

## Marius Ibsen og Niels Opstrup Det kommunale skyggeliv

Bo Smith-udvalget gennemførte en undersøgelse af (skandale)sager, der på statsligt niveau havde været genstand for en formel undersøgelse siden 1980. Der var ingen tilsvarende undersøgelse af kommunerne. Denne artikel forsøger at afhjælpe denne mangel. Skandalesager er ikke dagligdag. Alligevel kan disse fortælle os noget om de udfordringer og problemer, som er i den kommunale opgaveløsning og i samspillet mellem politikere og embedsmænd. Der er tale om ni sager fra 2002-2015. Fire sager omhandler forvaltningsmæssige fejl, mens de resterende fem i et eller andet omfang berører samspillet mellem den politiske ledelse og embedsmændene. Sagerne diskuteres med relation til Bo Smith-udvalgets anbefalinger.

### Embedsmænd i kommunerne versus embedsmænd i ministerierne

Den omfattende debat om forholdet mellem politikere og embedsmænd og særligt om den påståede politisering af embedsværket har næsten udelukkende drejet sig om ministerierne (Koch og Knudsen, 2014; Tynell, 2014). I så henseende lever kommunerne i et skyggeliv.

Artiklens hovedsigte er at belyse, at dette skyggeliv er uberettiget. Der er på tilsvarende vis udfordringer i samspillet mellem politikere og embedsmænd i kommunerne. Dette søges dokumenteret ad to veje: en gennemgang af den righoldige forskning og en drøftelse af en række markante (skandale)sager, der illustrerer udfordringerne.

Også i tidligere betænkninger og rapporter om samspillet mellem politikere og embedsmænd har kommunerne levet et skyggeliv. Således hedder det i Nordskov Nielsen-udvalgets betænkning om fagligt etiske principper i offentlig administration blot: "For så vidt angår kommunale embedsmænd, kan der anføres parallelle argumentationer" (Nordskov Nielsen-udvalget, 1993: 141)

Rollefordelingen mellem politikere og embedsmænd da også grundlæggende den samme i kommunerne som i staten. Ligesom at det er samme normsæt, der gælder for embedsmændenes politiske rådgivning og bistand. Der er dog imidlertid også væsentlige institutionelle og politiske forskelle, som har betydning for samspillet mellem politikere og embedsmænd (se Bo Smith-udvalget, 2015: kapitel 9). Artiklen indledes derfor med en kort redegørelse for de særlige kommunale vilkår. Efterfølgende rettes blikket mod, hvad vi ved fra den efterhånden betragtelige forskning om kommunale politikere og embedsmænd, og

dernæst analyseres en række (skandale)sager, og de udfordringer og dilemmaer, som sagerne illustrerer, diskuteres.

## De særlige kommunale vilkår

Mens der fra folkestyrets begyndelse har været et bureaukrati i ministerierne, blev kommunerne indtil langt op i tiden regeret af lægmænd. Ganske vist spillede sognepræsten til begyndelsen af forrige århundrede en fremtrædende rolle. Og ganske vist skulle amtmanden føre tilsyn og godkende mange dispositioner. Men kommunens eget embedsværk var før 1970 beskedent i de større kommuner og stort set ikke-eksisterende i de mindre. To kommunalreformer har fundamentalt ændret dette. Før 1970 var der fem (administrative og ikke-administrative) medarbejdere per folkevalgt. Nu er der over 200 (Blom-Hansen et al., 2012). Samtidig er der blevet langt flere opgaver. Konsekvensen er, at det overvældende flertal af kommunale afgørelser i dag træffes af forvaltningen efter delegation.

Alligevel er den politiske struktur uforandret. Udvalgene varetager (i næsten alle kommuner) den ”umiddelbare forvaltning”, mens økonomiudvalget har ansvaret for økonomien, og borgmesteren er chef for administrationen. Dette sidste skal dog forstås sådan, at borgmesteren ikke kan give direkte ordrer om hverken afgørelser eller indstillinger, men har en mere generel tilsynsopgave. Styret er altså grundlæggende kollegialt. Men i forhold til forvaltningen betyder det, at der er en dobbelt kommandovej. Man skal rette sig efter kommunalbestyrelsen, men (i alt fald i praksis) også efter borgmesteren.

Dernæst er der ikke parlamentarisme, hvilket for så vidt er en logisk følge af, at det er udvalgene, der bestemmer. Der er ikke noget, der svarer til adskillelsen mellem en lovgivende og udøvende magt. Ansvaret for rammer, retningslinjer og konkrete afgørelser er placeret samme sted. Det ville derfor være ulogisk, hvis kommunalbestyrelsen kunne vælte borgmesteren som følge af administrative afgørelser, som han eller hun principielt ikke har indflydelse på, andet end i kraft af sit medlemskab af økonomiudvalg og kommunalbestyrelse.

Endvidere er der en meget stærk konsensusnorm (Berg og Kjær, 2007: 105-114). Udvalgsstyrets høje grad af magtspredning tilskynder formodentlig til politiske kompromisser og enighed (Mouritzen, 1999: 426), og det flertal, der står bag konstitueringen, er i de fleste kommuner langt bredere end strengt nødvendigt (Elklit og Kjær, 2013: 51-52), ligesom budgettet i reglen vedtages med store flertal (Ibsen, under udgivelse).

Endelig er kontinuiteten større. Godt nok skiftes der oftere ud på borgmesterposterne end for 40 år siden, men det er stadig hen ved 3/5 af borgmestrene, som fortsætter efter et givet kommunevalg (Kjær og Opstrup, under udgivelse).

## Samspelet mellem politikere og embedsmænd i kommunerne

Selvsagt betyder kombinationen af konsensus og kontinuitet, at der er færre konflikter og mindre drama i kommunerne, hvilket forstærkes af, at pressens interesse er mindre. Ikke desto mindre er udskiftningen på de administrative topposter i dag meget betydelig (Rosenkilde og Gormsen, 2015). Hidtil har der dog ikke kunnet konstateres noget politisk mønster i udskiftningerne på kommunaldirektørposterne (Christensen, Klemmensen og Opstrup, 2014).

Efter alt at dømme er de kommunale topembedsmænd ikke politiserede i partipolitisk forstand, men meget indikerer, at arbejdsopgaverne med tiden er blevet mere politiske. Kommunaldirektørrollen siges at have udviklet sig fra at være en ”klassisk administrator” til at være en ”politisk embedsmand”, som aktivt bidrager til politikskabelsen, og som yder såvel saglig- og politisk-taktisk rådgivning til først og fremmest borgmesteren (Ejersbo, Hansen og Mouritzen, 1998). Denne udvikling er ikke ulig, hvordan topembedsmandsrollen i staten ofte siges at have udviklet sig (se fx Knudsen, 2007: 220-222 samt Smith og Christensen 2016).

Beskrivelsen af kommunaldirektøren som en ”klassisk administrator” før i tiden tager udgangspunkt i en større undersøgelse af de kommunale topchefer fra begyndelsen af 1980’erne (Riiskjær, 1982). Undersøgelsen havde ikke et direkte mål for rolleopfattelsen, men konkluderede, at meget tydede på, at de kommunale topcheferes holdningsmønster tilnærmede sig klassiske bureaukratiske værdier (Riiskjær, 1982: 164). De kommunale topembedsmænd bevægede sig kun i begrænset omfang ind på ”den politiske banehalvdel”. En opfølgende undersøgelse konkluderede således med baggrund i samme data-materiale, at i hvert fald de fleste borgmestre og kommunaldirektører på den tid tilstræbte, at kommunaldirektøren ikke blev indblandet i politisk-taktiske spørgsmål (Nielsen, 1985: 52-53).<sup>1</sup>

Det var et noget andet billede af kommunaldirektørrollen, som blev tegnet i en række undersøgelser fra midt-1990’erne. Ejersbo, Hansen og Mouritzen (1998: 102-103) fandt, at kommunaldirektørerne lagde stor vægt på de opgaver, der relaterede sig til politikskabelse og de politiske processer. De anså det således blandt deres vigtigste arbejdsopgaver, at ”formulere ideer og visioner”, ”fremme og tilskynde nye projekter i kommunen”, og ”give borgmesteren politisk rådgivning”. Traditionelle administrative opgaver blev derimod ikke vægтет særligt højt. Dog blev det anset som en central arbejdsopgave at ”rådgive borgmesteren i juridiske, økonomiske og tekniske spørgsmål”.

