

Kommunalt lederskap i en omstillingsperiode – en kartlegging av objektive trekk ved norske ordførere og rådmenn i perioden 1976–1997¹

Av ANNE LISE FIMREITE OCH MORTEN ØGÅRD

The starting-point of the article is a number of studies of objective characteristics of municipal leaders (chairpersons and councillors) in Norway during a 20-year-period. The problem presented is whether the great changes occurring in and in relation to the Norwegian municipal sector during the past 20 years have affected the municipal leaders' (chairpersons and councillors) objective characteristics and whether the resulting conclusion may be that the collective profile of the municipal leadership in Norway today is different than before. After having given a negative answer to the question posed, the author discusses the meaning of change and stability connected to the municipal leaders' characteristics with regard to the development in Norwegian municipalities.

Innledning og temapresentasjon

Norske kommuner har vært utsatt for store og omfattende endringer de siste 20 årene. Omlegging av det økonomiske overføringssystemet mellom stat og kommune, utvidede muligheter for å drive forsøk med alternative organisasjonsformer og aktiviteter og en ny

kommunelov som åpner for stor organisatorisk fristilling er omfattende reformer innført i perioden som er noe av årsakene til kommunenes endrede hverdag. Den generelle samfunnsutviklingen som vektlegger det individuelle og spesielle framfor det kollektive og standardiserte, har også gjort sitt til at dagens kommuner i alle fall på overflaten synes annerledes enn for 20 års

siden. Når organisasjoner utsettes for omfattende endringer stilles de samtidig overfor utfordringer om å tilpasse sin adferd til de nye betingelsene. Innenfor organisasjonsteorien finnes en rekke innfallsvinkler til å studere dette. Teoriene predikerer alt fra rask og øyeblikkelig endring av organisasjonens adferd (bl.a. Thompson 1967) via teorier som forutsier gradvis tilpasning (bl.a. Lindblom 1959) til teorier som helt avviser at endring i organisasjonen skjer som følge av dette (bl.a. March og Olsen 1989). Vårt utgangspunkt er at forståelsen av organisasjonens adferd i stor grad må knyttes til de aktørene som befolker organisasjonen. Fra flere hold blir det hevdet at ledere er viktige, om ikke de viktigste, aktører i enhver organisasjon (Lotsberg 2000). Vi har valgt en innfallsvinkel der ledernes kollektive profil er det sentrale elementet. Litteraturen definerer lederes (eller elites) kollektive profil som objektive trekk ved lederne (eliten) som ikke følger av deres posisjon, men som i mange tilfeller utgjør en forutsetning for at de kan inneha posisjonen (Pedersen 1976, 1996, Putnam 1976).

Spørsmålet som vi stiller i denne artikkelen er om de store endringene som har funnet sted i og overfor norsk kommunesektor de siste 20 årene, påvirker objektive trekk ved norske kommunale ledere, nærmere bestemt norske ordførere og rådmenn, og om vi dermed kan si at vi i dag har et kommunalt lederskap med en annen kollektiv profil enn tidligere.

Tradisjonelt kommunalt lederskap

Kommunenes tradisjonelle stilling i det norske systemet la i utgangspunktet føringer på kommunalt lederskap. Kommuneinstitusjonen ble initiert som et vern mot embetsmannsstaten. Formannskapslovene av 1837 gav lokalt folkevalgte formell kontroll over viktige lokale saksområder som kirke, fattigstell og skole. Det lokale lederskapet besto på dette tidspunktet utelukkende av ordføreren. I 1837 var omlag 30% av ordførerne prester. Embetsmannsstaten må derfor sies å være godt representert også i den "nye" kommuneinstitusjonen. Nær halvparten av ordførerne var imidlertid bønder, og denne gruppens betydning som lokale politiske ledere vokste raskt. I 1862 var andelen ordførere med bakgrunn som bønder steget til 75%. Dette kan selvsagt tolkes som et uttrykk for den ønskede folkeligjøring av kommuneinstitusjonen, men historikere mener at representativitet var mindre utslagsgivende for valg av ordfører enn oppfatninger om kompetanse og kapasitet (Hovland 1987). De ble valgt til ordførere som hadde sentrale posisjoner i det øvrige lokale samfunnsliv, og rollen ble på den måten knyttet til tradisjonell autoritet heller enn til embetsmannsstatens rasjonelle-legale autoritetsformer (Weber 1982). I en klassisk artikkel fra 1965 hevder Francesco Kjellberg at denne noe diffuse autoriteten, hvor det politiske aspektet i liten grad kunne skilles fra det sosiale, var dominerende for kommunalt lederskap fram til etter andre verdenskrig (Kjellberg 1965).

Med utgangspunkt i de betydelige endringer både i norsk offentlig sektor generelt og ikke minst i og overfor norske kommuner i perioden etter 1945, er det rimelig å forvente endringer både i det kommunale lederskapets autoritetsbasis og i objektive trekk ved lederne.

Kommunalt lederskap i velferdsstaten

Utbyggingen av velferdsstaten etter andre verdenskrig innebar en betydelig endring i kommunenes posisjon. Kommunene ble "oppgradert" fra utelukkende å være lokale politiske organer til også å være de viktigste iverksettere av velferdspolitikken (Kjellberg 1991, Flo 1999). At kommunene fikk denne rollen innebar at likhet og effektivitet ble viktige verdier i tjenesteproduksjonen samtidig som kommunene på en annen måte enn tidligere ble en del av "storsamfunnet". Det ble viktig for kommunens ledere å kunne håndtere kontakt med så vel regionale som nasjonale myndigheter. Den tidligere omtalte ledertypen med en diffus autoritet basert på så vel politiske som sosiale aspekt dugde ikke lenger, og ble erstattet med ledere hvis autoritet var uttrykt ved formelle posisjoner og dannet på bakgrunn av spesifikk, gjerne sektorbasert politisk ekspertise (Kjellberg 1965). Sektoriseringen og spesialiseringen ble understøttet gjennom nasjonalt fastsatte særlover med tilhørende øremerkede overføringer. Særlovene hadde ikke bare betydning for kommunenes aktivitet, men også for deres organisasjonsstruktur. Lovene bemyndiget egne

lokalpolitiske organer til å iverksette politikk (særlovsorgan). De politiske særlovsorganene fikk i mange tilfeller sine egne administrasjoner befolket med lovpålagte kommunale "sjefer" (f.eks. skolesjef, sosialsjef, teknisk sjef og kommunekasserer). Dette førte til at det i de fleste kommuner ble utbygget en profesjonell administrasjon. Men det førte også til et press i retning av større kommunale enheter, og i perioden fra tidlig på 1960-tallet til midt på 1970-tallet ble antallet kommuner redusert fra 744 til 443. Kommunestrukturen er siden blitt ytterligere justert, slik at vi i dag har 435 kommuner.

