

**Veier inn og ut av
kommunedirektørstillingen: drivere
og bremsere knyttet til «turnover»
blant kommunedirektørene.**

Forsker Linda Hye og professor Morten Øgård
Senter for anvendt kommunalforskning ved UiA

Prosjekttittel: Veier inn og ut av kommunedirektørstillingen: drivere og bremsere knyttet til «turnover» blant kommunedirektørene.

Årstall: 2025

Forfattere: Linda Hye og Morten Øgård

Institusjon: Senter for anvendt kommunalforskning ved Universitetet i Agder (UiA)

ISBN: 978-82-8427-396-9

Forord

Denne FoU-rapporten er utarbeidet av Senter for anvendt kommunalforskning (SAKOM) ved Universitetet i Agder (UiA). Arbeidet har pågått i perioden juni 2024 til mars 2025.

Målsetting med rapporten har vært å gi et oppdatert kunnskapsgrunnlag om kommunedirektører, med et særskilt søkelys på turnover – og hva som kan forklare økte slutteintensjoner. I tillegg er vi opptatt av rekrutteringsprosessen rundt kommunedirektører.

Det er gjennomført en spørreundersøkelse til alle kommunedirektører, og foretatt intervjuer av et utvalg av kommunedirektører og rekrutteringsbyrå. Senteret for anvendt kommunalforskning (SAKOM) har vært faglig ansvarlig for undersøkelsene og datainnsamlingen. Her har Connie Salvesen og Nichole Elgueta Silva vært sentrale.

Vi vil takke alle bidragsytere som stilte i referansegrupper underveis. Takk til alle kommunedirektører som i en hektisk hverdag tok seg tid til å besvare spørreundersøkelsen. Takk til rekrutteringsbyråene og kommunedirektørene som stilte til intervju, og som villig delte av sin kunnskap og erfaring. Takk til Harald Baldersheim for gjennomlesning og kvalitetssikring. Og ikke minst, en ekstra takk til Norsk kommunedirektørforum for et godt samarbeid gjennom flere år, og som er aktive pådrivere for å øke kunnskapen om og for kommunedirektører.

Mars 2025, Linda Hye og Morten Øgård

Sammendrag

Rapporten er rettet inn mot å studere turnover blant norske kommunedirektører, og hva som kan forklare økte slutteplaner. De sentrale temaene i rapporten er i hvilken grad vi kan konstatere at turnover har økt blant kommunedirektører, og hvorvidt dette kan forklares med samspill mellom ordfører og kommunedirektører, den politiske styringen/atferden, trekk ved kommunen eller trekk ved kommunedirektører. I tillegg frambringe rapporten ny kunnskap om rekrutteringsprosessen av kommunedirektører. Herunder den rollen som rekrutteringsbyråer spiller i den forbindelse.

Det overordnede perspektivet for rapporten er et «markedsperspektiv» der kommunedirektørene sees som jobbtilydere på et stillingsmarked der kommunene representerer etterspørselssiden. Mobiliteten på dette markedet påvirkes både av kommunene og tilbudssiden (mulige jobbsøkere). Spørsmålet som reises er hvilke faktorer som påvirker mobiliteten i dette jobbmarkedet. For å svare på dette spørsmålet utvikles det fire sett av indekser som tar utgangspunkt i trekk ved jobbsøkerne, trekk ved kommunene, trekk ved samarbeidet mellom ordfører og kommunedirektør, og til slutt trekk ved politisk styring/politisk atferd i kommunestyret og ovenfor administrasjonen.

Hovedfunn er at vi kan konstatere at antallet kommunedirektører som slutter har økt de siste årene, og er på det høyeste nivået som er målt fra 2008 og fram til og med 2024.

Det som forklarte tilbøyelighet til å slutte i stillingen er karriere, trivsel, kvaliteten på samarbeidet med ordfører, politisk atferd (saklighet, respekt for hverandre, rolleforståelse og lav grad av detaljstyring).

Når det kommer til rekrutteringsprosessen er det interessant å merke seg den sentrale rollen som rekrutteringsbyråene har fått i den enkelte kommune, og i det arbeidsmarkedet som kommunedirektørene utgjør samlet. En betydelig del av kommunedirektørene har sagt fra seg stillingsvernet og inngått sluttavtaler. Åremålskontrakter er så å si ikke tilstedeværende i dette jobbmarkedet.

Det er et fungerende jobbmarked vi har observert, der beredskapen for å skifte stilling til en annen kommune er stor. Utfordringen er ikke at kommunedirektørene skifter jobb i form av å gå til en annen kommune. Det man imidlertid bør være observante på, er om noen av de faktorene som påvirker mobiliteten er av en mer problematisk drivende karakter.

Innhold

Kapittel 1 Utgangspunkt for studien, formål og grunnleggende perspektiv	1
Overordnet perspektiv for studien.....	3
Kapittel 2 En tidslinje i studier av norske kommunale toppledere	5
Hva sier tidligere norske studier oss om kommunedirektørene?	18
Kapittel 3 Data og metode.....	21
Kapittel 4 Trekk ved kommunedirektørene. Kjønn, alder, utdanning, erfaring, arbeidstimer og trivsel i jobben som kommunedirektør.....	24
Kapittel 5 Hvor kommer de fra, hvor bevegelige er de, og hva skal til for at de beveger seg?	31
Kapittel 6 Vilkår i stillingen – handlingsrom, samspill og politisk kultur	34
Kapittel 7 Rekruttering, arbeidsavtale og arbeidsgiveroppfølging	41
Kapittel 8 Hva forklarer kommunedirektørens intensjoner om å slutte i stillingen?.....	49
Litteraturliste	55

Kapittel 1 Utgangspunkt for studien, formål og grunnleggende perspektiv

Det offentlige ordskiftet signaliserer at det «blåser» på toppene av det kommunale lederhierarkiet. I pressen kan vi lese utsagn som peker i retning av at kommunedirektørrollen er blitt mer krevende ved at omgivelsene endrer seg, det politiske bilde er mer turbulent og rammene for organisasjonene de leder blir mer utfordret. Følgende sitater er illustrerende:

«Var fornøyd med kommunedirektøren i januar – i april ble hun fjernet på dagen»

Uten begrunnelse ble kommunedirektøren i Lødingen fjernet på dagen i midten av april. Tre måneder tidligere konkluderte arbeidsgiver med at topplederen fungerte godt i sin stilling. Måtte gå etter et halvt år

(Kommunal rapport 05.05.2023)

Rådmannen henges ut etter skoledebatt

(Fædrelandsvennen 25.11.2024)

«Er tillit mangelvare i norske kommuner?»

Gjensidig respekt, åpenhet og god rolleforståelse er avgjørende for å oppnå tillit mellom politisk ledelse og kommunedirektør. Litt for ofte ser det ut til å gå galt. (Frank Pedersen - ordfører i Tønsberg. Mette Vikan Andersen - kommunedirektør i Tønsberg.

(Kommunal rapport 16.10.2024)

«Ømme tær» og «slitasje»: Kommunedirektøren i Porsanger takket for seg etter halvannet år»

For en uke siden fikk kommunedirektøren i Porsanger beskjed om at politisk ledelse hadde svekket tillit til ham. I går satte kommunedirektøren seg i bilen og takket for seg.

(Kommunal rapport 10.04.2024)

«Kommunedirektøren i Moskenes varsler om politisk ukultur»

(Kommunal rapport 13.08.2024)

«Leter etter kommunens sjette toppleder på under tre år»

Forrige kommunedirektør sa opp etter åtte varsler på kort tid. Kommunestyret i Stor-Elvdal opprettet ad hoc-utvalg for å bedre samarbeidet mellom politikk og administrasjon.

(Kommunal rapport 01.10.2024)

Oppslagene tegner et bilde som kan indikere at vilkårene og rammene knyttet til det å stå i stillingen som kommunedirektør er utfordret. Spørsmålet som ofte reises er om dette fører til økt turnover blant kommunedirektørene? Det er interessant å merke seg at om man går tilbake til Baldersheim og Øgård (1999:3) viste de langt på vei til de samme observasjonene. De framhevet at endringer i form av bl.a. ny kommunelov (av 1992), pekte på at «Rådmannen underordnes politikerne mer enn før, men overordnes administrasjonen». Politikerne skulle

m.a.o. plasseres mer i førerretet, mens rådmannen skulle ha det overordnede ansvaret for administrasjonen.

Langt på vei kan vi si at vi i dag står overfor den samme situasjonen som Baldersheim og Øgård (1999) rapporterte rundt hvordan ny kommunelov den gang påvirket forholdet politikk og administrasjon. Ikke bare påvirket den samspillet, men la og føringer på utformingen av rådmannsstillingen. «Ny» kommunelov (av 2018), har som intensjon å bidra til en klargjøring av skille mellom politikk og administrasjon i form av styrking av de folkevalgte organene, samt styrke kommunedirektørens rolle og tydeliggjøre oppgaver (Baldersheim m.fl. 2021 Delrapport 2). Nok en gang kan vi stille spørsmålet om lovens intensjoner om styrking av folkevalgte organer har ført til at kommunedirektøren står overfor et mer kapasitetssterkt politikersjikt. Har det skjedd noe på den politiske banehalvdelen der politikerne er blitt mer sentrale premissleverandører i de strategiske prosessene? Krever de mer, og vil ha mer ut av den samlede kapasiteten til kommunedirektøren- og forvaltningen? Noe som igjen kan skape økt press. Har vi m.a.o. å gjøre med en effekt av ny kommunelov? En effekt av loven som Baldersheim og Øgård (1999:5) betegnet som framveksten av en «ny kontrakt» mellom politiske og administrative ledere i kommunen. Et nytt grunnlag som krever ny tilpasning og ikke minst åpner opp for nye gnisninger, og etablering av ny praksis i samspillet. I den forbindelse kommer en ikke utenom at kommunesammenslåingsreformen kan ha bidratt til bevegelse i et arbeidsmarked for kommunale toppledere. I en slik situasjon kan kommunedirektører ikke bare være drevet av karrieremuligheter, men og av at man ikke aksepterer en presset arbeidssituasjon da mulighetsrommet for andre stillinger er stort, ikke bare i kommunene, men og i privat og statlig sektor.

Nye lovmessige føringer som regulerer forholdet mellom politikk og administrasjon ser vi m.a.o. gjør seg gjeldende i begge periodene (1990- tallet og i 2024). Det en i tillegg kan reflektere over er om en i dag har mer press på kommunene som gjør lederklimaet tøffere enn for 25 år siden ref.: økonomi (flertallet av kommunene i dag operer med et merforbruk i forhold til budsjettene), demografi (endringer som setter press på tjenestestrukturenes innretning, flere eldre og færre yngre innbyggere, urbanisering), mangel på arbeidskraft kombinert med behov for ny kompetanse, krav og forventning til omstilling og utvikling av den kommunale organisasjon og ledelse for å sikre kapasitet og bærekraft. Det meldes også om et mer aggressivt og konfliktfylt politisk klima, der konsensus som institusjonell standard er under press i kommunestyrene (politisk fragmentering) (Baldersheim m.fl. 2021).

Det er mange faktorer som tilsier at det igjen er tid for å se nærmere på hva alle disse forholdene gjør i forhold til det å ivareta den toppadministrative stillingen i kommunene. Spissformulert er vi interessert i å studere vilkår for ivaretagelse av den kommunale toppadministrative stillingen og hva som er drivere og bremser for hvordan kommunedirektørene forholder seg til arbeidsmarkedet som de er en del av (turnover).

Spørsmålet rundt kommunedirektørens stilling og innflytelse har over tid hatt oppmerksomhet ikke bare i media. Ulike forskning- og utredningsrapporter har opp gjennom de siste tiårene satt søkelys på bevegelser i og blant de toppadministrative lederne i kommunene (se kap. 2). Spørsmål som er blitt reist er bl.a.: hvem sitter i kommunedirektørstillingene (f.eks. kjønn, utdanning- og erfaringsbakgrunn), hvor lenge sitter de i en stilling ansiennitet), hvorfor velger de å bytte stilling (sluttårsak, motivasjonsmønster og hvor beveger de seg?). I tillegg har bidrag rettet søkelyset på samspillet mellom politikk og administrasjon.

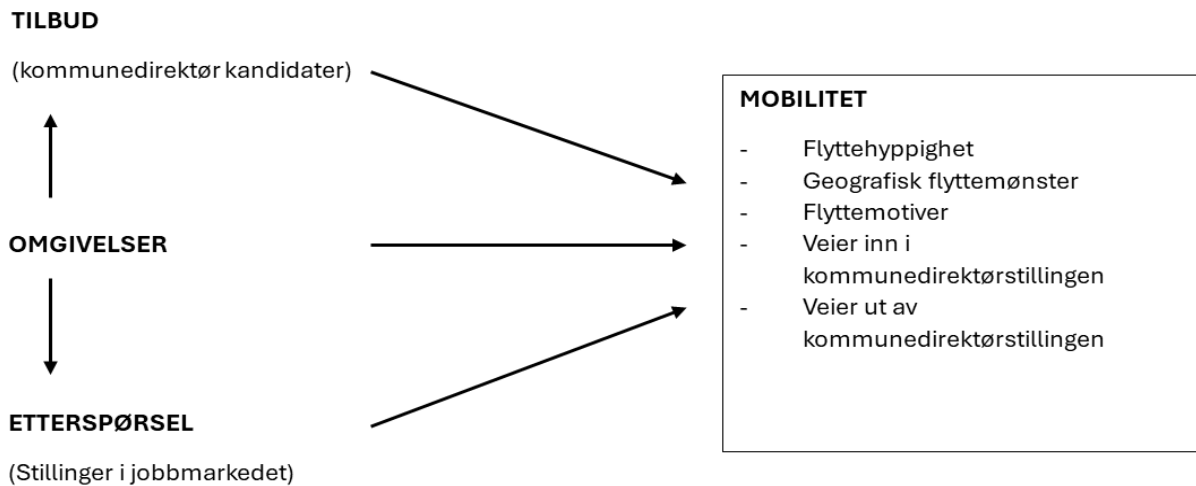
I dette prosjektet skal vi trekke linjene fra Baldersheim og Øgård (1999) og fram til i dag rundt disse spørsmålene. Prosjektets formål er å kartlegge trekk ved kommunedirektørene, vilkår for ledelse, utskiftingstakt og bevegelsesmønster hos norske kommunedirektører slik dette framstår i dag. Vi vil se dagens situasjon i lys av den 25 årsperioden som har gått siden Baldersheim og Øgård (1999) skrev sin rapport. I tillegg skal vi studere en side av stillingen som kommunedirektør, som i mindre grad har vært belyst. Det vi da sikter til er forhold rundt rekrutteringsprosessen, og arbeidsavtalen. Hvordan oppfatter kommunedirektørene denne prosessen og hvilke kontraktmessige forhold gjør seg gjeldende ved ansettelse av kommunedirektører? Vi skal også studere ulike sider ved politisk kultur og hvordan den påvirker bevegelse/stabilitet (turnover) blant kommunedirektørene?

Overordnet perspektiv for studien

Det overordnede perspektivet som vi vil anvende er hentet fra Baldersheim og Øgård (1999:2) og går under benevnelsen et «markedsperspektiv». Ideen bak denne tilnærmingen for å studere turnover er at det er et arbeidsmarked for kommunedirektører som fungerer ut fra en tilbud- og etterspørselslogikk. Det innebærer som Baldersheim og Øgård understreker, at mobiliteten både påvirkes av forhold på tilbudssiden (jobbsøkere) og etterspørselssiden (ledige kommunedirektør stillinger). Innledningsvis har vi dessuten påpekt at denne tilbud- etterspørselslogikken kan bli påvirket av endringer i omgivelsene. Det være seg endringer i de institusjonelle omgivelsene i form av lovverket. Eller at kommunedirektørene tiltrekkes et alternativt arbeidsmarked. Dynamikken kan og endres av at kommunene ser seg tjent med en

annen type ledere med annen utdannelse eller erfaring. I figur 1.1 har vi trukket opp den overordnede dynamikken i det vi betegner som markedsperspektivet for å studere mobilitet blant kommunedirektørene.

Figur 1.1 Overordnet perspektiv på arbeidsmarkedet for kommunale toppledere (figuren er hentet fra Baldersheim og Øgård (1999:2))



Det vi skissemessig viser i figur 1 er at vi kan tenke oss ulike faktorer som kan spille inn på dynamikken i dette arbeidsmarkedet. Det vi vet er at det alltid vil være mobilitet i arbeidsmarkedet for administrative kommunale toppledere. Spørsmålet er som Baldersheim og Øgård påpekte 25 år tilbake i tid, hvilke faktorer som påvirker mobilitet, og om noen av disse faktorene er av en mer problematisk drivende karakter. Vi har m.a.o. en mulighet til å studere om det er kontinuitet eller brudd når det gjelder drivere og bremsere for turnover i en tidsperiode over 25 år.

Før vi presenterer empirisk materiale tar vi utgangspunkt i norske studier over en periode på 40 år med tanke på å trekke linjene i kunnskapsgrunnlaget som vi i dag har å bygge på når det gjelder det kommunale topplederskapet i Norge. Videre vil vi anlegge et beskrivende og forklarende design. I første del skal vi se på hvem kommunedirektørene er i dag, og sammenlikne ulike dimensjoner over tid (40 års periode). Dernest beveger vi oss over til å si noe om bevegelsesmønster og turnover-planer blant kommunedirektørene. Spørsmålet vi søker svar på er om de har planer om å forlate stilling, og eventuelt hva som er av betydning for at kommunedirektørene vil ta en annen stilling.

Kapittel 2 En tidslinje i studier av norske kommunale toppledere

I jakten på kunnskap om sammenhengen mellom kommunedirektører og turnover i norske kommuner skal vi i dette kapitlet bevege oss fra internasjonale empiriske studier av fenomenet til å studere norske studier av kommunale toppledere og turnover. Når vi satte i gang en kartlegging av norske kommunale topplederstudier, ble vi overrasket over omfanget av studier som har vært opptatt av å studere og forstå den kommunale administrative topplederstillingen og dens mange ulike aspekter og særdrag de siste 40 årene. Nå skal det sies at denne litteraturen ikke ene og alene handler om turnoverproblematikken. Like mye dreier det seg om forholdet mellom politikk og administrasjon, kommunedirektørrollen, andel kvinnelige kommunedirektører, trekk ved kommunedirektøren osv.