Da Mouritzen og Svava (2002: 113) senere sammenlignede disse resultater med rolleopfattelsen blandt kommunaldirektører i 14 lande, fandt de, at danske kommunaldirektører var dem, som vægtede det at rådgive politikere højest og

traditionelle administrative opgaver lavest. De konkluderede, at danske kommunaldirektører som oftest kan karakteriseres som borgmesterens højre hånd i forhold til den politiske håndtering af kommunalbestyrelsen (2002: 168).

To senere spørgeskemaundersøgelser viste, at kommunaldirektørernes rolleopfattelse ikke har ændret sig væsentligt siden midt-1990'erne (se tabel 1). Opgaver knyttet til en rolle som "politisk embedsmand" blev fortsat vægtet højere end administrative opgaver. Politisk rådgivning til borgmesteren er blevet en vigtigere opgave for kommunaldirektørerne. Det samme er det at "stå for økonomistyring, regnskab og budget". Nogle administrative opgaver har altså fået større betydning.

*Tabel 1: Kommunaldirektørernes rolleopfattelse i 1995, 2006 og 2008*

|   | 1995 | 2006 | 2008 |
|---|------|------|------|
| Klassisk administrator  | 48   | 51   | 51   |
| Vejlede under-ordnede i den faglige sagsbehandling  | 33   | 32   | 27   |
| Stå for økonomistyring, regnskab og budget  | 41   | 54   | 56   |
| Sørge for, at regler og rutiner følges  | 33   | 33   | 35   |
| Rådgive borgmesteren i juridiske, økonomiske og tekniske spørgsmål                        | 84   | 85   | 83   |
| Politisk bureaukrat   | 73   | 77   | 78   |
| Formulere ideer og visioner   | 83   | 84   | 83   |
| Fremme og tilskynde nye projekter i kommunen  | 76   | 74   | n/a  |
| Give borgmesteren politisk rådgivning   | 68   | 76   | 76   |
| Være informeret om synspunkter fra borgerne   | 69   | 67   | 64   |
| Udvikle normer for samspillet mellem politikere og embedsmænd                             | 61   | 77   | 77   |
| Påvirke beslutningsprocessen således, at der fremkommer fornuftige og effektive løsninger | 83   | 84   | 86   |

Kilder: Ejersbo, Hansen og Mouritzen (1998); Hansen og Eriksen (2006); Hansen, Jensen og Pedersen (2009).

At kommunaldirektørrollen har ændret sig over tid indikeres også på andre måder. Dahler-Larsen (1997) konkluderer således på baggrund af en sammenligning af stillingsannoncer til ledige kommunaldirektørposter i 1970'erne, 1980'erne og 1990'erne, at både de indholdsmæssige krav og kravene til kommunaldirektørens ledelsesmæssige- og personlige egenskaber så ud til at være forøget over tid. Jobannoncerne angav i stigende grad, at kommunaldirektøren

forventedes at kunne ”forandre”, ”udvikle”, ”motivere” og ”udnytte muligheder”, ligesom at det stadig oftere blev krævet, at han eller hun skulle være ”visionær”, ”målrettet”, ”ændringsvillig”, ”resultatorienteret” og have ”genemslagskraft”, ”gode kommunikationsevner”, ”engagement”, ”overblik” og en ”humoristisk sans” (1997: 133). Også ifølge denne undersøgelse er det store skift sket før år 2000. Hvem, der blev ansat som kommunaldirektør, har også ændret sig væsentligt, når det gælder den uddannelsesmæssige baggrund. I 1980 var 75 pct. af kommunaldirektørerne kommunalt uddannede, mens cirka 15 pct. havde en samfundsvidenskabelig universitetsuddannelse. I 2008 var disse tal mere eller mindre vendt på hovedet. Nu var kun cirka 16 pct. af kommunaldirektørerne kommunalt uddannede, mens mere end 60 pct. havde en samfundsvidenskabelig universitetsuddannelse (Hansen, Opstrup og Villadsen, 2013: 187).

Set under ét peger ovenstående undersøgelser på, at danske kommunaldirektører i alt fald siden 1990’erne bevæger sig ind på ”den politiske banehalvdel” og bidrager aktivt til politikskabelse samt politisk-taktisk rådgivning af borgmesteren om, hvordan han eller hun bedst muligt skaber tilslutning til sin politik, og hvordan evt. politisk modstand bedst kan overvindes. Udvalgstyrets karakter gør ligeledes, at politikerne ofte (helt legitimt) vil bevæge sig ind på ”den administrative banehalvdel” og gå ned i enkeltsager, om end dette sandsynligvis sker i mindre grad end tidligere (Olsen, 2013: 23). Mouritzen og Svava (2002) konkluderede således, at der i høj grad er tale om ”overlappende roller” på de politiske og administrative topposter i kommunerne. Der er en tæt interaktion og omfattende gensidig påvirkning mellem politikere og embedsmænd. Embedsmændene forsøger på en gang at bidrage med ekspertise og at lytte til de politiske ønsker. Politikerne har en hånd med i administrationen og spiller en stor rolle i udformningen af nye overordnede retningslinjer.

Hvordan samspillet specifikt er, ser dog ud til at variere noget fra kommune til kommune. Kjær (2015) har med udgangspunkt i interviews med 17 danske borgmestre identificeret store forskelle i, hvorvidt borgmestrene deltager i direktionmøder, og i hvilken grad de er ”inde over” sagsfremstillingerne. I de samtaler, som Bo Smith-udvalget havde med borgmestrene i forbindelse med udvalgsarbejdet, tegnede der sig tilsvarende forskelle. Nogle af de interviewede borgmestre anså i højere grad kommunaldirektøren end sig selv som daglig leder af administrationen. Andre angav, at de godkender dagsordenstekster og indstillinger til stort set samtlige udvalg (Bo Smith-udvalget, 2015: 211). Også på embedsmandssiden er der forskelle på tværs af kommunerne. Mouritzen og Svava (2002: 150-159) har undersøgt, hvor grænserne for kommunaldirektørernes politiske betjening går, ved at spørge til, hvorvidt de ville rådgive borg-

mesteren i forhold til en række forskellige hypotetiske situationer. Selvom konklusionen var, at grænserne var meget vide for, hvad kommunaldirektørerne ville rådgive om, kunne der også spores variationer i kommunaldirektørernes villighed til at rådgive om bestemte emner. I de mest vidtgående tilfælde var kommunaldirektøren villig til at rådgive borgmesteren om, hvilke partier der skal indgå i konstitueringsaftalen efter kommunalvalg (Mouritzen og Svava, 2002: 155-156).

Hansen (1997: 227-228) beskrev – blandt andet på baggrund af observationer af 15 kommunaldirektørers arbejdsdag – borgmester og kommunaldirektør som et ”team”, der i et gensidigt afhængigheds- og tillidsforhold arbejder sammen om at lede den kommunale organisation. Samspillet indeholdt dog det hierarki, som kunne forventes mellem politikere og embedsmænd. Kommunaldirektøren rådgiver, og borgmesteren afgør, om han eller hun ville bruge rådet. I tilfælde af uenighed var det i sidste instans borgmesteren, som bestemmer (1997: 213).