Fra midten av 1980-tallet har vi sett en reaksjon mot den regulering og sektorisering som velferdsstaten førte med seg for kommunene. Kjernen i kritikken gikk på at velferdsstatens virkemåte resulterte i systemmakt på bekostning av individet/borgeren. På innholdssiden (når det gjelder kommunal tjenesteproduksjon og aktivitet) la det nye inntektssystemet fra 1986 opp til mer frihet gjennom blokktilskudd (dog med mer øremerking enn noensinne som resultat). Vi fikk en påfølgende forsøksperiode (bl.a. knyttet til Frikommuneloven av 1986) der så vel organisatoriske forhold som mer innholdsmessige sider ved kommunesektoren var i søkelyset, og i 1992 fikk vi den nye kommuneloven, som bl.a. åpnet for lokal tilpasning av kommunenes politiske og administrative styringsstrukturer. Desentraliserings-, moderniserings- og effektiviseringsreformer har ført til at mangfold heller enn likhet nå er hovedtrekk når kommunenes organisasjonsstrukturer skal beskrives.

I denne artikkelen vil vi se på hvordan utviklingen i velferdsstaten og i kommunenes forhold til staten har påvirket objektive trekk ved det kommunale lederskap. Kommunalt lederskap definerer vi som de to topp-posisjonene, ordfører og rådmann. De to posisjonene vil samlet bli omtalt som det kommunale lederskapet. Posisjonene er imidlertid tildels svært ulike. Den ene – ordføreren er en valgt politisk posisjon, mens den andre – rådmannen er en kommunalt ansatt tjenestemann. Dette gjør at vi også vil kommentere posisjonene hver for seg. Vårt utgangspunkt er likevel at det kommunale lederskapet slik vi har definert det er en (politisk) elite.

Politiske eliter kan beskrives langs flere dimensjoner – holdningsmessige så vel som adferdsmessige. Vi vil i det følgende se på objektive trekk ved lederne som ikke følger direkte av deres nåværende posisjon, men som kan utgjøre en forutsetning for at de innehar posisjonen og har valgt å fokusere på deres utdanningsmessige, karriere-messige og sosiale profil. Disse trekkene utgjør viktige sider ved det litteraturen omtaler som elitens kollektive profil (Anderson og Pedersen 1998). Vi vil etterspore (mulig) endring i den kollektive profilen ved å kartlegge disse trekkene på tre ulike tidspunkter²;

- 1976; da kommuner i hele landet hadde fått etablert administrasjoner, hadde fått ansatt administrasjonssjef og de store kommunesammenslåingene hadde satt seg.

- 1985; som startpunktet for desentraliserings-, moderniserings- og effektiviseringsreformene som fulgte i kjølvannet av kritikken mot velferdsstaten på 1980-tallet.

- 1997; som tidspunktet da disse reformene må kunne sies å være i ferd med å sette seg i kommunesektoren.

Med utgangspunkt i litteratur om eliters kollektive profil vil vi ha to alternative arbeidshypoteser:

1) Studier av eliters kollektive profil viser at det er en langsom utvikling i samspillet mellom hvilke (type) ledere som etterspørres til posisjoner og hvilke (type) ledere som lar seg rekruttere til de samme posisjonene (Anderson og Pedersen 1998). Dette innebærer stor grad av stabilitet i elitens profil fordi det tar lang tid før etterspørsel etter en ny type ledelse vil gi seg utslag i elitens samlede sammensetning. Endring vil, om det i det hele tatt lar seg etterspore, finnes blant de senest rekrutterte. *Vi vil med utgangspunkt i dette forvente liten endring i det kommunale lederskapets kollektive profil i perioden fra 1976 til 1997 tilross for omfattende endringer i kommunenes rolle og i deres forhold til omgivelsene.*

2) Andre deler av litteraturen om elite-profiler peker på at dramatiske endringer i elitens omgivelser kan påvirke trekk hos gruppen, og dermed dens samlede sammensetning, forholdsvis raskt (Anderson og Pedersen 1998). Det som har skjedd i og med norske kommuner de siste 20 årene blir av mange observatører karakteriseres som dramatisk (Baldersheim et.al. 1997).

Desentralisering, modernisering og effektivisering krever andre typer kompetanse og kvalifikasjoner enn det å administrere en tradisjonell kommune gjør, og vil derfor ha betydning for den kollektive profil til lederskapet. *Vi vil med utgangspunkt i dette forvente å kunne etterspore endringer i det kommunale lederskaps kollektive profil i perioden fra 1976 til 1997.*

Kommunalt lederskaps kollektive profil

Utdannelsesmessige- og karrieremessige trekk

Utdannelse

I dette avsnittet skal vi se nærmere på utdannelsen til norske rådmenn og ordførere. I siste halvdel av 1900-tallet ble utdanning i stor grad allemannseie samtidig som utdanningstilbudet ble svært variert. Om vi for en stund ser vekk fra type utdanning, og konsentre-

rer oss om utdannelsens lengde, gir tabell 1 en oversikt over norske ordførere og rådmenns utdanningsnivå.

Tabell 1 viser at norske kommunale toppledere er velutdannede. Sett i forhold til befolkningen som helhet, tildels svært velutdannede. Utdanningsnivået har økt betydelig i den 20 årsperioden vi ser på, både hos rådmennene og hos ordførerne. Økningen er langt sterkere for de to gruppene enn for befolkningen generelt. At utdanningsnivået hos den administrative ledelsen øker er ikke spesielt overraskende. Administrasjonen har som vi har vært inne på funnet sin form og størrelse i denne perioden. Sammen med veksten i de kommunale oppgaver og stadig hyppigere samhandling med sentrale myndigheter, har dette ført med seg både reelt og opplevd behov for formell utdanning hos topplederne. I samme periode har man også fått mer «krevende» politikere gjennom at de, som tabell 1 viser har fått mer utdanning, men også gjennom at antallet heltidsansatte politikere har økt (se senere). Også dette stiller krav til administrasjonen og dens ledere.

