



Faglig uavhengighet eller politisk lojalitet?

Norske kommunedirektørers balanse mellom fag og politikk.

Professional autonomy or political loyalty?

How Norwegian Chief Municipality Officers handles the balance between profession and politics.

Dag Ingvar Jacobsen

Professor, Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag, UiA

dag.i.jacobsen@uia.no

Harald Baldersheim

Professor emeritus, Institutt for statsvitenskap, UiO

harald.baldersheim@stv.uio.no

Nadja Sophia Bekkelund Kühn

Universitetslektor, Senter for anvendt kommunalforskning, UiA

nadja.s.kuhn@uia.no

Sammendrag

Den nye kommuneloven fra 2020 har som en eksplisitt intensjon å klargjøre skillet mellom politikk og administrasjon, i praksis skillet mellom øverste administrative leder – Kommunedirektør – og ordfører. Denne studien tar for seg hvordan skillet mellom politikk og administrasjon i kommunene faktisk fortøner seg for norske kommunedirektører. Den empiriske studien er en survey sendt samtlige kommunedirektører i Norge høsten 2020 (354) med en svarprosent på 58 (n=206). Spørreskjemaet besto av fire vignetter med beskrivelser av reelle valg situasjoner, standardiserte valgalternativer, samt åpne kommentarer til vignettene. Resultatene indikerer at forholdet mellom politikk og administrasjon i enkelte saker oppleves som en relativt klar linje som i liten grad krysses, mens det i andre typer saker legges opp til en utstrakt dialog mellom politikk og administrasjon for å finne en felles løsning. Mest overraskende er det at kommunedirektørene i sine åpne kommentarer viser seg å ta betydelige hensyn til politiske signaler også i saker som kunne anses som rent administrative. Dette kan tolkes som en type «dyp politisering» der politiske hensyn er noe som kommunedirektøren legger inn i sitt beslutningsgrunnlag også i saker som etter loven klart er tillagt den administrative lederen.

Nøkkelord

Politikk-administrasjon, politisering, kommuner, kommunedirektør

Abstract

One of the intentions of the new Local Government Act adopted in 2020 was to sharpen and clarify the distinction between politics and administration, in practice the relation between the municipal director and the mayor. This study focuses on how this distinction functions in practice. The empirical study consists of a survey sent to all muni-

cipal directors in Norway (354) with a response rate of 58% (n=206). The questionnaire consisted of four vignettes describing real-life situations, standardized choices associated with each vignette, as well as open comments for each vignette. The results indicate that the relation between politics and administration can in some cases be regarded as a rather clear line that is rarely crossed by the municipal director. In other cases (issues), the relation is much more characterized by dialogue to find common solutions. The most surprising finding is that the municipal directors in their open comments to the vignettes also show that they take political signals into consideration even when making decisions that by law are defined as being «purely» administrative (administrative appointments). This is interpreted as a type of «deep politicization» where the municipal director, even in cases assigned to him/her by law, takes into account political signals.

Keywords

Politics-administration, politicization, municipalities, municipal director

Introduksjon

Det norske politiske systemet er basert i at det er et prinsipielt skille mellom politikk og administrasjon (Jacobsen, 1997; Jacobsen, 1977). Politikere velges og skiftes ut med jevne mellomrom for å gjenspeile endringer i befolkningens preferanser og ønsker. Rekruttering til det administrative apparatet skjer fra meritokratiske kriterier (utdanning og relevant erfaring). Administrasjonen består av fagpersoner ansatt i stillinger som skal være faste eller i alle fall strekke seg over et lengre tidsrom enn det politikerne skal sitte (valgperiode) for å sikre kontinuitet og stabilitet (Weber, 1971). Hvor sterkt dette skillet står i det norske systemet kom nylig klart til uttrykk i ny kommunelov som trådte i kraft i 2021, der lovgivningen er utformet for å «(...) legge til rette for et skarpere skille mellom politikk og administrasjon (...)» (Baldersheim et al., 2021, s. ii).

Hvor mulig er det å trekke et klart skille mellom politikk på den ene siden, og administrasjon på den andre? Det prinsipielle skillet mellom politikk og administrasjon er igjen fundert i en tanke om at det finnes politiske og administrative saker, og dermed at noen saker er politiske, mens andre er administrative. Skillet går tilbake til Weber (1971) som hevdet at saker av verdimeslig karakter hørte hjemme i den politiske sfæren, mens mer tekniske saker skulle behandles administrativt. I praksis viser det seg likevel at det ser ut til å være vanskelig å trekke et klart skille mellom politikk og administrasjon. «Skjæringsflaten» mellom det politiske og det administrative fremstår heller som en sone der forholdet mellom politikk og administrasjon er overlappende, uklart, og skiftende over tid og på tvers av situasjoner. Spesielt gjelder dette på ledernivå, der politisk og administrativ ledelse møtes. I enkelte sammenhenger er det en utstrakt samhandling og sammenblanding, mens det i andre sammenhenger fremstår som to klart forskjellige «banehalvdeler» (Alford et al., 2017). Relasjonen er i mange tilfeller komplementær og/eller konkurrerende heller enn dikotom (Svara, 2008; Svara, 2006; Svara, 2001; Nelson and Svara, 2015; Verschuere and Bach, 2012; Demir, 2009; Alford et al., 2017). Politikere kan av og til spille en aktiv rolle i det som kan oppfattes som rene administrative vurderinger, for eksempel ved administrative ansettelser og innkjøp av materiell. På den annen side kan administrasjonen unnlate å legge frem informasjon som er politisk uønsket, og de kan forme politikk gjennom selve implementeringen (se Jacobsen 1997 for en oversikt over denne forskningen).

Fremdeles har vi relativt begrenset innsikt i hva som kan forklare at noen administrative ledere, i noen situasjoner, velger en viss type atferd fremfor en annen (Alford et al., 2017; Jacobsen, 2006; van Dorp, 2018). Mye av den nyere forskningen på området viser en betydelig variasjon i administrative lederes atferd vis-a-vis politisk nivå. Forhold som kan skape slik variasjon, er for eksempel politiske verdier og holdninger (Watson, 1997), administrativt handlingsrom og ansiennitet (Roman, 2017), formell struktur (Wei et al., 2019;

Baekgaard, 2011), demografiske trekk og utvikling over tid (Jacobsen, 2006), kommunikasjonsklima, fordeling av ansvar, samt politisk tillit (Gron & Salomonsen, 2019), grad av profesjonalisering i administrasjonen (Baekgaard et al., 2018), politikeres erfaring og forventninger samt administratorenes rolleforståelser (Demir and Reddick, 2012, Zhang and Feiock, 2010, Nalbandian, 2004), og fagforeningers kobling til administrasjonen (Kirkhaug & Mikalsen, 2009).

