

Samspillet mellem borgmester og kommunaldirektør i danske kommuner

Storgaard, Jens Bach; Hansen, Morten Balle

Published in:
Oekonomi og Politik

Creative Commons License
Ikke-specificeret

Publication date:
2021

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

[Link to publication from Aalborg University](#)

Citation for published version (APA):
Storgaard, J. B., & Hansen, M. B. (2021). Samspillet mellem borgmester og kommunaldirektør i danske kommuner. *Oekonomi og Politik*, 2021(4), 129-146.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at vbn@aub.aau.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Samspillet mellem borgmester og kommunaldirektør i danske kommuner

Temanummer: Kulturdiplomati

Kommunernes politisk-administrative ledelse har fået et stadigt mere komplekst og voksende ansvarsområde igennem de seneste årtier. Her analyseres samspillet mellem borgmesteren og kommunaldirektøren. Mens der i 90'erne og 00'erne var en del forskning i borgmester- og kommunaldirektørrollen, har der været få analyser af samspillet efter kommunalreformen. Artiklen bidrager således med ny viden om ledelse på et område af stigende betydning i det danske samfund. Ud fra et review af litteraturen om samspillet mellem politik og administration anvendes

des en tilpasset version af Svaras heuristiske model (1990), Mouritzen og Svaras typologi (2002) og en sondring mellem 17 opgaveområder til at analysere samspillet. Vi finder såvel opdelte som overlappende opgaveområder samt enkelte opgaveområder med et særligt konfliktpotentialer i samspillet. Der er nogle klare generelle tendenser i arbejdsdelingen, men også store forskelle mellem kommunerne. Analysens implikationer for praksis og fremtidig forskning diskuteres.

Forestillingen om politikernes roller og samspil med forvaltningen

Forestillingen om politikernes roller og samspil med forvaltningen er i vidt omfang forbundet med ideen om en klar adskillelse mellem politik og forvaltning (Grønnegård Christensen o.a., 2017: 39; Weber, 1946; Simon, 1947). Men den forestilling er også blevet kritiseret og nuanceret, og forskellige alternative modeller for samspillet er blevet foreslået (f.eks. Peters, 1987). I denne artikel undersøger vi samspillet mellem borgmester og kommunaldirektør, sådan som det udspiller sig i de danske kommuner i 2020.

Borgmestrene og kommunaldirektørerne har ansvaret for store offentlige organisationer med omfattende budgetter. Samtidig har de det daglige ansvar for nogle af landets største arbejdspladser, og den kommunale opgaveløsning har stor betydning for lokalsamfundene og borgerne, hvilket gør samspillet mellem borgmestrene og kommunaldirektørerne til et relevant felt at undersøge.

Men i hvilket omfang er politik og forvaltning rent faktisk adskilt fra hinanden i dagens kommunale Danmark? Og ser politikere og forvaltning ens på, i hvilket omfang de to dimensioner er adskilt? Et oplagt sted at finde svar på disse spørgsmål er at zoome ind på spændingsfeltet mellem landets kommunale toppolitikere og øverste daglige leder af administrationen – borgmestrene – og landets kommunale topembedsmænd – kommunaldirektørerne – da rolle- og opgavefordelingen imellem de to kan ses som et konkret udtryk for, i hvilket omfang politik og forvaltning er adskilt fra hinanden.

JENS BACH STORGAARD

Sekretariatschef, Vækst- og Udviklingsforvaltningen, Jammerbugt Kommune, jbstorgaard@gmail.com

MORTEN BALLE HANSEN

Professor, Center for Organisation, Management og Administration (COMA), Institut for Politik og Samfund, Aalborg Universitet, mbh@dps.aau.dk

Vendes blikket mod tidligere international forskning i forholdet mellem politik og administration har særligt Peters (1987), Svava (1990, 1999, 2001, 2006, 2008), Hansen (2002), Hansen og Ejersbo (2002) samt Mouritzen og Svava (2002) leveret væsentlige bidrag. I en dansk kontekst har der siden starten af 1980'erne (Riiskjær, 1982; Flohr Nielsen, 1985) været foretaget flere undersøgelser, der på forskellig vis har belyst samspillet mellem politikere og embedsmænd i en kommunal kontekst. Som led i forskningsprojektet "Det Kommunale Lederskab" (Mouritzen, 1995) foretog Hansen i 1995 en sammenlignende undersøgelse af 15 kommunaldirektørers arbejde (Hansen, 1995: 3). Denne undersøgelse indgik i Hansens ph.d.-afhandling fra 1997, som var en omfattende organisationssociologisk undersøgelse af struktureringen af kommunaldirektørens arbejde med udgangspunkt i et aktør-strukturperspektiv, hvor 15 kommunaldirektører bl.a. blev interviewet og observeret i dagligdagen (Hansen, 1997: 105) i tiden før kommunalreformen, hvor der var 275 kommuner. Senest har Grøn m.fl. i 2015 og Bertelsen og Hansen i 2016 foretaget kvantitative surveys af samspillet mellem politikere og embedsmænd og kommunernes administrative lederskab (Grøn o.a., 2016: 5; Bertelsen og Hansen, 2016: 10). Begge surveys var målrettet en meget bred gruppe af kommunale chefer på både niveau 1, 2 og 3 samt kommunikations- og presseansvarlige medarbejdere (Grøn o.a., 2016: 5; Bertelsen og Hansen, 2016: 10) og var således et udtryk for et bredere embedsmandsperspektiv på samspillet, og hvordan embedsmændene oplevede "ledelsesrummet" i relation til politikerne. Derudover har Bertelsen og Hansen i 2016 tillige gennemført en survey målrettet danske borgmestre med henblik på bl.a. at belyse borgmestrenes rolleopfattelser og udfordringer (Bertelsen og Hansen, 2016: 2). Altså findes der både kvalitative studier af kommunaldirektørernes rolle samt flere surveys, der på forskellig vis kvantitativt belyser samspillet mellem politikere og embedsmænd set fra både et politisk og et administrativt perspektiv.

I forhold til de nævnte kvalitative studier af kommunaldirektørens virke i midten af 1990'erne og kvantitative surveys i midten af 2010'erne, så zoomer denne artikel specifikt ind på relationen mellem borgmestre og kommunaldirektører i 2020. Ud fra en landsdækkende survey suppleret med cases tilvejebringer artiklen både kommunale toppolitikeres og topembedsmænds perspektiv på samspillet – og derved bibringes ny empirisk viden på området 13 år efter kommunalreformen trådte i kraft.

Fra de første undersøgelser blev gennemført og frem til i dag er der sket markante forandringer i det kommunale landkort, hvor bl.a. antallet af kommuner er reduceret fra 275 til 98, de kommunale organisationer er blevet større, og den kommunale opgaveportefølje er blevet bredere. Dermed er det muligt af perspektivere artiklens resultater hen over en periode med store forandringer, som alt andet lige må forventes at have indvirket på rammerne for samspillet mellem borgmester og kommunaldirektør.

