

Styrket lederskap i kommunal sektor – gjeldende rett, roller og rolleforståelse mellom folkevalgte og kommunedirektør

DELRAPPORT 1

Prosjekttittel: Styrket lederskap i kommunal sektor – gjeldende rett, roller og rolleforståelse mellom folkevalgte og kommunedirektør

Forfattere: Harald Baldersheim, Iris Nguyên Duy, Linda Hye, Dag Ingvar Jacobsen, Nadja Kühn, Nichole Elgueta Silva og Morten Øgård

Prosjektnummer: 204031

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

Oppdragsgiver(e): Kommunesektorens organisasjon (KS)

ISBN: 978-82-8427-017-3

Forord

Denne FoU-rapporten er utarbeidet av Senter for anvendt kommunalforskning (SAKOM) ved Universitetet i Agder (UiA) på oppdrag fra KS. Arbeidet har pågått i perioden juni 2020 til februar 2021. Prosjektet er finansiert og fulgt opp faglig av KS.

Målsetting med prosjektet har vært å gi et oppdatert kunnskapsgrunnlag om hva som kjennetegner et godt samspill mellom folkevalgte og administrasjon, og da særlig mellom folkevalgte og kommunedirektøren.

Det er gjennomført en rettsvitenskapelig vurdering, en spørreundersøkelse til alle ordførere og kommunedirektører, og intervjuer av et utvalg av case-kommuner med ry for særlig godt lederskap.

Forskerteamet har bestått av Harald Baldersheim, Iris Nguyên Duy, Linda Hye, Dag Ingvar Jacobsen, Nadja Kühn, Nichole Elgueta Silva og Morten Øgård. Prosjektet er gjennomført med følgende arbeidsfordeling:

- Iris Nguyên Duy: Tema 1. Ny kommunelov: En styrking av folkevalgte og administrative aktører og en tydeliggjøring av deres status og roller?
- Harald Baldersheim, Dag Ingvar Jacobsen og Nadja Kühn: Tema 2. Samspill og rolleforståelse i det kommunale lederskapet.
- Linda Hye, Morten Øgård og Nichole Elgueta Silva: Tema 3. Hvordan kan kommunestyret lykkes med å være arbeidsgiver for kommunedirektøren?

Senteret for anvendt kommunalforskning (SAKOM) har vært faglig ansvarlig for undersøkelsene og datainnsamlingen.

Vi vil takke alle bidragsytere som stilte i referansegrupper underveis. Takk til alle ordførere og kommunedirektører som i en hektisk hverdag tok seg tid til å besvare spørreundersøkelsen. Spesielt takk til ordfører og kommunedirektører i de 10 utvalgte kommunene som stilte til intervju og villig delte av sin kunnskap og erfaring. Takk til KS for mange gode og konstruktive innspill underveis i prosessen.

Februar 2021, Morten Øgård, Prosjektleder

KS FOU-prosjekt 204031

«Styrket lederskap i kommunal sektor – gjeldende rett, roller og rolleforståelse mellom folkevalgte og kommunedirektør»

Sammendrag

Denne rapporten besvarer tre grupper av spørsmål stilt av KS i prosjektutlysningen 4. april 2020: KS FOU-prosjekt 204031 «Styrket lederskap i kommunal sektor – gjeldende rett, roller og rolleforståelse mellom folkevalgte og kommunedirektør».

Første gruppe av spørsmål gjelder rettsvitenskapelige vurderinger av **hvordan ny kommunelov påvirker ansvarsfordelingen mellom kommunedirektøren og kommunestyret**, med bl.a. fokus på fordelingen av arbeidsgiveransvaret:

Den andre gruppen av spørsmål omhandler **rolleforståelse og samspill mellom folkevalgte og administrative ledere**: hva som kjennetegner et godt samspill, hvordan rollene forstås og fylles i praksis, og hvordan det folkevalgte og administrative lederskapet kan utvikles som et felles lederskap, med særlig vekt på hva som kjennetegner dem som har lyktes godt:

Den tredje gruppen av spørsmål gjelder ivaretagelsen av **arbeidsgiveransvaret overfor kommunedirektøren**: hvordan kommunene organiserer ivaretagelsen av ansvaret i praksis, hva som påvirker kommunedirektørens engasjement og motivasjon for å bli i stillingen, hvilken betydning gjensidige rolleavklaringer har for kommunedirektørens motivasjon og engasjement, og hvorvidt det er forskjeller mellom kommuner, f.eks. etter størrelse.

Gjennomføring av oppdraget

Forskergruppen ved SAKOM/UiA har gjennomført oppdraget gjennom tre arbeidspakker, som i hovedsak svarer til de tre gruppene av spørsmål nevnt ovenfor. Den første arbeidspakken består av en rettsvitenskapelig vurdering, den andre arbeidspakken bygger på en spørreundersøkelse til alle ordførere og kommunedirektører, og den tredje arbeidspakken er en kvalitativ undersøkelse av et utvalg av case-kommuner med ry for særlig godt lederskap. De tre arbeidspakkene har hatt som felles mål å undersøke betingelsene for et samlet

lederskap i kommunene på bakgrunn av lovgivers ønske om å tydeliggjøre skillet mellom politisk og administrativt ansvar og oppgaver.

Forskergruppen representerer juridisk, organisasjonsteoretisk og statsvitenskapelig kompetanse samt lang erfaring innen anvendt kommunalforskning.

Tema 1. Ny kommunelov: En styrking av folkevalgte og administrative aktører og en tydeliggjøring av deres status og roller?

Den juridiske rapporten fokuserer på rettsreglene som regulerer samspillet og grenseflatene mellom de folkevalgte og administrasjonen og rolle/ansvarfordelingen dem imellom.

Grunntrekkene i 1992-loven har blitt videreført i ny kommunelov. Men loven har også fått ny struktur, og det har blitt gjort flere viktige endringer i dens innhold. Utover lovfesting av det kommunale selvstyret er det særlig tre endringer som tyder på et paradigmeskifte i forholdet mellom folkevalgte og administrasjon: Dersom kommunestyret skal gi bindende føringer til kommunedirektøren for utføring av arbeidet, for eksempel innholdet i utredningen av en sak, så må det etter ny lov normalt skje gjennom vedtak som binder kommunedirektøren. Det er etter loven ikke adgang til å blande administrasjon og folkevalgte i et og samme folkevalgte organ. Som følge av nye regler for kommunedirektørens personalansvar kan kommunestyret ikke lenger instruere kommunedirektøren på dette området, og heller ikke frata ham/henne ansvaret gjennom vedtak.

Når det gjelder forholdet mellom folkevalgte og administrasjon, er lovgiverens intensjon for den nye kommuneloven reflektert i to viktige og parallelle mål: å styrke de folkevalgte organene, bl.a. ved å gjøre det lettere å identifisere dem, samt å styrke kommunedirektørens rolle og tydeliggjøre hans/hennes oppgaver. Til en viss grad styrkes også ordfører, men ikke på bekostning av kommunestyret som kollegialt folkevalgt organ. Han/hun får forslagsrett i de folkevalgte organene (unntatt kontrollutvalget), og kommunestyret kan velge å gi ordføreren vedtaksmyndighet i hastesaker.

For å skape harmonisk samarbeid og forebygge konflikt, sikre tilstrekkelig politisk innflytelse og samtidig sikre tilstrekkelig administrativ autonomi har lovgivningen søkt å legge til rette for et skarpere skille mellom politikk og administrasjon og tydeliggjøre oppgaver, ansvarsområder og kontrollansvar. Dette legger premissene for kommunikasjon, dialog og samarbeidsrelasjoner. Det legges til rette for samspill og kontroll på bakgrunn av at aktørene har komplementære funksjoner og har løpende behov for å samarbeide.

Det prinsipielle skillet mellom politikk og administrasjon gjenspeiles gjennom kommunelovens struktur og innhold. Problemer oppstår når disse reglene skal anvendes i praksis – særlig når politikerne og administrasjonen interagerer. Dette kan illustreres med uklarhetene i loven når det gjelder begrepet «møter». Behovet for avklaring knytter seg særlig til hvilken status mulige møtearenaer har, der folkevalgte (herunder ordfører) og administrasjon møtes, for eksempel for å drøfte hvordan samspeillet dem imellom kan utvikles, uten at dette nødvendigvis er et «møte» i kommunelovens forstand.

Kommunestyret har det overordnede arbeidsgiveransvaret. Men med hjemmel i den nye kommuneloven § 13-1 har kommunedirektøren nå et lovfestet ansvar for å utøve det løpende personalansvaret. Dette utgjør muligens den største endringen i forholdet folkevalgte-kommunedirektør i ny kommunelov, selv om dette også før har vært praksis i mange kommuner. Med kommunedirektørens nye lovpålagte, løpende personalansvar oppstår spørsmålet om hva fordeling av arbeidsgiveransvaret mellom kommunestyret og kommunedirektøren praktisk eller konkret innebærer. Det er ikke et helt nytt problem som sådan. Men lovfestingen av kommunedirektørens personalansvar aktualiserer spørsmålet.

Rapporten drøfter også utvalgte problemstillinger knyttet til kommunedirektørens utrednings- og rapporteringsplikt, herunder hvilke muligheter kommunestyret har til å gi føringer eller påvirke kommunedirektørens utredning, hvordan dette eventuelt kan skje, og hvilken bestemmelsesmyndighet kommunedirektøren har. En viktig endring i ny kommunelov er at kommunestyret nå må være tydelig når det ønsker å gi retningslinjer for kommunedirektørens arbeid blant annet knyttet til innhold i utredninger.

Kommunedirektøren kan få delegert vedtaksmyndighet i «saker som ikke har prinsipiell betydning», og de folkevalgte forventes å vurdere nøye hva det er viktig at kommunestyret ikke skal behandle, for å kunne prioritere andre og viktigere saker. Ved å legge til grunn at prinsipielle saker skal behandles av folkevalgte organer, begrenser dermed kommuneloven kommunestyrets adgang til å delegerer, samtidig som den klargjør rolle- og ansvarfordelingen de folkevalgte og administrasjonen imellom. Til gjengjeld har kommunestyret stort spillerom for å avgjøre hva som er prinsipielt. I rapporten behandles i tillegg utvalgte problemstillinger knyttet til delegering til kommunedirektør, bl.a. delegering av innstillingsrett til kommunedirektøren. I rapporten oppsummeres argumenter for og imot lovfesting av en slik innstillingsrett.

Til slutt forklares det hvordan kontrollansvaret er delt mellom de folkevalgte og kommunedirektøren, hvordan kommuneloven regulerer både oppgaver og ansvarsforhold.

Hovedformålet med rapporten er å fremheve hva som er nytt i kommuneloven for de folkevalgte og kommunedirektøren, bidra til en bedre forståelse for rettsreglene om samspillet mellom kommunedirektøren og de folkevalgte (herunder kommunestyret og ordfører), samt bidra til økt bevissthet om innholdet i og bakgrunnen for reglene. Dette også for å oppnå en praksis- og bevissthetsendring for at samspillet mellom folkevalgte og administrasjonen kan utfolde seg på best mulig måte.

Tema 2. Samspill og rolleforståelse i det kommunale lederskapet.

Resultater fra to landsomfattende spørreundersøkelser

Et sentralt fokus i oppdraget dreier seg om betingelser for å utvikle et felles lederskap i kommunene. I den norske konteksten, dvs. innenfor rammen av kommuner styrt etter formannskapsprinsippet, forstår vi i denne rapporten «felles lederskap» som en situasjon der administrative og politiske ledere har hver sine klart definerte roller og arbeidsoppgaver, og innenfor disse bidrar de hver på sin måte til å utvikle og gjennomføre omforente mål. Lederskapet er m. a. o. todelt men gjensidig utfyllende og ivaretar slik en helhet av lederskapsoppgaver. Den grunnleggende utfordringen i utviklingen av et «felles lederskap» er ikke å finne fram til en bestemt «beste modell» men heller å etablere en *felles forståelse* av hvordan rolle- og oppgavefordelingen skal være innenfor lovens rammer, samt å sørge for at denne forståelsen respekteres i praksis, inntil det eventuelt blir enighet om å revidere den.

Dette temaet er belyst gjennom to landsomfattende spørreundersøkelser besvart av ordførere og kommunedirektører. Hovedkonklusjonen er at *både kommunedirektører og ordførere i norske kommuner er godt til svært godt fornøyd med samarbeidet mellom politikk og administrasjon*. Det kanskje viktigste funnet her er at denne opplevelsen er like sterk på administrativt som på politisk nivå. Kvaliteten på samarbeidet kan også gjenfinnes i en svært viktig del av det vi kan kalle «felles lederskap», og data viser i all hovedsak at det er et betydelig innslag av felles lederskap i norske kommuner.

For å kartlegge rolleforståelse konstruerte vi fire situasjonsbeskrivelser av ulike typer saker («vignetter») der respondentene kunne velge mellom ulike svaralternativer som hver indikerte ulike typer rolleforståelse: 1) vektlegging av faglig uavhengighet, 2) vektlegging av dialog og felles avklaring, og 3) vektlegging av politisk lojalitet. For å kunne sammenligne

rolleforståelse mellom de to nivåene, ble spørsmålet stilt til både kommunedirektør og ordfører. Antakelsen er at felles forståelse vil være en viktig forutsetning for et godt samarbeid og dermed felles lederskap.

Samlet sett vil vi påpeke at rolleforståelsen mellom kommunedirektører og ordførere i stor grad er «harmonisert». Det er få tegn til polarisering på et overordnet nivå (i «kommune-Norge»). Dette utelukker selvfølgelig ikke at det kan være betydelige avvik i enkelte kommuner.

Vi vil også framheve at rolleforståelsen er *saksavhengig*. I saker der skillet mellom politikk og administrasjon er mindre klart, er det rom for sprikende rolleoppfatninger. Det ser også ut til å være noe som ligner en «institusjonell standard» for hva som er passende atferd i saker der skillet mellom politikk og administrasjon er mindre klart. Her velger de aller fleste en dialogform, noe som tyder på at idealet om komplementaritet står sterkt i slike saker. Spesielt sterkt står dette idealet i saker som gjelder «politikkutforming». Her er det også relativt stort samsvar imellom ordførere og kommunedirektører. I slike saker er det også mange som mener at det mest passende for kommunedirektøren er å opptre så faglig uavhengig som mulig.

Hvilke virkemidler tas i bruk for å utvikle samspillet? De aller fleste kommunene gjennomfører en systematisk drøfting (årlig eller i alle fall en gang i løpet av en valgperiode) av delegerings- og innstillingsreglementet, av samspill og rolleforståelse, av møterutiner og andre møterelaterte forhold, samt gjennomfører opplæring av folkevalgte utover tilbudet fra KS. Derimot er det betydelig mindre innslag av kontakt på tvers av kommuner for å lære hvordan andre arbeider med forholdet mellom politikk og administrasjon. Dette tyder på at erfaringsutveksling mellom kommuner på dette feltet er begrenset.

Den absolutt viktigste faktoren for å forklare hvor godt samspillet mellom ordfører og kommunedirektør fungerer, er *trekk ved den politiske styringen*. Kommunedirektører som opplever godt samarbeid mellom partiene, klare politiske signaler, samt at politikerne opptre saklig og ryddig overfor administrasjonen, er også de som opplever samarbeidet med ordfører som best. Dette er noe som i stor grad bestemmes av hvordan sammensetningen av kommunestyret blir etter valg. Skal det utvikles «felles lederskap» i kommunene, må det altså også satses på generelt «politisk lederskap», noe som gjelder hele kommunestyret (og antakeligvis politikken ut over kommunestyret, for eksempel partiene). Jo oftere ordfører og kommunedirektør møtes uformelt, desto bedre oppleves samarbeidet. Dette viser betydningen av at det legges til rette for møter ved siden av den mer formaliserte kontakten. Systematisk

evaluering av delegasjons- og innstillingsreglement påvirker også samarbeidet positivt. Også de andre utviklingstiltakene virker positivt, men de ser ikke ut til å ha noen signifikante bidrag til opplevd kvalitet på samarbeidet.

Tema 3. Hvordan kan kommunestyret lykkes med å være arbeidsgiver for kommunedirektøren?

Dette spørsmålet er belyst dels gjennom materiale fra spørreundersøkelsene redegjort for i forrige avsnitt og dels gjennom personlige intervjuer med ordførere og kommunedirektører i et utvalg av case-kommuner.

Er det tendens til hyppigere stillingsskifter blant kommunedirektører? Materialet viser at Kommunedirektørene har to karrieremønstre - de som skifter stilling fra kommune til kommune, og de som gjør intern karriere i egen kommune. Over halvparten har tenkt å bli værende i nåværende stilling og arbeidssted, 29 prosent kan vurdere et skifte om rette sjanse byr seg, mens 16 prosent vil helt sikkert foreta et stillingsskifte. Viktige momenter ved et eventuelt stillingsskifte er faktorer som ligger utenfor kommunedirektørens eget handlingsrom, men delvis inne i handlingsrommet til folkevalgte. Det vil si kommunens åpenhet for nye tanker samt politiske forhold. Skulle kommunedirektøren fratre stillingen, er (fortsatt) hovedmønsteret at de slutter grunnet pensjon. Turnover blant kommunedirektørene er (moderat) stigende.

Hva kan kommunestyret som arbeidsgiver gjøre for å sikre rekruttering og holde på kommunedirektøren? For det første kan det tilrettelegges for at kommunen aktivt signaliserer praksis og intensjoner knyttet til åpenhet for nye tanker og ideer rundt drift og utvikling av kommunen. For det andre, kan det arbeides for å stimulere et politisk klima som fremmer politikernes evne til å gi klare signaler og foreta prioriteringer samt få politikerne til å opptre saklig og ryddig (politisk dannelse). For det tredje, kan det etableres faste møtepunkter mellom politisk og administrativ ledergruppe for å skape relasjoner, tillit og kommunikasjon.

Hvordan ivaretar kommunestyrene arbeidsgiverrollen? Det enkle svaret på dette spørsmålet er at den formelle delen av arbeidsgiverrollen blir ivaretatt gjennom delegasjon. Utvalget benevnes ulikt, men består i hovedsak av ordfører, varaordfører og leder for mindretallet. De gjennomfører en medarbeider- eller utviklingssamtale basert på evalueringer, og fokuset er mål, resultater, lederskap, organisatorisk utvikling og gjennomføring av politiske vedtak. Utvalget, og da indirekte kommunestyret, er i mindre grad opptatt av kommunedirektørens utvikling. Den ivaretar kommunedirektøren innholdsmessig selv.

De «gode kommunene» er kjennetegnet av å ha en klar struktur på hvordan den formelle arbeidsgiverrollen utøves. Samtidig er det verdt å merke seg at det framkommer av de «gode» casene at det ikke er den formelle delen som er avgjørende for en god ivaretagelse av arbeidsgiverrollen fra kommunestyrets side overfor kommunedirektøren. Den gode arbeidsgiverrollen kommer 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 lederrommet, - å håndtere hver sine banehalvdeler, og oversetter for hverandre.

Forutsetninger for å lykkes med dette er rolleavklaring og relasjonsbygging, rask håndtering av utfordrende situasjoner som kan oppstå og gjensidig tilretteleggende topplederskap.

Spissformulert kan en si at det å lykkes for kommunestyret som arbeidsgiver overfor kommunedirektøren avhenger av det bredere samspillet mellom politikk og administrasjon. En kan også se virkningsforholdet den andre veien: Hvordan kommunestyret ivaretar arbeidsgiverrollen overfor kommunedirektøren påvirker det allmenne samspillet mellom politikk og administrasjon i kommunen.

KS R&D project 204031

Concerted leadership in local government – Current law, roles and role perceptions among elected officials and Chief Executives

Summary

This report addresses the three central themes of R&D project 204031 “Concerted leadership in local government – current law , roles and role perceptions among elected officials and Chief Executives,” issued by KS on April 20, 2020.

First, it examines legislative implications of the recently revised Local Government Act. Specifically, it inquires on the implications of such for the division of responsibility between the Chief Executive and the elected officials.

Second, it surveys the relationship between the political and administrative leadership in local government. Focusing on roles and role perceptions, it aims to unpack central characteristics of *good* concerted leadership and highlights key mechanisms that sustain and improve this relationship.

Finally, it asks how municipalities implement their role as employer of the Chief Executive. Important questions in this regard relate to the conditions of employment under which Chief Executives operate, what motivates them and how this is affected by the political-administrative nexus that underpins their position and daily operations.

Project organisation

This project has been conducted by a group of researchers at the Centre for Local Government Studies (SAKOM) at the University of Agder, Norway. The project consists of three separate working packages (wp) corresponding to the three aforementioned sets of issues. The first wp comprises an analysis of the legislative basis of political-administrative responsibilities following the revised Local Government Act. The second wp draws on survey data collected from Chief Executives and Mayors in Norway, exploring roles and role perceptions more specifically. Finally, the third wp consist of

interview-data from different municipalities serving as best-case examples of what has been labelled *good* concerted leadership. The common goal of the three wps has been to investigate the preconditions for exercising concerted municipal leadership against the backdrop of legislative ambitions to clarify the distinctions between political and administrative tasks and responsibilities.

The project team represents expertise in the fields of jurisprudence, political science and organization theory.

Topic 1. Revised Local Government Act: Strengthening political and administrative actors by explicating legal status and roles

The legislative analysis focuses on legal acts that regulate political-administrative interaction.

While largely based on the previous version, the revised Local Government Act has seen changes to both structure and content. Apart from legal manifestation of local autonomy, three specific revisions stand out: first, binding guidelines for completion of tasks that fall under the responsibility of the Chief Executive must be based on written resolutions. Second, it is prohibited for administrative officers to serve as members of elective bodies/committees. Third, following new provisions relating to Chief Executives' authority in personnel matters, the municipal council cannot instruct, nor deprive, the Chief Executive of this responsibility.

With regard to the political-administrative nexus, the revised Local Government Act conveys two important, parallel objectives: reinforcing both the elected bodies as well as the Chief Executive by emphasizing their respective formal statuses and roles. To some extent, the Act also reinforces the role of the Mayor, albeit not at the expense of the municipal council. The Mayor is warranted a right of initiative in elected bodies (with the exception of the control committee), and furthermore, the municipal council may grant the Mayor decision-making authority in matters of urgency.

As a means to ensure fruitful and conducive relationships, prevent conflict and safeguard both political influence and administrative autonomy, the revised Local Government Act seeks to explicate the political and administrative spheres as guidelines for interaction and cooperation.

The distinction between politics and administration is hence mirrored in both structure and content of the revised Local Government Act. However, challenges may arise in the de facto application of these rules and regulations, and in particular in situations that call for political-administrative cooperation. This may be exemplified by the law's strict definition of "meetings" which may obstruct organising more informal arenas of contact between political and administrative executives.

The municipal council holds the overall responsibility as employer of all municipal personnel. The revised Local Government Act § 13-1, however, delegates formal authority of day-to-day personnel matters to the Chief Executive. While this has been a long-standing de facto division of authority in

many municipalities, it constitutes one of the most profound legal changes to the political-administrative relationship. Ambiguities following such overlapping spheres of authority may pose challenges to the actual execution of such responsibilities.

The report discusses how and under what conditions the municipal council may set guidelines or in other ways influence the preparation of council resolutions conducted by the Chief Executive. If the municipal council seeks to restrict such work conducted by the administration, the revised Local Government Act requires this to be explicitly stated as formal instructions/decisions of the council.

The Chief Executive may be granted formal authority to pass resolutions in matters that do not encompass elements of principal importance. Correspondingly, the municipal council is expected to continuously evaluate what matters fall under this category and what matters do not. As such, the municipal council enjoys significant room for discretion to define what matters should be considered of principal importance. By placing principally important matters under the sole authority of the municipal council, the revised Act significantly limits the possibility to delegate such matters to other actors. It thereby also emphasizes formal boundaries between political and administrative domains. Additionally, the report discusses a set of questions relating to delegation of formal authority to the Chief Executive. Finally, the division and responsibilities of control functions are discussed.

By establishing a clearer division between politics and administration, the revised Local Government Act raises new questions relating to how the Chief Executive is actively involved in all phases of political process, from initiatives, to submission to implementation and evaluation. Interpretation of the Act may create challenges as it entails certain ambiguity. It is likely that the revised Act will require additional interpretations, adjustments and amendments, in particular concerning employer responsibilities.

The main objective of this report has been to emphasize the major revisions of the new Local Government Act, with particular reference to the politico-administrative nexus. It aimed to detail some of the main considerations and challenges embedded in the revised Act, thereby providing an improved understanding of the legal basis for political-administrative interaction in local government.

Topic 2. Synergies and role perceptions of concerted local leadership - results from two national surveys.

A key focus of this R&D project has been to identify conditions that facilitate concerted leadership in local government. We define “concerted leadership” as a situation in which political and administrative leadership hold clearly defined roles and responsibilities that inform a concerted course of action targeted at achieving common goals. Hence, “concerted leadership” may be regarded as a dual, yet complementary authority. A central challenge in the development of concerted leadership is

not to forge a universal or “best” template, but rather to identify a mutual understanding of the division of roles and responsibilities, and to ensure that this understanding is practiced accordingly.

This topic has been informed by two nation-wide surveys conducted among Mayors and Chief Executives respectively. The data demonstrate that the majority of respondents consider politico-administrative relations in local government to be well-functioning and advantageous. It is worth noting that this observation is equally shared both by the administrative as well as by the political level. Furthermore, the data indicate relatively high degrees of “concerted leadership” within Norwegian local government.

To map role perceptions, the survey introduced four decision-making situations, each with three possible outcomes. The respondents were then asked to indicate their preferred option for each situation. The three options each represented one of the following on a three-value scale: (1) professional autonomy (2) communication and dialogue and (3) political loyalty. To be able to compare attitudes at both the political as well as at the administrative level, these choices were posed in both surveys. Overall, the data indicate considerable compatibility between these two levels in the sense that there generally appears to be a mutual understanding of roles and responsibilities.

Furthermore, the data suggests that role perceptions tend to be contingent on the *type* of situation. Where lines between politics and administration are more blurred, role perceptions appear to be equally unclear. Another important observation is that there appears to be an “institutional standard” for what is perceived as an adequate response in situations where the two domains overlap. In such cases, respondents tend to select the middle way by opting for communication and dialogue. Additionally, a substantial amount of respondents also report professional autonomy as a pivotal concern in such situations.

What measures are taken by municipalities to sustain and improve concerted leadership? Most of the municipalities report systematic evaluations of regulations on delegation, leadership and role perceptions, routines for interaction and cooperation as well as offering regular leadership - and professional skill development courses. Only a small amount of municipalities report that they actively seek to improve concerted leadership by looking at routines and practices from other municipalities. From this it may be inferred that there is little systematic learning across local borders.

The data shows that the overall political environment is the most important factor for well-functioning concerted leadership in local government. Chief Executives that report higher degrees of harmonious and efficient levels of political cooperation and signals, also report higher degrees of satisfaction with their concerted leadership. From this we may conclude that municipalities that seek to improve concerted leadership also need to ensure well-functioning political leadership in the municipal councils.

Moreover, frequent informal interactions between the Mayor and the Chief Executive significantly improves cooperation. This testifies to the importance of providing informal arenas for interactions in addition to formalized routines and procedures. Finally, the data suggests that of all measures taken to improve and sustain concerted leadership, systematic evaluation of delegation rights appears to have the largest effect on the quality of cooperation.

Topic 3. The Municipal Council as Employer for the Chief Executive: How to succeed?

This section highlights basic conditions that are needed to establish a successful relationship between employer (municipal councils) and employee (Chief Executive). It draws on both quantitative (survey) and qualitative (interview) data conducted with both Mayors and Chief Executives in selected municipalities.

First, is there a tendency towards more frequent turnover rates amongst Chief Executives? The data reveals two distinct career patterns: one group of officials that tends to move across municipalities, and one group that pursues a career within one municipality. More than 50 percent of the respondents in the survey report a desire to remain in their current positions, 29 percent would consider changing positions given the right opportunity, and 16 percent report an unequivocal desire to change position. The two latter groups are primarily driven by external circumstances such as the municipalities' receptiveness to new ideas well as their political environment. The data also shows that resignation predominantly is linked to retirement. Turnover rates are generally increasing.

What steps may be undertaken by the municipal councils to safeguard recruitment and long-term commitment of Chief Executives? First, municipalities should clearly communicate established practices and intentions concerning development of municipal strategies and ambitions. Second, municipalities should aim to establish a well-functioning and conducive political climate that provides unambiguous political priorities and signals to the administration. Third, to encourage relational trust and open communication, municipalities should ensure frequent and regular interactions between the political and the administrative leadership.

How, then, do municipal councils attend to their role as employer? Part of their formal responsibilities in this regard is delegated to committees. Such committees may be composed of different actors, but mostly consist of the Mayor, in addition to the deputy Mayor as well as the minority leader. One of the primary tasks of this committee is to conduct appraisal interviews that focus on objectives, results, leadership, organizational development and political resolutions. Personal development and management skills is of lesser importance in this regard. Such concerns are primarily handled by Chief Executives themselves.

Municipalities that stand out as "good employers" are characterized by clearly defined structures and procedures determining how their formal responsibilities as employer is conducted. It is worth noting

that formal procedures, however, do not necessarily denote a conclusive condition. Rather, maintaining a successful employer-employee relationship largely hinges on more informal traits and the ability to understand, complement and profit from the different spheres of responsibilities. Additionally, quick response and attentiveness to challenges that may impede this relationship is a necessary prerequisite.

Broadly speaking, we may conclude that a successful employer-employee relationship is dependent upon the broader politico-administrative landscape. In the same vein, how municipalities politically execute their role as employer of the Chief Executive (administrative) may also significantly impact upon the political-administrative nexus that constitutes the basis of well-functioning concerted leadership.

Innhold

1. Innledning.....	1
1.1 Gjennomføring av oppdraget.....	2
1.2 Sentrale begreper og temaer	2
1.3 Disposisjon av rapporten	4
Kapittel 2: Rolleforståelse, samspill og felles lederskap	6
2.1 Data og metode.....	6
2.2 Om forholdet mellom politikk og administrasjon	10
2.3 Opplevd samarbeid.....	14
2.4 Roller og rolleforståelse	16
2.5 Kontaktpunkter mellom folkevalgt og politisk ledelse.....	25
2.6 Hva gjøres for å utvikle samspillet mellom politisk og administrativ ledelse?	28
2.7 Politiske og organisatoriske rammer rundt samspillet.....	31
2.7.1 Politisk kontekst	31
2.7.2 Administrativ kontekst – kommunedirektørens myndighet og handlingsrom.....	35
2.8 Hva kan forklare kvaliteten på samarbeidet ordfører – kommunedirektør?.....	38
2.9 Oppsummering	43
2.9.1 Noen avsluttende betraktninger	50
2.9.2 Oppsummering av spørsmål og funn/analyse i kapittel 2.....	52
Kapittel 3. Hvordan ivaretar kommunene arbeidsgiverrollen overfor kommunedirektøren mv?	55
3.1 Data og metode for case-studiene.....	55
3.1.1 Utvalg av case	56
3.1.2 Kommuner og informanter	57
3.2 Trekk ved kommunedirektørene, karriereveier og sluttårsaker: funn fra den nasjonale spørreundersøkelsen	58
3.2.1 Kjønn- og utdanning hos kommunedirektørene	58
3.2.2 Karriereveier.....	59
3.2.3 Turnover – erfaring fra stilling og sluttårsak.....	61
3.3 Arbeidsgiverrollen – fra det formelle til en fellesskapsarena.....	66
3.3.1 Ulike arbeidsgiverroller.....	70
3.4 Kommunestyret som profesjonell arbeidsgiver (hvem, hva og hvordan).....	74
3.4.1 Arbeidsgiverrollen og samspillet i tosamheten – ordfører og kommunedirektør.....	78
3.4.2 Det utvidede lederrom	79
3.4.3 Den store arena	80
3.5 Forutsetninger for en god og profesjonell arbeidsgiverrolle	83

3.5.1 Rolleavklaring	83
3.5.2 Håndtering av utfordrende situasjoner	86
3.5.3 Lederskap – individuelt, men i en dyade	89
3.5.4 Oppsummering	93
3.6 Ny kommunelov – betydning for rolle og samspill?	94
3.7 Den profesjonelle arbeidsgiverrollen – læring og sluttrefleksjon.....	96
3.7.1 Hvordan lykkes som arbeidsgiver, og hvilken betydning har arbeidsgiverrollen for samarbeidet og samspillet?.....	101
3.8 Oppsummering av spørsmål og funn i kapittel 3.....	102
Vedlegg	106
Litteraturliste	113

1. Innledning

Denne rapporten besvarer tre grupper av spørsmål stilt av KS i prosjektutlysningen 4. april 2020: KS FoU-prosjekt 204031 «Styrket lederskap i kommunal sektor – gjeldende rett, roller og rolleforståelse mellom folkevalgte og kommunedirektør».

Første gruppe av spørsmål gjelder rettsvitenskapelige vurderinger av hvordan ny kommunelov påvirker ansvarsfordelingen mellom kommunedirektøren og kommunestyret, med bl.a. fokus på fordelingen av arbeidsgiveransvaret:

«I kjølvannet av ny kommunelov er det behov for oppdatert og utdypende kunnskap om hva som er gjeldende rett med hensyn til ansvar og roller for folkevalgte og kommunedirektør. Herunder er det behov for kunnskap om hvordan arbeidsgiveransvaret bør utøves av henholdsvis kommunestyret og kommunedirektøren.»

Den andre gruppen av spørsmål gjelder rolleforståelse og samspill mellom folkevalgte og administrative ledere: hva som kjennetegner et godt samspill, hvordan rollene forstås og fylles i praksis, og hvordan det folkevalgte og administrative lederskapet kan utvikles som et felles lederskap, med særlig vekt på hva som kjennetegner dem som har lyktes godt:

«Prosjektet skal ta utgangspunkt i det som kjennetegner et godt lokaldemokrati, og at de folkevalgte og administrasjonen har ulike roller og utøver hvert sitt lederskap. Prosjektet skal herunder gi oppdatert kunnskap om hvordan rolleforståelse og rolleavklaring har betydning for samspillet i praksis og felles lederskap. Felles lederskap vil si at de folkevalgte og kommunedirektøren sammen utøver lederskap mot felles mål.»

Den tredje gruppen av spørsmål gjelder ivaretagelsen av arbeidsgiveransvaret overfor kommunedirektøren: hvordan organiserer kommunene ivaretagelsen av ansvaret i praksis, hva som påvirker kommunedirektørens engasjement og motivasjon for å bli i stillingen, hvilken betydning som gjensidige rolleavklaringer har for kommunedirektørens motivasjon og engasjement, og om det forskjeller mellom kommuner, f.eks. etter størrelse:

«Prosjektet skal gi et særskilt kunnskapsgrunnlag om kommunedirektøren [...] Prosjektet skal gi oppdatert kunnskap om rekruttering, hvordan kommunestyret kan lykkes med å være en arbeidsgiver for kommunedirektøren, hvilken rolle og kompetanse som skal fylles, hva som er bakgrunnen og motiver for å søke stillingen. Prosjektet skal også belyse og diskutere problemstillinger knyttet til turnover/fratredelse.»

1.1 Gjennomføring av oppdraget

Forskergruppen ved SAKOM/UiA har gjennomført oppdraget gjennom tre arbeidspakker, som i hovedsak svarer til de tre gruppene av spørsmål nevnt ovenfor. Den første arbeidspakken består av en rettsvitenskapelig vurdering, den andre arbeidspakken bygger på en spørreundersøkelse til alle ordførere og kommunedirektører, og den tredje arbeidspakken er en kvalitativ undersøkelse av et utvalg av case-kommuner med ry for særlig godt lederskap. Samtidig er noen resultater fra den landsomfattende spørreundersøkelsen benyttet til å besvare spørsmål fra gruppe tre, og likeledes benyttes kvalitative data fra de 10 case-kommunene i besvarelsen av spørsmål fra gruppe to. De rettsvitenskapelige problemstillingene belyses også i noen grad gjennom data fra de to andre arbeidspakkene og vise versa. Det metodiske opplegget presenteres i større detaljer i de følgende kapitlene.

1.2 Sentrale begreper og temaer

Oppdraget framhever betydningen av samspillet mellom folkevalgt og administrativt lederskap for en velfungerende kommune og stiller spørsmål rundt betingelsene for et «felles lederskap». En sentral antakelse i oppdraget er at måten de folkevalgte ivaretar arbeidsgiveransvaret for kommunedirektøren på, innvirker på samspillet og muligheten for å utvikle et felles lederskap. Arbeidsgiveroppgaven kan både sees som en del av samspillet og som en forutsetning for samspillet.

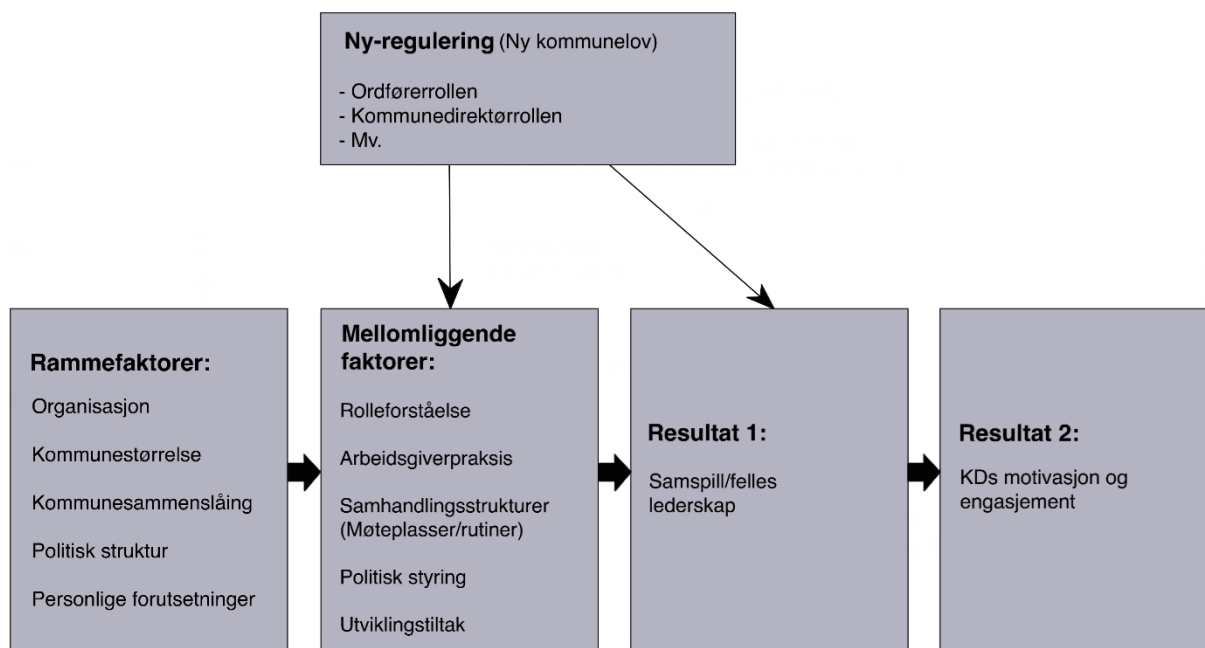
Videre antas det at en avklart og omforent rolleforståelse både på folkevalgt og administrativ side vil ha mye å si både for kvaliteten på samspillet og måten arbeidsgiveroppgaven løses på. I tillegg er det rimelig å anta at en rekke «ytre» faktorer kan påvirke samspillet mellom folkevalgte og administrative ledere. Dette er både faktorer som kommunene selv kan kontrollere samt faktorer som mer må betraktes som ytre omstendigheter der kommunene må tilpasse seg. I første gruppe kommer f.eks. kommunenes organisering og saksbehandlingsrutiner, i andre gruppe er forhold som kommunestørrelse, beliggenhet, økonomi, kommunesammenslåing og politisk struktur/sammensetning.