Svært lite av denne forskningen er knyttet til det essensielle elementet at politikk og administrasjon i stor grad er knyttet til hva slags *type saker* som behandles (for et unntak, se Demir, 2009). Denne studien tar som utgangspunkt at det i et hvert politisk-administrativt system behandles en rekke ulike typer saker, og dermed at sakens karakter vil ha betydning for hva slags atferd som administrative ledere velger overfor politisk nivå. Det analytiske utgangspunktet er James Svaras skille mellom fire ulike typer saker fra de rent politiske til de rent administrative: politikk, politikktutforming, organisasjonsutforming, og administrasjon. Den empiriske antakelsen her er at administrative ledere i svært liten grad vil opptre aktivt i saker som oppfattes som rent politiske, mens de vil avvise politisk innblanding i saker som oppfattes som rent administrative. I saker der det er mer uklart hva som er politikk og hva som er administrasjon – i Svaras modell betegnet som politikktutforming og organisasjonsutforming – antas det at administrative ledere i større grad vil vektlegge samhandling og interaksjon med det politiske nivået.

For å studere den eventuelle sammenhengen mellom sakstype og administrativ atferd overfor politisk nivå, konstruerte vi fire korte «fortellinger» (vignetter) for å illustrere ulike sakstyper som behandles i relasjonen mellom politikk og administrasjon. For hver fortelling ble kommunedirektørene gitt tre mulige alternative atferdsvalg. Den atferden vi var interessert i å kartlegge, ble definert som ulike handlinger som kan illustrere atferd på ulike sider av en skala som beveger seg fra politisk lojalitet eller lydhet, via diskusjon og rådføring (interaksjon), til faglig uavhengighet. Data brukt i denne artikkelen er basert på en survey gjennomført høsten 2020 til alle landets kommunedirektører. 206 svarte, noe som gir en svarprosent på 58. Utvalget er høyst representativt i forhold til trekk ved norske kommuner og ved kommunedirektørene, og skulle gi en meget god oversikt over hvordan norske kommunaldirektører mener det er «korrekt» å opptre i forholdet mellom politikk og administrasjon.

Forholdet politikk-administrasjon – betydningen av type sak

I sitt essay om «Hva er politikk?» påpeker Weber (1971, s. 4) at politiske saker alltid er de som påvirker «(...) fordeling, opprettholdelse eller forskyvning av maktinteresser.» Kort sagt er politiske saker der valg av løsninger vil prioritere en eller noen grupper fremfor noen andre. Slike saker er knyttet til verdispørsmål, altså hva og hvem som ønskes prioritert, og dermed ikke noe der det foreligger et objektive kriterium for å kunne si hva som er best. Uenighet om hva som er den beste løsningen, er et sentralt trekk ved slike saker, en uenighet som ikke kan løses ved å samle inn mer kunnskap. Denne definisjonen av politiske saker finnes igjen i Lowis (Lowi, 1972) vektlegging av politikk som bruk av tvang for å prioritere mellom grupper gjennom enten regulering, eller fordeling og omfordeling av goder. Administrative saker defineres derimot som saker som kan avgjøres via «(...) et system av grunner som lar seg diskutere på et rasjonalt grunnlag – dvs. enten subsumpsjon under normer, eller avveining av mål og midler.» (Weber 1971, s. 133). Dette er videreutviklet i Simons skille mellom «verdivurderinger» og «faktavurderinger», eller mellom mål og midler (Simon, 1971, s. 4-6). For Simon inngikk vurderinger i et hierarki der noen representerer mål og verdier, mens andre representerer midler og faglige løsninger. Ideelt sett skal dermed administrasjonen

legge frem faglige vurderinger i saker for å gi politikere best mulig grunnlag for valg mellom alternativer med ulike verdikonsekvenser. Dette skal de gjøre uten å ta hensyn til politiske ønsker, administrasjonen skal her opptre faglig uavhengig og, når verdier og mål er satt, skal administrasjonen finne den beste måten å iverksette disse på. Da skal de opptre politisk lojalt. Administrasjonen skal altså i prinsippet ikke spille noen aktiv rolle i politikeres valg mellom verdier og mål, mens politikerne ikke skal spille noen aktiv rolle i faglige vurderinger i saksforberedelser og når det gjelder den beste måten å implementere politiske vedtak på (Jacobsen, 1977).

Mye forskning har vist at det er grunnleggende vanskeligheter knyttet til en slik dikotomisering av politikk og administrasjon. Saker som i utgangspunktet ser faglige og administrative ut, kan politiseres (Wlezien, 2005), valg av midler kan bli definert som verdivalg (Jacobsen 1997), og det kan være vanskelig å skille fakta fra verdimeslige vurderinger (Railton, 1986). I praksis ser det ut til å være flere tilfeller der saker kan betraktes som både politiske og administrative, noe som også er rasjonalen bak Svaras (1985; 2006) oppdeling av området mellom politikk og administrasjon i fire ulike «soner». En sone defineres av typiske saker og hvilke aktører som har hovedansvaret for disse.

Den første sonen – politikk – er knyttet til saker som innebærer fordeling og omfordeling, noe som også i stor grad skaper konflikt mellom ulike politiske interesser. Beslutninger i denne sonen tas gjennom forhandlinger, argumenter og avstemming. Dette er en sone nokså utelukkende forbeholdt politisk valgte representanter, og normativt sett en sone som administrasjonen ikke bør bevege seg inn på (Weber, 1971; Overeem, 2005). I den andre ytterenden finner vi administrasjon som i hovedsak handler om den daglige drift. Dette er en sone det ofte fremheves at politikere ikke bør bevege seg inn i (Kettl, 2000; Kettl, 2002; Osborne and Gaebler, 1992). I mellom disse to ytterpunktene finnes to andre soner. Den ene er politikktutforming, der grunnlaget for beslutninger legges. Her spiller både politikk og administrasjon en rolle, men politikere spiller den viktigste og avgjørende rollen. Administrasjonen deltar likevel aktivt her med bidrag om hva som er mulig å gjennomføre innenfor både faglige og økonomiske rammer (Lægreid & Olsen, 1978; Olsen, 1978). Den andre er «organisasjonsutforming» som i all hovedsak dreier om den mer overordnede utformingen av den administrative organisasjonen. Det kan være grunnleggende struktur, sentrale rutiner og prosedyrer, samt ansettelser av helt sentrale lederposisjoner. Her spiller administrasjonen en hovedrolle, men det er også en sone der politikere ofte vil ønske å bevege seg på grunn av de politisk interessante effekter strukturell design av organisasjoner kan ha (Egeberg & Trondal, 2018). De ulike sonene illustreres i følgende figur (etter Svara 2006; Jacobsen 1997):

