



Aalborg Universitet

AALBORG UNIVERSITY  
DENMARK

## Kommunernes administrative lederskab efter kommunalreformen. Et kortfattet signalement.

Hansen, Morten Balle

*Publication date:*  
2009

*Document Version*  
Accepteret manuscript, peer-review version

[Link to publication from Aalborg University](#)

*Citation for published version (APA):*  
Hansen, M. B. (2009). *Kommunernes administrative lederskab efter kommunalreformen. Et kortfattet signalement*. [http://www.bkchefer.dk/uploads/File/284772\\_Medlemsundersogelse\\_low.pdf](http://www.bkchefer.dk/uploads/File/284772_Medlemsundersogelse_low.pdf)

### General rights

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

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

### Take down policy

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



# Indhold

<b>Forord af de kommunale chefforeninger</b> . . . . .	<b>3</b>
<b>1. Introduktion.</b> . . . . .	<b>6</b>
<b>2. Signalement af de kommunale topchefer – baggrund og karriere</b> . . . . .	<b>8</b>
2.1 Social baggrund, køn og alder . . . . .	8
2.2 Uddannelse og efteruddannelse . . . . .	11
2.3 Anciennitet og karriereveje . . . . .	14
<b>3. Opfattelser af lederrollen</b> . . . . .	<b>18</b>
3.1 Prioritering af ledelsesopgaver i hverdagen . . . . .	19
3.2 Opfattelser af rolle i forbindelse med forandringsprocesser . . . . .	21
3.3 Kodeks for offentlig topledelse . . . . .	22
<b>4. Opfattelser af den offentlige sektor.</b> . . . . .	<b>24</b>
4.1 Opfattelser af den offentlige sektor og behovet for forandring . . . . .	24
4.2 Forskelle mellem chefgrupperne . . . . .	25
<b>5. Forventninger til fremtiden</b> . . . . .	<b>26</b>
5.1 Konsekvenserne af kommunalreformen . . . . .	26
5.2 Generelle forventninger til fremtidens kommunale organisations udfordringer. . . . .	28
<b>6. Medlemmernes vurdering af de kommunale chefforeninger</b> . . . . .	<b>31</b>
6.1 De kommunale chefforeningers landspolitiske rolle . . . . .	32
6.2 De kommunale chefforeningers øvrige opgavevaretagelse . . . . .	34
<b>7. Konklusion.</b> . . . . .	<b>36</b>
7.1 Sammenfatning af de kommunale topchefers kollektive profil . . . . .	36
7.2 Udfordringer og diskussioner for kommunernes administrative lederskab . . . . .	39
<b>Litteratur</b> . . . . .	<b>40</b>

# Forord

Med Kommunalreformens start 1. januar 2007 skete der meget store ændringer i kommunernes organisation og ledelse, ændringer af et omfang, vi aldrig tidligere har set i kommunernes historie. Antallet af kommunale topchefer faldt fra omkring 1300 til 500 i de nye 98 kommuner, og hele det kommunale ledelseslandskab stod ved starten af en ny epoke. Det er baggrunden for denne undersøgelse af medlemmerne af de fire kommunale chefforeninger: Kommunaldirektørforeningen i Danmark, Børne- og kulturchefforeningen, Foreningen af Socialchefer og Kommunalteknisk Chefforening.

Medlemsundersøgelsen er muliggjort som en del af et større forskningsprogram om strukturreformen, dens forløb og konsekvenser. Forskningsprogrammet består af en række temamæssigt og delvis kronologisk forbundne projekter, nogle med start allerede i 2004. Forskere fra Syddansk Universitet, Århus Universitet, Ålborg Universitet, København Universitet og Danmarks Journalisthøjskole deltager i forskningsprogrammet, der ledes af professor Poul Erik Mouritsen. Se [www.strukturforsk.dk](http://www.strukturforsk.dk)

Den foreliggende undersøgelse er anden del af et projekt, der ledes af lektor Morten Balle Hansen med fokus på udviklingen af det administrative lederskab i de nye kommuner. De administrative topchefer spiller en central rolle i de danske kommuner og projektet undersøger, hvorledes deres roller har ændret sig som konsekvens af strukturreformen. Ved at sammenholde resultaterne med tilsvarende tidligere gennemførte undersøgelser, bliver det muligt at belyse udviklingen i de kommunale topchefers roller fra begyndelsen af 1980'erne og frem til efter gennemførelsen af kommunalreformen.

Denne rapport omfatter kun en del af den samlede undersøgelse, og den beskriver og analyserer de dele af undersøgelsen, som er relevante for at give et signalement af de kommunale topchefers baggrund, vurderinger og holdninger til at række centrale ledelsestemaer. Rapporten er skrevet af lektor Morten Balle Hansen.

I de kommende år vil undersøgelsens samlede data blive nærmere analyseret og publiceret. I efteråret planlægges en bogudgivelse om kommunernes administrative lederskab, der går mere i dybden med analyser og fortolkninger af de data, der præsenteres første gang i denne delrapport.

En række personer har medvirket ved tilrettelæggelsen af undersøgelsen. Således har en række kommunale chefer bidraget ved forberedelsen af de medlemsrelevante dele af spørgeskemaet: Børne- og kulturdirektør Klaus Nørskov, Kommunaldirektør Erik Meldgård, personalechef Jesper Holm, teknisk direktør Anders Thanning, administrationschef Janne Egelund Andersen og socialdirektør Ole Pass. Den endelige udformning er alene projektledernes ansvar.

Tak til de medvirkende og ikke mindst tak til at de mange chefer, der midt i en travl hverdag har taget sig tid til at besvare spørgeskemaet. Uden deres indsats havde det ikke været muligt at gennemføre undersøgelsen.

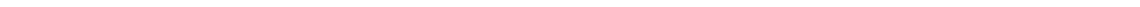
De kommunale chefforeninger ønsker også at takke Institut for Statskundskab ved Syddansk Universitet og især professor Poul Erik Mouritsen og lektor Morten Balle for velvillighed og et meget konstruktivt samarbejde, som gjorde det muligt at tilgodese chefforeningernes ønske om at få gennemført en analyse af deres medlemmer efter Kommunalreformens gennemførelse.