Med «godt samspill» menes at partene har en grunnleggende forståelse for at de fyller ulike roller, og at de innser at rollene er gjensidig avhengige av hverandre, noe som igjen krever samhandling for å oppnå et godt resultat. For å lykkes med en god samhandling må partene være i stand til å gjennomføre en konstruktiv dialog om hvordan oppgaver skal løses og eventuelle meningsforskjeller håndteres. Begrepet omfatter også omforente rutiner og arenaer for møter. Gjensidig tillit er en usynlig men sentral komponent i godt samspill. Tillit settes på

prøve i alle relasjoner og situasjoner der partene er gjensidig avhengig av hverandre. De folkevalgte er f.eks. avhengig av kommunedirektørens faglige kompetanse og administrativ-organisatoriske evner. Kommunedirektøren er avhengig av at de folkevalgte innvilger rimelige økonomisk-administrative rammer som står i forhold til oppgaver og forventninger, og støtter opp under det arbeidet kommunedirektøren utfører. Tillit er derfor en relasjonell egenskap som bygges over tid, basert på erfaringer med samspillet.

Spørsmålene som tas opp i denne rapporten henger sammen med revidert kommunelov, iverksatt fra og med høsten 2019. Loven tar sikte på å tydeliggjøre ansvarsfordelingen mellom politisk og administrativ ledelse og innebærer en delvis ny-regulering av ordfører- og kommunedirektørrollene. Ordføreren kan nå fremme egne vedtaksforslag i alle kommunens faste utvalg, i tillegg til at han/hun som før har møte- og talerett i utvalgene.

Kommunedirektøren er tilkjent eneansvar for arbeidsgiveroppgavene overfor kommunens ansatte og får dermed utvidet innflytelse over kommunens administrasjon. Hvor stor betydning disse forandringene får for den faktiske rolleutøvelsen, er et åpent spørsmål. På en side kan det hevdes at disse endringene i stor grad er en regelfesting av eksisterende praksis for flere kommuner. På den andre siden kan det se ut til at endringene har reist en del nye rettslige tolkningsspørsmål med hensyn til ansvarsfordeling i kommunene. Figuren under skisserer de sentrale temaene som behandles i rapporten, og hvordan forskergruppen oppfatter sammenhengene mellom dem.



Figur 1.1. Analysemodell: Oversikt over antatte sammenhenger som undersøkes.

Ny kommunelov antas å påvirke den kommunale ledelsens rolleforståelse og arbeidsgiverpraksis samt å understøtte utviklingstiltak for å bedre samspillet mellom politisk og administrativ ledelse. Disse faktorene vil påvirke det faktiske samspillet mot et felles eller omforent lederskap. Trekk ved samspillet vil igjen påvirke kommunedirektørens motivasjon for å bli i stillingen og hans/hennes engasjement i stillingen. I tillegg forventes en rekke bakenforliggende rammefaktorer å ha betydning for både de mellomliggende faktorene (rolleforståelse, arbeidsgiverpraksis og utviklingstiltak) og de to resultatfaktorene.

1.3 Disposisjon av rapporten

De forskjellige temaene som er angitt i boksene i figuren, behandles i egne kapitler og vedlegg (med unntak av boksen lengst til venstre; disse rammefaktorene benyttes først og fremst som kontrollvariabler i de statistiske analysene). De presise teoretiske og praktiske definisjonene av de sentrale begrepene presenteres i de følgende kapitlene.

Del 2 av rapporten presenterer de rettsvitenskapelige analysene av følgene av ny kommunelov for samspillet mellom politisk og administrative ledelse, herunder arbeidsgiveransvaret.

I rapportens del 1, kapittel 2, presenteres en statistisk analyse av de antatte sammenhengene som er skissert i figur 1.1, basert på den landsomfattende spørreundersøkelsen til ordførere og kommunedirektører, herunder en gjennomgang av det metodiske opplegget.

Kapittel 3 har særskilt fokus på kommunenes ivaretagelse av arbeidsgiveransvaret overfor kommunedirektøren og drøfter dette i lys av trekk ved samspillet mellom politisk og administrativ ledelse. Dette kapitlet bygger hovedsakelig på kvalitativt materiale fra de utvalgte case-kommunene men suppleres med statistiske data fra spørreundersøkelsen.

Kapittel 2: Rolleforståelse, samspill og felles lederskap

KS' forespørsel i denne delen av prosjektet legger til grunn følgende:

«Hva som i praksis kjennetegner et godt samspill mellom de folkevalgte og administrasjon, og hvilke virkemidler som kan brukes for å utvikle samspillet.»

Og videre

«Prosjektet skal herunder gi oppdatert kunnskap om hvordan rolleforståelse og rolleavklaring har betydning for samspillet i praksis og felles lederskap. Felles lederskap vil si at de folkevalgte og kommunedirektøren sammen utøver lederskap mot felles mål.

Følgende temaer ønskes belyst:

- *Hvordan kan det folkevalgte- og det administrative lederskapet utvikles som et felles lederskap?*
- *Hvordan rollene forstås og fylles i praksis?*
- *Hva kjennetegner et godt samspill mellom folkevalgte og kommunedirektør?*
- *Hvilke arenaer og virkemidler kan tas i bruk for å utvikle samspillet?*
- *Hva kjennetegner de som har lyktes godt?»*

For å besvare disse spørsmålene ble det gjennomført en spørreundersøkelse til alle landets kommunedirektører og ordførere. I tillegg utdypes de kvantitative data med informasjon fra kvalitative intervjuer.

2.1 Data og metode

Datainnsamlingen til denne (del) rapporten har blitt gjennomført i perioden oktober til desember 2020. Datamaterialet bygger på spørreundersøkelser sendt til samtlige ordførere og kommunedirektører i Norge med unntak av Oslo og Bergen. Dette avsnittet redegjør for datainnstillingsprosessen samt metoder som er benyttet i arbeidet. Innledningsvis gis en oversikt over utsending av spørreundersøkelser, herunder responsrate og representativitet. Deretter drøftes operasjonalisering av nøkkelbegrep og variabler før det til slutt redegjøres for anvendelsen av data i kvantitative analyser.

Spørreundersøkelser ble sendt ut til ordførere og kommunedirektører i samtlige norske kommuner organisert etter formannskapsmodellen (N=354). I tilfeller der ordfører eller kommunedirektør var fraværende grunnet sykdom eller annet samt i tilfeller der kommunen var i en pågående ansettelsesprosess, ble undersøkelsen distribuert til fungerende/konstituert kommunedirektør/varaordfører. Skjema til ordfører og kommunedirektør er i utgangspunktet

ulike, men flere identiske spørsmål ble også stilt for å kunne sammenligne ordførers oppfatning av situasjonen med kommunedirektørs. De sammenlignbare spørsmålene gikk på fire større områder: 1) opplevd politisk styring i kommunen, 2) opplevd samarbeid/samspill mellom ordfører og kommunedirektør, 3) meninger om passende atferd i fire ulike situasjoner (vignetter), og 4) oppfatning av ulike utviklingstiltak. I tillegg ble det i versjonen til kommunedirektører også stilt spørsmål knyttet til organisering i kommunen, arbeidssituasjon og karriereplaner, mens spørreskjemaet til ordførere inneholdt spørsmål om politisk styringsgrunnlag og partitilhørighet.

Spørreundersøkelsen ga en endelig responsrate på hhv. 65 prosent (N=230) for ordfører og 58 prosent (N=206) for kommunedirektør. Blant kommuner som besvarte undersøkelsen, var det totalt 133 der både ordfører og kommunedirektør besvarte undersøkelsen, noe som gir mulighet for parvis sammenligning av sentrale spørsmål og problemstillinger i disse kommunene.

Tabell 2.1 Respondenter og svarprosent (totalt)

	Respondenter (N)	Svarprosent (%)
Ordfører	230 (354)	65 (100)
Kommunedirektør	206 (354)	58 (100)

Representativitet innebærer at enhetene (respondentene) i undersøkelsen i stor grad innehar de samme grunnleggende trekkene som den øvrige populasjonen (samtlige kommunedirektører og ordførere i Norge) (Jacobsen 2015). 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 for begge grupper av respondenter. Samlet sett virker utvalget både blant ordførere og kommunedirektører dermed som representativt for populasjonen. Resultater i undersøkelsen kan dermed med betydelig grad av sikkerhet generaliseres til populasjonen av både ordførere og kommunedirektører i Norge.

Kjønn

I populasjonen **ordførere** utgjorde kvinner rundt 35 prosent (124), mens menn utgjorde 65 prosent (230). Blant dem som besvarte undersøkelsen utgjorde kvinner 32 prosent (74) mens menn utgjorde 68 prosent (156). Menn er altså svakt overrepresentert. Tilsvarende tall for **kommunedirektører** viser en svak motsatt tendens: I den totale populasjonen av kommunedirektører utgjorde kvinner 28 prosent (99) mens menn utgjorde 72 prosent (255).¹ Av de som besvarte undersøkelsen utgjorde kvinner 31 prosent (64) mens menn utgjorde 69 prosent (142). Her er kvinner noe overrepresentert, men også her er denne forskjellen svært lav. Representativiteten i kjønn ansees dermed for å være svært god.

Tabell 2.2 Representativitet etter kjønn

	Ordfører		Kommunedirektør	
	Totalt (prosent)	Besvarelser (prosent)	Totalt (prosent)	Besvarelser (prosent)
Kvinner	124 (35)	74 (32)	99 (28)	31 (31)
Menn	230 (65)	156 (68)	255 (72)	142 (69)
Totalt	354 (100)	230 (100)	354 (100)	206 (100)

¹ Tallene for baseres på sammenstilte lister over ordførere og kommunedirektører i mai-juli 2020. Det tas dermed forbehold om eventuelle utskiftninger og endringer som kan ha funnet sted i løpet av – og etter – denne perioden. Tallene for ordfører baseres i tillegg på artikkel i Kommunal Rapport av Wien m.fl. (2019) samt Kleiven (2020).

Geografi

For det andre har det vært et viktig hensyn å tilstrebe god geografisk representasjon.

Oversikten under viser fordelingen mellom fylker.

Tabell 2.3 Representativitet etter geografi (fylke)

Fylke	Totalt antall kommuner (prosent)	Ordfører		Kommunedirektør	
		Antall besvarelser (N)	Prosentandel besvarelser (%)	Antall besvarelser (N)	Prosentandel besvarelser (%)
Rogaland	23 (6,5)	14	6,1	14	6,8
Møre og Romsdal	26 (7)	17	7,4	14	6,8
Nordland	41 (12)	30	13,0	20	9,7
Viken	51 (14)	28	12,2	26	12,6
Innlandet	46 (13)	28	12,2	24	11,7
Vestfold og Telemark	23 (6,5)	16	7,0	20	9,7
Agder	25 (7)	23	10,0	22	10,7
Vestland	42 (12)	27	11,7	21	10,2
Trøndelag	38 (11)	26	11,3	21	10,2
Troms og Finnmark	39 (11)	21	9,1	24	11,7
Totalt	354 (100)	230	100	206	100

Andel kommuner (prosent) i hvert fylke (kolonne 1) sammenlignet med prosentandel besvarelser for hhv. kommunedirektør og ordfører gir indikasjoner om grad av geografisk representativitet. Som det fremgår av tabellen er det ingen store avvik, men man kan merke seg at Agder er noe overrepresentert både når det gjelder ordfører og kommunedirektør. Videre ligger Nordland (12) noe lavere på kommunedirektør (9,7) sammenlignet med ordfører (13), mens det er omvendt i Troms og Finnmark (11) med hhv. 9,1 prosent på ordfører og 11,7 prosent på kommunedirektør. Hovedbildet viser likevel gjennomgående god geografisk representasjon.

Kommunestørrelse

Tabell 2.4 indikerer at representativiteten på kommunestørrelse er svært god både for ordfører og kommunedirektør. For gruppe 5 og 6 er andel besvarelser noe høyere for **kommunedirektør**, mens den i gruppe 2 er høyere for **ordfører**.

Tabell 2.4 Representativitet etter kommunestørrelse

Gruppe	Kommunestørrelse etter innbyggere	Totalt antall kommuner (prosent)	Besvarelser ordfører (prosent)	Besvarelser kommunedirektør (prosent)
1	Under 2000	75 (21)	52 (22,5)	39 (19)
2	2000 - 4999	99 (28)	68 (29,5)	54 (26)
3	5000 - 9999	69 (20)	47 (20)	41 (20)
4	10000 - 19999	51(14)	36 (16)	34 (16)
5	20000-49999	43 (12)	20 (9)	26 (13)
6	Over 50000	17 (5)	7 (3)	12 (6)
	Totalt	354 (100)	230 (100)	206 (100)

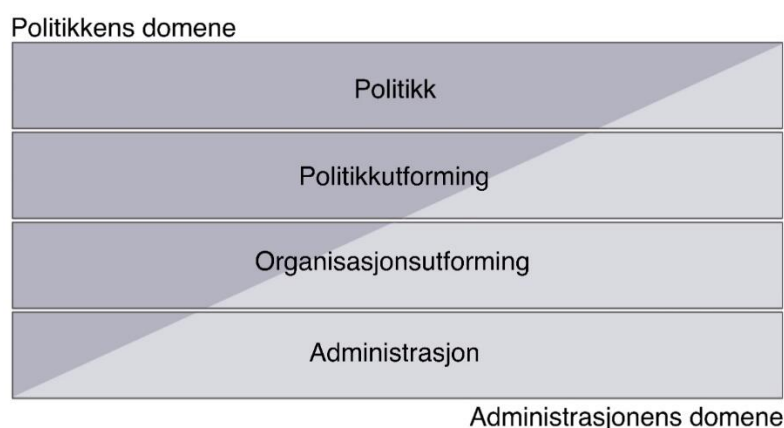
* Inndeling basert på SSB standard for klassifisering etter innbyggertall

2.2 Om forholdet mellom politikk og administrasjon

Utgangspunktet for dette kapitlet er at ledelse av den kommunale administrasjonen i stor grad er en relasjon mellom det politiske og det administrative nivå. Innenfor rammene av et demokrati vil ledelse alltid innebære en balanse mellom demokratisk legitimitet og faglig ekspertise (Jacobsen 1977). Det er en betydelig avhengighet mellom disse to elementene. God administrativ styring uten demokratisk legitimitet kan ende opp som teknokrati, mens politisk lederskap uten faglig ekspertise kan ende opp som «dilettantisme» (Jacobsen 1997). Politikk og administrasjon bør derfor ikke betraktes som to ulike sfærer, men heller som to overlappende og komplementære sfærer (Svara 2001; Svara 2001; Mouritzen og Svara 2002).

Svara (2006) presiserer videre at forholdet mellom politikk og administrasjon – altså mellom kommunedirektør og ordfører i denne sammenhengen – kan deles i fire ulike soner som benyttes som utgangspunkt for den empiriske undersøkelsen som presenteres senere i kapitlet. I spørreundersøkelsen til kommunedirektører og ordførere skisserer vi fire saker formulert som fire «vignetter». Hver av disse vignettene illustrerer én av de fire sonene. Hensikten med disse vignettene er å belyse hva kommunedirektør og ordfører mener er passende atferd i den gitte situasjonen. På denne måten får vi frem en mer nyansert beskrivelse av rolleforståelse, der rolle er noe som antas å variere fra situasjon til situasjon.

Den første sonen – politikk (eller på engelsk «politics») – er der politiske beslutninger tas gjennom forhandlinger, spill og argumenter. Ifølge Svava (2001; 2002) er dette er en sone administrasjonen ikke bør bevege seg inn på. I den andre ytterpunktet finner vi ren administrasjon (eller «management» på engelsk). I hovedsak handler dette om den daglige driften og beslutninger med virkeområde for denne. Dette er en sone politikere ikke bør bevege seg inn i. Mellom disse to ytterpunktene finnes to andre soner. Den ene er politikktutforming («policy»), der grunnlaget for beslutninger legges. Her spiller både politikk og administrasjon en rolle, men politikere spiller den viktigste og avgjørende rollen. Administrasjonen deltar likevel aktivt med innspill om det faglige, legale og økonomiske handlingsrommet. Den andre er «organisasjonsutforming» som i all hovedsak dreier om den mer overordnede utformingen av den kommunale organisasjonen². Det kan være grunnleggende struktur, sentrale rutiner og prosedyrer, samt ansettelser av helt sentrale lederposisjoner. Her spiller administrasjonen en hovedrolle, men det er også legitimt for politisk ledelse å bevege seg inn i denne sonen. I de to «midterste» sonene er det behov for et godt samspill mellom partene for at det politisk-administrative systemet skal fungere godt. «Godt lederskap» vil altså være en situasjon der politikere og administrative ledere er bevisst på hvilke soner de ikke bør bevege seg inn i, og samtidig kan ha et godt samspill når det gjelder politikktutforming og overordnet administrasjon. Dette kan illustreres i følgende figur (etter Jacobsen 1997; Svava 2006):



Figur 2.1 Forholdet politikk – administrasjon delt inn i ulike soner

² Hos Svava (2001) er dette betegnet som «administration». I denne rapporten bruker vi begrepet administrasjon – som ville vært den mest ordrette oversettelsen – med en litt annen mening og har derfor valgt å kalle denne sonen eller sakstypen for organisasjonsutforming.

Et slikt perspektiv på forholdet mellom politikk og administrasjon tar det for gitt at det *ikke* eksisterer en klar og entydig arbeids- og ansvarsfordeling mellom det politiske og det administrative nivå, men at dette er noe som vil variere mellom ulike situasjoner. I en rekke situasjoner vil det foreligge forholdsvis klare forståelser av hvordan ansvarsfordelingen skal være. I slike tilfeller kan politisk og administrative ledere utøve lederskap innenfor relativt klart avgrensede rammer. I mange situasjoner vil det imidlertid ikke være er klare retningslinjer for hva som er øverste administrative leders ansvar og virkeområde, og hva som tilligger de politiske lederne. Det kan være nye situasjoner som kommunen ikke har behandlet tidligere, eller det kan være situasjoner der det er ulike oppfatninger av hvordan ansvaret er og bør være fordelt.

I den norske konteksten, dvs. innenfor rammen av kommuner styrt etter formannskapsprinsippet, forstår vi i denne rapporten «felles lederskap» som en situasjon der administrative og politiske ledere har klart definerte roller og arbeidsoppgaver, og innenfor disse bidrar de på hver på sin måte til å utvikle og gjennomføre omforente mål. Lederskapet er m. a. o. todelt men gjensidig utfyllende og ivaretar slik en helhet av lederskapsoppgaver. Den nye kommuneloven har søkt å tydeliggjøre denne todelingen (se delrapport 2). Både på folkevalgt og administrativ side er lederskapet ytterligere differensiert med en rekke folkevalgte-oppgaver delegert til formannskapsmedlemmer og utvalgsledere mens det på administrativ side som regel finnes en rekke avdelings-, seksjons- og virksomhetsledere. Det kommunale lederskapet er altså komplekst, og utfordringen er å få det til å samvirke i en konstruktiv kompleksitet.

Det er velkjent at denne kompleksiteten ikke alltid fungerer i samsvar med idealene eller at det er delte meninger om rolleutformingen (Alba og Navarro 2006; Krapp m. fl. 2013). Å få det samlede lederskapet til å fungere optimalt er i mange kommuner en vedvarende utviklingsprosess. Utviklingstiltakene kan variere fra å gi nye folkevalgte grunnleggende innføring i kommunale styringsprosesser, periodisk evaluering av organisering, arbeidsdeling og beslutningsprosedyrer til kartlegging og bearbeiding av organisasjons- og forvaltningskulturen. Ofte søker kommunene å lære av hverandre eller av andre forbilder. I senere år har forbildene også kommet fra private virksomheter (f.eks. «konsernmodellen»).

Etter vår oppfatning er ikke den grunnleggende utfordringen i utviklingen av et «felles lederskap» å finne fram til en bestemt «beste modell» men snarere å etablere en *felles forståelse* av hvordan rolle- og oppgavefordelingen skal være. Videre er det en forutsetning at

denne forståelsen respekteres i praksis, inntil det eventuelt blir enighet om å revidere den. Hvordan dette kan foregå, undersøkes senere i kapitlet samt i kapittel 3.

En slik felles forståelse er nødvendig for å bygge eller vedlikeholde *tillit* mellom aktørene i ledergruppen, særlig mellom folkevalgte og administrative ledere (Grøn og Salamonsen 2019). Tillit er erfaringsbasert. Et nøkkelpunkt i tillitsbygging, som framhevet av den kjente amerikanske sosiologen James S. Coleman, er *forutsigbarhet i avhengighetsrelasjoner* (Coleman 1990). Desto større eller mer ensidig avhengigheten er, desto større er behovet for forutsigbarhet hos den avhengige parten, og desto mer krevende kan det være å bygge tillit.

Gjennom valg holdes folkevalgte ansvarlig for kommunens tjenester. De er dermed avhengig av administrasjonens fagkompetanse og arbeidsinnsats, og må stole på at administrasjonen gjør sitt ytterste for å opplyse saker på best mulig måte og lojalt iverksetter vedtak.

Administrasjonen er på sin side avhengig av ressurser/budsjetter som kontrolleres av de folkevalgte, og må stole på at tildelte ressurser står i forhold til forventningene om resultater. Velkjente styringsteorier om budsjettspill og prinsippal-agent-relasjoner har som utgangspunkt at tillitsnivået typisk er lavt i disse relasjonene og gir gjerne oppskrifter for å kompensere for det, f.eks. gjennom styringskontrakter, konkurranseutsetting, benchmarking mv. (Askim m. fl. 2014; Johnsen 2007).

I toppledelsen strekker imidlertid ikke alltid saksbehandlingsregler og reglementer til som veiledning for hvordan beslutninger skal tas. Det kan «blåse på toppene», og agendaen preges ofte av uforutsette hendelser og saker uten presedens som gjerne «skyves oppover» av lavere instanser. Kriser og konstant brannslukking stresser samhandlingsrelasjonene i toppledergruppene (Strand 2007:123). Dermed blir erfaringsbasert tillitsbygging desto viktigere for hvordan den samlede ledelsen fungerer. Lederne har ofte ikke selv noe godt vokabular for å beskrive et velfungerende lederkollektiv. Ord som «god kjemi», «god sparringpartner», «raus», «fleksibel» går gjerne igjen i lederfortellinger.

Paul 'T Hart og Lars Tummers (2019:64) har forsøksvis utviklet en systematikk med fire bilder for lederkollektivets virkemåte: tospann, hjernetrust, klubb og arena. Den første peker på at to sammen rekker over mer enn én, den andre på at flere ledere gir større analysekraft, den tredje på hvor godt det kan være å komme til sine egne som forstår en, og den fjerde på utviklingseffekten av idebrytning i ledergruppen. Antakelig er disse kategoriene ikke gjensidig utelukkende over tid. Kategoriene peker på behov som kollektiver må tilfredsstillende, både av funksjonell og emosjonell art, og man kan anta at ledergrupper veksler mellom ulike

måter å fungere på. Kategoriene er sannsynligvis heller ikke uttømmende for hvordan lederkollektiver kan fungere, og vi har her ikke gjort noe forsøk på å fastslå hvor langt topplederskapet i norske kommuner fungerer slik kategoriene antyder.

Vi vil likevel hevde at det er noe i retning av «hjernetrust», kanskje med innslag av «arena» som best fanger opp hvordan det kollektive lederskapet innenfor formannskapsmodellens rammer er tenkt i den nye kommuneloven (og slik praksis trolig har vært i mange kommuner før det). Både en ren tospannsmodell og en klubbmodell vil være dysfunksjonelle lederkollektiv: den første ville innebære at man i for stor grad speiler hverandre uten å tilføre noe ekstra, den andre at det ikke er noen utviklingsskapende motstand i ledergruppen. En rendyrket arenamodel vil også være problematisk, da motstanden kan bli for sterk og avstanden for stor innad i gruppen.

2.3 Opplevd samarbeid

Et godt samarbeid mellom to parter karakteriseres av flere forhold (Demir and Reddick 2012). Som drøftet over, vil grad av konflikt reduseres dersom man opplever at relasjonen baseres på en gjensidig tillit og forståelse for ulike roller. I tillegg bør samarbeidet være preget av en åpen kommunikasjon som igjen åpner muligheter for konstruktiv kritikk. I undersøkelsen stilte vi fem spørsmål for å måle kvaliteten på samarbeidet.

Tabell 2.5 Fem spørsmål om samarbeidet/samspeilet mellom kommunedirektør (N=202) og ordfører (N=227-228). *

	Ordfører	Kommunedirektør
Ordfører og kommunedirektør i vår kommune har respekt for de ulike roller disse har i kommunen	4,8 (0,6)	4,6 (0,8)
Ordfører og kommunedirektør i vår kommune har tillit til at all relevant informasjon presenteres i samtaler mellom dem	4,6 (0,9)	4,7 (0,8)
I samarbeidet mellom ordfører og kommunedirektør i vår kommune er det stort rom for konstruktiv kritikk	4,5 (0,8)	4,4 (0,8)
Ordfører og kommunedirektør i vår kommune diskuterer kontinuerlig hvordan samarbeidet kan gjøre bedre	4,2 (0,9)	4,1 (0,9)
Samarbeidet mellom ordfører og kommunedirektør i vår kommune fungerer svært godt	4,5 (0,9)	4,6 (0,8)

* Gjennomsnitt på en skala fra 1 (helt uenig) til 5 (helt enig), (standardavvik).

Alt i alt beskrives samarbeidet som godt til svært godt av begge parter. Det er en viss variasjon mellom spørsmålene, men de aller fleste svarene ligger på den (svært) positive siden. Den laveste scoren er på spørsmål om kontinuerlig diskusjon om hvordan samarbeidet eventuelt kan gjøres bedre. Siste observasjon kan muligens forklares utfra et redusert behov for kontinuerlig diskusjon dersom partene opplever at det løpende samarbeidet fungerer godt.

I et senere ledd i analysen av samarbeidet vil summen av indikatorene i tabellen benyttes som et samlet uttrykk for samarbeidets kvalitet³ (se vedlegg 2). Det er også interessant å merke seg at det er relativt liten variasjon i svarene på de enkelte spørsmål, noe vi ser gjennom relativt lave standardavvik. Kort sagt betyr det at kommunedirektører og ordførere ikke bare vurderer samspeilet politikk-administrasjon som jevnt over meget godt, men også at det er en

³ En eksplorerende faktoranalyse (Principal component) viser at de fem spørsmålene scorer på en og samme dimensjon, og slik kan tolkes som er samlet uttrykk for kvaliteten på samarbeidet mellom kommunedirektør og ordfører. Derfor ble det laget en skala (Chronbach's alpha = 0,85) der scoren på de fem enkeltspørsmålene ble summert. Summen blir etterpå dividert med 5 (antall spørsmål) for å få samme variasjonsbredde som de opprinnelige spørsmålene. Skalaen har en gjennomsnittsscore på 4,5 og et standardavvik på 0,7. Det er en viss forskjell mellom ordførere (gjennomsnitt = 4,53) og kommunedirektør (gjennomsnitt = 4,46) på denne skalaen, men den er ikke signifikant på .10 %-nivå eller lavere.

betydelig enighet om dette på tvers av de undersøkte kommunene. Enkelte unntak finnes, men det generelle bildet er et av gode relasjoner og godt samarbeid.

2.4 Roller og rolleforståelse

Hvordan samspeillet mellom politikk og administrasjon oppleves, vil høyst sannsynlig påvirkes sterkt av hvordan de to sentrale aktørene – kommunedirektør og ordfører – opplever og definerer sine roller. En rolle kan her defineres som et sett med normer som sier noe om hvordan man bør opptre i spesielle situasjoner. Rollen definerer en logikk om hvilken atferd som «passer seg» i en gitt situasjon (March og Olsen 1995). Helt sentralt i rollen som administrativ leder i et demokratisk system står den potensielle spenningen mellom politisk lojalitet på den ene siden, og faglig uavhengighet på den andre (Jacobsen 1977).

En administrativ leder i et politisk system har to grunnleggende funksjoner i forhold til det politiske nivå: å utrede saker som skal besluttes på politisk nivå (før vedtak), samt å iverksette beslutninger som er vedtatt på det politiske nivå (etter vedtak). En administrativ leder som først og fremst vektlegger rollen som faglig uavhengig ekspert vil i stor grad fremme saker til politisk nivå uten å ta særlig hensyn til politiske signaler. I ytterste konsekvens kan dette bety at det fremmes saker til politisk nivå som inneholder vurderinger og konklusjoner som er uønsket av politisk ledelse. En leder som vektlegger faglig uavhengighet sterkt kan også tenkes å kritisere vedtak som er gjort, men som oppleves som faglig «feil».

På den annen side står lederen som er svært lydhør for politiske signaler, og som i stor grad tilpasser vurderinger og konklusjoner til det han eller hun vet er mulig å få vedtatt i politiske fora. Det legges vekt på å unngå konflikter mellom politikk og administrasjon. Politiske vedtak gjennomføres også uten kritikk, selv om det går mot de faglige anbefalingene. Disse to rollene kan ses som ytterpunkter på en skala. Imellom disse to polene kan det tenkes ulike former for dialogmodeller, der politisk og administrativ ledelse forsøker å finne et felles «midtpunkt» som begge parter kan enes om.

Det er vanskelig, sannsynligvis umulig, å si noe om hvilken rolle som er «best». Mange vil nok falle ned på en dialogmodell som den mest ønskelige, men det er neppe noe som gjelder for alle situasjoner. I tilfeller der politiske ønsker eksempelvis møter på juridiske begrensninger er det administrativ leders plikt å stå hardt på hva som er lovlig. Og i saker der politiske vedtak ikke er ulovlige, men innebærer en klar fornektelse av generelt akseptert

kunnskap, vil det sannsynligvis også være best at den administrative lederen står hardt på sine synspunkter og anbefalinger.

Fremfor å diskutere hvilken rolle som er best, er det mer hensiktsmessig å ta utgangspunkt i at all ledelse er relasjonell (Einola og Alvesson 2019) og situasjonsbestemt (Strand 2007).

Administrativ ledelse i et demokratisk system kjennetegnes av en *relasjon* mellom politikk og administrasjon. Det er altså helt essensielt at relasjonen fungerer godt. En grunnleggende forutsetning i denne sammenheng er at partene har en relativt lik oppfatning av hvordan rollene skal fylles (Loignon m. fl. 2019). Oversatt til forholdet mellom kommunedirektør og ordfører betyr dette at det er av mindre betydning hva slags rolle de to partene definerer, men heller at det er samsvar mellom rolleforståelsene.

Rolleforståelse vil imidlertid variere etter situasjon (Jacobsen 2006; Jacobsen 2019). Dermed vil felles rolleforståelse også inneholde et dynamisk element. Godt samarbeid – eller en god relasjon – vil påvirkes av at kommunedirektør og ordfører deler rolleforståelse i ulike situasjoner. En type rolleatferd kan oppfattes som passende i en situasjon, men ikke i en annen. For å måle hvordan (kommunedirektørenes) valg avhenger av situasjon, samt i hvilken grad det er samsvar mellom ordførere og kommunedirektører definisjon av de ulike rollene, formulerte vi fire ulike saker («vignetter») der tre handlingsalternativer ble skissert.

Vignettene ble konstruert for å illustrere saker som befinner seg i ulike «soner» i forholdet mellom politikk og administrasjon. Tabell 2.6 viser en oversikt over argumenter brukt for at de fire tenkte sakene/situasjonene illustrerer de ulike sonene i Svaras modell slik den er illustrert i figur 2.1.

Tabell 2.6 Vignetter og deres bakgrunn

Vignett	Bakgrunn
Vignett 1: Ledelse	Ansettelse av en person i administrasjonen. Dette er i henhold til kommuneloven et område der kommunedirektøren har klart ansvar.
Vignett 2: Organisasjon	Utforming av organisasjonen. I utgangspunktet kommunedirektørens ansvar, men her er det snakk om et mer overordnet spørsmål knyttet til personalpolitikk. Dette gjør politikerne til legitime aktører i slike saker.
Vignett 3: Politikk-utforming	Fremlegg av en sak der det er konflikt mellom faglige og politiske råd/ønsker. Kommunedirektøren vil gjennom sin saksfremstilling påvirke politiske valgmuligheter.
Vignett 4: Politikk	Ønske fra politiske ledelse om at kommunedirektøren legger frem et forslag som «stemmer overens» med politisk ledelses ønsker. Kommunedirektøren vil ved å gjøre dette velge politisk side.

For hver av vignettenes ble det utformet tre svar som hver måler vektlegging av et sett med verdier, og dermed identifisering med en spesiell rolle i forhold til politisk nivå.

Kommunedirektøren ble stilt følgende spørsmål: «Hva ville du gjort dersom du skulle lage enn innstilling i saken?», mens ordføreren ble stilt følgende variant: «Hva mener du kommunedirektøren bør gjøre?».

Det ene svaralternativet illustrerer en sterk vektlegging av *faglig autonomi*. For eksempel i vignetten om ansettelse av en person som er faglig best kvalifisert men uønsket av politikerne, er dette svaralternativet: «Orienter kommunestyret/formannskapet om at det løpende personalansvar i kommunen - inkludert ansettelse - er kommunedirektørens ansvar, og deretter ansette personen som ble innstilt.» Det andre svaralternativet illustrerer en *overlappende og komplementær* rolle, i samme vignett illustrert med følgende svaralternativ: «Ta saken opp igjen med kommunestyret/formannskapet for å se om det er mulig å gjøre noen endringer i (den innstiltes) stilling slik at ansettelsen kan oppfattes som «mer spiselig»». Det tredje svaralternativet illustrerer en *politisk lojal* rolle, der kommunedirektøren gjør slik politikerne ønsker. I den samme vignetten er svaret formulert som følger: «Endre innstillingen slik at den søkeren som stod på andreplass rykker opp til førsteplass».

Den første vignetten er knyttet til den rent administrative sonen, altså det vi kaller «administrasjon».

Vignett nr. 1: Ansettelsessak («administrasjon»)

Det er besluttet at det opprettes en ny stilling som rådgiver i kommunedirektørens stab. Stillingen lyses ut på vanlig måte, og det kommer flere kvalifiserte søkere.

Kommunedirektøren har ansvaret for tilsettingsprosessen og innstiller en av søkerne til stillingen ut fra faglig grunnlag. Den personen som innstilles har en fortid som sentral politiker i kommunen, og var i den tiden involvert i flere betente politiske konflikter.

Kommunestyret/formannskapet gir klare signaler til kommunedirektøren om at de ikke ønsker denne personen ansatt i en sentral stilling i rådmannens stab der vedkommende vil få betydelig kontakt med politisk nivå.

Tabell 2.7 Vurdering av passende atferd i ansettelsessak, ordfører (N=216) og kommunedirektør (N=196), prosent (N).

	Ordfører	Kommunedirektør
Svaralternativ 1: Orienterer kommunestyret/formannskapet om at det løpende personalansvar i kommunen - inkludert ansettelser - er kommunedirektørens ansvar, og deretter ansette personen som ble innstilt.	80 % (173)	83 % (163)
Svaralternativ 2: Ta saken opp igjen med kommunestyret/formannskapet for å se om det er mulig å gjøre noen endringer i (den innstiltes) stilling slik at ansettelsen kan oppfattes som «mer spiselig»	14 % (31)	12 % (24)
Svaralternativ 3: Endre innstillingen slik at den søkeren som stod på andreplass rykker opp til førsteplass	6 % (12)	5 % (9)
Totalt	100 % (216)	100% (196)

Den andre vignetten omhandler en sak som forsøksvis skal illustrere det som i figur 2.1 kalles «organisasjonsutforming», altså en sone der både politikk og administrasjon er legitime aktører, men der administrasjonen ideelt sett vil spille hovedrollen. Eksempelet er knyttet til en generell utforming av den kommunale organisasjonen mer enn en enkeltsak slik tilfellet var i forrige vignett.

Vignett nr. 2: Deltidssak («organisasjonsutforming»):

Kommunestyret har med stort flertall vedtatt en «heltidspolitik». I vedtaket står det eksplisitt at «fremtidig utlysninger av stillinger skal være 100%-stillinger». Kommunedirektøren har i forbindelse med denne debatten gitt klare signaler til politikerne – basert på innspill fra sine ledere – om at dette vedtaket er urealistisk. I praksis fortsetter kommunen som før å lyse ut like mange deltidsstillinger, ofte helt ned i 7 %. Dette får flere politikere til å reagere.

Tabell 2.8 Vurdering av passende atferd i deltidssak, ordfører (N=217) og kommunedirektørs (N=193), prosent (N).