Politikkens domene



Figur 1. Forholdet politikk – administrasjon delt inn i ulike soner

Et slikt perspektiv på forholdet mellom politikk og administrasjon tar det for gitt at det *ikke* eksisterer en klar og entydig arbeids- og ansvarsfordeling mellom det politiske og det administrative nivå, men at dette er noe som vil variere mellom ulike soner. I noen soner – «politikk» og «administrasjon» – er det sannsynlig at det foreligger relativt klare forståelser av hvordan ansvarsfordelingen skal være, og dermed hva slags atferd som er «korrekt». I slike tilfeller kan politiske og administrative ledere utøve ledelse innenfor relativt klart avgrensede rammer. I andre soner – «organisasjonsutforming» og «politikkutforming» er det derimot vanskeligere å trekke en klar grense. I politikkutforming kan det ofte forekomme saker der det finnes gode faglige argumenter mot noe som ønskes av politiske ledere. Et eksempel her kan være påpeking av uheldige sider ved kontantstøtte knyttet til integrering, eller positiv effekt av høye bompengesatser på trafikkmengde. Organisasjonsutforming vil i mange tilfeller kunne ses som rene faktabaserte vurderinger knyttet til hvordan administrative ressurser best kan utnyttes, men kan også ha mer «skjulte» effekter knyttet til prioritering av saksområder. I slike tilfeller vil det være mer uklart hvorvidt de vurderingene som foretas er verdimeslige eller faktuelle (van Dorp and t Hart, 2019; van Dorp, 2018).

Videre vil vi anta at administrasjonens atferd overfor politisk nivå vil variere etter hvordan administrasjonen definerer de sakene som er oppe til vurdering. Med utgangspunkt i Jacobsen (1977) antar vi at «ytterpunktene» av atferdsvalg er «politisk lojalitet» og «faglig uavhengighet». *Politisk lojalitet* innebærer at administrasjonen primært vektlegger politiske ønsker og signaler, også når dette står i motstrid til det som oppleves som faglig den beste løsningen. Dette kan innebære å innstille på et alternativ som er politisk ønsket, men ikke oppleves som det faglig beste. Eller det kan være å opprette en stilling som er politisk ønsket, men som man opplever som unødvendig ut fra faglige hensyn. *Faglig uavhengighet* er å velge en atferd der man ikke primært tar hensyn til politiske ønsker og signaler, men i større grad vektlegger faglige og profesjonelle standarder. Dette kan være å legge frem en saksfremstilling og forslag til vedtak som er uønsket på politisk nivå, men som er godt faglig begrunnet. Eller det kan være å stå hardt på at ansvaret for organisering av egen administrasjon kun er lederens ansvar, selv om det er sterke politiske stemmer som er negative til for eksempel en omorganisering. I tillegg kan det tenkes at administrasjonen vil velge en atferd «mellom» politisk lojalitet og faglig uavhengighet. Dette er en type atferd der administrasjonen velger å gå i dialog med det politiske nivå for å se om det er mulig å komme frem til en omforent løsning som ivaretar både politiske og administrative interesser og synspunkter. Dette vil vi kalle for *samhandling*.

Ved å koble karakteristika ved saken og de tre typene atferd kan det utvikles noen antakelser – og et mer åpent spørsmål – om hva slags administrativ atferd som vil dominere i ulike typer saker (eller «soner»). I saker som kjennetegnes av «administrasjon», vil vi forvente at kommunedirektøren i all hovedsak vil stå sterkt på de faglige vurderingene, nettopp fordi det er direktørens domene. Her vil det være lite rom for politikeres innblanding, selv om det nok i enkelte tilfeller kan tenkes at politikerne ønsker å gå inn i denne typen saker. I saker som defineres som «organisasjonsutforming» og «politikkutforming» – saker der det ifølge Svava (2006), Mouritzen og Svava (2002) og Alford et al (2017) er snakk om en «delt sone» – vil det være mer sannsynlig at administrasjonen velger en type atferd karakterisert ved samarbeid. Dette vil gi seg utslag i diskusjoner, drøftinger og forhandlinger mellom politiske og administrative aktører for å komme frem til en omforent forståelse av hva som er passende atferd.

I den siste typen saker – «politikk» – er det derimot vanskeligere å formulere noen klare antakelser om administrativ atferd. På den ene siden kan det tenkes at jo mer saken nærmer seg «politikk», desto sterkere vil presset være på administrasjonen om å velge en atferd kjennetegnet av politisk lojalitet. På den annen side er det fullt mulig at slike saker vil frembringe en stikk motsatt atferd, nemlig en sterk vekt på faglig uavhengighet. For å unngå å bli involvert i et politisk spill, kan det tenkes at administrasjonen «trekker seg tilbake» og sterkt understreker sin faglige rolle. Det blir et poeng i seg selv å ikke tilpasse seg politiske ønsker for å unngå å bli assosiert med politisk konflikt og spill.

Metode og data

En survey ble sendt til alle landets kommunedirektører høsten 2020. Saken ses altså kun fra kommunedirektørens side, noe som selvfølgelig er en svakhet all den tid forholdet mellom politikk og administrasjon i sin natur er en relasjon. Resultatet kunne sikkert blitt annerledes hvis samme spørsmål hadde blitt stilt til kommunepolitikere, for eksempel ordførere. På samme måte er det en svakhet knyttet til det å måle atferd gjennom et spørreskjema. Resultatene gir altså mer svar på hva slags atferd kommunedirektørene mener er korrekt eller «passende», enn den atferden de faktisk utviser i en konkret situasjon. Hva de mener er korrekt atferd er likevel i seg selv interessant, da det kan si mye om hvilke normer som gjelder på dette området. 354 skjema ble sendt ut, og 206 svarte (svarprosent 58%). Skjema ble først sendt ut digitalt til e-post adresse, og det ble purret to ganger. Frafall ble kontrollert mot kjønn, geografi og kommunistørrelse, og på alle tre dimensjoner viser utvalget meget stort samsvar med populasjonen. Med utgangspunkt i Svaras (2006) fire soner mellom politikk og administrasjon, formulerte vi fire ulike saker/situasjoner («vignetter») for å illustrere hver sone (se figur 1). For å måle administrativ atferd skisserte vi tre handlingsalternativer for hver vignett. Det ene svaralternativet illustrerer en sterk vektlegging av faglig autonomi, det andre illustrerer en rolle med vekt på samhandling, og det tredje en vektlegging av politisk lojalitet. Under er en detaljert beskrivelse av de fire vignettene og deres svaralternativer.

Sakstype: Administrasjon	«Det er besluttet at det opprettes en ny stilling som rådgiver i kommunedirektørens stab. Stillingen lyses ut på vanlig måte, og det kommer flere kvalifiserte søkere. Kommunedirektøren har ansvaret for tilsettingsprosessen og innstiller en av søkerne til stillingen ut fra faglig grunnlag. Den personen som innstilles har en fortid som sentral politiker i kommunen, og var i den tiden involvert i flere betente politiske konflikter. Kommunestyret/formannskapet gir klare signaler til kommunedirektøren om at de ikke ønsker denne personen ansatt i en sentral stilling i rådmannens stab der vedkommende vil få betydelig kontakt med politisk nivå.»
Svaralternativ: Faglig autonomi	Orienter kommunestyret/formannskapet om at det løpende personalansvar i kommunen – inkludert ansettelser – er kommunedirektørens ansvar, og deretter ansette personen som ble innstilt.
Svaralternativ: Interaksjon og samarbeid	Ta saken opp igjen med kommunestyret/formannskapet for å se om det er mulig å gjøre noen endringer i (den innstiltes) stilling slik at ansettelsen kan oppfattes som «mer spiselig»
Svaralternativ: Politisk lojalitet	Endre innstillingen slik at den søkeren som stod på andreplass rykker opp til førsteplass

Vignetten beskriver en situasjon knyttet til en ansettelse av en person i administrasjonen. Dette er i henhold til kommuneloven et område der kommunedirektøren har klart ansvar. Her skal vi altså forvente at kommunedirektørene vil vektlegge faglig uavhengighet sterkt.