Kommunaldirektørforeningen i Danmark  
**formand Jens Chr. Birch**

Børne- og kulturchefforeningen  
**formand Per B. Christensen**

Socialchefforeningen  
**formand Ole Pass**

Kommunalteknisk Chefforening  
**formand Mikael Jentsch**



# Kommunernes administrative lederskab efter kommunalreformen

Et kortfattet signalement

**Morten Balle Hansen**

Lektor, Ph.d. Institut for Statskundskab

Syddansk Universitet · Campusvej 55 · 5230 Odense M

mbh@sam.sdu.dk · +45 6550 2218

## 1. Introduktion

I efteråret 2008 gennemførte Institut for Statskundskab på Syddansk Universitet, i samarbejde med de kommunale chefforeninger, en spørgeskemaundersøgelse henvendt til medlemmerne af de fire chefforeninger, herunder alle kommunaldirektører, børne- og kulturdirektører, tekniske direktører og socialdirektører i de danske kommuner. Spørgeskemaundersøgelsen var en opfølgning på en tidligere undersøgelse gennemført før kommunalreformen i foråret 2006 (Hansen and Eriksen 2006). Den er endvidere gennemført med henblik på at kunne drage sammenligninger tilbage til undersøgelser gennemført i 1980 (Riiskjær 1982), 1992 (Mouritzen et al. 1993) og 1995 (Hansen 1997; Mouritzen 1995).

Undersøgelsen kunne ikke have været gennemført uden en lang række menneskers og organisationers medvirken. Tak til Det Kommunale Momsfond, der har bidraget til finansieringen af undersøgelsen. Tak til formændene for de kommunale chefforeninger for at bakke op om undersøgelsen: Jens Christian Birch, Kommunaldirektørforeningen; Per B. Christensen, Børne- og Kulturchefforeningen; Mikael Jentsch, Kommunalteknisk Chefforening; Ole Pass, Foreningen af Socialchefer. Tak til følgende kommunale chefer for gennemlæsning og kommentering af tidligere udgaver af spørgeskemaet: Børne- og kulturdirektør Klaus Nørskov, kommunaldirektør Erik Meldgård Bendorf, personalechef Jesper Holm, teknisk direktør Anders Thanning, administrationschef Janne Egelund Andersen og socialdirektør Ole Pass. Den endelige udformning er naturligvis udelukkende projektlederens ansvar. Til undersøgelsen har været tilknyttet flere studentermedhjælpere: Jens Tannert Pedersen, Emil Thylin og Zenia Nørregaard. En stor tak for deres hjælp og fleksibilitet i forbindelse med projektet. Endelig en stor tak til Tina GuldbRANDT Jakobsen for korrekturlæsning af rapporten.

Imidlertid skal den største tak gå til de mange kommunale chefer, der midt i en travl hverdag har taget sig tid til at besvare spørgeskemaet. Uden deres indsats havde det ikke været muligt at gennemføre dette projekt.

**Fakta om undersøgelsen:** Gennemført i oktober-november 2008 til medlemmerne af de kommunale chefforeninger: Kommunaldirektørforeningen, Børne- og Kulturchefforeningen, Kommunalteknisk Chefforening, Foreningen af Socialchefer.

Blandt de 1105 medlemmer har 81,1 % (n=896) besvaret spørgeskemaet. Herunder 75,5 % (n=74) af kommunaldirektørerne (KD), 82,7 % (n=81) af børne- og kulturdirektørerne (BKD), 71,4 % (n=70) af de tekniske direktører (TD) og 76,5 % (n=75) af socialdirektørerne (SD) i Danmark. Herudover har 168 andre forvaltningschefer og 407 andre kommunale ledere deltaget. Undersøgelsen kan betragtes som rimeligt repræsentativ for de kommunale topchefer i Danmark efter kommunalreformen.



Rapporten er primært skrevet som en tilbagemelding til de kommunale chefforeninger og de mange chefer, der har taget sig tid til at besvare spørgeskemaet. Den udgør tredje del af af-rapporteringen fra forskningsprojektet om kommunernes administrative lederskab. En mere teknisk redegørelse for undersøgelsens gennemførelse kan findes i datadokumentationsrapporten fra undersøgelsen, der også indeholder en omfattende tabelsamling med frekvenser fra undersøgelsen (Hansen et al. 2009). I efteråret 2009 planlægges en bogudgivelse om kommunernes administrative lederskab, der går mere i dybden med analyser og fortolkninger og indtager data fra de tidligere undersøgelser af kommunernes administrative lederskab.

I denne rapport anvendes resultaterne fra undersøgelsen fortrinsvist beskrivende og vurderende til at belyse to overordnede spørgsmål:

1. Hvordan ser de kommunale topchefers kollektive profil ud?
2. Hvilke udfordringer rejser det for fremtidens administrative lederskab?

Ved præsentationen af resultaterne fra undersøgelsen af de kommunale topchefer anvendes følgende syv grupperinger: 1) Alle respondenter (AR); 2) Kommunaldirektører (KD); 3) Børne- og kulturdirektører (BKD); 4) Tekniske direktører (TD); 5) Socialdirektører (SD); 6) Andre forvaltningsdirektører (AFD); og 7) Andre kommunale ledere (AKL). Gruppe 7 er ledere på niveau 3, der hierarkisk er laget under forvaltningscheferne. Forvaltningscheferne (gruppe 3-6) er de øverste administrative chefer indenfor deres fagområde og er her inddelt i fire grupper. De indgår i direktionen i kommunerne og betegnes ofte niveau 2, selvom den hierarkiske relation til Kommunaldirektøren ikke er helt klar – særligt ikke i magistratskommunerne. Kommunaldirektørerne (gruppe 2) er de hierarkisk højst placerede ikke valgte embedsmænd i kommunerne og betegnes derfor ofte niveau 1.



## 2. Signalement af de kommunale topchefer – baggrund og karriere

I dette afsnit gives et signalement af de kommunale topchefer efter kommunalreformen. Det er fra samfundsvidenskaberne velkendte baggrundsoplysninger såsom alder, køn, social baggrund og uddannelse, der belyses suppleret med information om karriereveje og efteruddannelse. Viden om baggrundsvariable er blandt andet vigtig fordi de har betydning for den viden og de holdninger, kompetencer og erfaringer, som de kommunale ledere bringer med sig ind i jobbet. Gennemgangen er ordnet kronologisk i den forstand at vi starter med tidlige baggrundsvariable såsom køn og social baggrund, går videre til uddannelse og efteruddannelse og slutter af med forskellige karriereveje. Undervejs sammenfattes centrale kendetegn i særskilte tekstbokse.