	Ordfører	Kommunedirektør
Svaralternativ 1: Orienter kommunestyret/formannskapet om at vedtaket fremdeles er urealistisk, og at det er helt nødvendig å fortsette med flere deltidsstillinger	19 % (41)	30 % (57)
Svaralternativ 2: Ta saken opp igjen med kommunestyret for å se om det er mulig å komme frem til et kompromiss der det politiske vedtaket er mindre absolutt	58 % (125)	64 % (124)
Svaralternativ 3: Sende en instruks til etatslederne om at fremtidige utlysninger skal være 100%-stillinger, og at alt annet er politisk uakseptabelt	24 % (51)	6 % (12)
Totalt	101 % (217)	100% (193)

Den neste vignetten er illustrasjon på den sonen som kan kalles «politikkutforming».

Gjennom sine saksforberedelser og utredning av beslutningsalternativer vil administrasjonen legge betydelige føringer på hva som vil utgjøre de alternativer politikere har å velge mellom.

Vignett nr. 3: Utbyggingssak («politikkutforming»):

Kommunestyret/formannskapet har bedt administrasjonen utrede en vanskelig sak knyttet til utbygging av et nytt boligområde. Saken berører en rekke aspekter (naturområder, infrastruktur, forhold til private utbyggere, m.m.) som det er betydelig politisk konflikt om. Utredningen er basert på faglige innspill fra egen administrasjon og eksterne eksperter. Den faglig beste løsningen er en løsning kommunedirektøren vet at kommunestyret/formannskapet ikke er enig i. Forslaget har dermed liten sannsynlighet for å bli vedtatt.

Tabell 2.9 Vurdering av passende atferd i utbyggingssak, ordfører (N=213) og kommunedirektør (N=199), prosent (N).

	Ordfører	Kommunedirektør
Svaralternativ 1: Innstille i saken basert på den faglige vurderingen i utredningen	53 % (117)	54 % (108)
Svaralternativ 2: Drøfte saken med kommunestyret/formannskapet for å se om det er mulig å få gjennom saken hvis det gjøres mindre endringer.	45 % (99)	43 % (85)
Svaralternativ 3: Ta den tilbake til administrasjonen med beskjed om at dette ikke er politisk mulig å gjennomføre og at et politisk akseptabelt alternativ må fremmes.	3 % (6)	3 % (6)
Totalt	101 % (213)	100% (199)

Den siste vignetten er et forsøk på å illustrere den siste sonen – «politikk» - en sone som i stor grad bør være eksklusiv for politikere. Vignetten viser en situasjon der administrasjonen bes om å innta en rolle som politisk aktør ved å gå for et alternativ.

Vignett nr. 4: Utredningssak («politikk»):

Kommunedirektøren har utredet en vanskelig politisk sak der det er to alternativer, alternativ A og alternativ B. Kommunedirektørens utredning av saken konkluderer med at begge alternativene er omtrent likeverdige, men med ulike styrker og svakheter.

Kommunestyret/formannskapet er på sin side er klart positive til alternativ A, og klart negative til alternativ B. Ordfører ber derfor kommunedirektøren om at alternativ A fremstilles som det beste alternativet i saksfremlegget til formannskap/kommunestyre.

Tabell 2.10 Vurdering av passende atferd i utredningssak, ordfører (N=219) og kommunedirektør (N=195), prosent (N).

	Ordfører	Kommunedirektør
Svaralternativ 1: Fremme saken slik utredningen viser, slik at begge alternativene fremstår som likeverdige	87 % (191)	88 % (172)
Svaralternativ 2: Drøfte saken med kommunestyret/formannskapet for å finne en tilfredsstillende løsning	11 % (25)	9 % (17)
Svaralternativ 3: Ta den tilbake til administrasjonen med beskjed om å lage en utredning der alternativ A fremstår som best	1 % (3)	3 % (6)
Totalt	99 % (219)	100% (195)

Helt generelt viser svarene på de fire «vignettene» stor grad av samsvar mellom ordføreres og kommunedirektørers forventninger. For det første står ønsket om sterk politisk lojalitet relativt svakt. Verken ordfører eller kommunedirektør mener det er riktig å fravike prinsippet om faglig uavhengighet. Dette gjelder spesielt i saker som plasserer seg i de to «rene» sonene; «administrasjon» (vignett nr. 1) og «politikk» (vignett nr. 4). Dette kan tyde på at det i enkelte saker er en slags dikotomi mellom politikk og administrasjon, altså der det er en klar og felles oppfatning av hva som er politisk og hva som er administrativt.

De to vignettene som skal illustrere mellomsonene «politikkutforming» og «organisasjonsutforming» tegner et noe annet bilde. For det første ser vi at idealet om dialog står sterkt i begge de to vignettene som illustrerer «mellomsonene». Dette kommer enda tydeligere frem i en del av kommentarene til spørsmålene. I nesten alle kommentarene nevnes en eller annen form for konsultasjon, diskusjonsmøter eller uformelle drøftinger som et alternativ for å løse opp i en potensiell konfliktsak. To typiske sitater til vignett nummer 2 er:

«Jeg ville ha skrevet en drøftingssak først, fått signaler fra politikerne, og så skrevet en beslutningssak.»

«Kan være smart med drøftingssak/informasjons sak før sak til behandling kommer.»

Hvor stort er samsvaret i rolleoppfatninger mellom ordførere og kommunedirektører? For å bedre kunne svare på dette, omkodet vi først de enkelte svaralternativene i de fire vignettene i tabell 2.7 til 2.10 slik at de har fått felles verdier: *faglig uavhengighet* (svaralternativ 1), *dialog/komplementaritet* (svaralternativ 2) og *politisk lojalitet* (svaralternativ 3). Derneft har vi beregnet avviket (i prosentpoeng) mellom kommunedirektørenes og ordførernes valg av svaralternativ på hver av de fire vignettene. Som eksempel ser vi i vignett nummer 1 (ansettelsessak) at 80 % av ordførerne har valgt svaralternativ 1 (faglig uavhengighet), mens 83 % av kommunedirektørene har valgt samme svaralternativ. Avviket mellom disse to er på 3 prosentpoeng.

Avvikene mellom ordføreres og kommunedirektørers svar for hver av de fire vignettene er vist i tabell 2.11. Tabellen viser prosentpoengdifferansen mellom svarene til ordførere og kommunedirektører.

Tabell 2.11 Avvik mellom ordførers og kommunedirektørs svar på antatt korrekt atferd i fire situasjoner (vignett 1 – 4). Avvik i prosentpoeng for hvert svaralternativ.

	Ansettelsessak («admini- strasjon»)	Deltidssak («Organisasjons- utforming»)	Utbyggingssak («politikk- utforming»)	Utredningssak («politikk»)
Svaralternativ 1 (faglig uavhengighet)	3	10	1	1
Svaralternativ 2 (dialog)	3	8	1	3
Svaralternativ 3 (politisk lojalitet)	0	18	0	2
Totalt prosentavvik	6	36	2	6

For tre av situasjonene er det stort samsvar i oppfatninger av hva som er «passende atferd for kommunedirektøren». Dette kan tolkes som at det er en omforent forståelse blant ordførere og kommunedirektører om hva som er «passende atferd» i flere ulike situasjoner. Unntaket er et betydelig avvik i rolleoppfatninger mellom ordførere og kommunedirektører i vignetten som omhandler et vedtak som angår hele den kommunale administrasjonen (vignett nr. 2: «deltidssak»). Denne vignetten illustrerer en sak som omhandler den mer overordnede utforming av den kommunale organisasjonen, altså det Svava (1990) kaller «organisasjonsutforming». Mens ordførere og kommunedirektører på et overordnet nivå i stor grad har sammenfallende rolleoppfatninger på de andre saksområdene, er dette et tilfelle der ordførere i mye større grad enn kommunedirektører mener at kommunedirektøren bør være politisk lojal. Dette er en indikasjon på at flere ordførere mener at de har en viktig rolle i en sone som i prinsippet burde være mest forbeholdt administrasjonen. Dette kan være en type sak der kommunedirektøren opplever at ordføreren (og politikere mer generelt) «blander seg inn i» administrative saker. På et mer overordnet nivå er det klart at «organisasjonsutforming» - altså utforming av prinsipper for administrativ organisering – er et område som lett kan bli politisert på den måten at politikerne anser det som legitimt at de har innflytelse i denne sonen. Dette er også et saksområde der man kan anta varierende oppfatninger av hva som er passende atferd fra kommunedirektørens side, og dermed en type saker der man kan oppleve betydelige konflikter mellom politikk og administrasjon. Samtidig skal vi ikke overse at et relativt solid flertall av både ordførere og kommunedirektører mener at dialog er det beste alternativet. Det er viktig å presisere at resultatene over bare sier noe om hvordan ordførere og kommunedirektører som grupper oppfatter hva kommunedirektøren bør gjøre i ulike tilfeller. Hvor godt samspillet mellom politikk og administrasjon fungerer *i den enkelte*

kommune, vil i større grad avhenge av om «paret» ordfører og kommunedirektør har samme eller ulik oppfatning av rollene. Dette måles ikke gjennom disse dataene.

Det er imidlertid likevel mulig å få et visst innblikk i dette. I 133 av kommunene svarte både ordfører og kommunedirektør. Ved å konstruere en ny datafil der kommunene er enhetene (ikke ordfører eller kommunedirektør) kan vi få frem avvikene i rolleoppfatning mellom ordfører og kommunedirektør i hver av disse 133 kommunene⁴. Avviket kan maksimalt være 2, mens intet avvik gir verdien 0 (null). Hvis avviket er 2, betyr det at ordfører har valgt helt forskjellige svaralternativer i den aktuelle situasjonen, altså at den ene velger svaralternativ 0 (faglig uavhengighet), mens den andre velger svaralternativ 2 (politisk lojalitet). Avvik på én betyr at enten ordfører eller kommunedirektør har svart alternativ 1 (dialog), mens den andre har svart enten faglig uavhengighet (tallverdi 0) eller politisk lojalitet (tallverdi 2). Tabell 2.12 viser de parvise avvikene på de fire vignettene.

Tabell 2.12 Avvik mellom ordførers og kommunedirektørs vurdering av passende atferd i fire situasjoner (vignett 1 – 4). Parvis sammenligning per kommune (N=133), prosent (N).

Avvik	Ansettelsessak («admini- strasjon»)	Deltidssak («Organisasjons- utforming»)	Utbyggingssak («politikk- utforming»)	Utredningssak («politikk»)
Intet (0)	74 (89)	54 (66)	58 (73)	83 (102)
Noe (1)	18 (22)	41 (50)	41 (52)	13 (16)
Betydelig (2)	8 (10)	6 (7)	2 (2)	4 (5)
Antall par*	100 (121)	100 (123)	100 (127)	100 (123)

*Lavere antall enn 133 skyldes manglende svar på enkeltspørsmål

Som tabellen viser, er det svært få dramatiske avvik mellom ordfører og kommunedirektør i samme kommune. Samtidig er det en viss uenighet, spesielt i sakene om utbygging og deltidsarbeid, knyttet til om det riktige er å søke dialog eller å fremme det administrasjonen mener er det faglig riktige. Variasjonen i tabellen over indikerer at rolleforståelse til en viss grad er avhengig av type situasjon, her konkretisert som ulike saksområder. I saker som angår kommunedirektørens ansvar for egen administrasjon og utredningsplikten, er samsvaret i rolleoppfatninger sterkt. I mer konkrete politisk saker som involverer større grad av faglig og

⁴ Avviket er gjort ved at ordførerens svar på en skala fra 0 (faglig uavhengighet) til 2 (politisk lojalitet) er subtrahert fra kommunedirektørens svar på samme spørsmål. For å unngå negative og positive svar er avviket eksponert i andre potens, noe som igjen er «opphevet» ved å ta kvadratroten av det eksponerte avviket. Formelen for dette er: $\sqrt{(XiK - XiO)^2}$, der i = det aktuelle spørsmål, K = kommunedirektør, O=ordfører

politisk skjønn er det derimot større variasjon i rolleoppfatning, noe som igjen gir større rom for konflikt mellom politikk og administrasjon.

2.5 Kontaktpunkter mellom folkevalgt og politisk ledelse

Som tallene i forrige avsnitt viser, legger både kommunedirektør og ordfører stor vekt på dialog. Dialog forutsetter at det finnes møteplasser eller arenaer der slik dialog kan finne sted.

Det kan være møter av formell og uformell art, på tomannshånd eller i større grupper.

Samspillet kommer sannsynligvis til uttrykk i de ordinære, løpende møtene mellom de aktuelle aktørene. Møteform, samt møtehyppighet, bidrar også til å forme rolleforståelsen.

Er kontakten mellom folkevalgt og administrativ ledelse imidlertid så tett og fortrolig at den gir grunnlag for rolle- og samspillsutvikling? På bakgrunn av en stigende insistering på et klart skille mellom politiske og administrative domener, bl.a. uttrykt i ny kommunelov, kan det være grunn til å forvente at kontakten begrenses til relativt sjeldne og formelle møter, og at ganske få av disse er på tomannshånd mellom kommunedirektør og ordfører. Spørsmålet om kontaktformer og –hyppighet belyses i tabell 2.13.

Tabell 2.13 Møter mellom folkevalgte og administrative ledere: kontaktform og møtehyppighet. Besvart av kommunedirektør (N= 202/203), prosent.

	Hvor ofte gjennomføres det <u>faste møter</u> mellom ordfører og kommunedirektør?	Hvor ofte treffes ordfører og kommunedirektør for å diskutere kommunale saker, <u>utover faste møter</u>? Både formelle og uformelle	Hvor ofte gjennomføres det møter mellom den politiske ledergruppen og den administrative ledergruppen?
Daglig	x	18,3	x
Flere ganger i uken	x	72,3	x
Ukentlig	69,0	7,9	7,9
Månedlig	10,3	x	11,4
Sjeldnere	9,4	1,5	27,7
Har ikke slike møter	11,3	x	53,0
Totalt (N)	100	100	100,0

x: ikke aktuell svarkategori

Forventningen om hovedsakelig formelle og sjeldne møter bekreftes ikke. I to tredjedeler av kommunene har ordfører og kommunedirektør *faste møter* ukentlig (70 prosent) mens 10 prosent angir at dette gjennomføres på månedlig basis. Det er også verdt å merke seg at det er over en femtedel som har faste møter sjeldnere enn dette, eller ikke i det hele tatt. Den reelle møtefrekvens er imidlertid høy også i tilfeller der det ikke er vanlig med faste møter. Omtrent samtlige kommunedirektører oppgir at de treffer ordføreren minst én gang i uken for å diskutere kommunale saker. Et par angir også at de treffes daglig i samtaler om kommunale spørsmål. Kanskje er det konturene av et *tospenn* som skimtes her?

Faste møter mellom større grupper av ledere på folkevalgt og administrative side gjennomføres derimot sjeldnere. Ut fra en antakelse om at slike møter kan bidra til en gjensidig rolleforståelse på bredere basis i det politiske og administrative miljøet, har vi stilt spørsmål om folkevalgte og administrative ledergrupper har faste møter (vi har ikke nærmere kjennskap til hvem som eventuelt inngår i slike grupper). I den grad aktuelle kommunale saker diskuteres i slike møter, kan det tenkes at slike møtefora fungerer som hjernetruer eller arenaer, slik T'Hart og Tummers har skissert? Halvparten av kommunene har ikke slike møter, mens de som har det, avholder slike for det meste med relativt lange mellomrom (månedlig eller sjeldnere). I den grad slike møter gir grunnlag for rolleavklaring og –utvikling på bredere basis i ledersjiktet, burde slike møter muligens innføres også i den andre halvparten av kommunene? Eller er dette valget et uttrykk for et prinsipielt basert ønske om distanse mellom folkevalgte og administrative ledere på lavere nivå?

En annen form for «møte» mellom politisk og administrativt nivå i kommunene er gjennom såkalte utviklingssamtaler eller medarbeidersamtaler. Tabell 2.14 viser i hvor stor grad slike møter gjennomføres i kommunene.

Tabell 2.14 Andel som angir at det gjennomføres medarbeidersamtaler og hvem som deltar (N=206)

	Andel som angir at det gjennomføres medarbeidersamtaler (N=206)*
Kommunedirektør	76,2 (154)
Hvem deltar (N=154)**:	
Ordfører	81,8 (126)
Varaordfører	61,0 (94)
Leder for mindretall e.l.	60,3 (93)
Formannskapet	26,6 (41)
Andre	7,1 (11)

* Spørsmålstekst i undersøkelsen: Gjennomføres det regelmessige (årlige) medarbeidersamtaler/utviklingssamtaler mellom kommunedirektøren og valgte representanter fra kommunestyret (N=206)?

**Dersom slike medarbeidersamtaler/utviklingssamtaler gjennomføres, hvem deltar på disse fra folkevalgt side? (flere svar mulig).

En fjerdedel av kommunedirektørene opplyser at det ikke gjennomføres slike samtaler. Der samtaler gjennomføres, er det flere ulike kombinasjoner av politiske ledere som deltar. Ordføreren er med i flest kombinasjoner (82 prosent) samt selvsagt når hele formannskapet medvirker (27 prosent). Varaordfører og leder for mindretallet i kommunestyret er også ofte med. Videre, har vi også undersøkt spesifikke kombinasjoner av deltakere som opptrer i samtalen. Den vanligste kombinasjonen er at et triumvirat av ordfører, varaordfører og representant for mindretall/opposisjon deltar (N=80). Ellers er det nokså uvanlig at formannskapet alene deltar (N=26). I disse tilfellene er det høyst sannsynlig også ordfører med som leder av formannskapet, noe som betyr at ordfører er deltaker i alle kommuner som har en utviklingssamtale. Relativt få (N=16) oppgir at det kun er ordfører som er til stede, eller at det kun er ordfører og varaordfører som er til stede (N=8). Ellers finnes en rekke mulige andre kombinasjoner, men dette forekommer kun i et fåtall kommuner.

Resultatene viser videre at det er forholdsvis mange kommuner som ikke gjennomfører slike samtaler i det hele tatt. Det er også verdt å merke seg den store variasjonen i deltakere i disse samtalen. Selv om ordføreren deltar i alle disse samtalen, er det vesentlig mer variasjon mht. hvilke andre aktører som deltar. Selve spørreundersøkelsen kan i liten grad gi innsikt i hvilken organisering (mht. deltakelse) av utviklingssamtalen som er best. I den kvalitative delen av prosjektet er fremkommer det imidlertid at for mange deltakere i liten grad oppfattes som hensiktsmessig.

2.6 Hva gjøres for å utvikle samspillet mellom politisk og administrativ ledelse?

I en svensk rapport om samspillet mellom ordfører og kommunedirektør framheves følgende nøkkelpunkter for et godt samspill: gjennomtenkte rutiner og god struktur for samspillet, tydelige møterutiner, en aksept for at samspillet utvikles suksessivt, og så god kjennskap til den andre partens dagsorden at man i akuttsituasjoner kan trå inn i den andres sted om nødvendig, f.eks. som møteleder⁵. I et oppfølgende notat anbefales følgende steg for å utvikle en samarbeidsstrategi mellom politisk og administrativ ledelse:

- Tydliggør og beskriv det gemensamma ansvaret for bl.a. visionen och målen. Samt att konkreta uppdrag årligen specificeras i budgeten och följs upp.
- Formalisera; ”För att skapa genomslag och resultat av politiken leder vi regionen/kommunen tillsammans”.
- Beskriv ordförandes uppdrag och ansvar och direktörens uppdrag och ansvar.
- Beskriv kontaktvägarna - vem har huvudansvaret för kontakterna; till medborgarna, chefer, medarbetare, till media, gentemot partiet, näringslivet, civilsamhället och andra.
- Enas om mötesrutiner, frekvens och innehåll. Tänk på att mötena bör länkas till politiska och förvaltningens beslutsprocesser.
- Formulera hur ni ska samarbeta och vad det ska kännetecknas av.
- Tillgängligheten för varandra och förhållningssätt gentemot varandra.
- Kommuniera samma budskap.
- Skriv under strategin och utvärdera den.

(SKL 2018: Gemensam *samarbetsstrategi*)

Vi har stilt ordførerne og kommunedirektørene spørsmål om hva deres respektive kommuner gjør for å utvikle samspillet mellom folkevalgt og administrativ ledelse. Tabellen på neste side viser tiltak samt hyppighet.

⁵ SKL 2017: *Skapandet av en professionell samspelsrelasjon mellan ordförande och direktör*

Tabell 2.15 Utvikling av samspillet mellom folkevalgte og administrasjon, tiltak og hyppighet*. Ordfører (N=219-220)/Kommunedirektør (N=197-200), prosent.

	Årlig	Minst en gang pr. valgperiode	Sjeldnere	Aldri	Totalt
Systematisk evaluering av delegerings- og innstillingsreglementet	4 /5	88/88	6/6	2/1	100
Systematisk evaluering av møterutiner, møtehyppighet og innhold i møter	51/39	37/39	9/17	4/5	101
Møter mellom kommunedirektør og folkevalgte for å drøfte samspill og rolleforståelse mellom folkevalgte og administrative organer	43/35	49/47	7/11	1/7	100
Systematiske møter med andre kommuner for å lære om hvordan de håndterer forholdet mellom folkevalgte og administrative organer	13/15	21/15	37/31	30/39	101
Opplæringstiltak for folkevalgte (ut over tilbudet fra KS)	19/22	57/56	20/14	5/8	101
Frikjøp av kommunedirektør for egenutvikling/videreutdanning	8/8	21/4	40/31	31/58	100

*Spørsmålstekst i undersøkelsen: Hva gjøres i din kommune for å utvikle samspillet mellom politisk og administrativ ledelse? Hvor ofte gjennomføres tiltak som nevnes nedenfor: (angi for hvert alternativ).

Svarkategoriene omfatter vurdering av delegerings- og saksbehandlingsreglementer, interaksjonsformer og rolleforståelse samt opplæring av folkevalgte og læring fra andre kommuner. Svarene åpner også for at man kan prioritere å legge til rette for egenutvikling og videreutdanning for kommunedirektøren, presumptivt for at han/hun skal bli enda bedre i stand til å tilføre ledergruppene nye perspektiver og impulser (jf. hjernetrustmodellen). Ordførere og kommunedirektører er ganske samstemte i rapporteringen av de forskjellige tiltakene. Nesten samtlige sier de vurderer delegasjons- og innstillingsreglementene minst én gang hver valgperiode, noe som for øvrig er lovpålagt med den nye kommuneloven, og som var gjengs praksis før det. Systematisk evaluering av møterutiner og –hyppighet i løpet av en valgperiode eller oftere er også vanlig i nesten alle kommuner. Ordførere angir imidlertid at disse evalueringene skjer noe hyppigere. Ifølge merknader fra kommunedirektørene, kan

evalueringenes grundighet også variere noe. Videre, drøftes samspill og rolleforståelse i regelmessige møter mellom folkevalgte og administrative ledere, noe som antyder en viss oppmerksomhet rettet også mot styringskulturen.

Læring på tvers av kommunegrensene er imidlertid vesentlig mindre utbredt enn forventet. Tendensen er også her den samme i svarene fra de to respondentgruppene. Det kan tenkes at innleid kompetanse, eksempelvis gjennom konsultentselskap, reduseres behov for inspirasjonshenting i andre kommuner. Svarene tyder imidlertid på at utviklingsarbeidet bærer preg av hjemmesøm. Over halvparten av kommunene gjennomfører opplæringstiltak for folkevalgte som går ut over tilbudet de får fra folkevalgtopplæringen i KS, som også fokuserer en god del på samspillet mellom politikk og administrasjon. Flere av KS' hefter for folkevalgte inneholder spesielle avsnitt og kapitler om dette, blant annet «Håndbok for ordførere» og «Folkevalgtes arbeidsgiveransvar»⁶. Derimot er det ikke så mange kommuner som gir kommunedirektøren anledning til frikjøp for faglig videreutdanning/egenutvikling. Svarene fra ordførerne gir noe mer uttrykk for raushet på dette punktet enn hva kommunedirektørene selv rapporterer. I sistnevnte gruppe er det kun omkring 40 prosent som sier de i det hele tatt har fått slike tilbud, og som regel skjer det ikke så ofte som hver valgperiode. Kommunene kan dermed knapt sies å legge vekt på å utvikle ledergruppen som «hjernetrust»– i alle fall ikke gjennom faglig videreutvikling for kommunedirektøren. Det må likevel tilføyes at over 90 prosent av kommunedirektørene oppgir at de på et eller annet tidspunkt har deltatt i særskilte lederutdanningsprogrammer (se tabell 3.5, s. 71), noe som må antas å tilføre dem ferdigheter ikke bare som ledere av administrasjonen, men også som deltakere i det felles politisk-administrative lederkollektivet.

Svarene på dette spørsmålet tyder på at det er svært mange kommunedirektører som har videreutviklet seg gjennom kursvirksomhet. Kombinerer vi dette funnet med spørsmålet om hvorvidt kommunene legger til rette for frikjøp for videreutdanning/egenutvikling, må det kunne tolkes som at deltakelse på slike tiltak enten er noe som gjøres samtidig med at kommunedirektørjobben utføres på vanlig måte eller at dette er noe kommunedirektørene gjør på fritiden eller i perioder mellom jobber.

⁶ Se <https://www.ks.no/fagomrader/demokrati-og-styring/for-deg-som-folkevalgt/nye-og-reviderte-hefter-for-folkevalgte/>

2.7 Politiske og organisatoriske rammer rundt samspillet

Samspillet mellom politikk og administrasjon vil alltid finne sted innenfor en kontekst, noe som betyr at felles lederskap også utøves innenfor noen rammer (Johns 2006; Ospina 2017). Denne konteksten varierer fra kommune til kommune. Vi antar at trekk ved konteksten påvirker hvordan samspillet arter seg – og kanskje også hvilke former for samspill som er mulig. Vi presenterer først noen slike kontekstuelle trekk, for så å undersøke hvordan og i hvilken grad disse påvirker samspillet.

For enkelhets skyld kan denne konteksten deles inn i to hovedtyper: organisatoriske og politisk. Den organisatoriske konteksten vil for kommunedirektøren først og fremst kunne knyttes til utformingen av stillingen og hva slags myndighet som er tillagt denne. I et større perspektiv vil størrelsen på organisasjonen og antall hierarkiske nivåer i administrasjonen være viktige organisatoriske rammer. Den politiske situasjonen viser først og fremst til politiske forhold. Helt sentralt i forholdet mellom kommunedirektør og ordfører vil det være hva slags «ryggdekning» ordføreren har i formannskap og kommunestyre. Det kan gjenspeiles både i den politiske fragmenteringen av kommunestyret (antall partier og om noen koalisjoner har et klart styringsmandat/flertall), og i det politiske «klimaet» (konflikt/samarbeid, tillit til administrasjonen). Vi starter gjennomgangen med den politiske konteksten.

2.7.1 Politisk kontekst

Ser vi først på politisk kontekst, blir det innlysende at ordføreren ikke bare er en politisk leder, men også har en rekke andre roller som skal dekkes (Buck m. fl 2012; Mikalsen og Bjørnå 2015; Willumsen 2015). Ordføreren skal være partipolitiker og fremme partiets synspunkter, samlende frontfigur for hele kommunestyret, talsperson for kommunen utad, samt krise- og beredskapsansvarlig. Hvordan ordføreren kan opptre vil i stor grad avhenge av hvordan det politiske «landskapet» i kommunen ser ut, og ikke minst hvorvidt det er preget av politisk fragmentering og/eller sterke styrende konstellasjoner. Samtlige kommunene som er med i denne undersøkelsen er organisert etter formannskapsprinsippet. Kommuner styrt etter et parlamentarisk prinsipp er dermed ikke inkludert i undersøkelsen. Dette betyr at man i mindre grad kan snakke om ordførers styringskoalisjon, men heller det *styringsgrunnlaget* som ordfører har i kommunestyret.

Det er flere mulige måter å måle den politiske fragmenteringen i kommunestyret på. Den enkleste måte er å kun måle antallet partier som har representanter i kommunestyret. Dette målet er likevel forbundet med en stor svakhet, nemlig at det er svært høyt korrelert med både

antall representanter i kommunestyret (Pearson's $r=0,83$) og med antallet innbyggere i kommunen (Pearson's $r=0,89$). Det betyr at målet «antall partier» av statistiske grunner (multikollinearitet) ikke kan benyttes i senere analyser der antall innbyggere (kommunestørrelse) er en sentral variabel. Vi har derfor valgt et annet mål på politisk konsentrasjon, nemlig hvor mange partier som inngår i ordførerens styringsgrunnlag. Tabell 2.16 viser fordelingen på dette forholdet i de aktuelle kommunene.

Tabell 2.16 Antall partier som inngår i ordførers styringsgrunnlag i kommunestyret.

Antall partier	Antall kommuner	Prosent
1	24	12
2	59	29
3	52	25
4	39	19
5	25	12
6	6	3
7	1	1
Totalt	206	101

Kilde: Wikipedia/KS

Tallene i tabell 2.16 sier kun noe om antallet partier, og dermed lite om hvordan samarbeidsforholdene faktiske er og enda mindre om hvordan kommunedirektøren opplever de politiske rammeforholdene. De folkevalgtes forutsigbarhet som beslutningstakere og premissleverandører for administrasjonen er kritisk faktor for administrasjonens tillit til folkevalgte. En effektivt fungerende administrasjon er avhengig av forutsigbare rammebetingelser, respekt for spilleregler og tydelige politiske signaler. Hvordan oppleves den politiske styringsatferden og det politiske klimaet i kommunene? Legger det politiske klimaet til rette for administrativ tillit til folkevalgte? Spørsmål om dette er stilt til både ordførerne og kommunedirektørene.

Tabell 2.17 Oppfatninger om den folkevalgte styringen i kommunen*, ordfører (N= 224-228) og kommunedirektør (N=200-202), gjennomsnittsverdier**, F-test for differanser.

	Ordfører	Kommunedirektør	Sign. differanse
Det er godt samarbeid mellom partiene i kommunestyret	3,99	3,54	.000
Det er mange partipolitiske konflikter i kommunestyret	2,34	2,74	.001
De folkevalgte detaljstyrer ikke administrasjonen	4,09	3,60	.000
De folkevalgte opptrer saklig overfor administrasjonen	4,21	3,81	.000
De folkevalgte gir ofte urealistiske løfter	2,57	3,36	.000
De folkevalgte gir klare og entydige politiske signaler	3,86	3,08	.000
De folkevalgte er villig til å ta de valg og prioriteringer som er nødvendig	3,93	2,91	.000
Det kommer ideer til kreative prosjekter og løsninger fra de folkevalgte	3,86	3,34	.000

* Spørsmålstekst i undersøkelsen: «Den politiske 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.»

** Basert på en 5-delt verdiskala: 1=Helt uenig, 2=Delvis uenig, 3=Hverken enig eller uenig, 4=Delvis enig, 5=Helt enig.

Påstandene i tabell 2.17 er strukturert ut fra tanken om et skille mellom administrativt og politisk domene, der de folkevalgtes rolle er å formulere mål og strategier som administrasjonen skal iverksette. Utover dette skal de folkevalgte overlate detaljstyring av administrasjonen til kommunedirektøren og andre administrative ledere. En slik tankegang har vært en ledetråd for styringen av kommunene i mange år; ny kommunelov innebærer først og fremst en stadfesting av denne tankegangen.

Ifølge kommunedirektørene opptrer de folkevalgte et godt stykke på vei i samsvar med ideen om et skille mellom folkevalgt og administrativt domene, men en kan merke seg at gjennomsnittsverdiene i svarene ikke beveger seg helt opp til verdien 4, noe som indikerer mindre enn «delvis enighet». Mest enig er kommunedirektørene i at de folkevalgte opptrer saklig overfor administrasjonen, og i at de ikke detaljstyrer administrasjonen. Det er mindre

oppslutning om påstanden om at «de folkevalgte gir klare og entydige politiske signaler» eller at «de er villige til å ta de valg og prioriteringer som er nødvendige». Manglende klarhet og prioritering på politisk side vil stille større krav til administrativ ledelse. Ordførernes respons tegner et mer positivt bilde av den folkevalgte styringen med enkelte gjennomsnittsverdier over 4⁷. Alt i alt gir svarmønsteret et inntrykk av at styringen kan være noe uforutsigbar sett med administrasjonens øyne⁸, og at tilliten til de folkevalgte dermed kan settes på prøve. Dette gir igjen grunn til å anta at kommunene må ha en konstant årvåkenhet rettet mot utviklingen av samspillet mellom politisk og administrativ ledelse.

En videre analyse antyder at spørsmålene om oppfatning av den politiske styringen kan slå sammen til tre mer generelle dimensjoner. De to første spørsmålene måler kommunedirektørens oppfatninger av politisk samarbeid/konflikt i kommunestyret («politisk samarbeid»), mens de to neste spørsmålene indikerer politikeres opptreden overfor administrasjonen («saklig politisk styring/opptreden»). De tre neste spørsmålene måler oppfatninger av politikernes evne til å gi klare og realistiske signaler og foreta prioriteringer («klare politiske signaler»)⁹. Disse enkeltspørsmålene ble så summert til tre indekser («politisk samarbeid», «saklig politisk styring/opptreden», og «klare politiske signaler»).

Hvorvidt disse tre indeksene har betydning for kommunedirektørens oppfatning av samspillet med ordfører, skal vi komme tilbake til i en senere analyse (se vedlegg 2). Vi vil her likevel påpeke et viktig funn knyttet til strukturelle trekk ved styringskoalisjonen til ordfører (antall partier) og hvordan kommunedirektøren opplever politisk samarbeid, styring og signaler.

Tabell 2.18 viser bivariante korrelasjoner mellom variablene.

⁷ Forskjellene i gjennomsnitt på samtlige spørsmål er signifikante på .00-nivå (ANOVA, F-test)

⁸ Et tilsvarende sett av spørsmål er stilt til de kommunale mellomlederne (rektorer, sosialsjefer, barnehageledere, osv.). På dette nivået i administrasjonen oppleves den politiske styringen som enda mindre ryddig enn det kommunedirektørene gir uttrykk for her (Baldersheim m. fl., kommer).

⁹ Det ble foretatt en eksplorerende faktoranalyse for kommunedirektørene på de åtte spørsmålene om politisk kontekst. For å minimere antallet manglende observasjoner ble «missing» erstattet med gjennomsnittsverdi. Den beste løsningen var en tre-faktorløsning. Den første faktoren består av to spørsmål og indikerer «politisk samarbeid i kommunestyret» (politisk samarbeid og politisk konflikt, Chronbach's alpha = 0,77), den andre faktoren består også av to spørsmål (opptrer saklig og detaljstyrer ikke, Chronbach's alpha = 0,73) og indikerer «god styring», mens den siste består av tre spørsmål (klare signaler, villig til å prioritere, gir ikke urealistiske løfter, Chronbach's alpha = 0,7), og indikerer «klare politiske signaler». Spørsmålet om politikerne ofte kommer med kreative innspill og ideer utgjør en egen dimensjon

Tabell 2.18 Bivariate korrelasjoner mellom variablene «antall partier i styringskoalisjon», «politisk samarbeid», «saklig politisk styring/opptreden», og «klare politiske signaler». Besvart av kommunedirektør (N=206), Pearson's r.

	Antall partier i styringskoalisjon	Godt politisk samarbeid	Saklig politisk styring/opptreden
Godt politisk samarbeid	-,24**		
Saklig politisk styring/opptreden	-,21**	,45**	
Klare politiske signaler	-,28**	,37**	,44**

* $p \leq .05$

** $p \leq .01$

For det første ser vi en sterk tendens til at kommunedirektører som opplever et godt politisk samarbeid i kommunestyret, også opplever at politikerne opptrer saklig, gir klare signaler og ikke detaljstyrer administrasjonen. For det andre indikerer funnene i tabell 2.18 at opplevd konflikt, styring og prioriteringer henger negativt sammen med antall partier i ordførers styringskoalisjon. Det betyr at økende antall partier i styringskoalisjonen øker sannsynligheten for at den politiske styringen oppleves mer negativ og konfliktfylt. Antall partier i kommunestyret – noe som henger klart sammen med størrelsen på kommunestyret (som igjen henger omtrent perfekt sammen med størrelsen på kommunen) – har den samme typen effekt, men på langt nær så sterk.

2.7.2 Administrativ kontekst – kommunedirektørens myndighet og handlingsrom

En grunnleggende faktor i kommunedirektørens administrative rammer er ansettelseskontrakten. Et klart skille går mellom fast ansettelse og åremålskontrakt. Tabell 2.19 viser antall kommunedirektørene som er ansatt på åremål.

Tabell 2.19: Ansettelsesforhold kommunedirektør, prosent (N).

Ansettelsesforhold	Prosentandel
Åremål	8,4
Fast ansatt	87,2
Konstituert/fungerende	4,4
Totalt	100 (203)

Det er svært få kommunedirektører som er ansatt på åremål. Dette er i tråd med tidligere funn som viser en nedadgående trend i åremåls-ansettelser (Blåka m.fl. 2012: 98).

Et viktig ledd i tydeliggjøringen av forholdet mellom politikk og administrasjon har vært å gi kommunedirektøren et selvstendig handlingsrom som leder. Mange kommuner har gjort dette gjennom å delegerer omfattende fullmakter til kommunedirektøren på det organisatoriske og personaladministrative området og til dels også når det gjelder løpende økonomiske disposisjoner, eksempelvis gjennom å kunne flytte tildelte midler mellom budsjettposter for å skape rom for fleksibilitet for å håndtere uventede situasjoner¹⁰. Delegasjonsfullmaktene evalueres og fornyes gjerne ved begynnelsen av hver valgperiode. I den nye kommuneloven slås det fast at kommunedirektøren har selvstendig myndighet når det gjelder løpende personalforvaltning (hvor langt myndigheten går mht. administrativ-organisatorisk omstrukturering er ikke avklart, se delrapport 2). For øvrig kan beslutningsmyndighet delegeres i saker av «ikke-prinsipiell karakter». Hvilke saker sistnevnte kategori omfatter, kan bli gjenstand for debatt i den enkelte kommune så vel som på nasjonalt plan.

Kommunedirektørens formelle og reelle handlingsrom i praksis er dermed ikke gitt, men heller gjenstand for forhandling og fornyelse. Det er heller ikke gitt at handlingsrommet oppleves som tilstrekkelig i forhold til oppgaver, forventinger og skiftende forhold som kommunene står overfor. I den grad handlingsrommet ikke oppleves som tilstrekkelig, kan det skape et behov for diskusjon om, og eventuelt forandring av, samspillet. Spørsmål knyttet til kommunedirektørens handlingsrom vil i stor grad være førende for samspillet mellom politisk og administrativ ledelse, samt for dialog om utvikling og fornyelse av dette.