Dette billede af magtforholdet mellem borgmester og kommunaldirektør understøttes af de svar, Berg og Kjær (2005: 94) fik, da de spurgte borgmestre og menige kommunalpolitikere om, hvorvidt borgmesteren har større, lige så stor eller mindre indflydelse på kommunens aktiviteter end kommunaldirektøren. 44 pct. af borgmestrene vurderede, at deres indflydelse var størst. 55 pct. angav, at de havde lige stor indflydelse, mens kun 1 pct. anså borgmesterens indflydelse som mindre end kommunaldirektørens. Blandt de menige var fordelingen 51, 42 og 7.

I lighed med Hansen (1997) konkluderer Berg og Kjær (2005: 96), at samspillet mellem borgmester og kommunaldirektør normalt er meget tæt og præget af et meget lavt konfliktniveau. Det kan således bedre beskrives som et partnerskab end en konkurrencesituation. Adspurgt angav 76 pct. af borgmestrene således forholdet til kommunaldirektøren som meget samarbejdsvenligt, 22 pct. beskrev det som samarbejdsvenligt, 2 pct. som neutralt, mens ingen syntes, at det var konfliktfyldt eller meget konfliktfyldt (Berg og Kjær, 2005: 92).

Det er dog værd at fremhæve, at det næsten konfliktfrie samarbejde også må ses i sammenhæng med den øgede udskiftning på de administrative topposter. Berg og Kjær (2005: 96) nævner, at det lave konfliktniveau mellem borgmestre og de administrative aktører måske er udtryk for, at konflikter på denne front kan føre til en afskedigelsessag. Ved at spørge kommunaldirektørerne hvorfor deres forgænger forlod stillingen, når Hansen (1997: 160) frem til, at samarbejdsproblemer med politikere er en hyppigere årsag til udskiftninger på kommunaldirektørposterne. 25 pct. af de adspurgte kommunaldirektører

angav således, at forgængerens afsked skyldtes samarbejdsproblemer med politikere. Blandt de kommunaldirektører, som var ansat i løbet af de sidste fem år, var andelen, der gav denne forklaring på, hvorfor forgængeren forlod stillingen, dog oppe på 35 pct. (se også Ejersbo, Hansen og Mouritzen, 1998: 100). En række afskedigelsessager de senere år tyder på, at dette fortsat gælder.

Også blandt de menige kommunalpolitikere beskrives samspillet med kommunaldirektør og de øvrige kommunale topchefer som præget af en meget lav grad af konflikt. I den førnævnte undersøgelse af Berg og Kjær (2005: 92) angav 25 pct. af de menige forholdet til kommunaldirektøren som meget samarbejdsvilligt, 49 pct. så det som samarbejdsvilligt, 21 pct. som neutralt, 4 pct. som konfliktfyldt og kun 1 pct. som meget konfliktfyldt. Når det gjaldt forholdet til de øvrige kommunale topchefer, var fordelingen 27, 53, 16, 4 og 0.

Berg og Kjær (2005: 97) angav også, at kun 22 pct. af de adspurgte politikere (borgmestre og menige) erklærede sig helt eller delvist enige i, at det var vanskeligt for politikere at gennemføre deres synspunkter, hvis de går på tværs af ledende embedsmænds. Dette tal steg dog betydeligt efter Strukturreformen, således at godt 45 pct. nu var enige eller helt enige i udsagnet (Olsen 2013: 24). Strukturreformen kan således se ud til varigt at have styrket embedsværket på politikernes bekostning. Eller i hvert fald på bekostning af nogle politikere. For som Bækgaard, Jakobsen og Kjær (2013) har vist, er holdningen mere udbredt, desto længere væk politikerne er fra den politiske magt i kommunen. Kommunalreformen synes at have ført til, at magten er koncentreret hos borgmesteren, måske udvalgsformændene, og forvaltningen. Ændringer i organiseringen af forvaltningen, især den øgede anvendelse af direktionsmodellen, har formentlig bidraget til denne udvikling (Bækgaard 2013; Bækgaard 2010).

Hvorvidt det er politikerne eller embedsmændene, som i sidste ende har størst indflydelse på den førte politik, har Bækgaard, Blom-Hansen og Seritzlew (2014) forsøgt at afdække. De fandt, at politikernes udgiftspræferencer trumfer embedsmændenes på vælgermæssigt vigtige områder som skole, dagpasning og ældrepleje, hvorimod det ikke var tilfældet på områder med mindre vælgerbevågenhed (kultur og fritid, biblioteker og veje). Der er således tale om ”overlappende roller”, og at embedsmændene udøver betydelig indflydelse, men at kommunalpolitikere – og særligt borgmesteren og partierne bag denne – sætter retningen, i hvert fald når det gælder emner med stor vælgermæssig bevågenhed.

## Sagerne

Ovenstående kan siges at være en beskrivelse (gennemsnitlig om man vil) af det dagligdags samspil mellem kommunale politikere og embedsmænd. Skan-

dalesager er ikke dagligdag. Alligevel kan disse fortælle os noget om de udfordringer og problemer, som er i den kommunale opgaveløsning og i samspillet mellem politikere og embedsmænd.

For en umiddelbar betragtning er der – sammenlignet med ministerierne – ikke mange sager, som giver anledning til kritik af den måde, opgaverne løses på i kommunerne. I diskussionen om ministerierne gøres det af og til gældende, at der er blevet langt flere sager (Koch og Knudsen, 2014). Bo Smith-udvalget følte sig derfor foranlediget til at undersøge, hvor mange sager der på statsligt niveau havde været genstand for en formel undersøgelse siden 1980 (se Bo Smith-udvalget, 2015: kapitel 4). Der var ingen tilsvarende undersøgelse af kommunerne. For at afhjælpe denne mangel er der til brug for denne artikel forsøgt en opgørelse af kommunale skandalesager. Det er dog ikke muligt som i staten at basere opgørelsen på et klart formelt kriterium: at sagen er blevet undersøgt af en kommission, advokat eller lignende. Måske netop fordi der ikke er parlamentarisme, løses de fleste sager konkret, muligvis efter en intern undersøgelse, muligvis efter en undersøgelse foretaget af Kommunernes Landsforening. Ikke sjældent vil sagen være belyst i en tjenestemandssag eller voldgiftssag, anlagt af en chef, der føler sig uberettiget afskediget. Advokatundersøgelser er sjældne. Og der er kun et eksempel – Farumsagen – på en kommissionsundersøgelse. Heraf følger, at det er svært at belyse udviklingen over tid.

Opgørelsen kan derfor ikke på nogen måde betragtes som fuldstændig, men må snarere ses som nogle eksempler, der viser, hvilke typer vanskeligheder det kommunale styre kommer ud for. Den giver ikke mulighed for at afdække en udvikling over tid eller en sammenligning med forholdene i staten.

Afgrænsningen af sagerne er sket på en mindre systematisk måde, men der har dog været tre kriterier:

1. Ulovligheden eller den klare utilstrækkelighed er konstateret af en statslig myndighed, en domstol eller en voldgiftsret bestående af dommere.
2. Ulovligheden eller den faglige utilstrækkelighed skal være enten af stor principiel betydning eller have haft store konsekvenser.
3. Der har været en omfattende omtale i de landsdækkende medier.

En sådan afgrænsning indebærer nogle begrænsninger. For det første kan der være et mørketal af ikke-erkendte sager, som ikke er kommet til offentlighedens kendskab. Det er i sagens natur umuligt at vide, men af flere grunde (der er ikke parlamentarisme, mange beslutninger er truffet i konsensus eller af store flertal, samt den mindre medieopmærksomhed) kan mørketallet være stort. For det andet betyder kriteriet, at sagen skal have stor principiel betyd-



ning eller have haft store konsekvenser, at mindre sager ikke inddrages, hvilket selvfølgelig kan skævvride problemernes omfang (kvantitativt og kvalitativt). Gennemgangen må derfor opfattes som en eksemplifikation af de udfordringer, der er i samspillet mellem politikere og embedsmænd i kommunerne, men kan ikke bruges til en vurdering af vanskelighedernes størrelse.