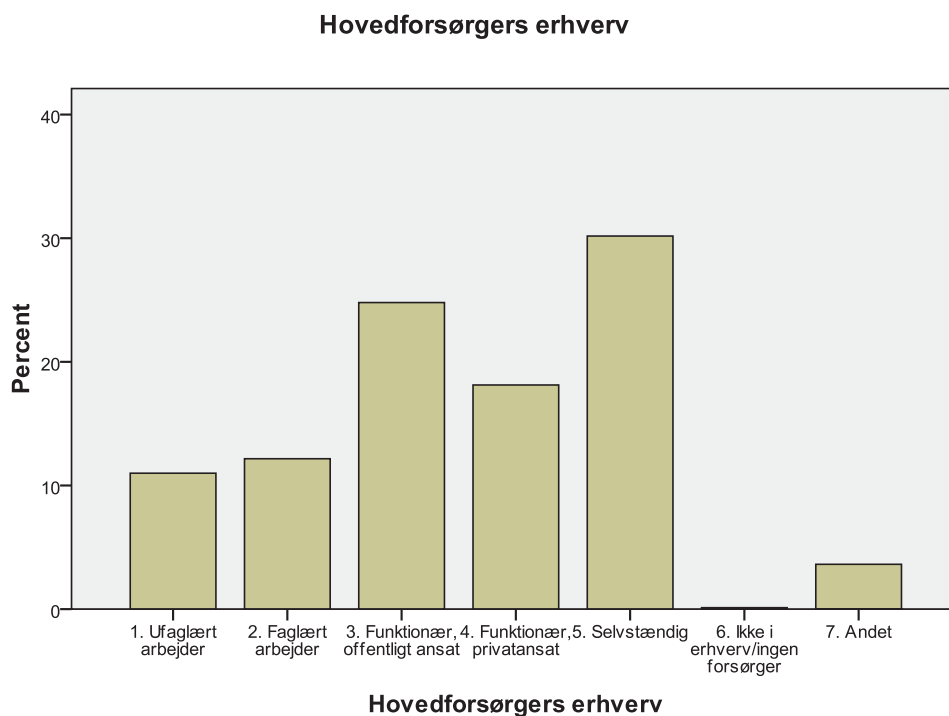
### 2.1 Social baggrund, køn og alder

**Profil I - Social baggrund, køn og alder:** Den gennemsnitlige kommunale chef efter kommunalreformen er en mand i starten af 50erne, der er vokset op i et hjem med en forsørger der var selvstændig eller offentlig funktionær.

Den største demografiske forskel mellem chefgrupperne er andelen af kvinder i jobbet. Kun grupperne af socialdirektører (knap 40%) og andre ledere (knap 39%) nærmer sig en kønsmæssig ligelig fordeling, mens den laveste andel af kvinder findes blandt kommunaldirektører (knap 9 %).

Ud fra en social arvs tese kunne man måske forvente at de fleste kommunale topchefer var opvokset i et hjem, hvor hovedforsørgeren var ansat i den offentlige sektor, men det er ikke tilfældet. Som det fremgår af figur 1 kommer godt 30 % af de kommunale chefer fra et hjem, hvor hovedforsørgeren var selvstændig, knap 25 % fra et hjem hvor hovedforsørgeren var offentlig funktionær og næsten 20 % fra et hjem, hvor hovedforsørgeren var funktionær i den private sektor. Hvad angår social baggrund viser undersøgelsen således, at der ikke er vandtætte skodder mellem den private og den offentlige sektor. Derimod er der stort set ingen, hvor hovedforsørgeren var arbejdsløs eller udenfor erhverv, som er blevet administrative topchefer, mens chefer fra hjem med en faglært eller ufaglært arbejder som hovedforsørger, tilsammen udgør godt 23 % af de kommunale topchefer. Skal man tale om et socialt skel, der for alvor sætter sig igennem som en barriere i det kommunale karrieresystem, viser undersøgelsen således, at det er hovedforsørgerens manglende tilknytning til arbejdsmarkedet der er en væsentlig faktor, snarere end andre former for sociale skel.

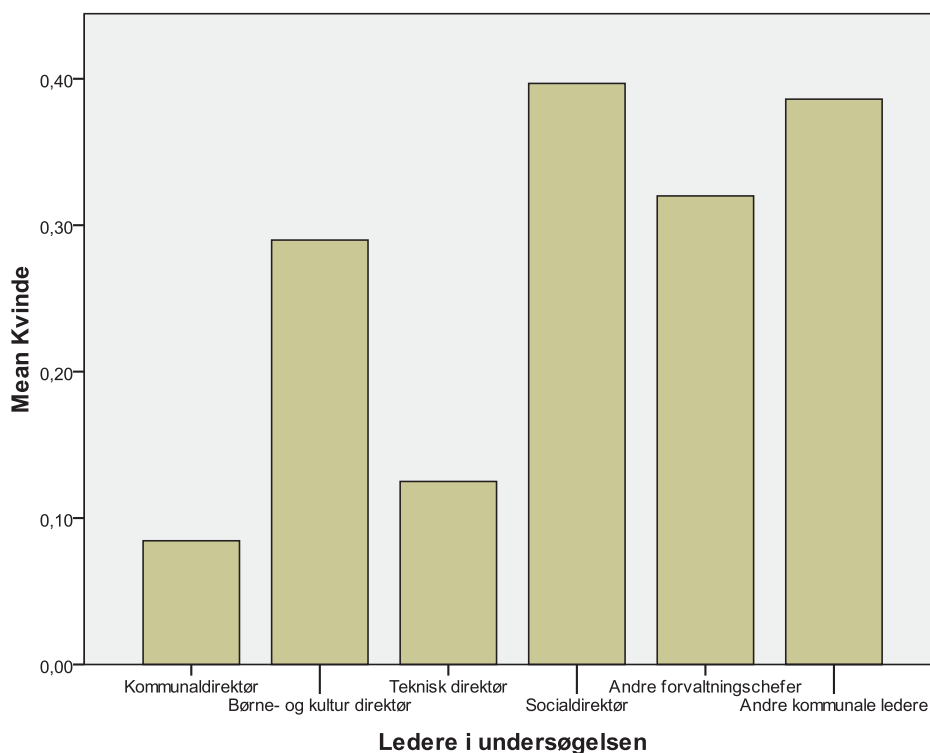
**Figur 1:** Hovedforsørgers erhverv blandt kommunale topchefer



Sondrer man mellem de kommunale chefgrupper, er andelen af topchefer fra et hjem med en hovedforsørger som selvstændig erhvervsdrivende den største gruppe blandt alle topchefer, med undtagelse af børne- og kulturdirektører, hvor andelen fra et hjem med en offentlig funktionær baggrund udgør den største gruppe.

En anden baggrundsvariabel som har betydning igennem hele livet er køn. Eftersom der er en større andel kvinder end mænd i den kommunale sektor kunne man måske forvente en tilsvarende større andel kvindelige kommunale topchefer. Det er imidlertid ikke tilfældet. Knap 68 % af de kommunale topchefer er mænd, mens kun godt 32 % er kvinder. Sammenligner man fordelingen mellem de forskellige grupper af kommunale topchefer (figur 2) finder man den største andel kvinder (knap 40 %) i gruppen af socialdirektører, mens den laveste andel kvinder (knap 9 %) findes blandt kommunaldirektørerne. Billedet var stort set det samme i 2006 undersøgelsen (Hansen and Eriksen 2006), så kommunalreformen har ikke ændret ved overrepræsentationen af mænd blandt de kommunale topchefer.