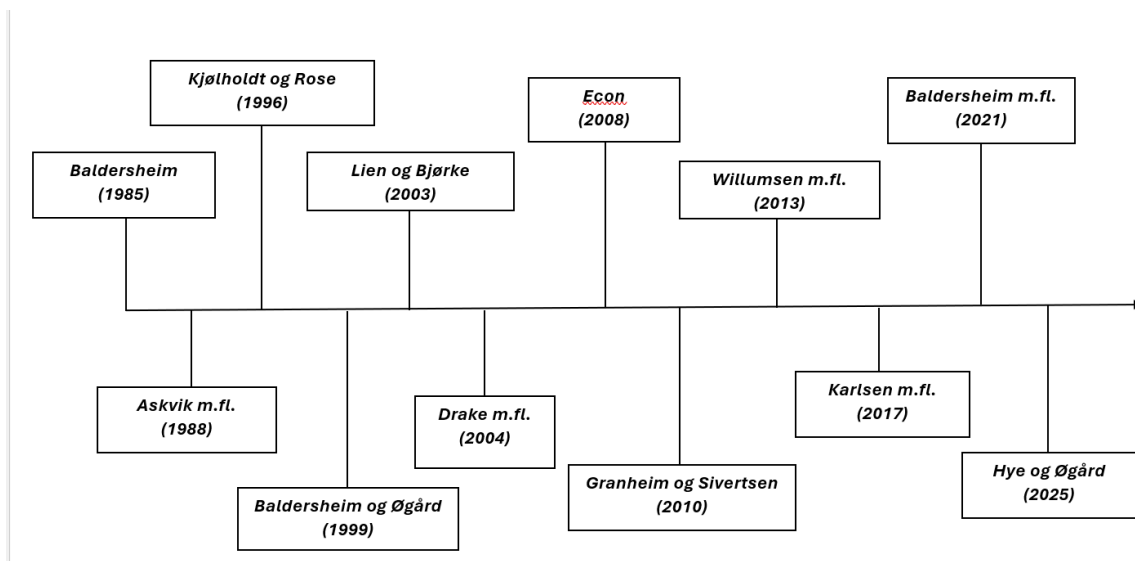
På tross av at studiene strekker seg utover turnoverproblematikken valgte vi å ta et historisk tilbakeblikk på denne typen studier i Norge. Dette ble gjort for å gi et innblikk i hva man har vært opptatt av når det gjelder å forstå det kommunale topplederskapet i et forskningsfelt som strekker seg over 40 år. Vi har plukket det vi betegner sentrale referansestudier (ref. fig.4). Studiene er plukket ut på bakgrunn av at de har samlet inn datasett der målsetning er å framskaffe representative data for de kommunale administrative topplederne i Norge. Det innebærer at flertallet av studiene er av en kvantitativ karakter. I tillegg finner vi noen kvalitative studier basert på intervjuer. Oversikt over studiene er framstilt i figur 2.1.

De første spirene til landsomfattende studier av kommunedirektører/rådmenn finner vi fra midten av 1980 tallet. I den perioden gjennomførte Baldersheim m.fl. i tilknytning til det internasjonale forskningsprosjektet «*The Fiscal Austerity and Urban Innovation (FAUI)*» noen av de første landsomfattende studiene av administrative og politiske toppledere i kommunene i Norge. Det internasjonale prosjektet var koplet opp til gruppen for «Innovasjon og leiarskap» innenfor rammen av «Programmet for forvaltningsforskning» som «Rådet for forskning for samfunnsplanlegging drev i årene 1984-1987». Eksempler på forskningsbidrag i denne perioden finner vi i Baldersheim (1985) «*Men har dei noko val? Styrings- og leiingsprosessar i storbykommunane*». Der beskrives situasjonen rådmannen som leder stod i på begynnelsen av 80 – tallet. Bildet som tegnes er av en toppleder som deler tilgang til de politiske «herrene» med fagrådmenn og etatsjefer. Videre at administrasjonssjefen ofte offentlig må konkurrere om innflytelse med sine egne underordnede tjenestemenn. Konklusjonen Baldersheim trekker er at tjenestemannslojalitet overfor toppledelsen er svakt utviklet. Baldersheim understreker poenget ved å vise til at:

«Administrasjonssjefen kan rett som det er oppleve egne tjenestemenn skrive i avisene eller gå i demonstrasjonstog mot innstillinger han har sendt formannskapet».

Et interessant trekk ved denne publikasjonen er at vi får beskrivelser av tre roller som rådmennene kan tre inn i for å påvirke prioriteringer og de mange omprøvinger som finner sted nedover i systemet: «- forsøksleiar, - forhandlingsleiar, - fristillingsleiar». Dette er rollebeskrivelser som videreutvikles i senere studier.

Figur 2.1 Norske empiriske studier av kommunedirektører i perioden 1985 – 2025.



En annen illustrerende publikasjon fra den innledende perioden er Baldersheim (1990/1993): «Rådmannen – frå politisk embetsmann til lojal manager?». Studien søker svar på spørsmål omkring rådmennene og deres stilling i kommunene: «- Kva endringar inneber den nye kommunelova for rådmennene sin stilling? - Kven er rådmennene? - Korleis ivaretar rådmennene oppgåvene sine? - Kor mykje makt har rådmennene?» Dette er spørsmål, som satte retning for senere studier. Hvem var så rådmennene på begynnelsen på 1990-tallet? Det studien slår fast er at i 1985/86 når dataene ble samlet inn var rådmennene en sterkt mannsdominert gruppe. Det var bare en kvinnelig rådmann blant de 374 rådmennene som svarte på undersøkelsen. Gjennomsnittsalderen var som Baldersheim understreker «overraskende låg, 46 år». Når det gjaldt utdanning hadde 85% mer enn videregående skole. De to største utdanningsgruppene var de som kom fra Norges kommunal- og sosialhøyskole (28%) og jurister (26%). Dernest fulgte sosial- og siviløkonomer (11%). Disse utdanningsgruppene utgjorde nesten tre firedeler av alle rådmenn. I hovedsak framkommer

det av dataene at rådmennene kommer fra en kommunal karriere. I gjennomsnitt hadde de vært ansatt i nåværende kommune i 13 år. Kun 3% kommer fra privat virksomhet. De hadde videre vært ansatt i 9 år som rådmann. Rådmennene flyttet en god del på seg geografisk. 57% vokste opp utenfor det fylket de nå arbeidet i, mens 30% kom fra en annen landsdel.

Baldersheim (1993:63) oppsummerer det hele med å vise til at:

«I erfaringsbakgrunn er rådmennene garva kommunefolk som truleg kjenner kommunekulturen godt».

En interessant side ved denne publikasjonen er de fire rollemodellene som utvikles og testes på det empiriske materialet hentet fra en studie gjort blant politikere i kommuner og fylkeskommuner i 1991/92. Rollemodellene det er snakk om er «- Vaktar, - Styrar, - Politisk servitør og – Utviklingsleiar». Ifølge politikerne sin vurdering er det rollen som *utviklingsleiar* rådmennene i størst grad ivaretar, deretter *styrar*, så *politisk servitør* og til slutt *vaktar*. Konklusjonen Baldersheim trekker er at rådmennene står med en fot i både den politiske og administrative sfæren i kommunen.

Et annet viktig bidrag som dukket opp på slutten av 80-tallet er Askvik m.fl. (1988): «*Rådmannsroller i utvikling*». Rapporten er et prosjekt finansiert av Norske kommuners sentralforbund og utført av forskere ved AFF. Arbeidet hadde et dobbelt siktemål: Det skulle gi en beskrivelse av rådmennenes arbeidssituasjon, rolle og utviklingsbehov og bidra til å vekke interesse for lederutviklingsarbeid i kommunene. Det er flere sider ved denne rapporten som gjør den er interessant utover å gi et bilde av hvem norske rådmenn var på denne tiden. For første gang kan en sammenlikne kommunale toppledere med ledere fra privat sektor langs dimensjoner som: hva motiverer, hva er belastende ved arbeidssituasjonen og mestring i lederjobben. For å gi et innblikk i funnen vil vi trekke fram følgende sitat fra studien (s. 22):

«Til forskjell fra ledere i privat virksomhet ser det ut til at rådmenn gjennomgående er mer opptatt av forpliktelse og lojalitet og mindre motivert av det å søke innflytelse og det å få anerkjennelse for hva de gjør. De negative sidene ved rådmannsjobben kommer til uttrykk gjennom at rådmennene opplever hyppigere belastninger ved jobben, særlig gjelder det arbeidsmengde, tidspress og avbrytelser. De rapporterer langt oftere slike belastninger enn den sammenlignbare gruppen av private ledere».

En annen side ved Askvik m.fl. (1988) som gir et bilde av den kommunale topplederrollen på slutten 80- tallet er at de såkalte PAIE funksjonene til Adizes (1980): -Produksjon (å nå resultater og andre produksjonsspesifikasjoner), - Administrasjon (å tilrettelegge og å drive

selve systemet), - Integrasjon (å sørge for felles oppfatninger og samarbeid), - Entreprenørskap (å utforske muligheter og legge til rette for samarbeid med eksterne parter) tas i bruk. Forskningsrapporten viser at rådmennene så på seg selv som entreprenørorienterte, men når en sammenliknet dem med ledere fra andre grupper framstod de mer som administratorer og produsenter. Konklusjonen Askvik m.fl. (1988:39) trekker er at rollen er svært krevende med mange bindinger og uavklarte felt i forhold til oppgaver og funksjoner.

Kjølholdt og Rose (1990): *«En spørreundersøkelse blant norske rådmenn: En drøfting av utvalget og representativitetsspørsmålet»*. Dataene ble samlet inn i tilknytning til det nordiske prosjektet «Offentlig forsøksvirksomhet som lærings- og tilpasningsstrategi» ved NIBR. Prosjektet er rapportert gjennom Kjølholdt (1992): *Mot en ny administrativ ledelse i kommunene? En analyse av rådmennenes orienteringer*. og Rose (1996): *Kommuner och kommunala ledere i Norden*. I den førstnevnte publikasjonen, stiller Kjølholdt spørsmål om rådmennenes orientering er preget av tradisjonelle eller nye forventninger til ledere i kommunene? Studien kan beskrives som en av de første som studerte i hvilken grad vi ser overganger til et lederskap kjennetegnet av det som kom til å bli betegnet som NPM inspirerte lederprinsipper. Dvs. delegasjon av makt og myndighet i en form for resultatnærhetstenkning, entreprenørskap, integrasjon, samt mål- og resultatstyringslogikk. Kjølholdt (1992) viser at rådmennenes orientering over tidsperioden som studeres har beveget seg mot «nye» forventninger til ledere i kommunal virksomhet. Mønsteret som avtegner seg, er en orientering mot integratorrollen, og der mindre fokus legges på vokter/kontrollrollen. I tillegg er Kjølholdt opptatt av vektlegging av og tidsbruk på ulike oppgaver, og om dette har endret seg fra midten av 80-tallet til begynnelsen av 90-tallet. Tidsseriedataene viser at en kan observere en dreining i retning av mindre tidsbruk på operative oppgaver og mer tid på strategi/planoppgaver. Interessant å merke seg i den forbindelse er at rådmennene mener at egen tidsbruk til ulike oppgaver ikke er i samsvar med «riktig» prioritering av tid og ønsker derfor å bruke mer tid på overordnet planlegging (s. 109). De signaliserer også et ønske om å kunne bruke mer tid på ledelse.

Når det gjelder demografiske karakteristika rapporteres det om forholdsvis lite endring i forhold til undersøkelser gjort et halvt tiår tidligere. Den typiske rådmann er fortsatt en middelaldrende mann, med en gjennomsnittlig tjenestetid som rådmann på 9 år. En av fire har erfaring som rådmann fra annen kommune. Nesten halvparten av de spurte er enten jurist eller utdannet fra Norges Kommunal- og Sosialhøgskole. Interessant å merke

seg er at vi for første gang kan registrere at andelen med denne typen utdanningsbakgrunn er redusert sammenliknet med studier gjort på midten av 80-tallet. Helt avslutningsvis vil vi legge til at Kjølholdt (1992) og Rose (1996) representerer de første stegene for å gjøre nordiske komparative analyser av kommunedirektørene.

Det vi har vist så langt er at interessen og søkelys på rådmannen skyter fart i andre halvdel av 1980-tallet og første del av 1990-tallet. Denne interessen videreføres og forsterkes i Norge gjennom den internasjonale kommunale topplederstudien «The UDITE Leadership study». Dette er en internasjonal komparativ studie ledet av professorene Paul Erik Mouritzen og James Svava. 13 ulike land deltok i det som er en av de mest omfattende komparative kommunale topplederstudiene til dags dato. Baldersheim og Øgård gjennomførte studien i Norge og den er rapportert i Baldersheim og Øgård (1998 og 1999). Vi skal i denne sammenhengen konsentrere oss om Baldersheim og Øgård (1999): «*Vandringsmann med Sordin. Flyttemønster og lederutfordringer blant norske rådmenn i komparativt perspektiv.*» Rapporten ble skrevet på oppdrag fra KS. Oppdraget var å studere mobilitetsmønsteret omkring rådmannsstillingene: Hvor ofte skifter kommunene rådmenn? Hva kjennetegner rådmennenes geografiske flyttemønster? Er det blitt større «turnover»? hvordan oppfatter man forholdet til den politiske delen av kommunen? Hva er de største utfordringene som rådmann? Er det blitt vanskeligere å være rådmann etter ny kommunelov? Nye aspekter i denne studien er at søkelys rettes mot flyttemønster og turnover blant rådmennene, samt samspeillet mellom politikk og administrasjon. Ut fra mediebildet på det gitte tidspunktet var det overraskende at rapporten konstaterte så «entydig» med at takten i rådmannskiftene i kommunene ikke har økt i perioden som ble kartlagt (1987 – 1997). Stabilitet ser heller ut til å være tilfelle. Når det er sagt kommer en ikke utenom at nesten tre firedeler av alle kommuner hadde skiftet rådmann en eller flere ganger i løpet av en tiårsperiode (1987-1997). I løpet av en treårsperiode hadde omtrent en tredel av kommunene byttet rådmann.

Når det gjelder utskiftning av rådmenn er den større i de nordligste fylkene enn lenger sør. Flyttingene skjer i tillegg fra nord til sør. Karrieren går også fra små til store kommuner og fra periferi til sentrum, både innenfor det enkelte fylke og på tvers av fylker og landsdeler. Stillingene rådmenn flytter til, er i overveiende grad innen offentlig sektor, og for det meste er det fra en kommune til en annen at rådmenn flytter på seg når de skifter beite. Litt under en femtedel går til privat sektor. Omtrent samme andel slutter på grunn av oppnådd aldersgrense eller dødsfall. Utskiftningen er relativt høy selv om gjennomsnittlig tid i en rådmannsstilling

ser ut til å ligge mellom sju og ni år. Det rapporteres mer turbulens rundt rådmannsstillinger i løpet av undersøkelsesperioden. På spørsmål om hvorfor forgjenger sluttet, svarte rådmennene oftere mot slutten av undersøkelsesperioden enn i starten at det var samarbeidsproblemer med folkevalgte eller medarbeidere. Den hyppigste grunnen til at rådmenn sluttet, var allikevel ønske om videre karriere, ofte i en større og mer sentralt beliggende kommune. Rådmenn flest så på samarbeids- og tillitsforholdet til det politiske miljøet som en sentral suksessfaktor for jobbutøvelsen. Den samarbeidspartneren som rådmannen rapporterer å være mest avhengig av er ordføreren.

Bildet av profilen til rådmennene som Baldersheim og Øgård tegnet var at:

Gjennomsnittsrådmannen er mann, han er i slutten av førtiårene og har høy utdanning med et særlig stort innslag av juridiske og kommunal- sosialhøyskolefaglig eksamener.

Gjennomsnittlig har de 7 års ansiennitet i den nåværende stillingen. De registrerte en økning i gjennomsnittlig alder fra 45 år til 49 år. Baldersheim og Øgård (1999) konstaterer at det i perioden de studerte (1985 – 1997/98) fant sted en viss endring i profilen.

Gjennomsnittsalderen for rådmenn steg fra 45 til 49 år. Når det gjaldt utdanning ser vi en vridning i o. m. at den tradisjonelle juridiske og kommunal- og sosialhøyskolefaglige dominansen blir utfordret bl.a. av statsvitere og de mange høyskolekandidatene som i denne perioden uteksamineres. Inkludert i disse tallene er de som kommer fra forsvarets høyskole. Når det gjelder kjønns sammensetning finner det sted endringer i perioden. Andelen kvinnelige rådmenn stiger fra 1 – 7 %.

Når det gjelder lederoppgaver så vektla rådmennene et bredt spekter av lederoppgaver. Det de selv rapporterer å vektlegge mest er av en organisasjonsintegrator- og utviklingsorientert karakter, mens oppgaver knyttet til den klassiske embetsmannsrollen og oppgaven som politisk rådgiver blir i mindre grad prioritert.

Lien og Bjørke (2003): «*I samme båt*» - Fokus på samspillet mellom politikk og administrasjon i norske kommuner». Prosjektet har en litt annen karakter enn de vi så langt har trukket fram. Det ble gjennomført en spørreskjemaundersøkelse i alle landets kommuner i forkant av det som beskrives som et prosjekt- og nettverkssamarbeid i henholdsvis Nordland og Østfold. Denne blir imidlertid ikke rapportert i rapporten fra prosjektet. Søkelystet er mer på nettverkene som skulle drøfte egne erfaringer knyttet til samspill, og suksesskriterier, dilemmaer og valgsituasjoner som påvirker samspillet mellom politikk og administrasjon. Rapporten inneholder mange interessante refleksjoner rundt hva som skal til for å sikre godt samspill mellom politikk og administrasjon. Allerede på (s. 6) i rapporten slås det fast at:

«Godt samspill er først og fremst avhengig av gjensidig tillit, og tillit er noe en gjør seg fortjent til – kanskje spesielt nettopp gjennom utvist evne til samspill. Godt samspill er dermed ikke noe som en kan bestemme seg for at skal eksistere, men noe som må utvikles over tid».

Deretter blir det i en spennende form gjort flere refleksjoner om hvordan bygge det gode samspillet mellom politikk og administrasjon (- utvikle felles verdigrunnlag og spilleregler for lederskap og agering, - løpende tilbakemeldinger, - jevnlig informasjonsutveksling, - uformelle arenaer). Det som er nytt ved denne rapporten er at den retter søkelyset mot rekrutteringsprosessen ved ansettelse av ny rådmann samt lederavtaler basert på kommunen som arbeidsgiver. Her skal bemerkes at en ikke presenterer data om hvordan dette arter seg i kommunene på gitte tidspunktet, men mer viktigheten av, og hvordan gi innhold til en lederavtale. Grunnen til at rapporten reiser denne typen forhold er at:

«Det er erfaring for at det beste utgangspunktet for samspill oppnås når politisk ledelse selv aktivt engasjerer seg og bruker egen tid og ressurser i rekrutteringsprosessen for å hente ny rådmann. Det kan gjerne brukes eksterne profesjonelle rekrutteringsfirmaer som hjelpere i prosessen, men det må alltid etableres en kravspesifikasjon forankret hos de folkevalgte, og et aktivt engasjement i prosessen fra ordfører og øvrige sentrale politikere».

Lederavtalen for rådmannen oppleves som et godt egnet sted å nedfelle gjensidige krav og forventninger til samhandling. Rapporten presiserer at det er tider med godt klima at denne typen avtaler bør etableres. Man går så langt som å understreke at en lederavtale bør ha et innhold som klargjør (s. 51):

- Hvem som konkret ivaretar arbeidsgiverrollen overfor rådmannen i ulike forhold
- Hvordan resultatkrav til rådmannen etableres og revideres
- Hvordan resultatoppnåelse måles og evalueres
- Hvilke gjensidige krav og forventninger som gjelder for måten rådmann og folkevalgte skal opptre på – overfor hverandre og utad
- Hvordan evt. mistillit overfor rådmannen skal fremmes, og hvilke rutiner som gjelder når slik mistillit er fremmet».

I rapporten fra Drake (2004): «*Gjennomslag – kvinner i kommunal toppledelse*» endre vi fokus og setter søkelys på kvinner i kommunal toppledelse. Det underliggende spørsmålet som KS ønsket å få belyst i dette prosjektet var «Hva skal til for å få flere kvinner i rådmannsstillinger?». Prosjektet bygger på den kjensgjerning at på tross av at kvinner utgjør majoriteten av de ansatte og mellomledere i kommunesektoren utgjør de en minoritet blant norske rådmenn. Ved prosjektstart (2004) viser rapporten fra prosjektet at kvinneandelen i rådmannsstillingene var 12%. Rapporten konkludere videre med at den «naturlige» utviklingen synes å gå svært sakte framover. Datagrunnlaget for rapporten baserer seg på en eksplorativ studie foretatt i perioden 2003 – 2004. Det ble gjennomført 16 dybdeintervjuer, fokusgruppe, skriftlige innspill og 1 casestudie. Med referanse til Baldersheim og Øgård (1999) viser Drake til at kvinneandelen fra 1985 – 2004 har beveget seg fra 1% - 12%. Det har m.a.o. skjedd en liten utvikling over tid, men mannsdominans er ifølge Drake likevel udiskutabel. Resten av rapporten handler om hva en kan gjøre med dette faktum.