Tabell 1: Andel ordførere og rådmenn med universitets/høyskoleutdanning 1976, 1985 og 1997(%):

ÅR	ORDFØRERE	RÅDMENN ³
1976	22% (n=340)	47% (n= 308)
1985	30% (n=377)	78% (n=370)
1997	65% (n= 215)	100% (n= 325)

Tilsvarende tall for befolkningen: 1980: 6.7%, 1990: 15.7%, 1997: 20.9% (Statistisk Årbok 1999).

Juridisk utdanning og utdanning fra kommunal-/sosialhøyskoler har vært den dominerende utdanningsbakgrunn for rådmenn i hele perioden. I 1976 var 18% jurister, 22% kommunal-/sosialhøyskoleutdannet, i 1985 var 28% jurister mens 26% hadde utdanning fra kommunal-/sosialhøyskole. De to utdanningsgruppene andel i rådmannskorpset var fremdeles høy også i 1997 med hhv. 21% og 23%. Denne typen utdannelser kan karakteriseres som generalistutdanning, noe som blir hevdet å være den klassiske embetsmannsutdanning (Guy Peters 1988). I 1997 var også to andre utdanningsgrupper viktige. «Annen høyskoleutdanning» og «statsvitenskap» har økt relativt kraftig, fra hhv. 6% og 1% i 1976 til 29% og 12% i 1997. Det kan se ut som om andelen rådmenn med det som litt grovt kan betegnes som kommunal tjenestemannsutdanning er nokså stabil, og at den økte andelen med høyere utdanning først og fremst skyldes differensiering i type utdanning. Det er relativt lite dramatisk i dette, all den tid også de "nye" utdanningene har samme type generalist innretning som det de "etablerte" utdanningene har.

Spørsmålet er om den økning i utdanningsnivå vi ser hos norske ordførere er utslag av den samme form for «profesjonalisering» i mening tilpasning til oppgaven, som det vi ser hos rådmennene. Å se på hvilken utdanning ordførerne har, kan være en måte å nærme seg denne problemstillingen på. Nå har vi ikke like gode data om ordførernes utdanning som om rådmennenes. Men vi vet at i 1976 hadde omlag 9% lærerutdanning, 22% yrkes-

faglig utdanning, 3% høyere jordbruksutdanning og 9% etats- eller administrativ utdanning. I undersøkelsen i 1997 var det 20% av ordførerne som hadde det vi kan kalle utdanning innen undervisningssektoren, 19% hadde utdanning innen jordbruk/skogbruk og 17% innen administrasjon, økonomi eller juss. Dette viser at ordførernes utdanning generelt er mer allment orientert enn hva tilfellet er med rådmennene. Den kompliserende faktor når det gjelder spørsmålet om ordførernes utdanning blir mer «tilpasset oppgaven», er selvsagt den siste kategorien – de 17% av ordførerne som har administrativ, økonomisk eller juridisk utdanning i 1997. Selv om kategoriene i undersøkelsene i 1976 og i 1997 ikke er direkte sammenlignbare på dette punktet, må vi konkludere med at det har vært en økning i andelen ordførere med denne typen utdanning i perioden. Til tross for økningen er det imidlertid ennå rett å si at norske ordførere er allmennutdannet heller enn tjenestemannsutdannet. Men kanskje ser vi her spor av en utvikling som kan tolkes som at en profesjonalisering av ordførerrollen er på gang gjennom at flere og flere ordførere har administrativ, økonomisk og juridisk utdanningsbakgrunn. Vi konkludere likevel med at enn så lenge har administrative og politiske toppledere i norske kommuner i stor grad ulik utdanningsbakgrunn. Den tjenestemannsutdannede rådmann fungerer side om side med den allmennutdannede ordfører.

Yrke og sektortilknytning

Ordførernes utdannelsesbakgrunn viser (selvsagt) igjen også i deres yrkeserfaring.

Tabell 2: Andel ordførere i ulike yrker 1985 og 1997(%), tall for befolkningen i hhv 1981 og 1997 i parentes:

Yrkeskategori	1985	1997
Bønder	19 (8)	19 (5)
Lærere	17 (5)	17 (8)
Off.administrasjon	12 (2)	11 (7)
Industriarbeider	9 (24)	2 (15)
Annet ⁴	43	51
	N= 377	N=215

Andelen ordførere med bakgrunn som lærere/undervisningspersonale og bønder er stabil fra 1985 til 1997. Bøndenes dominans har faktisk, sett i forhold til andelen bønder i befolkningen, økt i perioden. Den mest dramatiske endringen er at det i 1997 er svært få (4 personer) med bakgrunn som tradisjonelle industriarbeidere. At andelen lærere/undervisningspersonale, bønder og administratorer er noenlunde stabil mens industriarbeideren er i ferd med å forsvinne, kan lede oss i retning av å spekulere på om det ennå er slik at det kreves en viss form for fleksibilitet i egen arbeidssituasjon for å nå opp i lokalpolitikken. Et svært viktig funn i vårt materiale er nemlig at andelen heltidsansatte ordførere har økt fra 28% i 1976 til 46% i 1985 og til 78% i 1997. Økningen

synes altså ikke å ha påvirket fra hvilke yrkeskategorier ordførerne rekrutteres nevneverdig. Vi vil derfor anta at det at andelen heltidsordførere har økt med 50 prosentpoeng de siste 20 årene sannsynligvis har hatt mer å si for hvordan rollen utøves enn for hvem som rekrutteres. Slik sett er dermed framveksten av heltidsordføreren mer et uttrykk for at posisjonen er i ferd med å profesjonaliseres enn for at rekrutteringsgrunnlaget blir bredere.

Et annet viktig moment når man ser på ordførernes yrkesbakgrunn er deres sektortilknytning. Vi har ikke gode data for dette fra 1976 og 1985, men fra undersøkelsen gjort i 1997 vet vi at 54% av ordførerne da hadde yrker som tilhørte offentlig sektor, vel 30% sågar på kommunalt nivå (lærere med tariff-

avtale med staten er da holdt utenom), mens 38% hadde yrker tilhørende privat sektor. Av disse 38% utgjorde bøndene rundt 40%.