**Figur 2:** Andel kvinder i seks grupper kommunale topchefer (indekstal)



Den tredje baggrundsvariabel som behandles i dette afsnit er de kommunale topcheferes alder. Der findes adskillige teorier om alderens betydning for holdninger og adfærd, men her holder vi os til en beskrivende analyse. Den yngste kommunale topchef i undersøgelsen er 30, den ældste 66 år og gennemsnitsalderen er på knap 53 år. Figur 3 viser aldersfordelingen for undersøgelsens respondenter. Knap 42 % af topcheferne er 55 år eller mere, knap 44 % er 45-54 år, knap 14 % er 35-44 år, mens andelen af chefer under 35 år er mindre end 1 %.

Ser vi på aldersfordelingen indenfor de forskellige chefgrupper er der ikke den store forskel, idet gennemsnitsalderen varierer fra godt 51 år (Socialdirektører) til godt 53 år (Kommunaldirektører). Man kunne måske have forventet en lavere gennemsnitsalder blandt gruppen af andre kommunale ledere, idet det er trinnet lige før topchefposterne, men det er ikke tilfældet. I denne gruppe er gennemsnitsalderen knap 53 år.

**Figur 3:** Aldersfordelingen for de kommunale topchefer (procent)



Kommunalreformen ser ud til at have haft en effekt på aldersfordelingen blandt kommunale topchefer, idet andelen af chefer på 60 år eller mere er faldet fra godt 23 % til 15 % fra foråret 2006 til efteråret 2008. Aldersfordelingen tyder ikke umiddelbart på de store rekrutteringsproblemer i de nærmeste år.

## 2.2 Uddannelse og efteruddannelse

**Profil II - Uddannelse og efteruddannelse:** Samfundsvidenskabelig kandidat, skolelærer, ingeniør og kommunal elevuddannelse er i prioriteret rækkefølge de fire mest udbredte uddannelser blandt de kommunale topchefer.

Den typiske kommunaldirektør og socialdirektør har en samfundsvidenskabelig uddannelse. Den typiske tekniske direktør er ingeniør og den typiske børne- og kulturdirektør er uddannet skolelærer.

Omkring 85 % af de kommunale topchefer har deltaget i et eller flere kortere eller længerevarende kursusforløb i løbet af karrieren, mens omkring 60 % har taget en form for egentlig længerevarende efteruddannelse.

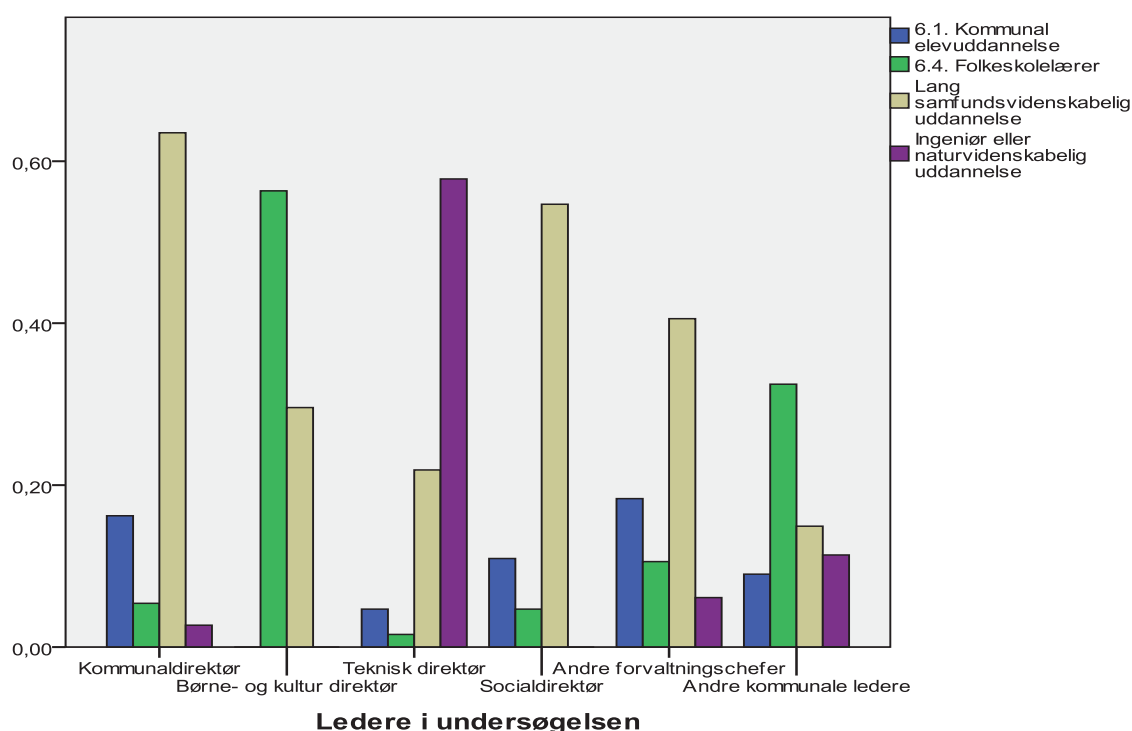
Hvad er det for en uddannelse de kommunale topchefer har med som ballast i jobbet? De mest udbredte uddannelser er angivet i tabel 1 nedenfor. Ved fortolkningen af tabellen skal man huske på at man godt kan have mere end en uddannelse. Kommunale topchefer med en kommunal elevuddannelse har således i reglen suppleret denne med en form for efteruddannelse og i nogle tilfælde med en lang videregående uddannelse.

**Tabel 1:** Kommunale topchefers mest udbredte uddannelser (% af alle respondenter (AR))

Uddannelse (flere krydser tilladt)	% af AR
1 Samfundsvidenskabelig kandidat (jurist, oecon, scient.pol., etc.)	29
2 Folkeskolelærer	23
3 Kommunal elevuddannelse	11
4 Teknisk eller naturvidenskabelig uddannelse (Ingeniør, etc.)	11
5 Socialrådgiver	8
6 Pædagog	5
7 Anden elevuddannelse	4
8 Sygeplejerske	3

Som det fremgår af tabellen er de fire mest udbredte uddannelsesbaggrunde blandt de kommunale topchefer samfundsvidenskabelig uddannelse (29 %), folkeskolelærer (23 %), ingeniør eller anden naturvidenskabelig uddannelse (11 %) og kommunal elevuddannelse (11 %). Hvordan er disse uddannelser fordelt mellem de forskellige grupper af kommunale chefer?