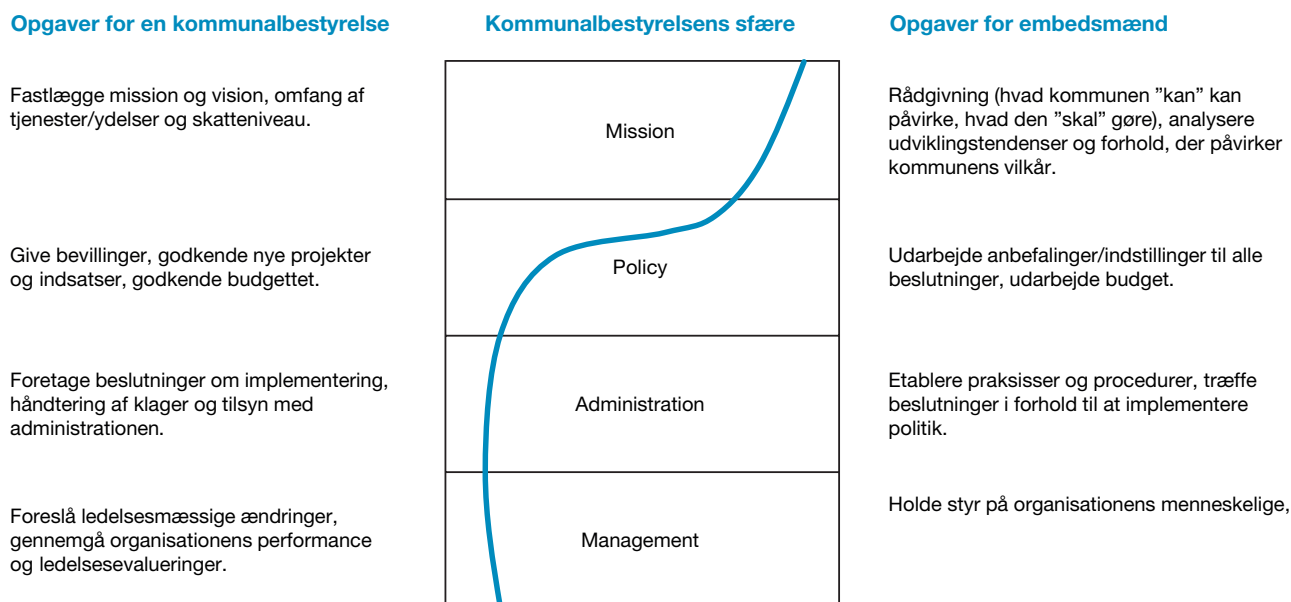
Formålet med at tilvejebringe denne nye empiriske viden er dels at få et mere nuanceret indblik i forholdet mellem politik og administration og samtidig

tegne et aktuelt billede af samspillet mellem kommunale toppolitikere og to-pembedsmænd – set fra begge perspektiver – hvilket kan bidrage med ny aktuel viden til den offentlige debat om samspillet mellem politikere og embedsmænd i Danmark anno 2020.

Dimensioner og opgaver i spændingsfeltet mellem politik og administration

Ifølge Svara (1985, 1990) består styrings- og arbejdsprocesserne i enhver organisation af de fire dimensioner: mission, policy, administration og management (Svara, 1990: 7). Opgaverne i hver af disse dimensioner bliver i en kommunal sammenhæng udført i en dikotomi mellem henholdsvis politikere og embedsmænd. Som illustreret i figur 1 indebærer mission-dimensionen opgaven med at definere det overordnede formål med organisationen – selve eksistensberettigelsen – og de visioner, som organisationen skal sigte mod at indfri. Policy-dimensionen indbefatter operationaliseringen af visioner og mål, som er defineret i mission-dimensionen. I administration-dimensionen implementeres og leveres den fastlagte service til borgerne, mens management-dimensionen indbefatter interne aktiviteter såsom koordinering af personalet, ansættelse og personalemæssige procedurer. Den kurvede linje i figur 1 illustrerer det mest almindeligt fundne mønster i forholdet mellem politik (politikere) og administration (embedsmænd) (Frederickson o.a., 2018: 22; Hansen og Ejersbo, 2002: 736).

Figur 1: Dikotomien mellem politik og administration – dimensioner af styringsprocesser



Kilde: Egen tilvirkning baseret på Svara (1985, 1990)

Figur 1 illustrerer, at politikerne i mission-dimensionen fastlægger eksempelvis skatteniveauet og omfanget af forskellige ydelser, mens embedsmændene

har en rådgivende og analyserende rolle. I policy-dimensionen fastlægger politikerne blandt andet budgettet og definerer generelle principper for, hvordan en given ydelse/service skal udmøntes. I denne dimension bidrager embedsmændene med anbefalinger (indstillinger) til politikernes beslutninger – både i forhold til budgetlægning og udmøntningen af serviceydelser til borgerne. I administration-dimensionen træffer politikerne blandt andet beslutninger i forhold til implementeringen og håndterer klager, mens embedsmændene etablerer procedurer og praksisser for, hvordan implementeringen af policies finder sted i organisationen. I management-dimensionen foreslår politikerne ledelsesmæssige ændringer og gennemgår organisationens performance, mens embedsmændene kontrollerer organisationens personalemæssige, materielle og informationsmæssige ressourcer med henblik på at understøtte vedtagne politikker og administrative funktioner (Frederickson o.a., 2018: 21).

Denne dikotomi og styringsprocesserne i forhold til dimensionerne mission, policy, administration og management udgør så at sige det samlede spændingsfelt mellem politik og administration, hvori samspillet mellem borgmester og kommunaldirektør udfolder sig i praksis. Denne teoretiske linse kan bidrage til at synliggøre, hvor grænsen mellem politik og administration i praksis befinder sig, når den anvendes til at iagttage og analysere konkrete samspilsrelationer borgmester og kommunaldirektør imellem. I forhold til denne artikel forventes det, at mønsteret i forholdet mellem politikere og embedsmænd (den kurvede linje i figur 1) i et vist omfang kan genfindes i rolle- og opgavefordelingen mellem borgmester og kommunaldirektør.

Fire idealtypiske rollekonstellationer mellem politikere og embedsmænd

Mouritzen og Svaras (2002) teoretiske typologi over rollekonstellationer kan ses som et forsøg på at relatere dikotomien mellem politik og administration til en rolleteori med politikere på den ene side og embedsmænd på den anden side. Typologien består af fire idealtypiske rollekonstellationer (Mouritzen og Svara, 2002: 26). Ved *separate roller* er der en klar og tydelig arbejdsdeling mellem politiker og embedsmand. Her er embedsmanden den neutrale implementeringsagent, som omsætter politikerens ideer til praksis. *Den autonome embedsmand* har en lige så stor (eller større) indflydelse som politiker. Her deltager embedsmanden i udviklingen af politik, mens politiker holdes ude af administrative spørgsmål. *Den responsive embedsmand* er underlagt politiker og er responsiv over for politikerens ønsker. Det indbefatter også de ønsker, som går ud over embedsmandens neutralitet. Ved *overlappende roller* kan politiker og embedsmand ikke adskille deres arbejdsopgaver tydeligt fra hinanden. I denne rollekonstellation er det uklart eller skiftende, hvem der har overtaget i relationen. Forventningen er her, at embedsmanden både skal være responsiv og neutral (Mouritzen og Svara, 2002: 26; Grøn o.a., 2016: 461).

Vi forventer, at rollekonstellationerne mellem borgmestrene og kommunaldirektørerne i overvejende grad vil være overlappende, da en empirisk undersøgelse blandt en bredere kreds af embedsmænd i Danmark foretaget af Grøn mfl. i 2015 indikerede, at en væsentlig del af opgaverne mellem politikere og embedsmænd er delte mellem de to (Grøn o.a., 2016: 15). Da undersøgelsen fra 2015 udelukkende er et udtryk for et administrativt perspektiv på opgavefordelingen (og dermed rollekonstellationen), kan man i denne artikels undersøgelse dog forvente at finde resultater, der viser en anden grad af og/eller variation i de overlappende rollekonstellationer, da denne undersøgelse som noget nyt indsamler data fra både et administrativt og et politisk perspektiv og således både spørger borgmestrene og kommunaldirektørerne om deres oplevelser af rolle- og opgavefordelingen i den konkrete rollekonstellation, som de fungerer i i praksis.