Econ (2008): «*Toppledere i kommunesektoren*». Denne KS initierte rapporten har til formål å gi et kunnskapsgrunnlag om kommunenes administrative toppledelse, herunder: sammensetningen etter kjønn, alder og utdanning og endringer de siste 5 år, rekruttering, avgang og turnover fra år til år de siste 5 år, og lønnsnivå og lønnsutvikling de siste 5 år, etter kjønn, alder og utdanning. Rapporten er spesielt vinklet mot å analysere forskjeller, likheter og utviklingstrekk knyttet til kjønn. Slik sett kan rapporten sees på som en oppfølger av Drake (2004) rapporten. Prosjektet er i hovedsak basert på data fra PAI-registeret til KS. Rapporten sier oss noe om hvordan KS sin arbeidsgiverpolitikk rettet mot å få flere kvinner inn i rådmannsstillinger har fått gjennomslag. Det første en kan merke seg er at Kvinneandelen i rådmannsstillingene i primærkommunene er økt fra 13 prosent i 2004 til vel 18 prosent i 2007. Det er også blitt mer vanlig for kvinner å være fylkesrådmann. Kvinnene er om lag 3 år yngre enn mennene. Gjennomsnittsalderen per 1. desember økte for begge kjønn fra 2002 til 2007. For kvinner økte den fra 48,2 år i 2002 til 50,1 år i 2007. For menn fra 51,4 til 54. De fleste rådmenn har høyere utdanning. Mennene har en noe høyere andel med høyere utdanning enn kvinnene, men forskjellen er redusert fra 2002 til 2007. De mannlige rådmennene har i noe større grad enn kvinnene en administrativt orientert eller teknisk-naturfaglig utdanning i 2007. Kvinnelige rådmennene har i noe større grad omsorgs- og kulturpregede utdanninger. Både kvinnene og mennene som rekrutteres som rådmenn, kommer i hovedsak fra andre typer stillinger i kommunesektoren. Dette gjelder 60-70 prosent av kvinnene og en noe mindre andel av mennene. De resterende blir hovedsakelig rekruttert

utenfor kommunesektoren. Fra 2002 til 2007 er det blitt mer vanlig med rekruttering utenfor kommunesektoren. Dette gjelder både kvinner og menn. Noen rekrutteres også fra stillingen som rådmann i andre primærkommuner.

Nytilsatte kvinnelige rådmenn slutter raskere enn menn. Av nytilsatte kvinnelige rådmenn fra perioden 2002-2003 var bare 44 prosent fortsatt i rådmannsstillingen etter ett år. For menn er den tilsvarende andelen 65 prosent. Etter fire år er bare 12 prosent av kvinnene i rådmannsstillingen mens dette gjelder 36 prosent av mennene. Turnover, eller antall rådmenn som slutter i en periode som andel av antall rådmenn ved begynnelsen av perioden, har imidlertid sunket siden 2003. Det har derfor de siste årene vært en avtagende tilgang på ledige rådmannsstillinger. Mulighetene for å øke kvinneandelen er dermed blitt redusert.

De som slutter går hovedsakelig til annen stilling i kommunesektoren eller ut av sektoren. Noen blir rådmann i annen primærkommune eller fylkesrådmann. Kvinnene har i økende grad gått ut av kommunesektoren og i mindre grad til andre stillinger i sektoren. Som eksempler på avgang, trekker rapporten fram intervju gjort med et lite knippe rådmenn som har sluttet om hva de gjør nå og hvorfor de sluttet. Det ble gjennomført intervjuer med tre kvinner og tre menn som er gått av som rådmenn. Ingen av disse sluttet på grunn av konflikter i kommunen og/eller fordi de hadde et sterkt ønske om å slutte. For de fleste var det personlige grunner og nye muligheter som åpnet seg. Lønnen varierer betydelig mellom rådmenn. Kvinnelige rådmenn rapporteres gjennomgående å ha lavere månedslønn enn menn, men forskjellen er blitt redusert fra 2002 til 2007. Forhold som øker lønnen for rådmenn, er kommunestørrelse og kommunens sentralitet. Fagsammensetningen for de kvinnelige og de mannlige rådmennene er også nokså lik, men menn har i noe større grad en administrativt orientert høyere utdanning eller en teknisk-naturfaglig høyere utdanning. De kvinnelige rådmennene har i noe større grad enn mennene en omsorgs- og kulturpreget høyere utdanning.

Granheim og Sivertsen (2010): «*Styrket toppledelse i kommunene, Rådmenn, turnover og likestilling*». Gjennom dette prosjektet ønsket KS å få gjennomført en studie av kommunenes toppledelse med søkelys på rådmannsrollen. Formålet var å bidra til økt kunnskap om rekruttering av rådmenn og årsakene til turnover samt identifisere eventuelle forskjeller mellom menn og kvinner. Datagrunnlaget er en blanding av intervjuer og spørreskjemaundersøkelser. Norske rådmenn er i gjennomsnitt ca 52 år. Kvinnene har en

gjennomsnittsalder på 48 år. Tilsvarende for menn er 52. Rådmennene som blir rekruttert i dag har stort sett erfaring fra andre lederstillinger i kommuner og statlige virksomheter. Ca. en tredel av alle rådmennene har også hatt rådmannsstilling tidligere. Rådmennene er kjennetegnet av å ha høy utdanning, over halvparten har mastergrad. På det gitte tidspunktet for kartleggingen hadde rådmennene i gjennomsnitt 11 års fartstid som rådmann.

Rapporten frambringer ny informasjon om rekrutteringsprosessen og ansettelsesvilkår. Om lag to tredjedeler av rådmennene er ansatt med ekstern rekrutteringsbistand. Nytilsatte rådmenn mener at dette gir en profesjonell håndtering av prosessen. Lønnsspørsmål opptar rådmenn mer når de skal slutte enn når de ansettes. Bare rundt halvparten av rådmennene har formelle lederavtaler. Om lag en fjerdedel er ansatt på åremål. Lokalsamfunns- og organisasjonsutvikling er de viktigste motivene for søkere til rådmannsstillinger, viser undersøkelsen. Lønn kommer langt ned på listen. I snitt jobber en rådmann -50 timer i uken.

Rapporten viser til at 13,7 prosent av rådmennene i kommuner og fylkeskommuner sluttet – hvert år. Kvinner slutter som rådmenn etter kortere tid enn de mannlige kollegene. Vel 25% av rådmennene som slutter går av med pensjon/annen trygd. Vel 42% går til annen kommunal stilling hvorav 24 % av kvinnene og 19 % av mennene går til rådmannsstilling i annen kommune. 11 % går til en annen kommunal lederjobb og 12 % til annen kommunal stilling. Ca 8 % går til annen lederjobb i offentlig stilling utenfor kommunal sektor. 13 % går til lederjobber i privat virksomhet. Ifølge rapporten (s. 11) er det 62 rådmenn som sluttet i stilling pr. år mellom 2008 – 2010. Tar en bort pensjonistene går to tredeler til ny lederjobb. Det betyr i henhold til rapportens egne utsagn at rådmenn er svært attraktive som ledere i arbeidsmarkedet (s. 12). Rapporten svarer ikke på om en turnoveren blant rådmenn er høyt, men nøyer seg med å konstatere at når tallene viser at 13,7 % av rådmennene slutter hvert år er dette lavere enn tilsvarene tall for ledere på samme nivå i det private næringslivet (s.98).

En viktig side ved rapporten er at den sier en del om hvorfor rådmennene velger å slutte i stillingen. Undersøkelsen viser at flere faktorer kan virke sammen når en rådmann bestemmer seg for å slutte i jobben. Det framheves at dersom man ser bort fra oppnådd aldersgrense, rangeres de viktigste sluttårsaker slik:

1. Rekruttert til annen stilling
2. Hensyn til familie
3. Samarbeidsproblemer
4. Lønn

Det påpekes videre at en klar rollefordeling mellom politisk og administrativ ledelse og gode systemer for å gjennomføre og følge opp oppgavene, er viktige forutsetninger for at rådmenn skal lykkes.

Willumsen m.fl. (2013): «*Rådmannsundersøkelsen 2013 – Klassisk byråkrat eller administrativ entreprenør?*» Dette er en delrapport fra NFR - prosjektet «*De-collectivization of decision-making and the decline of a local mandate*». Det er en ledelseskartlegging og analyse av ledelsesforhold i norske kommuner, der rådmann og ordfører inngår. Søkelystet er på samspill og spenninger mellom politisk og administrativ ledelse. Rapporten starter med å fortelle hvem norske rådmenn er langs kjennetegn som: fartstid i stillingen, alder, kjønn og utdanning. Deretter studeres hva rådmennene tenker om rollen, og hvordan den praktiseres i det daglige virke. Rapporten sier også noe om de viktigste utfordringene som rådmennene møter som toppledere i kommunene.

Pr. 2013 hadde halvparten (47 %) av rådmennene sittet i stillingen mindre enn 6 år. Rapporten (s. 3) framhever at det er lite som tyder på at rådmennene skiftes ut spesielt ofte, bare 28 % av rådmennene hadde sittet mindre enn fire år. Forfatterne av rapporten påpeker at det er nærliggende å anta at mange kommuner rekrutterer rådmenn internt, eller at kjennskap til kommunen i form av tidligere ansettelsesforhold veier tungt ved ansettelse av ny rådmann. Tar vi en nærmere titt på hvem rådmannen er kan vi i henhold til rapporten si at (s. 3-4) rådmannen i 2013 som regel er en middelaldrende mann, og at en av fire rådmenn var kvinne. Forfatterne av rapporten påpeker at dette ikke er en imponerende kvinneandel. De framhever imidlertid at andelen av kvinner over en 15 års periode har firedoblet seg. De betegner dette som et gjennombrudd for likestilling når det gjelder rådmannsjobben. Gjennomsnittsalderen er 54 år. Når det gjelder utdanning framkommer det at omtrent tre fjerdedeler av rådmennene i denne tidsperioden hadde høyskole- eller universitetsutdanning på mer enn fire år. Bare en av rådmennene rapporteres å ikke ha høyere utdanning. Mange rådmenn har politisk erfaring. Rådmannsgruppene som er studert blir beskrevet som å bestå av ledere med sterk entreprenørorientering, men også av personer som primært vektlegger administrativ lojalitet og oppfølging av det politiske flertallets initiativer og visjoner. Et stort flertall av de som inngår i studien vurderer samarbeidet med egen ordfører som godt. Når det gjelder samarbeid mellom politikk og administrasjon, rapporterer to av tre rådmenn kommunestyret som samarbeidsvillig eller meget samarbeidsvillig. På den andre siden blir det i rapporten (s. 14) framhevet at nærmere 20 prosent av rådmennene oppgir at samspillet er konfliktfylt eller

meget konfliktfylt. Det kan m.a.o. se ut som det er strekk i laget i oppfatning rundt samspillet mellom politikk og administrasjon på dette punktet.

Karlsen m.fl. (2017): *“Top Nordic, undersøkelse av norske og danske kommunale toppledere. Dokumentasjon i samarbeidsprosjekt mellom Aalborg Universitet, Agder Universitet, Nord Universitet og UIT Norges Arktiske Universitet.»* Dette er en del av et nordisk forskningsprosjekt som gjør opp status rundt det å være kommunal administrativ toppleder i de nordiske landene. Spørreskjemaundersøkelsen knyttet til de norske dataene er rapportert i Torjesen m.fl. (2024). I denne publikasjonen blir det først gitt en beskrivelse av den norske institusjonelle konteksten som kommunedirektørene utøver sitt lederskap i. Dernest blir det presentert data om trekk ved kommunedirektørene. Til slutt blir det gjort noen refleksjoner rundt kommunedirektørens makt og innflytelse samt samspillet med den politiske delen av kommunen.

Fortsatt finner man at kommunedirektørene i hovedsak er middelaldrende menn, som over ca 20 år har gått fra i snitt å være 48 år (1997) til å bli 54 i 2017. Selv om kommunedirektørstillingen fortsatt domineres av menn viser publikasjonen at andelen kvinner i 2017 hadde passert 30 %. Utdanningsnivået er fortsatt høyt blant kommunedirektørene. Interessant å merke seg er at det rapporteres at det er kommet flere utdanningsgrupper inn i yrket. Det er ikke lenger dominert av juristene og kandidater fra Norges kommunal- og sosialhøyskole. Den gruppen som nå synes å dominere er kommunedirektører med eksamen fra økonomi og administrasjonsfag. 73% av rådmennene er rekruttert til kommunedirektørstillingen internt eller fra annen kommunene. I snitt har kommunedirektørene bak seg en lang karriere fra kommunesektoren (19 år). Det er ca. 8 % av dem som kommer fra privat sektor.

Baldersheim m.fl. (2021): *«Styrket lederskap i kommunal sektor – gjeldende rett, roller og rolleforståelse mellom folkevalgte og kommunedirektør.»* Rapporten er gjort på oppdrag fra KS og svarer på følgende tre spørsmål: Hvordan ny kommunelov påvirker ansvarsfordelingen mellom kommunedirektøren og kommunestyret? Rolleforståelse og samspill mellom folkevalgte og administrative ledere, Ivaretagelse av arbeidsgiveransvaret.

Hovedkonklusjonen rapporten trekker når det gjelder kommunedirektører og ordførere i norske kommuner er at samarbeidet mellom politikk og administrasjon er de godt til svært godt fornøyd med. Kvaliteten på samspillet viser forholdsvis høy grad av «felles lederskap» i norske kommuner. Kvaliteten på samspillet påvirkes og formes av ulike forhold:

- Positiv sammenheng mellom godt politisk klima og godt samspill mellom kommunedirektør og ordfører
- Positiv sammenheng mellom uformelle møtearenaer og opplevd samspill
- Påvirkes *ikke* av individuelle trekk ved kommunedirektør (alder, kjønn osv.), og heller ikke av størrelse på kommune, geografi eller nylig gjennomgåtte sammenslåingsprosesser

Rolleforståelsen mellom kommunedirektør og ordfører er i stor grad «harmonisert» med lite polarisering. Formelle og uformelle møteplasser er et viktig ledd i utviklingen av felles lederskap. Det er utstrakt bruk av denne typen møtearenaer mellom kommunedirektør og ordfører. Det er mindre utstrakt bruk av møtearenaer for en bredere gruppe administrative og politiske ledere. Majoriteten av kommunene gjennomfører systematiske evalueringer av delegerings- og innstillingsreglement, samspill og rolleforståelse, møterutiner samt opplæringstiltak. Erfaringsutveksling og læring mellom kommuner er forholdsvis begrenset. Frikjøp av kommunedirektør for egenutvikling og videreutvikling er svært begrenset

Rekruttering – mobilitet og fratredelse blant kommunedirektører er basert på en kommunal rekrutteringsbase. Tett på 70 % er fra egne rekker eller andre kommuner. Få har direkte planer om å slutte (16 %), men 29 % kan tenke seg å skifte om den rette muligheten tilbyr seg, mens 16 % vil helt sikkert foreta et stillingsskifte. De dras mot andre kommunedirektørstillinger som følge av ny kommunes beliggenhet åpenhet for nye tanker – politiske forhold. Naturlige årsaker er viktigste sluttårsak. Samarbeidsproblemer med politikken er den nest viktigste årsaken, mens karriereutvikling trekkes fram som den tredje viktigste sluttårsaken. Dataene viser en tendens til hyppigere stillingsskifter blant kommunedirektørene.

Arbeidsgiverrollen ivaretas på delegasjon av et politisk oppnevnt utvalg der ordfører varaordfører og leder for mindretall deltar. Det gjennomføres faste utviklingssamtaler, med skriftlige evalueringer og oppfølging av resultater. Arbeidsavtalen brukes i varierende grad som et arbeidsgiverredskap. Arbeidsgiverrollen ivaretas og utvikles i den daglige løpende prosessen i samspillet mellom ordfører og kommunedirektøren. De beskriver et profesjonelt og nært samarbeid. Tillit og relasjon helt sentrale begreper når man snakker om ivaretagelse av arbeidsgiverrollen overfor kommunedirektøren. Tillit må ligge både i relasjonen mellom ordfører og kommunedirektøren, men også til det store rommet der politikken og administrasjonen møtes. Hvor de må håndtere hver sine banehalvdeler, og oversette for hverandre. Hvordan lykkes som arbeidsgiver gjennom samspillet mellom politikk og

administrasjon? Dette kommer i henhold til rapporten til uttrykk i de uformelle prosessene, slik som:

- en profesjonell men nær dyadisk relasjon mellom ordfører og kommunedirektør
- evne til å overføre det profesjonelle og nære til det utvidede og store leder rommet
- å håndtere hver sine banehalvdeler, og oversette for hverandre

Hva sier tidligere norske studier oss om kommunedirektørene?

Vi skal nærme oss svaret på dette spørsmålet ut fra det vi definerer som de overordnede temaene som studiene dekker, og hva som er funnene knyttet til tema som blir belyst. Ut fra vår oppfatning viser gjennomgangen at følgende fem overordnede tema avspeiler seg i studiene:

Hvem er de – hvor kommer de fra – og hvordan beveger de seg (rent karrieremessig)?

Tidligere studier viser at kommunedirektørene (for hele perioden vi dekker, 40 år) er dominert av middelaldrende menn med høy akademisk utdanning og der flertallet er rekruttert fra kommunal sektor. Det er innslag av kommunedirektører som har erfaring fra privat sektor, men det er begrenset. Karriereveiene går fra små til større kommuner, fra nord til sør, og fra periferi til sentrum av landet. Kvinneandelen er stigende i hele perioden, men det har tatt tid å få opp andelen kvinnelige kommunedirektører. Samlet kan en si at kommunedirektørstudiene som vi har rapportert fra, slår fast at kommunedirektørene er høyt kvalifisert og er en attraktiv gruppe av ledere i arbeidsmarkedet, ikke bare i det offentlige, men og det private.

Hvilken rolle inntar de, og hvilke typer ledere framstår de som?

I perioden det rapporteres fra (40 år) så har det funnet sted en profesjonalisering av både stilling og rollen som øverste administrative lederen. Dette har funnet sted gjennom lederutvikling og endret praksis i utøvelsen av topplederstillingen. I tillegg har det i perioden blitt gjennomført to kommunelovrevisjoner (1992) og (2018) som har vært viktige for å formalisere gjeldende praksis og lederregime som hadde utviklet seg over tid rundt om i kommunene. Ansvar og myndighet er presisert i egen administrasjon og i relasjon til det politiske miljø. Dette kan som det blir påpekt i noen av rapportene ført til at det kan oppstå gnisninger mellom politikk og administrasjon, og at ny forståelse av relasjonen til politikere og kommunedirektørens rolle og posisjon har blitt tema i kommunestyrene rundt omkring.

Det rapporteres at rådmennene har beveget seg fra en operativ- til en tydelig overordnet strategisk rolle og samspillpunkt overfor den politiske delen av kommunen. Da særlig i forhold til ordføreren. Flere av rapportene peker også på at i perioden som har vært studert

også har sett en orientering hos rådmennene som peker mot å framstå som en organisatorisk bygger med søkelys på strategi, struktur, kultur og ledelse.