**Figur 4:** De fire mest udbredte uddannelser (indekstal)



Som det fremgår af figur 4 er den samfundsvidenskabelige baggrund mest udbredt blandt kommunaldirektører (knap 64 %) og socialdirektører (knap 55 %), men er i øvrigt også udbredt i de øvrige chefgrupper. Læruddannelsen er især udbredt blandt børne- og kulturdirektører (godt 56 %) og blandt andre kommunale ledere (knap 33 %), men man ser også chefer med en skolelærer baggrund i de andre chefgrupper. Baggrunden med en teknisk videregående uddannelse (typisk ingeniør), er mest fremtrædende blandt tekniske direktører (knap 58 %) og blandt andre kommunale ledere (godt 11 %), men ellers ser man ikke mange chefer med denne baggrund i de andre grupper. Endelig har den kommunale elevuddannelse en vis udbredelse i alle chefgrupper med undtagelse af børne- og kulturdirektørerne, hvor der ikke er en eneste. Gruppen af andre forvaltningsdirektører (godt 18 %) og kommunaldirektørerne (godt 16 %) har de største procentandele med en kommunal elevuddannelse.

Hvilke efteruddannelser tager de kommunale topchefer? Som det fremgår af tabel 2 er der en livlig efteruddannelsesaktivitet blandt de kommunale chefer. Efteruddannelsesmarkedet er broget og varieret, men kan i grove træk inddeles i kortere kurser (1, 2, 4, og 10 i tabel 2) og længerevarende uddannelser med et pensum og en eksamen (5, 6, 7, 8, 9 og 11 i tabel 2). Kategorien anden form for efteruddannelse (3 i tabel 2), som 25 % af de kommunale chefer har deltaget i, dækker over en bred vifte af længerevarende uddannelser, interne lederuddannelser og kortere kurser.

**Tabel 2:** Kommunale topchefers mest udbredte efteruddannelser (% af AR)

Efteruddannelse (flere krydser tilladt)	% af AR
1 Kortere lederkurser	61
2 Kurser for chefgruppen	47
3 Anden form for efteruddannelse	25
4 Kursus i offentlig ledelse (KIOL)	24
5 Diplomuddannelse i ledelse	19
6 Masteruddannelse i ledelse	12
7 Merkonom	11
8 Forvaltningshøjskolens Diplomstudium (FD)	9
9 Andre forvaltningshøjskole uddannelser	8
10 Længere studierejser	5
11 HD	4

De kortere kurser er, som det fremgår af tabel 2, de mest udbredte. Omkring 85 % har deltaget i en eller flere af disse former for kortere kurser. Vedrørende kursusaktiviteternes fordeling på chefgrupper synes KIOL (Kursus I Offentlig Ledelse) fortrinsvis at være en aktivitet for forvaltningschefer og kommunaldirektører, men ellers er der ikke signifikante forskelle mellem chefgrupperne. Vedrørende de længerevarende uddannelsesmæssige aktiviteter har omkring 60 % taget en eller anden form for efteruddannelse. Diplomuddannelsen er relativt

mest udbredt blandt socialdirektører og andre kommunale ledere, mens masteruddannelsen er mest udbredt blandt børne- og kulturdirektører.

## 2.3 Anciennitet og karriereveje

**Profil III - Anciennitet og karriere:** Den gennemsnitlige kommunale topchef har været i sit nuværende job mellem 6 og 7 år, men gennemsnittet dækker over store variationer og den største enkeltgruppe af chefer (knap 36 %) har været ansat i deres nuværende stilling mellem 2 og 4 år.

Den gennemsnitlige anciennitet indenfor den kommunale sektor (kommuner, amter og regioner) er godt 22 år for topcheferne og mindre end 1 % har 2 eller mindre års erfaring fra den kommunale sektor.

Den gennemsnitlige topchef har været ansat i knap 3 kommuner, mens knap 17 % af topcheferne kun har været ansat i 1 kommune.

12 % af de kommunale topchefer har arbejds erfaring fra den private sektor.

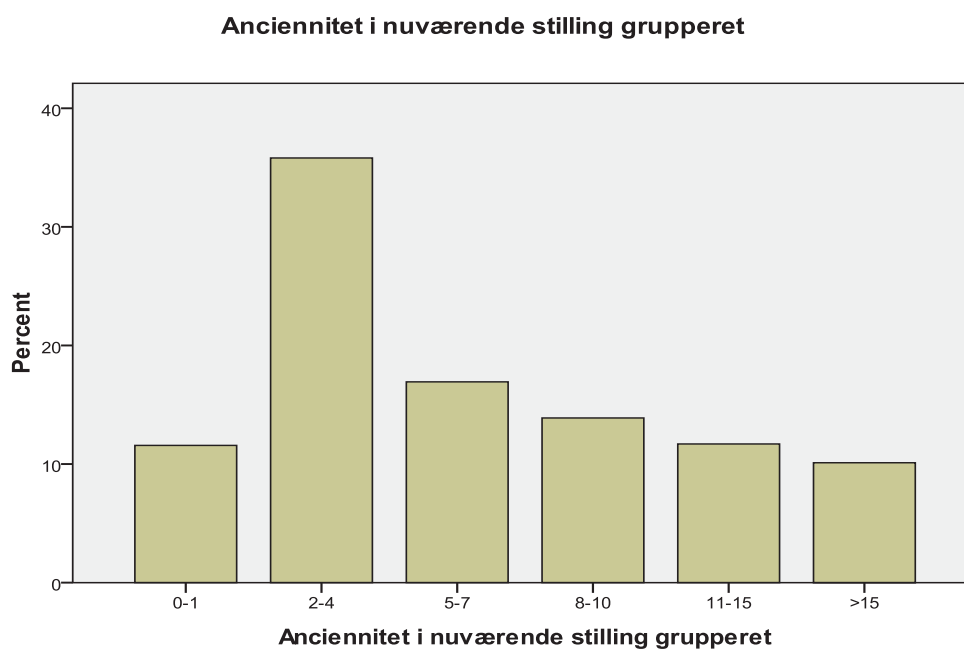
Godt 46 % forestiller sig at være i samme job om 5 år, mens 21 % tror de er gået på pension.

Sammen med efteruddannelsen tegner beskrivelsen af anciennitet og karriereveje et billede af, hvilke nyere erfaringer og kompetencer de kommunale topchefer bringer med sig ind i jobbet.

Den gennemsnitlige anciennitet i den nuværende stilling for de kommunale topchefer er knap 7 år, og der er ikke signifikante forskelle i den gennemsnitlige anciennitet mellem de forskellige chefgrupper. Gennemsnittet dækker imidlertid over store variationer og den største enkeltgruppe af chefer (knap 36 %) har siddet i deres nuværende stilling mellem 2 og 4 år, og er således blevet ansat i perioden umiddelbart før kommunalreformen trådte i kraft (se figur 5) i 2007.