Datagrundlag: 49 borgmestre og 64 kommunaldirektører

Undersøgelsen baserer sig på to primære datakilder fra efteråret 2020 (Storgaard 2021). Den første er en survey blandt landets 98 borgmestre og 98 kommunaldirektører. Heraf har 49 borgmestre og 64 kommunaldirektører deltaget enten helt eller delvist. Surveyen er foretaget ved hjælp af SurveyXact. Den anden datakilde er otte interviews med henholdsvis fire borgmestre og fire kommunaldirektører i fire forskellige kommuner. Interviewene er gennemført som et casestudie af fire konkrete samspilsrelationer mellem borgmester og kommunaldirektør og kan ses som et indblik i en del af den variation i rolle- og opgavefordelingen, der er mellem borgmestre og kommunaldirektører i Danmark. De forskellige samspilsrelationer kan ses som et udtryk for særskilte, unikke ”profiler”, der hver især er et udtryk for den måde, som samspillet udfolder sig på i praksis.

Tabel 1: Oversigt over datakilder

Datakilde	Kort beskrivelse af datagenereringsmetode
I alt otte semistrukturerede interview med henholdsvis fire borgmestre og fire kommunaldirektører.	Semistrukturerede interviews med hver af borgmestrene og kommunaldirektørerne fra fire forskellige kommuner med afsæt i forudgående udfyldt spørgeskema. Interviewene handler dels om rolle- og opgavefordelingen mellem borgmester og kommunaldirektør set fra både et politisk og et administrativt perspektiv, og dels om grænsen mellem politik og administration mv. Interviewene har en varighed på mellem 1-1,5 time og er lyddoptaget på smartphone. Grundet Covid-19 er to interviews gennemført virtuelt.
Spørgeskema til landets 98 borgmestre og 98 kommunaldirektører.	Spørgeskemaundersøgelse til alle 98 borgmestre (n = 42-49) og 98 kommunaldirektører (n = 57-64) i de 98 kommuner (samme spørgeskema som er anvendt i de fire case-kommuner). Spørgeskemaerne er udarbejdet i og udsendt via værktøjet SurveyXact. Efter dataindsamlingen er databearbejdningen sket i SurveyXact samt programmet Microsoft Excel.

Spørgeskemaet er udarbejdet med afsæt i samme spørgeramme, som Grøn mfl. har anvendt i forbindelse med en tidligere undersøgelse af ledelsesrummet mellem politikere og embedsmænd fra 2016, som bygger på, at der helt overordnet er 17 forskellige opgaver, som offentlige topledere skal forholde sig til (Grøn o.a., 2016: 6). Grøn mfl. har på baggrund af eksisterende empiriske undersøgelser samt litteraturen om arbejdsdelingen mellem politikere og

embedsmænd i henholdsvis en Weberiansk, en New Public Management- og en New Public Governance-sammenhæng defineret de 17 opgaver, som skal løses i ledelsen af den offentlige sektor (Grøn o.a., 2016: 7). Opgaverne fremgår af tabel 2 i et appendiks bagerst i artiklen. Ud for hver af de 17 opgaver har respondenterne på en skala fra 1-5 angivet, hvorvidt opgaven primært varetages af enten kommunaldirektøren (1) eller borgmesteren (5). Derved er det muligt at få et billede af rolle- og opgavefordelingen imellem dem – og hvilken type rollekonstellation der er tale om, jf. Mouritzen og Svaras typologi.

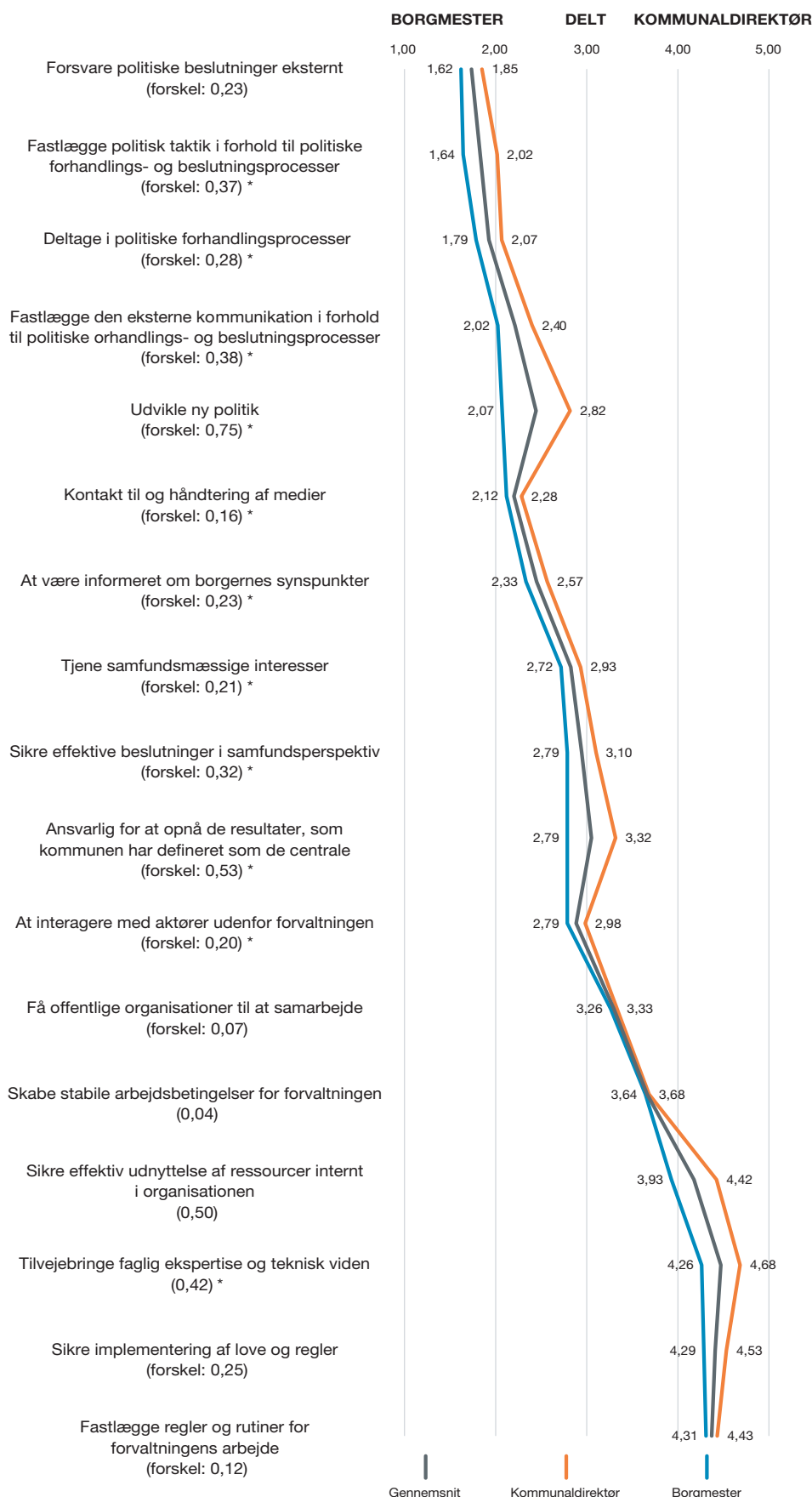
Resultater fra undersøgelse af samspillet mellem borgmestre og kommunaldirektører i 2020

Grænsen mellem politik og administration på tværs af landets kommuner

I gennemsnit er der 0,30 points forskel i borgmestrenes og kommunaldirektørernes vurderinger af de 17 forskellige opgaver. Den største enighed ses i forhold til opgaven *skabe stabile arbejdsbetingelser for forvaltningen*, hvor der blot er 0,04 points forskel, mens den største uenighed ligger i vurderingen af opgaven *udvikle ny politik*, hvor der er 0,75 points forskel. Vurderingerne er illustreret i figur 2.