Hvordan opplever så kommunedirektørene sitt handlingsrom i dag? Opplever det som tilstrekkelig i forhold til oppgaver og utfordringer i den enkelte kommune? Tabell 2.20 belyser dette spørsmålet.

¹⁰ Det har siden begynnelsen av 2000-tallet vært tradisjon for å gi administrasjonssjefen slike økonomiske fullmakter; for detaljer, se Organisasjonsdatabasen v/Blåka m fl. 2012: 61.

Tabell 2.20 Opplevd handlingsrom, kommunedirektør (N=205) *. Gjennomsnitt (standardavvik). **

	Gj snitt (St.avvik)
Personalspørsmål (ansettelser, opprykk, lønnsfastsettelse mv)	4,63 (0,55)
Økonomiske disposisjoner (flytte midler mellom budsjettposter, overføre innsparte midler fra et år til et annet mv)	3,34 (0,91)
Organisasjonsspørsmål (utforme arbeidsinstruksjer, omplassere personale, prøve nye styringskonsepter mv)	4,18 (0,79)

* Spørsmålstekst i undersøkelsen: I hvilken grad opplever du at kommunedirektøren nå har tilstrekkelig handlingsrom her i kommunen mht. følgende: For hvert alternativ ber vi deg angi i hvilken grad dette stemmer for deg.

** Basert på følgende 5-delte verdiskala: «1=Ikke i det hele tatt/i svært liten grad, 2=I liten grad, 3=I noen grad, 4=I stor grad, 5=I svært stor grad.

I det store oppfattes kommunedirektørene tilfreds med handlingsrommet når det gjelder personaladministrative og organisatoriske spørsmål. På førstnevnte punktet scores en verdi av opp mot 5 av 5 mulige. Handlingsrommet for økonomiske disposisjoner oppleves som noe mer begrenset, med verdi nær midten av skalaen. Det er også verdt å merke seg at handlingsrommet knytt til omorganisering oppleves som mer begrenset enn på det rent personaladministrative området. Kommunedirektørene kan dermed tenkes å ha en del innspill vedrørende utvikling av eget handlingsrom og fullmakter. De tre spørsmålene om handlingsrom er blitt slått sammen til en indeks for senere analyser (se vedlegg med opplysninger om variablene).

De folkevalgtes avhengighet av kommunedirektøren for utforming av faglige beslutningsunderlag, kommer tydelig til syne i spørsmålet om hvem som lager innstillinger til vedtak ved første gangs behandling av saker i kommunestyret. Kommunedirektøren har en utredningsplikt i alle saker som forelegges folkevalgte organer, noe som er understreket i den nye kommuneloven. I nesten halvparten av kommunene er det kommunedirektøren som utformer selve forslaget til vedtak i sakene som forelegges kommunestyret. Dette er noe overraskende ettersom slike vedtak ansees som selve kjernen av politiske beslutningsprosesser (se tabell 2.21). I den andre halvparten av kommunene er det utvalget som saken tilhører og/ eller formannskap/ordfører, som utformer vedtaksforslagene. Noen få kommuner oppgir at dette kan variere fra sak til sak. Det er heller ikke nytt i kommunene at kommunedirektøren har omfattende innstillingsmyndighet¹¹. Desto lenger

¹¹ Antall kommuner der følgende organer innstiller til kommunestyret, 2008, 2012 og 2016. Prosentandeler

kommunedirektøren beveger seg inn i den politiske delen av vedtaksprosessene, desto mer krevende kan terrenget imidlertid bli for både kommunedirektør og folkevalgte. Dette vil igjen stille større samspillet i lederkollektivet (se også drøfting av innstillingsmyndigheten i del 2).

Tabell 2.21. Innstiller til førstegangsbehandling i kommunestyret*. Besvart av kommunedirektør (N=204), prosent.

	Prosent
Vanligvis kommunedirektøren	49,0
Vanligvis formannskapet/ordfører	21,1
Vanligvis det politiske utvalget saken hører til	21,1
Det varierer avhengig av sak	8,8
Total	100,0
N	204

* Spørsmålstekst i undersøkelsen: Hvem i kommunen er det som i hovedsak innstiller i saker til førstegangsbehandling i kommunestyret?

Tallene i tabell 2.21 avviker noe fra tilsvarende tall gjengitt i «Kommunal organisering 2016» (Monkerud m. fl. 2016). Her opplyses det at det i 69 prosent av kommunene var administrasjonssjefen (kommunedirektøren) som innstilte til kommunestyret i 2016. Tallene for 2012 og 2008 er noe lavere, men likevel høyere enn det som rapporteres i tabell 2.21.

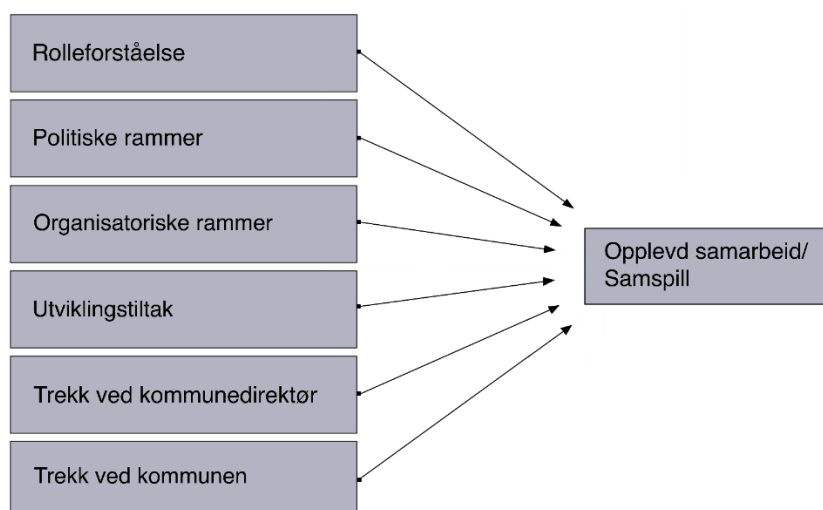
2.8 Hva kan forklare kvaliteten på samarbeidet ordfører – kommunedirektør?

De tidligere avsnittene har gått i dybden på en rekke forhold knyttet til kommunedirektørens rolle, hvordan samspillet mellom ordfører og kommunedirektør fungerer, samt organisatoriske og politiske rammer. Målet i dette avsnittet er å undersøke hvorvidt disse forholdene har noen betydning for samspillet mellom ordfører og kommunedirektør. Den videre analysen vil ta utgangspunkt i følgende modell:

(absolutte tall i parentes). 2008: N=322; 2012: N=343; 2016: N=336.

	2008	2012	2016
Administrasjonssjef	64,2 (201)	55,1 (189)	69,1 (232)
Ordfører	18,6 (60)	23,3 (80)	27,4 (92)
Formannskap	89,1 (287)	87,8 (301)	90,8 (305)
Kommunestyrekomiteer	12,4 (40)	14,6 (50)	15,5 (52)
Politiske utvalg	1,4 (230)	64,7 (222)	63,1 (212)

For 2016, spørsmål 12: «Hvilke kommunale organ innstiller til kommunestyret (med unntak om vedtak om budsjett og økonomiplan)?». Organisasjonsdatabasen, NIBR, 2016, s.41..



Figur 2.2 Modell: Kvalitet på samarbeid/samspill mellom ordfører og kommunedirektør som avhengig variabel.

De uavhengige variablene (modellens venstreside) er grupper av variabler som består av flere enkeltspørsmål/indikatorer. I første omgang vil den empiriske analysen kun ta for seg svarene fra kommunedirektørene. Flere av spørsmålene i spørreundersøkelsen ble stilt kun til disse, noe som utelukker en samlet analyse for begge de to aktørene. Vedlegg 1 viser oversikt og detaljert beskrivelse over variablene som inngår i analysen. Disse variablene analyseres så ved hjelp av en multivariat regresjonsanalyse.

For å forenkle fremstillingen velger vi å drøfte resultatene gruppevis, det vil si ut fra de ulike boksene på venstre side i figur 2.2. Redegjørelse for, og detaljene i den multivariate regresjonsanalysen er å finne i vedlegg 2.

Hovedfunn: Rolleforståelse

Hovedfunnet er at kommunedirektørens rolleforståelse alt i alt har liten betydning for samspillet med ordføreren. Om rolleforståelsen tipper i retning av politisk lojalitet eller i retning av faglig uavhengighet, påvirker ikke samarbeid og samspill i nevneverdig grad. Dette funnet er ikke overraskende. Et samarbeid er en relasjon der det sentrale er at begge partene i relasjonen har sammenfallende rolleoppfatninger. Det finnes det ingen universell blåkopi for «korrekt» rolledefinisjon eller rolleoppfattelse. Det sentrale er en omforent rolleforståelse. I denne analysen måler vi kun samarbeidskvalitet sett fra den ene partens ståsted. Resultatet viser altså at kommunedirektørens oppfatning av sin rolle *alene* ikke har noen betydning for

kommunedirektørens opplevde kvalitet på samarbeidet med ordføreren. Hvis vi supplerer dette med analyser av de 133 kommunene der vi både har svar fra kommunedirektør og ordfører, finner vi samme «ikke-funn». Det er ingen signifikante korrelasjoner mellom de ulike avvikene i de enkelte kommunene. Det betyr at avvik på et saksområde i en kommune ikke medfører systematisk avvik på andre saksområder. Når det lages en enkel regresjonsanalyse der gjennomsnittlig opplevd kvalitet på samarbeid behandles som avhengig variabel og avvik i de fire sakene legges inn som uavhengige, er også resultatet at ingen avvik har noen effekt på opplevd kvalitet på samarbeidet.

Hovedfunn: Politiske rammer

Samlet sett er de generelle politiske rammene det viktigste elementet for å forklare variasjon i kommunedirektørens oppfatning av samarbeidet. Alle de tre gruppene av variabler har klare signifikante effekter. Generelt kan vi si at desto mer saklig kommunepolitikere opptrer overfor administrasjonen og desto mindre de detaljstyrer, desto bedre samarbeid det er mellom partiene i kommunestyret. På samme vis vil lav grad av konflikt kombinert med klare politiske signaler og prioriteringer henge positivt sammen med kommunedirektørens oppfatning av samarbeidet med ordfører. Dette tyder på at et godt samarbeid mellom kommunedirektør og ordfører er knyttet til forhold som i hovedsak er eksterne til selve relasjonen mellom de to sentrale aktørene. Sagt på en annen måte: samarbeidet mellom ordfører og kommunedirektør blir forholdsvis sterkt påvirket av hvordan politikere i kommunen mer generelt forholder seg til administrasjonen. Et godt samarbeid mellom ordfører og kommunedirektør kan dermed ikke ses som en relasjon som kan isoleres fra det generelle politiske klimaet i kommunen.

Hovedfunn: Organisatoriske rammer

Disse organisatoriske rammene utgjøres i første omgang av utforming av kommunedirektørens stilling. Mest interessant her er muligens effektene innstillingsrettens utforming. Analysen viser tydelig at kommunedirektørene opplever samarbeidet med ordfører som *dårligere* i kommuner der det i hovedsak er kommunedirektøren som innstiller.

Dette kan tyde på at en «innstiller-rolle» øker sannsynligheten for konflikt med politiske beslutningstakere, herunder også ordfører. Det må imidlertid bemerkes at denne effekten er svak. Videre ser vi at desto større handlingsrom kommunedirektøren opplever å ha, desto mer

bedre oppleves samarbeidet med ordfører. Ansettelse på åremål har ingen bety for opplevelsen av samarbeidet (men her må det nevnes at kun et lite antall kommunedirektører i utvalget har slik ordning; $n=16$).

Opplevd kvalitet på samarbeidet øker med økende fysisk avstand mellom ordførers og kommunedirektørs kontor. Dette er en interessant observasjon ettersom litteraturen generelt sett antar at fysisk nærhet øker sannsynlighet for interaksjon, noe som igjen ofte forbindes med bedre koordinering og samarbeid (Egeberg og Trondal 2018). Dette kan tyde på at fysiske avstand markerer en symbolsk og reell avstand som kan gjøre det lettere å skille roller. Det må imidlertid bemerkes at nesten ingen av respondentene har kontor plass i ulike bygg. Avstanden her viser altså til ulike etasjer i samme bygg. Eldre rådhus i noen av de større byene har ofte tydelig forskjellige fysisk-arkitektoniske markører for kontorene til hhv. ordfører og kommunedirektør, noe som kan være en nyttig påminnelse om forskjellene i roller og oppgaver.

Noe motstridende til foregående diskusjon av fysisk avstand, ser vi samtidig at opplevd kvalitet på samarbeidet øker med antall uformelle møter mellom ordfører og kommunedirektør. Det er interessant å merke seg at de formelle møtene, både med ordfører og andre politiske aktører, ikke har nevneverdig effekt på opplevd samarbeid. Effektene er svært svake og ikke signifikante. Det kan tenkes at såkalte interaksjonseffekter kan forklare noe de ulike funnene relatert til fysisk avstand. Man kan anta at fysisk avstand betyr lite i kommuner der det er etablerte rutiner og tradisjoner for å gjennomføre hyppige drøftingsmøter. Fysisk avstand mellom kontorer kan bidra til å hindre «unødvendige» møter som oppstår ved at man til stadighet oppsøker hverandre ved den minste uklarhet. Det kan også antas at fysisk avstand virker negativt i kommuner der det ikke er etablert gode rutiner for å møtes. Datamaterialet antyder at det er en negativ interaksjonseffekt ($\beta = ,14$, $\text{sig} = ,31$), dvs. at den positive effekten av avstand avtar med økende møtehyppighet. Effektene er likevel så svake at de ikke bør tillegges for mye vekt.

Hovedfunn: Utviklingstiltak

Kun ett av de forholdene vi har definert som utviklingstiltak (se tabell 2.15) har signifikant effekt på opplevd kvalitet på samarbeidet: hyppighet av gjennomføring av systematiske evalueringer av delegasjons- og innstillingsreglement. Desto oftere dette gjøres, desto høyere kvalitet opplever kommunedirektøren på samarbeidet med ordfører. Også de andre

evalueringsordningene har isolert sett positive effekter, men disse er mindre og ikke signifikante. Som forventet har dermed tiltak iverksatt for å utvikle samspillet en positiv effekt. Det overraskende her er hvor liten og svak disse effektene er. I all hovedsak er kan dette tolkes som en indikator på at det ikke finnes noen enkle og klare tiltak for å utvikle samarbeidet mellom politisk og administrativ ledelse. Et tilsvarende inntrykk formidles gjennom intervjuene fra case-kommunene i kapittel 3.

Hovedfunn: trekk ved kommunedirektør og kommune

Her er det ingen effekter verken av kommunestørrelse eller trekk ved kommunedirektøren. Det er altså lite som tyder på at kvaliteten på samarbeidet mellom kommunedirektør og ordfører påvirkes noe særlig av individuelle trekk som kjønn, alder og lengde på utdanning (nesten alle har lang utdanning) eller av trekk ved kommunen som størrelse.

Vi gjennomførte en ytterligere analyse for å vurdere de ulike faktorenes betydning for kvaliteten på samarbeidet mellom kommunedirektør og ordfører. De ulike variabler i figur 2.2 ble analysert stegvis slik at vi kunne se hvordan forklart varians endret seg etter hvert som grupper av variabler ble introdusert. Dette er vist i vedlegg 3. Resultatene viser at politiske forhold i kommunen har størst betydning for kommunedirektørens oppfatning av kvaliteten på samarbeidet med ordfører. Organisatoriske rammer er også viktige, men har betydelig mindre effekt. Utviklingstiltak har en svak positiv, men ikke signifikant effekt på opplevd samarbeid.

Det er interessant å merke seg at samarbeidets kvalitet ikke påvirkes særlig av verken trekk ved kommunedirektøren eller ved kommunen. Det første kan skyldes flere forhold. En mulig forklaring er at det er lite variasjon i trekk hos kommunedirektørene som kan tenkes å ha betydning for samspill med ordfører og politisk miljø. Nesten samtlige har erfaring fra kommuner tidligere, og mange har erfaring fra stillinger som innebærer kontakt med politisk nivå. Dermed er det sannsynlig at kommunedirektørene har fått en «opplæring» i hvordan det politiske nivået fungerer, og lært seg å håndtere dette uavhengig av bakgrunn. En annen mulighet er at kommunedirektører som ikke klarer å skape et godt forhold til ordfører og politisk nivå, relativt fort vil bli «selektert ut». Dersom det fattes mistanke om at en kommunedirektør vil få en problematisk relasjon til ordfører, kan også tenkes at de siles ut tidlig i rekrutteringsprosessen. Ingen signifikante forskjeller som følge av kommunestørrelse eller andre ytre kjennetegn, kan indikere at det her er snakk om en slags «institusjonell samarbeidsstandard» eller en «kommunal samarbeidskultur». Samarbeid står sterkt som ideal,

og det er en betydelig tillit til og innad i det politiske og administrative systemet (Haugsgjerd and Seggaard 2020). Betydningen av et godt samspill er også noe som har vært formidlet gjennom offentlige utredninger, og ikke minst gjennom KS'. Alt dette kan medvirke til å skape en felles forståelse for hva et godt samspill er, og hva slags normer som skal ligge til grunn for samspillet.

2.9 Oppsummering

Vi vil starte denne oppsummerende drøftingen med å ta for oss de enkelte deler av KS' forespørsel som danner grunnlaget for denne delen av rapporten. Det overordnede spørsmålet er:

«Hva som i praksis kjennetegner et godt samspill mellom de folkevalgte og administrasjon.»

I spørreundersøkelsen har vi definert noen allmenne kriterier for godt samarbeid, basert både på tidligere studier av norske og skandinaviske kommuner, samt internasjonal forskning og teori. De fire kriteriene som er lagt til grunn er:

- Forståelse for hverandres roller
- Tillit til hverandre
- Åpenhet (for gjensidig kritikk)
- Deliberasjon (åpen diskusjon om relasjonens kvalitet)

Disse kriteriene ble formulert som spørsmål i spørreundersøkelse til både ordfører og kommunedirektør. I tillegg ble det formulert et «samlespørsmål» som helt generelt går på hvordan samarbeidet oppleves av partene («godt» eller mindre godt). Hovedkonklusjonen fra spørreundersøkelsen er at både kommunedirektører og ordførere i norske kommuner er godt til svært godt fornøyd med samarbeidet mellom politikk og administrasjon. Det kanskje viktigste funnet her er at denne opplevelsen er like sterk på administrativt som på politisk nivå. Det er svært små forskjeller. Dette støtter opp under bildet av norske kommuner som «landsbyliv», nemlig et forhold mellom politikk og administrasjon på lokalt nivå kjennetegnet av harmoni og lavt konfliktnivå. Kvaliteten på samarbeidet kan også ses på en svært viktig del av det vi kan kalle «felles lederskap», og data fra spørreundersøkelsen viser i all hovedsak at det er et betydelig innslag av felles lederskap i norske kommuner. Samtidig er det selvfølgelig

variasjoner mellom kommuner, og det finnes kommuner der den gjensidige oppfatningen av samarbeidet er betydelig dårligere enn gjennomsnittet. Hva som kan forklare denne variasjonen – hva som kjennetegner de som gjør det bedre enn andre – ser vi på i den samlede analysen til slutt. Videre ble det i etterspørselen fra KS bedt om at prosjektet skulle se nærmere på følgende:

Kommunedirektørene og ordførernes «rolleforståelse og rolleavklaring» og «Hvordan rollene forstås og fylles i praksis.»

For å besvare denne etterspørselen tok vi i spørreundersøkelsen utgangspunkt i en klassisk forståelse av forholdet mellom politikk og administrasjon basert i det duale kravet som settes til alle fast ansatte «byråkrater» som skal forholde seg til demokratisk valgte «ledere» (Jacobsen 1997). På den ene siden forventes det at byråkraten skal være politisk lojal og lojalt følge opp politiske signaler og beslutninger, selv om han eller hun er uenig i disse. På den andre siden skal byråkraten fremme sine faglige synspunkter uansett om det er populært blant de politiske lederne eller ikke, og slik sett være en sentral garantist for det faglige innholdet i politikken. Norsk og internasjonal forskning viser at vektlegging av disse verdiene i stor grad vil avhenge av hva slags type sak som er oppe til behandling. I spørreundersøkelsen skilles det mellom fire ulike typer saker – «administrasjon», «organisasjonsutforming», «politikkutforming» og «politikk» - som illustrerer saker som prinsipielt går fra «rent administrativt» til «rent politisk» (Nelson and Svara 2015; Svara, 2001).

For å måle rolleforståelse konstruerte vi fire situasjonsbeskrivelser av ulike typer saker («vignetter») der respondentene kunne velge mellom ulike svaralternativer som indikerte tre ulike rolleforståelser: 1) vektlegging av faglig uavhengighet, 2) vektlegging av dialog og felles avklaring, og 3) vektlegging av politisk lojalitet. Spørsmål ble stilt til både kommunedirektør og ordfører for å sammenligne rolleforståelse mellom de to nivåene. Tankegangen er at felles forståelse vil være en viktig forutsetning for et godt samarbeid, og dermed felles lederskap.

Hovedfunnene fra denne delen av undersøkelsen som går på rolleforståelse kan deles i tre.

1. Det er en stor grad av felles forståelse i de «rene» typer saker. Både i saker som prinsipielt er rent administrative og rent politiske har både kommunedirektører og ordførere en klar formening om at den korrekte rollen å innta er den faglig uavhengige. Vi tolker det slik at man i den rent administrative saken velger en slik

rolle for å tydelig signalisere hvor grensen for politisk inngripen i administrative saker går, mens det i den rent politiske saken velges en slik rolle for klart å markere at administrasjonen ikke skal bevege seg inn på den rent politiske arena. I slike «klare» sakstiltfeller virker det som om det faktisk er en slags «nasjonal norm» eller «institusjonell standard» (March og Olsen, 1995) som har fått solid fotfeste både blant ordførere og kommunedirektører.

2. Det ser også ut til å være noe som ligner en «institusjonell standard» for hva som er passende atferd i saker der skillet mellom politikk og administrasjon er mindre klart. Her velger de aller fleste en dialogmodell, noe som tyder på at idealet om komplementaritet står sterkt i slike saker (Svara 2006). Spesielt sterkt står dette idealet i saker som gjelder «politikkutforming». Her er det også relativt stort samsvar imellom ordførere og kommunedirektører. I slike saker er det også mange som mener at det mest passende er å opptre så faglig uavhengig som mulig.
3. I saker som angår organisasjonsutforming – altså det å bestemme mer overordnede prinsipper for hvordan den kommunale organisasjonen skal struktureres og bemannes – er det imidlertid en betydelig uenighet. Her er det en tendens til at kommunedirektørene velger faglig uavhengighet eller dialog, mens ordførerne er mye mer tilhenger av å velge dialog eller politisk lojalitet. Dette indikerer hvor vanskelig det er å plassere ansvar for overordnet organisasjonsutforming helt klart. I den nye kommuneloven gjøres det administrative til et svært klart ansvar for kommunedirektøren, noe som gir gode argumenter for å hevde at dette er administrasjonens ansvar alene. På den annen side viser det meste av forskningen på formell struktur og organisasjonsutforming at det ikke finnes noe slikt som en «nøytral» organisasjonsutforming (Egeberg 2003; Egeberg og Trondal 2018). Organisasjonsutforming gir både substansielle effekter (for eksempel hvilke grupper som prioriteres) og symbolske effekter (for eksempel signaler om hva som kommunen bryr seg mindre om) som kan være av stor politisk interesse. Casen som brukes i vignetten (deltidsstillinger) viser nettopp dette.

Samlet sett vil vi likevel påpeke at rolleforståelsen mellom kommunedirektører og ordførere i stor grad er «harmonisert». Det er få tegn til polarisering på et overordnet nivå («Kommune-Norge»). Dette utelukker selvfølgelig ikke at det kan være betydelige avvik i enkelte kommuner, noe vi også ser i den «parvise» analysen i tabell 2.12. I enkelte kommuner er det

ordførere og kommunedirektører som har svært forskjellige oppfatninger om hva som er det mest passende for kommunedirektøren.

KS' etterspørsel etterlyste også følgende:

«Hvilke arenaer og virkemidler kan tas i bruk for å utvikle samspillet?»

Her tok vi som et utgangspunkt at en utvikling av et godt samspill forutsetter at det finnes møteplasser eller arenaer hvor dette samspillet kan tas opp og drøftes på en kontinuerlig bases. Mangel på møteplasser vil ofte begrense interaksjon, noe igjen kan tenkes å vanskeliggjøre en utvikling av et godt samspill. Derfor kartla vi møtepunkter og møtehyppighet mellom ordfører og kommunedirektør, og mer generelt mellom politisk og administrativ ledergruppe. Funnet er klart og entydig:

- Det er en utstrakt interaksjon mellom kommunedirektør og ordfører. De aller fleste kommuner har faste ukentlige møter, mens det i nesten alle kommunene er en hyppig uformell interaksjon (daglig eller flere ganger i uken).
- Derimot er det relativt lite bruk av arenaer der en bredere gruppe av politisk og administrativ ledelse møtes. Over halvparten av kommunen opplyser at de ikke har slike møter, og kun en femtedel har hyppige slike møter (månedlig eller oftere).

Bildet som tegnes her, kan ligne på det t'Hart og Tummers (2019) kaller for «tospann».

Ordfører og kommunedirektør møtes ofte, men i mindre grad sammen med andre i politisk og administrativ ledelse. Samtidig er det tegn til at den årlige utviklingssamtalen som tre fjerdedeler av kommunene gjennomfører, sjelden foregår *kun* mellom ordfører og kommunedirektør. Ordføreren deltar alltid, men svært ofte sammen med varaordfører og/eller leder for «opposisjonen» eller mindretallet. Dette trekker i retning i at i alle fall denne møteplassen i større grad kan kalles en «arena» der ulike synspunkter tas opp og drøftes.

Videre tok vi tak i den andre delen av denne forespørselen, nemlig *virkemidler* som tas i bruk for å utvikle samspillet. Her trakk vi frem seks ulike utviklingstiltak som har vært trukket frem som mulige utviklingsarenaer. Hovedfunnene fra denne delen er som følger (se kapittel 3 for utfyllende analyser fra «best-case-kommunene»):

- De aller fleste kommunene gjennomfører en systematisk drøfting (årlig eller i alle fall en gang i løpet av en valgperiode) av delegerings- og innstillingsreglementet, av

samspill og rolleforståelse, av møterutiner og andre møterelaterte forhold, samt gjennomfører opplæring av folkevalgte utover tilbudet fra KS.

- Derimot er det betydelig mindre innslag av kontakt på tvers av kommuner for å se hvordan andre arbeider med forholdet mellom politikk og administrasjon. Dette tyder på at erfaringsutveksling mellom kommuner på dette feltet er begrenset.
- I enda mindre grad legges det opp til frikjøp for kommunedirektør for egenutvikling og videreutdanning. Dette er noe som kommunedirektøren mest sannsynlig må gjøre i tillegg til jobben, eller mellom jobber.

Hvorvidt disse tiltakene har betydning for kvaliteten på samarbeidet tar vi opp i den endelige analysen (som også besvarer det overordnede spørsmålet fra KS' bestilling). Den endelige analysen sikter på å besvare de overordnede spørsmålene i KS' bestilling, nemlig:

«Prosjektet skal herunder gi oppdatert kunnskap om hvordan rolleforståelse og rolleavklaring har betydning for samspillet i praksis og felles lederskap.»

Og

«Hvordan kan det folkevalgte- og det administrative lederskapet utvikles som et felles lederskap?»

Utgangspunktet for å besvare denne overordnede delen er at kvalitet på samspill – slik vi målte det gjennom et sett med spørsmål som ble slått sammen til en samleindeks – vil kunne påvirkes og formes. Det vi først og fremst er interessert i er i hvilken grad organisering av møteplasser mellom politisk og administrativ ledelse, samt ulike utviklingstiltak og rolleforståelse påvirker kvaliteten på samspillet mellom ordfører og kommunedirektør. Men prosjektet tar også alvorlig den allmenne kunnskapen om at ledelse er noe som utøves innenfor et rammeverk, det vi kaller kontekst (Ospina 2017). Organisatoriske forhold knyttet til struktur – for eksempel møteplasser – er noe som kan påvirkes og designes. Men for en kommunedirektør og ordfører er det også en rekke andre forhold som kan tenkes å påvirke samspillet, mens om man i mindre grad har kontroll over. Vi trekker frem både trekk ved kommunen, og ikke minst trekk ved politikken. Det å lede i et demokratisk system er forbundet med en grunnleggende usikkerhet (Jacobsen 2019). Valgsyklusen gjør det ikke unormalt at ordfører skiftes ut, noe som gjør at relasjoner må etableres på nytt. Samtidig kan det finne sted hendelser som endrer det politiske landskapet, for eksempel den støtten som ordfører har i kommunestyret. Mange av disse forholdene er vanskelige å styre. I tillegg til å kartlegge «objektive» trekk ved kommunepolitikken som størrelsen på kommunestyret (en

indikator på antallet partier og dermed politisk konsentrasjon/fragmentering), og antall partier i styringskoalisjonen, så kartlegger vi også hvordan kommunedirektøren opplever den politiske styringen. Helt generelt kan vi si følgende:

- Kommunedirektørene er et jevnt over mer kritiske til den politiske styringen enn det ordførerne er. Spesielt gjelder det politikernes evne til å prioritere og komme med klare signaler.
- Det er betydelig variasjon mellom kommuner i synet på den politiske styringen. Mer spesifikt er det slik at jo flere partier det er i styringsgrunnlaget «bak» ordføreren, desto mer negativt inntrykk har kommunedirektørene av den politiske styringen.

Kommunedirektørene befinner seg også i ulike organisatoriske kontekster, ikke minst når det gjelder hva slags beslutningsmyndighet de har. Hovedfunnene her er:

- Omtrent halvparten av kommunedirektørene opplyser at det vanligvis er de som har innstiller til kommunestyret.
- Svært få er ansatt på åremål, noe som tyder på at dette er et «utdøende» fenomen i norske kommuner
- Kommunedirektørene er svært fornøyd med den delegerte myndigheten de har i personalspørsmål, litt mindre når det gjelder organisasjonsutforming, og minst fornøyd når det gjelder mulighet til å foreta økonomiske disposisjoner.

Ved å trekke inn alle de ovenfor nevnte forholdene, og koble dem opp mot hvordan kommunedirektørene opplever kvaliteten på samspillet med ordfører, kan vi også delvis få svar på KS' spørsmål

«Hva kjennetegner de som har lyktes godt?».

Har de som oppgir at samarbeidet er godt, spesielle kjennetegn når det gjelder rolleforståelse, organisering av møteplasser og spesielle utviklingstiltak? Hvis svaret her er «ja», kan dette gi indikasjoner på hva andre kommuner bør se nærmere på hvis ønsket er å utvikle samspillet mellom ordfører og kommunedirektør. For å undersøke dette gjennomførte vi flere multivariate analyser der vi så hvilke forhold som i størst grad påvirket oppfatningen av kvaliteten på samarbeidet. Følgende hovedkonklusjoner kan trekkes ut fra denne analysen:

- Den absolutt viktigste faktoren for å forklare hvor godt samspillet mellom ordfører og kommunedirektør fungerer, er trekk ved den politiske styringen. Kommunedirektører som opplever godt samarbeid mellom partiene, klare politiske signaler, samt at politikerne opptrer saklig og ryddig overfor administrasjonen, er også de som opplever samarbeidet med ordfører som best. Dette er noe som i stor grad bestemmes av hvordan sammensetningen av kommunestyret blir etter valg. Skal det utvikles «felles lederskap» i kommunene, må det altså også satses på generelt «politisk lederskap», noe som gjelder hele kommunestyret (og antakeligvis politikken ut over kommunestyret, for eksempel partiene).
- Jo oftere ordfører og kommunedirektør møtes uformelt, desto bedre oppleves samarbeidet. Dette viser betydningen av at det legges til rette for møter ved siden av den mer formaliserte kontakten.
- Funnet ovenfor står litt i motstrid til at samarbeidet oppleves som best hvis ordfører og kommunedirektør fysisk ikke er plassert i samme etasje. Det er mulig at det er viktig å opprettholde en viss avstand, og at forskjellige etasjer også kan fungere som et symbolsk skille og signalisere en viss avstand mellom politikk og administrasjon.
- Systematisk evaluering av delegasjons- og innstillingsreglement påvirker også samarbeidet positivt. Også de andre utviklingstiltakene virker positivt, men de ser ikke ut til å ha noen signifikante bidrag til opplevd kvalitet på samarbeidet.

Ellers er det også viktig å legge merke til hva som **ikke** betyr noe:

- Kvalitet på samarbeidet varierer ikke systematisk med individuelle trekk ved kommunedirektøren. Det er ingen forskjeller mellom menn og kvinner, mellom eldre og yngre, mellom de som har vært lenge og kort i stillingen/kommunen, eller de som har deltatt på lederopplæring eller ikke.
- Det varierer heller ikke mellom kommuner. Det er ingen forskjeller mellom store og små kommuner, mellom sentrale og perifere kommuner, eller mellom kommuner som er sammenslått eller ikke.
- Rolleforståelse har ingen signifikant effekt på opplevd kvalitet på samarbeidet. Heller ikke avvik i konkrete saker ser ut til å påvirke *det generelle* samarbeidsklimaet. Dette virker umiddelbart kontraintuitivt, man skulle forvente at uenighet i konkrete saker også ville slå over i mer negativ opplevelse av samarbeidet. Den mest sannsynlige forklaringen her er at det er forskjell på opplevelse av et generelt samarbeid og

uenighet – og muligens konflikt – i enkeltsaker. Data viser at det er lite tendenser til at noen kommunedirektører og ordførere avviker systematisk på tvers av de fire ulike saksfeltene som dekkes av de fire vignettene. Ordfører og kommunedirektør kan være uenig på et saksområde, men enig på et annet. Det er ingen tegn til at noen kommunedirektører og ordførere avviker på alle saksområdene. Dette forsterkes også ved at dialog står som et meget sterkt ideal på saksområder der det ikke er lett å trekke en klar grense mellom politikk og administrasjon («organisasjonsutforming» og «politikkutforming»).

2.9.1 Noen avsluttende betraktninger

Bildet som trer frem i denne spørreundersøkelsen ligner på det enkelte har kalt for «landsbyliv» (Heclø and Wildavsky 1974; Jacobsen 2003). Det er generelt sett svært lite avvik mellom hvordan ordførere og kommunedirektører vil opptre i ulike saker. På saksfelt som defineres som relativt «klart politisk» eller «klart administrativt» er det et betydelig samsvar i rolleoppfatninger. Og på områder som er mindre klare står idealet om dialog meget sterkt hos de fleste. På mange måter er det tegn på at vi her kan skimte konturene av en felles kommunekultur på området. Selvfølgelig vil det være avvik, men det hører mer til unntaket enn til regelen. Dette gjenspeiles også i at både ordførere og kommunedirektører opplever samarbeidet som svært godt. At noen opplever samarbeidet som dårlig, burde ikke overraske. Men igjen er det viktig å understreke at det er unntakene. Nå vil alltid unntakene være de som får mest oppmerksomhet, spesielt når det er uttalte personkonflikter som får oppslag i media. Men i det store og det hele er samspillet mellom politikk og administrasjon meget godt i norske kommuner.

Et lite tankekors kan knyttes til studiens funn at kvalitet på samarbeid og samspill mellom politikk og administrasjon påvirkes til dels betydelig av hvordan det politiske nivå sett under ett fungerer i kommunen. I kommuner der politikerne opptre usaklig, detaljstyrer og der det er betydelige konflikter partiene imellom, oppleves også samarbeidet som dårligere. Dette er en indikator på at det å være en administrativ leder av en kommune også innebærer å leve under «politisk usikkerhet». Hva som skjer i et valg, er det ikke opp til noen kommunedirektører eller ordførere å bestemme. Denne studien viser også at jo flere politiske partier som utgjør ordførerens politiske base, desto dårligere oppleves samarbeidet. Dette kan kobles til en tydelig politisk trend i Norge de siste årene: politisk fragmentering (Jacobsen 2020). Størrelsen på de politiske partiene jevnes ut. Dette fører også til at det blir stadig vanskeligere å få til stabile styringskoalisjoner basert på ett eller to partier. I en majoritet av

norske kommuner trenger man nå minst støtte fra tre partier for å danne en styringsdyktig koalisjon. Hvis denne fragmenteringen fortsetter, kan det få betydelige konsekvenser for samarbeidet mellom politikk og administrasjon. Utvikling av et godt samspill mellom ordfører og kommunedirektør er – som vi har vist i denne studien – i stor grad avhengig av hvordan hele det politiske nivå i kommunen fungerer. Det betyr at utvikling av relasjonen ordfører-kommunedirektør ikke bør ses isolert, men betraktes som en relasjon som er «forankret» i et bredere politisk system og miljø. Utvikling av relasjonen vil dermed også innebære utvikling av dette bredere politiske miljøet.