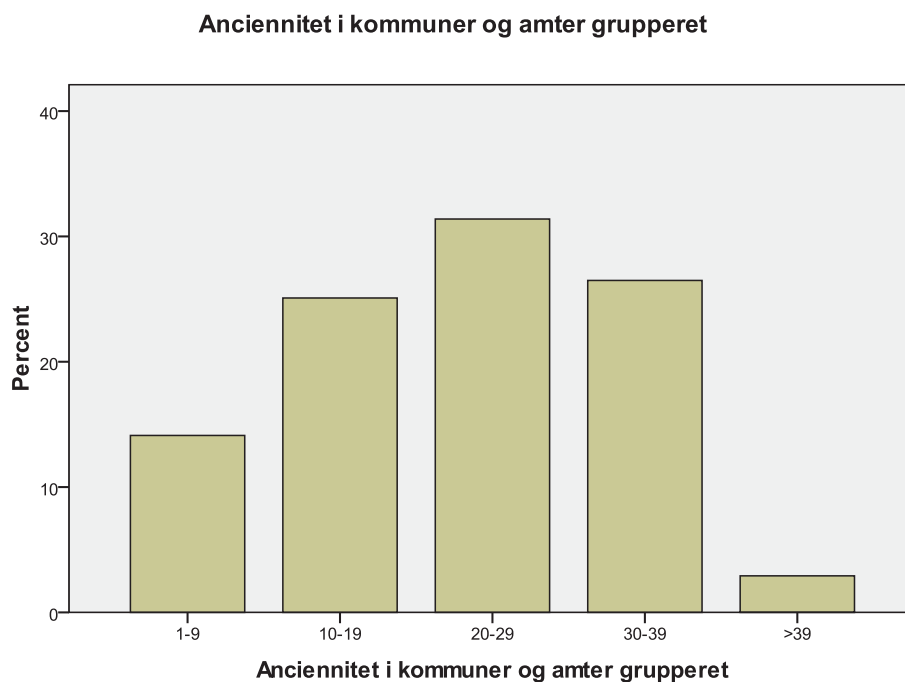


**Figur 5: Antal år ansat i nuværende stilling (procent)**



Ser man på den samlede anciennitet i kommuner og amtskommuner er gennemsnittet godt 22 år og medianen 23 år, hvilket vil sige at halvdelen af de kommunale chefer har været ansat i kommuner eller amter i 23 år eller mere. Variationen i anciennitet er stor, med 0 år som minimum og 47 år (!) som maksimum. Det er ganske få kommunale topchefer der rekrutteres uden at have nogle års erfaring fra en kommunal kontekst. Kun 1 % af de kommunale topchefer har 2 år eller mindre anciennitet fra denne sektor, mens næsten 1/3 har mellem 20 og 29 års anciennitet i sektoren.

**Figur 6:** Samlet anciennitet i kommuner og amter (procent for AR)



Den gennemsnitlige kommunale topchef har været ansat i knap 3 forskellige kommuner, men der er dog knap 17 %, der kun har været ansat i en kommune, mens godt 31 % har været ansat i 4 eller flere kommuner eller amter. Kommunaldirektører har i gennemsnit skiftet kommune oftere end andre chefgrupper (3,6 forskellige kommuner i gennemsnit), og signifikant mere end gruppen ”andre kommunale ledere” (2,8 forskellige kommuner i gennemsnit), der er den ledergruppe der har skiftet kommune mindst.

Kommunale topchefer har for flertallets vedkommende tidligere været ansat indenfor det område i den primærkommunale sektor, hvor de senere er blevet topchefer. 57 % af kommunaldirektørerne har således arbejdet indenfor den primærkommunale økonomiske sektor, 70 % af børne- og kulturdirektørerne har arbejdet indenfor børne- og kulturområdet, 67 % af de tekniske direktører har arbejdet indenfor det tekniske område og 72 % af socialdirektørerne har arbejdet indenfor det sociale område. Der er dog knap 12 % af de kommunale topchefer, der ikke tidligere har haft ansættelse i den primærkommunale sektor. Flertallet af dem kommer fra de tidligere amter eller centraladministrationen.

Ser vi på det umiddelbart foregående job, kommer godt 75 % fra et leder- eller mellemlider-job i deres egen (knap 38 %) eller en anden primærkommune (godt 37 %).

Det overordnede billede af de nuværende topchefer tyder således på et relativt lukket karrieresystem, med karriereveje internt i den kommunale sektor, men ofte med en del skift mellem kommuner og sektorer indenfor dette system. Det er relativt få, der har arbejds erfaring udenfor den offentlige sektor, knap 12 % har erfaring fra privat administration, men det er også relativt få (knap 17 %), der har al deres kommunale arbejds erfaring fra den samme organisation.

Hvordan forestiller disse kommunale topchefer sig så deres arbejdsmæssige fremtid om 5 år?

**Tablet 3:** Forestillinger om fremtidigt job om fem år (procent)

Forestillinger om fremtidigt job (flere krydser tilladt – summerer ikke til 100)	% af AR
1 Jeg er ansat i den samme stilling som i dag	46
2 Jeg er gået på pension	21
3 Jeg har fået et andet job på et højere niveau i en anden kommune	19
4 Jeg er ansat i en tilsvarende stilling i en anden kommune	15
5 Jeg har fået en stilling i den private sektor	15
6 Jeg har fået et andet job på et højere niveau i denne kommune	11
7 Jeg har fået et andet job på samme niveau i en anden kommune	10
8 Jeg har fået et job i en offentlig organisation uden for den kommunale sektor	10
9 Andet	5
10 Jeg har fået en retrætepost i min nuværende kommune	4

Næsten halvdelen af de kommunale topchefer (knap 46 %) forestiller sig at de har samme stilling om fem år som de har i dag, børne- og kulturdirektører (55 %) med den højeste procentandel og socialdirektørerne (39 %) med den laveste. Knap 21 % forestiller sig at være gået på pension om fem år og her varierer gruppegennemsnittet fra 23 % for gruppen ”andre forvaltningschefer” ned til 13 % for tekniske direktører. Nummer tre i forestillinger om fremtidig ansættelse er der knap 19 % som forestiller sig et andet job på et højere niveau i en anden kommune. Her er socialdirektørerne topscorere i karriereambitioner (23 %), mens kommunaldirektørerne ikke overraskende er helt i bund idet de er på højeste niveau i karrierestigen. Det er imidlertid ikke udtryk for fravær af karriereambitioner blandt kommunaldirektørerne. Mens gennemsnitligt knap 15 % forestiller sig en tilsvarende stilling i en anden kommune om fem år, så er kommunaldirektørerne her topscorere med 26 %, mens gruppen ”andre forvaltningschefer” har det laveste gennemsnit på godt 11 %. Nummer fem på top 10 listen, og den sidste der beskrives her, er de knap 15 % der forestiller sig et job i den private sektor. Her skiller de tekniske direktører sig ud som topscorere med 22 %, mens socialdirektørerne har den laveste procentandel med knap 11 % der forestiller sig et job i den private sektor.