Samspeillet mellom politikk og administrasjon

Her er vi ved kjernen i mye av den forskningen som er gjort rundt de kommunale topplederene så langt. Dette har fra KS sin side vært svært viktig for de initiativene som den kommunale interesseorganisasjonen har tatt rundt topplederspørsmål. Ut fra studiene som vi har gjengitt er det meget positivt at samspeillet mellom ordfører og kommunedirektør i hele perioden gjennomgående blir beskrevet som godt, og at roller avklarte. Denne oppfatningen deles både av politikere og kommunedirektørene. Det vi imidlertid skal merke oss er at politisk fragmentering, forstått som antall partier som inngår i ordfører styringskoalisjon, spiller negativt inn på samspeillet mellom politikk og administrasjon generelt og mellom ordfører og kommunedirektør spesielt. Det framkommer også at uformelle møter mellom politikk og administrasjon spiller positivt inn på samspeillet, forståelsen, konfliktdemping og relasjonen generelt.

Turnover – Hvorfor slutter kommunedirektørene i stillingen?

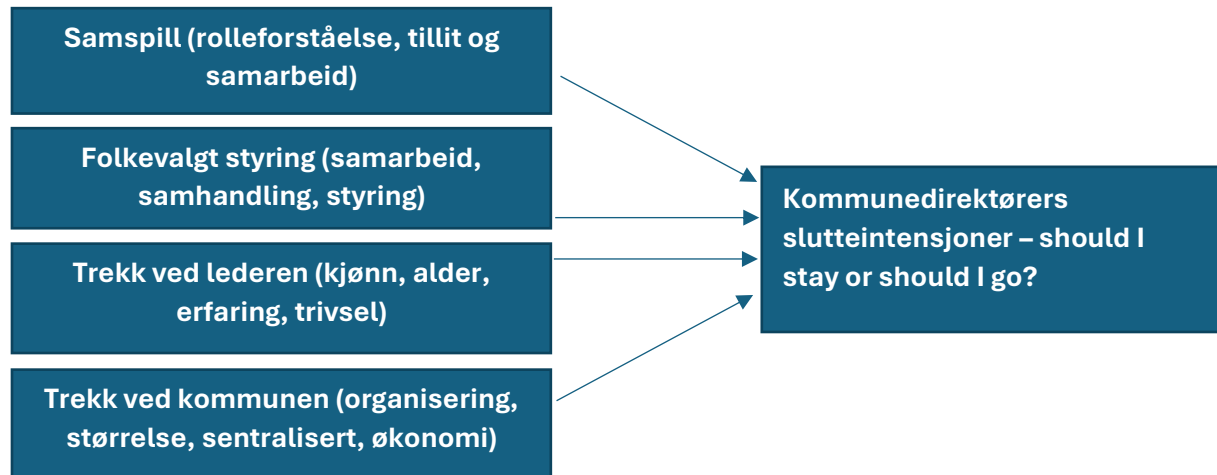
Dette er et tema som det synes å ha blitt mer og mer oppmerksomhet rundt. Det dukker opp med jevne mellomrom og da ofte drevet fram av pressen både lokal og nasjonalt som griper fatt i kommunedirektøravganger (ref. våre innledende sitater). Når det gjelder omfanget av kommunedirektører som slutter viser forskningen at antallet kommunedirektører som slutter, etter å ha vært stabilt over lang tid gjør et hopp for så å holde seg stabilt igjen. Det blir antydning at disse hoppene finner sted i forlengelsen av valg (ref. to siste kommunevalg). Det studiene sier om sluttårsaker er at disse domineres av naturlig avgang – konflikt i forhold til kommunestyret – karriereutvikling.

Arbeidsbetingelser: rekruttering – arbeidskontrakt – lønn – hvordan ivaretas arbeidsgiver ansvar overfor kommunedirektørene?

Det er to av studiene vi har trukket fram som tar dette opp som tema. For vel 15 år siden var ca ¼ av kommunedirektørene ansatt på åremålskontrakter. I 2021 var det ca 8 % som har denne typen ansettelseskontrakt. Når det kommer til arbeidsgiverrollen viser forskningen til at denne har vært lite utviklet.

Med inspirasjon fra disse studiene har vi utviklet følgende analysemodell (se under). Faktorene vil i tur og orden bli undersøkt, og med en avsluttende sammenfattende analyse av hvorvidt de kan forklare kommunedirektørers sluttintensjoner. Figur 2.2 viser gangen i analysene.

Figur 2.2 Analysemodell



Kapittel 3 Data og metode

Datainnsamlingen til rapporten er gjennomført i to omganger. I perioden juni 2024 til august 2024 er det gjennomført en spørreundersøkelser blant kommunedirektører i Norge, og i perioden oktober 2024 til desember 2024 ble det gjennomført dybdeintervju av et utvalg rekrutteringsbyrå og kommunedirektører.

Spørreundersøkelsen

Spørreundersøkelser ble sendt ut til kommunedirektører i samtlige norske kommuner organisert etter formannskapsmodellen (N=355), og fylkeskommuner (N=15). I tilfeller der kommunedirektør var fraværende grunnet sykdom eller annet samt i tilfeller der kommunen var i en pågående ansettelsesprosess, ble undersøkelsen distribuert til fungerende/konstituert kommunedirektør.

Spørreundersøkelsen ga en endelig responsrate på 61 prosent (N=226). Representativitet innebærer at enhetene (respondentene) i undersøkelsen i stor grad innehar de samme grunnleggende trekkene som den øvrige populasjonen (Jacobsen 2022). Representativitet betyr dermed at vi unngår systematiske skjevheter i datamaterialet, som for eksempel at menn eller visse geografiske områder er overrepresentert. Frafall svekker dermed mulighet for generalisering av data. I denne rapporten analyseres frafall basert på kjønn, geografi og kommunestørrelse (seks grupper). Alt i alt er representativiteten tilfredsstillende. Resultater i undersøkelsen kan dermed med betydelig grad av sikkerhet generaliseres til populasjonen av både ordførere og kommunedirektører i Norge.

Kjønn

I populasjonen for kommunedirektører utgjorde kvinner 32 prosent (119) mens menn utgjorde 68 prosent (251).¹ Av de som besvarte undersøkelsen utgjorde kvinner 36 prosent (82) mens menn utgjorde 62 prosent (141). Her er kvinner noe overrepresentert, men forskjellen svært lav. Representativiteten i kjønn ansees dermed for å være svært god.

Geografi

Et viktig hensyn har vært å tilstrebe god geografisk representasjon. Oversikten under viser fordelingen mellom fylker.

¹ Tallene er basert på SSB, 2023.

Tabell 3.1 Representativitet etter geografi (fylke)

Fylke	Totalt antall kommuner (prosent)	Antall besvarelser (N) (prosent)
Rogaland	23 (6,5)	15 (6,6)
Møre og Romsdal	27 (7,6)	16 (7,1)
Nordland	41 (11,6)	24 (10,6)
Akershus	21 (6)	16 (7,1)
Buskerud	18 (5)	13 (5,8)
Østfold	12 (3,4)	7 (3,1)
Innlandet	46 (13)	27 (11,9)
Telemark	17 (4,8)	15 (6,6)
Vestfold	6 (1,7)	6 (2,7)
Agder	25 (7)	17 (7,5)
Vestland (minus Bergen)	42 (11,9)	25 (11,1)
Trøndelag (minus Tr.heim)	37 (10,5)	21 (9,3)
Finnmark	18 (5)	11 (4,9)
Troms	21 (5,9)	13 (5,8)
Totalt	354 (100)	226 (100)

*Oslo, Bergen og Trondheim (Byråd) er ikke med. (dvs. 14 fylker og 354 kommuner i utvalget)

Andel kommuner (prosent) i hvert fylke (kolonne 1) sammenlignet med prosentandel besvarelser for kommunedirektør gir indikasjoner om grad av geografisk representativitet. Som det kommer frem av tabellen, er det ingen store avvik. Hovedbildet er gjennomgående god geografisk representasjon.

Kommunestørrelse

Tabell 3.2 indikerer at representativiteten på kommunestørrelse er svært god. For gruppe 5 og 6 er andel besvarelser noe høyere/lavere.

Tabell 3.2 Representativitet etter kommunestørrelse

Gruppe	Kommunestørrelse etter innbyggere	Totalt antall kommuner (prosent)	Besvarelser kommunedirektør (prosent)
1	Under 2000	78 (22)	43 (19)
2	2000 – 4999	96 (27)	65 (29)
3	5000 – 9999	72 (20)	43 (19)
4	10000 – 19999	46(13)	32 (14)
5	20000-49999	45 (13)	28 (12)
6	Over 50000	17 (5)	14 (6)
	Totalt	354 (100)	226 (100)

* Inndeling basert på SSB standard for klassifisering etter innbyggertall. *Oslo, Bergen og Trondheim (Byråd) er ikke med

Intervjuer

For å belyse spørsmålene rundt rekrutteringsprosessen, vilkår i arbeidskontrakten og innhold i stillingen ble det gjennomført dybdeintervju med 2 rekrutteringsbyrå og 5 kommunedirektører. Utvalget av informanter er gjort gjennom en innledende kartlegging, samt at informantene besitter kunnskap og informasjon om temaene vi er interessert i og som ikke er allment tilgjengelig (Andersen, 2006).

Rekrutteringsbyråene ble valgt ut gjennom en kartlegging av utlyste stillingsannonser på et gitt tidspunkt. Begge firma har ansvar for flere stillingsutlysninger og har lang erfaring med å bistå kommuner i rekruttering av kommunedirektører. I utvelgelsen av kommunedirektører som informanter ble spørreundersøkelsen lagt til grunn, i utvalget inngår de som krysset av for å kunne bli kontaktet for et dybdeintervju. Det ble videre lagt til grunn utvalgsriterier basert på variasjon av deres svar i undersøkelsen og variasjon langs noen bakgrunnsvariabler. I førstnevnte utvalgsriterium la vi til grunn variasjon blant svarene deres i spørsmål som angår erfaring med rekrutteringsprosessen, beholdt/frasagt seg stillingsvern, samsvar i utlysning og innhold i stillingen, og årsaker til bytte av stilling. Videre ble det brukt utvalgsriterier som kjønn, størrelse og geografisk beliggenhet, igjen for å sikre en viss variasjon blant informantene.

Alle intervju ble gjennomført digitalt i perioden oktober – desember 2024, med utgangspunkt i en semi-strukturerte intervjuguide. Det ble tatt lydopptak av intervjuene samt at det ble skrevet notater fra intervjuene. Begge datakildene er transkribert og benyttet som grunnlag for analyser i prosjektet. Informantene er garantert anonymitet.

Kapittel 4 Trekk ved kommunedirektørene. Kjønn, alder, utdanning, erfaring, arbeidstimer og trivsel i jobben som kommunedirektør

Å studere trekk eller egenskaper ved ledere er en lang tradisjon innen ledelsesforskningen (Bass 1990, Van Wart 2008, Northouse 2019). En blir i litteraturen ledet hen mot at dette dreier seg om en såkalt «Great Man» teoretisk retning der en søker å skille ledere fra ikke ledere. I dette kapitlet beveger vi oss ikke i den retningen, men er mer opptatt av hva trekk ved ledere som kjønn, alder, utdanning og erfaring kan si oss om det Baldersheim (1993:63) beskriver som den ressursen som kommunene sitter på i form av utdanning, erfaring og andre kvaliteter blant kommunaldirektørene. Blom (1994) i sin doktoravhandling snakker om at dette er uttrykk for kompetanse eller nærmere bestemt profesjonell kompetanse knyttet til det å lede. I nyere forskning dukker kapasitetsbegrepet opp som et forsøk på å utvikle variabler som kan si noe om hvilke kapasiteter som er nyttige med tanke på utøvelse av ledelse (Roland m.fl. 2023). Hunt (1996) bruker i denne sammenheng begrepet «individual capability» som bl.a. viser til *individuelle bakgrunnsfaktorer* som familiebakgrunn, utdannelse, erfaring, alder, og karriere. Ut fra vår gjennomgang av tidligere norsk forskning om det kommunale topplederskapet (se kap. 2) har vi avdekket at det å studere trekk ved disse lederne har vært et gjennomgående tema i flere av studiene. Argumentet for å studere trekk ved lederne som utdanning, karriere og alder osv. har bla. vært at dette kan si oss noe om potensiale de representerer, og hvilke roller de har et potensiale for å kunne ivareta. Baldersheim (1993) viser til at en kan tenke seg at høyt utdanna karriereorienterte rådmenn kan ivareta andre roller enn lavt utdanna. Yngre kan se kommunen på en annen måte enn eldre, og også oppleve problemer som eldre er blinde for. Alder henger ofte sammen med erfaring og en kan derfor tenke seg at mer erfarne får lettere gjennomslag som følge av at de kjenner kommunens mange innganger i politikken. Ikke bare å få gjennomslag, men og evne til å tilpasse seg skiftende politiske regimer. Utdanningstype kan og tenke seg å virke inn på rollevalg og gjennomslagskraft. Det er m.a.o. flere grunner for å studere trekk ved kommunedirektørene. Vi skal starte ut med å presentere tall rundt kjønnssammensetningen i den kommunale topplederstillingen. I tabell 4.1 viser vi utvikling av kvinner i stillingen fra 1985 – 2024.

Tabell 4.1 Andel kvinner i kommunedirektørstillingen fra 1985 -2024 (%)

	1985	1992	1998/99	2004	2008	2013	2017	2021	2024
Kvinner	1	4	7	12	18	25	29	28	36

Kilde: Baldersheim 1985, Kjøholdt 1992, Baldersheim og Øgård 1998/99, Drake 2004, ECON 2008, Willumsen m.fl. 2013, Karlsen m.fl. 2017, Baldersheim m.fl. 2021, Hye og Øgård 2024.

Tabell 4.1 viser oss er at det har tatt nærmere 40 år å ta andel kvinnelige kommunedirektører fra 0 – 36%. Vi skriver 0 da det i 1985 i realitet ikke var snakk om 1%, men 1 kvinnelig rådmann i Norge. Det er først fra slutten av 90- tallet at utviklingen skyter fart til at vi i dag har 36% kvinnelige kommunedirektører. Vi har m.a.o. en positiv utvikling mot balansert kjønns sammensetning, men en skal huske på at det fortsatt er et stykke til at vi passerer 50% kvinnelige kommunedirektører. Om utviklingen skal følge den samme farten som det har tatt å gå fra en andel lik 25% - 36% snakker vi om at det kan ta over 10 år å oppnå en lik andel kvinnelige som mannlige kommunedirektører. Det vi kan slå fast er at kommunedirektør posisjonen fortsatt er mannsdominert.

Tabell 4.2 Aldersgjennomsnitt blant kommunedirektørene. (1985 - 2024)

	1985	1989/90	1998/99	2010	2013	2017	2021	2024
Alder	45	47	49	52	54	54	55	55

Kilde: Baldersheim 1985, Kjøholdt og Rose 1989/90, Baldersheim og Øgård 1998/99, Granheim og Sivertsen 2010, Willumsen m.fl. 2013, Karlsen m.fl. 2017, Baldersheim m.fl. 2021, Hye og Øgård 2024.

Av tabell 4.2 framkommer det at i tidsperioden fra 1985 – 2013 så stiger gjennomsnittsalderen på kommunedirektørene. Utviklingen i aldersgjennomsnitt synes å flate ut det siste tiåret, men igjen ser vi at i 2024 drar gjennomsnittsalder seg oppover. Når det gjelder spennvidden i alderssammensetning i det samlede materialet for kommunedirektørene viser det at i 2024 var den yngste kommunedirektøren 36 år, mens den eldste var 68. Interessant å merke seg er at i 1985 var den yngste rådmannen som svarte på spørreskjemaet 26 år. Det vil si over 10 år yngre enn den yngste som svarte på spørreskjemaet i 2024. Kommunedirektørene i dag er m.a.o. gjennomgående godt voksne ledere målt i alder.

I tabell 4.3 skal vi se nærmere på en erfaring. Vi har etterspurt to forhold som sier oss noe om erfaring. Først spør vi etter respondentenes individuelle samlede erfaring i den kommunale

sektoren. Dernest er vi opptatt av hvor mange år vedkommende har vært i nåværende stilling som kommunedirektør

Tabell 4.3 Kommunedirektørenes erfaring målt i antall år i kommunal sektor og antall år i nåværende stilling som kommunedirektør.

	1985	1998/99	2010	2017	2024
Samlet erfaring i kommunal sektor	13		20	19	20
Tid ansatt i nåværende stilling	9	7	8	5	5

Kilde: Baldersheim 1985, Baldersheim og Øgård 1998/99, Granheim og Sivertsen 2010, Karlsen m.fl. 2017, Hye og Øgård 2024. *Spørsmåltekst i undersøkelsen: Hvor lang erfaring har du fra kommunal sektor samlet (Kommune, fylkeskommune, interkommunale samarbeid/IKS osv)? Vennligst oppgi antall år:
**Hvor lenge har du vært ansatt i nåværende stilling? Vennligst oppgi antall år:

Det bilde som tegner seg er at vi har å gjøre med et kommunedirektørkorps med lang erfaring fra den kommunale organisasjonen. Fra 2010 har samlet erfaring fra sektoren holdt seg rundt 20 år. På den bakgrunn må en kunne si slik Baldersheim (1993:63) hevdet at rådmennene ut fra erfaringsbakgrunn «er garva kommunefolk som truleg kjenner kommunekulturen godt» fortsatt står seg. Samlet erfaringen blant kommunedirektørene fra kommunal sektor i 2024 variere fra den som har mindre erfaring enn 1 år til den som har 41 år erfaring fra sektoren.

Når det gjelder erfaring basert på år i stillingen viser tallene at mens antall år i nåværende stilling har holdt seg relativt stabilt i perioden fra 1985 – 2010, men synker betraktelig frem til 2017 og til i dag (2024). Ser vi på variasjon i erfaring innad i gruppen av kommunedirektører som har svart på undersøkelsen så framkommer det at erfaringen strekker seg fra den som har vært under 1 år i stillingen til den som har sittet i 28 år. Her snakker vi om betydelig ledererfaring knyttet til det å inneha den administrative topplederstillingen i kommunal sektor.

Det vi kan oppsummere med er at samlet erfaring fra kommunal sektor er betydelig, men at man i tilknytning til de siste syv årene ser at erfaring i nåværende stilling målt i antall år synker og holder seg stabilt lavere i det siste tiåret. Dette er en indikasjon på økt turnover.

Vi skal i den neste tabellen bevege oss fra å studere erfaring til å si noe om utdanningsbakgrunnen til kommunedirektørene. Her skylder vi å gjøre oppmerksom på at det hefter usikkerhet til dataene. Dette skyldes flere forhold, som det faktum at Norges kommunal- sosialhøyskolen blir nedlagt midt i perioden vi studerer. Denne var en dominerende kunnskapsleverandør for kommunedirektører fram til det første 10 året av 2000-tallet. Et annet element som spiller inn, er at de ulike rapportene bruker ulike kategorier for utdanningstype. Vi har valgt å benytte kategoriene fra undersøkelsen i 2024. Dette var et

flervalg spørsmål som viser den samlede bredden av utdanninger blant de som har svart på spørreskjemaet. Det innebærer at vi ikke kan si at dataene er direkte sammenliknbare, men vi vil allikevel forsøke oss på å si noe om utdanningsmønsteret blant kommunedirektørene og hvordan det har utviklet seg over tid. Det er noen utdanninger som er gjennomgående for hele materialet og det er disse vi vil konsentrere oss om.