2.9.2 Oppsummering av spørsmål og funn/analyse i kapittel 2

<p>1) Hva kjennetegner et godt samspill mellom folkevalgte og kommunedirektør?</p>	
<p>Kriterier for godt samspill</p>	<p>Spørreundersøkelsen bygger på fire kriterier:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Forståelse for hverandres roller b) Gjensidig tillitt c) Åpenhet for gjensidig kritikk d) Åpen diskusjon om relasjonens kvalitet <p>Vi legger til grunn at «godt samspill» ikke avhenger av å identifisere en «beste modell» men snarere å etablere en felles forståelse av rolle – og oppgavefordeling.</p>
<p>Samspillet i norske kommuner</p>	<p>Hovedfunnet fra undersøkelsen viser at ordfører og kommunedirektør i norske kommuner er godt til svært godt fornøyd med samarbeidet mellom politikk og administrasjon.</p>
<p>2) Hvordan forstås og fylles rollene i praksis?</p>	
<p>Rollefordeling i forholdet mellom politikk og administrasjon</p>	<p>Utgangspunktet er den klassiske forståelsen der a) administrative ledere må balansere hensynet til faglig uavhengighet og politisk lojalitet, mens b) folkevalgte vektlegger strategisk styring med oppfølgende kontroll.</p>
<p>Operasjonalisering (måling) av rolleforståelse</p>	<p>For å måle rolleforståelse ble respondentene bedt om å ta stilling til fire ulike situasjonsbeskrivelser. Hvert av disse inneholdt tre svaralternativer som indikerte ulike rolleforståelser, hhv. 1) vektlegging av faglig uavhengighet, 2) vektlegging av dialog og 3) vektlegging av politisk lojalitet.</p>
<p>Rolleforståelse i praksis (hovedfunn)</p>	<p>Samlet sett er rolleforståelsen mellom kommunedirektør og ordfører i stor grad «harmonisert» med lite polarisering.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Det er stor grad av felles forståelse i saker som er enten rent politiske eller rent administrative. I begge tilfeller mener både ordfører og kommunedirektør at den korrekte rollen å innta er den faglig uavhengige. • I saker der skillet mellom politikk og administrasjon er mindre tydelig, velger de fleste en dialogmodell. • I saker som angår organisasjonsutforming er det betydelig uenighet. Her er tendensen at kommunedirektør velger faglig uavhengighet, mens ordfører velger dialog eller politisk lojalitet.

Trek ved den bredere politiske styringen	<ul style="list-style-type: none"> • Jevnt over synes ordførere og kommunedirektører at i den politiske styringen respekteres skillet politikk- administrasjon • Kommunaldirektører er likevel noe mer kritiske til den politiske styringen enn ordførere. • Det er også betydelig variasjon mellom kommuner i respondentenes syn på den politiske styringen.
Organisatoriske forhold – kommunedirektørens handlingsrom	<ul style="list-style-type: none"> • Ca halvparten av kommunedirektører opplyser at det vanligvis er dem som innstiller til kommunestyret. • Kommunedirektører er svært fornøyd med den delegerte myndigheten de har i personalspørsmål, noe mindre fornøyd når det gjelder organisasjonsutforming og minst fornøyd når det gjelder mulighet til å foreta økonomiske dispensasjoner.
3) Hvordan kan det folkevalgte og administrative lederskapet utvikles som et felles lederskap/Hvilke arenaer og virkemidler kan tas i bruk for å utvikle samspillet?	
Utvikling av godt samspill	Vi legger til grunn at dette forutsetter møteplasser eller arena der samspillet kan drøftes med jevnlig mellomrom. Følgelig kartla vi møtepunkter og møtehyppighet mellom politisk og den administrative ledelse.
Møteplasser som ledd i utviklingen av godt samspill (hovedfunn)	<ul style="list-style-type: none"> • Det er utstrakt formell og uformell interaksjon mellom kommunedirektør og ordfører. • Det er forholdsvis lite bruk av arenaer der en bredere gruppe av politisk og administrative ledelse møtes.
Øvrige virkemidler for utvikling av godt samspill (hovedfunn)	<p>Det ble her tatt utgangspunkt i seks ulike utviklingstiltak som har vært trukket frem som mulige utviklingsarena.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Majoriteten av kommunene gjennomfører systematisk drøfting av delegerings- og innstillingsreglementet, samspill og rolleforståelse, møterutiner, samt opplæringstiltak. • Det er forholdsvis lav grad av læring mellom kommuner. Erfaringsutveksling ser dermed ut til å være begrenset. • Det legges i enda mindre grad opp til frikjøp av kommunedirektør for egenutvikling og videreutdanning.

4) Hva kjennetegner de som har lykket godt med samspillet?	
Faktorer som har betydning for samspillet (hovedfunn)	<ul style="list-style-type: none"> • Den viktigste forklaringen på godt samspill er trekk ved den politiske styringen. Det er en positiv sammenheng mellom ryddige og gode politiske forhold og opplevd samspill. • Desto oftere ordfører og kommunedirektør møtes uformelt, desto bedre oppleves samspillet. • Det er en positiv sammenheng mellom kommunedirektørens opplevde handlingsrom og opplevd samarbeid med ordfører. • Når det gjelder utviklingstiltak, er det kun gjennomføring av systematiske evalueringer av delegasjons og innstillingsreglementet som har effekt på opplevd samspill
Faktorer som <u>ikke</u> har betydning for samspillet (hovedfunn)	<ul style="list-style-type: none"> • Kvalitet på samarbeidet varierer ikke systematisk med individuelle trekk ved kommunedirektøren. • Kommunestørrelse, geografi og/eller nylige sammenslåingsprosesser viser ingen effekt. • Kommunedirektørens rolleforståelse <i>alene</i> har liten til ingen effekt på kvaliteten på samspillet.

Kapittel 3. Hvordan ivaretar kommunene arbeidsgiverrollen overfor kommunedirektøren mv?

I denne delen av rapporten rettes fokus mot hvordan kommunestyret utøver sin arbeidsgiverrolle overfor kommunedirektøren og hvordan det påvirker samhandlingen mellom folkevalgte og administrasjonen. Kapitlet drøfter hvordan kommunestyret kan lykkes med å være en arbeidsgiver for kommunedirektøren, hvilken rolle og kompetanse som skal fylles, rekruttering, bakgrunn og motiver for å søke stillingen som kommunedirektør, samt sluttårsak og turnover/fratredelse.

Hvordan folkevalgte ivaretar rollen som arbeidsgiver for kommunedirektøren kan ha betydning for særskilt to forhold. Arbeidsgiverrollen kan bety noe for det mer generelle samarbeidet og samspillet mellom kommunedirektøren og de folkevalgte. Den kan også spille inn på kommunens evne til å rekruttere og beholde kommunedirektør. Kapitlet trekker opp følgende overordnede spørsmål:

- *Hvilke rekrutterings-, mobilitets-, og sluttårsaksmønstre kjennetegner kommunedirektørene som gruppe?*
- *Hvordan ivaretar kommunestyret arbeidsgiverrollen overfor kommunedirektøren?*
- *Hvilken betydning har arbeidsgiverrollen for samarbeidet og samspillet?*

For å besvare disse spørsmålene drar vi veksler på datamateriale som bygger på intervjuer med ordførere og kommunedirektører i 10 såkalte «best-case» kommuner, samt en nasjonal spørreundersøkelse til samtlige ordførere og kommunedirektører i norske kommuner (se kapittel 2). Materiale fra sistnevnte undersøkelse presenteres først.

3.1 Data og metode for case-studiene

For å belyse spørsmålene rundt arbeidsgiveransvar og kommunedirektørens rolle er det benyttet casestudier i 10 norske kommuner. Utvalg av case er gjort gjennom en innledende kartlegging, og ett sett av kriterier for å sikre relevant sammensetning av kommuner (se punkt 3.1.1). De kvalitative dataene er innhentet gjennom dybdeintervjuer i casekommuner og gjennom enkelte spørsmål i spørreundersøkelsen sendt til kommunedirektører og ordfører.

3.1.1 Utvalg av case

Den innledende kartleggingen i caseutvelgelsen er bygd på en forenklet Delphi-metode som innebærer bruk av paneler som bidrar til å belyse fenomenet som skal studeres, paneldeltakere vil da ha førstehåndskunnskap om og nærhet til fenomenet (Brady 2015). Det ble satt ned fire Delphi-paneler som hver hadde 7 – 10 deltakere. Panelene bestod av hhv. ordførere, kommunedirektører og kommunalsjefer, og det ble gjennomført ett møte med hver gruppe. I forkant av panelmøtet mottok deltakerne et temadokument på arbeidsgiverrollen og samspill. Dokumentet var utgangspunkt for drøfting i panelet rundt en kriterieliste for *godt samspill og god arbeidsgiverpolitikk*. Videre skulle panelene identifisere kommuner som utøvde en god arbeidsgiverrolle og et godt samspill. Panelene identifiserte totalt 24 aktuelle kommuner.

I det neste steget valgte prosjektteamet ut 10 kommuner for videre undersøkelser.

Caseutvelgelse er foretatt etter det som kalles *influential cases* (Gerring 2008). Det vil si at valg foretas på bakgrunn av resultater som objektivt sett kan oppfattes som "gode resultater". Her brukte man anbefalingene fra panelene, men supplert i tillegg med synlige resultater som fremgang/stabil høy score på kommunebarometeret, eller priser o.l. Videre ble det brukt utvalgsriterier som erfaring i stilling, størrelse og geografisk beliggenhet. Dette skal sikre at "best-case" vil stå seg som gode case uavhengig av andre variabler. Casene har følgende fordeling på sammensetning av erfaring, størrelse og geografisk beliggenhet:

Tabell 3.1 Sammensetning av erfaring hos hhv ordfører og kommunedirektør. Antall kommuner i hver kategori.

	Kommunedirektør		
		Kort	Lang
Ordfører	Kort	1	2
	Lang	2	5

Tabell 3.2 Fordeling på kommunestørrelse

Kommunestørrelse	Antall kommuner
Liten (0 - 4 999 innbyggere)	1
Mellomstor (5 000 - 19 999 innbyggere)	3
Stor (minst 20 000 innbyggere)	6

Tabell 3.3 Fordeling på fylker

Fylke	Antall kommuner
Agder	1
Møre og Romsdal	2
Nordland	1
Rogaland	1
Vestfold og Telemark	1
Troms og Finnmark	1
Trøndelag	1
Viken	2

*Ikke representert: Vestland, Innlandet, Oslo

3.1.2 Kommuner og informanter

Kommunene ble forespurt deltakelse, hvor det var en forutsetning at både ordfører og kommunedirektør sa seg villig til å delta. De mottok også informasjon om hva deltakelsen innebar, og en samtykkeerklæring. Samtlige kommuner ønsket å delta og intervjuer ble gjennomført i perioden oktober-november 2020.

Det ble gjennomført separate intervjuer med ordfører og kommunedirektør. Totalt er det gjennomført 20 intervjuer. Intervjuene ble gjennomført som digitale møter i løpet av november 2020, med utgangspunkt i en semi-strukturert intervjuguide som ble sendt ut i forkant. 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, og sitater som er benyttet er sendt til sitatsjekk.

3.2 Trekk ved kommunedirektørene, karriereveier og sluttårsaker: funn fra den nasjonale spørreundersøkelsen

Hvem er kommunedirektørene? Hvordan ser deres karrieremønstre og turnover ut? Kunnskap om bevegelsesmønsteret til en kommunedirektør er sentralt for folkevalgte om de skal kunne være en god arbeidsgiver gjennom å forstå deres karrierestruktur, motivasjon for å ta en annen kommunedirektørstilling, og ikke minst, kunne forebygge sluttårsaker. Det vi skal belyse er hvilken erfaringsbakgrunn kommunedirektøren har. Er de kjennetegnet av å være lokalt utviklede toppledere eller har vi å gjøre med ledere som beveger seg helt bevisst mellom kommunene på jakt etter stadig mer utfordrende topplederstillinger? Eller er kommunaldirektøren en generalistleder som beveger seg på tvers av sektorgrenser, det være seg i forhold til staten, frivillig sektor eller det private næringsliv? Hvilke karriereplaner har de, og hvilke faktorer vil være avgjørende for å ta en annen stilling? Er det trekk ved kommunen eller stillingen? Hva var forgjengers sluttårsak? Var det andre jobbtilbud (pull-faktorer) eller var det utfordringer i stillingen (push-faktorer)?

3.2.1 Kjønn- og utdanning hos kommunedirektørene

Innledningsvis vil vi gi en kort beskrivelse av kommunedirektørens fordeling på kjønn- og utdanningsnivå. Hensikten med å belyse disse spørsmålene er å kontrollere for eventuelle endringer i demografisk profil, og om vi gjennom det kan vurdere om vi har et kommunalt lederskap i endring (Baldersheim og Øgård 1999; Granheim og Sivertsen 2010; KS Arbeidsgivermonitor 2019).

Tabell 3.4 Bakgrunnstrekk ved kommunedirektør (N=202)*.

Bakgrunnstrekk	
Kjønn	Kvinner: 31% Menn: 69%
Gjennomsnittsalder	55,3 år
Høyeste fullførte utdanning	Videregående utdanning: 1,5 % Universitet – og høyskole inntil 4 år: 26,3% Universitet – og høyskole over 4 år: 72,2 %

* Opplysninger basert på spørreundersøkelser til kommunedirektører

Tabell 3.4 viser at det fortsatt er menn som bekler topplederposisjonene i kommune-Norge (69 prosent). Det er likevel slik at kvinneandel blant kommunedirektører har økt betydelig de siste ti-år (KS Arbeidsgivermonitor 2019). En illustrasjon av endringen i kjønnssammensetning framkommer ved å sammenlikne med tallene til Baldersheim og Øgård

(1999), som viste en kvinneandel blant norske rådmenn på 7 prosent. Det har m.a.o. tatt over 20 år å bevege andelen fra 7 til 31 prosent.

Gjennomsnittlig alder hos kommunedirektørene er 55 år. Sammenliknet med tallene fra 1999 (Baldersheim og Øgård 1999), viser aldersgjennomsnittet en økning på 6 år. Vi har m.a.o. å gjøre med godt voksne ledere.

Hele 98,5 prosent av kommunedirektørene har universitet og høyskoleutdanning, herunder 72 prosent med mer enn 4 års høyere utdanning. Sammenligner vi utdanningsnivået med Baldersheim og Øgård sin studie (1999) er utdanningsnivået blant kommunedirektører stabilt høyt. I tillegg fremkommer det at over 90 prosent av kommunedirektørene har tatt lederutdanningsprogrammer, med og uten studiepoeng, utover basisutdanning. Det indikerer at stillingen er kunnskapskrevende, og at kommunedirektørene aktivt både tar studiepoenggivende og ikke studiepoenggivende lederutdannelser. Tabellen under viser fordelingen:

Tabell 3.5. Andel kommunedirektører som har deltatt i lederutdanningsprogrammer/kurs (N=199), prosent.

Lederutdanning/kurs	Prosent
Ja, studiepoenggivende	55
Ja, ikke studiepoenggivende	38
Nei	7

* Spørsmålstekst i undersøkelsen: Har du deltatt i lederutdanningsprogrammer/kurs utover din faglige basisutdanning?

3.2.2 Karriereveier

Hvor er det kommunedirektører rekrutteres fra? Har de gått gradene internt i den enkelte kommune, eller beveger de seg på tvers av kommuner og andre sektorer på jakt etter stadig mer utfordrende stillinger? I spørreundersøkelsen ble respondentene (kommunedirektør) bedt om å angi tidligere stilling (før nåværende stilling). Tabell 3.6 viser kommunedirektørenes karriereveier.

Tabell 3.6. Karriereveier, kommunedirektør (N=206)

Tidligere stilling	Prosent
Tilsvarende stilling i annen kommune	27,8
Annen stilling i samme kommune	24,7
Statlig eller regional forvaltning	18,2
Annen stilling i annen kommune	14,1
Privat sektor	12,6
Organisasjoner i arbeids- og næringsliv	2,5

* Spørsmålstekst i undersøkelsen: Kom du til nåværende stilling fra [alternativ]?

Tabellen viser at 28 prosent av kommunedirektørene er rekruttert fra en tilsvarende stilling i annen kommune. 25 prosent gjør intern karriere, dvs. at de trer inn i en kommunedirektørstilling fra en annen stilling i samme kommune. Videre kommer 18 prosent fra statlig eller regional forvaltning, 14 prosent fra annen stilling i annen kommune og 13 prosent fra privat sektor. Hovedtendensen er at erfaringsbakgrunn og rekruttering viser stabilitet, sammenlignet med tidligere studier. Det handler i hovedsak om stillingsskifter mellom kommuner og interne opprykk. Det er i mindre grad innslag av ledere fra privat sektor eller fra organisasjoner i arbeids- og næringsliv når det gjelder topplederstillingen. Vi kan selvsagt ikke se bort fra at dagens kommunedirektører kan ha noe mer erfaring fra privat sektor eller ikke-kommunale forvaltningsområder enn det disse tallene tyder på, ettersom spørsmålet i undersøkelsen kun omhandlet deres stilling *før* tiltredelse som kommunedirektør. De tidligere karriereveiene er ikke kartlagt i dette prosjektet.

Et videre spørsmål er hvordan kommunedirektøren ser 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 3.7 viser fordelingen på dette spørsmålet.

Tabell 3.7. Planer om å slutte i nåværende stilling, kommunedirektører (N=195), prosent.

	Prosent
Vil <u>ikke</u> søke annen stilling	56
Vil <u>muligens</u> søke annen stilling	29
Vil <u>helt sikkert</u> søke annen stilling	15

* 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?

56 prosent av kommunedirektørene oppga at de ikke har planer om å søke annen stilling eller arbeidsplass. 29 prosent vil vurdere å søke dersom den rette sjansen byr seg, mens 15 prosent

oppgir at de helt sikkert vil søke en annen stilling. Hva vil de da vektlegge ved et eventuelt jobbskifte til ny stilling som kommunedirektør? Tabellen

Tabell 3.8. Faktorer som har betydning for beslutning om å ta ny stilling i annen kommune*, kommunedirektør (N=195), gjennomsnitt (standardavvik)**

	Prosent (st.avvik)
Kommunens beliggenhet	4,0 (0,8)
Kommunens åpenhet for nye tanker	4,0 (0,7)
Politiske forhold	3,6 (1,0)
Kommunestørrelse	3,5 (0,8)
Lønnsnivå	3,3 (0,7)
Kommuneøkonomi	3,1 (0,8)
Administrativ organisering	2,7 (0,9)

* 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

To faktorer skiller seg ut som styrende for om en eventuelt vil takke ja til ny stilling som kommunedirektør. Det som kommer øverst, er kommunens beliggenhet. Sett i et rekrutteringsøyemed er dette en faktor det er vanskelig for arbeidsgivere å få gjort så mye med. Derimot framstår den andre faktoren, kommunens åpenhet for nye tanker. som kommunedirektørene framhever som noe kommunen kan påvirke. I faglitteraturen betegnes dette som innovasjonstilbøyelighet og læringsvillighet (Borins 2008; Haug 2014; Osborne og Brown 2013). Kommuner som ut fra et arbeidsgiverperspektiv ønsker å beholde topledere eller framstå som attraktive for å tiltrekke seg mulige topledere, bør m.a.o. både praktisere og signalisere kommunens åpenhet for nye tanker. I det neste avsnittet skal vi se videre på spørsmål omkring turnover ved å belyse om vi kan registrere økt turnover blant kommunedirektørene? Og hva de folkevalgte, som arbeidsgivere, må være oppmerksom på overfor kommunedirektører med tanke på å redusere turnover?

3.2.3 Turnover – erfaring fra stilling og sluttårsak

Er utskiftingstakten blant kommunedirektørene økende? Både hyppighet og årsak til turnover blant kommunedirektører har lenge vært et spørsmål av stor interesse i kommunesektoren (Baldersheim og Øgård 1999; KS Arbeidsgivermonitor 2019; Granheim og Sivertsen 2010). Skal en tro det bildet som tegnes av utskiftingstakten blant

kommunedirektørene i media i dag, så er den stigende¹². Utskiftninger i topplederstillinger kan være en kilde til fornyelse, men kan også ha en kostnadsside.

Vi har valgt å nærme oss spørsmålet om utskifting av kommunedirektørene ved å studere ansiennitet i stillingen, og hvordan dette gjennomsnittstallet har forandret seg fra 1999 til 2020. Kommunedirektører ble bedt om å angi hvor lenge de på tidspunktet for undersøkelsen hadde sittet i sin nåværende stilling som kommunedirektør. Svarene gir oss ikke et fullstendig bilde av hvor lenge de blir i stillingene før avgang, men vi mener at eventuelle endringer av tjenesteperiode på spørretidspunktet gir oss en indikasjon på om det er tendenser til hyppigere skifter eller ikke.

Tabell 3.9 Ansiennitet (år) i stillingen som kommunedirektør*, gjennomsnitt antall år i 1999 og 2020

	1999**	2020
Antall år i stilling	7	5

* Spørsmålstekst i undersøkelsen: Hvor lenge har du vært ansatt i nåværende stilling? Vennligst oppgi antall år.

**Kilde: Baldersheim og Øgård 1999

Tabell 3.9 viser at gjennomsnittlig ansienniteten i stillingen som kommunedirektør på er synkende fra 1999 til 2020. Sett i et turnoverperspektiv peker det i retning av at utskiftingstakten har vært stigende. Det interessante oppfølgerspørsmålet er hvorfor kommunedirektørene slutter?

I faglitteraturen skilles det mellom tre hovedkategorier av sluttårsaker (DeHoog og Whitaker 1990). Den første kalles pull- eller ambisjonsfaktorer, hvor en slutter grunnet andre attraktive jobbtilbud. Den andre kalles push-faktorer, som gjør at en ønsker seg bort fra arbeidsplassen grunnet organisasjonsinterne utfordringer. Siste kategori er ikke-arbeidsrelaterte faktorer, men heller private årsaker. Sluttårsaker kan være et sensitivt tema og kan være vanskelig tilgjengelig informasjon. For å få noe informasjon om dette temaet valgte vi å følge framgangsmåten som ble benyttet i en større internasjonal studie av Mouritzen og Svava (2002). Der spurte man sittende kommunedirektør om informasjon om hvorfor *forgjengeren* i stillingen sluttet, ut fra en antakelse om at sittende kommunedirektør ville være godt informert om sin forgjenger. Tilsvarende metode ble benyttet i den norske delen av den internasjonale kartleggingen (Baldersheim og Øgård 1999).

¹² Se <https://www.kommunal-rapport.no/ledelse/18-toppledere-matte-ga-i-2020/127212/>

Hva oppgir kommunedirektørene som årsak til at *forgjengeren* forlot sin stilling? Handlet det om naturlig avgang i form av oppnådd pensjonsalder eller sykdom, karriere eller samarbeidsproblemer med det politiske miljøet eller internt i det administrative miljøet? Tabell 3.10 viser svarfordelingen.

Tabell 3.10. Årsaker til at forgjenger forlot stilling som kommunedirektør*. Besvart av kommunedirektør, prosent (N=206)

Årsak	Ja	Nei/ubesvart	Totalt
Alder/pensjon	33	67	100
Karriere (overgang til annen stilling)	28	72	100
Samarbeidsproblemer med politikere	29	71	100
Samarbeidsproblemer innad i administrasjonen	10	90	100
Sykdom/død	3	97	100
Vet ikke	4	96	100
Ingen forgjenger/jeg er nytilsatt som følge av kommunesammenslåing	3	97	100
Annet **	10	90	100

*Spørsmålstekst i undersøkelsen: Vennligst angi årsaken til at din forgjenger forlot sin stilling (flere svar mulig).

** Under kategorien «annet» nevner 7 respondenter åremål (avsluttet, ikke fornyet, o.l.) (3 prosent), 4 nevner kommunesammenslåing, mens 9 nevner andre forhold (forhold til familie, rettsstilling, varslersak mot rådmannen, konstituert).

33 prosent oppgir at årsaken er alder/pensjon og 28 prosent oppgir at det handler om karriere (overgang til annen stilling). Videre er samarbeidsutfordringer, enten med politikere eller administrasjon, en betydelig årsak til fratredelse. 29 prosent oppgir at forgjenger valgte å fratre pga. samarbeidsproblemer med politikken, og 10 prosent ga seg pga. samarbeidsproblemer med administrasjonen. Når en sammenlikner tall knyttet til samarbeidsutfordringer som årsak til at forgjenger sluttet med tallene fra kartleggingen til Granheim og Sivertsen (2010) og Baldersheim og Øgård (1999) framkommer det et interessant mønster. I undersøkelsen til Granheim og Sivertsen (2010) oppgir 30 prosent at sluttårsak til kommunedirektøren handler om samarbeidsproblemer med politikere. Vi observerer m.a.o. ikke en stigende trend på samarbeidsutfordringer gjennom det siste tiåret fram til i dag. Derimot framkommer det at samarbeidsproblemer i perioden 1999 – 2010 økte betraktelig. Tilbake i 1999 var det 20 prosent som oppga at forgjenger sluttet som følge av samarbeidsproblemer med politikere, tilsvarende tall knyttet til samarbeidsproblemer med administrasjonen var 10 prosent. Ser vi hele tyveårsperioden samlet, viser trenden at det er en økning i antall kommunedirektører som slutter som følge av samarbeidsproblemer med

politikere. I motsetning til hva man på bakgrunn av medias mange oppslag skulle kunne forvente, viser imidlertid tallet for den siste tiårsperioden fram til i dag at det synes å ha stabilisert seg på et høyere nivå. Naturlig avgang og privat anliggende er (fortsatt) hovedårsak til at kommunedirektører slutter, man finner pull-faktorer, men push-faktorene synes å ha økt. En arbeidsgiver kan gjøre noe med pull- og push- faktorene, både for å sikre høy motivasjon, men også redusere demotiverende forhold.

Vi skal i de kommende avsnittene foreta en dypere analyse av motivasjon for bytte av stilling som kommunedirektør. I rapportens kapittel 2 skisserer vi en mulighet for at kvaliteten på samarbeidet mellom kommunedirektør og ordfører også kan ha betydning for kommunedirektørens motivasjon. Vi har ingen direkte spørsmål om motivasjon som sådan i spørreundersøkelsen, men en indikator kan være om kommunedirektøren har intensjoner om å slutte i jobben. Tabell 3.7 viste at det er litt flere som sier de vil fortsette i stillingen, enn de som har klare eller mer vage slutteplaner. Kan kvaliteten på samarbeidet være av betydning for om kommunedirektørene ønsker å slutte eller ikke? Dette spørsmålet er undersøkt i en multivariat analyse (se vedlegg 4).

Resultatene viser at det i liten grad ser ut til å være politiske forhold som får den gjennomsnittlige kommunedirektøren til å tenke på å slutte. Kun ett av de politiske forholdene – politikerne evne til å gi klare signaler – og et av de organisatoriske forholdene – at det er faste møtepunkter mellom politisk ledergruppe og administrativ ledergruppe - medvirker til at tanker om å slutte avtar. Man kan merke seg at opplevd kvalitet på samarbeidet og hvor godt det politiske samarbeidet mellom partiene i kommunestyret er, begge er forhold som medvirker til å redusere slutteplanene. Disse effektene er likevel ikke signifikante.

Den klart sterkeste effekten er alder. Desto høyere alder, desto færre slutteplaner. I tillegg viser det seg at jo lenger en har vært i stillingen, desto mindre har man planer om å slutte. Til slutt ser vi at etter hvert som kommunestørrelsen øker, så synker også planer om å slutte. Det siste støttes av andre studier på feltet, og tyder på at de fleste som tenker å slutte, gjør det mer ut fra at de har nådd en topp i en karriere (Baldersheim og Øgård 1999; Kronen 2011). Funnene er testet i en logit-regresjon, og analysen gir noe færre signifikante effekter, men desto sterkere effekter av alder og kommunestørrelse.

Hva kan så forklare stabiliteten i kommunedirektørens ansettelsesforhold? I spørreundersøkelsen ble det stilt spørsmål om hvor lenge kommunedirektøren hadde vært i stillingen (se tabell 3.9). Igjen er det gjennomført en multivariat analyse (se vedlegg 5).

Variabelen alder har en tydeligste effekten. Desto eldre, desto lenger blir de i stillingen. Den neste variabelen som slår signifikant inn og som har nest størst effekt er politisk klima. Opplever kommunedirektøren at politikerne opptrer saklig og ryddig, blir de sittende lenger i stillingen. Den tredje variabelen som har effekt på hvor lenge man blir i stillingen er antall hierarkiske nivåer i organisasjonen. Det vil si at desto flere nivå det er mellom kommunedirektøren og tjenesteyting, desto lenger sitter kommunedirektøren i stillingen. Her fanges nok størrelse på kommune opp som en underliggende variabel. Det som virker negativt på kommunedirektørens stabilitet i stillingen er der hvor kommuner har systematiske møter med andre kommuner. Dette handler nok i praksis om at kommunedirektører gjennom hyppig kontakt med andre kommuner oftere får tilbud om jobb i andre kommuner. I tillegg er det mindre stabilitet i stillingen der hvor kommunedirektører har høyere utdanning. Igjen handler nok dette om tilgang på andre stillinger, og her gjennom å ha høyere utdanning.

Oppsummert kan en si at kommunedirektørene er kjennetegnet ved høy utdanning, og forholdsvis lang kommunal erfaring. På tross av økt turnover (målt i antall år i stillingen) preges denne topplederstillingen av kontinuitet. Kommunedirektøren har to karrieremønstre - de som skifter stilling fra kommune til kommune og de som gjør intern karriere i egen kommune. Over halvparten har tenkt å bli værende i nåværende stilling og arbeidssted, 29 prosent kan vurdere et skifte om rette sjanse byr seg, mens 16 prosent vil helt sikkert foreta et stillingsskifte. Viktige faktorer som kommunedirektørene vil vektlegge ved et eventuelt stillingsskifte er kommunens åpenhet for nye tanker, samt politiske forhold. Det er faktorer som ligger utenfor eget handlingsrom til en kommunedirektør, men delvis inne i handlingsrommet til folkevalgte. Hovedmønsteret til at en kommunedirektør fratrer stillingen, er (fortsatt) at de slutter grunnet pensjon eller karriereskifte. Samtidig har samarbeidsproblemer med politikere som sluttårsak stabilisert seg på et relativt høyt nivå.

Hva er det som kan bremse slutteplanene til en kommunedirektør? Av politiske forhold framkommer det at politikernes evne til å gi klare signaler og foreta prioriteringer er sentralt for å påvirke sluttintensjoner. Vi ser også at organisatoriske forhold som faste møtepunkter mellom politisk og administrativ ledergruppe – medvirker til at tanker om å slutte avtar. Den klart sterkeste effekten er alder. Desto høyere alder, desto færre har slutteplaner. I tillegg viser det seg at desto lenger en har vært i stillingen, desto mindre har man planer om å slutte. Hvorfor blir de i stillingen eller hva skaper stabilitet? Igjen viser våre funn at politisk klima slår inn. Kommunedirektører som opplever at politikerne opptrer saklig og ryddig sitter også lenger i stillingen. Alder er imidlertid den variabelen som slår sterkest ut i forhold til hvor

lenge kommunedirektørene sitter i stillingen og dermed bidrar til stabilitet i kommunen. Funnene aktualiserer kapitlets videre søkelys på folkevalgtes ivaretagelse av arbeidsgiverrollen overfor kommunedirektøren og samspillet politikk og administrasjon. Disse spørsmålene belyses i de følgende avsnittene gjennom materialet som er samlet inn i de 10 utvalgte («gode») kommunene gjennom intervjuer med ordførere og kommunedirektører.

3.3 Arbeidsgiverrollen – fra det formelle til en fellesskapsarena

Arbeidsgiverrollen kan beskrives gjennom formelle trekk ved ivaretagelsen av arbeidsgiveransvaret. Det handler da om hvem som gjør hva, og hvordan de gjør det. Samtidig kan arbeidsgiverrollen, som nevnt i kapittel 2, komme til uttrykk gjennom det uformelle og relasjonelle, og ulike arenaer som inngår i det kommunale styringssystemet. For å belyse de formelle møtepunktene og dynamikken som utfolder seg har vi utviklet figur 3.1. Den utfyller figur 1.1 (se innledning) gjennom å beskrive hverdagens kontekst og dynamikk. Konteksten danner på denne måten en ramme for å forstå hvordan arbeidsgiverrollen utøves, og hvordan den henger sammen med andre faktorer slik som rolleforståelse, samhandlingsstrukturer, politisk styring, samspill osv.

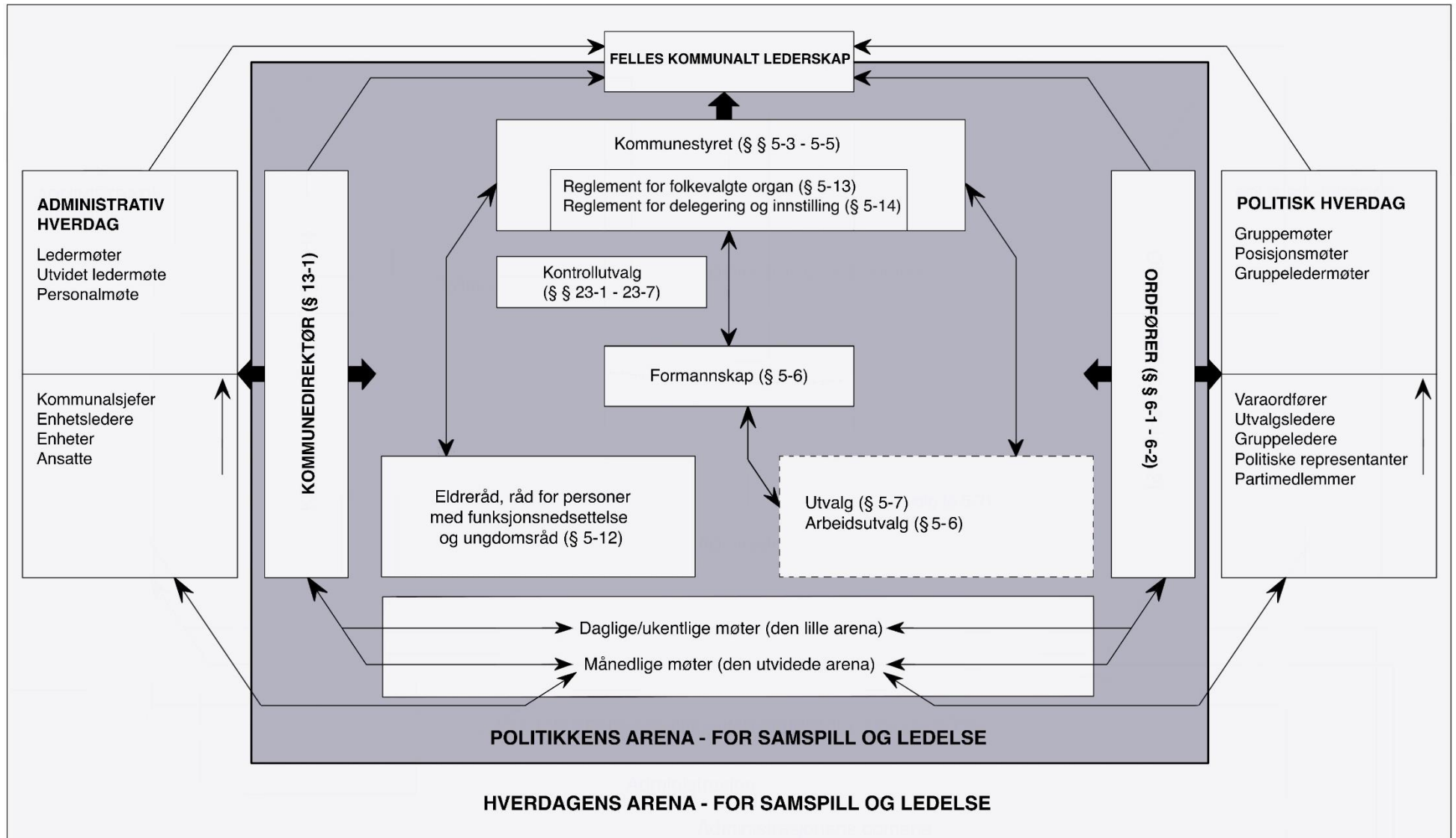
I faglitteraturen beskrives ofte forholdet mellom folkevalgte og administrativt ansatte i en enkel struktur eller relasjon. Det vil si som en tosomhet – ordfører og kommunedirektør, kommunestyre og administrativ toppledergruppe, eller politikk og administrasjon. Figuren søker å utvide en slik dikotom tilnærming til en bredere forståelse av hvordan politiske og administrative strukturer, roller og prosesser opererer: *separat*, men *gjensidig avhengig*, og danner konteksten for forholdet og samspillet mellom ordfører og kommunedirektør, mellom politiske og administrativ toppledergruppe og folkevalgte og administrasjon. Figuren søker også å utfordre en tradisjonell beskrivelse av den kommunale organisasjon som et hierarkisk system (se f.eks. Bukve 2014; Fiva m. fl. 2014; Jacobsen 2020). For å forstå lederskap og prosesser må det kommunale system forstås horisontalt og da som to verdikjeder, med en felles formålsarena. Samlet utgjør strukturen, rollene og prosessen det som betegnes som felles lederskap i kommunal sektor. I de neste avsnittene beskrives hvordan figuren danner ramme for å forstå arbeidsgiveransvaret fra å være en gjensidig relasjon mellom folkevalgte og kommunedirektør til å være arbeidsgiverpolitikken i et større kommunalt samspill.

Hverdagens arena – for samspill og ledelse

Hverdagens arena opererer som to ulike kontekster, men med samme formål som beskrevet i kommunelovens formålsparagraf. Det handler om det lokale folkestyret, og et sterkt og

representativt lokaldemokrati med aktiv innbyggerdeltakelse. Videre skal kommunen yte tjenester og drive samfunnsutvikling til det beste for innbyggerne. Den skal utøve offentlig myndighet, være effektiv, tillitsskapende og bærekraftige. Det vil si at både det politiske og administrative system skal bidra til realisering av dette formålet, men kontekstene for å bidra er ulike. I det videre skal det gis en kort beskrivelse av disse ulike halvdelene som samlet utgjør et felles kommunalt lederskap.

Figur 3.1: Det felles lederskapet



Kommunedirektørens halvdel og den administrative hverdag

Kommuneloven fastsetter rammen for kommunedirektørens rolle, ansvar og myndighetsområde. I ny kommunelov er intensjonen en styrket rolle med blant annet det løpende personalansvaret og ansvar for intern kontroll. Det vil si at kommunedirektøren har et stort lederansvar for den administrative hverdagen, dvs. for hvordan organisasjonen opptrer og presterer. Samtidig kan kommunedirektøren få et (utvidet) makt- og myndighetsområde (handlingsrom) gjennom reglement for delegering og innstilling, vedtatt av kommunestyret. Kommunedirektøren har med andre ord et lovfestet ansvar for den administrative organisasjon, men må også avklare sitt handlingsrom gjennom politikken. Denne tosidigheten i handlingsrommet er en viktig kontekst for kommunedirektørens lederskap.