Bo Smith-udvalget (2015: 47) fremhævede, at kun de færreste af de undersøgte sager på statsligt niveau drejede sig om forholdet mellem ministre og embedsmænd eller ministrenes forpligtelser over for Folketinget. Emnemæssigt vedrørte cirka en tredjedel af sagerne bevillingsadministration og økonomistyring, mens de fleste drejede sig om sagsbehandling, enten forvaltning i strid med reglerne eller uhensigtsmæssige eller uforsvarlige dispositioner.

Med udgangspunkt heri er der sondret mellem to grupper af kommunale sager:

1. Sager der drejer sig om fagligt utilfredsstillende forvaltning, i nogle tilfælde ulovlig forvaltning og i andre tilfælde forvaltning, der er i strid med sædvanlig faglighed, ofte begge dele, men som i udgangspunktet ikke berører den politiske ledelse.
2. Sager der direkte vedrører den politiske ledelse, dens ordrer til, rådgivning fra og samspil med den administrative ledelse.

Den førstnævnte gruppe af sager vil blive behandlet oversigtligt, mens der for den anden gruppes vedkommende derudover vil være en kort gennemgang af de væsentlige elementer i sagerne. Der er tale om ni sager fra 2002-2015. En direkte sammenligning med antallet af statslige sager giver som nævnt ikke mening.

Fire af de ni sager omhandler forvaltningsmæssige fejl. Alle fire vedrører det sociale område og nærmere bestemt behandlingen af børnesager. Det kan der være flere grunde til. Der har været tale om meget alvorlige og dermed vanskelige sager. Men den mangelfulde – og dermed formentlig også ulovlige – sagsbehandling kan ikke siges at være et resultat af politiske beslutninger.

I syv af de ni sager blev en eller flere ledende embedsmænd afskediget. Men kun to af sagerne fik konsekvenser for den ledende politiker. For den enes vedkommende udgik konsekvenserne endda ikke fra det regionsråd, i hvis regi ulovlighederne havde fundet sted, men fra Folketinget. Det kan man opfatte som påfaldende, og i den offentlige debat har der af og til været talt om ansvarsfraskrivelse. Med et fint ord kan man se dette som resultat af en *blame avoidance strategy*. En af disse strategier er netop: "Formal delegation of potentially blameworthy tasks to 'lightning rods'" (Hood, 2010: 18).

Tabel 2: Oversigt over kommunale sager

| Sag   | Hvad drejede sagen sig om?                                      | Hvilke fejl blev begået?                                      | Konsekvenser for administrationen  | Politiske konsekvenser  |
|---|---|---|--|---|
| <b>Forvaltningsfejl</b>                                       |   |   |  |   |
| Tønder (2005)   | Misbrug af børn   | Kommunen greb ind for sent                                    | Børne- og ungechef fyret   | Ingen   |
| Brønderlev (2010/11)  | Vanrøgt af børn   | Kommunen overhørte advarsler                                  | Børne- og familiechef afskediget   | Ingen   |
| Esbjerg (2011)  | Sagsbehandling i børnesager                                     | Mangler ved sagsbehandling                                    | Familie- og forebyggelseschef skiftede job   |   |
| Rebild (2012)   | Misbrug af børn   | Kommunen greb sent ind  | Tre ledende medarbejdere blev afskediget   | Politisk kritik af borgmesteren, ellers ingen                         |
| <b>Samspillet mellem forvaltning og den politiske ledelse</b> |   |   |  |   |
| Farum (2002/03)   | Borgmesterens ledelse   | Embedsmisbrug, brud på bevillingsregler                       | Kommunaldirektøren sygemeldte sig efter sagen kom frem – og blev straffet                            | Borgmesteren blev afsat af byrådet og blev straffet                   |
| Hillerød 2010   | Politisk beslutning om kontrakt om et IT-system uden udbud      | Forvaltningen havde oplyst, at det var lovligt ikke at udbyde | Kommunaldirektøren tog sin afsked, da der forberedtes en tjenestemandssag                            | Ingen   |
| Frederiksberg 2010  | Ny administrativ struktur                                       | Kommunalbestyrelsen blev vildledt                             | Kommunaldirektøren blev afskediget   | Ingen   |
| Odense 2015   | Administrativ beslutning om rammer for behandling af børnesager | Ulovligt kun at tage økonomiske hensyn                        | Tre ledende embedsmænd, herunder den ansvarlige direktør, blev afskediget                            | Advokatundersøgelse konkluderede, at rådmanden ikke havde begået fejl |
| Region Syd 2015   | Medarbejders arbejdsopgaver                                     | Ansæt i regionen hjalp titl. regionsformand i valgkamp        | Direktionen blev efterfølgende udskiftet, men det er ikke klart, i hvilket omfang det skyldtes sagen | Den tidligere regionsformand gik som minister                         |

Man kan dog med større ret se det som et resultat af den kommunale organisation og den dertil hørende fordeling af ansvaret. Efter styrelsesloven er kommunalbestyrelsesmedlemmer ansvarlige for de beslutninger, de har været med til at træffe. Men er beslutningen delegeret til forvaltningen, er ansvaret også forvaltningens. Og da borgmesteren eller udvalgsformanden er afskåret fra at blande sig i sagsbehandlingen, har de som udgangspunkt ikke noget ansvar for de konkrete afgørelser. Hertil kommer, at der ikke er parlamentarisme. En minister er i princippet ansvarlig for alt, hvad der sker i ministeriet, om end der i praksis lægges vægt på ministerens personlige involvering, når der tages stilling til ansvaret (jf. Fenger og Kryger-Gram, 2016). Principielt er udvalgene på samme måde ansvarlige i kommunerne, men er der ikke truffet en egentlig udvalgsbeslutning, kan det enkelte medlem vanskeligt drages til ansvar, idet ansvaret kun kan gøres gældende overfor medlemmer, der har medvirket i en given beslutning. Endelig betyder den kommunale konsensuskultur, at mange partier har været involveret i de fleste større beslutninger, så kun få har en tilskyndelse til at gøre et politisk ansvar gældende.

Ser man alene på de fem sager, der vedrører samspillet mellem politikere og embedsmænd, har i alt fald fire haft konsekvenser for embedsmændene. Og i to tilfælde har de haft politiske konsekvenser. Disse sager er samtidig de eneste af sagerne, hvor der er tale om ulovligheder begået på initiativ fra borgmester/regionsrådsformand. I de tre andre synes forvaltningen at have haft initiativet.

Den mest kendte og i enhver henseende mest markante sag er naturligvis Farumsagen. Den havde dramatiske økonomiske konsekvenser, førte for første gang til at der blev taget initiativ til at anvende den paragraf i styrelsesloven, der gør det muligt under meget specielle betingelser at afsætte borgmesteren, og endte med flere straffesager.

Farum-kommissionen tegner et billede af Farum Kommune som styret i høj grad af én person – borgmesteren. Det påpeges, at beslutningsgrundlaget i de sager, der blev forelagt byråd og udvalg, var ufyldestgørende, hvilket karakteriseres som en systemfejl. I fortsættelse heraf fremhæves det, at der navnlig synes at ”være truffet mange vidtrækkende beslutninger uden for byrådssalen alene på grundlag af principbeslutninger truffet af byrådet” (Farum-kommissionen, 2012: afsnit 2.3 og 2.4). I den forbindelse fremhæves det, at byrådet ikke synes at have gjort sig klart, at delegation til borgmesteren forudsætter enstemmighed. Konkret overskred kommunen den såkaldte kassekreditregel, hvilket dog ikke fremgik af det materiale, byrådet efter borgmesterens ordre fik udleveret. Sagen er utvivlsomt enestående, om ikke andet så i kraft af de omfattende materielle ulovligheder. Men det er veldokumenteret, at mange borgmestre va-

retager en faktisk ledelsesrolle, der er noget mere vidtgående end foreskrevet i styrelsesloven (se fx Kjær, 2015).