Sakstype: Organisasjonsutforming	«Kommunestyret har med stort flertall vedtatt en «heltidspolitikk». I vedtaket står det eksplisitt at «fremtidig utlysninger av stillinger skal være 100%-stillinger». Kommunedirektøren har i forbindelse med denne debatten gitt klare signaler til politikerne – basert på innspill fra sine ledere – om at dette vedtaket er urealistisk. I praksis fortsetter kommunen som før å lyse ut like mange deltidsstillinger, ofte helt ned i 7 %. Dette får flere politikere til å reagere.»
Svaralternativ: Faglig autonomi	Orienter kommunestyret/formannskapet om at vedtaket fremdeles er urealistisk, og at det er helt nødvendig å fortsette med flere deltidsstillinger
Svaralternativ: Interaksjon og samarbeid	Ta saken opp igjen med kommunestyret for å se om det er mulig å komme frem til et kompromiss der det politiske vedtaket er mindre absolutt
Svaralternativ: Politisk lojalitet	Sende en instruks til etatslederne om at fremtidige utlysninger skal være 100%-stillinger, og at alt annet er politisk uakseptabelt

Historien omhandler en sak som i prinsippet (etter ny kommunelov) er kommunedirektørens ansvar. Her er det likevel snakk om et mer overordnet spørsmål knyttet til personalpolitikk, noe som gjør politikerne til delvis legitime aktører. Her forventes at kommunedirektørene i større grad vektlegger interaksjon og samarbeid med politisk nivå.

Sakstype: Politikktutforming	«Kommunestyret/formannskapet har bedt administrasjonen utrede en vanskelig sak knyttet til utbygging av et nytt boligområde. Saken berører en rekke aspekter (naturområder, infrastruktur, forhold til private utbyggere, m.m.) som det er betydelig politisk konflikt om. Utredningen er basert på faglige innspill fra egen administrasjon og eksterne eksperter. Den faglig beste løsningen er en løsning kommunedirektøren vet at kommunestyret/formannskapet ikke er enig i. Forslaget har dermed liten sannsynlighet for å bli vedtatt.»
Svaralternativ: Faglig autonomi	Innstille i saken basert på den faglige vurderingen i utredningen
Svaralternativ: Interaksjon og samarbeid	Drøfte saken med kommunestyret/formannskapet for å se om det er mulig å få gjennom saken hvis det gjøres mindre endringer.
Svaralternativ: Politisk lojalitet	Ta den tilbake til administrasjonen med beskjed om at dette ikke er politisk mulig å gjennomføre og at et politisk akseptabelt alternativ må fremmes.

Dette er en sak der det foreligger en uenighet mellom faglige og politiske råd/ønsker. Kommunedirektøren vil gjennom sin saksfremstilling kunne påvirke politiske valgmuligheter. Også her forventes en sterk vektlegging av samhandling med politisk nivå for å se om det er mulig å utvikle en felles forståelse og forslag til vedtak.

Sakstype: Politikk	«Kommunedirektøren har utredet en vanskelig politisk sak der det er to alternativer, alternativ A og alternativ B. Kommunedirektørens utredning av saken konkluderer med at begge alternativene er omtrent likeverdige, men med ulike styrker og svakheter. Kommunestyret/ formannskapet er på sin side er klart positive til alternativ A, og klart negative til alternativ B. Ordfører ber derfor kommunedirektøren om at alternativ A fremstilles som det beste alternativet i saksfremlegget til formannskapet/kommunestyre.»
Svaralternativ: Faglig autonomi	Fremme saken slik utredningen viser, slik at begge alternativene fremstår som likeverdige
Svaralternativ: Interaksjon og samarbeid	Drøfte saken med kommunestyret/formannskapet for å finne en tilfredsstillende løsning
Svaralternativ: Politisk lojalitet	Ta den tilbake til administrasjonen med beskjed om å lage en utredning der alternativ A fremstår som best

Saken illustrer en situasjon der det legges politisk press på kommunedirektøren om å legge frem et forslag som «stemmer overens» med politisk ledelses ønsker, samtidig som det er liten faglig forskjell mellom de to alternativene. Her står kommunedirektøren i en vanskelig situasjon. Det er et politisk press fra majoriteten i det politiske organet om å fremstille saken på en måte som er i konflikt med de faglige synspunktene. Hvis kommunedirektøren velger en slik atferd (politisk lojalitet), vil han/hun imidlertid bli en deltaker i det politiske spillet, noe som kan slå uheldig ut i senere situasjoner der kommunedirektøren kan anklages for å ha opptrådt politisk. Dermed er det vanskelig å ha en klar forventning til hva slags atferd – politisk lojalitet, samhandling, eller faglig uavhengighet – som vil velges.

Svarene på disse vignettene blir så utdypet gjennom et åpent spørsmål der kommunedirektørene ble bedt om å kommentere og utdype valgene. Tabell 1 viser antall kommentarer til hver vignett, samt antall ord i kommentarene for å indikere omfanget av disse.

Tabell 1. Antall kommentarer til hver av de fire vignettene. Antall ord – min og maks – i kommentarene.

Vignett	Antall kommentarer	Ord totalt (min – maks)
Politikk	20	491 (2 -67)
Politikkutforming	34	584 (6 – 52)
Organisasjonsutforming	26	573 (4 – 49)
Administrasjon	42	809 (4 – 44)

Det ble gjennomført en induktiv innholdsanalyse av alle kommentarene. Hver kommentar ble først gitt en kode med indikasjon på dens innhold. Kommentarer med lignende koder ble deretter plassert i en felles kategori. Kommentarer som falt i flere kategorier, ble splittet og/eller fordelt på flere kategorier. Kategoriene vil altså overlape til en viss grad. Dette ble først gjort for hver vignett, dernest ble det foretatt en analyse for å identifisere eventuelle «superkategorier» som dekker flere underkategorier.

Resultater

Analysen er todelt. Først er det en kvantitativ deskriptiv gjennomgang av svarene på de fire vignettene for å kartlegge variasjon i atferdsvalg etter type sak. Den andre analysen er en kvalitativ, induktiv innholdsanalyse av kommentarene til to av spørsmålene der atferdsalternativet «faglig uavhengighet» er sterkt dominerende. Dette for å få en mer nyansert begrunnelse for hvorfor dette svaralternativet ble valgt.