Kommunedirektøren har selv rett til å delegere sin myndighet. Kommunedirektøren har møte- og talerett i alle kommunale folkevalgte organer, men kan sende en stedfortreder som opptrer på kommunedirektørens vegne. Dette finner en ofte i råd- og utvalgsstrukturen gjennom at kommunalsjefer e.l. er kommunedirektørens representant. Det administrative lederskapet utøves med andre ord ikke av kommunedirektøren selv, men indirekte gjennom delegasjon til andre ledere. Kommunedirektørens lederskap er nå blitt utvidet administrativ ledelse, og danner et nytt utgangspunkt for en sentral del av konteksten for å forstå det felles kommunale lederskapet. Den nye konteksten kan antas å påvirke fordelingen av roller, ansvar og oppgaver. Et aktuelt spørsmål blir derfor om loven har bidratt til klargjøring av eventuelle uklare elementer. Det er et empirisk spørsmål vi vil se nærmere på.

Ordførerens halvdel og den politiske hverdag

Ordfører velges av kommunestyret og er møteleder i kommunestyret og formannskapet. I hovedsak er ordførerens rolle, ansvar og myndighetsområde fastsatt i loven. Kommunestyret og formannskapet kan gi ordføreren utvidet myndighet på enkelte områder. Gis en slik delegert myndighet må ordføreren rapportere til kommunestyret om hvordan den er benyttet. I ny kommunelov, som analysert i rapportens del 2, er ordførers rolle styrket, men ikke på bekostning av kommunestyret.

Kommunestyret velger selv medlemmer til formannskap og utvalg. Ordfører og varaordfører er hhv. leder og nestleder av formannskapet, men kommunestyret må selv velge leder og nestleder i utvalg. Det gir en lederkabal som ikke kun består av ordfører og varaordfører, men en utvidet politisk ledergruppe som kan bestå av flere representanter. Disse lederne er ikke på delegert myndighet fra ordfører, men som valgte ledere av et kommunestyre. Disse lederne

(ordførere, varaordførere og utvalgsledere) er betegnet i kommuneloven og inngår formelt i det felles kommunale lederskap. I tillegg er det andre lederroller som opptrer i den politiske hverdag. Gruppeledere er valgte ledere av partier eller partigruppen selv. De representerer en større gruppe av folkevalgte/politiske representanter. Gruppeledere og politiske representanter svarer i tillegg til eget lokalstyre og medlemsgruppe. Denne politiske prosessen og dynamikken er en sentral kontekst for å forstå hvordan det politiske organisatorisk liv er, og hvordan det legger rammene for ordføreren som politisk leder, kommunestyret som kollegial politiske ledelse, og det felles politiske-administrative lederskapet. Ny kommunelov kan på denne arenaen komme inn og ha en forebyggende rolle gjennom tydeliggjøring av oppgaver og ansvarsområder. Det vil være et empirisk spørsmål som belyses i de følgende avsnittene.

Politikkens arena - for samspill og ledelse

Hverdagens arena blir politikken arena når den politiske struktur aktiviseres for de ulike møterunder. Den håndteres i den lille (mellom få deltakere), til den utvidede (mellom administrativ og politiske toppledergruppe), og til de folkevalgte arenaer hvor politikken debatteres og vedtas. Denne arenaen har et levende iboende element gjennom de ulike arenaer, sammensetning av aktører, og hverdagens bakrom – både administrativt og politiske. Navigering i dette farvannet krever kompetanse, nettverk, forhandling, makt og smidighet. Sentralt i dette står arbeidsgiverrollen og arbeidsgiverpolitikken. Ikke bare formelt gjennom håndtering av arbeidsgiveransvaret, men i praksis gjennom atferd. Det handler om forholdet mellom kommunedirektør og ordfører, mellom utvidet politisk og administrativ ledergruppe og forholdet mellom folkevalgte og administrasjon. Samspillet på disse tre arenaene vil være fokus for videre analyse av arbeidsgiveransvaret i praksis.

3.3.1 Ulike arbeidsgiverroller

Det å ivareta, utvikle og å få det beste ut av en organisasjons menneskelige ressurser har vært sentrale forskningstema innen ledelses- og organisasjonsfeltet (Bentzen 2017; Boxall og Purcell 2016; Groenfeld og Steijn 2016). Interessen for fagfeltet finnes igjen i praksisfeltet der man både i det private næringslivet og offentlig sektor har fått øynene opp for at det å sette de menneskelige ressursene først henger sammen med suksess både når det gjelder avkastning, kvalitet, måloppnåelse, innovasjon og det å skape merverdi (Bennington and Moore 2011; Kuvaas og Dysvik 2020; Lai 2019; Pfeffer 1998). Ikke minst ser vi dette gjøre seg gjeldende i

en offentlig sektor kjennetegnet av å være menneskeintensive organisasjoner, der tilgangen på kvalifisert arbeidskraft innenfor flere sektorer begynner å bli knapp.

Denne forskningen har i liten grad omhandlet arbeidsgiveransvar og personalledelse overfor toppledere i den offentlige sektoren generelt eller den kommunale sektoren mer spesifikt. Faglitteraturen beskriver hvordan personalledere på ulike nivå fra toppledernivå via mellomledernivå til førstelinjeledernivå bør eller faktisk ivaretar personalansvaret i den offentlige sektoren. Men hvordan folkevalgte ivaretar arbeidsgiveransvaret og utøver personalledelse overfor kommunedirektøren er i stor grad fraværende. I den grad temaet omtales i faglitteraturen, berøres det overfladisk og da i forbindelse med beskrivelser av samspillet mellom politikk og administrasjon mer overordnet. I kommunesektoren finner vi arbeidsgiverrollen beskrevet i kommuneloven, folkevalgtopplæringen til KS, samt noen andre informasjonsskriv utviklet av KS sentralt med tanke på kommunene og deres arbeidsgiveransvar overfor kommunedirektøren.

I KS folkevalgtprogrammet 2019 – 2023 (s. 103) under overskriften «Folkevalgtes arbeidsgiveransvar for kommunedirektøren» trekkes følgende frem:

«Kommunestyret og fylkestinget er arbeidsgiver for kommunedirektøren.
Kommunedirektøren ansettes av, og rapporterer til, kommunestyret og fylkestinget.
Kommunedirektøren har slik sett ingen enkeltperson å forholde seg til som sin arbeidsgiver, men et kollegialt organ.»

Videre heter det (s. 103):

«Arbeidsgiveransvaret for kommunedirektøren handler blant annet om å opptre på en slik måte at konflikter forebygges, og at det er et godt tillitsforhold mellom dere folkevalgte og kommunedirektøren»

Sitatene viser at arbeidsgiveransvaret er plassert, at arbeidsgiver (kommunestyret) skal opptre på en slik måte at konflikter forebygges, og at tillit står helt sentralt i arbeidsgiverrelasjonen. For å understreke arbeidsgiveransvaret til de folkevalgte utviklet KS Hovedstyre 24. juni 2019 seks prinsipper knyttet til arbeidsgiveransvaret for kommunedirektøren. Vi har trukket fram fire av disse som er særlig relevante for vårt prosjekt:

- Ved ansettelse av kommunedirektør skal det inngås en arbeidsavtale

- Ved tilsetning anbefales det å forhandle frem en sluttavtale om at kommunedirektøren frasier seg sitt oppsigelsesvern som øverste administrative leder mot etterlønn og ev. andre løsninger.
 - Det løpende arbeidsgiveransvaret for kommunedirektøren omfatter å søke å forebygge konflikter, avklare roller og bygge tillitsrelasjoner mellom folkevalgte og kommunedirektøren, som er bredt forankret i kommunestyret
 - Det bør gjennomføres utviklingssamtale med kommunedirektøren en gang i året

KS folkevalgtprogram 2019-2023 Folkevalgtes arbeidsgiveransvar (s. 10) understreker dessuten:

«[A]rbeidsgiveransvaret for kommunedirektøren må ivaretas etter de samme prinsippene som for andre ansatte i kommunen, selv om det er representanter fra den politiske ledelsen som følger det opp»

Ansvar er plassert. Det interessante spørsmålet er hvordan det ivaretas ute i kommunene. Før vi går nærmere inn på dette spørsmålet, vil vi trekke opp noen styringsperspektiver. Disse kan gi oss noen begreper til å forstå og tolke hvordan arbeidsgiverrollen/personallederrollen i den kommunale sektoren ivaretas av de folkevalgte. Vi har valgt å dra veksler på tre styringsperspektiver slik disse kommer til uttrykk i forvaltningslitteraturen i dag (Bentzen 2017; Bøgh Andersen m.fl. 2017; Øgård 2014). Begrunnelsen for disse er at de i et personalledelsesperspektiv representerer ulike forståelser av det å ivareta, utvikle og å få det beste ut av en organisasjons menneskelige ressurser. I det første perspektivet trekker vi trådene tilbake til det weberianske idealet for styring betegnet som Public Administration (PA). Det andre er representert ved samlebetegnelsen New Public Management (NPM), mens det tredje går under betegnelsen New Public Governance (NPG).

Gjennom PA perspektivet får vi et bilde av de folkevalgte som ivaretar arbeidsgiveransvaret slik at det er et klart skille mellom politikk og administrasjon. Samspillet er preget av klare hierarkiske linjer og forståelse av klare roller. Det råder et distansert og formelt forhold, der lojaliteten fra kommunedirektøren overfor folkevalgte gjengjeldes gjennom jobbsikkerhet i form av livslang karriere. Utfordringen er å få kommunedirektøren til å etterleve de beslutningene som er fattet av de folkevalgte. Dette søker man å sikre gjennom byråkratisk etikette eller pliktetikette og de regler og rutiner som er satt, og vedtak som er fattet. Folkevalgt personalledelse handler innenfor denne modellen om å sikre stabilitet og forutsigbarhet for kommunedirektørens virke og oppdrag. Så lenge det råder gjensidig respekt, lojalitet og

stillingen (kommunedirektør) ivaretas i henhold til gjeldende avtaler, regelverk og spilleregler, er oppfatningen at dette går bra.

Gjennom NPM perspektivet framkommer det vesentlige endringer i de folkevalgtes arbeidsgiveransvar. Med NPM gjør et nyliberalistisk idesett sitt inntog i personalledelsesfeltet. For personalledere innebærer det at idealet om byråkratisk ordentlighet og lojalitet erstattes av søken etter og stimulering av konkurranse og resultatoppgåelse. Det handler om å dyrke fram den rette kompetansen og motivere for å levere mer effektive tjenester. Videre handler det om å gi rom for utøvelse av ledelse, men samtidig plassere ansvaret for oppnådde resultater klart og tydelig hos kommunedirektøren. For at prinsipalen (kommunestyret) skal sikre seg at agenten (kommunedirektøren) gjør som prinsipalen har vedtatt, innføres ulike styringsverktøy i form av mål, kontrakter, evaluering og resultatstyringssystemer. Et viktig tillegg i så måte blir å utvikle motivasjonssystemer som straffer eller belønner prestasjoner alt etter om en når eller ikke når de oppsatte resultatmålene. Dette igjen stimulerer til bruk av prestasjons- eller åremålskontrakter.

Det sentrale argumentet i NPG perspektivet er at om offentlig sektor skal kunne håndtere ressursknapphet og stadig mer sammensatte og utfordrende problemer, må personalleder stimulere til økt samarbeid. Det handler ikke lenger om å dyrke et individfokus med konkurranse i sentrum, men om å føre en personalpolitikk som fremmer samarbeid. Gjennom en slik dreining i synet på motivasjon framstår tillitsbegrepet som helt sentralt. Fokus dreies vekk fra belønning og insitamenter rettet mot finansiell og ytre belønninger til det Bentzen (2017:112) beskriver som det:

« «[Å] skabe mening, give anerkendelse og understøtte oplevelsen av samhørighed ved at være en del af et stærkt arbejdefællesskab».

I vårt tilfelle handler det om å utvikle en tettere ledelsesrelasjon mellom de folkevalgte og kommunedirektøren. En relasjon bygd på tillit, slik at eventuelle feil som kan oppstå blant de folkevalgte eller hos kommunedirektøren, vil kunne la seg ordne gjennom dialog. Det handler om en nærværende og delegerende politisk ledelse som tilrettelegger for kommunedirektørens lederoppdrag og som ikke har behov for detaljert kontroll, men gjensidig respekt og forståelse for hverandres oppdrag. På den måten beveger man seg et steg i retning av det som av Svava (1994) er blitt betegnet som «Facilitative Leadership in Local Government», dvs. samarbeidsorientert ledelse med vekt på gjensidig anerkjennelse innen leder-teamet.

På bakgrunn av de 10 case studiene, som er definert som «best case-kommuner», vil vi gi beskrivelser av hvordan arbeidsgiverrollen ivaretas av de folkevalgte. Er det en tradisjonelle offentlig administrasjonslinjen (PA), en resultatorientert linje, eller handler det om tillit og samskaping?

3.4 Kommunestyret som profesjonell arbeidsgiver (hvem, hva og hvordan)

Kommunestyret har, som nevnt, det overordnede ansvaret for arbeidsgiverpolitikken i kommunen. I dette avsnittet skal vi se på hvordan kommunestyret ivaretar rollen som arbeidsgiver overfor kommunedirektøren.

I intervjuene kommer det frem at 9 av de 10 casekommunene har delegert arbeidsgiveransvaret overfor kommunedirektøren. Delegasjon gjøres til et utvalg, under betegnelser som forhandlingsutvalg, arbeidsgiverutvalg eller arbeidsgivernemd. Utvalgene består ofte av ordfører, varaordfører og leder av mindretallet. Informantene er tydelig på at det er behov for et utvalg, da formannskapet og kommunestyret er for mange aktører til å kunne gjennomføre gode utviklingssamtaler med kommunedirektøren:

«Jeg opplevde veldig tidlig at det å sitte og ha den nære gode dialogen med rådmannen inn i et formannskap på syv...Det var lite godt for både meg og han og egentlig for hele dialogen. Så vi nedsatte en arbeidsgivernemd som består av ordfører, varaordfører og en fra opposisjonen som sitter i formannskapet» (ordfører)

Utvalgene gjennomfører 1 – 2 faste møter i året. I forkant av samtalene foretas skriftlige evalueringer på gitte kriterier. Enkelte beskriver at evalueringene gjøres i drøfting med formannskapet og administrativ ledergruppe, mens andre foretar en 360-grader skriftlig evaluering*¹³. Uavhengig av metode er evalueringene konsentrert rundt mål- og resultatoppnåelse, lederskap, organisatorisk utvikling og iverksetting av politiske vedtak. Det handler om oppfølging av kommunedirektørens resultater som administrativ toppleder og kommunedirektørens lønnsfastsettelse. Andre punkter på møteagendaen er ikke basert på evalueringer, men mer en åpen dialog rundt aktuelle tema. Eksempler på dette er fremtidige utfordringer som kommunen går i møte og samspillet politikk og administrasjon. Disse temaene kan variere basert på hva som er aktuelt. Mindre utbredt i samtalene er utvikling av kommunedirektøren.

¹³ 360 graders evaluering er en metode der lederen evalueres fra flere nivåer (Kuvaas og Dysvik 2020)

Ordførerne var tydelige på at de ønsket en kompetent og inspirert kommunedirektør som både i form av seg selv og sine ansatte har den nødvendige kompetansen som skal til for å sikre oppdraget. Den politiske velviljen er stor for at kommunedirektøren avsetter tid til egen utvikling. Samtidig presiseres det at de folkevalgte i stor grad overlater egen utvikling til kommunedirektøren selv. Dette er et bilde som også kommunedirektørene beskriver. Flere har det regulert i arbeidsavtalen sin, men det presiseres at dette er noe de selv har ansvar for å benytte seg av. De synes heller ikke å forvente at kommunestyre, formannskapet, utvalg eller ordfører ivaretar dette. Følgende sitater fra våre intervjuer med kommunedirektører er i så måte illustrerende:

«Det ivaretar jeg selv» (Kommunedirektør)

«Husk at toppleder er mer en rolle/tilstand enn en jobb. En må ha høy grad av selvstendighet» (Kommunedirektør)

Å skape rom for kommunedirektørens egenutvikling er med andre ord ikke et aktivt arbeidsgiveransvar som ivaretas av kommunestyret eller av de organer som ivaretar det på delegasjon. Det er heller ingen store ambisjoner eller forventinger til dette. Mange respondenter driver likevel med utvikling av egen kompetanse på eget initiativ.

*«har tatt 30 studiepoeng på et tema det er viktig at jeg kan noe om»
(Kommunedirektør)*

«det ivaretar jeg selv gjennom ulike interessante prosjekter, styreverv og deltakelse i nettverk» (Kommunedirektør)

Andre sikrer sin egen utvikling indirekte gjennom å utvikle kompetansen til de rundt seg.

*«jeg har flinke folk rundt meg og jeg lever på at jeg har flinke medarbeidere»
(Kommunedirektør)*

«jeg har noen utviklingsmidler, og har brukt noe på utdanning, men nå bruker jeg det på kommunalsjefer» (Kommunedirektør)

Det framkommer at kommunedirektørene ivaretar egen utvikling selv. Vi finner de som tar formell utdanning i form av mastergrader, de som tar enkeltkurser ved utdanningsinstitusjoner, og de som sikrer egen utvikling gjennom faglige og kollegiale nettverk. Det forekommer også som, det er vist til, at kommunedirektøren sikrer egen kompetanse gjennom å la medarbeidere få høynet formell kompetanse og gjennom

erfaringsoverføring fra dyktige medarbeidere for å sikre økt forståelse og utvikling av seg selv og egen organisasjon

Et grunnleggende dokument i kommunestyrets arbeidsgiveransvar overfor kommunedirektøren er *arbeidsavtalen*. Avtalen sammen med lovverket regulerer forholdet mellom kommunestyret og kommunedirektøren formelt. I intervjuene ble det spurt om hvorvidt kommunedirektørene hadde sluttavtale. Av de 10 kommunene som vi har studert nærmere, var det ingen av kommunedirektørene som sa at de hadde denne typen av avtaler. Svarene de ga var av en pragmatisk karakter. «Er det slutt så er det slutt». De synes å være tydelige på at det handler om legitimitet og tillit. Mister man dette, ser de ingen vits i å klamre seg fast. Stillingen er av en slik karakter at om man kommer på kant med flertallet i kommunestyret, er man «ferdig», og da handler det om å finne seg noe annet å gjøre. Følgende sitater er illustrerende for hva vi her søker å få fram.

«nei, jeg slutter når jeg slutter. Jeg kan jo få en annen stilling. Å ha sluttavtale er opphav til kaos. Jeg slutter før jeg får sparken – tillit er viktigere. Å sitte å klamre meg til stolen uten tillit? Nei, takk.» (Kommunedirektør)

«Vil ikke binde meg til pulten. Vi finner en minnelig løsning. Vi danser sammen, og når vi ikke lenger vil danser sammen – så finner vi ut av det» (Kommunedirektør)

Oppsummert kan en si at i de 10 kommunene («gode») som vi har studert mer inngående, blir den formelle delen av arbeidsgiverrollen ivaretatt gjennom delegasjon. Utvalget benevnes ulikt, men består i hovedsak av ordfører, varaordfører og leder for mindretallet, og de gjennomfører, minst, en årlig utviklingssamtale. Som vist i kapittel 2 ivaretar et flertall av kommunene i spørreundersøkelsen arbeidsgiverrollen på en slik måte. Utviklingssamtalene baserer seg på evalueringer, og der fokuset er mål, resultat, lederskap, organisatorisk utvikling og politiske vedtak. Arbeidsgiverutvalgene, og da indirekte kommunestyrene, er i mindre grad opptatt av kommunedirektørens utvikling. I kapittel 2 framkommer det at dette et trekk ved flertallet av kommunene i spørreundersøkelsen. Egen utvikling må kommunedirektøren innholdsmessig ivareta selv. Ingen av informantene oppgir at de har sluttavtale, og flere uttrykker at det er en unødvendighet. De vil frivillig forlate kommunedirektørstolen om ikke de nødvendige vilkår er til stede.

I spørreundersøkelsen, beskrevet i kapittel 2, ble det spurt om hvorvidt arbeidsavtalen inneholdt tydelige resultatkrav og presisering mht. arbeidsområder og arbeidsoppgaver.

Tabell 3.11 Resultatkrav og presiseringer mht. arbeidsområder og arbeidsoppgaver i arbeidsavtalen, kommunedirektør (N= 203-205), prosent.

	Resultatkrav	Presiseringer mht. arb.områder og arb.oppgaver
I svært liten grad/ikke i det hele tatt	24,9	19,7
I liten grad	25,9	25,6
I noen grad	33,7	29,6
I stor grad	14,6	22,7
I svært stor grad	1,0	2,5
Totalt	100	100

* Spørsmålstekst i undersøkelsen: I hvilken grad inneholder din arbeidsavtale resultatkrav og presiseringer mht. arbeidsområder og arbeidsoppgaver.

Over 50 prosent av kommunedirektørene har i svært liten eller liten grad tydelige resultatkrav i arbeidsavtalen. Det er kun 15 prosent av kommunedirektørene som har resultatkrav i arbeidsavtalen i stor eller svært stor grad. Når det gjelder presiseringer av arbeidsområder og arbeidsoppgaver i arbeidsavtalen, er det 46 prosent som har det i svært liten eller liten grad. Samtidig oppgir 24 prosent at de i stor eller svært stor grad har det tydelig innarbeidet i arbeidsavtalen. Det er med andre ord forskjell mellom kommuner på hvorvidt arbeidsavtalen inneholder tydelig resultatkrav, og/eller tydelige presiseringer av arbeidsområder og arbeidsoppgaver. Samlet sett viser intervjuene og spørreundersøkelsen at arbeidsavtalen er i varierende grad brukt som et arbeidsgiververktøy.

I intervjuene er *tillit* ett av begrepene som kommer opp, og tilliten synes å måtte ligge både i relasjonen ordfører og kommunedirektør, men også i det større politiske rom. For å gi en dypere forståelse av hvordan arbeidsgiverrollen ivaretas, vil vi se denne rollen i forhold til modellen for det felles lederskapet (se figur 3.1). Det handler om forholdet mellom kommunedirektør og ordfører, mellom utvidet politisk og administrativ ledergruppe og forholdet mellom folkevalgte og administrasjon. Disse tre arenaene vil være fokus for videre analyse av arbeidsgiveransvaret i praksis.

3.4.1 Arbeidsgiverrollen og samspillet i tosomheten – ordfører og kommunedirektør

Både ordførere og kommunedirektører beskriver et profesjonelt, men nært samarbeid. De anser det som en forutsetning for et godt felles lederskap. Blant annet uttalte to av informantene:

«vi er avklart på at vi sammen er kommunens toppledelse» (kommunedirektør)

«jeg og kommunedirektøren må oppfattes som en enhet» (ordfører)

De beskriver en hverdag med daglig kontakt og lav terskel for å søke hverandres dialog. Enten fysisk eller digitalt. Relasjonen er bygd på lojalitet, tillit og respekt. De ønsker å involvere og inkludere hverandre, ha klare roller, der kommunikasjon og informasjon står sentralt.

Vi er opptatt av rollen. Når den er ryddig, så kan vi gå i hverandres bed... vi må være tett på, men likevel ha fingrene av fatet (Ordfører)

Vi må ha lav terskel for å snakke, for vi må gjøre hverandre gode... da må vi hele tiden ligge i forkant og informere om saker som dukker opp (Kommunedirektør)

Vi snakker med hverandre raskt, da vet vi når vi er i hverandres rede. Vi spiller hverandre gode og for det beste for kommunen. Så har vi tydelige roller, da er det mulig å gå litt i/over på hverandres banehalvdel for å få best mulige resultater» (Ordfører)

«Vi er oversettere. Fra politikken til administrasjon, men også fra administrasjon til politikken. Jeg oversetter til kommunedirektør og han oversetter til meg. Vi må være smidige og baute oss frem». (Ordfører)

Det framkommer at ordføreren og kommunedirektøren må være en dynamisk duo. De må ville hverandre vel og ha god rolleforståelse. Disse betingelsene fremstår nærmest som forutsetninger for å kunne jobbe i gråsoner mellom politikk og administrasjon. Gråsoner som betegnes som «banehalvdeler» og «hverandres bed». De anerkjenner med andre ord at den kommunale organisasjon er tosidig, men gjensidig, hvor de står i hvert sitt lederskap, men også sammen må utøve lederskap. De må bygge hverandre opp, men også håndtere at de hver for seg står som øverste leder i en større kontekst. Det beskrives som å være *oversetter* til og fra politikk/administrasjon. I denne tosomheten er ikke arbeidsgiverrollen fremtredende. De

fremstår heller som gode kollegaer, som legger grunnlaget for det større samspill der arbeidsgiverrollen står sentralt. I det følgende skal det illustreres.

3.4.2 Det utvidede lederrom

Deres forståelse av roller, samhandling og relasjon, som samlet utgjør en arbeidsgiverpolitikk, tar de med seg over til det større politiske og administrative lederrom. Det handler både om faste ukentlige og månedlige møter. I disse møtene deltar utvidet administrativ ledergruppe, politisk sekretariat, men også andre politiske ledere som varaordførere, utvalgsledere, leder for mindretall.

De ukentlige møtene er ofte en mindre lederarena, konsentrert til ordfører, varaordfører, kommunedirektør og kommunalsjefer. Møtene handler om den operative hverdag, og hvor agendaen er oppfølging av politiske vedtak, planlegging og gjensidig orientering. *Hvem gjør hva og når.*

Vi har daglig kontakt, men også faste ukentlige møter. Det møtet går mer på planlegging og gjensidig orientering (Kommunedirektør)

I de månedlige møtene utvides lederarenaen til å inkludere utvalgsledere, leder for mindretall, saksbehandler av politiske saker og politisk sekretariat. I disse møtene settes sakslister for kommende møterunde, en tar opp orienteringer og temaer på tvers av ledergruppene.

Jeg har månedlig møte med utvidet politisk- og administrativ ledergruppe.... her er det orienteringer og temaer som politikere har fanget opp og som må gis til meg (Kommunedirektør).

Det månedlige møtet er et politisk saksmøte. Vi stiller forberedt fra administrasjonen og går gjennom utvalgene og setter agenda. Vi saksbehandler ikke. Kun sakskart, og her er det et grensesnitt. (Kommunedirektør)

Beskrivelsene fra tosomhet til det utvidede lederrom er uformelle og formelle arenaer hvor politikken ennå ikke er satt i spill. Dette er man tydelig bevisst på, og det betegnes ikke som rolleavklaring hos informantene, men det kommer til uttrykk i betegnelser som grensesnitt. Grensesnittet skal sikre møtenes formål og aktørenes rolle. Det holder politikken utenfor disse arenaene, men det inkluderer og involverer flere politiske og administrative roller som indirekte handler om arbeidsgiverrollen. Møtepunktene skal være fri for politikk, men legger grunnlaget for dialog, tillit og samhandling. Etter disse møtene settes politikken i spill når sakslistene sendes ut til alle folkevalgte. Da går sakene fra administrasjonens bord til det

politiske rom. Da aktiviseres hele den politiske hverdag, fra medlemsmøter, gruppemøter, posisjonsmøter og gruppeledermøter. Sakene debatteres, og det forhandles på kryss og tvers. I det videre vil ikke den politiske hverdag beskrives, men en skal sette fokus på hvordan den administrative og politisk storarena operer som arbeidsgiver og i et samspill.

3.4.3 Den store arena

Formannskapsmodellen ligger fast i alle casekommunene, men utvalgsstrukturen varierer. På tross av noe variasjon, er det et fellestrekk at det er egne utvalgsledere, og det er kommunalsjefer/fagledere som er kommunedirektørens representant i utvalgene. Her utøves en form for distribuert ledelse, der ledelse først og fremst handler om det ansvar som en organisasjon, en gruppe eller en enhet sammen har for å fatte beslutninger og gjennomføre disse i praksis.

Kommunalsjefer har direkte dialog med utvalgsledere (Ordfører)

Jeg samhandler med alle, og jeg har relasjon til alle. Jeg kjører ikke stalinistisk linjer, mine fagfolk svarer ut (Kommunedirektør)

Et slikt distribuert lederskap er ikke uproblematisk, og en av kommunedirektørene beskrev det på denne måten.

Vi bruker tid på å lande de andre politiske og administrative kontaktflatene. Her må ordfører og kommunedirektør være diplomater. Uklarheter foregår på andre arenaer og det må vi håndtere (Kommunedirektør)

Strukturen er med andre ord et opphav til en god, men også utfordrende arbeidsgiverrolle og samspillsarena mellom politikk og administrasjon, og hvor ordfører og kommunedirektør står sentralt.

Kommunestyremøter er storarenaen. Der deltar alle folkevalgte, politiske sekretariat og ofte hele kommunedirektørens ledergruppe. Det er på denne arenaen det felles kommunale lederskapet kommer til uttrykk i praksis, og hvor ordfører og kommunedirektør har ulike roller, men samtidig må opptre i et dyadisk lederskap. Sitatene under beskriver hvordan arbeidsgiverrollen ivaretas av kommunestyret, gjennom en kultur, men også hvordan ordfører og kommunedirektør må arbeide for å lede og navigere i det store rom.

I kommunen vektlegger arbeidsgiver at jeg skal lykkes i leveransen min (Kommunedirektør)

Jeg har ikke klubbe... det er andre enn meg som eventuelt også irttesetter. Får vi en galopphest overfor administrasjonen, så kommer tømmene fra flere. (Ordfører)

Vi har jobbet mye med rolleforståelse. Politikerne hevdet de bare kjente en person og det er rådmannen. Underdirektørene er også viktig. De jobber tett på politikerne og vi må ha ansvarsgrenser (Ordfører)

Ordfører gjør et godt forarbeid. Ordfører sikrer kommunestyret, men også gode arbeidsvilkår for administrasjonen (Kommunedirektør)

Kommunedirektøren leser det politiske bildet. Han innstiller så er alt annet opp til politikerne (Ordfører)

Det handler om klokskap for blant annet lokaldemokrati. Gjør alle gode og ha respekt (Kommunedirektør)

En slik kultur kommer ikke av seg selv. Ordfører og kommunedirektør må legge ned et godt ledelsesmessig arbeid i forkant og i hverdagen for å lede og navigere i det store rom.

Så føler nok opposisjonen at de er sett og ivaretatt. Det er partier som ikke sitter i formannskapet, og da må jeg passe på å inkludere de (Ordfører)

Jeg har gruppeledermøte hver uke. Koalisjonen må være tett og jeg må balansere ting. (Ordfører)

Vi var begge enige om at involvering av alle politikere var viktige og at vi skulle vise de hvor vi skulle. Vi har en rådmann som er god på kommunikasjon og tegne fremtidsbilder. Så var det viktig at vi fikk felles virkelighetsforståelse. Og vi kjørte en omfattende prosess med blant annet kommuneplanen (Ordfører)

Vi trenger tillit fra politikk for at vi skal ha handlingsrom. Da må vi orientere hverandre. Vi vil ikke ha forsvarsposisjon. Vi vil ikke ha overraskelser. Vi er på lag. (Kommunedirektør)

En god arbeidsgiverrolle ivaretas m. a. o. ikke av et fåtall personer, eller kun i de formelle samtaler. Det er etablert en arbeidsgiverkultur hvor det politiske miljøet er villig til å gå inn og stoppe/korrigere folkevalgte som trør inn på den administrative banehalvdelen. Motsatt framkommer det at kommunedirektøren også tar del i arbeidsgiveransvaret og for arbeidsgiverpolitikken i den større sammenhengen gjennom å signalisere tydelighet overfor folkevalgte i kommunestyret i form av direkte tale. Så kan en god arbeidsgiverstruktur legge

et fundament for en god relasjon. En god relasjon der ordfører og kommunedirektør har klare roller og et grunnleggende ønske om at begge skal lykkes. Denne relasjonen tas med inn et mer systematisk arbeid rundt oppfølging av kommunedirektøren, men synes ikke avgjørende. To av informantene beskrev det som følger:

Den dialogen er ikke så viktig, for det er den daglige dialogen som er førende. Her tar vi større og mindre utfordringer som vi har. Vi er tett, og kan komme med anbefalinger til hverandre. Blant annet om timing, og stå sammen i prosess. Der er vi avklarte. (Ordfører)

Så sparer jeg ikke punktene til samtalen. Jeg tar det underveis. (Kommunedirektør)

Det avgjørende synes å være at de kan bygge en relasjon dem imellom, og ta den med inn i hverdagens ulike arenaer. Det er der en god arbeidsgiverrolle og arbeidsgiverpolitikk kommer til uttrykk, og den henger sammen med og har også betydning for samspillet.

Arbeidsgiverrollen og samspillet uttrykkes i hverdagens tosomhet, men må også forstås i den utvidede hverdagen og det helhetlige politiske og administrative rom. Det handler om relasjon mellom to toppledere, men også ledelse av hver deres arenaer som samlet sett skal utgjøre en politisk og administrativ felles ledelse av den kommunale organisasjon. Hvordan denne grunnmuren legges, pleies og forvaltes, synes helt avgjørende for hvordan helheten fungerer. Det starter med ordfører og kommunedirektør, men uttrykkes numerisk sett gjennom atferden til antall folkevalgte, politiske sekretariat og administrativ ledergruppe. En kommunedirektør uttrykte det slik:

Samarbeid og godt samspill mellom politikk og administrasjonen står og faller på samarbeidet mellom ordfører og rådmann. (Kommunedirektør)

Det er tre punkter som synes sentrale for å få til en god arbeidsgiverrolle og et godt samspill mellom politikk og administrasjon. Det handler om å avstemme rollen og samspillet mellom ordfører og kommunedirektør. Det neste er å løse utfordringer som eventuelt kan oppstå mellom folkevalgte og kommunedirektøren/administrasjonen, og det siste er politisk og administrative lederskap. Alle tre faktorer må være til stede for å lykkes med å være en god arbeidsgiver overfor kommunedirektøren. I det neste avsnitt skal vi ta for oss disse tre faktorene og belyse hvordan casekommunene håndterer dem.

3.5 Forutsetninger for en god og profesjonell arbeidsgiverrolle

Ordførerne og kommunedirektørene beskriver et profesjonelt og nært samarbeid. De må ha klare roller, men også god kommunikasjon og informasjon på tvers. De må være hverandres oversetter, og håndtere de ulike arenaer. De må felles, men hver for seg utøve et godt lederskap, og håndtere utfordringer som oppstår. I det videre skal vi se på hvordan de avklarer rollen, hvordan de håndterer utfordringer, og hvilken type ledelse som kreves for at helheten skal fungere.

3.5.1 Rolleavklaring

Gitt at rolleavklaring står sentralt, hvordan søker de å etablere relasjonen og avklarer rollene? I utvelgelse av case var erfaring fra stillingen et kriterium. Vi søkte «gode» case med ny ordfører, ny kommunedirektør, samt der hvor begge hadde lang erfaring fra stillingen. Innledningsvis skal vi ta for oss der hvor hhv. ordfører eller kommunedirektør tiltrer som ny. Hvordan søker de da å avklare rollene? I det neste skal vi se på hvordan rolleavklaring kan utvikles over tid. Endrer det seg?

Når ny ordfører tiltrer

Informantene oppgir ulike måter å avklare rollene når ny ordfører tiltrer. Det kan handle om kjennskap fra tidligere, en etablert kultur eller en aktiv kommunedirektør som «spiller ordfører god». Under er det trukket frem ulike sitater som eksemplifiserer dette.

I en av kommunene kjente den nye ordføreren sin kommunedirektør fra tidligere verv i politikken. Det skapte en trygghet ved tiltredelse for ordfører:

Jeg kjente kommunedirektøren. Var i formannskapet i to perioder og har vært gruppeleder. Så jeg hadde en trygghet og styrke som gjorde at det ble enklere når jeg ble ordfører. Vi måtte lage vår arbeidsdeling. Jeg og kommunedirektøren har regelmessige oppdateringsmøter og erfaringsutveksling. (Ordfører)

Kjennskap kan stå sentralt, men også kultur. I en av de andre kommunene handler det opp å gå opp prinsippene for hvordan de gjør det.

Ordføreren som tiltrådte ved sist valg, var spørrende til administrasjonen. Vi ble enige om prinsippet om åpenhet og ryddighet. Dette førte til at ordfører senket skuldrene. Vi kjører stramt og er en effektiv kommune. Det råder en bevissthet om dette rundt om i kommunen. (Kommunedirektør)

En tredje tilnærming er en aktiv kommunedirektør som handlet bevisst gjennom å «gjøre ordfører god» gjennom blant annet innsikt, involvering og videreutvikling av sin kompetanse.

Da ordfører tiltrådte var det min oppgave å gjøre ordfører så god som mulig. Spørsmålet var hvordan vi kunne heve kompetansen. Jeg inkluderte ordfører i det bredere arbeidet i administrasjonen, støttet ordfører til å ta utdanning innen organisasjon og forvaltningskunnskap. Vi har i flere år arbeidet med å få ordføreren til å forstå hvordan den profesjonelle organisasjonen fungerer. Det er viktig å få ordfører så god som mulig. (Kommunedirektør)

Sitatene viser flere veier til en god rolleavklaring, men alle finner ikke «form og farge» umiddelbart. Det kan ta tid, og gjerne gjennom flere runder. Ordfører og kommunedirektør i en av kommunene, beskriver det slik:

Ordfører var og er fortsatt litt uvant med ordførerrollen. Vedkommende liker godt rollen og det å stå i front. Ordfører er positiv som vesen og trives tydelig godt i rollen. Vedkommende vil mye og beveger seg av og til litt utenfor egen rolle og da må vi.. Tidligere ordfører hadde betydelig mer erfaring og en litt annen arbeidsstil. (Kommunedirektør)

Jeg kommer inn døra og føler meg veldig ønska, men vi måtte finne ut av ting i nye roller. Min forgjenger og kommunedirektør hadde sitt forhold som har gått seg til. Så kommer jeg inn og har behov for å finne min rolle, jeg er et menneske som elsker å samspille med folk, men skjønner at jeg har en rolle, og kan ikke bare være venner med alle folk. (Ordfører)

Når ny kommunedirektør tiltrer

En kommunedirektør ansettes av kommunestyret, og en ser at rolleavklaringen ved ny kommunedirektør er annerledes sammensatt enn ved ny ordfører. Her gjøres rolleavklaringene i stor grad ved ansettelse, men også gjennom involvering.

I en av kommunene ble en del av grunnlaget lagt i rekrutteringsprosessen av kommunedirektøren, samtidig som man involverte ny kommunedirektør på en bred politisk arena.