Figur 2 viser, at der i store træk er en nogenlunde ensartet opfattelse af opgavefordelingen i de fleste opgaver. Når vi ser nærmere på opgaven med den største uenighed – udvikle ny politik – finder vi, at kommunaldirektørerne ser politikudviklingen som en delt opgave mellem politikere og embedsmænd, mens borgmestrene i højere grad ser det som en politikeropgave. I et eksempel fra en af case-kommunerne er det ifølge borgmesteren politikernes opgave at komme med forslag til politikudviklingen ud fra de politiske holdninger og værdier, der er udtrykt i valgprogrammet, mens embedsmændene har en anden rolle – nemlig at sikre to ting: 1) at dagsordenerne ”ovenfra” fra f.eks. staten bliver omsat til handling i kommunen og 2) at komme med forslag til, hvordan kommunen kan drives mere effektivt. En af kommunaldirektørerne i case-kommunerne skelner i sin ”politiske” ageren mellem, om han påvirker en politikudvikling internt i kommunen eller eksternt i forhold til andre kommuner, regionale eller nationale politiske dagsordener. En mulig forklaring på forskellen i borgmestrenes og kommunaldirektørernes vurderinger i opgaven *udvikle ny politik* kunne være, at kommunaldirektørerne har et bredere perspektiv på politikudviklingen og foruden den lokale politikudvikling også forholder sig til den regionale og nationale politikudvikling, hvor borgmestrene måske i højere grad forholder sig til den lokale partipolitiske politikudvikling internt i kommunen.

Figur 2: Spændingsfeltet mellem politik og administration i borgmester-kommunaldirektør-relationen



Note: Opgaver, der er markeret med en stjerne (*), er statistisk signifikante. Da der er tale om et gennemsnit af henholdsvis borgmestrene og kommunaldirektørernes vurderinger på tværs af kommunerne, kan vurderingerne i de konkrete borgmester-kommunaldirektør-relationer i de enkelte kommuner i praksis godt ligge tættere op ad hinanden, end disse tal udtrykker.

Tabel 3: Forskelle i borgmesters og kommunaldirektørs vurdering af opgaven udvikle ny politik

Opgave	Borgmester	Kommunaldirektør
Udvikle ny politik	<p>"Vi har jo valgprogrammet, det ligger herinde i skuffen, og det kender de godt. Men det er jo ikke sådan, at de skal komme med oplæg, der matcher [partiets] valgprogram. Det er det, vi gør selv... De skal komme med de oplæg, som de finder nødvendige i forhold til det, der sker på overordnet niveau og sige, 'Nu skal I tage stilling til det'... Og så kommer der nogen gange forslag fra Direktionen i forhold til, hvordan vi kan drive forretningen mere effektivt."</p>	<p>"...udadtil, der kan man agere næsten mere politisk, fordi der varetager du et samlet byråds interesser mens indadtil, der kan der være forskellige politiske interesser, og der skal kommunaldirektøren, han skal jo varetage hele byrådets interesser og de samlede interesser for dem. I samspil med borgmesteren kan han da også godt rådgive i forhold til, hvordan hans interesser bliver varetaget, men ikke sådan, at det på en måde går ud over den faglighed og den saglighed, som administrationen skal stå for. Det må det ikke. Vi skal stadigvæk fremstå og arbejde for, at der er en objektiv, faglig beskrivelse fra forvaltningen."</p> <p>"Engang imellem er det jo sådan, at ens forventning er ud fra det vidensniveau, man har. Og engang imellem er det også forvaltningens opgave at fortælle, hvad man kan få, og hvad det er for nogen udfordringer, der er, hvis ikke politikerne selv har set det. Så vi er også nødt til at være med til at drive på i forhold til ny politik. I vores kommune har det eksempelvis været omkring klimaspørgsmål, men det kan også være sådan noget med at sige: 'Skal vi ikke have en strategi for, hvor det er, at vi vil hen med kommunen, så vi sætter nogen af vores beslutninger ind i en strategisk ramme?'. Der synes jeg, at vi er nødt til at hjælpe dem med de rigtige redskaber til det."</p>

Resultaterne viser desuden, at kommunaldirektørerne vurderer, at der er en ligelig opgavefordeling, hvor 29,4 pct. af opgaverne primært er kommunaldirektøropgaver, 29,4 pct. primært er borgmesteropgaver, og 41,2 pct. er delte imellem dem. Samtidig vurderer borgmestrene, at en større andel af opgaverne primært er borgmesteropgaver (41,2 pct.), færre opgaver er delte (29,4 pct.), og at samme andel af opgaverne primært er kommunaldirektøropgaver (29,4 pct.). Altså vurderer borgmestrene, at de varetager en større andel af opgaverne, og at færre er delte, mens kommunaldirektørerne vurderer flere opgaver som delte og færre som borgmesteropgaver.

Rolle- og opgavefordelingen på tværs af landets kommuner er – ligesom i case-kommunerne – kendetegnet ved at have en overlappende rollekonstellation, da opgaveoverlappet ifølge gennemsnittet af borgmestrenes vurderinger spænder mellem ca. 29 pct. af opgaverne til ca. 42 pct. af opgaverne ifølge gennemsnittet af kommunaldirektørernes vurderinger. Dermed er der en tendens til, at kommunaldirektørerne i højere grad betragter en større andel af opgaverne som delte og færre som borgmesteropgaver, mens borgmestrene omvendt i højere grad vurderer, at færre opgaver er delte og flere primært varetages af dem selv.

Kommunaldirektørerne på tværs af landets kommuner mener i højere grad end borgmestrene, at embedsmænd bør sætte sig ind i den politiske ledelses hensigter og fremsætte forslag på linje med disse. Dette kunne indikere, at kommunaldirektørerne generelt i højere grad end borgmestrene anser den kommunale embedsmandsrolle som værende mere ”lydhør” og proaktiv overfor den politiske ledelse. Ca. otte pct. af kommunaldirektørerne og ca. 28 pct. af borgmestrene er uenige i udsagnet, hvilket indikerer, at borgmestrene på tværs af landet er væsentligt mere delte i dette spørgsmål end kommunaldirektørerne. På spørgsmålet om, hvorvidt embedsmænd skal være neutrale i forhold til de politiske partier og kun begrunde sine indstillinger med afsæt i ekspertkundskab og faglighed, er kommunaldirektørerne mere delte, da ca. 23 pct. er helt uenige/overvejende uenige, mens ca. 61 pct. er helt enige/overvejende enige. Her er ca. 13 pct. af borgmestrene helt uenige/overvejende uenige og ca. 66 pct. overvejende enige/helt enige. Med andre ord er der på tværs af landets borgmestre og kommunaldirektører i kommunerne forskellige opfattelser af, 1) i hvilken udstrækning embedsmænd bør fremsætte forslag på linje med den politiske ledelses hensigter, og 2) i hvilken udstrækning embedsmænd skal være helt eller kun delvis neutrale.