De fire sakene/vignettene kan videre sammenstilles med hva slags rolle som kommunedirektøren prioriterer. De tre svaralternativene gjenspeiler et rollevalg som kan kalles henholdsvis «politisk lojalitet» (gitt tallverdien 3), «samhandling» (tallverdi 2) og «faglig uavhengighet» (tallverdi 1).

Tabell 2. Samlet svar på de fire vignettene/sakstypene. N=193 – 199. Prosent

	Administrasjon	Org.utforming	Politikkutforming	Politikk
Faglig uavhengighet (1)	83 %	30 %	54 %	88 %
Samhandling (2)	12 %	64 %	43 %	9 %
Politisk lojalitet (3)	5 %	6 %	3 %	3 %
Gjennomsnitt (standardavvik)	1,2 (0,5)	1,8 (0,6)	1,5 (0,6)	1,2 (0,4)

Svarene på de fire «vignettene» viser for det første at idealet om politisk lojalitet står svært svakt. Det er få som mener det er riktig å tilpasse seg til politiske ønsker. Det er også et massivt flertall som mener at faglig uavhengighet er den riktige rollen å innta i saker som enten er «rent» administrative eller «rent» politiske. Dette er to områder der skillet mellom politikk og administrasjon virker klart, og da er det tydelig at det oppfattes som helt korrekt å innta en faglig uavhengig rolle. I ytterpunktene, altså der forholdet mellom politikk og administrasjon i stor grad oppleves som en dikotomi, rendyrkes altså den faglige uavhengigheten.

Situasjonen er ganske forskjellig i de to sakene som illustrerer «mellomsonene» i Svaras modell. Også her står faglig uavhengighet svært sterkt, men det er også en betydelig andel som vil velge dialog og diskusjon her. Dette understreker Svaras (2001) poeng om at det er i disse to sonene at overlappingen mellom politikk og administrasjon kommer klarest frem, noe som også former kommunedirektørens atferdsvalg.

Data indikerer også ganske klart at kommunedirektørene ville velge ulike atferdsalternativer i de ulike situasjonsbeskrivelsene/sakene. Dette kan vi se ved at svarene på de fire vignettene korrelerer relativt lite (vises i tabell 3).

Tabell 3. Korrelasjon (Spearman's rho) mellom svar på de fire vignettene. N=185-193. * = sig LE .10, ** = sig LE .05, *** = sig LE .01

	Administrasjon	Organisasjonsutforming	Politikkutforming
Administrasjon	1,0		
Organisasjonsutforming	0,14*	1,0	
Politikkutforming	0,05	0,06	1,0
Politikk	0,14**	0,04	0,16**

Det er noen svake positive korrelasjoner, altså at enkelte kommunedirektører har en tendens til å velge det samme atferdsalternativ uansett hva slags sak som behandles. Forsøk på å konstruere en indeks bestående av svar på de fire vignettene gir en Chronbach's alpha som ikke er høyere enn 0,27. Dette tyder på at det er liten grunn til å anta at det er spesielle atferdstyper som går igjen for den enkelte kommunedirektør. Kommunedirektører som velger for eksempel politisk lojalitet i en type sak, har altså kun små tendenser til å velge samme atferdsalternativ i en annen type sak. Atferden til den enkelte kommunedirektøren varierer altså i hovedsak til innholdet i den saken som beskrives.

Resultatene for vignetten som illustrerer «politikk», er kanskje det mest interessante enkeltfunnet i den foregående analysen, da fordi vi ikke hadde noen klar teoretisk forventning til hva slags atferd som ville bli valgt. Dermed er det interessant å se nærmere på hvilke begrunnelser som eventuelt gis for dette valget, noe de åpne kommentarene til hver vignett gir oss muligheten til gjøre. Av spesiell interesse er det å sammenligne svarene på denne vignetten med vignetten som står «i motsatt ende» av sonen, men der svarene er omtrent like. En stor majoritet av kommunedirektørene svarte at de ville velge faglig uavhengighet i begge disse sakene. Analysen er kun gjort for kommentarer avgitt av respondenter som krysset av for svaralternativet som indikerte faglig uavhengighet. Dermed kan vi få frem om begrunnelsene for valgene også er like.

For vignetten om «politikk» resulterte innholdsanalysen i to ganske tydelige kategorier med til sammen 13 av totalt 19 kommentarer. Den første kategorien (7 kommentarer) omhandler kommentarer om at politikerne i kommunen ikke ville opptrådt slik som det er beskrevet i vignetten. To typiske kommentarer er: «*Ville ikke skjedd her*», og «*Ordfører prøver aldri å påvirke min innstilling*». Disse kommentarene fremmer et syn der det oppleves omtrent som utenkelig at ordfører (og politikere) skulle legge et slikt press på administrasjonen. Dette tyder på at politikerne i et slikt tilfelle opplever at de krysser en klar linje, noe de altså unngår.

Den andre kategorien (6 kommentarer) legger mer vekt på kommunedirektørens formelle rolle og ansvar ifølge kommuneloven. To typiske kommentarer er: «*Utredningsplikten = k-dir sitt ansvar. Politikken må selv begrunne sine vedtak*» og «*Vi legger frem vår innstilling basert på sentrale lover og regler, tidligere lokalpolitiske føringer og et faglig vurdering og skjønn. Om politikerne ønsker å endre tidligere politiske føringer eller å lage nye, gjør de selvfølgelig det*». Dette signaliserer at når kommunedirektøren beveger seg inn mot den politiske sonen, så trekker administrasjonen seg tilbake og overlater ansvaret til det politiske nivået. Linjen mellom politikk og administrasjon blir her en klar grense som ikke skal krysses.

De resterende 6 kommentarene utgjorde ikke en felles kategori, og er dermed utelatt. Samlet sett faller kommentarene i en superkategori som vi kan kalle «klar grense». I denne saken oppleves grensen som klar, både fra politisk nivå (første kategori) og administrativt nivå (andre kategori). Dette er altså en grense som verken politikere eller administrasjon ønsker å krysse.

Kodingen av kommentarene for de respondentene som valgte «faglig uavhengighet» for vignetten om «administrasjon», resulterte i fire kategorier med til sammen 31 av totalt 33 kommentarer. Den første kategorien (11 kommentarer) inneholder kommentarer som påpeker at situasjonsbeskrivelsen er urealistisk i deres kommune. Illustrerende kommentarer er «*Søkt problemstilling. Ville neppe innstilt vedkommende*» eller «*Tviler på jeg ville innstilt en med denne fortiden i kommunen!*» Selv om respondentene i vignetten krysser av for at de ville innstilt den kontroversielle kandidaten, så kommenterer de likevel at de neppe ville innstilt denne i første omgang. Dette kan ikke leses som noe annet enn at de fleste vil legge politiske signaler til grunn for en ansettelse, og at en politisk kontroversiell bakgrunn kan

være viktig i en totalvurdering av ansettelse i en stilling som vil måtte samhandle med politisk nivå.