Denne overvekt av det vi kan kalle offentlig erfaringsbakgrunn hos ordførerene har sitt motstykke hos rådmennene. Undersøkelsen fra 1985 viser at 57% av rådmennene kom til stillingen fra kommunalforvaltning, 16% fra en rådmannspost i en annen kommune. En ting synes imidlertid å være mindre utbredt og det er utveksling mellom de to lederposisjonene. Tall fra 1997 viser at bare 2% av rådmennene kom fra verv som ordfører eller annet politisk lederverv, mens 1% av rådmennene forlot sin post til fordel for politiske verv. Fra undersøkelsen i 1997 vet vi videre at bare 3% av norske rådmenn har erfaring fra privat sektor.

Med utgangspunkt i dette kan vi slå fast at topplederne i norske kommuner i den aktuelle perioden har en solid erfaringsbakgrunn fra offentlig sektor, mens erfaring fra privat sektor er tilsvarende fraværende.

Ansiennitet

Et trekk som henger sammen med det foregående, er ledernes ansiennitet i nåværende posisjon. I ledelseslitteraturen verserer det en debatt om den gode leder er den som har inngående kjennskap til det feltet vedkommende skal lede eller om ledelse er mer allment slik at man kan bli en god leder uten nevneverdig kunnskap om selve feltet (Day og Lord 1988, Thomas 1988, Pettigrew et.al. 1992). Vi vil knytte denne debatten opp mot de kommun-

ale ledernes erfaring fra kommunal sektor, og anta at lang fartstid herfra vil gi dem kjennskap til sektoren.

Den tradisjonelle ordfører ble rekruttert fordi han var involvert i mye. Han var en typisk allrounder med spesialkompetanse på lokalsamfunnet (Kjellberg 1965). Ser vi på ordførerene i vårt materiale finner vi at ordfører fremdeles er noe man først blir med erfaring. I 1985 var 67% av ordførerene inne i sin 3., 4. eller 5. periode - altså med en lokalpolitisk erfaring på mellom 8 og 20 år, mens 3% av ordførerene var inne i sin første valgperiode. I 1997 var 68% av ordførerene inne i sin 3., 4. eller 5. periode, mens 4% av ordførerene var inne i sin første periode. Lengde på lokalpolitisk erfaring er altså stabil hos ordførerene.

Et moment som kan nevnes i denne sammenheng er at andelen stortingsrepresentanter med erfaring som ordfører har sunket betydelig i perioden 1953 - 1993, fra omlag 50% med slik erfaring i 1953 til 23% i 1993 (Hansen og Hovik 1999). Fremdeles er det slik at svært mange av stortingsrepresentantene har lokalpolitisk erfaring (75% i 1993 mot 90% i 1953). Stortingsrepresentantenes lokalpolitiske erfaring er imidlertid av kortere varighet nå, ofte bare en periode. Dette er det samme som for menige kommunestyrerepresentanter, der 2/3 takker av etter en periode (Aars 1998). Mønsteret kan muligens tolkes som et uttrykk for at ordfører og stortingsrepresentant nå er to konkurrerende karriereveier om man er lokalpolitiker med ambisjoner. Mens det tidligere var slik at stortingsrepresentant ble man som avslutning på en lang lokalpolitisk

karriere, ser det ut til at man nå i større grad velger å fortsette sin politiske karriere på enten den ene eller den andre måte. Det kan være et utslag av at det lokale politiske system er blitt så komplekst at det å gjøre karriere der vurderes som fullt på høyden med sete i nasjonalforsamlingen, eller det kan tolkes som at samfunnet i dag er så differensiert og at det dermed kreves så spesiell innsats for å bli ordfører hhv. rikspolitiker at parallellkarrierer er utelukket.

Rådmennene hadde i 1985 gjennomsnittlig 9 år bak seg i stillingen, mens dette i 1997 var sunket til gjennomsnittlig 7 års erfaring i stillingen. Selv om rådmennene altså gjennomsnittlig har lavere fartstid i posisjonen enn det ordførerne har, er heller ikke de nykommere. Reduksjonen i fartstid på 2 år i løpet av perioden, kan være et uttrykk for at presset og usikkerheten i stillingen har økt, men det kan også være et uttrykk for at rådmannsposisjonen etterhvert er blitt bedre egnet som springbrett for videre avansement, og at innehaverne derfor blir kortere i stillingen enn tidligere fordi de får nye tilbud.

Med utgangspunkt i dataene er det likevel en ikke allfor dristig konklusjon å hevde at tendensen til at våre kommunale toppledere har lang kommunal fartstid og gjennom det spesialkunnskap om det feltet de skal lede, holder seg.

Sosial bakgrunn

Til nå har vi sett på utdannelsesmessige og karrieremessige trekk ved det kommunale lederskapet. Også sosial

bakgrunn er viktig for en elites kollektive profil og vi vil se nærmere på tre trekk; alder, kjønn og geografisk tilhørighet.

Alder

Tradisjonelt har ordfører og rådmann vært posisjoner man oppnådde i godt voksen alder og som representerte så vel topp-punkt som sluttstrek i karrieren. Kommunen ble, spesielt for rådmennenes vedkommende, ansett for å være en såpass spesiell organisasjon at erfaring herfra i liten grad kunne konverteres til andre organisasjoner og sektorer. Utviklingen av velferdsstaten har knyttet kommunene nærmere til resten av offentlig sektor og til samfunnet for øvrig. Med utgangspunkt i dette kan vi nå forvente å finne yngre kommunale ledere fordi posisjonene i kommunen vil være attraktive som springbrett for videre karriere.

Alderen til de to ledergruppene presenteres i tabell 3.

Tabell 3: Ordførere og rådmenns alder, 1976, 1985 og 1997 (gjennomsnitt):

Alder	Ordfører (gjennomsnitt)	Rådmann (gjennomsnitt)
1976	51 år (n=359)	48 år (n=310)
1985	50 år (n=376)	46 år (n=372)
1997	52 år (n=215)	49 år (n=325)

Vi ser at det har vært små endringer i alderssammensetningen i perioden. Lederne er faktisk, i motsetning til det vi antok, gjennomsnittlig blitt noe eldre. Begge ledergruppene består av godt voksne personer, men ordførerne er gjennomsnittlig noen år eldre enn rådmennene. Den yngste ordføreren er dessuten 6 år eldre i 1997 (32 år) enn i 1976 (26 år), mens den yngste rådmannen er 2 år eldre i 1997 (27 år) enn i 1976 (25 år).