Sagen i Region Syd har visse lighedspunkter med Farumsagen, for så vidt som de ulovlige beslutninger synes at være truffet på regionsrådsformandens initiativ. Statsforvaltningens konklusion (udtalelse af 20. november, 2015) var, at en medarbejder, der var ansat i Region Syd havde brugt en del af sin arbejdstid på at støtte den tidligere regionsrådsformand i dennes valgkamp, hvilket Statsforvaltningen fandt, lå uden for rammerne for, hvad en region (eller for den sags skyld en kommune) kan bruge penge til. Da regionsrådet ikke havde været involveret i ansættelsen, ikke var vidende om den pågældende medarbejders aktiviteter og havde tilkendegivet at ville bestræbe sig på at undgå gentagelser, foretog Statsforvaltningen sig ikke mere i sagen. Efterspillet kom i Folketinget, idet den tidligere regionsrådsformand måtte gå som minister. Der skete efterfølgende udskiftninger i regionens øverste ledelse, men det vides ikke, om dette havde noget med sagen at gøre.

To af sagerne er karakteriseret ved, at den ulovlige beslutning nok var truffet politisk, men efter indstilling og på grundlag af oplysninger fra embedsværket. Den ene vedrørte Frederiksberg Kommune og drejede sig om en strukturændring i administrationen. Den førte til, at kommunaldirektøren blev afskediget. En efterfølgende voldgiftssag konkluderede, at afskedigelsen var berettiget, idet direktøren havde ”forsøgt at nedtone de økonomiske konsekvenser af en omorganisering af forvaltningen, tilbageholdt vigtige analyser og oplysninger for politikere samt forsøgt at vildlede politikerne i Frederiksberg Kommune.” (Altinget, 2012).

Den anden stammer fra Hillerød Kommune. Spørgsmålet var her, om kommunen kunne indgå en kontrakt om et IT-system uden udbud. Forvaltningen havde oplyst, at det ikke krævedes. Kommunen tabte en sag i klagenævnet for udbud. Der blev herefter truffet beslutning om at rejse en tjenestemandssag med følgende begrundelse: “Økonomiudvalget må konstatere, at kommunaldirektøren ikke har oplyst korrekt om de udbudsretlige regler. I den forbindelse har han ikke loyalt videregivet væsentlige oplysninger, hvorved Økonomiudvalgsbehandlingen er foregået på ikke korrekt grundlag” (Lokala-visen.dk, 2010). Dette fik kommunaldirektøren til at bede om sin afsked.

Den sidste sag er den såkaldte Odense-sag, hvor den ulovlige beslutning nok var afledt af en politisk beslutning, men truffet administrativt. Den administrative ledelse havde for at opfylde et sparekrav påbudt sagsbehandlerne at ophøre med foranstaltninger i et nærmere bestemt antal børnesager. Socialrådgivernes faglige organisation indbragte sagen for ombudsmanden, og den kom også offentligt frem. Herefter besluttede Odense Kommune at annullere be-

slutningen og at iværksætte en advokatundersøgelse af forløbet. Advokatundersøgelsen konkluderede, "at der planlagt og systematisk er sket en overtrædelse af de forvaltningsretlige og socialretlige regler om partshøring, begrundelse, børnesamtaler og til dels også i forhold til notatpligten" (BDO og Kromann Reumert, 2015). Herefter afsluttede ombudsmanden sin sag, idet han blandt andet lagde "vægt på kommunens oplysning om, at kommunen erkender og dybt beklager, at forløbet, der førte til lukningen af de forebyggende sager, systematisk ikke er foregået i overensstemmelse med den relevante regulering" (Folketingets ombudsmand, 2015).

Derudover indeholder undersøgelsen fire væsentlige konklusioner om ansvarsfordelingen. På nogle punkter er disse konklusioner klart i overensstemmelse med gældende ret. På andre punkter er det mere uklart, hvad der egentlig gælder.

#### *a) Udarbejdelse af dagsordentekster*

Undersøgelsen konkluderer, at forvaltningens indstilling ikke indeholdt alle relevante oplysninger og forudsatte et brud på forvaltningsretlige regler, hvilket administrationen ikke må medvirke til, ligesom der ikke må udarbejdes en sagsfremstilling, som forudsætter en tilsidesættelse af reglerne.

#### *b) Ansvarsfordeling*

Det konkluderes, at det efter kommunens styrelsesvedtægt mv. er forvaltningen, der har ansvaret for sagsbehandlingen, herunder for, at der træffes lovlige beslutninger.

#### *c) Rådmandens/udvalgsformandens rolle*

Det hedder i rapporten: "Rådmanden har ikke i sin egenskab af øverste daglige leder af forvaltningen nogen kompetence med hensyn til sagernes indhold. Rådmanden har således ikke instruktionsbeføjelse over for ansatte med hensyn til, hvorledes sagerne skal afgøres, ligesom rådmanden ikke har kompetence til at give direktiver med hensyn til konkrete sagsbehandlingsskridt."

#### *d) Udvalgets rolle og ansvar*

Rapporten konkluderer: "Børn- og Ungeudvalget har ikke en pligt til at være aktiv kontrollerende over for forvaltningen. Udvalget skal dog, såfremt de bliver bekendte med, at der drives ulovlig forvaltning, reagere". Og det tilføjes, at politikerne må forvente, at alle nødvendige oplysninger er indeholdt i selve sagsfremstillingen.

Der rejses herefter alene kritik af forvaltningen, ikke af hverken rådmænd eller udvalg.

## Refleksioner på grundlag af sagerne

De ni sager er fælles om, at en statslig myndighed (ombudsmanden, ankestyrelsen, statsforvaltningen, klagenævnet for udbud) har konstateret fagligt utilfredsstillende/ulovlig forvaltning. I den forbindelse har en advokat, en undersøgelseskommission en voldgiftsret eller den pågældende kommunalbestyrelse foretaget en vurdering af ansvarsfordelingen. Sagerne giver anledning til forskellige refleksioner:

- a. Ligesom i staten træffes der undertiden ulovlige beslutninger og udøves fagligt utilfredsstillende forvaltning i kommunerne.
- b. Kun få sager drejer sig om den så at sige ”klassiske” situation, at en politisk ledelse træffer en afgørelse mod embedsværkets råd, og hvor spørgsmålet om embedsmændenes ret eller pligt til sige fra opstår.
- c. Der er flere eksempler på fagligt utilstrækkelig forvaltning, som forvaltningsledelsen formelt har, og også i praksis har fået, ansvaret for.
- d. Endelig er der sager, hvor en administrativ ledelse ønsker et bestemt resultat og forelægger sagen for udvalg/kommunalbestyrelse på grundlag af urigtige eller vildledende oplysninger.

## Normerne i kommuner og regioner

Parallelt til den undersøgelse af de ministerielle embedsmændenes kendskab til og tolkning af normerne for god embedsmandsadfærd, der er præsenteret i Christensen, Wang og Opstrup (2016), foretog Bo Smith-udvalget i mindre skala en tilsvarende undersøgelse blandt kommunale embedsmænd i syv kommuner. Undersøgelsen viste, at de kommunale embedsmænd generelt set må vurderes at kende normerne og at kunne afveje dem mod hinanden, om end der kan spores nogen usikkerhed, når der er tale om vanskelige vurderinger (Bo Smith-udvalget, 2015: 216).