Generelt drøftes rollefordelingen mellem borgmestrene og kommunaldirektørerne en gang imellem, men kommunaldirektørerne oplever hyppigere end borgmestrene, at rollefordelingen drøftes. På tværs af landets kommuner tegner der sig et generelt billede af, at samspillet mellem borgmestrene og kommunaldirektørerne er kendetegnet af tandemledelse.

Rolle- og opgavefordelingen mellem borgmester og kommunaldirektør i fire af landets 98 kommuner

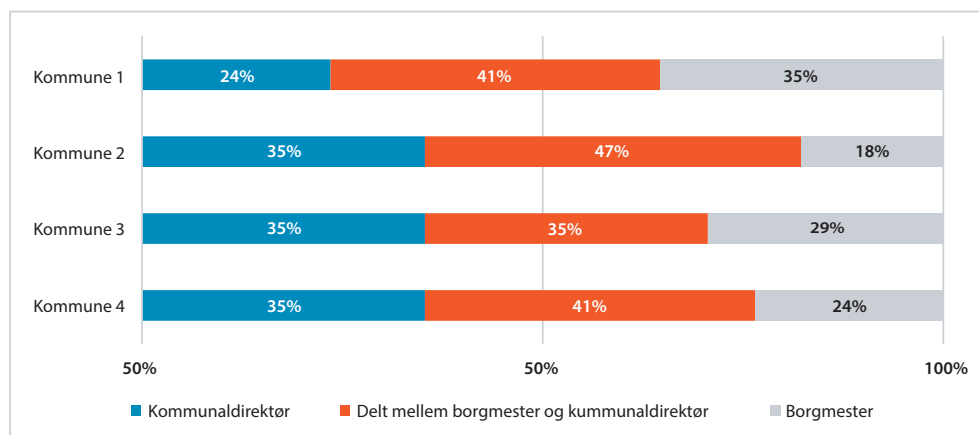
I fire af landets kommuner udgør andelen af de delte opgaver 35-47 pct., og mens de fire kommunaldirektører varetager en nogenlunde lige stor andel af opgaven, så er der en noget større variation i de fire borgmestres andele af opgaverne.

Rolle- og opgavefordelingen i de fire case-kommuner er i udpræget grad kendetegnet ved at have en overlappende rollekonstellation, da opgaveoverlappet mellem de enkelte borgmestre og kommunaldirektører varierer fra 35 pct. til 47 pct.

På linje med tendensen på tværs af landets kommuner mener kommunaldirektørerne i case-kommunerne i højere grad end borgmestrene, at embedsmænd bør sætte sig ind i den politiske ledelses hensigter og fremsætte forslag på linje med disse. Igen er der en indikation af, at kommunaldirektørerne i højere grad end borgmestrene anser den kommunale embedsmandsrolle som værende mere ”lydhør” og proaktiv i forhold til den politiske ledelse. På spørgsmålet om, hvorvidt embedsmænd skal være neutrale i forhold til de politiske partier og kun begrunde sine indstillinger med afsæt i ekspertkundskab og faglighed, er tre ud af de fire borgmestre helt enige heri, mens den sidste borgmester skiller sig ud ved at være næsten helt uenig. Kommunaldirektø-

terne er overvejende enige i udsagnet, men også her er der en spredning i forhold til graden af enighed. Altså tegner der sig i case-kommunerne et billede af, at samspillet mellem borgmester og kommunaldirektør er kendetegnet af tandemledelse, hvor kommunaldirektørens ledelsesrum og -ansvar løbende etableres i samspil med borgmesteren.

Figur 3: Gennemsnit af borgmestrenes og kommunaldirektørernes vurderinger af opgavefordelingen i de fire case-kommuner (andel af samlede opgaver i procent)



Kilde: Data fra egen undersøgelse. Baseret på besvarelser fra fire borgmestre og fire kommunaldirektører.

Note: Tilfælde, hvor tallene ikke giver præcis 100 pct., skyldes afrunding.

Overlappende roller er den mest dominerende konstellation i kommunerne

Resultaterne viser, at mellem 35-41 pct. af opgaverne opfattes som delte mellem borgmestrene og kommunaldirektørerne i de fire case-kommuner. Dette sammenholdt med, at både borgmestrene og kommunaldirektørerne generelt mener, at embedsmænd dels skal lytte til den politiske ledelses hensigter og fremsætte forslag på linje med disse og dels være neutrale, indikerer, at der i udpræget grad er tale om *overlappende roller*. Borgmestrene og kommunaldirektørerne kan ikke helt tydeligt adskille deres arbejdsopgaver helt fra hinanden, og flere af dem giver udtryk for, at de dagligt er i tæt kontakt og ofte aftaler, hvem der tager hvilke opgaver i skiftende sammenhænge. Med andre ord tegner der sig et billede af, at det er skiftende, hvem der har overtaget i relationen, mens det samtidig forventes, at embedsmanden både skal være responsiv og neutral. Dog vurderer kommunaldirektørerne i højere grad end borgmestrene, at deres roller overlapper hinanden, og særligt opgaven omkring at udvikle ny politik er der en forskellig holdning til, hvorvidt det er en delt opgave eller primært en borgmesteropgave – kommunaldirektørerne ser det som en delt opgave, mens borgmestrene i højere grad ser det som en borgmesteropgave. Dermed er resultaterne i vid udstrækning i overensstemmelse med vores forventning om, at rollekonstellationerne i overvejende grad er overlappende, og at der samtidig er variationer i de overlappende rollekonstellationer. Resultaterne understøtter således Bo Smith-udvalgets konklusioner.

sion fra 2015 om, at politikeres og embedsmænds roller i nutidens kommuner overlapper hinanden (Bo Smith-udvalget, 2015: 213).

Ensartet opfattelse af grænsen mellem politik og administration på de fleste opgaveområder

Zoomer man ind på spændingsfeltet mellem politik og administration i dette opgaveoverlap, kan man iagttage en grænse mellem politik og administration, hvor der – set fra både et politiker- og embedsmandsperspektiv – i store træk er en nogenlunde ensartet opfattelse af, hvor grænsen går, da der i gennemsnit blot er 0,3 points forskel på borgmestrenes og kommunaldirektørernes vurderinger af de 17 opgaver. Den største grad af uenighed kan ses i forhold til *policy*-dimensionen, hvor opgaven med at udvikle ny politik vurderes med en forskel på 0,75 point. Kommunaldirektørerne ser politikudviklingen i *policy*-dimensionen som en delt opgave mellem politikere og embedsmænd, mens borgmestrene i højere grad ser det som en politikeropgave. Dette kan ses som et udtryk for, at der særligt i politikudviklingen er forskellige henholdsvis politiske og administrative værdier i spil, hvor kommunaldirektøren befinder sig i spændingsfeltet mellem de to forskellige værdisæt. På den ene side forventes kommunaldirektøren at kunne spille med på den politiske bane og fungere som sparringspartner for borgmesteren i den konkrete politikudvikling, som er præget af dynamikkerne konflikt, kompromis og forandring – og på den anden side forventes kommunaldirektøren at fungere som administrativ chef, som skal drive en stor organisation, hvor dynamikkerne i højere grad er kendetegnet af harmoni, samarbejde og kontinuitet. Forskellen i borgmestrenes og kommunaldirektørernes vurdering af, hvor opgaven – eller grænsen – i politikudviklingen ligger, kan ses som et udtryk for, at der særligt her kan være modstridende interesser på spil. Potentielt kan der her således også ligge mulige konflikter, hvis begge parter insisterer på at indtage hver deres yderposition og ikke er lydhøre overfor henholdsvis de politiske og de administrative værdier – og har en forståelse for de forskellige dynamikker, der er på spil i den politiske og den administrative dimension. To kommunaldirektører og en borgmester fra case-kommunerne beskriver kort, hvorfra den førte politik opstår:

”95 procent af den politik, der bliver lavet, bliver produceret i forvaltningen... det er der ikke noget underligt i, det er os, der har den store faglighed, og det er vores opgave” (Kommunaldirektør).