Kjønn

Våre første kommunale ledere var menn, kort og godt fordi kvinner hverken kunne velge eller velges. Den første kvinnelige ordfører fikk vi på Utsira i 1925 som følge av et protestvalg rettet mot det etablerte lederskapet i kommunen. Bare én mann ble i 1925 valgt inn i kommunestyret på Utsira (Hellevik og Skard 1985). Etter dette var det lenge mellom hver kvinne som inntok ordførerstolen. I litteraturen hevdes det at kvinner vurderer og prioriterer annerledes enn menn i politiske sammenhenger (Raaum 1999). Er dette tilfellet betyr det sannsynligvis også at de utformer og bekler en leder-

rolle på en annen måte enn menn. Dette kan i neste omgang ha betydning for måten rollen blir vurdert på, og for den autoritet den blir tillagt (Moss-Kanter 1977, Johannessen 1994). Kjønn er derfor en viktig faktor når vi skal si noe om ledergruppens kollektive profil og endringer i denne.

At dette representerer en relativt ny problemstilling i lokalpolitikken understrekes av at kjønn ikke var inkludert som variabel i 1976-undersøkelsen. Det kan ha minst to årsaker. Det kan bero på en ren forglemmelse eller det kan skyldes at kjønn på dette tidspunktet var uaktuelt som variabel når det gjaldt kommunale ledere, kort og godt fordi alle var menn.

Tabell 4 gir en oversikt over kvinneandelen blant ordførere og rådmenn i hhv 1985 og 1997.

Tabell 4: Kvinneandel blant norske ordførere og rådmenn, 1985 og 1997 (%):

År	Ordførere	Rådmenn
1985	4% (n= 376)	1% (n= 372)
1997	12% (n= 215)	7% (n=325)

Tallene presentert i tabell 4 gir grunn for å konkludere med at kommunal ledelse på toppnivå er et mannsdomene. Det er få kvinner både i ordførerrollen og i rådmannsrollen. Den økning som har funnet sted har vært nokså lik i de to gruppene det siste tiåret. Det som kan gi grunn til ytterligere ettertanke, er at de kvinner som er ordførere i stor grad rekrutteres fra yrker i offentlig sektor (85% i 1997). Flere kvinner i den politiske ledelsen i kommunene vil sannsynligvis bety en enda skjevere representasjon i forhold til sektor. Dagens norske arbeidsmarked er svært kjønnssegregert (OECD 2000). Vil man ha kvinner med i politikken, vil de med stor sannsynlighet også ha bakgrunn fra offentlig sektor. Dette er det vanskelig å gjøre noe med utelukkende ved kjønnskvotering til de politiske institusjonene.

Lokal forankring

De kommunale ledernes tilknytning til det lokalsamfunn de skal lede er også et viktig moment i deres profil. Ordfører er pr. definisjon en lokal posisjon på den måten at rollen selvsagt forutsetter god kjennskap til lokalsamfunnet, men kanskje viktigere er det at lokalsamfunnet kjenner personen om vedkom-

mende skal kunne bli valgt. Undersøkelsen fra 1985 viser da også at 80% av ordførerne hadde bodd 20 år eller lengre i den kommunen de er ordfører i.

Også rådmannen trenger kjennskap til lokalsamfunnet for å utøve jobben sin, men det er ingen krav om at han skal være kjent av lokalsamfunnet for å bli ansatt. Rådmannsrollen er dermed i sin utforming mindre lokal og vedkommendes geografiske tilhørighet slik sett av større interesse når vi skal si noe om lederprofilen. Rådmennenes geografiske tilhørighet presenteres i tabell 5.

Tabell 5. Rådmenns tilknytning til fylke og landsdel som kommunen ligger i, 1976, 1985 og 1997 (%):

	1976	1985	1997
Kommune	36%		
Fylke	62%	43%	54%
Landsdel	71%	70%	

Flertallet av rådmennene i 1976 og 1997 var fra det fylke som kommunen ligger i. Går vi grovere til verks og ser på deres tilhørighet med utgangspunkt i landsdel, er det over 2/3 av dem som har en slik geografisk tilhørighet (1976 og 1985). Om dette er en «nær» nok geografisk tilhørighet til at det betyr noe for lederprofilen er vanskelig å si, men det kan kanskje ha betydning på den måten at rådmannen lettere vil kunne forholde seg til lokal kultur og væremåte, og gjennom dette lettere kunne fungere i den lokale kontekst og opparbeide autoritet i stillingen. En ulempe "lokalt tilhørende" ledere kan ha, er imidlertid at de er for familiære med den kulturen de skal operere innenfor, til å kunne fungere som aktive endringsagenter.

At ordfører er en lokal posisjon kommer også fram i deres tilknytning til organisasjoner i lokalsamfunnet som er kartlagt i 1997-undersøkelsen. Denne kartleggingen viser at ikke bare er ordførerne medlemmer i mange organisasjonstyper, de har også (eller har hatt) verv i organisasjoner, 46% av ordførerne i organisasjoner med tilknytning til arbeidslivet, 39% i idretts- eller friluftslivsorganisasjoner, 15% i humani-

tære/sosiale organisasjoner og 10% i nærmiljøorganisasjoner. Nå er ikke frivillige organisasjoner med nødvendighet lokale. Fagorganisasjoner, som en stor del av ordførerne har/har hatt verv i, er kanskje ikke det første vi tenker på som lokalt samfunnsliv. En stor del av det øvrige frivillige organisasjonslivet vet vi imidlertid er svært lokalt forankret, ofte på nivå under kommune (krets nivå) (Selle og Øymyr 1995).