Det ændrer ikke ved, at mens der på det statslige plan gennem 30 år har været en ganske omfattende diskussion af de finere nuancer i embedsmændenes pligter, har en sådan diskussion været næsten fraværende i kommunalt regi. De kommunale chefforeninger udarbejdede i kølvandet på Tamil-sagen et lille oplæg (Debatoplæg, 1993). Jens Peter Christensen (1998) kommer i sin redegørelse om offentligt ansatte chefers ansvar ind på emnet. Der kan også henvises til Betænkning 1425/2002 om indsigt i den kommunale administration. Alligevel forekommer det, at detaljerne i den del af normerne, der er en følge af kommunestyrets særlige karakter, savner en grundig drøftelse. Her skal blot

påpeges enkelte mulige debattemner, knyttet til de fire grundlæggende dyder (se Christensen, Wang og Opstrup (2016) for en præsentation af normerne om lovlighed, sandhed, faglighed og partipolitisk neutralitet).

Hvad lovlighed angår, er der næppe tvivl om, at denne norm må forstås på samme måde som i det statslige regi (se Fenger og Gram (2016): Hvis ulovligheden er klar, skal ordremodtageren ikke adlyde. Hvis ulovligheden ikke er klar, skal han protestere. Men hvis tjenestebefalingen fastholdes, skal han adlyde. Som Odense-sagen viste, gælder det dog, at hvis den politiske ordre i sig selv er klart lovlig (fx en besparelse), kan embedsapparatet ikke slippe for ansvaret for udmøntningen, uanset om de måtte mene, at den ulovlige administrative beslutning var en uundgåelig følge af den lovlige politiske. Faktisk lægger advokatrapporten i Odense-sagen til grund, at politikerne kun kan drages til ansvar, hvis de i selve dagsordenteksten er blevet gjort opmærksom på, at der er tale om en ulovlighed, og at de ikke har nogen almindelig tilsynspligt. Om dette kan opfattes som den gældende retstilstand, er dog uklart. Det er derimod klart, at da borgmesteren som hovedregel ikke kan give ordrer, er der ikke pligt til at rette sig efter tilkendegivelser fra borgmesteren, der vurderes som ulovlige.

En anden side af lovligheden vedrører rådgivningen. Her har der i mange år hersket tvivl om, hvad embedsmænd i kommunerne skal gøre, hvis et politisk forum står i begreb med at træffe en beslutning, der vurderes som ulovlig. Det er formentlig klart, at borgmesteren i givet fald skal orienteres (Christensen, 1998). Men hvis ikke det fører til noget resultat, hvad gør man så? Bo Smith-udvalget foreslår her, at der skal være pligt til at orientere økonomiudvalget i skriftlig form. Det er parallelt til de ministerielle embedsmænds pligt til at sige fra overfor ministeren og i sidste ende orientere Statsministeriet. Hvis heller ikke økonomiudvalget reagerer, mener nogle kommunaldirektører, de har ret – måske endda pligt – til at gå til tilsynet. Der kan hentes støtte til dette synspunkt i Farum-kommissionens beretning. Bo Smith-udvalget (2015) mener dog ikke, der er en sådan pligt, idet der henvises til, at ledende embedsmænd i staten ikke har pligt til at henvende sig til klageorganer.

Også normen om at tale sandt er naturligvis den samme i kommunerne. Der er en pligt til at sikre, at beslutningstagerne får oplysninger, der både er korrekte og tilstrækkelige. Men også her er der nuancer som følge af, at styret er kollegialt. De knytter sig ikke mindst til den såkaldte ret til sagsindsigt, som betyder, at ethvert kommunalbestyrelsesmedlem har ret til at se alt materiale i forvaltningen, der foreligger ”i endelig form”. Det er uklart, hvad det betyder, når der er tale om forberedelse af nye initiativer. Er et udkast til dagsordentekst eller notat, der er udarbejdet med henblik på drøftelse med borgmester

eller udvalgsformand, at betragte som endeligt i styrelseslovens forstand? Er et udkast til budgetaftale, der er udsendt til nogle men ikke alle partigrupper, et endeligt dokument, som de partier, der ikke deltager i forhandlingen, kan gøre krav på at se? Sagt på anden måde: Bør der være et fortroligt rum, hvor borgmester og embedsmænd også på skrift kan udveksle synspunkter, uden at kommunalbestyrelsen kan se med? Et sådant rum findes i ministerierne, men her er ansvarsfordelingen også anderledes. Bo Smith-udvalget (2015) lod emnet ligge, men det fortjener en overvejelse.

Fagligheden er på mange måder den mindst drøftede af embedsmandsdyderne. I det kommunale regi er der formentlig – som Bo Smith udvalget (2015) også gør – grund til at fremhæve, at faglighed ikke må bruges til at varetage organisatoriske eller faglige interesser. Der er en ganske stærk tradition for at inddrage medarbejderne. Faglighed kan i visse sammenhænge være svært at skelne fra fagets interesser.

Hertil kan føjes, at balancen mellem faglighed og hensynet til den politiske retning tegner sig anderledes på det kommunale plan. Ministerielle embedsmænd har pligt til at gøre, hvad de kan for at sikre, at de oplysninger, Folketinget får, er rigtige og fuldstændige. Men de må gerne hjælpe ministeren med at argumentere for dennes synspunkter. I en kommune skal embedsværket udarbejde dagsordentekster, så de af alle grupper opfattes som et tilstrækkeligt grundlag for en beslutning. De bør i indstillingen tage udgangspunkt i den retning, flertallet ønsker at gå. Men da det er embedsværket, der indstiller, kan der formentlig ikke i samme grad som i et ministerium argumenteres ud fra borgmesterens eller kommunalbestyrelsesflertallets principielle synspunkter.

Endelig er der den partipolitiske neutralitet. Sagen fra Region Syd aktualiserer en norm, som næppe har givet anledning til de store vanskeligheder, nemlig at embedsmænd ikke må bistå i valgkampe. Noget andet er, at der i kommunerne ikke er den konvention, der har udviklet sig i ministerierne, at embedsapparatet – i alt fald departementerne – er helt passivt, når der er udskrevet valg. En sådan konvention ville være vanskeligere at hævde i en kommune, blandt andet fordi den er en stor udførende organisation, hvor der hele tiden må træffes beslutninger, som udvalgene skal være involveret i. Det er ikke sådan, at arbejdet – som lovgivningsarbejdet – automatisk går i stå i en periode før et valg. Om Region Syd-sagen fører til en mere generel diskussion om kommunale embedsmænds ageren under valgkampe, bliver spændende at se. Indtil videre er det sådan, at de kommunale embedsmænd arbejder som sædvanligt under valgkampe, men at de selvsagt ikke må bistå hverken borgmester eller udvalgsformand med oplysninger, taleudkast eller lignende, som har med valget at gøre.



En anden side af den politiske neutralitet vedrører forhandlinger mellem partierne om konstituering. En ting er, at embedsmændene kan bistå med oplysninger af forskellig art, som det også sker, når der dannes regering. Men som nævnt ovenfor er der i kommunerne også eksempler på, at ledende embedsmænd er gået aktivt ind i forhandlingerne med henblik på at opnå en bestemt løsning. Her foreslår Bo Smith-udvalget (2015), at det skal de holde sig ude af for at sikre, at embedsapparatet af alle grupper opleves som neutralt.

Endelig er der spørgsmålet om politisk-taktisk rådgivning. I ministerierne er sagen enkel. Ministeren kan få og har krav på taktiske råd, modsat folketingsmedlemmer. Men i kommunerne skal embedsmændene jo betjene hele kommunalbestyrelsen. Skal alle så også kunne få politisk-taktisk rådgivning? Bo Smith-udvalget (2015) begrænser sig her til at foreslå, at det afklares, hvem der kan få sådan rådgivning. Det forekommer umiddelbart vanskeligt at forestille sig, at en kommunaldirektør ville kunne yde politisk-taktisk rådgivning til alle grupper uden at blive en del af det politiske spil. Det forekommer heller ikke sandsynligt, at alle borgmestre ville acceptere, at der blev ydet den slags hjælp til modparten. Nok er der konsensus, men der er trods alt også politiske kampe. Og en kommunaldirektør, der ikke længere nyder borgmesterens tillid, må regne med at skulle finde sig et nyt arbejde (Christensen, Klemmensen og Opstrup, 2014).