”Måske kommer tre fjerdedele fra administrationen, og så kommer der noget, som vi ikke har set før, og som så har et politisk ejerskab” (Kommunaldirektør).

”Administrationen, de skal jo agere, som om de er konge af Sverige og have lov til at bestemme det hele, men de skal så også vide, at politikerne, de kan risikere at tone det eller sige ’No go’” (Borgmester).

Her er der et interessant område, som kalder på yderligere undersøgelser. Citaterne indikerer, at opgaven med at udvikle ny politik mestendels ligger på den administrative banehalvdel, mens surveydataene indikerer, at opgaven med at udvikle ny politik ifølge et gennemsnit af borgmestrenes besvarelser er en politisk opgave, mens gennemsnittet af kommunaldirektørernes besvarelser indikerer, at det i højere grad er en delt opgave. Dette kunne tyde på, at der givetvis er en vis spredning i besvarelserne i forhold til netop dette spørgsmål.

I en af case-kommunerne finder vi omvendt et eksempel på, at en borgmester bevæger sig langt ind – og længere end kommunaldirektøren – i det administrative maskinrum, når det handler om økonomien:

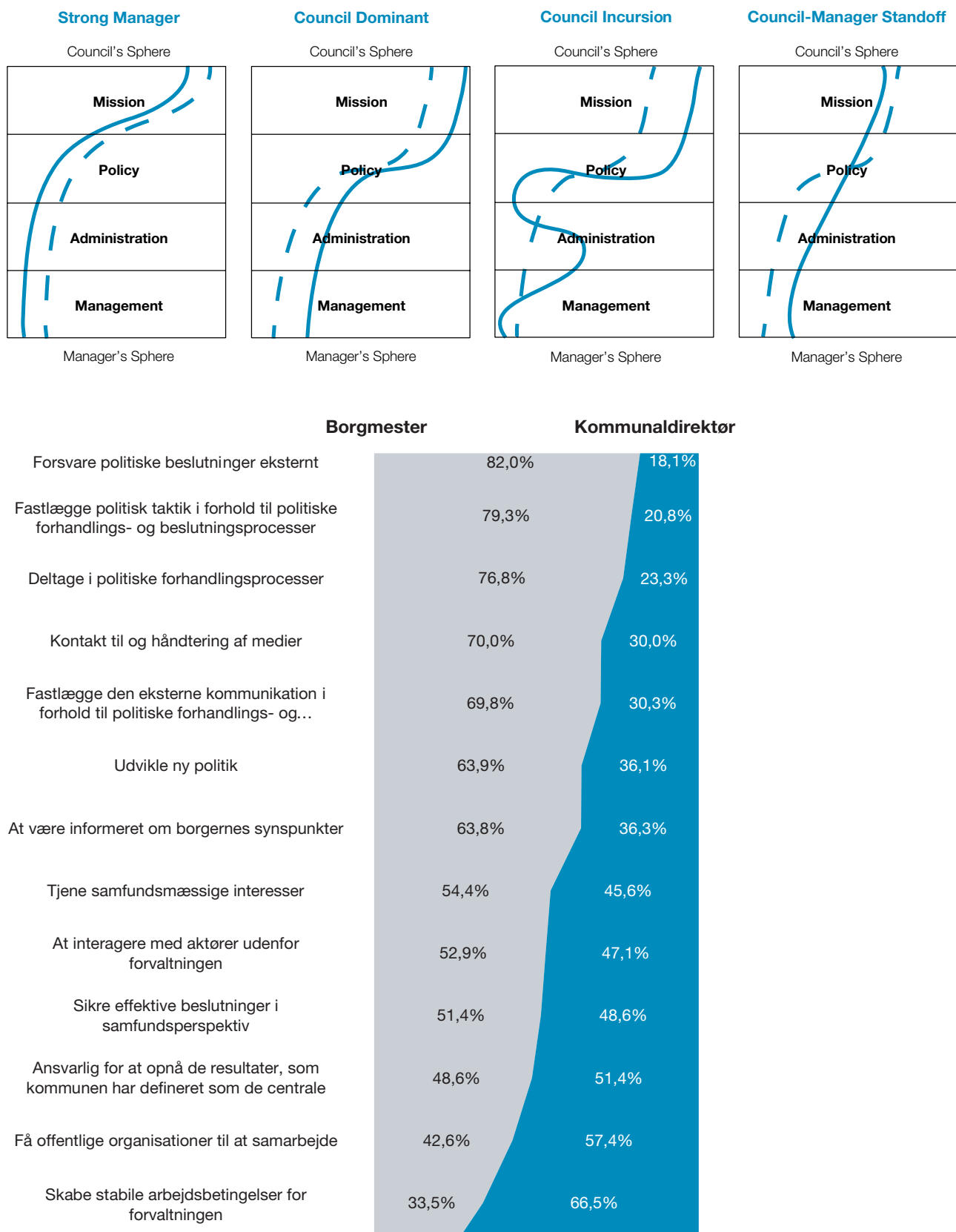
”Det eneste, jeg er meget dybt ned i, det er budgettet. Jeg ved ikke, hvordan andre gør, men jeg laver grundlæggende anlægsbudgettet. Det laver jeg. Jeg får selvfølgelig det fra sidste år og taler med økonomichefen om det jævnlige, når der er et eller andet, og lige beder ham om at tjekke det, når jeg begynder at flytte rundt i kolonnerne og tænke og gøre ved og så videre... også lige for at tage de lidt for kreative ideer man kan få. Det er rart nok, at man lige kan få dem lusket ud igen. Jeg er meget langt inde i det” (Borgmester).

Eksemplet illustrerer, at borgmesteren lapper langt ind over den klassiske opdeling, hvor kommunaldirektøren traditionelt typisk er tættere på det administrative maskinrum – her er rollerne snarere byttet om.

Det mest almindeligt fundne mønster i forholdet mellem politik og administration kan i nogen grad genfindes i forholdet mellem landets borgmestre og kommunaldirektører

I dikotomien mellem politik og administration kan der ifølge Svare skelnes mellem følgende fire forskellige modeller eller variationer, som adskiller sig fra det mest almindeligt fundne mønster (Frederickson o.a., 2018: 22), hvilket er illustreret nedenfor i figur 4. Resultaterne indikerer, at det mest almindeligt fundne mønster i forholdet mellem politik (politikere) og administration (embedsmænd) i nogen udstrækning kan genfindes i forholdet mellem borgmestrene og kommunaldirektørerne, når opgavefordelingen omregnes til procent, hvilket fremgår i figur 4, hvor opgavefordelingen sammenlignes med Svaras fire variationer i dikotomien mellem politik og administration.