Den andre kategorien (10 kommentarer) går på at kandidaten også måtte ha blitt vurdert ut fra bredere hensyn enn rent faglige. Kommentarer som belyser dette er: «*Jeg vil anta at kommunedirektøren har gjort en helhetsvurdering i saken som gir grunnlag for ansettelse på tross av hendelser i fortiden*» eller «*Jeg ville vurdert egnethet grundig...*». Her understreker kommunedirektørene at søkere til slike stillinger aldri kun vil bli vurdert ut fra rent faglige hensyn. Egnethet i bredere forstand, herunder evne til samhandling med politisk nivå, vil bli tillagt vekt på administrativt nivå før ansettelse. Det forutsettes altså at kandidaten har blitt grundig vurdert, og at ansettelsen dermed også er forsvarlig tross politiske innvendinger. Igjen et tegn på at politiske forhold tillegges betydelig vekt.

Den tredje kategorien (5 kommentarer) består av de som velger en svært klar faglig uavhengig atferd, og påpeker at ansettelser er kommunedirektørens ansvar. Illustrerende kommentarer er «*Søkt eksempel. Hverken kommunestyret eller formannskapet vil i praksis være informert om en slik ansettelse, langt mindre ha den oppe som sak*» eller «*viktig å skille på roller – nå er personene admin ansatt som admin leder*». I disse kommentarene påpekes det en linje, men denne gangen en linje som trekker en klar grense mot hva som er kommunedirektørens (administrasjonens) ansvar. Saken vil ikke en gang komme opp på politisk nivå.

Den fjerde kategorien (5 kommentarer) dannes av kommentarer som egentlig skulle tilsi at de også hadde valgt et annet svaralternativ på selve kategorien, nemlig samarbeid/interaksjon. Dette illustreres gjennom kommentarer som «*men ville orientert og diskutert med Formannskapet og forklart valget mitt*» eller «*Jeg ville ikke orientert kommunestyre/formannskap, men hatt en dialog med ordfører*». Kommentarene her viser en administrasjon som står på sin sak tross politisk kritikk, men som også går i dialog for å forklare valget som gjøres. Slike dialog/forklaring fører likevel ikke til endring i innstilling.

De andre kommentarene faller ikke i noen klare kategorier med flere respondenter. Sammenlignet med svarene for politikk-vignetten, er det mindre «klar grense» i denne saken. Her er det mer snakk om «klar linje, men...», altså med forbehold. En stor gruppe som krysser av for at de ville velge å innstille den omstridte kandidaten, skriver i kommentaren at de likevel ikke ville gjort det! Kombinert med gruppen respondenter som i kommentaren sier de vil gå i dialog med politisk nivå, og de som forutsetter at dette er noe som har vært vurdert i prosessen før innstillingen, er det mye som tyder på at man også i det som prinsipielt sett kunne betraktes som rent administrative saker, vektlegger politiske signaler.

Diskusjon

Skal man trekke noe generelt ut av funnene vi har presentert i analysen, må det være at forholdet mellom politikk og administrasjon – sett fra den administrative siden – i hovedsak kan ses både bestående av linjer, en grense og en sone (Alford et al., 2017). I saker som vi operasjonaliserte som «rent politiske» og «rent administrative», er det et overveldende flertall av kommunedirektørene som ikke velger å gå i drøfting eller dialog med politisk nivå (her: ordfører). I denne typen saker ser det ut som om kommunedirektørene trekker en nokså klar linje mellom politikk og administrasjon. Som forventet er det også en klar tendens til at kommunedirektørene søker mot dialog i saker som ligger mer i grenselandet mellom politikk og administrasjon. Slike saker kan bedre betegnes som en «felles sone». Samtidig inneholder resultatene noen overraskelser.

Den første overraskelsen er at kommunedirektørene nærmest uansett hva som kjennetegner saken, betrakter atferdsvalget «politisk lojalitet» omtrent som uaktuelt. Å ikke gi etter

for politisk press fremstår dermed i stor grad som en institusjonell standard, altså noe som går på tvers av alle kommunene. Slike standarder er regler for passende atferd i en gitt situasjon, og som gjelder for alle som befinner seg i en type organisasjon eller organisatorisk felt (Ahrne et al., 2000, Røvik, 2007). På enkelte områder er standardene klare, mens de på andre områder gir et betydelig rom for fortolkning og dermed for ulike handlinger (March and Olsen, 1989). Å ikke velge betingelsesløs politisk lojalitet ser ut til å være en klar standard som gjelder ganske universelt, på tvers av ulike saksfelt og -typer.

Faglig uavhengighet står spesielt sterkt i saker som er definert som rent politiske og rent administrative. For å forstå dette, er det klargjørende å gå inn i begrunnelsene for disse valgene. Når det gjelder saken som illustrerer «politikk», så går de fleste begrunnelsene for å velge faglig uavhengighet på en form for markering av at saken nå er ute av den administrative sonen og klart inne i den politiske. De valg som foretas nå er politikernes ansvar, og da er det viktig for kommunedirektørene å vise at man har holdt den faglige standarden og at det som politikerne velger ikke er administrasjonens ansvar. Sonen har altså en klar grense, og når denne nås trekker administrasjonen seg tilbake, og markerer dette (Alford et al 2017, s. 760).

Svarene på vignetten som måler «ren administrasjon» gir også inntrykk av en klar grense, og i mindre grad av å være en sone, men kommentarene som kommer frem til denne vignetten, tyder på at det her er snakk om en grense med en annen grad av «porøsitet». Grensen for administrasjonen å bevege seg inn i den politiske sfæren virker nokså ugjennomtrengelig. I tilfeller der denne grensen utfordres, trekker de fleste kommunedirektørene seg tilbake til den rent administrative sonen og understreker det faglige og lovmessige ansvaret (blant annet til utredningsplikten). Det virker heller ikke som om kommunedirektørene opplever at politikerne forsøker å krysse denne grensen. Når det gjelder grensen mellom det rent administrative og det politiske, er bildet mer uklart. Kommunedirektørene velger som sagt å krysse av for et atferdsalternativ som understreker faglig uavhengighet, samtidig som en stor gruppe i kommentarene klart tilkjenner at politiske signaler ville vært viktige når egnethet til en kandidat skal vurderes. Idealet (svarene på vignettene) om klar faglig uavhengighet står sterkt, men i realiteten (svarene i kommentarene) er situasjonen i mye større grad preget av at man tar hensyn til politiske signaler. Dette kan knyttes til det Bello and Spano (2015) kaller for en «dyp politisering» der administrative ledere står fritt til å ta sine valg, men må stå til ansvar overfor politikerne hvis dette valget har negative konsekvenser som også kan ha innvirkning på politikere og politikk.