Hvad er det overordnede indtryk, der tegner sig i disse forestillinger om fremtiden? Sammenholdt med de tidligere beskrivelser af karriereveje tegner der sig et stabilt kommunalt system, der har skabt sine egne interne karriereveje, og som også sætter sig igennem i de kommunale topcheferes forestillinger om fremtiden. Ikke desto mindre er der også på dette topchefniveau nogle karriere veje ud til den private sektor og til andre dele af den offentlige sektor.

At over 1/5 del tror de er gået på pension om fem år er naturligvis en udfordring for ledelsesrekrutteringen, og det gør det relevant at overveje om der bør ske justeringer eller ændringer i det kommunale karrieresystem.

Man kan således diskutere om balancen mellem *organisatorisk intern* rekruttering (knap 17 % af topcheferne har gjort karriere indenfor den samme kommune), *kommunal sektor intern* (godt 75 % af topcheferne kommer fra et tidligere lederjob i den primærkommunale sektor) og *ekstern rekruttering* (knap 4 % kommer direkte fra et job i den private sektor og knap 12 % har arbejds erfaring fra privat administration) er hensigtsmæssig. Sammenholdt med den høje gennemsnitlige anciennitet for topcheferne i kommuner og amter/regioner (godt 22 år) indikerer disse tal, at man måske skulle overveje en rekrutteringspolitik, der i højere grad bringer arbejds erfaring fra andre sektorer i samfundet ind i de kommunale topcheferes rækker. Diskussionen er velkendt. Ud fra en driftssikkerhedsbetragtning er det naturligvis en fordel med en solid ballast af erfaring indenfor sektoren, men mindre end det nuværende gennemsnit på godt 22 år må kunne gøre det.

### 3. Opfattelser af lederrollen

De kommunale administrative topcheferes opfattelser af deres roller som ledere er blevet belyst gennem forskellige spørgsmål i undersøgelsen, og i dette afsnit gives et kortfattet overordnet signalement baseret på tre grupper af spørgsmål.

For det første har vi spurgt hvorledes de kommunale topchefer mener de prioriterer 26 forskellige ledelsesopgaver i hverdagen. For det andet hvorledes de ser deres rolle i organisatoriske forandringsprocesser. Og for det tredje, hvor problematisk topcheferne oplever det er, at efterleve de ni anbefalinger fra kodeks for offentlig topledelse (Forumforoffentligtopledelse 2005).

Der kan være grund til her at knytte en kommentar til fortolkningen af svarene. Mens foregående afsnit i vidt omfang byggede på kategorier som er veldefinerede og relativt ”praksisnære”, så bygger dette afsnit på mere abstrakte kategorier, med ofte stærke normer knyttet til. Besvarelserne skal generelt fortolkes som normer for passende adfærd og det kan ikke tages for givet at disse normer er direkte relateret til hvad topcheferne rent faktisk foretager sig.

**Profil IV - Lederrollen:** Normer knyttet til demokrati og effektivitet scorer højest i den daglige prioritering af ledelsesmæssige opgaver for de kommunale topchefer, mens normer knyttet til regelstyring og kontrol scorer lavest.

Hvad angår rolle i omstillingsprocesser lægger topcheferne i gennemsnit mest vægt på omfattende inddragelse af medarbejdere og synliggørelse af processens resultater, mens ideer om en gradvis omstilling vægtes lavest.

Generelt har de kommunale topchefer tilsyneladende ikke problemer med at efterleve de 9 anbefalinger i kodeks for offentlig topledelse. At ”udvise professionel og personlig integritet” angives i gennemsnit som mindst problematisk, mens ”skabelsen af en organisation, der handler som en del af en sammenhængende offentlig sektor”, er den anbefaling som i gennemsnit giver størst problemer.

### 3.1 Prioritering af ledelsesopgaver i hverdagen

Der er i alt spurgt til 26 forskellige ledelsesopgaver og om hvorledes den enkelte kommunale chef mener at vægte dem i hverdagen. De 26 spørgsmål er udviklet over tid siden nogle af dem første gang blev brugt i 1992 (Mouritzen et al. 1993), mens ganske få bruges for første gang i denne undersøgelse. En del af spørgsmålene er inspireret af generel ledelsesforskning, en del af forskningen i offentlig organisation og forvaltning og nogle er udviklet i samspil med de kommunale topchefer. I tabel 4 ses den gennemsnitlige score på de 26 spørgsmål for alle respondenterne i undersøgelsen. Den mindste værdi på 1 angiver ”ingen vægt”, mens en værdi på 5 angiver ”meget stor vægt” og er den maksimale vægning en opgave kan gives. Som det fremgår af tabel 4 varierer gennemsnitsværdierne for de 26 opgaver mellem den højeste på 4,53, hvilket svarer til et sted mellem stor og meget stor vægt, og den laveste på 2,67, hvilket svarer til et sted mellem lille og nogen vægt. Det vægtningsmæssige hierarki, der er fremkommet skal snarere tolkes som et hierarki af normer for passende adfærd end som egentlig adfærd.

*Tabel 4: Prioriteringer i det daglige arbejde som leder (gennemsnit alle respondenter)*

<b>Hvordan prioriterer du nedenstående ledelsesopgaver i dit daglige arbejde? Kryds af på en skala fra 1 (ingen vægt) 2 (lille vægt) 3 (nogen vægt) 4 (stor vægt) til 5 (meget stor vægt)</b>	<b>Gennemsnit AR</b>
Sikre at politiske beslutninger gennemføres loyalt og hurtigt	4,53
Være informeret om politiske signaler	4,49
Sikre effektiv udnyttelse af ressourcer	4,45
Påvirke beslutningsprocessen således, at der fremkommer hensigtsmæssige og effektive løsninger	4,40
Være et samlende symbol, begejstre og skabe entusiasme	4,28
Holde underordnede orienterede om mål og planer	4,27
Formulere ideer og visioner	4,25
Arbejde for en udvikling og synliggørelse af ledergruppen	4,02
Stimulere til samarbejde mellem sektorforvaltninger	3,95
Udvikle og forbedre samspillet med de decentrale virksomheder og institutioner	3,94
Løse problemer gennem tilpasning af organisationen	3,90
Repræsentere forvaltningen i eksterne sammenhænge	3,88
Skabe grundlag for en effektiv udnyttelse af moderne teknologi	3,81
Være informeret om medarbejdernes synspunkter	3,71
Udvikle og tage nye arbejdsrutiner og arbejdsmåder i brug	3,65
Være informeret om synspunkter fra borgerne	3,61
Udvikle normer for samspillet mellem politikere og embedsmænd	3,59
Rådgive borgmesteren i juridiske, økonomiske og tekniske spørgsmål	3,53
Løse medmenneskelige problemer og modsætninger	3,51
Sikre ressourcer til kommunen fra eksterne kilder fx. staten, private investorer og virksomheder	3,36
Fungere som brandslukker og håndtere akutte kriser	3,30
Stå for økonomistyring, regnskab og budget	3,27
Give borgmesteren politisk rådgivning	3,10
Sikre flest mulige ressourcer til eget område	3,00
Vejlede underordnede i den daglige sagsbehandling	2,80
Sørge for at regler og rutiner følges	2,67

Det er tydeligt at normer om effektivitet og loyalitet overfor politiske beslutninger topper listen. Det offentlige etos af rationalitet og demokrati, som den svenske forvaltningsforsker Lennart Lundquist analyserede i svensk sammenhæng i starten af 1990'erne (Lundquist 1993), synes således også dybt rodfæstet i kommunernes administrative lederskab efter kommunalreformen i Danmark anno 2008.