Data om organisasjonstilhørighet finnes dessverre ikke for rådmennene. Det vi vet noe om er deres medlemskap i politiske parti. Dette behøver i seg selv ikke være en lokal tilknytning, men det gir i alle fall en mulighet for å engasjere seg på en organisert måte i lokalsamfunnet. I 1997-undersøkelsen var 45% av norske rådmenn medlemmer eller hadde vært medlemmer i et politiske parti. Gitt at bare 2% av rådmennene i samme undersøkelse hevder å komme fra stilling som ordfører/verv som politisk leder, ser ikke partimedlemskapet ut til å slå direkte ut i rekrutteringssammenheng. Men om partimedlemskap har en mer indirekte betydning i denne sammenheng har ikke vi mulighet til å si noe om med utgangs-

punkt i våre data. For ordførerne er det mindre interessant å se på medlemskap i politiske parti all den tid de nærmest pr. definisjon er medlem av et politisk parti eller en politisk gruppering.

En rimelig konklusjon her er at rådmennene har en noe svakere lokal forankring enn ordførerne.

Kommunale lederes kollektive profil; fellestrekk og ulikheter – stabilitet og endring

Det er ingen overdrivelse på bakgrunn av de presenterte data, å si at ordførerne og rådmennenes utdannelsesmessige, karrieremessige og sosiale trekk er relativt stabile i den perioden vi ser på. Dette til tross for de store endringer og reformer som har funnet sted i og overfor kommunene i perioden. Endring i og overfor kommunene synes dermed å ha hatt liten effekt på det kommunale lederkapets kollektive profil slik vi har definert dette.

Stabiliteten finner vi først og fremst igjen i trekk som er felles for de to gruppene. Dette gjelder deres «offentlige» yrkeserfaring, det at de er godt voksne, at de er menn og at de har relativt lang erfaring fra kommunal sektor.

Det trekket som skiller de to gruppene i hele perioden er utdanningsbakgrunn. Rådmennene har gjennomgående lenger og høyere utdannelse enn ordførerne. Rådmennene har imidlertid ikke bare lenger utdannelse enn ordførerne, de har også en annen type utdanning. Rådmennene har en generell utdannelsesbakgrunn som vi har kalt

tjenestemannsutdanning. Et interessant moment når det gjelder utdanningsbakgrunn er at vi nå ser tegn til at flere og flere ordførere har det vi har definert som tjenestemannsutdanning. Fremdeles vil vi hevde at det er for få til at dette alene betyr en profesjonalisering av ordførerrollen, men på sikt er det et utviklingstrekk som kan påvirke profilen til kommunens lederskap.

Et annet trekk som skiller de to gruppene er at det utfra materialet framkommer at rådmennene har en noe svakere lokal forankring enn ordførerne. Gitt det datagrunnlaget vi har, er det ikke mulig å konkludere for kategorisk. Det kan likevel se ut som om rådmennene har en mer regional tilhørighet sett i relasjon til ordførernes lokal/kommunal tilhørighet.

Med bakgrunn i dette mener vi følgende stabile profiler utkrystalliserer seg når vi ser på administrative og politiske toppledere i norske kommuner:

Ordføreren: Middelaldrende mann med relativt høy allmen utdannelse, yrkeserfaring fra offentlig sektor, lang lokalpolitisk erfaring, utbredt engasjement i lokalt organisasjonsliv og med sterk forankring til egen kommune.

Rådmannen: Middelaldrende mann med høy utdannelse innen generelle fag som juss og forvaltning, med lang kommunal forvaltningserfaring og tilhørighet til det fylket/regionen kommunen ligger i.

Betydningen av endring og stabilitet for utviklingen i norske kommuner

Hovedkonklusjonen er altså stor stabilitet i det kommunale lederskapets kollektive profil i den 20 årsperioden vi har sett på. Dette gir støtte til vår første hypotese om at endring i elites profil skjer langsomt. Noen tegn til endring i den kollektive profilen som på sikt kan være viktig for utviklingen i norske kommuner har vi sett, og dette vil vi kommentere og diskutere nærmere i dette avsnittet.

Den kanskje viktigste endringen som har funnet sted, er at utdanningsnivået for begge grupper er blitt høyere. Spesielt ordførernes utdanningsnivå har økt de siste 20 årene. Det betyr at vi i dag har en svært velutdannet toppledelse i norske kommuner. Dette har selvsagt sammenheng med endringer i samfunnet generelt som har gjort utdanning til allemannseie. Men endringen er mer markert i den kommunale elite enn i befolkningen generelt, og kan være utgangspunktet for andre endringer som på sikt kan ha betydning for hvordan kommunene ledes.

Utdannelse antas å ha relativt stor betydning for holdninger og adferd hos en gruppe. At det hos de kommunale lederne er lengden på utdannelsen som endres, påvirker sannsynligvis holdninger og adferd mindre enn om det var type utdanning som ble endret. Lengden på utdannelsen kan likevel ha noe å si for profesjonaliseringsgraden til gruppen (Anderson og Pedersen 1998).

En lang, akademisk utdanning antas å være dannende for adferd slik at gruppen som innehar utdannelsen, forholder seg annerledes til og i situasjoner enn det andre ville gjort. Når typen utdanning ikke endres, samtidig som lengden på utdannelsen øker, betyr det at tilstedeværende holdninger og adferd kan bli forsterket. For rådmennene vil det kunne bety at de blir mer profesjonelle tjenestemenn all den tid deres "tjenestemanns-utdanning" blir lengre. For ordførerne vil økt lengde på utdannelsen, bety at de blir mer velutdannede "allroundere," all den tid deres utdanningsbakgrunn fremdeles domineres av allmenne fagområder.

At denne utviklingen fører oss nærmere en profesjonell rådmann i mening en spesialutdannet rådmann, vil vi avvise. Til det er rådmannskorpsets utdanningsbakgrunn for differensiert. Rådmennene har dessuten gjennomsnittlig for "kort" fartstid i stillingen til at det kan sies å være en profesjon, samtidig som det ser ut til at rådmann er noe man blir forholdsvis sent i karriere, altså etter at man har vært noe annet. At ordførerne er i fred med å bli "profesjonelle" i forhold til sin rolleutøvelse kan kanskje i større grad knyttes til den økende andel heltidsordførere enn til endring i utdanningslengde (og for såvidt også i utdanningstype). Dagens ordførere er velutdannede "allroundere" som gjennom sitt heltidsengasjement har helt andre betingelser for å drive lokalpolitikk enn tidligere tiders "fritidsordførere" som også måtte skjøte sin gård eller sin lærergjerning.