## Den bedste af alle tænkelige verdener?

Der er i den kommunale verden i almindelighed stor tilfredshed med den måde samspillet mellem politikere og embedsmænd fungerer på. Det skyldes måske i et vist omfang, at der er stor variation, også hvad organisation angår (Kjær, 2012). Det er netop styrets idé, og det giver mulighed for at indrette også relationerne til embedsværket efter de lokale forhold.

Alligevel kan det give anledning til overvejelse, at den formelle struktur har været stort set uændret over en meget lang årrække, mens den måde, organisationen fungerer på, har ændret sig dramatisk. Læser man den kommenterede styrelseslov, træffes alle beslutninger af eller efter delegation fra fagudvalg, økonomiudvalg og kommunalbestyrelse. Borgmesteren leder møderne i kommunalbestyrelse og økonomiudvalg, og påser, at forvaltningen er passende beemandet og overholder reglerne. Forvaltningen har fra udvalgene fået delegeret en mængde afgørelser, men er i øvrigt uomtalt.

Den righoldige forskning tegner et noget andet billede. Her er borgmesteren som regel den centrale politiske lederskikkelse, der i mange tilfælde griber ind i forberedelsen af sagerne og udførelsen af beslutningerne (Ibsen, 2004). Forvaltningen betegnes som magtfuld, og især kommunaldirektøren har en be-

tydelig indflydelse. De ledende embedsmænd ser rådgivningen af det politiske niveau som deres afgørende opgave. Og mange menige politikere mener, det er svært at trænge igennem overfor embedsapparatet (Olsen, 2013).

Ser man på sagerne, er det er påfaldende, at ingen af de ulovlige afgørelser er truffet af udvalg eller kommunalbestyrelse imod forvaltningens indstilling og borgmesterens ønske. Det er ikke ensbetydende med, at sådanne sager ikke findes. I alt fald en af de sager, der omtales i Koch og Knudsen (2014), er et eksempel. Men de store skandaler kommer næppe herfra. Derimod er der en række sager, hvor en tilsyneladende ret autonom forvaltning har administreret i strid med reglerne eller har givet forkerte oplysninger. Og der er tilfælde, som viser en meget magtfuld borgmester. Om dette billede er generelt, ved vi ikke.

At borgmesterens rolle er en anden og stærkere end beskrevet i styrelsesloven er i mange henseender ikke noget problem. Vælgerne har den opfattelse, at det er borgmesteren, der bestemmer (Kjær og Mouritzen, 2003). Og det betyder noget for et partis valgresultat, hvem der har borgmesterposten (Frandsen, 1998). Det kan tilføjes, at der også skal kunne træffes beslutninger, og at en entydig ansvarsplacering på mange måder er en fordel. Der er næppe behov for de store regelændringer, men en forståelse af den faktiske rolle ville være nyttig.

Embedsmændenes magtposition tegner sig umiddelbart som mere problematisk. Bo Smith-udvalget (2015) peger på behovet for et kodeks, der præciserer embedsmandsrollen og pligten til at rette ind efter politiske signaler. Kommunernes Landsforening har taget sagen op og har lagt op til en diskussion i kommunerne. Enkelte kommunalbestyrelser og regionsråd har tilkendegivet at ville udarbejde et sådant kodeks. I skrivende stund har Region Syd netop vedtaget et kodeks for god forvaltningsskik. Det bliver spændende at se, hvor mange kommuner der indfører et kodeks.

Endelig er der, hvad man kunne kalde de meniges frustrationer, som må siges at være et problem. Måske kan man både afhjælpe den og skabe en nyttig modvægt til den magtkoncentration, som borgmester/forvaltning kan udarte til, hvis man øger hjælpen til alle politikere. Der klages ofte over den store arbejdsbyrde, som gør det mindre attraktivt at være kommunalpolitiker. Mere administrativ støtte kunne her være en vej.

## Note

1. Samme år konkluderede en anden undersøgelse – endnu engang med udgangspunkt i samme datamateriale – at de kommunale topembedsmænd, som følge af det tætte samspil mellem politikere og embedsmænd og andre aktørers begrænsede betydning, snarere må karakteriseres som politiske aktører end som neutrale embedsmænd (Skovsgaard, 1985: 69).

## Litteratur

- Altinget* (2012). Dom: Frederiksberg måtte gerne fyre direktør. 9. november.
- BDO og Kromann Reumert (2015). Undersøgelse af hændelsesforløbet vedrørende tilpasning af serviceforanstaltninger for børn og unge i Odense kommune.
- Berg, Rikke (2000). *Den "gode" politiker: Et studie af politiske ledelsesværdier i kommunerne*. 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.
- Betænkning 1425/2002. *Indsigt i den kommunale administration*. København: Social- og Indenrigsministeriet.
- Blom-Hansen, Jens, Marius Ibsen, Thorkil Juul og Poul Erik Mouritzen (2012). *Fra sogn til velfærdsproducent. Kommunestyret gennem fire årtier*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Bo Smith-udvalget (2015). *Embedsmanden i det moderne folkestyre. Bo Smith-udvalgets rapport om samspillet mellem politikere og embedsmænd*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Bækgaard, Martin (2010). *Udvalgsmedlemskab, organisering og præferencer: Analyser af sektorisering i danske kommuner*. Aarhus: Forlaget Politica.
- Bækgaard, Martin (2013). Afhænger politikernes indflydelse af den administrative organisering? *Politica* 45 (2): 159-177.
- Bækgaard, Martin, Jens Blom-Hansen og Søren Serritzlew (2015). When politics matters: the impact of politicians' and bureaucrats' policy preferences on salient and nonsalient policy areas. *Governance* 28 (4): 459-474.
- Bækgaard, Martin, Morten Jakobsen og Ulrik Kjær (2013). Kommunalpolitikernes frustrationer (og glæder) ved arbejdet i kommunalbestyrelsen. *Økonomi og Politik* 86 (4): 3-17.
- Christensen, Jens Peter (1998). *Offentligt ansatte chefers ansvar: en udredning om visse forhold af betydning for offentlig ansatte chefers retsstilling*. København: Finansministeriet.
- Christensen, Jørgen Grønnegård, Robert Klemmensen og Niels Opstrup (2014). Politicization and the Replacement of Top Civil Servants in Denmark. *Governance* 27 (2): 215-241.
- Christensen, Jørgen Grønnegård, Niels Opstrup og Julie Grunnet Wang (2016). Embedsmandsdyderne og det ministerielle hierarki. *Politica*, 48 (4): 431-454.
- Dahler-Larsen, Peter (1997). Udvikling i kravene til danske kommunaldirektører belyst ved stillingsannoncer: en social konstruktion? *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 2: 119-142.