En av disse er juridiske fag. Tradisjonelt har dette vært en markant utdanningsbakgrunn å skilte med blant rådmenn/kommunedirektører. Går vi tilbake til 1985 viser andelen som krysset av for denne kategorien 28% og framstod som den dominerende ved det målepunktet. Ut fra tabell 4.4 kan vi lese at andelen jurister viser en nedadgående kurve mot årtusenskiftet, men stabiliserer seg rundt 20%. Målepunktet 2017 viser et betydelig fall i andel av kommunedirektørene som har en juridisk utdanningsbakgrunn. Akkurat hvorfor dette bruddet oppstår er usikkert. Gitt at andelen med juridisk fag i utdannelsen igjen er oppe i 21% i 2024 kan det indikere en målefeil. Vi kan f.eks. ha å gjøre med en skeivfordeling i materialet for 2017. Svarprosenten som rapporteres fra den undersøkelsen er 28%, og derfor er undersøkelsen sårbar for manglende representativitet blant respondentene. Motsatt så kan det være tilfelle at man for 2017 fikk en reell nedgang av kommunedirektører med juridiske fag i utdannelsen i perioden fram mot 2017, men at denne utviklingen igjen snudde fram mot målepunkt 2021 og 2024. Vi heller nok i retning av en målefeil og skal derfor håndtere 2017 undersøkelsen med varsomhet.

Et annet fagområde som det eksisterer data for hele perioden, er økonomiske/administrative fag. Denne utdanningsbakgrunnen holder seg stabilt rundt 10% fram til årtusenskiftet, for så å virkelig skyte fart når det kommer til forekomst av blant kommunedirektørene. Dette tror vi må sees i sammenheng med framveksten av de mange økonomisk/administrative utdannelsene både på bachelor og mastergradsnivå som vokste fram på begynnelsen av 2000-tallet i norsk høyere utdanning. Vi kommer heller ikke utenom at flere kandidater som tidligere gikk til kommunalhøyskolen nå blir fasett inn i den økonomisk administrative utdannelsen som ble opprettet ved Oslo Met etter at man la ned kommunalhøyskolen og innlemmet denne i nettopp Oslo Met. Vi kan heller ikke se bort fra at kommunene aktivt kan ha dreid sin orientering mot kandidater som har en økonomisk administrativ utdanning.

Tabell 4.4 Hvilken utdanning har du? (flere svar mulig) Prosent

	1985	1989/90	1998/99	2017	2021	2024
Humanistiske og estetiske fag			4		8	9
Lærerutdanning og utdanning i pedagogikk					13	12
Samfunnsfag	4	4	12	24	30	24
Juridiske fag	28	23	21	8	21	21
Kommunal/ - sosialhøyskolen	26	23	23			
Økonomiske og administrative fag	11	10	12	39	66	67
Naturvitenskaplige fag, håndverksfag og tekniske fag	2	7	6	4	13	13
Helse, sosial- og idrettsfag					12	14
Militærutdanning/ Forsvar					11	14
Primærnæringsfag					1	14
Samferdselsfag					1	
Annet	7			25	9	15

*N=226 (flervalg - 431 svar) **Spørsmålstekst i undersøkelsen: Hvilken utdanning har du? (flere svar mulig)
Kilde: Baldersheim 1985, Kjølholdt og Rose 1989/90, Baldersheim og Øgård 1998/99, Karlsen m.fl. 2017, Baldersheim m.fl. 2021, Hye og Øgård 2024.

Det tredje dominerende fagområdet når det gjelder utdannelsen til kommunedirektørene er samfunnsfagene (f.eks. sosiologi og statsvitenskap osv.). Denne andelen har vokst fra 4% i 1985 til 24% i 2024 undersøkelsen. Vi registrerer også at andelen kommunedirektører som har et innslag av naturvitenskapelig/teknisk utdanning er stigende, og gjør et hopp fram mot 2024. Ellers er det å merke at det er innslag av en rekke utdannelse blant kommunedirektørene.

Det som kjennetegner kommunedirektørene i dag, er at de er høyt utdannet og flere av dem har bred utdanningsbakgrunn med ulike fagkombinasjoner. Vi får inntrykk av at i denne bredden av utdanninger, som er representert ved norske kommunedirektører synes en ikke å komme utenom økonomiske og administrative faginnslag.

Det neste punktet vi skal belyse er hvor mange timer i uken kommunedirektørene arbeider? Snakker vi om en normalarbeidsuke (37,5 timer) eller ikke?

Tabell 4.5 Arbeidstimer i uken (2024)

	Minimum	Maksimum	Gjennomsnitt	Std. avvik
Hvor mange timer arbeider du i en vanlig arbeidsuke?	40	75	50	6,9

* N=226 ** Spørsmålstekst i undersøkelsen: Hvor mange timer arbeider du i en vanlig arbeidsuke?

Av tallene fra tabell 4.5 framkommer det at kommunedirektørene i gjennomsnitt har arbeidsuker som strekker seg over 50 timer. Standardavviket viser at det er variasjon i gruppen. Det vil si at det er flere som skiller seg fra gjennomsnittet både i den ene og andre veien. Når det gjelder de som har det laveste antall timer i uken (40 timer i uken), så signaliserer dette at ingen kommunedirektører har en normalarbeidsuke (37,5 t.). Høyeste antall arbeidstimer i uken som er blitt registrert er 75 timer. Dvs. en jobber nesten dobbelt så mange timer som i en normalarbeidsuke. Sammenlikner vi tallene med det som ble oppgitt i undersøkelsen til Baldersheim og Øgård (1999) så lå tilsvarende gjennomsnittstall for en arbeidsuke på 47 timer. En gjennomsnittlig arbeidsuke for kommunedirektører har m.a.o. strukket seg ut med tre timer fra 1998 – 2024. For alle kommunedirektørene innebærer m.a.o. en arbeidsuke langt fra noen normalarbeidsuke.

I den foregående tabellen viste vi at kommunedirektørene arbeider lange arbeidsuker, og det har framkommet fra referanser til tidligere studier av dem at deres virke finner sted i pressede omgivelser og stressende situasjoner (se f.eks. Granheim og Sivertsen 2010, Baldersheim m.fl. 2021). M.a.o. arbeidspresset er stort. I en slik situasjon har vi spurt dem om hvor godt de trives i stillingen som kommunedirektør?

Tabell 4.6 Hvor godt trives du i stillingen som kommunedirektør?

	Prosent
1 Mistrives sterkt	1
2	3
3	4
4	16
5	40
6 Trives i svært stor grad	36

*N=226 **Spørsmålstekst i undersøkelsen: Hvor godt trives du i stillingen som kommunedirektør? *** Baseres på følgende skala 1 til 6 (1 = mistrives sterkt, 6 = trives i svært stor grad)

En kan vanskelig si at kommunedirektørene mistrives i jobben som toppledere i kommunene. På en skale fra 1 – 6 så scorer de samlet 5. Dette vitner om høy grad av trivsel, og er i samsvar med hva som kommer fram i tilknytning til flere av de studiene som er gjort i den tidsperioden som vi har valgt å studere (1985 - 2024). Det er m.a.o. lite som peker mot at kommunedirektørene trives mindre i jobben i dag enn tidligere. Når det er sagt kommer vi ikke utenom at det er noen som ikke helt trives like godt rundt om i kommune Norge (ca 8 %).

Samlende refleksjon rundt trekk ved kommunedirektørene 2024

Hvilket bilde er det som avtegner seg av den lederressursen som kommunedirektørene utgjør i kommune Norge i dag, basert på kjønn, alder, erfaring, utdanning, timer lagt ned i jobben og trivsel? Over tidsperioden som er studert (1985 – 2024) er det klart at en fortsatt kan se at kommunedirektørstillingen gjennomgående i perioden har vært besatt av menn. Lederposisjonen er fortsatt et stykke fra at andelen kvinner passerer 50 %. Pr. i dag utgjør de 36%, men det har tatt tid.

Hva med alder? Kommunedirektørene er en gruppe godt voksne toppledere (55 år), som blir eldre i snitt. Det innebære at de har lang erfaring fra kommunal sektor (over 20 år). Mange kommer fra andre kommunedirektørstillinger i andre kommuner, men en stor andel er rekruttert fra annen lederstilling i egen kommune. De utgjør toppledere med en lang og bred erfaring fra den kommunale sektoren. Det vi skal merke oss er at antall år i nåværende stilling er synkende.

Utdanningsbakgrunn forteller oss at vi har å gjøre med et meget høyt utdannet toppledersjikt. Mastergrad er gjennomgående, ofte flere fra ulike fagområder. Bredden i fagkombinasjoner er stor, men vi ser at de dominerende fagene som kommunedirektørene bygger sin kompetanse på er økonomi og administrasjon, juss, forvaltning og samfunnsfag. En kommer heller ikke utenom at det er et betydelig innslag fra andre fagtradisjoner (se tabell 5.4). Samtidig som det er høy erfaring i ledergruppen, både fra sektor og til dels stilling, samt har en formell kompetanse som er høy og relevant for kommunal sektor.

Kapittel 5 Hvor kommer de fra, hvor bevegelige er de, og hva skal til for at de beveger seg?

Vi har i kapittel 4 studert hvem kommunedirektørene er ut fra trekk som kjønn, alder, utdanning og arbeidserfaring. I dette kapittelet vil vi bl.a. gå et steg videre når det gjelder erfaringsbakgrunnen til kommunedirektørene. Vårt søkelys vil også være rettet mot å studere hvilke tanker de har rundt slutteplaner og hva som er avgjørende for hvorfor de eventuelt vil ta en tilsvarende stilling i en annen kommune. Utgangspunktet er undersøkelsen fra 2024, men den vil bli sammenliknet med resultater fra undersøkelsen fra 2021 (Baldersheim m.fl. 2021). Grunnen til at vi sammenlikner med 2021 undersøkelsen har sin forklaring i at den studien gir oss en unik mulighet til å sammenlikne med tanke på om vi ser endringer i treårsperioden. En periode som i det offentlige ordskiftet beskrives som meget turbulent og utfordrende langs flere variabler i den kommunale konteksten (se kap. 1).

Et grunnleggende spørsmål som ved flere anledninger har vært reist i den norske forskningslitteraturen om de kommunale topplederne er: Hvor rekrutteres kommunedirektører fra? Er det slik at de går gradene internt i egen kommune? Eller beveger de seg på tvers av kommuner og andre sektorer? I spørreundersøkelsen ble respondentene (kommunedirektør) bedt om å angi tidligere stilling (før nåværende stilling). Tabell 5.1 viser kommunedirektørenes karriereveier.

Tabell 5.1. Tidligere stilling***, prosent

	Prosent 2021*	Prosent 2024**
Tilsvarende stilling i annen kommune	27,8	29,8
Annen stilling i samme kommune	24,7	22,2
Annen stilling i annen kommune	14,1	20,4
Statlig eller regional forvaltning/virksomhet	18,2	12,4
Privat sektor	12,6	11,6
Organisasjoner i arbeids og næringsliv	2,5	,9
Annet		2,7

*N=206, **N=225 *** Spørsmålstekst i undersøkelsen: Kom du til nåværende stilling fra [alternativ]?

Det dominerende rekrutteringsmønsteret blant sittende kommunedirektører er fra tilsvarende stilling i annen kommune (30 prosent). 22 prosent gjør intern karriere, dvs. at de trer inn i en kommunedirektørstilling fra en annen stilling i samme kommune. 20 prosent fra annen stilling i annen kommune, 12 prosent fra statlig eller regional forvaltning, og nesten 12 prosent fra privat sektor. Dette rekrutteringsmønsteret synes å være ganske stabilitet (Baldersheim m.fl.

2021). I all hovedsak skjer stillingsskifter mellom kommuner og ved internt opprykk (samme eller annen kommune). Det er i mindre grad innslag av ledere fra privat sektor eller fra organisasjoner i arbeids- og næringsliv når det gjelder topplederstillingen i kommunene.

Hvordan ser så kommunedirektørene på sin fremtid i nåværende stilling? Er det slik at de planlegger å skifte stilling, eller vil de bli ved sin lest? Kommunedirektørene ble bedt om å angi hvorvidt de hadde planer om å forlate nåværende stilling. Tabell 6.2 viser fordelingen på dette spørsmålet.

Tabell 5.2. Planer om å slutte i nåværende stilling***, prosent.

	Prosent (2021) *	Prosent (2024) **
Jeg har ingen planer om å søke annen stilling eller arbeidsplass	56	38
Jeg vil muligens søke annen stilling eller annen arbeidsplass om den rette sjansen byr seg	29	40
Jeg vil helt sikkert søke annen stilling eller arbeidsplass i løpet av 3 til 4 år	15	22

*N=206, ** N=225 *** Spørsmålstekst i undersøkelsen: Har du i dag planer om å forlate nåværende virksomhet for å gå over i annen stilling eller arbeidsplass i løpet av de nærmeste 3-4 årene? [alternativ]

Tabellen viser at det kun er 38 prosent som ikke har planer om å søke annen stilling eller arbeidsplass. Hele 62 prosent oppgir at de vil vurdere det eller helt sikkert skal søke en annen stilling eller arbeidsplass i løpet av 3 til 4 år. Dette er en endring sammenlignet med 2021. Da oppga 56 prosent av kommunedirektørene at de ikke har planer om å søke annen stilling eller arbeidsplass. 29 prosent ville vurdere å søke dersom den rette sjansen byr seg, mens 15 prosent oppga at de helt sikkert vil søke en annen stilling. Det kan se ut til at kommunedirektørene er blitt mer åpne for å bevege seg inn i ny stilling i en annen kommune. Hva som kan forklare dette vil bli et hovedspørsmål i kapittel 8.

Hva er av betydning for å ta en ny stilling som kommunedirektør? I undersøkelsen fikk de spørsmålet: dersom du fikk tilbud om en stilling som kommunedirektør i en annen kommune, hvordan ville du vekte de følgende faktorer i din vurdering om du skal ta jobben eller ikke?

Tabell 5.3. Faktorer som har betydning for beslutning om å ta ny stilling i annen kommune***, gjennomsnitt (standardavvik)****

	Gjennomsnitt 2021*	Gjennomsnitt 2024**
Kommunens beliggenhet	4,0 (0,8)	4,0 (0,8)
Kommunens åpenhet for nye tanker	4,0 (0,7)	3,9 (0,8)
Politiske forhold	3,6 (1,0)	3,8 (0,9)
Kommunestørrelse	3,5 (0,8)	3,5 (0,8)
Lønnsnivå	3,3 (0,7)	3,4 (0,8)
Kommuneøkonomi	3,1 (0,8)	3,1 (0,8)
Administrativ organisering	2,7 (0,9)	2,7 (0,9)

*N=206 **N=225 *** Spørsmålstekst i undersøkelsen: Dersom du fikk tilbud om en stilling som kommunedirektør i en annen kommune, hvordan ville du vekte de følgende faktorer i din vurdering om du skal ta jobben eller ikke? ****Baseres på følgende 5-delte verdiskala: 1 = helt uten betydning, 2=uviktig, 3= av en viss betydning, 4=viktig, 5=helt avgjørende

Ut fra svargivingen i tabell 5.3 er det fire faktorer som er viktig når kommunedirektøren vil vurdere et skifte eller ei. Vi ser at kommunens beliggenhet, og kommunens åpenhet for nye tanker står øverst på listen. Dernest følger politiske forhold og kommunestørrelse. Det handler med andre ord om trekk ved kommunen (beliggenhet og størrelse), og trekk ved politiske forhold i den kommunen som henvender seg. Sammenlignet med 2021 (Baldersheim m.fl. 2021) er dette stabile trekk. Det er liten økning i betydningen av politiske forhold, men det store bilde står seg.

Oppsummering

Hovedvekten av kommunedirektørers rekrutteringsbakgrunn er (fortsatt) fra tilsvarende stilling. Det vil si at den største rekrutteringsbevegelsen er fra kommune til kommune. Deretter er det internt opprykk som dominerer. Enten fra egen eller annen kommune. Av betydning for å bytte stilling er det beliggenhet og størrelse på kommune, samt den politiske og innovativ kultur. Disse beskrivelsen står stabilt. Det som synes å være i endring er tilbøyeligheten for å bytte stilling. Det er en betydelig større andel kommunedirektører som (fra 44 prosent til 62 prosent) vil vurdere, eller helt sikkert skal søke en annen stilling.

Kapittel 6 Vilkår i stillingen – handlingsrom, samspill og politisk kultur

Det at ledelse har rom for å kunne drive med ledelse blir i organisasjon- og ledelseslitteraturen (Van Wart 2008, Northouse 2019) framhevet som sentralt for å skape utviklingsorienterte organisasjoner. Strand (2001:124) understreker dette når han slår fast at:

Ledelsens muligheter til å påvirke resultatet er ikke bare avhengig av hvilken organisasjon lederen leder, men også av de spesifikke betingelsene ledelsen har for å handle»

I likhet med Strand (2001) bruker vi handlingsrom som en samlebetegnelse for disse betingelsene. Strand presiserer videre (s. 124) at det er lite trolig at ledere som faktisk har, eller oppfatter seg som å ha lite rom for å gjøre annet enn det som er fastlagt, skal kunne påvirke organisasjonens resultat noe særlig. Baldersheim m.fl. har i ulike empiriske arbeider (2021, 2023 og 2024) sett nærmere på denne antakelsen og vist hvordan denne variabelen (handlefrihet) spiller inn på kommunale lederes evne til å drive utviklingsledelse, håndtere arbeidspress og trives i jobben. Dette igjen bidrar i henhold til studiene til å skape positive resultater for organisasjonene. Vi skal studere fenomenet gjennom å stille spørsmålet til kommunedirektørene om de opplever sitt formelle handlingsrom som tilstrekkelig i forhold til oppgavene og arbeidssituasjonen som den enkelte står overfor? Antakelsen bak resonnementet er at større handlingsrom, dvs. flere fullmakter, vil gi kommunedirektørene større handlekraft. Det innebærer bedre evne til å håndtere gjøremål og utfordringer i driften av kommunen de leder. I tabellen nedenfor presenteres mellomledernes oppfatning av eget handlingsrom på tre område: Arbeidsgiverspørsmål, organisasjonsspørsmål, og økonomiske disposisjoner.

Tabell 6.1 I hvilken grad opplever du som kommunedirektør å ha tilstrekkelig handlingsrom for å utøve din rolle og ivareta dine oppgaver mht. følgende: gjennomsnitt (standardavvik)***

	2021*	2024**
Arbeidsgiverspørsmål (ansettelser, opprykk og lønnsfastsettelse mv)	4,6 (0,55)	4,5 (0,74)
Organisatoriske endringer (utforme arbeidsinstrukser, omplassere personale, prøve nye styringskonsepter mv)	4,2 (0,79)	4,2 (0,79)
Økonomiske disposisjoner (flytte midler mellom budsjettposter, overføre innsparte midler fra et år til et annet mv)	3,3 (0,91)	3,4 (0,93)

*N=206, **N=226, ***Spørsmålstekst i undersøkelsen: I hvilken grad opplever du som kommunedirektør å ha tilstrekkelig handlingsrom for å utøve din rolle og ivareta dine oppgaver mht. følgende: [Alternativer]

****Baseres på følgende 5-delte verdiskala: 1 = i svært liten grad/ikke i det hele tatt, 2 = i liten grad, 3 = i noen grad, 4 = i stor grad, 5 = i svært stor grad

Mest handlingsrom opplever kommunedirektørene å ha når det kommer til arbeidsgiverspørsmål. På dette området scorer de i snitt 4,5 som nærmer seg 5 av 5. Dette er nesten samme score (4,6) som ble registrert ved en tilsvarende spørreundersøkelse i 2021 (Baldersheim m.fl. 2021). Nest høyeste handlingsrom synes kommunedirektørene å ha når en kommer til å kunne foreta organisatoriske endringer som utforming av arbeidsinstrukser, omplassere personale og prøve ut nye styringskonsepter (4,5). Sammenlikner vi med scoren for 2021 (4,2) så er det høyere i 2024. Fortsatt ser vi at standardavviket er betydelig, som igjen signaliserer spredning i svarene på spørsmålet i begge periodene. Minst handlingsrom rapporterer kommunedirektørene å ha rundt økonomiske disposisjoner 3,4 i 2024 og 3,3 i 2021 (dvs. å kunne flytte midler mellom budsjettposter, overføre innsparte midler fra et år til et annet mv). Igjen registrerer vi at standardavviket er betydelig. Det er m.a.o. variasjon også på dette punktet mellom kommunene.