Figur 4: Mønstre i dikotomien politik-administration sammenlignet med opgavefordelingen mellem borgmester og kommunaldirektør 2020



Kilde: Svava (1985, 1990), Frederickson o.a. (2018: 23) samt egne data 2020.

Note: Opgavefordelingen er omregnet til procentdel af opgaven og baseret på gennemsnittet af borgmestrenes (n = 42) og kommunaldirektørernes (n = 60) vurderinger.

I forhold til Svaras fire variationer peger opgavefordelingen i retning af, at borgmestrene er dominerende i forhold til kommunaldirektørerne, idet borgmestrene har en større andel af opgaverne i 10 ud af de 17 opgaver, hvorved mønsteret lægger sig tættest op ad Svaras variation ”Council dominant” (5b) i figur 4. Dermed er resultaterne i nogen grad i overensstemmelse med vores forventning om, at man på tværs af kommunerne i et vist omfang ville genfinde det mest almindeligt fundne mønster i forholdet mellem politikere og embedsmænd.

Der er generelt et forholdsvis stort opgaveoverlap mellem borgmester og kommunaldirektør

Resultaterne bekræfter tesen om, at rolle- og opgavefordelingen mellem borgmester og kommunaldirektør i vid udstrækning er overlappende. Forventningen til kommunaldirektøren som embedsmand er generelt, at han både skal være neutral og responsiv. I nogle rollekonstellationer er der en mere klassisk opdeling med højere grad af adskilte roller, og inden for enkelte opgaveområder kan der ligge potentielle konflikter.

I fire af landets 98 kommuner spænder de delte opgaver mellem ca. 35 pct. og 47 pct., hvilket kan ses som et forholdsvis stort rolle- og opgaveoverlap mellem borgmester og kommunaldirektør. På tværs af landets kommuner vurderer kommunaldirektørerne i gennemsnit, at ca. 29 pct. af opgaverne primært er kommunaldirektøropgaver, ca. 29 pct. primært er borgmesteropgaver, og ca. 41 pct. er delt imellem dem. Samtidig vurderer borgmestrene, at en større andel af opgaverne primært er borgmesteropgaver: ca. 41 pct., færre opgaver er delte: ca. 29 pct., og at samme andel af opgaverne primært er kommunaldirektøropgaver: ca. 29 pct. På tværs af kommunerne er der således en tendens til, at kommunaldirektørerne i højere grad betragter en større andel af opgaverne som delte og færre som primære borgmesteropgaver, mens borgmestrene omvendt vurderer, at færre opgaver er delte og flere primært varetages af dem selv. Borgmestrenes og kommunaldirektørernes vurderinger ligger inden for samme kategori i 15 ud af de 17 opgaver (ca. 88 pct.). De resterende to ud af de 17 opgaver (ca. 12 pct.) – henholdsvis opgaverne at *udvikle ny politik* og at *være informeret om borgernes synspunkter* placerer sig i forskellige kategorier. Kommunaldirektørerne vurderer, at disse to opgaver i højere grad er delte, mens borgmestrene vurderer, at opgaverne i højere grad primært er borgmesteropgaver. Den største forskel mellem borgmestrenes og kommunaldirektørernes vurderinger af opgaverne er i forhold til opgaven *udvikle ny politik*, hvor der er 0,75 points forskel.

Kommunal topledelse er (fortsat) i høj grad præget af tandemledelse

Undersøgelsens resultater er med til at understrege, at kommunal topledelse i Danmark fortsat i høj grad er præget af tandemledelse. Der er kun på få opgaveområder tale om et tydeligt opgavesplit, og ellers udføres ledelsesopgaverne i et samarbejde mellem kommunaldirektørerne og borgmestrene. Dermed er forestillingen – eller myten – om den skarpe opdeling af roller og opgaver

mellem borgmester og kommunaldirektør skudt ned. Set i lyset af de store forandringer, som har påvirket kommunerne de seneste 30 år – bl.a. strukturen, en større og mere kompleks kommunal opgaveportefølje, et ændret medielandskab, digitaliseringen og finanskrisen – kan det synes overraskende, at samspillet mellem borgmester og kommunaldirektør anno 2020 i vid udstrækning ligner det samspil og den form for tandemledelse, der også udfoldede sig i 1990'erne.

Et stabilt samspil mellem borgmester og kommunaldirektør – historisk set

Samspillet mellem borgmester og kommunaldirektør synes at være forholdsvis stabilt set over de seneste 25 år. Hansens studier fra 1995 viste – i lighed med denne afhandlings resultater fra 2020 – at borgmesteren og kommunaldirektøren i udpræget grad danner tandem, hvor de udgør et team, der arbejder sammen om at lede den kommunale organisation (Hansen, 1997: 227). Denne artikels resultater indikerer på linje med Hansens studier, at der generelt er konsensus om deres gensidige arbejdsdeling om de forskellige ledelsesopgaver. Samspillet er kendetegnet ved en udpræget grad af opgaveoverlap og en meget tæt koordinering. Dog indikerer surveyresultaterne, at der er tegn på spændinger i policydimensionen, da uenigheden mellem borgmestrene og kommunaldirektørerne omkring opgaven *udvikle ny politik* er relativt høj.

Stabiliteten i samspillet mellem borgmester og kommunaldirektør kan givetvis blandt andet tilskrives den parlamentariske styringskæde og styrelsesloven, der både i 1995 og i 2020 danner den formelle ramme om samspillet og definerer, hvilke opgaver som er tildelt borgmesteren.

Grænsen mellem politik og administration i kommunerne er i vidt omfang flydende

Samlet set tegner resultaterne et billede af, at grænsen mellem politik og administration i danske kommuner i væsentligt omfang er flydende. Forestillingen om, at politik og administration er to adskilte størrelser, og at den kommunale embedsmand udelukkende implementerer ny lovgivning og politik på politikernes befaling, kan ikke genfindes. Samtidig er forestillingen om, at politikerne alene udelukkende sætter den politiske retning, fastlægger serviceniveauet og udvikler politik uden at bevæge sig ind ”i driften”, nærmest ikkeeksisterende. Borgmestrene og kommunaldirektører afstemmer hyppigt – oftest dagligt og ofte også fra sag til sag – hvorvidt en betydelig del af deres fælles opgaver er primært administrative, primært politiske eller delte. I forhold til policydimensionen og opgaven med at udvikle ny politik har resultaterne vist, at der generelt er en forskellig opfattelse blandt borgmestrene og kommunaldirektørerne i forhold til, hvor snittet skal ligge – kommunaldirektørerne ser i væsentlig højere grad end borgmestrene, at dette er en delt opgave, mens borgmestrene i højere grad ser det som en borgmesteropgave. Denne forskel kan imidlertid undre, da der er en hyppig dialog og forventningsafstemning omkring opgaverne, hvorfor man skulle synes, at deres vurderinger alt andet

lige burde være mere alignet omkring denne opgave. For at blive klogere på, hvad denne forskel kan skyldes, er der behov for yderligere undersøgelser.

Idet der er stor forskel på de 98 kommuner, hvad angår eksempelvis antal borgere, størrelsen på den kommunale organisation, geografi, styreform og lokalpolitisk stabilitet, kunne det i forlængelse af denne artikels resultater være interessant at undersøge, hvorvidt og i hvilket omfang disse faktorer har betydning for rolle- og opgavefordelingen.

Appendiks

Tabel 2: Spørgeskema med 17 opgaver, som offentlige topledere skal forholde sig til.