Den høyt "tjenestemannsuttannede rådmann" og den høyt "allround-

utdannede ordfører", som sammen leder kommunen borger for at helheten i den kommunale organisasjon blir godt ivaretatt. Helhetsaspektet har vært viktig i de siste årenes reformer. Den økning vi ser i lengden på de kommunale lederes utdanning, samt det forhold at en blanding av tjenestemanns-utdanning og mer allmen utdanning opprettholdes, er sannsynligvis en viktig betingelsen for at dette elementet i reformene blir håndtert på en god måte i norske kommuner. En utvikling i retning flere "tjenestemannsutdannede" ordførere kan med et slikt utgangspunkt ha uheldige konsekvenser for kommune-Norge.

En annen profilendring som vi vil kommentere, er at andelen kvinner har økt – både blant ordførerne og rådmennene i perioden. Fremdeles er det få kvinner i disse posisjonene, og økningen de siste 10 årene har på ingen måte vært dramatisk. Endringene kan likevel tolkes som en indikasjon på at kvinnene er på vei inn som kommunale toppledere. Det antas gjerne i litteraturen på området at kvinner forholder seg annerledes enn menn også som ledere i kommunen (Raaum 1999). I dag vet vi lite om hva det reelt betyr for holdninger, og ikke minst for adferden, til de kommunale lederne at det blir flere kvinner blant dem. Men med utgangspunkt i litteraturen som hevder at det er blant de siste ankomne i elitegruppen at man først kan etterspore endring, er det mulig at flere kvinner på sikt kan bety at andre aspekt ved kommunene vil bli vektlagt av ledelsen, også der denne utelukkende består av menn. Slik sett kan noen få kvinners inntog som

kommunale ledere har stor betydning for framtidens kommune.

Vi vil tilslutt se noe nærmere på to stabile forhold ved lederskapets profil som vi mener også kan ha betydning for utviklingen i kommunene framover. Det første forholdet er at det å velge kommunal ledelse som enten yrke eller politisk karrierevei, synes å være knyttet til en bestemt aldersgruppe. Det er 50-åringene som velger dette som sin arena. Mange ledelsesdiskusjoner har vært ført omkring spørsmålet om leders alder. I perioden fra 1985 og framover har det vært en trend at ledere skal være unge (i alle fall yngre enn 50 år) og dynamiske om virksomheten skal ha noen sjanse. I et slikt perspektiv blir norske kommunale ledere håpløst umoderne og kommunenes utviklingsmuligheter deretter. I den senere tid ser vi imidlertid tendenser til at flere lederutvelgelsesfirma vektlegger modenhet og erfaring som vel så viktige egenskaper når ledere skal rekrutteres som ungdom og dynamisk adferd. Er dette framtidens ledelsesfilosofi, henger kommunenes ledere godt med, for ikke å si at de er i fronten all den tid alderen er så stabil i perioden vi ser på.

Et annet moment som kan knyttes til stabiliteten i lederskapets profil er hvor viktig offentlig sektor er som rekrutteringsbase for både rådmenn og ordførere. Innholdet i, i alle fall deler av de reformene kommunesektoren har vært utsatt for og selv har initiert i den aktuelle perioden, har hatt privat sektor og organiseringen der som forbilde. At de som skal være ansvarlige for iverksettingen av reformene i så stor grad, har sin erfaringsbakgrunn fra of-

fentlig sektor kan da virke selvmot-sigende. Muligens kan dette være til hin-der for at nye holdninger og ny adferd nedfelles i kommunesektoren. Ledere med offentlig sosialisering vil sann-synligvis ikke være trent til å forholde seg til de nye taktene, enten disse er egeninitierte eller pålagte, på en fullgod måte. Slik kan ledernes bakgrunn ha betydning for utviklingen framover.

Avslutning

Som en oppsummering av våre funn og vår diskusjon vil vi hevde at det fremdeles ser ut som at så vel rådmenns som ordføreres kollektive profil sam-svarer godt med det Kjellberg (1965) kaller for en spesifikk og avstandspreget autoritetsform kjennetegnet av av-grenset (politisk) ekspertise. Både ledernes utdanningsbakgrunn (lang og i stor grad relevant utdanning) og er-faringsbakgrunn ellers (erfaring fra of-fentlig sektor og med lokal tilknytning) kan tas til inntekt for dette. Denne kommunale ledertypen som Francesco Kjellberg viser utviklet seg i utkant-kommunen "Nordkommunen" i den første perioden etter andre verdenskrig, synes å ha slått rot i norsk kommune-sektor. At vi finner et kommunalt leder-skap som i stor grad kan hevdes å ha den samme innretningen i dag, betyr at den kollektive profil til ledersskapet holder stand mot relativt omfattende endringer. Og kanskje er ikke det så rart. Den ledertype som Kjellberg beskrev på 1950- og 1960-tallet utviklet seg som følge av endring i relasjonen mellom stat

og kommune. Velferdsstaten forholdt seg annerledes til, og krevde andre ting av kommunene enn det Laizzes Faire-staten gjorde. Dette hadde bl.a. som kon-sekvens at det ble stilt andre krav til kommunens ledere. Til tross for omfattende endringer i kommunesekt-oren vil vi hevde at det fremdeles er velferdselementet som er dominerende i relasjonen mellom stat og kommune. Kan hende er derfor det kommunale lederskapet slik det framstår gjennom sin kollektive profil, svært godt tilpasset den virkelighet de skal forholde seg til, handle i og reformere. Dagens kommun-ale lederskap er med et slikt utgangs-punkt kanskje den beste garantist for fortsatt utvikling av så vel den norske velferdskommunen som den norske velferdsstaten.