Hva kan vi så slutte rundt handlingsrommet til kommunedirektørene? Handlingsrommet framstår som betydelig når det gjelder arbeidsgiverspørsmål og organisatoriske endringer. Den nye kommuneloven synes på dette feltet å ha fått gjennomslag. Samtidig er det viktig å merke seg at vi også på her ser variasjoner mellom kommunene og hvor langt de er villig til å delegere beslutningsmyndighet til kommunedirektørene. Det er særlig på spørsmål rundt økonomiske disposisjoner at vi ser forskjeller mellom kommunenes etablerte praksis overfor kommunedirektørene. De tre spørsmålene vil bli slått sammen til en indeks for senere analyser. Et annet spørsmål som gir oss en indikator på vilkårene i topplederstillingen henger sammen med forventninger som arbeidsgiver (de folkevalgte) har til hvilken rolle du som kommunedirektør skal ivareta.

Tabell 6.2 Folkevalgtes forventninger til kommunedirektørens rolle på følgende områder*:

	Gjennomsnitt (std. avvik)
Kommuneøkonomi	3,71(0,9)
Lederrollen	4,03 (0,8)
Relasjon til politiske styringsorgan	3,84 (0,9)
Omdømme	3,39 (1,0)
Innbyggerorientering	3,18 (1,0)
Organisasjonsutvikling og innovasjon	3,53 (1,0)
Tjenesteutvikling	3,48 (0,9)
Samfunnsutvikling	3,81 (0,9)

*N=221, ** Spørsmålstekst i undersøkelsen: I hvilken grad ble det uttrykt klare forventninger til kommunedirektørens rolle på følgende områder: [Alternativer]. ***Baseres på følgende 5-delte verdiskala: 1 = i svært liten grad/ikke i det hele tatt, 2 = i liten grad, 3 = i noen grad, 4 = i stor grad, 5 = i svært stor grad

Kommunedirektørens oppfatning av hvilken rolle politikerne forventer at de skal ivareta er interessant lesning. Det er f.eks. slik at det er kun en rolle (lederrollen) der de er av en oppfatning at politikerne mener at de må ivareta rollen «i stor grad», og det er å framstå som å ivareta lederrollen for administrasjonen. Tabell 6.2 forteller oss videre at kommunedirektøren innenfor kategori 3 «i noen grad» skal ivareta rollen knyttet til «relasjon til politisk styringsorgan, samfunnsutvikling og kommuneøkonomi». I minst grad forventer politikerne at kommunedirektøren skal ivareta rollen rettet mot innbyggerorientering og omdømmebygging. Mellom disse to sistnevnte rollene og de tidligere nevnte signaliserer dataene at kommunedirektørene er av den oppfatning av at politikerne er opptatt av at de skal ivareta «organisasjonsutvikling og innovasjon, samt tjenesteutvikling». Husk at vi fortsatt er innenfor svarkategorien 3 «i noen grad». Det er overraskende å registrere at i kommunedirektørene sine øyne så oppfattes så mange roller å falle inn i kategorien «i noen grad». Selv ikke kommuneøkonomi faller inn under kategori 4 «i stor grad». Vi skal huske at standardavvik er gjennomgående høyt for alle svarkategoriene, og dette signaliserer at det er stor grad av variasjon mellom kommunene. Målet vårt er ikke ta stilling til om dette er bra eller dårlig for en kommunedirektørs virke, utover å si at en i kommune – Norge burde diskutere kommunepolitikernes rolleforventninger til kommunedirektøren. Ikke minst for å avklare forventninger og gi et tydeligere oppdrag.

I tabell 6.3 presenterer vi et trekk ved organisasjonen (formaliserte ledernivå) som sier oss noe om grad av hierarki og avstanden mellom det overordnede strategiske og det utøvende nivået i organisasjonen. Det sier oss noe om vilkår for ledelse, og vil bli brukt som uavhengig variabel senere i analyser

Tabell 6.3 Hvor mange formaliserte ledernivå er det i kommunene? Prosent

	Prosent
Ett	1
To	30
Tre	56
Flere	13

*N =226, **Spørsmålstekst i undersøkelsen: Hvor mange formaliserte ledernivå er det i kommunen?

[Alternativer]

Tabell 6.3 viser oss at det mest vanlige antall formaliserte ledernivå i kommunene er tre (56%). Dernest følger to ledernivå (30%). Det er 13% som har flere enn 3, mens det er 1 % som oppgir at de er kommunedirektør i en organisasjon med kun ett ledernivå. Tre nivå

dominerer, men en skal merke seg at det fortsatt er 30 % som oppgir at de leder en organisasjon med to ledernivå.

Etter å ha studert et sett av strukturelt orienterte variabler som forteller oss noe om vilkår for ledelse, skal vi bevege oss over til å studere trekk ved politisk atferd i samspillet mellom politikk og administrasjon. Vi skal bla. studere politikernes forventninger til kommunedirektørens rolle knyttet til ulike forhold som skal håndteres i kommunen. Derneft skal vi ta et blick på respekt, tillit og samarbeid mellom ordfører og kommunedirektør, Avslutningsvis skal vi ta for oss kommunedirektørens oppfatning av den folkevalgte styringen i kommunene de er ledere i. Tabell 6.4 viser kommunedirektørens oppfattelse av politisk styring for hhv. 2021 og 2024.

Tabell 6.4 Folkevalgt styring. Vennligst angi hvor enig eller uenig du er i påstandene nedenfor med tanke på den politiske styringen i din kommune, gjennomsnitt (standardavvik)***

	2021*	2024**
De folkevalgte opptrer saklig overfor administrasjonen	3,81	3,81 (1,11)
Det er et godt samarbeid mellom partiene i kommunestyret	3,54	3,58 (1,18)
De økonomiske rammene utfordrer samarbeidet med de folkevalgte		3,55 (1,16)
De folkevalgte gir ofte urealistiske løfter	3,36	3,52 (1,04)
De folkevalgte detaljstyrer ikke administrasjonen		3,46 (1,28)
De folkevalgte gir klare og entydige politiske signaler	3,08	3,12 (1,05)
Det kommer ideer til kreative prosjekter og løsninger fra de folkevalgte	3,34	3,12 (1,01)
De folkevalgte er villig til å ta de valg og prioriteringer som er nødvendig	2,91	2,73 (1,13)
Det er mange partipolitiske konflikter i kommunestyret	2,74	2,72 (1,27)

*N=206, ** N=226, ***Spørsmålstekst i undersøkelsen: Den folkevalgte styringen kan arte seg på forskjellig vis i forskjellige kommuner. Vi er interessert i din oppfatning av den folkevalgte styringen i din kommune. Vennligst angi hvor enig eller uenig du er i påstandene nedenfor med tanke på den politiske styringen i din kommune.

****Baseres på følgende 5-delte verdiskala: 1 = helt uenig, 2 = delvis uenig, 3 = hverken enig eller uenig, 4 = delvis enig, 5 = helt enig (standardavvik)

En ledetråd i styringen av norske kommuner, som er nedfelt i ny kommunelov er prinsippet om skille mellom politikk og administrasjon. Folkevalgte skal formulere mål og strategier, og administrasjonen skal iverksette. Ifølge kommunedirektørene opptrer politikerne et stykke på vei i denne tenkningen. Samtidig er det ingen påstander som scorer over verdien 4. Dvs. at på

de fleste spørsmålene så er de hverken enig eller uenig i påstanden. Størst enighet finner en rundt påstanden at folkevalgte opptrer saklig overfor administrasjonen. Ut av materialet kommer det klart fram at politikerne i liten grad er villige til å ta de valg og prioriteringer som er nødvendig. Derimot synes en ikke å være enig i påstanden at det er mange partipolitiske konflikter i kommunestyret. Her skal en være observant på at standardavviket er høyt på dette spørsmålet. Dette indikerer at det er stor spredning i tallmaterialet. Det er m.a.o. flere kommuner som scorer høyt, mens andre igjen scorer lavt på om det er mange partipolitiske konflikter i kommunestyret. Kommunedirektørene synes heller ikke overbevist om at politikerne kommer opp med kreative prosjekter og løsninger, eller at de gir klare og entydige signaler. Igjen ser vi at det er stor variasjon mellom kommunene. Alt i alt gir svarmønsteret et inntrykk av at den politiske styringen framstår som uforutsigbar sett fra et kommunedirektørperspektiv. Vi skal ikke se bort fra at tilliten til den folkevalgte styringen på den måten kan settes på prøve.

For å danne oss et bedre bilde av den politiske styringen fra kommunestyrenes side kjørte vi en faktoranalyse med utgangspunkt i spørsmålene i tabell 6.4. På bakgrunn av denne kom det ut tre faktorer som sier oss noe om den politiske styringen. Den første handler om grad av samarbeid/konflikt i kommunestyret, nummer to retter søkelyset på politikernes opptreden overfor administrasjonen, og til slutt politikernes evne til å gi klare og realistisk signaler samt det å foreta prioriteringer. Vi benevner disse indeksene som samarbeid – samhandling og prioritering, og de vil bli benyttet i tilknytning til sluttanalysen rundt hva forklare turnover blant kommunedirektørene?

En side av forholdet politikk og administrasjon er hvordan kommunedirektøren oppfattet styringen og samarbeidet mellom vedkommende og kommunestyret. En annen side er samspillet med ordfører. Studiene til Granheim og Sivertsen (2010) og Baldersheim m.fl. (2021), fremhevet at dette er et særdeles viktig forhold, nærmest helt avgjørende, for kommunedirektøren. Tabellen 6.5 viser hvordan kommunedirektøren oppfatter samspillet med sin ordfører. Tall fra 2021 og 2024 vil bli sammenliknet for å få fram om kommunedirektørene er av den oppfatningen at dette på noen måte har endret seg etter kommunevalget i 2023.

Tabell 6.5 Vi vil gjerne at du angir hvor enig eller uenig du er i disse påstandene med tanke på samspillet mellom ordfører og kommunedirektør i din kommune? gjennomsnitt (standardavvik)***

	2021*	2024**
Ordfører og kommunedirektør i vår kommune har respekt for de ulike roller disse har i kommunen	4,6 (0,8)	4,6 (0,80)
Ordfører og kommunedirektør i vår kommune har tillit til at all relevant informasjon presenteres i samtaler dem imellom	4,7 (0,8)	4,6 (0,86)
Samarbeidet mellom ordfører og kommunedirektør i vår kommune fungerer godt.	4,6 (0,8)	5,0 (0,80)

*N=206, **N=226, ***Spørsmålstekst i undersøkelsen: Under finner du noen påstander om hvordan samspillet mellom ordfører og deg som kommunedirektør kan arte seg. Vi vil gjerne at du angir hvor enig eller uenig du er i disse påstandene med tanke på samspillet i din kommune. ****Baseres på følgende 5-delte verdiskala: 1 = helt uenig, 2 = delvis uenig, 3 = hverken enig eller uenig, 4 = delvis enig, 5 = helt enig.

Fra tabell 6.5 kan vi lese at samspillet med ordførerne ut fra kommunedirektørenes ståsted blir vurdert positivt. På spørsmål om samarbeidet med ordføreren fungerer godt krysser kommunedirektørene av på 5 av 5 mulige på skalaen. Både på spørsmålet om tillit til informasjonsgrunnlag som kommunedirektørene gir til politikerne samt respekten som de gjensidig har overfor hverandres roller er gjennomsnittsscoren 4,6. Dette indikerer at samspillet mellom ordførere og kommunedirektørene vurderes høyt i positiv forstand. Vi er nødt til i den forbindelse å skjele til standardavviket som på samtlige påstander indikerer at det er noe variasjon i oppfatningen blant kommunedirektørene.

Sammenlikner en 2024 tallene med tallene fra 2021 (Baldersheim m.fl. 2021), så ser man at det positive omdømmet som kommunedirektørene i 2021 ga av samspillet holder seg. Det blir faktisk vurdert som enda sterkere i 2024, da særlig knyttet til påstanden om at samarbeidet med ordfører fungerer godt. Der gir man toppscoren på skalaen.

Oppsummerende refleksjon knyttet til arbeidsvilkår og samspillet politikk og administrasjon

Gjennom dataene får vi et bilde av kommunedirektører som har et betydelig handlingsrom innen flere områder. På området «økonomiske disposisjoner» framkommer det imidlertid at flere kommunedirektører signaliserer at det er begrensninger. Her vil fortsatt flere kommunestyre ha en styrende hånd på rattet, til dels detaljert styrende hånd. Muligens vanskeliggjør dette kommunedirektørens oppdrag? Det skal vi ikke ta stilling til, men peke på at det er et viktig moment som kunne være et tema i styringsdialogen som kommunestyret har med kommunedirektørene.

Et annet viktig moment som har kommet fram i analysene er at samspillet og tilliten mellom politikk og administrasjon ikke hemmes av samspillet mellom ordføreren og kommunedirektøren. Denne dynamikken gir kommunedirektørene toppkarakter. Utfordringen synes mer å ligge i samspillet med kommunestyret. Her ser vi at samspillet ikke er helt gunstig i flere av kommunene. Det er ikke slik at partipolitiske konflikter dominere kommunestyrene, men de er til stede i flere kommuner i henhold til kommunedirektørene. Det som er mer dominerende er at kommunestyrene ved politikeren oppfattes som ikke å være villig til å foreta de prioriteringene som er helt nødvendige i en situasjon der ressursen ikke strekker til. Mange av kommunedirektørene viser også til at politikerne tenderer i retning av å gi urealistiske løfter som igjen slår tilbake på forvaltningen representert med kommunedirektøren. De påstandene som virkelig sender tvetydige styringssignaler fra kommunestyrets side, er imidlertid at de folkevalgte i liten grad gir entydige politiske signaler, og at de oppfattes som ikke å komme med ideer til kreative prosjekter og løsninger i en situasjon der de samme folkevalgte roper på mer kreativitet og omstilling.

Kapittel 7 Rekruttering, arbeidsavtale og arbeidsgiveroppfølging

I dette kapitlet er vi opptatt av å få fram kunnskap om rekrutteringsprosessen og forhold knyttet til kontrakter som rammer inn en kommunedirektørstilling i dag. Dette er et forhold som i liten grad har vært berørt i tidligere studier av norske kommunedirektører (ref. kap. 2). I den første del av kapitlet skal vi studere utbredelse, gjennomføring og suksesskriterier ved bruk av ekstern bistand i ansettelsesprosessen. I neste del er oppmerksomheten rettet mot utbredelse av åremål, sluttavtale og tilleggssytelser i stillingen.

Rekruttering

Kommunestyret er i henhold til kommuneloven ansvarlig for å rekruttere og være arbeidsgiver for kommunedirektøren. I likhet med enhver organisasjon, som gjennom rekruttering skal besette stillinger handler dette om hvordan en skal få tilgang til mennesker som har den menneskelige kapitalen eller talent som en trenger for å sikre organisasjonens overlevelse og vekst. Boxall og Purcell (2016) betegner dette som kanskje den viktigste strategiske prosessen som arbeidsgivere står overfor. De beskriver dette (s. 104) som prinsippet om «interest of alignment». I vårt tilfelle å jenke sammen kommunens interesser med den mulige fremtidige topplederens. Når det gjelder hva vi legger i rekruttering lener vi oss på Barber (1998:8) som definerer rekruttering på følgende måte:

«de praksisene og aktivitetene som utføres av organisasjonen med det primære formål å identifisere og tiltrekke potensielle ansatte (vår oversettelse)»

Selve rekrutteringsprosessen kan en ifølge Armstrong (2003:395) si inneholder følgende tre overordnede rekrutteringsaktiviteter: «defining requirements, attracting candidates, advertising». Hvert av disse punktene er fylt med en rekke arbeidsoppgaver som vi ikke skal gå nærmere i detalj på. Vi skal imidlertid gi innsyn i de tre overordnede temaene som Armstrong (2003) framhever. Barber (1998) beveger seg langs de samme linjene når hun påpeker at rekrutteringsaktiviteter handler om «definisjon av målgruppe, valg av medium eller kilde, avlevering av budskap, presentasjon av tilbud samt utføre diverse administrative oppgaver». Vi vet fra tidligere studier av offentlig sektor at vi i dag står overfor rekrutteringsutfordringer med tilhørende usikkerhet om en klarer å tiltrekke seg de beste kandidatene i et presset arbeidsmarked (Baldersheim m.fl. 2021). Kampen om talentene hardner til mellom kommunene, statlig virksomhet og privat sektor, og det store spørsmål er hvorfor noen lykkes mens andre ikke når fram? Vi er som sagt innledningsvis interessert i å belyse hvordan kommunene håndterer denne utfordringen og hvordan de framstår som

arbeidsgivere overfor toppledere. Stikkord i den forbindelse er bruk av eksterne rekrutteringsbyrå i forbindelse med rekruttering av kommunedirektør, samt arbeidsavtalen.

Bruk av eksterne rekrutteringsbyråer

I 2010 oppga nesten 60 % av rådmennene at de var ansatt med hjelp fra eksterne rekrutteringsfirmaer (Granheim og Sivertsen 2010). Dette til sammenligning med 2024 der hele 88% av kommunedirektørene (N=226) oppga at kommunen brukte ekstern bistand i rekrutteringsprosessen. Det vil si at gjennom de seneste år har bruk av ekstern bistand økt, og er mer regelen enn unntaket.

I 2010 oppga rådmennene at de opplevde at ekstern bistand bidro til en profesjonell håndtering av ansettelsesprosessen (Granheim og Sivertsen, 2010). Dette gjentas i 2024 studiene. Flesteparten er svært positive til prosessen ved bruk av ekstern bistand, og det brukes betegnelser som «en god og ryddig prosess», «profesjonelt», «grundig» og/eller «krevende» (med positiv antydning). I intervjuene utdypes det slik:

«det var betryggende å vite at det var et profesjonelt miljø som skulle håndtere prosessen og sånt. Og de gangene jeg har vært inne i den type prosesser, synes jeg det har vært gjennomført på en god og tillitsfull måte. Så jeg har god erfaring med det, rett og slett».

I spørreundersøkelsen og intervjuene ble det spurt om hvem som er involvert i rekrutteringsprosessen (foruten ekstern rekrutteringsbistand). Det beskrives da at representanter fra både det politiske miljø og administrasjonen deltar. Fra politisk side er det ofte formannskap eller et ansettelsesutvalg med et mandat fra kommunestyret. Fra administrasjonen er det ofte tillitsvalgt og HR ansvarlig.