I saker som faller «i mellom» ytterpunktene ledelse og politikk, er normene tydeligvis mindre entydige, noe vi ser i den betydelige variasjonen i svar. Her vil noen vektlegge samhandling, mens andre i større grad vil holde fast på den faglige uavhengigheten. Samtidig er det klart at funnene her samsvarer i stor grad med forventningen om at man i saker som kan klassifiseres som «organisasjonsutforming» og «politikkutforming» i større grad vil finne en sone med et delt ansvar mellom politikk og administrasjon. I slike saker står idealet om samhandling sterkt.

Samlet sett støtter funnene opp under tidligere forskning på forholdet politikk-administrasjon der det antydes at det er et tilnærmet dikotomt skille mellom de to «ytterpunktene» i Svaras skala: «ledelse» og «politikk». Komplementaritet er først og fremst noe som i praksis viser seg i de to «mellompunktene»: administrasjon og politikkutforming (Demir, 2009). Dette betyr at forholdet mellom politikk og administrasjon også i norske kommuner i stor grad formes etter hva slags type sak som er oppe til behandling. Sakens innhold og karakter skaper en spesiell type atferd (politisk lojalitet, faglig uavhengighet eller samarbeid). For en norsk kommunedirektør vil sakens karakter være et helt sentral kontekstuel

forhold som det må tas hensyn til når atferd skal velges. Typen sak utgjør altså en del av den «rasjonalitetskontekst» bestående av et sett forventninger til hva slags atferd som er «passende» i den gitte situasjonen (March & Olsen, 1989, s. 21-26). Rasjonaliteten er altså kontekst-spesifikk (Klein et al., 2020; Wang, 1996). Funnene i denne undersøkelsen viser da også at kommunedirektørens atferdsvalg varierer signifikant etter hva slags type sak det er snakk om. Dette understøtter også at relasjonen mellom politikk og administrasjon er kontekstspesifikk (Jacobsen, 2006; Demir, 2009; Demir and Reddick, 2012; Alford et al., 2017).

Det andre hovedpoenget som kan trekkes ut av denne studien, er at forholdet mellom politikk og administrasjon ser ut til å være både en sone og en linje, men at noen linjer er så klare at de utgjør en grense. I saker som kan betegnes som «organisasjonsutforming» og «politikkutforming», er det svært mange av kommunedirektørene som velger en type atferd der man går i samhandling med politisk nivå. Samtidig ser linjen mot den politiske sonen ut som en klar grense man ikke krysser. Når saken er kommet over i den rent politiske sfæren trekker administrasjonen seg ut. Samtidig er det en klar linje mot politisk påvirkning i den administrative sfæren, men også her tas det klart hensyn til hvorvidt rent administrative avgjørelser kan få politiske konsekvenser. Linjen mellom det rent administrative og det politiske ser ut til å være mer gjennomtrengelig for politiske signaler og innflytelse, enn grensen til det politiske er for administrative signaler og innflytelse.

Figur 2 illustrerer dette ved å justere den mer generelle modellen vi viste til i begynnelsen av artikkelen.

Politikkens domene



Figur 2. Forholdet politikk – administrasjon delt inn i ulike soner: kommunedirektørens opplevelse

Resultatene fra vignettene antyder at administrasjon nesten utelukkende defineres som et ansvar for kommunedirektøren, men de kvalitative kommentarene nyanserer dette bildet og viser at det er en betydelig politisk innflytelse også i denne sonen. Derimot er det svært lite rom for administrativ inntreden i den politiske sonen. Da trekker kommunedirektørene seg tilbake og vektlegger den faglige uavhengigheten sterkt. Organisasjonsutforming er i stor grad en delt sone, der kommunedirektørene legger sterk vekt på samhandling og drøfting, mens politikktutforming er det i noe mindre grad. Dette er selvfølgelig situasjonen sett fra kommunedirektørens side. Det er ikke utenkelig at sentrale politikere vil definere situasjonen noe annerledes.

Hvor overraskende er så disse funnene i den norske kommunekonteksten? Den kollegiale modellen som ligger til grunn for politisk organisering av norske kommuner, innebærer en sterk vektlegging av dialog og samarbeid (Jacobsen, 2020). Samtidig er mange kommuner

små, og kontakten mellom det politiske og administrative nivået er ganske naturlig tett. At et slikt dialogbasert ideal også da ville stå sterkt i forholdet mellom politikk og administrasjon er dermed ikke veldig overraskende. Det er mer overraskende at idealet om faglig uavhengighet står så sterkt. Dette er muligens en konsekvens av en stadig styrking av administrativ ledelses posisjon vis-a-vis politikere i de siste tiår. Revisjonen av kommuneloven i 1994 styrket klart rådmannens rolle ved å samle ansvaret for saker presentert for politisk nivå (utredningsplikten), et ansvar som ble ytterligere forsterket i den siste revisjonen av kommuneloven (2020). Den siste revisjonen av kommuneloven inneholder også flere andre endringer som styrker kommunedirektørens faglige posisjon overfor politikerne, blant annet ved å eksplisitt gi kommunedirektøren et samlet ansvar for hele den kommunale administrasjonen (Nguyen Duy, 2021). Disse endringene har uten tvil gjort de formelle rammene rundt relasjonen mellom det politiske og det administrative nivået i norske kommuner likere de rammene vi finner på statlig nivå. At den faglige uavhengigheten står så sterkt som denne studien viser, tyder også på at de mer uformelle normene som regulerer forholdet mellom politikk og administrasjon på lokalt nivå, i stor grad ligner de retningslinjene som ligger til grunn for sentralt nivå (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019).

Prosjektet er finansiert av KS, og gjennomført i regi av Senter for anvendt kommunalforskning, Fakultet for samfunnsvitenskap, Universitetet i Agder

Litteratur

- Ahrne, G., Brunsson, N. & Gartsen, C. (2000). Standardizing through Organization. I Brunsson, N. & Jacobsson, B. (Red.) *A World of Standards*. Oxford: Oxford University Press.
- Alford, J., Hartley, J., Yates, S. & Hughes, O. (2017). Into the Purple Zone: Deconstructing the Politics/Administration Distinction. *American Review of Public Administration*, 47, 752-763.
- Askim, J., Karlsen, R. & Kolltveit, K. (2017). Political appointees in executive government: Exploring and explaining roles using a large-N survey in Norway. *Public Administration*, 95(2), 342-358. <https://doi.org/10.1111/padm.12272>
- Baekgaard, M. (2011). The Impact of Formal Organizational Structure on Politico-Administrative Interaction: Evidence from a Natural Experiment. *Public Administration*, 89(3), 1063-1080. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2010.01872.x>
- Baekgaard, M., Mortensen, P. B. & Seeberg, H. B. (2018). The Bureaucracy and the Policy Agenda. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(2), 239-253. <https://doi.org/10.1093/jopart/mux045>
- Baldershiem, H., Nguyen Duy, I., Hye, L., Jacobsen, D. I., Kuhn, N., Silva, N. E. & Øgård, M. (2021). *Styrket lederskap i kommunal sektor – gjeldende rett, roller og rolleforståelse mellom folkevalgte og kommunedirektører*. Delrapport 2. Kristiansand: Senter for anvendt kommunalforskning (UIA).
- Bello, B. & Spano, A. (2015). Governing the purple zone: How politicians influence public managers. *European Management Journal*, 33(5), 354-365. <https://doi.org/10.1016/j.emj.2015.04.002>
- Demir, T. (2009). The Complementarity View: Exploring a Continuum in Political-Administrative Relations. *Public Administration Review*, 69(5), 876-888. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2009.02037.x>
- Demir, T. & Reddick, C. G. (2012). Understanding Shared Roles in Policy and Administration: An Empirical Study of Council-Manager Relations. *Public Administration Review*, 72(4), 526-535. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02551.x>
- Egeberg, M. & Trondal, J. 2018. *An Organizational Approach to Public Governance*, Oxford: Oxford University Press.