Vurder for hver af de følgende opgaver, om det er en opgave, som primært løses af borgmesteren, i samarbejde mellem borgmester og kommunaldirektør, eller om opgaven primært varetages af kommunaldirektøren i din kommune:

	Udelukkende af borgmester	Overvejende af borgmester	Delt opgave	Overvejende af kommunaldirektør	Udelukkende af kommunaldirektør	Ved ikke
1. Sikre implementering af love og regler	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
2. Tjene samfundsmæssige interesser	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
3. Få offentlige organisationer til at samarbejde	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
4. Tilvejebringe faglig ekspertise og teknisk viden	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
5. Sikre effektive beslutninger i samfundsperspektiv	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
6. Fastlægge regler og rutiner for forvaltningens arbejde	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
7. Skabe stabile arbejdsbetingelser for forvaltningen	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
8. Ansvarlig for at opnå de resultater, som kommunen har defineret som de centrale	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
9. Sikre effektiv udnyttelse af ressourcer internt i organisationen	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
10. Kontakt til og håndtering af medier	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
11. At være informeret om borgernes synspunkter	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
12. At interagere med aktører udenfor forvaltningen	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
13. Forsvare politiske beslutninger eksternt	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
14. Udvikle ny politik	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
15. Fastlægge politisk taktik i forhold til politiske forhandlings- og beslutningsprocesser	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
16. Deltage i politiske forhandlingsprocesser	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
17. Fastlægge den eksterne kommunikation i forhold til politiske forhandlings- og beslutningsprocesser	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>

Kilde: Grøn o.a. (2016) samt egen tilvirkning.

Referencer

- Bertelsen, Tilde Marie og Morten Balle Hansen (2016), *Kommunernes administrative lederskab anno 2016 – afrapportering fra en dansk surveyundersøgelse til danske kommunale topchefer*, Center for Organisation, Management og Administration – COMA, Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet.
- Bertelsen, Tilde Marie og Morten Balle Hansen (2016), *Den danske borgmester – afrapportering fra den danske del af forskningsprojektet: Politiske ledere i europæiske byer*, Center for Organisation, Management og Administration – COMA, Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet.
- Bo Smith-udvalget (2015), *Embedsmanden i det moderne folkestyre – Bo Smith-udvalgets rapport om samspillet mellem politikere og embedsmænd*, Djøf Forlag.
- Flohr Nielsen, J. (1985), *Kommunal Organisering. En undersøgelse af bindinger, konflikter og ændringer i kommunale forvaltninger* Århus: Politica.
- Frederickson, H.G., K.B. Smith, C. Larimer og M.J. Licari (2018), *The Public Administration Theory Primer*, Second Edition, Westview Press.
- Grøn, Caroline Howard, Marie-Louise Frølich Brødsgaard, Mette Dalgaard Nielsen og Heidi Houlberg Salomonsen (2016), *Afklaring af ledelsesrum mellem politikere og embedsmænd: hvordan og hvor meget?* MPG-publikation serie.
- Grøn, Caroline Howard, Anders Berg-Sørensen, Hanne Foss Hansen, Birgitta Gomez Nielsen, Matilde Højbye-Mortensen, Vibeke Lehmann Nielsen, Mads Kristiansen, Lotte Bøgh Andersen, Heidi Houlberg Salomonsen, Lene Holm Pedersen (2016), *Organiseringen af den offentlige sektor*, 2. udgave, 2. oplag, København, Hans Reitzels Forlag.
- Grønnegård Christensen, Jørgen, Peter Munk Christiansen, Marius Ibsen (2017), *Politik og forvaltning*, 4. udgave, 2. oplag, København: Hans Reitzels Forlag.
- Guy Peters, Brainard (1987), *Politicians and bureaucrats in the politics of policy-making*, i *Bureaucracy and Public Choice*, London: Sage Publications Ltd.
- Guy Peters, Brainard (2012), *Institutional Theory in Political Science – The New Institutionalism*, third edition, The Continuum International Publishing Group.
- Hansen, Kasper Møller og Niels Ejersbo, (2002), "The relationship between politicians and administrators—A logic of disharmony", *Public Administration*, 80(4), 733–50.
- Hansen, Morten Balle (1995), *Kommunaldirektørens roller i den kommunale organisation – en sammenlignende undersøgelse af 15 kommunaldirektørers arbejde*, Kommunalpolitiske Studier, Odense Universitet.
- Hansen, Morten Balle (1997), *Kommunaldirektøren – mæronet og dirigent. En organisationssociologisk undersøgelse af struktureringen af kommunaldirektørens arbejde med udgangspunkt i et aktør-struktur perspektiv*, afhandlinger fra Det Samfundsvidenskabelige Fakultet på Odense Universitet, Odense Universitets Trykkeri.
- Hansen, Morten Balle (2002), "Actors, Structures and Rules: The Life of Danish City-Managers", i Peter Dahler-Larsen, red., *Social Bonds to City Hall: How Appointed CEOs Enter, Experience, and Leave Their Jobs in Western Local Governments*, Odense: Odense University Press, pp. 89–100.
- Hansen, Morten Balle (2013), "Fra kæmner til kommunaldirektør – lokal ledelse i en national og global kontekst", i *I fællesskabets tjeneste – 100 års kommunal ledelse*, København: Gyldendal.
- Hansen, Morten Balle (2020), *Danish Municipal CEOs revisited – four decades of institutional stability and change*, Aalborg University, second preliminary draft.
- March, James og Johan P. Olsen (1995), *Democratic Governance*, NY: Free Press.
- Mouritzen, Poul Erik (1995), *A Comparative Research Project on Chief Executives in Local Government*, The U.D.I.T.E Leadership Study. Local Government Studies, 5, Odense Universitet.
- Mouritzen, Poul Erik og James Svara (2002), *Leadership at the Apex. Politicians and Administrators in Western Local Governments*, University of Pittsburg Press.
- Guy Peters, Brainard (1987), "Politicians and bureaucrats in the politics of policy-making", *Bureaucracy and Public Choice*, 15, 256–82.
- Riiskjær, E. (1982), *Kommunale forvaltningschefer. En forskningsrapport om kommunale forvaltningschefer—Ledelsesrammer, rekrutteringsbaggrund og holdninger*, Aarhus: Forlaget Politica.
- Simon, Herbert Alexander (1947), *Administrative Behavior. A study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, The Free Press.
- Storgaard, J.B. (2021), *Samspillet mellem borgmester og kommunaldirektør*, Masterafhandling MPG, Aalborg Universitet.
- Svara, James (1985), "Dichotomy and Duality – Reconceptualizing the relationship between policy and administration in council-manager cities", *Public Administration Review*, 45(1): 221–32.
- Svara, James (1990), *Official leadership in the city*, Oxford: Oxford University Press.
- Svara, James (1999), "The shifting boundary between elected officials and city managers in large council-manager cities", *Public Administration Review*, 59(1): 44–53.
- Svara, James (2001), "The myth of the dichotomy: Complementarity of politics and administration in the past and future of public administration", *Public Administration Review*, 61(2): 176–83.
- Svara, James (2006), "The Search for Meaning in Political-Administrative Relations in Local Government", *International Journal of Public Administration*, 29(12): 1065–90.
- Svara, James (2008), "Beyond dichotomy: Dwight Waldo and the intertwined politics-administration relationship", *Public Administration Review*, 68(1): 46–52.
- Weber, Max (1946), "Politics as a Vocation", i H.H. Gerth og C.W. Mills, red., *From Max Weber: Essays in Sociology*, Oxford University Press, pp. 77–128.