I intervjuene beskrev bemanningsbyråene selve prosessen. Innledningsvis blir det lagt ned mye tid for å utarbeide en såkalt «kravprofil», basert på hva kommunen ønsker, og er i behov av. Denne «kravprofilen» utarbeides gjennom dialog med både politisk ledelse, den administrative ledergruppe og tillitsvalgte. Byråene fremhever at det er «viktig at profilen og utlysningen speiler hele organisasjonen»

Etter kravprofil er satt, benyttes både tradisjonelle annonseringer, men også det som betegnes som «aktive søk». Det vil si at rekrutteringsbyråene tar direkte kontakt med aktuelle søkere for å oppfordre til å søke på stillingen og at de er med og «drar» prosessen når intervjuene er i gang. Byråene anslår at 7 av 10 kommunedirektører blir ansatt på denne måten. Dette er

endring fra 2010. Da var det kun 3 av 10 rådmenn som oppga at de ble oppfordret til å søke stillingen. Resterende søkte stillingen på eget initiativ.

Når endelig søkerliste foreligger er det ofte byråene som tar første runde med «siling» av kandidatene. I denne prosessen benyttes både dialog med søkerne, men også case og kartleggingsverktøy. De mest aktuelle kandidatene intervjues av alle deltakende representanter, før det foretas valg og skrives en innstilling. Byråene følger opp kommunen/opplagsgiver i etterkant, og kan bistå med andre tjenester. F.eks. ved utforming av lederavtale eller «onboarding». Beskrivelsene av prosessen er det en kan karakterisere som en ganske tradisjonell rekrutteringsprosess, uavhengig av ekstern bistand eller ei. Gjennom samtalene med rekrutteringsbyråene og et utvalg av kommunedirektører, fremkommer det mange interessante synspunkter, som vi har strukturert i form av seks sentrale elementer knyttet til det å benytte ekstern bistand i rekrutteringsprosess Vi har valgt å framstille de på følgende måte:

1. Konkurransesgrunnlag og tildeling. Hvordan en velger å innhente tilbud, og kvaliteten på konkurransegrunnlaget er viktig. Innkjøpsreglementet gir handlingsrom for invitasjon til leverandørmarkedet (direkte innkjøp, forenklet innkjøp eller utlysning). Det fremheves at det foreligger ingen åpenbar systematikk på hvem som faktisk får oppdraget, og tidvis oppleves det uprofesjonelt fra kommunenes side. Det er også stor variasjon på kvaliteten på konkurransegrunnlaget. Det fremstår usikkert om kommunene:

«vet hva de egentlig skal i gang med, og hva de er ute etter når det gjelder støtte fra en leverandør».

2. Eierskap til prosessen. Det framkommer at kommunen må ha eierskap til alle deler av prosessen.

«Vi skal bare drive prosessen, fasilitere den. De skal fatte alle beslutninger».
Rekrutteringsbyråene beskriver også: *«utvalget, når vi etter hvert får en søkerliste, skal oppleve at de har fått både kommet med innspill vedrørende disse kandidatene som kommer fra det aktive søket, og at de har hånda på gjennom prosessen og ikke blir overrumplet av at en eller annen (ekstern) kommer og sier at her er de kandidatene vi har funnet fram til, og her er en sånn type»*

3. Avhengige av «gode» folk. Prosessen er avhengige av «gode» folk fra både rekrutteringsbyrå og kommunen. Byråene beskriver: *«vi er helt avhengig av at vi har en stødig og god ordfører, og at du har profesjonelle fra administrasjonen, inkludert de tillitsvalgte»*. Samtidig fremhever de at det også kreves profesjonalitet hos rekrutterer som bistår. De må være profesjonelle og etterrettelige overfor både kommunen og søker. De beskriver:

«det er en moralsk forpliktelse i den dialogen, som forutsetter at vi jobber objektivt og profesjonelt, og vi ivaretar alle interessentene på en best mulig måte».

4. Realistisk beskrivelse av den kommunale situasjonen/lederoppdraget. En realistisk virkelighetsbeskrivelse av kommunenes utfordringer og muligheter er sentralt. Enkelte forsøker å underkommunisere utfordringer. Det beskrives slik:

«Særlige utfordringer... det kommer veldig sjelden til uttrykk i annonsen. Fordi at utfordringer er jo i utgangspunktet et negativt begrep», samt «Man vil jo alltid gjøre sine hoser grønne da. Og da er det ikke alltid samsvar mellom den reelle situasjonen og det du blir rekruttert inn på. Og det å da få avklart og tydeliggjort hvordan det egentlig er, det kan være en litt sånn overraskende situasjon»

5. Aktivt søk/ «nudging» er viktig. Å være aktiv overfor aktuelle kandidater du ønsker å se på søkelisten er viktig. Både fra kommunens, og eventuelt byråets side. Ikke alle kommunedirektører sitter fremst på stolen, men ser ut til å vurdere det om de blir oppfordret. En kommunedirektør beskrev det slik:

«det begynte et sånn tankespinn da, etter telefonen. Det begynte å bli litt mer spennende så.. da ringte jeg tilbake og snakket litt rundt... så bekreftet jeg at jeg kom til å skrive en søknad... men det blir jo sånn straks du setter deg ned og skriver søknad - da fortsetter du den prosessen, og det skjer noe mentalt oppi hodet».

En annen beskrev det slik: *«Jeg ble rekruttert hit av stillingsannonser og en veldig aktiv ordfører og varaordfører som jeg kjente gjennom interkommunalt arbeid»*

6. Lever på oppdraget. Det er viktig at mandat gitt av kommunestyret og kvalifikasjonene i kravprofilen må stå fast. Det vil si at kandidatene som er med avslutningsvis må gjenspeile det som stod i kravprofilen. Det rapporteres at det kan oppstå at enkelte kompromisser med sine egne bestillinger, at en husker dårlig eller at det utfordres på kvalifiseringsprinsippene underveis i prosessen. Dette kan eksemplifiseres gjennom følgende sitat:

«det var rett og slett ingen profesjonell ledelse av intervjuet. Det var sånn innfallsmetoden. Og det ble jo spurt om stort og smått, som var mer eller mindre relevant for stillingen»

Flere av disse punktene er parallelle til Lien og Bjørke (2003), som med utgangspunkt i data fra samtaler med rådmenn framhevet viktigheten av at politisk ledelse aktivt måtte engasjere seg i rekrutteringsprosessene, og bruke tid og ressurser på prosessen. Frykten var at om den politiske ledelsen tok for lett på rekruttering, og stolte blindt på at eksterne rekrutteringsfirma alene, kunne flere forhold melde seg i ettertid. De trekker bl.a. fram at det kan bidra til at den politiske ledelsen kan få redusert sitt følte ansvar, og slik sett skyve ansvaret over på andre dersom rekrutteringen skulle vise seg å slå feil. Det framheves også viktigheten av å få etablert en kravspesifikasjon forankret hos de folkevalgte, og at det er de virkelige rammene rundt rådmannsstillingen som beskrives. Lien og Bjørke (2003) understreker dette i følgende sitat:

«selv om det ikke er et bevisst ønske om å forherlige arbeidsplassen som den nye rådmannen vil få se, kan det være lett å underslå viktige forhold som er av betydning.»

Stikkordet som gjennomsyrrer både kommunedirektørene og rekrutteringsbyråenes synspunkter rundt rekrutteringsprosessene er profesjonalitet, profesjonalitet og atter profesjonalitet fra alle parter som er involvert.

Arbeidsavtale og arbeidsgiveroppfølging

Det følger av kommuneloven at kommunestyret kan bestemme at ledende administrative stillinger (herunder kommunedirektøren, etatsjefer og andre overordnede stillinger) skal være åremålsstillinger, jf. koml. § 13-2 første punktum. Åremålsperioden skal være på minst seks år, jf. koml. § 13-2 tredje punktum.137. Det er også anledning ved avtaleinngåelse at kommunedirektøren kan frasi seg sitt stillingsvern mot forhåndsavtale om etterlønn ved fratreden, jf. arbeidsmiljøloven § 15-16 (2).

I perioden 2004 til 2009 var det ca 26 prosent av landets rådmenn som var ansatt i åremålsstillinger (Hovik og Stigen 2004, Agenda, 2010). Denne andelen er sterkt synkende. I 2020 ble det rapportert 8,4 % av kommunedirektørene som var ansatt på åremål, i 2024 er den prosentvise andelen nede på 5 %.

I 2010 hadde om lag 11,7 % (188) sluttavtale. I 2024 oppgir 74% av kommunedirektørene at de har en arbeidsavtale som er regulert iht. til ordinære vilkår i arbeidsmiljøloven (AML) ved eventuell oppsigelse. Hvilket betyr at 26% av kommunedirektørene har sagt fra seg stillingsvernet mot etterlønn, regulert i AML § 15-16- ledd 2: (2) *Reglene om oppsigelse i dette kapittel gjelder ikke for virksomhetens øverste leder dersom vedkommende i forhåndsavtale har sagt fra seg slike rettigheter mot etterlønn ved fratreden.*

Ved spørsmål om hvorfor de har valgt å si fra seg stillingsvernet, så beskrives det som et krav, en betingelse eller ønske fra arbeidsgiver. De har med andre ord opplevd å ikke ha noe valg ift. å si fra seg stillingsvernet. Begrunnelsen for kommunens betingelse synes å ligge i kommuners tidligere erfaringer eller at de følger KS sine anbefalinger. En informant beskriver det slik:

«Ja, altså, den gangen så anbefalte jo KS. KS anbefalte jo det som mal - det var jo noe som var veldig tydelig fra KS, så det hadde jo mine forgjengere også hatt den type avtale. Og så er det jo sånn at hen som var før meg, hen måtte jo gå»

Det er enkelte respondenter som «angrer» på valget om å si fra seg stillingsvernet. Det kommer frem at de «vurderer å reforhandle», og «hadde ikke signert det samme i dag», «har tenkt at dette var en god løsning, men ser nå at det kanskje ikke er det, spesielt med nytt pensjonssystem».

Samtidig fremstår det uproblematisk for flere av respondentene. Deres begrunnelser for valget kan deles i 2 hovedkategorier, 1) etterlønnsavtale gir forutsigbarhet og trygghet både for arbeidstaker og arbeidsgiver, 2) kommunedirektørens grunnleggende behov for tillit for å kunne stå i stillingen. Flere kommentere at de ikke har et ønske om å bli værende i jobben dersom kommunestyret ikke har tillit og ønsker å avslutte arbeidsforholdet.

Man kan på mange måter oppsummere med følgende kommentar fra en av respondentene:

«Det å stå i offentlige prosesser knyttet mot mangel på tillit fra de folkevalgte (uansett grunn) anser jeg ikke som formålstjenlig. Det er regulert en ryddighet om

arbeidsforholdet avsluttes uten oppsigelse fra min side. Det handler om omtale og omdømme både for kommunen og meg som kommunedirektør».

Andre ytelser/goder

En stor andel av kommunedirektørene (89 %) har ytelser/goder i tillegg til lønn. Godene er rangert fra høyeste til laveste kategori.

- Kompetanseheving/Lederutvikling.
- Kompensasjonsdager – ekstra fridager/ferie.
- Reise, bil, parkering, lading, bolig, pendlertillegg ol.
- Hjemmekontor. Både *muligheten for og/eller dekning av utstyr*.
- Kronetillegg (Minimum lønnsøkning, pensjon og beredskapstillegg)
- Juridisk bistand.

Ledersamtale, og lederavtalen

I 2021 oppga 76 % (N=206) at det ble gjennomført medarbeidersamtaler/utviklingssamtaler mellom kommunedirektør og valgte representanter fra kommunestyret. I 2024 er den økt til 85 %. Samtidig er det kun 36 % som har inngått egen lederavtale. Av de som har en lederavtale, oppgir de at denne inneholder (synkende gjennomsnitt):

Tabell 7.1 Lederavtalens innhold, gjennomsnitt (standardavvik)*

	Gjennomsnitt
Resultat- og utviklingssamtaler	3,59 (1,1)
Arbeidsområder og arbeidsoppgaver	3,39 (0,9)
Resultatkrav	3,26 (0,9)
Gjensidige krav og forventninger	3,16 (1,1)
Prioriterte satsningsområder	3,10 (1,2)
Rettigheter og plikter	3,05 (0,9)
Delegert myndighet og formelt ansvar	2,88 (1,2)
Prosedyrer for drøftinger og oppfølging av manglende samsvar mellom forventninger/krav til kommunedirektøren og oppnådde resultater	2,80 (1,3)

*N=82, ** Spørsmålstekst i undersøkelsen: I hvilken grad inneholder din lederavtale [alternativ] ***Baseres på følgende 5-delte verdiskala: 1 = i svært liten grad/ikke i det hele tatt, 2 = i liten grad, 3 = i noen grad, 4 = i stor grad, 5 = i svært stor grad (standardavvik)

Først og fremst inneholder lederavtalen en rett og plikt til en resultat- og utviklingssamtale. Deretter inneholder den i noen grad beskrivelser av kommunedirektørens arbeidsområder og arbeidsoppgaver, resultatkrav, gjensidige krav og forventninger og prioriterte satsningsområder. Det den i minst grad inneholder er delegasjon og formelt ansvar, samt prosedyrer for drøfting og oppfølging ved manglende samsvar mellom forventninger/krav til kommunedirektøren og oppnådde resultater.

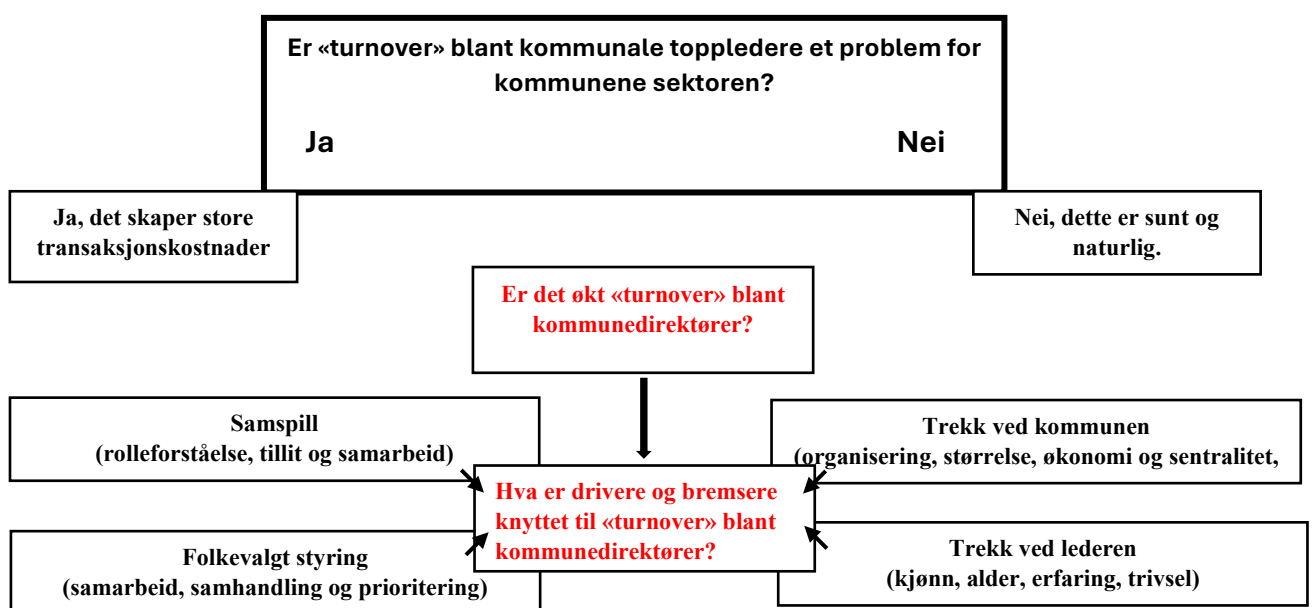
Oppsummering

Kapitlet har fått fram ny viten om rekrutteringsprosessen av kommunedirektører, belyst gjennom kommunens bruk av ekstern bistand ved rekruttering. Dataene viser oss at fenomenet med ekstern bistand har økt de siste årene. Dette har påvirket arbeidsmarkedet til kommunedirektørene, både fra tilbudssiden, men også etterspørselssiden. Det er også vist at ekstern bistand i rekruttering kan gi en positiv effekt på prosessen. En kommer imidlertid ikke utenom at det krever profesjonalitet fra både oppdragsgiver (kommunen) og tilbyder (rekrutteringsbyrå). Videre er det satt søkelys på ulike sider ved arbeidsavtalen og arbeidsgiveroppfølgingen. Det er en tydelig trend at der arbeidsavtalen ikke er regulert etter ordinære vilkår, så har sluttavtaler overtatt for åremålskontrakter. En stor andel har andre ytelser/goder (i tillegg til lønn), og de har jevnlig en utviklingssamtale. Lederavtale er mindre utbredt.

Kapittel 8 Hva forklarer kommunedirektørens intensjoner om å slutte i stillingen?

Vi har så langt i rapporten konsentrert oss om å presentere en del beskrivende data om hvem kommunedirektørene er (kjønn, alder, erfaring og utdanning), hvor de kommer fra, intensjoner om å flytte på seg, vilkår i stillingen som kommunedirektør (samspeilet med ordfører og kommunestyret), og ikke minst rekruttering og kontraktmessige forhold som rammer inn stillingen. Målet med gjennomgangen så langt har vært med utgangspunkt i tidligere forskning å få fram et sett av variabler som gjør oss i stand til å kunne si noe om hva som kan forklare kommunedirektørenes intensjoner om å slutte i stillingen. Grunnen til at vi bruker spørsmål om intensjonen om å slutte, er at det er det nærmeste vi kommer det å faktisk slutte. Vi vet fra studien til Baldersheim og Øgård (1999) at norske kommunale toppledere sammenliknet med andre nordiske og europeiske kommunedirektører er kjennetegnet av det en kan beskrive som et kosmopolitisk karrieremønster som innebærer at en med jevne mellomrom flytter på seg. Da gjerne i form av et nasjonalt karrieremønster, f.eks. fra små til større kommuner, gjerne og fra perifere til mer sentrale kommuner. Dette i motsetning til kollegaer i andre europeiske land, der en mer finner et lokalistisk karrieremønster kjennetegnet av få karriere hop mellom kommuner, og mer basert på internt opprykk. I figur 8.1 har vi laget en oversikt som viser oppbyggingen i vårt resonnement rundt noen sentrale spørsmål som rapporten søker svar på. Figuren viser også gangen i selve analysen.

Figur 8.1 Oppbygging av resonnement og sluttanalyse



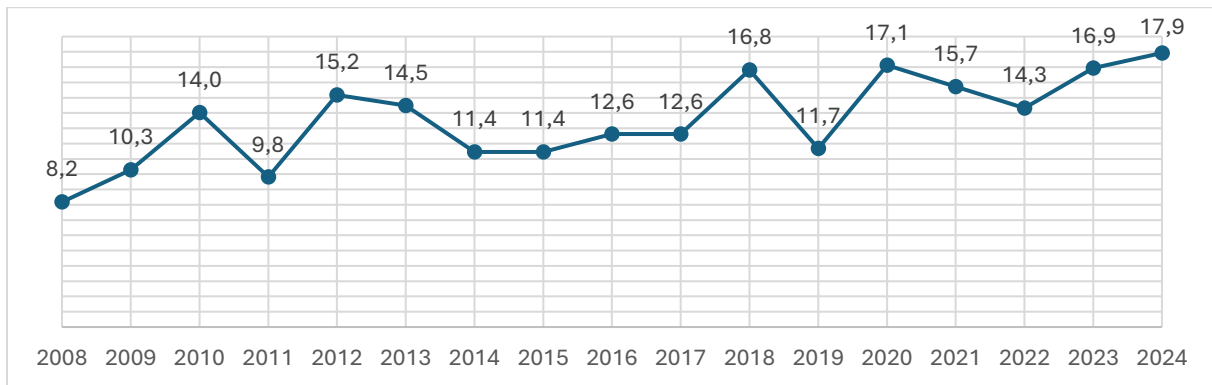
Innledningsvis i figur 8.1 reiser vi et grunnleggende spørsmål, om turnover blant kommunale toppledere er et problem i kommunesektoren, og eventuelt hvorfor er det interessant å få mer kunnskap om dette fenomenet? En mulig oppfatning vil kunne være at dette i bunn og grunn er et lite problem da det er snakk om en liten gruppe, og de står i en stilling der turnover nærmest er forventet som et ledd i et karrieresystem. Det er dessuten snakk om en høyt lønnet, privilegert, innflytelsesrik gruppe, og de må finne seg i at arbeidsgiver (kommunestyret) setter spørsmål ved deres lederutøvelse gitt politikkenes preferanser. Det er snakk om en naturlig prosess der toppledelse er en forlengelse av den politiske vilje og intensjoner i demokratisk styrte organisasjoner. En kan også se (rimelig) høy grad av turnover som et gode for kommunesektoren samlet, selv om det kan være et problem for enkeltkommuner og for enkelte kommunedirektører. Det kan tenkes at smidig utskifting kan vise evne til fleksibel konfliktløsning. Satt på spissen kunne en ut fra dette argumentet spørre om det er høy nok turnover?