- Gron, C. H. & Salomonsen, H. H. (2019). In the Mayor We Trust? Trust as the Micro-Foundation of Complementary Politico-Administrative Relations in Local Governments. *Administration & Society*, 51(4), 581-606. <https://doi.org/10.1177/0095399718791541>
- Jacobsen, D. I. (1997). *Administrasjonens makt*. Bergen, Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D. I. (2006). The relationship between politics and administration: The importance of contingency factors, formal structure, demography, and time. *Governance-an International Journal of Policy and Administration*, 19(2), 303-323. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2006.00316.x>
- Jacobsen, D. I. (2020). *Perspektiver på kommunenorge*, Bergen: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, K. D. (1977). *Teknisk hjelp og politisk struktur*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Kettl, D. A. (2000). *The Global Public Management Revolution*, Washington DC, Brookings Institution.
- Kettl, D. A. (2002). *The Transformation of Governance*, Baltimore, John Hopkins University Press.
- Kirkhaug, R. & Mikalsen, K. H. (2009). Coping with Autonomy Antecedents of interaction between bureaucrats and politicians. *Public Management Review*, 11(2), 137-154. <https://doi.org/10.1080/14719030802685735>
- Klein, D., Marx, J. & Scheller, S. (2020). Rationality in context On inequality and the epistemic problems of maximizing expected utility. *Synthese*, 197(1), 209-232. <https://doi.org/10.1007/s11229-018-1773-0>
- KOMMUNAL- OG MODERNISERINGSDEPARTEMENTET (2019) *Om forholdet mellom politisk ledelse og embetsverket*. Det kongelige kommunal og moderniseringsdepartement. https://www.regjeringen.no/contentassets/8145632385cb477cba018d4a8dfaf6f8/no/pdfs/om_forholdet_mellom_politisk_ledelse_og_embetsverk.pdf
- Lowi, T. J. (1972). Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, 32(4), 298-310. <https://doi.org/10.2307/974990>
- Lægred, P. & Olsen, J. P. (1978). *Byråkrati og beslutninger*. Oslo: Universitetsforlaget.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press.
- Nalbandian, J. 2004. Politics and administration in council-manager government: Differences between newly elected and senior council members. *Public Administration Review*, 64(2), 200-208. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2004.00361.x>
- Nelson, K. L. & Svava, J. H. (2015). The Roles of Local Government Managers in Theory and Practice: A Centennial Perspective. *Public Administration Review*, 75(1), 49-61. <https://doi.org/10.1111/puar.12296>
- Nguyen Duy, I. (2021). *Styrket lederskap i kommunal sektor – gjeldende rett, roller og rolleforståelse mellom folkevalgte og kommunedirektør*. Kristiansand: UIA Senter for anvendt kommunalforskning.
- Olsen, J. P. (1978). Folkestyre, byråkrati og korporativisme. I Olsen, J. P. (Red.) *Politisk organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: The Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Addison-Wesley.
- Overeem, P. (2005). The Value of the Dichotomy: Politics, Administration, and the Political Neutrality of Administrators. *Administrative Theory & Praxis*, 27(2), 311-329. <https://doi.org/10.1080/10841806.2005.11029490>
- Railton, P. (1986). Facts and Values. *Philosophical Topics*, 14(2), 5-31. <https://doi.org/10.5840/philtopics19861421>
- Roman, A. V. (2017). The Determinants of Public Administrators' Participation in Policy Formulation. *American Review of Public Administration*, 47(1), 102-129. <https://doi.org/10.1177/0275074015577799>
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner*, Oslo, Universitetsforlaget.

- Svara, J. H. (2001). The myth of the dichotomy: Complementarity of politics and administration in the past and future of public administration. *Public Administration Review*, 61(2), 176-183. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00020>
- Svara, J. H. (2006). Complexity in Political-Administrative Relations and the Limits of the Dichotomy Concept. *Administrative Theory & Praxis*, 28(1), 121-139. <https://doi.org/10.1080/10841806.2006.11029526>
- Svara, J. H. (2008). Beyond dichotomy: Dwight Waldo and the intertwined politics-administration relationship. *Public Administration Review*, 68(1), 46-52. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00834.x>
- Van Dorp, E. J. (2018). Trapped in the hierarchy: the craft of Dutch city managers. *Public Management Review*, 20(8), 1228-1245. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1383783>
- Van Dorp, E. J. & T Hart, P. (2019). Navigating the dichotomy: The top public servant's craft. *Public Administration*, 97(4), 877-891. <https://doi.org/10.1111/padm.12600>
- Verschuere, B. & Bach, T. (2012). Executive Agencies, Ministers, and Departments: Can Policy and Management Ever be Separated? *Administration & Society*, 44(2), 183-206. <https://doi.org/10.1177/0095399711412918>
- Wang, X. T. (1996). Domain-specific rationality in human choices: Violations of utility axioms and social contexts. *Cognition*, 60(1), 31-63. [https://doi.org/10.1016/0010-0277\(95\)00700-8](https://doi.org/10.1016/0010-0277(95)00700-8)
- Watson, R. P. (1997). Politics and public administration – A political profile of local bureaucrats in Alabama. *Administration & Society*, 29(2), 189-200. <https://doi.org/10.1177/009539979702900203>
- Weber, M. 1971. *Makt og byråkrati*, Oslo, Gyldendal.
- Wei, W. C., Butler, J. S. & Jennings, E. T. (2019). The Determinants of Municipal Structures on a Political-Administrative Dimension. *American Review of Public Administration*, 49(2), 189-202. <https://doi.org/10.1177/0275074018814876>
- Wlezien, C. (2005). On the salience of political issues: The problem with 'most important problem'. *Electoral Studies*, 24(4), 555-579. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2005.01.009>
- Zhang, Y. H. & Feiock, R. C. (2010). City Managers' Policy Leadership in Council-Manager Cities. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(2), 461-476. <https://doi.org/10.1093/jopart/mup015>