I ansettelsesprosessen fikk vi snakket gjennom politiske forventinger til ledelse, helhet i politikken, generelle ledelsesforventninger, og fremtidens bærekraftige kommune. Disse samtalene er også videreført i det daglige. Ved innsettelse så har jeg snakket

med alle politiske utvalg (fikk anledning av ordfører), og fått presentert meg selv. Men også hva jeg skal jobbe videre med. Jeg vil at de skal kjenne meg igjen når jeg legger frem planer. (Kommunedirektør)

Ordfører i samme kommune på sin side trekker frem læringen de har tatt med seg fra tidligere ved rekruttering av ny kommunedirektør:

Etter mange års erfaring som ordfører ser jeg hvor viktig det er å ha en god arbeidsavtale i bunn. Gjennom erfaring ble vi bevisst på viktigheten av ordnete, skriftlige forhold på dette området, derfor har vi profesjonalisert våre rutiner for ansettelse av og inngåelse av arbeidskontrakt med kommunedirektører. Nå bruker vi KS arbeidsgiverkontrakt, og definerer hva som ligger til grunn. (Ordfører)

Kommunedirektøren i en kommune beskriver hvordan ordfører og kommunedirektør «fant sammen» i rekrutteringen. Det var enighet om en felles visjon for kommunen og etableringen av et fellesskap:

Gjennom visjonen til kommunen. Vi var enige om at det skulle bygges et fellesskap i kommunen, også med innbyggere, og «siloene» skulle vi bryte opp internt. Snakker vi sammen.. skaper vi sammen (Kommunedirektør)

Ordfører i samme kommune utdyper at grunnlaget ble lagt i ansettelsen av ny kommunedirektør, og at ansettelsen av ny kommunedirektør og hennes «profil» også var forankret politisk:

Vi la grunnlaget i ansettelsen. (...) Vi ønsket å være selvstendig kommune, og visjonær. Og når vi ansatte var det som hånd i hanske. Tidligere rådmann var ryddig i tall, men nye kommunedirektør tenkte på nye måter/metoder å jobbe etter. (...) Ansettelsen var viktig. Vi tok en viktig avklaring. Det var samspill mellom posisjon og opposisjon. Ny rådmann måtte speile alle! Vi måtte ha god samhandling, gode relasjoner og mye tillit. (Ordfører)

Tiltredelse er et viktig punkt, og for ordfører er det viktig å bli mottatt av en kommunedirektør og administrasjon som vil ordfører vel. For en kommunedirektør synes rekrutteringsfasen svært viktig, men også her må ordfører og folkevalgte ville kommunedirektøren vel. Det synes som om selve rollen som ordfører og kommunedirektør kan avklares på en smidig måte, men en bør ikke undervurdere at rolleforståelsen bygger på en god relasjon. Den gode relasjon

kan skapes gjennom en felles visjon, gjensidig forståelse, tillit og respekt. Relasjonen må også bygges over tid. Sitatene under illustrerer dette.

På et tidlig tidspunkt skapte jeg og ordføreren et felles bilde av organisasjonen sammen. Jeg var ganske tidlig rundt i bystyret og utvalgene og orienterte om hvem jeg var samt ønsket lykke til med det politiske arbeidet. Vi startet i Robek. Det var vanskelig å snakke mot denne realiteten. Det handlet om å spre et budskap om at vi står skulder til skulder og samtidig få fjerne en oppfatning at en kan stikke hode i sanden. (Kommunedirektør)

Før kommunedirektøren tiltrådte anbefalte jeg han å ta en tur til rådmannen i en nabokommune for å ta lærdom. Vi har besøkt en rekke kommuner sammen (jeg og rådmannen). Dette er relasjonsbyggende. Vi ble personlige, men samtidig ikke for tette. (Ordfører)

Ved tiltredelse ønsket jeg morgenmøte hver dag. Nå har vi sluppet opp på dette. Nå kjenner vi hverandre. Men vi trenger opplæring av hverandre i starten. (Ordfører)

Etablering av en relasjon og klare roller er noe alle trekker frem, og det er et tydelig bilde i intervjuene at avklarte roller står helt sentralt. Ved tiltredelse er det viktig at en har en åpen dialog for å justere eller finne frem til en ny form. De kan spille hverandre gode gjennom å vite hvilke roller som skal fylles, hvordan de skal fylles, og hvordan prosessene skal kjøres.

3.5.2 Håndtering av utfordrende situasjoner

Et annet sentralt område i arbeidsgiverrollen, og samspillet mellom politikk og administrasjon, er nødvendigheten av å håndtere utfordrende situasjoner når disse måtte oppstå. I våre samtaler med ordførere og kommunedirektører i de 10 «gode» kommunene kommer det fram at et godt samspill står og faller på i hvilken grad samarbeidet kan gjenopprette balansen/tilliten så raskt som mulig når det måtte oppstå utfordrende situasjoner.

I den forbindelse er det viktig å framheve at samtlige av de 10 kommunene har opplevd og understreker at de kommer til å oppleve eller at det vil oppstå uheldige situasjoner. Det framkommer nesten som om en på bakgrunn av erfaring viser til at dette kan en ikke unngå, og at det derfor dreier seg om hvordan håndtere det når det oppstår for å komme i likevekt igjen. Eksempler på utfordrende situasjoner kan være når enkeltpersoner går utover egen rolle, når det er manglende støtte fra politikken overfor administrasjonen i forbindelse med

personangrep på saksutredere, og ved budsjettframlegg. Det kan og dreie seg om meninger og ytringer som faller fra talerstolen i politiske organ, feil en gjør som nyansatt kommunedirektør, eller som ordfører, utvalgsleder eller ordinært kommunestyremedlem osv. Følgende sitat fra to kommunedirektører gir oss et innblikk i hva vi snakker om:

«Rolleforståelsen til meg og mine kan tolkes feil. Vi kan trø feil. Når dette finner sted, er det viktig å ha takhøyde for å håndtere dette. Vi agerer på sakene når de dukker opp. Vi må opptre både dynamisk og pragmatisk i denne typen saker. Det forutsetter en god rolleforståelse; dersom uenigheten gjelder spesielle sektorer, så kan jeg ta det, gjelder det ting av en generell art så tar ordfører det politisk. Det er situasjonsbestemt» (Kommunedirektør)

«Vi har jo hatt noen slike (uenigheter). Som ny leder er det noen murer som vil bygges, andre dører som skal åpne. Da spør jeg? Har jeg analysert dette riktig, og hvordan går vi videre herfra? Jeg bruker «ny i flokken» kortet. F.eks. det kom en sterk uttalelse fra en utvalgsleder. Jeg ville gjerne forstå den reaksjonen og har da avklart med ordfører at jeg tar den samtalen alene med utvalgsleder. Så informerer jeg ordføreren etterpå. Jeg må se situasjonen før den eskalerer, og man må trene på å være nær politikken» (Kommunedirektør)

En ordfører framhever at uenigheter og konflikter sjelden dreier seg om samspillet mellom ordføreren og kommunedirektøren. Det handler mer om at de sammen må håndtere konflikter som oppstår mellom aktører rundt dem:

«Vi har svært få konflikter. Samspillet dreier seg om å trø vann for hverandre for å løse konflikter som finner sted rundt oss. Vi forstår hverandre. Handler om tillit og relasjoner. Jeg forteller han hvor det er utfordringer. Vi har ukentlige koordineringsmøter, og her orienterer vi hverandre om forestående møter, saker på gang og forhold under oppseiling. Som ordfører får jeg en rekke henvendelser, også fra gruppeledere om utfordringer, saker som ønskes løftet m.v. Det kan være en utfordring at enkelte personer er mer utålmodige og misfornøyde enn andre, og det kan føre til at noen kan gå over «streken» (Ordfører)

En siste illustrasjon som vi vil trekke fram er hentet fra en av kommunene der kommunedirektøren helt klart påpeker at kommunestyret ikke ivaretar sin arbeidsgiverrolle og politiske ansvar overfor sine ansatte på en god nok måte:

«Administrasjonen la frem en plan om retningen på framtidens omsorgstjenester. Den ble sterkt kritisert i det offentlige rom og fremstilt som et administrativt arbeid uten forankring i politikken. Planen var et resultat av en politisk bestilling, men offentlighetens angrep gjorde at politikken vegret seg for å understøtte oppdraget eller kommentere angrepene. Enkeltpolitikere gikk direkte til kommunedirektør og administrasjon og flagget tillit uten å «våge» å fronte det utad. Av hensyn til administrasjonens tillit måtte jeg til slutt kreve politikken på banen.

I ettertid er det kjørt interne prosesser med formannskapet om det å være på lag. Betydningen av at politikk og administrasjon står sammen, å være samstemt på prosess og ikke minst at politikerne har tillit til egen administrasjons faglige vurderinger, selv om politikken kan konkludere annerledes.» (Kommunedirektør)

Vi ser av sitatene at utfordrende situasjoner oppstår og at det oppstår uenighet. Det som er interessant å merke seg i disse kommunene, er at uenighet er akseptabelt. Man kan være uenige og det kan «gå en kule varmt», men at uenigheten tas internt og ikke i media. Viktigheten av å ta ting med en gang de oppstår blir også understreket. Flere trekker fram betydningen av takhøyde og at man må både være dynamisk og pragmatisk når uenighet oppstår. En ordfører uttrykte dette på følgende måte:

«I vanskelige saker er det ikke rett fram. «Vi bauter oss fram». Handler om å snakke sammen. Jeg sier ofte «dette må vi sove på». Mye løser seg bare vi gir det litt tid. Det handler om trygghet» (Ordfører)

Et annet trekk rundt dette med uenighet og uheldige situasjoner som kan oppstå, handler om å fremme dialogen som problemløsningsmetode for å finne de gode løsningene. En ordfører beskrev dette som den «gode samtale»:

«Den gode samtale fører til at vi får gode vedtak. (Ordfører)

Når det er sagt, kommer vi ikke utenom at struktur og rolleavklaring av flere ble trukket fram som en forutsetning for å håndtere vanskelige situasjoner når de måtte oppstå. Vanskelige situasjoner vil oppstå, men dersom man i utgangspunktet har gjennomført en rolleavklaring, vil den kunne utgjøre en form for et nullpunkt som en kan vende tilbake til for å kunne trekke opp hvem har ansvar for hva? Man kan begynne å nøste opp i en sak. Rolleavklaring gir på denne måten trygghet og tillit, ifølge våre informanter. Det gir også som en ordfører uttrykte det:

«mulighet for å snakke opp igjen samspillet» (Ordfører)

I dette siste sitatet får vi en interessant forståelse av viktigheten og viljen til «snakke opp samspillet» for å finne balansen mellom politikk og administrasjon, her representert med relasjonen mellom ordfører og kommunaldirektøren.

3.5.3 Lederskap – individuelt, men i en dyade¹⁴

Politisk og administrativ ledelse i kommuner skal bidra til å sette retning, beskytte, inspirere, utfordre og endre organisasjonen. Samtidig skal ledelsen se til at dette utøves i henhold til gjeldende regler, rutiner og prosedyrer og innenfor de etiske, profesjonelle og institusjonelle rammene for deres respektive roller ('t Hart og Tummers 2019). Disse vilkårene for ledelse i kommuner og denne kompleksiteten gjenspeiles i våre casekommuner. Det store spørsmålet er: hvilke kompetanser trenger man for å lykkes med et felles kommunalt lederskap? Et lederskap som består av to parter, men som må utfylle hverandre? I det neste presenteres hovedfunn fra intervjuene.

Relasjonelle og sosiale ferdigheter

Betydningen av relasjonsferdigheter kom tidlig til uttrykk blant ordførere og kommunedirektører som vi intervjuet. Dette inkluderer å ha gode sosiale ferdigheter som bygger opp under evnen til å utvikle gode relasjoner med andre mennesker i organisasjonen. Informantene i våre casekommuner utdyper dette ved å fremheve betydningen av å etablere gode relasjoner mellom politikken på den ene siden og med egen administrasjonen på den andre.

Det handler om relasjonsferdigheter, å samle en gjeng som jobber mot et felles mål. Da må man skape forståelse og relasjoner med en trygghet om at det du ser er det du får. Det er så enkelt som å bruke tid på relasjoner, ikke være forutinntatt, finne løsninger og være obs på den menneskelige komponenten, (...) dette er bygget på tillit.
(Kommunedirektør)

¹⁴ Dyadisk lederskap er en form for felles lederskap der ledere med adskilte ansvarsområder arbeide sammen for å ivareta lederskapet i en organisasjon. Empson (2017:84) beskriver fenomenet på følgende måte: «Leadership Dyads: When Two Is Better than One»

Kommunikasjonsferdigheter

En annen sentral ferdighet som framkommer gjennom våre intervjuer, er kommunikasjonsevne. Det vil si evnen til å dele informasjon på en effektiv måte, både gjennom direkte og indirekte kommunikasjon. Kommunikasjonsferdigheter innebærer også evnen til å formidle skriftlig og muntlig informasjon til og fra individer og grupper både i og utenfor organisasjonen. Informantene sier det på følgende måte:

Det er viktig å vise hvilken retning og takt man går i og snakker sant om det, snakke om mulige løsninger. Vi kan være uenige, men vi må kunne snakke når vi trækker inn på hverandres bed (politikk og administrasjon). Dialogen er kjempeviktig, og samhandling handler om disse skjæringspunktene. (Kommunedirektør)

Som type er jeg veldig direkte, åpen og ærlig og opererer aldri med skjult agenda. (Kommunedirektør)

Hvis administrasjonen skal få tilliten fra politikerne til å jobbe så må de vite hva som skjer. Vi er raske med å dele informasjon og orientere hverandre for å være i forkant. Ingenting kommer som store overraskelser. Det skapes et tillitsforhold og vi er på lag. (Kommunedirektør)

Politisk teft

Forståelse for politikken og kommunen som en politisk styrt organisasjon er, ifølge våre informanter, viktig. Dette innebærer blant annet å forstå spillets regler, å ha forståelse og respekt for politiske prosesser, å kunne håndtere politikken og å kunne omsette politikken til oppgaver i tjenestene. Å ha politisk teft innebærer også å være en oversetter mellom politikk og administrasjon, at begge parter? kan "lese" og fange opp bevegelser både administrativt og politisk og ikke minst forstå samspillet mellom politikk og administrasjon.

Jeg er opptatt av hva som skjer mellom ulike systemer: mellom administrasjonen og politikerne, mellom politikerne og innbyggerne. Hva skjer i relasjonen mellom disse «systemene»? Dette har jeg tatt med meg og er bevisst om som kommunedirektør. (Kommunedirektør)

Som kommunedirektør bør du hele tiden vite hvor mye goodwill du har «på kontoen» hos politikerne (Kommunedirektør)

Vi har en rådmann med politisk teft. Dette gjør at dette har gått greit (samspillet mellom politikk og administrasjon) (Ordfører)

Ordfører har veldig lang erfaring, kjenner gamet og har kompetanse på det politiske spillet. Ordfører har lært meg hvordan politikken fungerer. Folkevalgtopplæringen ville vært noe helt annet dersom ikke hans opplæring hadde kommet i tillegg. (Kommunedirektør)

Jeg må være bevegelig, og akkurat nå demper jeg meg. Driver ikke hele tiden og ser etter utvikling. Så prøver jeg å si til politikere som vil fort frem? Dette må vi sove på. For mye løser seg i marsjen. Andre ganger kan jeg si: det er lov å snu. Vi må faktisk handle (Ordfører)

Jeg er opptatt av gruppedynamikk og samspill. Skal jobbe som et lag. (Ordfører)

Jeg gir kommunedirektøren arbeidsro. Jeg tar meg av ombudet og svarer opp så godt jeg kan. KD må brukes til det KD skal. (Ordfører)

Jeg rir sjelden prinsipper. Jeg vil finne løsninger. Og den gode samtale fører til gode vedtak. Det er min erfaring. (Ordfører)

Tydelighet

Det er viktig å være en tydelig leder, samtidig som man må ha gjennomføringsevne, beslutningsdyktighet, være pragmatisk, tålmodig, diplomatisk og ha integritet

De fleste organisasjoner ønsker tydelig lederskap. (Kommunedirektør)

Samtidig må man også være en *robust og motiverende leder* som har *mot* og som klarer å «*stå i det*» når det stormer som verst.

Man må tåle å få kritikk som kommunedirektør fra politikerne, men ikke personlige angrep. (Kommunedirektør)

En kommunedirektør kan ikke bli nedstemt av å bli nedstemt. (Kommunedirektør)

Å være direkte, åpen og ærlig medfører at både ansatte og politikerne vet hvor de har meg, og de fleste organisasjoner ønsker tydelig lederskap. For at det ikke bare skal være tydelig, men også godt lederskap har jeg prøvd å kombinere det med ydmykhet overfor organisasjonens totale kompetanse og ressurser og ikke minst en god del

humor, og mener at det har gitt trygghet og stabilitet i administrasjonen og et godt klima inn mot politikken. (Kommunedirektør)

Samlende og inkluderende

Ordfører og kommunedirektør må være samlende, involverende og inkluderende. Dette innebærer også å kunne delegere og ha tillit til de ansatte.

Hvis jeg skal være administrativ leder så er det en forutsetning å ha et godt team. Jeg hadde nok ikke trivdes i organisasjonen dersom jeg ikke hadde hatt tydelig mandat på min rolle og et team for å utføre min rolle (Kommunedirektør)

Det er mange flinke ansatte i kommunen, og vi må utnytte dette. Vår kommune er ikke en A4 kommune. Vi søker og må som følge av den økonomiske situasjonen tenke utenfor boksen. For å få det til må vi skape rom for utvikling. (...) Man bruker folk på det de er best til, det gir resultater. (Kommunedirektør)

Du skal spille politikken god. De må ses og føle seg verdige, du skal ønske dem vel. (...) Er de rundt meg bedre, så er vi på det beste. Forbered dem, gjør deg kjent med politikerne og inkluder dem og ha respekt for folkevalgte og demokratiet. Det gjør at vi lykkes med mål og resultater. (Kommunedirektør)

Min filosofi er at «Alle er glade for å få medaljer», og det må vi gi dem (politikkerne). (Kommunedirektør)

Strategisk

Gode ledere må være pådrivere for utvikling og endring i organisasjonen og samtidig være bevisst på organisasjonens samfunnsoppdrag og omgivelser. Det som fremheves som særskilt viktig, er å være *strategisk* og ha en *helhetstenkning* og *systemforståelse*. Informantene beskriver følgende:

Vi har gjort ting som setter oss på kartet. Får vi et nytt tema, så får jeg oss fort på kartet. (...) Dette er en bevisst strategi. Det gjør at organisasjonen alltid er i bevegelse og vi opparbeider oss endrings- og utviklingskompetanse (Kommunedirektør)

Det å være kommunedirektør er en samspillsrolle. Vedkommende må både ha et forvaltningsblikk og samtidig et utviklingsblikk. I tillegg være god på kommunikasjon og ha en forståelse for endring. (Ordfører)

Jeg ledes også av kommunelovens §1. (...) Den bruker jeg aktivt for å skape forståelse, den gir også langsiktighet i både retning og visjon. (Kommunedirektør)

Kommunedirektøren er flink til å beskrive et mål i fremtiden, for det å investere i fremtiden krever at man må ta et tak i dag (Ordfører om sin kommunedirektør)

Jeg har en systematisk tenkning rundt kommuneutvikling. Det er viktig å ha fokus på sammenhenger i organisasjonen og kommunen som helhet. I arbeidet med å endre holdninger og arbeidsformer i organisasjonen må dette ses i et større tidsforløp. Først fra 1 årsperiode, deretter 3-5 års perspektiv og et 10- års perspektiv. Det handler om å kunne bruke sin fagkompetanse i en ny kontekst og at det ligger i ryggmargsrefleksen å tenke samhandling der oppgaven krever ulik kompetanse for å bli løst. (Kommunedirektør)

Forventningene og kravene som ligger til rollen som ordfører og kommunedirektør, er mange og sammensatte. Begge må ha en rekke lederferdigheter og lederegenskaper for å kunne lykkes i sin stilling. De må være bevisst den relasjonelle komponenten i utøvelsen av ledelse og samtidig være en tydelig leder som spiller med åpne kort. Den relasjonelle komponenten ble påpekt i ansettelsesprosesser av kommunedirektør, men også fremhevet som en viktig ferdighet i håndtering av utfordrende situasjoner. Videre må de være inkluderende ledere som bygger opp andre gjennom motivasjon og som delegerer ansvar. Samtidig kunne håndtere og ha oversikt over hva som beveger seg i administrasjon og i politikken. På den måten kan de utøve strategisk ledelse som bidrar til nødvendig endring og utvikling i kommunen.

3.5.4 Oppsummering

Forutsetningene for en god og profesjonell arbeidsgiverrolle og et godt samspill handler om tre sentrale områder. Ordfører og kommunedirektør må avstemme rollene, men også utvikle en relasjon seg imellom. De må søke å løse utfordringer som eventuelt kan oppstå mellom folkevalgte og kommunedirektøren/administrasjonen, og ikke minst må de utøve et selvstendig, men dyadisk lederskap. Disse tre faktorer må være til stede for å lykkes med å være en god arbeidsgiver overfor kommunedirektøren. Det handler om arbeidsvilkårene, og støtterelasjonen en kommunedirektør må ha som toppleder i en politisk styrt organisasjon. Rolleavklaringen kan gjøres på ulike måter, men rollene står og faller på en god relasjon, som

må etableres tidlig og forvaltes videre. Utfordringer vil oppstå, men de kan løses gjennom god rolleavklaring, en god relasjon og en profesjonell kapital som er forankret i kulturen. Sist, men ikke minst, kreves det lederskap. Ikke ensidig fra ordfører eller kommunedirektør, men i en dyade. Der de er to toppledere som gjør det selvstendig arbeidet på sine banehalvdeler, samtidig som de forvalter et fellesskap. I det videre skal vi se på hvorvidt ny kommunelov har hatt betydning for rolle og samspill.

3.6 Ny kommunelov – betydning for rolle og samspill?

Som beskrevet i kapittel 1 er intensjonen i ny kommunelov blant annet å styrke det kommunale selvstyret og tydeliggjøre hvilken myndighet og hvilke oppgaver henholdsvis de folkevalgte og administrasjonen skal ha. I intervjuene ble både ordførere og kommunedirektører bedt om å spesifisere hva de opplever som tydeligere eller eventuelt mindre tydelig med ny kommunelov.

Kommuneloven tydeliggjør

Ordførerne og kommunedirektørene ble i intervjuene spurt om de opplevde at folkevalgtes rolle er blitt styrket med ny kommunelov, og om rollen som kommunedirektør er blitt styrket og klarere. Informantene oppgir at ny kommunelov tydeliggjør både ansvar, roller og skillelinjer mellom politikk og administrasjon. De uttrykker samtidig at loven bidrar til presiseringer av allerede gjeldende praksis.

Den nye loven tydeliggjør, styrker og bestemmer hvem som gjør hva. Den gir oss struktur og systematikk. I kommunen har vi laget et nytt delegasjonsreglement. Det sier klart hva som er rådmannens ansvar. Det gir også mulighet for å tenke mer langsiktig og strategisk. Jeg har ellers ikke merket stor forskjell med den nye loven, men det er blitt tydeligere hva jeg kan gjøre. Jeg hadde den myndigheten som loven legger til rette for også før loven var en realitet. (Kommunedirektør)

Jeg ser at ny kommunelov formelt styrker kommunedirektøren, vi hadde allerede gitt rådmannen de fullmaktene som loven nå åpner opp for på den administrative siden. (Ordfører)

Det har ikke vært mye endringer i forhold til tidligere praksis. Det som kanskje er påvirket er at man skal ha «orden i eget hus» gjennom tydeliggjøring av internkontroll og hvordan vi utformer og praktiserer delegasjonsreglementet. (Kommunedirektør)

Jeg opplever klarere linje mellom administrasjon og politikk. Det er noen grensestolper som har blitt slått ned; for eksempel der hvor man tidligere hadde politikere inn i lønnsforhandling for kommunalsjefer, eller administrasjonen inn i politiske sekretariat – det er ryddet opp i etter ny kommunelov (Kommunedirektør)

Det største skille er det praktiske skillet: det at kommunedirektør nå har full råderett over personalpolitikken, nå er det kun kommunedirektør vi tilsetter og det er nytt for oss. Vi hadde tidligere tilsetting og lønnsfastsettelse på kommunalsjef nivå, men man ville uansett ikke tilsatt en kommunalsjef uten kommunedirektørens samtykke, endringen er en positiv ting. Ellers få endringer og jobber vi fremdeles på samme måte som vi alltid har gjort. (Ordfører)

Kommuneloven har bidratt til tydeliggjøring av myndighet og oppgaver, samtidig er endringene i casekommunene kun stadfesting av eksisterende praksis. De fremhever hvordan deres praksis allerede er etablert og praktisert forut for ny kommunelov.

Alt som var nytt i kommuneloven var praksis allerede. Det gjøres ikke en endring, men en kvalitetssikring av at virksomheten er i overensstemmelse med loven, også når det gjelder å trygge rollen til ordfører og kommunedirektør. (Ordfører)

Jeg kan ikke erindre at den nye kommuneloven har påvirket vår atferd eller samspillsmønster. Loven er en bekreftelse av vår allerede gjeldende praksis. (Ordfører)

For å være helt ærlig så er det kun jurister som ser endringer. Endringene har liten praktisk betydning. Kanskje litt på kontrollutvalget, men ellers så hadde vi allerede delegert mye. Vi ville ha visjoner, ikke små detaljer. For egen del har det ikke endret mye. Vi er mer opptatt av hvordan vi skal ta politikken inn i den nye tid. (Ordfører)

Den nye kommuneloven trekker et skarpere skille mellom politikk og administrasjon og gir kommunedirektøren en tydeligere rolle. Det er viktig å ha god kunnskap om dette, først og fremst hvis samarbeidet utfordres. Enn så lenge har det ikke vært nødvendig å finlese dette. (Kommunedirektør)

Jeg har ikke merket noen vesentlige endringer. (Kommunedirektør)

Kommunelovens intensjon om tydeliggjøring har også en utfordrende side. I intervjuene er det trukket frem hvordan «det nye» samspillet mellom politikk og administrasjon skal både forstås og håndteres i lys av ny kommunelov. Her inngår begreper som kommune 3.0, og samskaping. To av respondentene utdyper dette:

Jeg er usikker på om folkevalgte er blitt styrket med den nye loven. Kommunen er for tiden på full vei inn mot kommune 3.0, som krever overganger og kontaktflater som demper skillet mellom politikk og administrasjon. Tror loven trekker opp et skille, som vi nå faktisk bygger ned. Vi har en dialogbasert styring som legger premissene for administrasjonen. Dette er en utfordring, men samtidig kommer en ikke utenom at lovteksten er blitt mer presis. (Kommunedirektør)

Vi er litt på leting etter hvordan vi skal bygge kunnskap hos de folkevalgte. Loven gjør at vi må organisere oss på andre måter. Filosofien vår er å kjenne kommunen. Dette har vi utviklet over tid. Vi ønsker å få fram folkestemmer. Samskaping er ikke noe nytt i vår kommune. (Ordfører)

Kommunedirektører og ordførere opplever at ny kommunelov har bidratt til tydeliggjøring av både ansvar og roller er tydeliggjort i ny kommunelov. En kan si at ny lov gjennom dette kan virke forebyggende på relasjonen mellom politikk og administrasjon. Casekommunene presiserer likevel at det ikke har endret praksis, men heller at den stadfester praksis. Dette funnet kan ha sammenheng med utvalget av kommuner, da de er såkalt best-case. Videre stiller de noen spørsmål omkring hvordan ny kommunelov skal forstås og praktisere inn i de nye arbeidsmetoder som råder i kommune-Norge. Arbeidsmetoder som utfordrer kontaktflater mellom politikk, administrasjon, brukere, innbyggere og næringsliv.

3.7 Den profesjonelle arbeidsgiverrollen – læring og sluttrefleksjon

Vi innledet denne delen av rapporten med å trekke opp tre spørsmål:

- Hvilke rekrutterings-, mobilitets-, og sluttårsaksmønstre kjennetegner kommunedirektørene som gruppe?
- Hvordan ivaretar kommunestyret arbeidsgiverrollen overfor kommunedirektøren?
- Hvilken betydning har arbeidsgiverrollen for samarbeidet og samspillet?

Kjernen i datagrunnlaget vårt for å kunne besvare spørsmålene er hentet fra intervjuer med ordførere og kommunedirektører i 10 «gode» kommuner plukket ut fra forslag fra 3 ekspertpaneler. Disse dataene er videre supplert med et kvantitativt datamateriale hentet fra en nasjonal spørreundersøkelse blant ordførere og kommunedirektører. Vi vil nå oppsummere de tre spørsmålene samt gjøre oss noen avsluttende refleksjoner om kjernen i det felles lederskapet som KS søker belyst gjennom sin prosjektformulering.

Hvilke rekrutterings-, mobilitets-, og sluttårsaksmønstre kjennetegner kommunedirektørene som gruppe? Ut fra et arbeidsgiverperspektiv og ikke minst for ivaretagelse av en arbeidsgiverrolle er det viktig i å få innsikt i de underliggende drivkreftene og hva som motiverer kommunedirektørene til å stå i stillingen eller å skifte arbeidsplass? Kanskje enda viktigere er det å vinne innsikt i hva en kan gjøre fra et arbeidsgiverståsted (kommunestyret/ordfører) for å sikre rekruttering til kommunedirektørstillingen, samt ivareta arbeidsgiverrollen på en slik måte at kommunedirektørene ønsker å stå i stillingen. Dette for å sikre stabilitet og kvalitet i driften og utviklingen av kommunene.

Ser vi nærmere på kommunedirektørene er de kjennetegnet ved høy utdanning, og kommunal erfaring. Det er menn som fortsatt dominere kommunedirektørstillingen, men i løpet av de 20 siste årene har andelen kvinnelige kommunedirektører økt fra 7 – 31 prosent. Det er snakk om en lederelite som på tross av turnover preges av kontinuitet. Kommunedirektøren har to karrieremønstre - de som skifter stilling fra kommune til kommune og de som gjør intern karriere i egen kommune. Over halvparten har tenkt å bli værende i nåværende stilling og arbeidssted, 29 prosent kan vurdere et skifte om rette sjanse byr seg, mens 16 prosent vil helt sikkert foreta et stillingsskifte. Viktige faktorer ved et eventuelt stillingsskifte, er faktorer som ligger utenfor eget handlingsrom, men delvis inne i handlingsrommet til folkevalgte. Det vil si kommunens åpenhet for nye tanker samt politiske forhold. Skulle kommunedirektøren fratrukke stillingen, er (fortsatt) hovedmønsteret at de slutter grunnet pensjon. Turnover blant kommunedirektørene er stigende.

Hva er det som bremser sluttplanene til kommunedirektøren? Av politiske forhold framkommer det at politikernes evne til å gi klare signaler og foreta prioriteringer er sentralt for å påvirke sluttintensjoner. Vi ser også at organisatoriske forhold som faste møtepunkter mellom politisk og administrativ ledergruppe medvirker til at tanker om å slutte avtar blant kommunedirektørene. Den klart sterkeste effekten har alder. Jo høyere alder, desto færre slutteplaner. I tillegg viser det seg at jo lenger en har vært i stillingen, desto sjeldnere har man planer om å slutte. Alder og erfaring bidrar altså til avtakende stillingsmobilitet. Her kan det

være både pull- og push-faktorer som gjør seg gjeldende. Man blir værende fordi alder og erfaring bidrar til at man mestrer jobben bedre, kanskje særlig kontakten med folkevalgte. Noen pull-faktorer får kanskje avtakende styrke med alderen – de attraktive alternative jobbmulighetene blir kanskje færre for eldre arbeidstakere.

Vi har også snudd på flisa og undersøkt hvorfor noen kommunedirektører er blitt værende lenger i stillingen enn andre, altså hva som forklarer forskjellene i «fartstid» på undersøkelsestidspunktet. Igjen viser våre funn at politisk klima slår inn. Kommunedirektører som opplever at politikerne opptrer saklig og ryddig, har vært lenger i stillingen enn andre. Alder er imidlertid også her den variabelen som slår sterkest ut i forhold til fartstid.

Hvordan ivaretar kommunestyrene arbeidsgiverrollen? Det enkle svaret på dette spørsmålet er at den formelle delen av arbeidsgiverrollen blir ivaretatt gjennom delegasjon. Utvalget benevnes ulikt, men består i hovedsak av ordfører, varaordfører og leder for mindretallet. De gjennomfører en utviklingssamtale, basert på evalueringer, og fokuset er mål, resultater, lederskap, organisatorisk utvikling og gjennomføring av politiske vedtak. Utvalget, og da indirekte kommunestyret, er i mindre grad opptatt av kommunedirektørens utvikling. Den ivaretar kommunedirektøren innholdsmessig selv. Ingen av informantene oppgir at de har sluttavtale, og flere uttrykker at det er en unødvendighet. De vil frivillig forlate kommunedirektørstolen om ikke de nødvendige vilkår er til stede. Tillit er ett av begrepene som kommer opp, og tilliten synes å måtte ligge både i relasjonen ordfører og kommunedirektør, men også i det vi har beskrevet som det større politiske rom.

De «gode» kommunene er kjennetegnet av å ha en klar struktur på hvordan den formelle arbeidsgiverrollen utøves. Samtidig er det verdt å merke seg at det framkommer av de «gode» casene at det ikke er den formelle delen som er avgjørende for en god ivaretagelse av arbeidsgiverrollen fra kommunestyrets side overfor kommunedirektøren. Den gode arbeidsgiverrollen kommer til uttrykket i de uformelle prosessene gjennom:

- En profesjonell men nær dyadisk relasjon mellom ordfører og kommunedirektør
 - Hvordan de evner å overføre det profesjonelle og nære til det utvidede og store lederrommet.
 - Hvordan de håndterer hver sine banehalvdeler, og oversetter for hverandre.
- Forutsetninger for å lykkes med dette er:

- Rolleavklaring og relasjonsbygging
- Søken og håndtering av utfordrende situasjoner som kan oppstå
- Lederskap - Gjensidig tilretteleggende topplerskap

Det er gjennom rolleavklaring og relasjonsbygging at den første byggesteinen legges. Klarer ordfører og kommunedirektør i fellesskap å møte utfordringene som oppstår og utøve et felles lederskap overfor alle – så vil de oppleve at kommunestyret utøver en god arbeidsgiverrolle overfor kommunedirektøren. Og mest sannsynlig: en kommunedirektør som selv utøver en god arbeidsgiverrolle overfor egen administrasjon.

Hvilken betydning har arbeidsgiverrollen for samarbeidet og samspillet? For å levendegjøre de nevnte momentene knyttet til ivaretagelse av arbeidsgiverrollen og hvordan denne slår inn samspillet politikk og administrasjon, har vi på bakgrunn av likhetstrekk knyttet til historien til de 10 «gode» kommunene utviklet en beskrivelse som berører trekk ved dem alle. Vår forståelse av det samlede uttrykket for de 10 kommunene er en beskrivelse av hvorfor de blir beskrevet som «gode» kommuner, når det gjelder kommunestyrets ivaretagelse av arbeidsgiverrollen spesifikt og samspillet mellom politikk og administrasjon mer generelt.

I henhold til våre case handler en god arbeidsgiverpolitikk og ivaretagelse av arbeidsgiverrollen overfor kommunedirektøren om de valg toppledergruppene gjør. Det er snakk om valg gjort på et gitt tidspunkt basert på det utfordringsbildet som kommunen står overfor, og den utviklingspolitikken som folkevalgte vedtar for å ta kommunen framover. Ivaretagelsen av arbeidsgiverpolitikken er m.a.o. selve grunnplattformen for realisering av kommunestyrets strategiske valg når det gjelder kommunen. Ofte starter dette ut med at en kjernegruppe i kommunen, som ut fra en felles forståelse, setter seg ned og begynner en dialog omkring: hvor står vi, hvem er vi, hva vil vi, og hva skal vi gjøre. Dette kan illustreres med følgende sitat fra en av våre samtaler:

«Vi fikk bare alt i fleisen på en gang, og satte oss ned for å diskutere hva vi skal gjøre?»

Dette framstår gjennom våre samtaler å kunne være både krise og mulighetsdrevet. Akkurat hvem denne kjernegruppen er, varierer, men det vi ser fra våre case er at det ofte starter ut i en form for dyadisk reise der ordfører og kommunedirektøren finner sammen og begynner det som kan betegnes som en visjons- eller strategiprosess. Denne spres i organisasjonen nærmest som ringer i vannet, der ordfører tar tak i de politiske arenaene, mens kommunedirektøren gjør det samme i den administrative delen av kommunen. Et interessant trekk ved denne

prosessen er måten de opptrer som strategiske parhester, som f.eks. gjennom gjensidige invitasjon av hverandre beveger seg mellom det politiske og administrative styringssystemet (ref. figur 3.1: Det felles lederskapet). På den måten skaper de trygghet, åpenhet og inkludering og viser i de politiske fora at politikk og administrasjon på det øverste nivået er samkjørt og har tillit til hverandre. Man gir hverandre ryggdekning og støtte til å håndtere saker av en karakter som kan bremse opp eller forstyrre det påbegynte utviklingsarbeidet. Et viktig trekk i denne prosessen er at den hele tiden søkes forankret bredt i politiske og administrative organer for å sikre legitimitet. Gjennom denne typen prosesser utvikles forståelsen, tilliten og den gjensidige respekten partene imellom. Enkelte snakket om at det utvikler seg en form for tillitskapital som kan være god å ha til den dagen det trækkes feil («for det vil det») og balansen på nytt må opprettes. Det handler om et dyadisk lederskap der en ikke bare på hjemmebane i egen kommune opptrer som par, men også utenfor kommunen lokalt og i regionale, nasjonale, og internasjonale nettverk. Man representerer kommunen sammen utad og på den måten søker og sikre ekstern legitimitet. Dette har ikke, som flere av de intervjuede påpeker med personlig vennskap å gjøre. Det er en form for profesjonalitet i utøvelse av lederskap i politisk styrte organisasjoner der man arbeider ut fra et etos om å gjøre hverandre gode i den enkeltes og det felles lederskapet som ordfører og kommunedirektør er satt til å ivareta. Beskrivelsen illustrerer ikke bare hvordan godt dyadisk politisk og administrativt topplederskap ser ut, og hvordan dette fortløpende sikrer samspillet mellom politikk og administrasjon. Den framhever også hvordan man gjennom denne type prosesser sikrer et tillitsbasert og konstruktivt arbeidsgiverforhold mellom folkevalgnivået og den administrative toppleder i de løpende prosessene i hverdagen.