- Debatoplæg (1993). Debatoplæg om forholdet mellem politikere og embedsmænd i kommunerne. Kommunalteknisk Chefforening, Skoledirektørforeningen, Foreningen af Socialchefer, Skattechefforeningen og Kommunaldirektørforeningen, marts 1993.
- Ejersbo, Niels, Morten Balle Hansen og Poul Erik Mouritzen (1998). The Danish local government CEO: from town clerk to city manager, pp. 97-112 i Kurt Klaudi Klausen og Annick Magnier (red.), *The Anonymous Leader. Appointed CEOs in Western Local Government*. Odense: Odense University Press.
- Elklit, Jørgen og Ulrik Kjær (2013). Partiernes alliancemønstre før og efter valget, pp. 39-60 i Jørgen Elklit og Ulrik Kjær (red.), *KV09. Analyser af kommunalvalget 2009*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Fenger, Niels og Mette Kryger Gram (2016). Myter og realiteter omkring embedsmænds lydighedspligt og sondringen mellem ulovlige og klart ulovlige dispositioner. *Politica* 48 (4): 392-407.
- Folketingets ombudsmand (2015). Odense Kommunes behandling af børnesager. Skriftligt svar på klage fra Dansk Socialrådgiverforening, Region Syd. 13-10-2015. Dok.nr. 15/03577-54/MR.
- Frandsen, Annie Gaardsted (1998). Valgene lokalt: Landspolitik eller lokal politik?, pp. 252-261 i Jørgen Elklit og Roger Buch Jensen (red.), *Kommunalvalg*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Hansen, Morten Balle (1997). *Kommunaldirektøren - Marionet eller Dirigent. En organisations sociologisk undersøgelse af struktureringen af kommunaldirektørens arbejde med udgangspunkt i et aktør-struktur perspektiv*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Hansen, Morten Balle og Jeppe Eriksen (2006). Kommunernes administrative lederskab. På tærsklen til et nyt kommunalt danmarkskort. Spørgeskemaundersøgelse til kommunaldirektører, skole- og kulturdirektører, tekniske direktører og socialdirektører foråret 2006. *Kommunalpolitiske Studier* 23.
- Hansen, Morten Balle, Christine Pihlkjær Jensen og Jens Tannert Pedersen (2009). Kommunernes administrative lederskab. Spørgeskemaundersøgelse til medlemmerne af de kommunale chefforeninger efteråret 2008. *Kommunalpolitiske Studier* 25.
- Hansen, Morten Balle, Niels Opstrup og Anders Ryom Villadsen (2013). En administrativ elite under forandring: udviklingen i danske kommunale topchefers kollektive profil fra 1970 til 2008. *Politica* 45 (2): 178-194.
- Hood, Christopher (2010). *The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government*. Princeton: Princeton University Press.
- Ibsen, Marius (2004). Lægmandsstyre eller folkestyre?, pp. 36-49 i Jens Blom-Hansen, Asbjørn Sonne Nørgaard og Thomas Pallesen (red.), *Politisk ukorrekt. Festskrift til Professor Jørgen Grønnegård Christensen*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.

- Ibsen, Marius (under udgivelse). *Rammer, budgetinstitutioner og økonomi. Økonomistyringen i dansk kommuner 2008-13*. Ph.d.-afhandling, Syddansk Universitet.
- 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.
- Kjær, Ulrik (2015). En konkret politisk lederskabsbeslutning: Skal borgmesteren deltage i direktionsmøderne? pp. 148-168 i Nils Aarsæther og Knut. H. Mikalsen (red.), *Lokalpolitisk lederskab i Norden*. Oslo: Gyldendal.
- Kjær, Ulrik og Poul Erik Mouritzen (2003). *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Kjær, Ulrik og Niels Opstrup (under udgivelse). Borgmesterpartierne og borgmestrene i Jørgen Elklit, Christian Elmélund-Præstekær og Ulrik Kjær (red.), *KVI3*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Knudsen, Tim (2007). *Fra folkestyre til markedsdemokrati. Dansk demokratihistorie efter 1973*. København: Akademisk Forlag.
- Koch, Pernille Boye og Tim Knudsen (2014). *Ansaret der forsvandt*. København: Samfundslitteratur.
- Lokalavisen.dk* (2010). Kommunaldirektøren fritaget for tjeneste. 27. marts.
- Mouritzen, Poul Erik (1999). Kommunestyret i Danmark, pp. 415-443 i Ole Stig Andersen (red.), *Folketingets festskrift i anledning af grundlovens 150-års-jubilæum 5. juni 1999*. København: Gyldendal.
- Mouritzen, Poul Erik og James Svara (2002). *Leadership at the Apex. Politicians and Administrators in Western Local Governments*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.
- Nielsen, Jørn Flohr (1985). *Kommunal organisering. En undersøgelse af bindinger, konflikter og ændringer i kommunale forvaltninger*. Aarhus: Forlaget Politica.
- Nordskov Nielsen-udvalget (1993). *Fagligt etiske principper i offentlig administration – betegnelse afgivet af DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe september 1993*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Olsen, Asmus Leth (2013). Kommunalpolitikeres syn på statslig styring, enkeltsager, embedsmænd og egen indflydelse i perioden 1995-2013. *Økonomi og Politik* 86 (4): 18-32.
- Riiskjær, Erik (1982). *Kommunale forvaltningschefer*. Aarhus: Forlaget Politica.
- Rosenkilde, Kim og Cecilie Gormsen (2015). Rekordmange kommunale chefer fyres. *Altinget*, 23. oktober. <http://www.alinget.dk/artikel/143392-rekordmange-kommunale-chefer-fyres>
- Skovgaard, Carl-Johan (1985). Den kommunale forvaltning: Neutrale embedsmænd eller politiske aktører, pp. 53-70 i Søren Villadsen (red.), *Lokalpolitisk organisering. Organisationer, bevægelser og partier i kommunalpolitikken*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Smith, Bo og Jørgen Grønnegård Christensen (2016). Embedsmænd som dydens vogtere eller demokratiets tjenere. *Politica* 48 (4): 373-391.

Tynell, Jesper (2014). *Mørkekygten. Embedsmænd fortæller om politisk tilskæring af tal, jura og fakta*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.

## Bilag 1: Kilder til gennemgangen af sagerne

Generelt: Udgangspunktet har været sager, som er kendt fra den offentlige debat. Der er foretaget en søgning i Social- og Indenrigsministeriets og Statsforvaltningens resumédatabase, men dette har ikke ført til yderligere sager. Det bemærkes, at de to kommunale sager, der omtales i indledningen til Koch og Knudsen (2014), ikke er taget med, dels fordi de skønnes at have begrænset principiel rækkevidde, dels fordi de ikke førte til stor omtale i de nationale medier. Der er også foretaget en søgning i Infomedia, dels med henblik på, om der skulle være andre sager, dels med henblik på at tilvejebringe materiale om hver af sagerne.

Den mere konkrete omtale er bygget på følgende kilder:

Tønder:

Brügger, Mads og Nikolaj Thomassen (2007). *Grænselandet. Tøndersagen efterforsket*. København: Lindhardt og Ringhof.

Brønderslev:

Socialministerens besvarelse af samrådsspørgsmål i Folketingets socialudvalg, 17. juni 2011.

Esbjerg:

Ankestyrelsens undersøgelse af sagsbehandlingen på børneområdet i Esbjerg Kommune 2012.

Rebild:

BDO. Rebild Kommune.

Revisionsberetning nr. 4. Regnskabet 2013.

Farum:

Farum-kommissionens beretning, 2012.

Hillerød:

Lokalavisen.dk, 17. marts, 2010. Kommunaldirektøren fritaget for tjeneste.  
*Computerworld*, 3. maj, 2010.

Frederiksberg:

*Altinget*, 9. november, 2012. Dom: Frederiksberg måtte gerne fyre direktør.

Odense:

BDO og Kromann Reumert (2015). Undersøgelse af hændelsesforløbet vedrørende tilpasning af serviceforanstaltninger for børn og unge i Odense kommune.

Folketingets ombudsmand (2015). Odense Kommunes behandling af børnesager. Skriftligt svar på klage fra Dansk Socialrådgiverforening, Region Syd. 13-10-2015. Dok.nr. 15/03577-54/MR.

Region Syd:

Statsforvaltningen: Undersøgelse vedr. bistand til tidligere regionsrådsformand I forbindelse med valgkamp ved folketingsvalg.