Motsatt vil en kunne argumentere for at det er et sentralt spørsmål, da turnover blant kommunedirektørene har betydelige konsekvenser. For det første kan turnover ha betydelige økonomiske konsekvenser, videre kan en ut fra litteraturen lese at det kan skape utfordringer knyttet til kontinuitet og læring i politisk styrte organisasjoner der politisk ledelse følger valgcykluser. Vi kan heller ikke komme utenom at skifter i topplederstillinger skaper uro nedover i organisasjonen, og kan sette prosjekter og utvikling på hold. Uansett om en ser turnover som en naturlig prosess, som må få gå sin gang i et kommunalt topplederarbeidsmarked. Eller at transaksjonskostnader knyttet til faktiske avganger er så høye som antydnet, så er vi av den oppfatning at begge typer av perspektiver på spørsmålet bør belyses. Det er viktig å få kunnskap om hva som er drivere og bremser for turnover blant kommunedirektørene ut fra den ene eller andre motivasjonen.

Hva sier så våre data om det er slik at vi de siste årene har fått økt turnover blant kommunedirektører? Dette spørsmålet besvares gjennom tre ulike innfallsvinkler. For det første, antall år som kommunedirektørene sitter i stillingen synker (se kapittel 4). For det andre så øker slutteplaner blant kommunedirektørene (se kapittel 5). For det tredje, så er det foretatt en kartlegging blant alle norske kommuner over en tidsperiode fra 2008 – 2024². Kartleggingen forsterker bildet om at turnover blant kommunedirektører øker.

² Kartleggingen er en kvalitativ registrering av alle skifter i alle norske kommuner i perioden

Figur 8.2. Antall skifter i prosent (2002 – 2024)



N=354 *2019/2020 er justert for kommunesammenslåinger.

Dataene i figur 8.2 viser at den prosentvise andelen av kommuner som bytter kommunedirektør er stigende. Det har steget jevnt de siste år og ser ut til å stabilere seg på et relativt høyt nivå. Antallet skifter er for 2024 det høyeste noen gang registrert i kommune-Norge. Gjennom de tre parameterne som anvendes kan vi si at turnover blant kommunedirektørene de siste årene er stigende.

Dette leder oss til hovedspørsmålet for dette prosjektet:

Hva kan forklare økte slutteplaner blant kommunedirektører?

For å svare på dette spørsmålet har vi samlet de variablene som vi har trukket ut som interessante på bakgrunn av tidligere forskning. Vi har gjort en regresjonsanalyse som sier oss mye spennende med tanke på hva som kan forklare fenomenet slutteplaner blant kommunedirektørene.

Analysen er bygd på ett sett av variabler som vi har gruppert rundt fire forhold som forskningen over tid har signalisert at kan ha forklaringskraft i tilknytning til kommunedirektørens intensjoner om å skifte stilling:

- 1) En samspillsindeks som sier oss noe om rolleforståelse, tillit, og samarbeid mellom ordfører og kommunedirektør
- 2) En styringsindeks som sier oss noe om hvordan den folkevalgte styringen arter seg overfor kommunedirektøren i form av samarbeid, samspill, og prioritering
- 3) Trekk ved kommunene uttrykt ved organisering, størrelse, økonomi, og sentralitet
- 4) Trekk ved kommunedirektørene som kjønn, alder, erfaring, og trivsel

Tabell 8.1 Hva forklare sluttplaner blant kommunedirektørene?

OLS regresjon (enter). Avhengig variabel = sluttplaner (1=vil ikke slutte, 2= tenker på å slutte, 3=vil helt sikkert slutte. $R^2 = 0.227$. F-verdi = 5,53. Variabler signifikante på minst 10%-nivå i uthevet skrift. Standardiserte koeffisienter (beta).

	Beta	t-verdi	sig
(Constant)		5,937	,000
Kvalitet på samarbeid	-,195	-2,602	,010
Antall partier i styringskoalisjon/kommunestyret	,034	,232	,817
Godt politisk samarbeid i kommunestyre	,072	1,089	,278
Politikerne opptrer saklig/ikke detaljstyring	-,202	-2,447	,015
Klare signaler fra politikere/tar prioriteringer	-,067	-,979	,329
KDs handlingsrom	,022	,282	,778
Antall stillingsnivånivå mellom KD og tjenesteyting	-,113	-1,603	,111
Gjennomføres jevnlig utviklingssamtaler (1=ja, 0=nei)	-,038	-,563	,574
Alder (antall år)	-,350	-5,187	000
Kjønn 1=kvinne; 2=mann	,038	,590	,556
År i nåværende stilling	-,044	-,627	,531
Innbyggertall (log)	-,116	-,639	,524
Sentralitet (1=minst sentral, 6=mest sentral)	-,197	-1,677	,095
Trivsel (1= mistrives sterkt, 6= trives i svært stor grad)	-,217	-2,703	,008
Samsvar mellom utlysningen og det som stillingen faktisk krever?	-,085	-1,175	,242
Netto driftsresultat	,062	,906	,366

Analysen viser at det er fem variabler som har en forklaringskraft som er signifikant på minst 10%-nivå. Den variabelen som peker seg sterkest ut med tanke på sluttplaner er alder. Det er de yngste kommunedirektørene som har størst intensjon om å flytte på seg. Dette er et naturlig trekk ved den karrierestigen som Baldersheim og Øgård allerede tilbake til 1990- tallet viste. Bevegelsesmønster viste den gang at man som ung rådmann startet ut i små perifere kommuner og beveger seg suksessivt nærmere de mer sentrale og større. En kommer heller ikke utenom at de som trives minst i stillingen, er de som signaliserer størst intensjoner om å bytte beite. Dernest følger kvaliteten på samarbeidet med ordfører. Fungerer dette dårlig er veien kort til at kommunedirektøren ser seg om etter nye muligheter i andre kommuner. Tett på betydningen av relasjonen til ordføreren finner vi også den betydningen som kommunestyret som politisk arena betyr for tilbøyeligheten kommunaldirektøren har for å se

seg om etter ny kommunedirektørstilling i annen kommune. Vi ser m.a.o. effekten den politiske atferden eller politiske kulturen spiller inn på turnover tilbøyelighet. Det kommer fram at saklighet i kommunikasjonen med administrasjonen har forklaringskraft. Det samme har grad av detaljstyring fra kommunestyrets side overfor kommunedirektøren. Legger kommunestyret seg på en praksis der en detaljstyrer kommunedirektøren, er sannsynligheten for at vedkommende ser seg om etter en ny arbeidsgiver tiltakende. Vi ser også at jobbmuligheter i mer sentralt beliggende kommuner framstår som en driver for om en kommunedirektør vil reorientere seg rent jobbmessig.

Avsluttende refleksjon rundt spørsmålet om turnover blant kommunedirektørene

I kapittel 1 redegjorde vi for det overordnede perspektivet for studien, det såkalte markedsperspektivet for å studere turnover blant kommunedirektører. Ideen bak denne tilnærmingen var å få fram at arbeidsmarkedet for kommunedirektører fungerer ut fra et tilbud etterspørselslogikk. Mobiliteten blir dermed påvirket av det til enhver tid tilbud av stillinger og mulige søkere som finnes i dette markedet. Vi har gjennom å studere intensjon rundt det å søke ny stilling vist at antallet kommunedirektører som vurderer det eller har konkrete planer om å gjøre det er stigende. Samtidig observerer vi at det er flere kommunedirektører som faktisk slutter i stillingen og går over til annen kommunedirektørstilling i annen kommune. Det er m.a.o. en dynamikk i arbeidsmarkedet. Et interessant fenomen som vi har vært inne på i rapporten har vært den rollen som rekrutteringsbyråene har i dette arbeidsmarkedet. Det blir påpekt gjennom våre informanter at byråene bringer inn i rekrutteringsprosessene en form for profesjonalitet. Det sektoren bør være klar over er at i den dominansen som rekrutteringsbyråene nå har i arbeidsmarkedet for kommunale toppledere, så framstår de som en aktør som klart påvirker dynamikken i dette arbeidsmarkedet. De kan gjennom sine aktive søk utløse, ikke bare en, men flere mulige skifter av toppleder i kommunene på en gang. Dette er spørsmål som vi absolutt mener at det bør forskes mer på. Vi vet ikke mye om rollen de spiller, hvordan de jobber og hvor mye innflytelse de har på selektering og valg av kommunedirektører rundt om i kommunene. At kommunedirektørene skifter jobb, er i seg selv ikke problematisk. Det aktørene i dette arbeidsmarkedet imidlertid bør være observante på, er om noen av de faktorene som påvirker mobiliteten er av en mer problematisk drivende karakter.

Vi har gjennom en avsluttende regresjonsanalyse (se tabell 8.1) vist at det er noen variabler som mer enn andre har forklaringskraft i forhold til om kommunedirektører vil velge å skifte jobb eller ei. Noen av disse kan man som arbeidsgiver/kommune gjøre noe med, mens andre,

som sentralitet i forhold til kommunens beliggenhet er det vanskelig å få gjort så mye med. Heller ikke inntoget av ny ordfører/parti kan en gå inn å styre, det er en naturlig del av lokaldemokratiet. Man får de politikerne som velgerne velger. Det vi har vist, er at det er noen variabler som man som kommunestyre og arbeidsgiver kan gjøre noe med. Det handler om den politiske kulturen som kommunestyret gir mulighet for at får lov til å utspille seg i kommunestyret og i det offentlige ordskiftet. Det handler om saklighet, rolleforståelse, tillit, kvalitet på samarbeid politikk og administrasjon, politisk vilje til å prioritere og ikke minst respekt overfor hverandre. Vi kunne sagt at dette samlet dreier seg om å arbeide med den politiske dannelsen blant folkevalgte i og rundt de lokalpolitiske institusjonene. Forskningen har gjentatt ganger vist hvor gjensidig avhengige kommunestyret og administrasjonen er av hverandre for å kunne realisere politiske prosjekter. Da bidrar det lite at den ene part bryter kodekser for hvordan man opptrer respektfullt overfor hverandre. I den forbindelse kan en også vise til den betydningen som politisk detaljstyring spiller inn i forhold til forvaltningens handlekraft. Nøkkelen oppi alt dette kan synes som å være trivsel, som i mange tilfeller framstår som triggeren for om kommunedirektøren velger å ta sin sordin og vandre videre. (ref. Baldersheim og Øgård 1999).

Litteraturliste

- Adizes, I. (1980). *Lederens fallgruver – og hvordan man unngår dem*. A/S Hjemmet Fagpresseforlaget.
- Andersen, Svein. (2006). Aktiv informantintervjuing. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 22(3), 278–298.
- Armstrong, M. (2003). *A Handbook of Human Resource Management Practice*. Kogan Page
- Askvik, S., Espedal, B., Strand, T., Ulvenes, Å. (1988). *Rådmannsroller i utvikling: Sluttrapport*. AFF Rapport nr. 2/1988-E.
- Baldersheim, H. (1985). *Men har dei noko val? Styrings- og leiingsprosessar i storbykommunane*. Universitetsforlaget
- Baldersheim, H. (1993). Rådmannen – fra politisk embetsmann til lojal manager? I H. Baldersheim (red.): *Ledelse og innovasjon i kommunene*. Tano.
- Baldersheim, H., & Øgård, M. (1998). The Norwegian CEO: Institutional position, professional status, and work environment. I A. Magnier & K. Klausen (Red.), *The anonymous leader; appointed CEOs in Western local government*. Odense University Press.
- Baldersheim, H., Øgård, M., & KS Forskning. (1999). Vandringsmann med sordin: Flyttemønster og lederutfordringer blant norske rådmenn i komparativt perspektiv (Rapport nr. 2/1999). Kommunenes Sentralforbund / Institutt for Statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Baldersheim, H., Nguyen, I. D., Hye, L., Jacobsen, D. I., Kühn, N., Silva, N. E., & Øgård, M. (2021). Styrket lederskap i kommunal sektor – Gjeldende rett, roller og rolleforståelse mellom folkevalgte og kommunedirektører: Delrapport 1. Senter for Anvendt Kommunalforskning ved Universitetet i Agder.
- Baldersheim, H., Nguyen, I. D., Hye, L., Jacobsen, D. I., Kühn, N., Silva, N. E., & Øgård, M. (2021). Styrket lederskap i kommunal sektor – Gjeldende rett, roller og rolleforståelse mellom folkevalgte og kommunedirektør: Delrapport 2. Senter for Anvendt Kommunalforskning ved Universitetet i Agder.
- Baldersheim, H., Haug, A.V., Hye, L., Øgård, M. (2021). *Den kommunale mellomlederen – selvstendig lagspiller*. Fagbokforlaget.
- Baldersheim, H., Hye, L., Øgård, M. (2023). *Rektors handlingsrom: Er vi styrt eller støttet?* Forskningsrapport Senter for Anvendt Kommunalforskning ved Universitetet i Agder (UiA).
- Baldersheim, H., Hye, L., Øgård, M. (2024). *Mellomledere i skolen: Myndiggjorte lagspillere eller team på tomgang?* Senter for Anvendt Kommunalforskning ved Universitetet i Agder (UiA).
- Barber, AE. (1998). *Recruiting Employees*. Sage Publications.
- Bass, B.M. (1990) (3rd Edition). *Bass & Stogdill's Handbook of Leadership*. The Free Press.

- Blom, A.P. (1994). *Kommunalt chefskap – en studie om ansvar, lederskap och demokrati*. DIALOGOS.
- Boxall, P. and Purcell, J. (2016) (4th Edition). *Strategy and Human Resource Management*. Palgrave.
- Drake I. (2004). *Gjennomslag – kvinner i kommunal toppledelse*. Underveisrapport i UoD-prosjektet, 2003-2005.
- Econ (2008). *Topplederne i kommunesektoren*. Econ-rapport nr. 2008-102.
- Fædrelandsvennen*. (2024, 25. November). Rådmann henges ut etter skoledebatt. <https://www.fvn.no/nyheter/lokalt/i/xmVldB/raadmannen-henges-ut-etter-skoledebatt>
- Frigård, T. (2024, 05. mai). Var fornøyd med kommunedirektøren i januar – i april ble hun fjernet på dagen. *Kommunal Rapport*. <https://www.kommunal-rapport.no/styring/var-fornoyd-med-kommunedirektoren-i-januar-i-april-ble-hun-fjernet-pa-dagen/434419>
- Frigård, T. (2024, 10. april). «Ømme tær» og «slitasje»: Kommunedirektøren i Porsanger takket for seg etter halvannet år. *Kommunal Rapport*. <https://www.kommunal-rapport.no/styring/omme-taer-og-slitasje-kommunedirektoren-i-porsanger-takket-for-seg-etter-halfannet-ar/454573>
- Frigård, T. (2024, 13. august). Kommunedirektøren i Moskenes varsler om politisk ukultur. *Kommunal Rapport*. <https://www.kommunal-rapport.no/nyheter/kommunedirektoren-i-moskenes-varsler-om-politisk-ukultur/779056>
- Granheim, K., & Sivertsen, T. (2010). Styrket toppledelse i kommunene. Rådmenn, turnover og likestilling. *Agenda Utredning & Utvikling AS*.
- Hunt, J.G. (1996). *Leadership A New Synthesis*. Sage Publications.
- Jacobsen, D. I. (2022) *Hvordan gjennomføre undersøkelser? – innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (4.utgave). Oslo. Cappelen Damm akademiske
- Karlsen, T. I., Torjesen, D. O., Kiland, C., Balle Hansen, M., Saxi, H. P., & Torsteinsen, H. (2017). TopNordic, undersøkelse av norske og danske kommunale toppledere. Datadokumentasjon i samarbeidsprosjekt mellom Aalborg Universitet, Universitetet i Agder, Nord Universitet og UiT Norges arktiske universitet.
- Kjølholdt, A.N. & Rose, L. (1990). «En spørreundersøkelse blant norske rådmann: En drøfting av utvalget og representativitetsspørsmål». Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo og Norsk institutt for by- og regionforskning. Prosjektnotat.
- Kjølholdt, A. N. (1992). *Mot en ny administrativ ledelse i kommunene? En analyse av rådmennenes orienteringer* [Masteroppgave, Universitetet i Oslo]. DUO Vitenarkiv. <https://www.duo.uio.no/handle/10852/14464>
- Kommuneloven (1992). *Lov om kommuner og fylkeskommuner* (LOV-1992-09-25-107). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1992-09-25-107>

Kommuneloven (2018) *Lov om kommuner og fylkeskommuner* (LOV-2018-06-22-83). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2018-06-22-83>

Lien, Å., & Bjørke, R. P. (2003). *I samme båt. Fokus på samspill mellom politikk og administrasjon i norske kommuner*. KS. https://www.ks.no/contentassets/7872746c61f04b939a0c7c3da8648ab2/2273_021007_samspill-mellom-pol-og-adm-i-samme-bat.pdf

Northouse, P.G. (2019) (8th Edition). *Leadership Theory & Practice*. Sage

Pedersen, H., & Andersen, M. V. (2024, 16. oktober). Er tillit mangelvare i norske kommuner? *Kommunal Rapport*. <https://www.kommunal-rapport.no/meninger/er-tillit-mangelvare-i-norske-kommuner/786232>

Roland, P., Hye, L. og Øgård, M. (2023). *Kapasitetsbygging i barnehage, skole og PPT. Profesjonelle lærende fellesskap, implementering og ledelse*. Cappelen Damm Akademiske

Rose, L. (Red.). (1996) *Kommuner och kommunala ledare i Norden*. Åbo Akademi.

Strand, T. (2001): *Ledelse, organisasjon og kultur*. Fagbokforlaget.

Torjesen, D.O., Torsteinsen, H., Saxi, H.P., Kiland, C. and Karlsen T-I. (2024). "The Contemporary Norwegian Municipal CEO." I Hlynisdottir, E.M., Balle Hansen, M., Cregård, A., Torjesen, D.O., Sandberg, S. (editors). *Managing Nordic Local Governments. Paradoxes and Challenges of the Municipal Chief Executive Officer*. Palgrave macmillan.

Van Wart, M. (2008). *Leadership in Public Organizations*. M.E. Sharpe.

Willumsen, T., Aarsæther, N., Bjørnå, H., & Buck, M. (2014). *Rådmannsundersøkelsen (2013) – Klassisk byråkrat eller administrativ entreprenør?* Prosjektrapport, Institutt for sosiologi, statsvitenskap og samfunnsplanlegging, HSL-fakultet Universitetet i Tromsø.