Litteraturliste

- Anderson, Lene og Mogens N. Pedersen, 1998
"Rekruttering av kommunale chefer". *Politica*, 30(3):298-307.
- Baldersheim, Harald (red), 1993
"Ledelse og innovasjon i kommunene". Oslo: Tano.
- Baldersheim, Harald et.al., 1997
"Kommunalt selvstyre i velferdsstaten". Oslo: Tano.
- Day, David og Robert Lord, 1988
"Executive Leadership and Organizational Performance: Suggestions for a New Theory and Methodology". *Journal of Management*, 14(3):453-469.
- Flo, Yngve, 1999
"Staten ut til folket – desentralisering som styrings- og forvaltningspolitisk strategi 1945-75". Bergen: LOS-senteret, rapport nr 3.
- Grønlie, Tore, 1987
«Velferdskommune og utjevningstat. 1945-1970». I Næss, Hans E. (red) "Folkestyre i by og bygd". Oslo: Universitetsforlaget.
- Guy Peters, B., 1988
"Comparing Public Bureaucracies". London: The University of Alabama Press.
- Hansen, Tore og Sissel Hovik, 1999
"En skole i demokrati? Stortingsrepresentantenes kommunalpolitiske bakgrunn". Oslo: NIBR-notat nr 116.
- Hellevik, Ottar og Torild Skard, 1985
"Norske kommunestyrer – plass for kvinner?" Oslo: Universitetsforlaget.
- Hovland, Edgar, 1987
«Grotid og glanstid. 1837-1920». I Næss, Hans E. (red) "Folkestyre i by og bygd". Oslo: Universitetsforlaget.
- Johannessen, Birte Folgerø, 1994
"Det flytende kjønnet – om lederskap, politikk og identitet". Bergen: LOS-senteret, rapport nr 10.

Kjellberg, Francesco, 1965

"Politisk lederskap i en utkantkommune". Tidsskrift for samfunnsforskning, nr. 4:74-90.

Kjellberg, Francesco, 1991

"Kommunalt selvstyre og nasjonal styring". Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift, 7:45-63.

Larsen, Helge O., 1993

«Ordføreren – handlekraft eller samlende symbol?». I Baldersheim, Harald (red) "Ledelse og innovasjon i kommunene". Oslo: Tano.

Lindblom, Charles E., 1959

"The Science of Muddling Through", Public Administration Review, 19 (Spring): 79-88.

Lotsberg, Dag Øyving, 2000

"Ledelsesteori – hva slags ledere passer i kommunene?" I Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose (red) "Det kommunale laboratorium". Bergen:Fagbokforlaget.
March, James G. & Johan P. Olsen (1989): "Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics". New York: Free Press.

Moss-Kanter, Rosabeth, 1977

"Men and Women of the Corporation". New York: Basic books.

Næss, Hans E., 1987

«Det lokale selvstyrets røtter. Tiden fram til 1837.» I Næss, Hans E. (red) "Folkestyre i by og bygd". Oslo:Universitetsforlaget.

OECD, 2000

"Employment Outlook 2000."

Pedersen, Mogens N., 1976

"Political Development and Elite Transformation in Denmark." Beverly Hills: Sage Publications.

Pedersen, Mogens N., 1996

"Den kommunale ledergruppes kollektive profil. Nybrud eller blot tilpasning til nye tider?". Kommunal politiske studier, nr 14. Odense: Odense Universitet.

Pettigrew, Andrew et.al., 1992

"Shaping Strategic Change". London: Sage Publications.

Putnam, Robert D., 1976

"The Comparative Studies of Political Elites". Englewood Cliffs, N.J.:Prentice-Hall.

Raaum, Nina Cecilie, 1999

„Makt, demokrati, kjønn – norsk fylkestyre i nordisk lys". Dr.polit.-avhandling, Institutt for sammenliknende politikk, Universitetet i Bergen.

Selle, Per og Bjarne Øymyr, 1995

"Frivillig organisering og demokrati". Oslo:Samlaget.

Strand, Torodd, 1983

"Utkant og sentrum i det norske styringsverket". Oslo:Universitetsforlaget.

Thomas, Alan Berkeley, 1988

"Does Leadership Make a Difference to Organizational Performance?". Administrative Science Quarterly, 33:388-400.

Thompson, James, 1967

"Organizations in Action". New York: McGraw Hill.

Weber, Max , 1982

"Makt og byråkrati". Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

Aars, Jacob, 1998

"Rekruttering og personskifte i lokal politikken. En sammenligning av Finland og Norge". Bergen:Institutt for administrasjon- og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.

Noter

1 Vi vil takke deltakerne på "Det 8. Nordiske kommunal forskertreff" i Gøteborg i november 1999, professorene Per Lægred og Per Selle ved LOS-senteret og Harald Baldersheim ved Institutt for Statsvitenskap, UiO for nyttige kommentarer til tidligere versjoner av denne artikkelen. Vi vil videre takke fagkonsulent Kirstine Kolsrud ved NSD for hjelp med framskaffing og bearbeiding av dataene samt professor Torodd Strand ved Institutt for administrasjon- og organisasjonsvitenskap ved UiB som har stilt datasettet fra 1976 til vår disposisjon.

2 Dataene er hentet fra følgende kilder: 1976: Spørreskjemaundersøkelse til rådmenn/kontorsjefer og ordførere i norske kommuner i forbindelse med Maktutredningen. Gjennomsnittlig svarprosent 83.5%.

1985: Parallell spørreskjemaundersøkelse til norske rådmenn og ordførere i tilknytning til prosjektet «Fiscal Austerity and Urban Innovation. Svarprosent hhv 85% og 84%.

1997: To separate undersøkelser, en spørreskjemaundersøkelse til rådmenn som et ledd i UDITE-programmet, svarprosent 75%. En telefonundersøkelse til politiske ledere i halvparten (representativt utvalgt) av norske kommuner (217). Svarprosenten er på 98%. Undersøkelsen er et samarbeid mellom Institutt for sammenliknende politikk ved Universitetet i Bergen og NSD.

3 Vi har i tabell 1 så vel som i de følgende tabellene valgt å bruke overskriften "rådmenn". I 1976-undersøkelsen hadde administrasjonssjefen i en del norske kommuner kontorsjefstittelen. Undersøkelsen var stilet til rådmann/kontorsjef dvs. til den administrative leder i kommunen, slik at posisjonen er lik selv om tittelen er ulik. Det er årsaken til at vi for enkelthets skyld har brukt fellesbetegnelsen "rådmann/rådmenn" også for 1976-tallene.

4 Kategorien "Annet" består bl.a. av skoleledere, høyere undervisningspersonale, helsepersonell, bedriftsledere og selvstendige næringsdrivende. At vi i denne tabellen ikke splitter opp kategoriene mer, skyldes at de ikke er identiske i de to undersøkelsene for andre kategorier enn de som er rapportert i tabellen.