Den siste brikken i en god ivaretagelse av arbeidsgiverrollen ligger i henhold til våre informanter i lederskap som vi har betegnet som et dyadisk lederskap. Det er snakk om et lederskap som vi ved flere anledninger i denne rapporten har koplet til det Svava (1994) i sin bok om det kommunale lederskapet betegnet som «tilretteleggende lederskap» (Facilitative Leadership). Vi går imidlertid et steg lenger enn Svava (1994) når vi snakker om et tilretteleggende lederskap i og med at vi vil argumentere for at vi har avdekket et lederskap som går begge veier når det gjelder samspillet mellom ordfører og kommunedirektøren. De gjensidig tilrettelegger for hverandre for å sikre et dyadisk topplederskap til beste for kommunen. Kjernen i dette lederskapet handler om i fellesskap å bygge og praktisere en lederkultur som:

- Myndiggjør, bygger og stimulerer ledere og ansatte til å nå sine målsetninger

- Dyrker verdier knyttet til gjensidig respekt og tillit og gå foran som gode eksempler
- Fremmer åpenhet, ærlighet i informasjon og kommunikasjon
- Håndterer vanskelige situasjoner for å fremme felles interesser
- Viser vilje til å dele lederskap og samarbeide
- Fremmer rolleforståelse og koordinere initiativer
- Skaper og fremmer felles visjoner

Vår sluttrefleksjon gjelder i hvilken retning kommunenes ivaretagelse av arbeidsgiverrollen er i ferd med å bevege seg sett i lys av de tre styringsperspektivene som ble trukket opp innledningsvis i dette kapitlet. Er ivaretagelsen ut fra våre funn kjennetegnet av en klassisk PA orientert arbeidsgiverrolle med regler, rutiner og klar hierarkisk orden? Eller er det slik at 20 år med en NPM inspirert forvaltningspolitikk har dradd personalledelsen i retning av en individualisering, konkurranseorientering, prestasjonstenkning og et kontraktregime basert på mål og resultatstyring? Et tredje alternativ kunne være at vi ser framveksten av et NPG-orientert tankesett der personalledelse er tillits- og relasjonsfokusert, der det handler om å gjøre teamet godt i det som kjennetegnet av et nært samspill mellom arbeidsgiver/de folkevalgte og kommunedirektøren.

Det som framkommer gjennom de «gode» kommunenes ivaretagelse av arbeidsgiverrollen overfor kommunedirektørene, er at arbeidsgiverpraksisen synes å være kjennetegnet av mange av de trekk som henger tett på et NPG-tankesett med vekt på tillit, relasjoner, trygghet osv. Når det er sagt, kommer en ikke utenom at trekk fra både PA- modellen og NPM- modellen også gjør seg gjeldende i form av forventninger om klare roller og ikke minst oppfølging av kommunedirektøren gjennom et tydelig og strukturerende mål- og resultatstyringssystem. Vi ser ikke forsøk på å rendyrke den ene eller andre modellen, men at kommunene benytter mer sammensatte framgangsmåter for å håndtere arbeidsgiverrollen overfor kommunedirektøren.

3.7.1 Hvordan lykkes som arbeidsgiver, og hvilken betydning har arbeidsgiverrollen for samarbeidet og samspillet?

Svaret på dette spørsmålet er både enkelt, men samtidig komplekst og vanskelig.

Spissformulert kan en si at det å lykkes for kommunestyret som arbeidsgiver overfor kommunedirektøren står og faller på samspillet mellom politikk og administrasjon. Motsatt kan en si at det å lykkes med samspillet mellom politikk og administrasjon igjen står og faller på hvordan kommunestyret ivaretar arbeidsgiverrollen overfor kommunedirektøren. Nøkkelen for å lykkes i en slik situasjon er å finne i etableringen og praktiseringen av det felles topplederskapet som utvikler seg mellom ordføreren og kommunedirektøren. Dette har en

formell side ved seg i form av arbeidsavtale og formelle plikter og funksjoner, men enda viktigere framkommer det gjennom våre kvalitative studier av «gode kommuner» det vi betegner som den uformelle eller daglige relasjonsbyggingen og praktiseringen av et felles lederskap i den kommunale organisasjon. Vi har betegnet dette som et dyadisk lederskap. Andre som Mouritzen og Svava (2002:254) beskriver fenomenet som «the idea of complementarity of politics and administration». Det handler om hvordan denne “complementarity” eller det dyadiske fenomenet utvikles gjennom viljen og kraften som de to lederne bringer med seg inn i det felles lederskapet, som er så viktig for samspillet mellom politikk og administrasjon.

3.8 Oppsummering av spørsmål og funn i kapittel 3

Rekruttering – mobilitet og fratredelse	Funn
Hvor rekrutteres kommunedirektørene fra?	<ul style="list-style-type: none"> - De fleste er hentet fra den kommunale sektoren (67%). 18 % fra statlig eller regional virksomhet. - Kun 13 % er rekruttert fra privat sektor
Kommunedirektørenes planer om å skifte stilling?	<ul style="list-style-type: none"> - Over 50 % oppgir at de ikke vil søke annen stilling - Det er 29 % som sier at de kan tenke seg å slutte dersom den rette muligheten byr seg. - Det er kun 16 % som sier de helt sikkert vil skifte stilling.
Er utskiftningsstakten blant kommunedirektørene stigende? (Turnover)	<ul style="list-style-type: none"> - Ansienniteten i stillingen har sunket fra 7 år – 5 år i løpet av en 20 årsperiode - Turnover blant kommunedirektørene er m.a.o. stigende når vi ser dette over en 20 årsperiode
Hva er styrende for valg om å tre inn i en kommunedirektørstilling i en annen kommune?	<ul style="list-style-type: none"> - Den viktigste faktoren er kommunens beliggenhet - Neste faktor er tett fulgt av kommunens åpenhet for nye tanker. - Politiske forhold i den aktuelle kommunen er også av betydning - Lønn og kommuneøkonomi er av mindre betydning
Hva er de viktigste sluttårsakene til kommunedirektørene?	<ul style="list-style-type: none"> - 33 % oppgir at forgjengeren sluttet for oppnådd aldersgrense - 27 % viser til at exit er styrt av karrierevalg - En betydelig årsak til fratredelse (29 %) har sammenheng med samarbeidsutfordringer med politikken.

	<ul style="list-style-type: none"> - 10 % ga seg som følge av samarbeidsproblemer med administrasjonen
<p>Oppsummering</p> <ul style="list-style-type: none"> - En kommunal rekrutteringsbase. Tett på 70 % er fra egne rekker eller andre kommuner. - Stabile ledere hvor få har direkte planer om å slutte (16 %), men 27 % kan tenke seg å skifte om den rette muligheten tilbyr seg. - I vurdering av andre kommunedirektørstillinger er ny kommunes beliggenhet – åpenhet for nye tanker – politiske forhold sentrale elementer. - Naturlige årsaker er viktigste sluttårsak. Samarbeidsproblemer med politikk den nest viktigste årsaken, mens karriereutvikling trekkes fram som den tredje viktigste sluttårsaken. 	

Hvordan ivaretar kommunestyret arbeidsgiverrollen overfor kommunedirektøren?	Funn
Arbeidskontrakten	<ul style="list-style-type: none"> - Svært få av kommunedirektørene har en åremålskontrakt (8 %) - Ingen av kommunedirektørene i case kommunene hadde åremålskontrakt eller noen form for sluttavtale. - Kun 14 % av kommunedirektørene i det kvantitative materialet hadde nedfelt tydelige resultatkrav knyttet til arbeidsavtalen. - Flertallet (46 %) av kommunedirektørene har en arbeidsavtale som i svært liten grad presiserer forhold som arbeidsområder og arbeidsoppgaver.
Hvem ivaretar arbeidsgiverrollen overfor kommunedirektøren?	<ul style="list-style-type: none"> - Den formelle delen av arbeidsgiverrollen ivaretas gjennom delegasjon. - Utvalget benevnes ulikt, men består i hovedsak av ordfører, varaordfører og leder for mindretallet
Hva gjør utvalget for å ivareta arbeidsgiverrollen?	<ul style="list-style-type: none"> - Utvalgene gjennomfører 1 – 2 faste møter i året med kommunedirektøren. - I forkant av samtalene gjennomføres en skriftlig evaluering av kommunedirektørens ivaretagelse av stillingen - Oppfølging av kommunedirektørens resultater - Åpen dialog om ulike tema/utfordringer og forholdet mellom politikk og administrasjon
<p>Oppsummering</p> <ul style="list-style-type: none"> - Arbeidskontrakten blir i varierende grad brukt som et arbeidsgiverredskap. 	

- Arbeidsgiverrollen ivaretas på delegasjon av et politisk oppnevnt utvalg der ordfører – varaordfører og leder for mindretall deltar.
- Gjennomfører faste årlige utviklingssamtaler, med skriftlige evalueringer og oppfølging av resultater.

Hvordan arter og hva skal til for å lykkes med arbeidsgiverrollen?	Funn
Hvordan arbeidsgiverpolitikk arter seg i hverdagen?	<ul style="list-style-type: none"> - 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?	<p>Gjennom våre case kommuner har vi trukket ut 3 forutsetninger for en god og profesjonell arbeidsgiverrolle og et godt samspill:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ordfører og kommunedirektør må avstemme roller, men også utvikle en relasjon mellom dem. - De må kontinuerlig søke å løse utfordringer som eventuelt kan oppstå mellom ordfører/folkevalgte og kommunedirektør/administrasjon - De må utøve et selvstendig, men også et gjensidig tilretteleggende lederskap
<p>Oppsummering</p> <p>Kommer til uttrykk i de uformelle prosessene, slik som:</p> <ul style="list-style-type: none"> - en profesjonell men nær dyadisk relasjon mellom ordfører og kommunedirektør, - evne til å overføre det profesjonelle og nære til det utvidede og store lederrommet - å håndtere hver sine banehalvdeler, og oversetter for hverandre. 	
<p>Anbefalinger:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Arbeide for – tilrettelegge for – å signalisere kommunens praksis og intensjoner knyttet til åpenhet for nye tanker og ideer rundt drift og utvikling av kommunen. 	

- Stimulere et politisk klima som fremmer politikernes evne til å gi klare signaler og foreta prioriteringer samt få politikerne til å opptre saklig og ryddig (politisk dannelse).
- Etablere faste møtepunkter mellom politisk og administrativ ledergruppe for å skape relasjoner, tillit og kommunikasjon.
- Tydelig rolleavklaring og aktiv relasjonsbygging
- Trene på håndtering av utfordrende situasjoner
- Utvikle et gjensidig tilretteleggende topplederskap
- Sikre et bredere samspillet mellom politikk og administrasjon

Vedlegg

Vedlegg 1 (kap.2): Variabler i den multivariate analysen

Variabelnavn	Type variabel	Variasjonsbredde	Alpha	Gj.snitt, (std avvik)
Indekser				
Samspill/samarbeid	Summativ indeks (5 spørsmål)	1 (dårlig) – 5 (godt)	0,846	4,5 (0,6)
Rolleforståelse	Formativ indeks (4 spørsmål)	4 (faglig uavhengighet) - 10 (politisk lojalitet)	Ikke aktuelt	5,6 (1,1)
Politisk samarbeid	Summativ indeks (2 spørsmål)	1 (dårlig) – 5 (godt)	0,82	3,4 (1,1)
Saklig/overordnet politikk	Summativ indeks (2 spørsmål)	1 (uenig) – 5 (enig)	0,73	3,7 (1,0)
Klare politiske signaler	Summativ indeks (3 spørsmål)	1 (dårlig) – 5 (godt)	0,70	2,9 (0,9)
Handlingsrom	Formativ indeks (3 spørsmål)	7 (lite) – 15 (stort)	Ikke aktuelt	12,1 (1,7)
Klar arbeidsavtale	Formativ indeks (2 spørsmål)	1 = lite 4 = stort		2,5 (1,0)
Enkeltspørsmål				
Ansatt åremål?	Enkeltspørsmål	1=ja, 2=nei		
Antall ledernivåer KD-utøvende tjenester	Enkeltspørsmål	1= ingen 4=flere enn to		
Gjennomføres utviklingssamtaler	dummyvariabel	1= ja		
Hvor ofte faste møter KD – ordfører	Enkeltspørsmål	4= ukentlig 1=har ikke slike møter		
Hvor ofte treffes KD og ordfører for å drøfte saker	Enkeltspørsmål	4=daglig 1=sjeldnere		
Hvor ofte møter politisk ledergruppe og administrativ ledergruppe	Enkeltspørsmål	4=ukentlig 1=har ikke slike møter		
Hvor er ordførers og KDs kontor plassert	Enkeltspørsmål	1=i samme bygg 3=i ulike bygg		
Innstilling til kommunestyre	1 dummyvariabel	1 = vanligvis KD 0=andre		
Systematisk evaluering av delegerings- og innstillingsreglementet	Enkeltspørsmål	4 = årlig 1 = aldri	Ikke aktuelt	
Systematisk evaluering av møterutiner, møtehyppighet og innhold i møter	Enkeltspørsmål	4 = årlig 1 = aldri	Ikke aktuelt	
Møter mellom kommunedirektør og folkevalgte for å drøfte samspill og rolleforståelse mellom folkevalgte og administrative organer	Enkeltspørsmål	4 = årlig 1 = aldri	Ikke aktuelt	
Systematiske møter med andre kommuner for å lære om hvordan de håndterer forholdet mellom folkevalgte og administrative organer	Enkeltspørsmål	4 = årlig 1 = aldri	Ikke aktuelt	
Opplæringstiltak for folkevalgte (ut over tilbudet fra KS)	Enkeltspørsmål	4 = årlig 1 = aldri	Ikke aktuelt	
Frikjøp av kommunedirektør for egenutvikling/videreutdanning	Enkeltspørsmål	4 = årlig 1 = aldri	Ikke aktuelt	
Økt klarhet ved ny kommunelov	Enkeltspørsmål	1=i svært liten grad 5 = i svært stor grad		
Trekk ved Kommunedirektør				
Høyeste utdanning	Enkeltspørsmål	1=vgs eller lignende 3 =universitet e.l.		2,7 (0,5)
Kjønn	Enkeltspørsmål	1=kvinne, 2=mann		1,7 (0,5)
Alder	Enkeltspørsmål	38 – 68 år		55,3 (5,9)
Antall år i kommunen	Enkeltspørsmål	0-40		9,6 (9,5)
Antall år i stilling	Enkeltspørsmål	0-25		5,2 (4,7)
Trekk ved kommunen				

Størrelse (log)	Data fra SSB		8,7 (1,2)
Sentralitet	Data fra SSB	1 (lav) – 6 (høy)	2,4 (1,3)
Sammenslått kommune	Data fra SSB	1=ja, 0=nei	0,2 (0,4)
Antall kommuner i sammenslåing	Data fra SSB	2-5	2,5 (0,7)
Antall partier i styringsgrunnlaget	Data fra KS/Wikipedia	1 – 7	3,0 (1,3)

Vedlegg 2 (kap. 2): Multivariat regresjonsanalyse (OLS)

Vi vil presisere at dette er en studie av en populasjon, altså ikke et utvalg. Derfor kan det argumenteres for at tradisjonelle signifikansnivåer ikke gjelder for denne typen studier. På den annen side er det høyst rimelig å benytte signifikansnivå også i studier der det er frafall i respondenter. Dermed kan det faktiske utvalget (de som har svart) betraktes som et tilfeldig utvalg av den totale populasjonen. Siden populasjonen er såpass liten, og utvalget såpass stort (relativt i forhold til populasjonen) velger vi å vektlegge statistiske effekter som er signifikante på et nivå likt med eller lavere enn 10%. For det andre er dette en tverrsnittstudie, slik at det er vanskelig å klart slå fast årsaksretningen. Resultatene må tolkes med dette i minne.

Full multivariat modell (OLS regresjon, enter). Avhengig variabel = kvalitet på samarbeid ordfører – kommunedirektør. $R^2 = 0.273$. F-verdi = 3,43. Variabler signifikante på minst 10%-nivå i uthevet skrift. Høyeste VIF-verdi=5,9¹⁵. Standardiserte koeffisienter (beta).

	Beta	t-verdi	sig
(Constant)		3,773	,000
Rolleforståelse (politisk lojalitet)	-,035	-,540	,590
Antall partier i styringskoalisjon	,116	1,373	,172
Godt politisk samarbeid i kommunestyre	,187	2,323	,021
Politikerne opptrer saklig/ikke detaljstyring	,246	2,839	,005
Klare signaler fra politikere/tar prioriteringer	,193	2,418	,017
KDs handlingsrom	,127	1,810	,072
Klar arbeidsavtale	,014	,193	,847
Ansatt på åremål	,069	1,089	,278
Antall stillingsnivånivå mellom KD og tjenesteyting	,087	1,257	,211
Hvor ofte formelle møter ordfører KD	,050	,738	,461
Hvor ofte treffes KD og ordfører utover formelle møter	,117	1,782	,077
Hvor ofte møtes pol ledelse og adm ledelse	,021	,319	,750
Hvor er kontorene til ordfører og kommunedirektør plassert?	,150	2,212	,028
Hvem innstiller (1=vanligvis kommunedirektør, 0=vanligvis andre)	-,097	-1,452	,148
Gjennomføres jevnlig utviklingssamtaler (1=ja, 0=nei)	,067	-,989	,324
Hvor ofte systematisk evaluering delegering/innstillingsreglement	,131	-2,066	,040
Systematisk evaluering av møter	,017	-,247	,805
Systematiske møter for å drøfte samspill	,000	-,002	,998
Systematiske møter med andre kommuner	,097	-1,311	,192
Opplæringstiltak folkevalgte	,013	,174	,862
Frikjøp av kommunedirektør	,013	-,185	,853
Alder (antall år)	-,106	-1,441	,151
Kjønn 1=kvinne; 2=mann	-,063	-,952	,343
Høyeste fullførte utdanning	-,065	-,936	,351
År ansatt i nåværende kommune	-,031	-,407	,684
År i nåværende stilling	-,017	-,223	,824
Deltatt i lederutdanning (1=ja, 0=nei)	,014	,214	,831
Innbyggertall (log)	,126	,855	,394
Sentralitet (1=minst sentral, 6=mest sentral)	-,061	-,487	,627
Sammenslåing (1=sammenslått kommune, 0=ikke sammenslått)	-,015	-,189	,850
Økt klarhet ved ny kommunelov	,080	1,235	,218

¹⁵ Dette skyldes en høy bivariat korrelasjon mellom sentralitet og befolkningstetthet. Å ta ut en av disse endrer ikke noe på de andre resultatene, verken enkeltresultater eller hele modellen.

Modellen inneholder mange variabler, og svært mange av disse har ingen signifikant effekt på opplevd kvalitet på samarbeidet mellom kommunedirektør og ordfører. Den fulle modellen har en forklart varians (R^2) på 0,430, men en justert R^2 på 0,273. Den sterke reduksjonen i forklart varians mellom de to målene skyldes at det siste målet (justert R^2) korrigerer for antall uavhengige variabler som inkluderes. For å redusere antallet variabler ble det dernest kjørt en analyse med «forward» prosedyre i SPSS. Det betyr at den uavhengige variabelen med størst effekt inkluderes først, så den med nest mest effekt, osv. Modellen avsluttes når det ikke er noen variabler igjen som har effekt på det valgte signifikansnivå. For å kontrollere at ikke viktige variabler er blitt utelukket kjøres også den motsatte prosedyren («backwards»). Den starter med den variabelen med minst signifikant effekt, dernest den med nest minst effekt, osv. Samsvaret mellom de to modellene er svært stort, og ender opp med de samme variablene. Når ikke signifikante variabler (definert på 10%-nivå) er tatt ut av modellen øker justert R^2 til 0,286, altså svært lite.

Vedlegg 3 (kap. 2): Endring i forklart varians i den multivariate regresjonsanalysen etter «grupper» av uavhengige variabler.

I regresjonsanalysen ble uavhengige variabler gruppert ut fra hva slags trekk ved den kommunale konteksten de var mål på. For eksempel er gruppen «rolleforståelse» bestående av svar på alle de fire vignettene, mens trekk ved kommunepolitikken inneholder alle de tre variablene som måler politisk klima, osv. Ved å gjennomføre en stegvis regresjon får vi frem hvor mye de enkelte gruppene av variabler bidrar med i å forklare variansen i den avhengige variabelen (opplevd samarbeid med ordfører).

Endring i forklart varians (R^2).

Steg nr.	Endring i R^2 justert	F-endring (sig)
1 Rolleforståelse	0,000	0,98 (0,339)
2 Trekk ved kommunepolitikken	0,231	14,40 (0,000)
3 Trekk ved organisatoriske rammer	0,091	2,79 (0,004)
4 Utviklingstiltak	0,039	1,55 (0,154)
5 Trekk ved kommunedirektøren	0,017	0,93 (0,463)
6 Trekk ved kommunen	0,002	0,22 (0,884)

Tabellen viser at den første gruppen av variabler (rolleforståelse) ikke har noen signifikant effekt på opplevd kvalitet på samarbeidet med ordfører. De to neste gruppene – trekk ved kommunepolitikken og trekk ved organisatoriske rammer – har derimot en til dels sterk effekt.

Vedlegg 4 (kap.3): OLS regresjon på slutteplaner

Alle variablene fra analysen av samarbeid trekkes inn, men der samarbeid inngår som en uavhengig variabel (forklaringsvariabel) for å forklare variasjon i slutteintensjoner.

OLS regresjon (enter). Avhengig variabel = slutteplaner (1=vil ikke slutte, 2= tenker på å slutte, 3=vil helt sikkert slutte. $R^2 = 0.207$. F-verdi = 2,64. Variabler signifikante på minst 10%-nivå i uthevet skrift. Høyeste VIF-verdi=6,0¹⁶. Standardiserte koeffisienter (beta).

	Beta	t-verdi	sig
(Constant)		5,149	,000
Kvalitet på samarbeid	-,105	-1,312	,191
Rolleforståelse (politisk lojalitet)	,081	1,178	,240
Antall partier i styringskoalisjon	-,014	-,162	,871
Godt politisk samarbeid i kommunestyre	-,119	-1,402	,163
Politikerne opptrer saklig/ikke detaljstyring	-,052	-,562	,575
Klare signaler fra politikere/tar prioriteringer	-,152	-1,793	,075
KDs handlingsrom	-,013	-,175	,861
Klar arbeidsavtale	-,069	-,942	,347
Ansatt på åremål	,008	,113	,910
Antall stillingsnivånivå mellom KD og tjenesteyting	-,031	-,427	,670
Hvor ofte formelle møter ordfører KD	-,018	-,254	,800
Hvor ofte treffes KD og ordfører utover formelle møter	-,073	-1,057	,292
Hvor ofte møtes pol ledelse og adm ledelse	-,114	-1,651	,101
Hvor er kontorene til ordfører og kommunedirektør plassert?	,031	,429	,668
Hvem innstiller (1=vanligvis kommunedirektør, 0=vanligvis andre)	,003	,043	,966
Gjennomføres jevnlig utviklingssamtaler (1=ja, 0=nei)	,064	,895	,372
Hvor ofte systematisk evaluering delegering/innstillingsreglement	-,039	,587	,558
Systematisk evaluering av møter	,037	-,513	,609
Systematiske møter for å drøfte samspill	,039	-,473	,637
Systematiske møter med andre kommuner	-,044	,569	,570
Opplæringstiltak folkevalgte	-,117	1,563	,120
Frikjøp av kommunedirektør	,060	-,824	,411
Alder (antall år)	-,277	-3,592	,000
Kjønn 1=kvinne; 2=mann	-,025	-,362	,718
Høyeste fullførte utdanning	,028	,391	,696
År ansatt i nåværende kommune	-,132	-1,674	,096
År i nåværende stilling	,097	1,216	,226
Deltatt i lederutdanning (1=ja, 0=nei)	,072	1,037	,301
Innbyggertall (log)	-,248	-1,610	,101
Sentralitet (1=minst sentral, 6=mest sentral)	,105	,807	,421
Sammenslåing (1=sammenslått kommune, 0=ikke sammenslått)	-,066	-,807	,421
Økt klarhet ved ny kommunelov	-,026	-,389	,698

Det ble også gjennomført en logit-regresjon der variabelen slutteplaner ble dikotomisert (0 = ikke planer om å slutte, 1 = planer om å slutte) for å teste hvor robuste funnene er. Den analysen gir noe færre signifikante effekter, men desto sterkere effekter av alder og kommunestørrelse.

¹⁶ Dette skyldes en høy bivariat korrelasjon mellom sentralitet og befolkningsmengde. Å ta ut en av disse endrer ikke noe på de andre resultatene, verken enkeltresultater eller hele modellen.

Vedlegg 5 (kap. 3): OLS regresjon på år i stillingen.

Spørsmål om hvor lenge kommunedirektøren har vært i stillingen er omgjort til en avhengig variabel. De samme forklaringsvariabelen som er brukt tidligere, brukes også her.

OLS regresjon (enter). Avhengig variabel = år i stilling. $R^2 = 0.159$. F-verdi = 2,26. Variabler signifikante på minst 10%-nivå i uthevet skrift. Høyeste VIF-verdi=6,0¹⁷. Standardiserte koeffisienter (beta).

	Beta	t-verdi	Sig
(Constant)		-,724	,470
Kvalitet på samarbeid	-,033	-,402	,688
Rolleforståelse (politisk lojalitet)	-,063	-,892	,374
Antall partier i styringskoalisjon	,005	,055	,956
Godt politisk samarbeid i kommunestyre	-,038	-,430	,668
Politikerne opptreer saklig/ikke detaljstyring	,170	1,807	,073
Klare signaler fra politikere/tar prioriteringer	-,040	-,462	,645
KDs handlingsrom	,104	1,390	,166
Klar arbeidsavtale	-,029	-,385	,701
Ansatt på åremål	,001	,021	,983
Antall stillingsnivånivå mellom KD og tjenesteyting	,134	1,810	,072
Hvor ofte formelle møter ordfører KD	,016	,215	,830
Hvor ofte treffes KD og ordfører utover formelle møter	,057	,805	,422
Hvor ofte møtes pol ledelse og adm ledelse	-,009	-,122	,903
Hvor er kontorene til ordfører og kommunedirektør plassert?	-,059	-,796	,427
Hvem innstiller (1=vanligvis kommunedirektør, 0=vanligvis andre)	-,099	-1,376	,171
Gjennomføres jevnlig utviklingssamtaler (1=ja, 0=nei)	-,081	-1,115	,266
Hvor ofte systematisk evaluering delegering/innstillingsreglement	,053	-,771	,442
Systematisk evaluering av møter	-,011	,155	,877
Systematiske møter for å drøfte samspill	,086	-1,019	,310
Systematiske møter med andre kommuner	-,188	2,398	,018
Opplæringstiltak folkevalgte	-,060	,787	,432
Frikjøp av kommunedirektør	-,041	,554	,580
Alder (antall år)	,261	3,441	,001
Kjønn 1=kvinne; 2=mann	,078	1,101	,272
Høyeste fullførte utdanning	-,132	-1,805	,073
Deltatt i lederutdanning (1=ja, 0=nei)	,037	,514	,608
Innbyggertall (log)	-,171	-1,085	,279
Sentralitet (1=minst sentral, 6=mest sentral)	,197	1,484	,140
Sammenslåing (1=sammenslått kommune, 0=ikke sammenslått)	-,069	-,824	,411
Økt klarhet ved ny kommunelov	-,015	-,212	,833

¹⁷ Dette skyldes en høy bivariat korrelasjon mellom sentralitet og befolkningstetthet. Å ta ut en av disse endrer ikke noe på de andre resultatene, verken enkeltresultater eller hele modellen.

Litteraturliste

- Askim J., R. Eltun, R., og Fremstad, E (2014). Mål- og resultatstyring. Riktig oppskrift for statsforvaltningen?, I Baldersheim, H. og Østerud, Ø. (2014) (red.) *Det norske demokratiet i det 21. århundre*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Alba, C.R., og Navarro, C. (2006). Mayors and Local Administrators: A Puzzling Relationship. I Bäck, H., Heinelt, H. og Maginera, A. (2006) (red.) *The European Mayor*. Wiesbaden: Vs Verlag für Sozialwissenschaften.
- Baldersheim, H., og Øgård, M. (1999). *Vandringsmenn med sordin. Flyttemønster og lederutfordringer blant norske rådmenn i et komparativt perspektiv*. Oslo: Institutt for statsvitenskap.
- Bennington, J., og Moore, M. (2011). *Public Value: Theory & Practice*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Bentzen Ølgaard, T. (2017). Personalledelse. Tillitsbaseret ledelse som alternativ til fagprofessionel ledelse og præstationsledelse. I Torfing, J., og Triantafillou P. (2017) (red.) *New Public Governance på dansk*. København; Akademisk Forlag, s. 105-120.
- Blåka, S., Tjerno, T og Zeiner, H. (2012). *Kommunal organisering – Redegjørelse for Kommunal – og regionaldepartementets organisasjonsdatabase* (NIBR rapport 2012: 21). Oslo: NIBR.
- Borins, S. (2008) (red.). *Innovations in Government: research, recognition and replication*. Washington D.C: Brookings Institutions Press.
- Boxall, P., og Purcell, J. (2016). *Strategy and Human Resource Management*. London: Palgrave Macmillan
- Brady, S. R. (2015). Utilizing and Adapting the Delphi Method for Use in Qualitative Research. *International Journal of Qualitative Methods*, 14 (5). DOI: doi/epub/10.1177/1609406915621381
- Buck, M.T og Larsen, H.O (2012). *Ordføreremakt? Den norske ordførerrollen i lys av forsøkene med direkte valg og utvidet myndighet 1999-2011* (Rapport til Kommunal- og regionaldepartementet). Tromsø: UiT.
- Bukve, O. (2014). *Lokal og regional styring i et institusjonelt perspektiv*. Oslo: Samlaget
- Bøgh Andersen, L., Greve, C., Klaudi Klausen, K., og Torfing, J. (2017). *Offentlige styringsparadigmer: konkurrence og sameksistens*. København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Coleman, J. S. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press.
- DeHoog, R.H., og Whitaker, G.P. (1990). Political conflict or Professional advancement. *Journal of Urban Affairs*, 12 (4), s. 361-377.
- Demir, T. og Reddick, C.G (2012). Understanding Shared Roles in Policy and Administration: An Empirical Study of Council-Manager Relations. *Public Administration Review*, 72 (4). pp. 526-536.
- Egeberg, M. (2003). How bureaucratic structure matters: an organizational perspective. In Peters, B.G og Pierre, J. (2003) (red.) *Handbook of public administration* London: Sage

- Egeberg, M. and Trondal, J. (2018). *An Organizational Approach to Public Governance*. Oxford: Oxford University Press, s. 116-126.
- Einola, K., og Alvesson, M. (2019). When 'Good' Leadership Backfires: Dynamics of the leader/follower relation. *Organization Studies*, s. 1-21.
- Empson, L. (2017). *Leading Professionals: Power Politics, and Prima Donnas*. Oxford: Oxford University Press
- Fiva, J.H., Hagen, T. P., og Sørensen, R. J. (2014). *Kommunal organisering: effektivitet, styring og demokrati*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Gerring, J. (2008). Case Selection for Case-Study Analysis: Qualitative and Quantitative Techniques. I Box-Steffensmeier. In J. M., Brady, H. E., og Collier, D. (2008). *The Oxford handbook of political methodology*. Oxford: Oxford University Press, s. 645-684.
- Granheim, K., and Sivertsen, T. (2010). Styrket toppledelse i kommunene. Rådmenn, turnover og likestilling. *Agenda Utredning & Utvikling AS (KS FoU)*. Oslo: KS.
- Groeneveld, S., og Steijn, B. (2016). Management of Human Resources: Trends and Variations. I Van de Walle, S. og Groeneveld, S. (2016) (red). *Theory and Practice of Public Sector Reform*. London: Routledge, s. 178-193.
- Grøn, C.H., og Salamonsen, H.H. (2019). In the Mayor We Trust? Trust as the Micro-Foundation of Complementary Politico-Administrative Relations in Local Governments. *Administration & Society*, 51 (4), s. 581-606.
- Haug, A.V., (2014). Innovasjonsteori og fremveksten av digital forvaltning. I Baldersheim, H. og Lawrence, E. R. (2014) (red.) *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Oslo: Fagbokforlaget, s. 153-176.
- Haugsgjerd, A., og Seggaard, S.B (2020). *Politisk tillit, lokaldemokrati og legitimitet. Kunnskapsstatus og utviklingstrekk* (ISF rapport 2020:6). Oslo: Institutt for samfunnsforskning (ISF).
- Heclo, H., og Wildavsky, A. (1974). *The Private Government of Public Money*. New Haven: Yale University Press.
- Jacobsen, D.I. (1997). *Administrasjonens makt*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D.I. (2003). Vi har det så greit: En studie av forholdet mellom politikk og administrasjon i 30 norske kommuner. I *Maktutredningen 1998-2003*. Oslo: UIO.
- Jacobsen, D.I. (2006). The relationship between politics and administration: The importance of contingency factors, formal structure, demography, and time. *Governance-an International Journal of Policy and Administration*, 19 (2), s. 303-323.
- Jacobsen, D.I. (2019). *Ledelse og den offentlige dimensjon*. Bergen, Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D. I. (2020). *Perspektiver på kommune-Norge: en innføring i kommunalkunnskap*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, K.D. (1977). *Teknisk hjelp og politisk struktur*, Oslo, Universitetsforlaget.
- Johns, G. (2006). The essential impact of context on organizational behavior. *Academy of Management Review*, 31 (2), s. 386-408.
- Johnsen, Å. (2007). *Resultatstyring i offentlig sektor*. Oslo: Fagbokforlaget.

Kleiven, Ø. (2020). Ny kvinnerekord blant ordførere. *Statistisk sentralbyrå (SSB)*. Hentet 15. desember 2020: <https://www.ssb.no/valg/artikler-og-publikasjoner/ny-kvinnerekord-blant-ordforerne>

Kommunens interesse – og arbeidsgiverorganisasjon (KS) (2020). *KS folkevalgtprogram 2019-2023: Folkevalgtes arbeidsgiveransvar*. ISBN 978-82-93100-70-6. Hentet desember 2020 fra: <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/for-deg-som-folkevalgt/FolkevalgtesArbeidsgiveransvar2020.PDF>

Kommunens interesse – og arbeidsgiverorganisasjon (KS) (2020). *Folkevalgtprogram 2019-2023*. (2019). Oslo: Kommuneforlaget AS.

Kommunens interesse – og arbeidsgiverorganisasjon (KS) (2019). *Kommunesektorens arbeidsgivermonitor: rekrutteringsutfordringene øker*. Hentet desember 2020 fra: <https://www.ks.no/fagomrader/arbeidsgiverpolitikk/kompetanse-og-rekruttering/kommunesektorens-arbeidsgivermonitor-2019-rekrutteringsutfordringene-fortsetter/>

Krapp, M.C., Pleschberger, W., og Egner, B. (2013). Local councillors and Administrative Reforms. I Egner, B., Sweeting, D., og Klok P-J (red). *Local Councillors in Europe*. Wiesbaden: Vs Verlag für Sozialwissenschaften. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-658-01857-3_12

Kuvaas, B., og Dysvik, A. (2020). *Lønnsomhet gjennom menneskelige ressurser: evidensbasert HRM* (4. utgave). Bergen: Fagbokforlaget.

Lai, L. (2019). *Strategisk kompetanseledelse*. Bergen: Fagbokforlaget

Loignon, A.C., Gooty, J., Rogelberg, S.G., og Lucianetti, L. (2019). Disagreement in leader-follower dyadic exchanges: Shared relationship satisfaction and investment as antecedents. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 92 (3), s. 618-644.

March, J. G., og Olsen, J.P. (1995). *Democratic Governance*. New York, Free Press.

Monkerud, L.C., Indset, M., Stokstad, S., og Klausen, J.E. (2016). *Kommunal organisering 2016* (NIBR-rapport 2016:20). Oslo: NIBR.

Mouritzen, P.E., og Svara J.H. (2002). *Leadership at the Apex. Politicians and administrators in Western Local Government*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press

Osborne, S.P., og Brown L. (2013) (red.). *Handbook of Innovation in Public Services*. Cheltenham: Edward Elgar.

Ospina, S.M. (2017). Collective Leadership and Context in Public Administration: Bridging Public Leadership Research and Leadership Studies. *Public Administration Review*, 77 (2), s. 275-286.

Pfeffer, J. (1998). *The human equation: building profits by putting people first*. Boston: Harvard Business School Press.

Svara, J. H. (1994). *Facilitative leadership in local government: Lessons from successful mayors and chairpersons*. San Francisco: Jossey- Bass.

Svara, J.H. (2001). The myth of the dichotomy: Complementarity of politics and administration in the past and future of public administration. *Public Administration Review*, 61 (2), s. 176-183.

Svara, J.H. (2006). Complexity in political-administrative relations and the limits of the dichotomy concept. *Administrative Theory & Praxis*, 28 (1), s. 121-139.

T'hart P., og Tummers, L. (2019). *Understanding Public Leadership*. London: Red Globe Press.

Willumsen, T. (2015). Lederskap på toppen - den norske "timeglassmodellen" i praksis. I Aarsæther N. J. og Mikalsen, K. (2015) (red.) *Lokalpolitisk lederskap i Norden*. Oslo: Gyldendal.

Wien, H., Svendsen, E., Krosseli, J.I., og Lien T. (2019). Her er alle ordførere, *Kommunal Rapport*. Hentet desember 2020 fra: <https://www.kommunal-rapport.no/kommunevalg/her-er-alle-ordforerne/10407!/>

Øgård, M. (2014). Fra New Public Management til New Public Governance: nye forvaltningskonsepter i kommunene. I Baldersheim, H. og Lawrence, E. R. (2014) (red.). *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*, (3.utgave). Bergen: Fagbokforlaget, s. 93-109.

2021

ISBN: 978-82-8427-017-3