Det er også tydeligt at en klassisk regelorientering er gået af mode, idet opgaven at "sørge for at regler og rutiner følges" vægtes lavest af de 26 ledelsesopgaver (et gennemsnit på 2,67 er mellem lille og nogen vægt).

Herimellem ligger en række forskellige ledelsesopgaver, hvoraf nogles betydning naturligvis varierer en del med hvilken toppost man indtager. Opgaven at "give borgmesteren politisk rådgivning" ligger eksempelvis relativt lavt på den generelle vægtningsliste (gennemsnit for alle respondenter er 3,10), men er for kommunaldirektører naturligvis en central opgave (gennemsnit for kommunaldirektører på 4,06), mens den for gruppen "andre kommunale ledere (AKL)" er lavest blandt de forskellige ledergrupperinger (gennemsnit for AKL på 2,59). Ikke overraskende prioriteres opgaven at "udvikle normer for samspillet mellem politikere og embedsmænd" i gennemsnit højest af kommunaldirektører (gennemsnit på 4,09) og lavest af gruppen "andre kommunale ledere" (gennemsnit på 3,32).

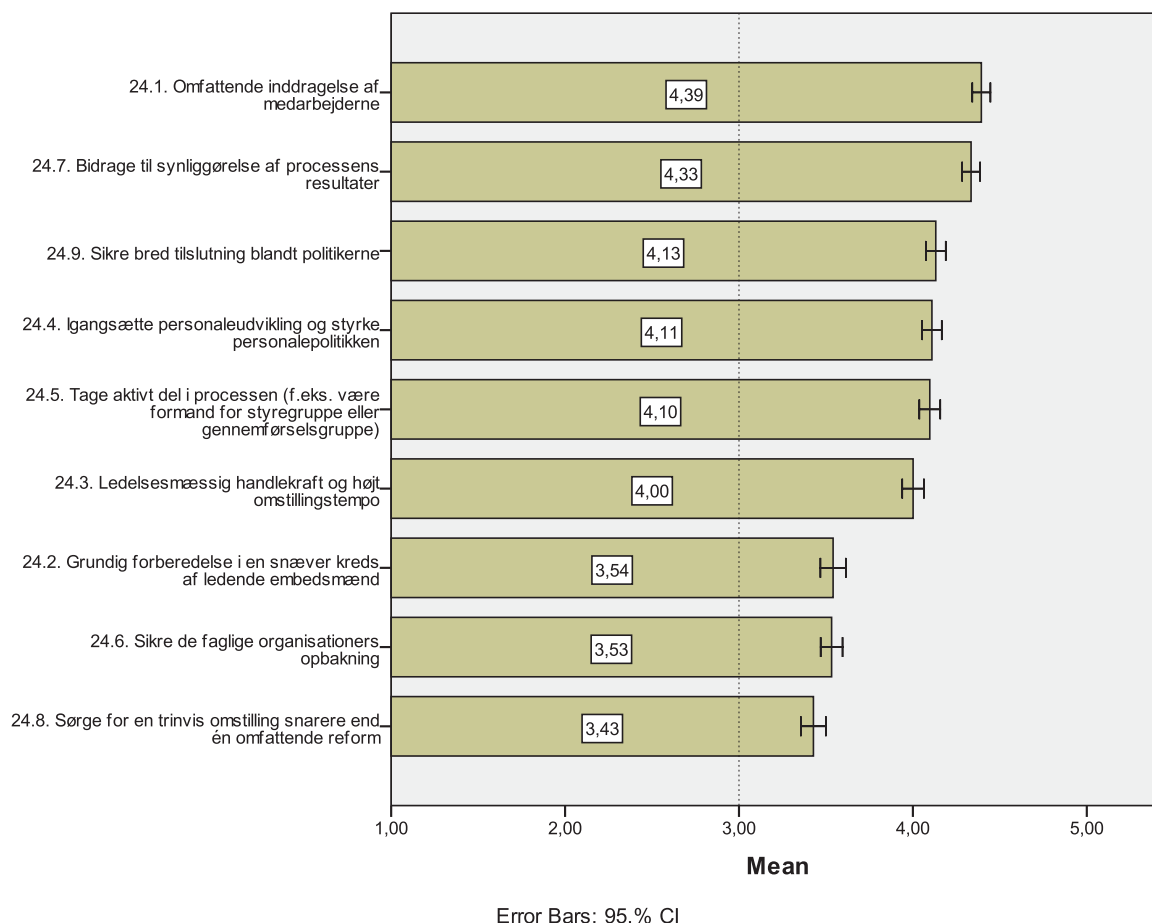
For alle seks chefgrupper prioriteres det højt at være "informeret om politiske signaler", men gruppen "andre kommunale ledere" ligger generelt lidt lavere end forvaltningscheferne og kommunaldirektørerne, og signifikant lavere end socialdirektører, børne- og kulturdirektører og kommunaldirektører, der har de højeste gennemsnit. Det er også den ledergruppe der gennemsnitligt prioriterer opgaven "at være informeret om medarbejdernes synspunkter" højest, og signifikant højere end kommunaldirektørerne. Der er derimod ikke signifikante forskelle mellem ledergrupperne i prioriteringen af opgaven "at være orienteret om borgernes synspunkter". Den prioriteres generelt højt, men signifikant lavere end de politiske signaler.

### **3.2 Opfattelser af rolle i forbindelse med forandringsprocesser**

Den anden gruppe af spørgsmål til lederrollen, der inddrages her, er opfattelser af hvor stor vægt forskellige roller skal tillægges i omstillingsprocesser. Skalaen går fra "lægger lidt vægt på" (1) til "lægger stor vægt på" (5). Som det fremgår af figur 7 lægger gennemsnittet generelt temmelig højt, og alle rollerne tillægges i gennemsnit over middel vægt (det laveste gennemsnit er 3.43).



**Figur 7: Vægtning af roller ved omstilling af den kommunale organisation (gennemsnit AR)**



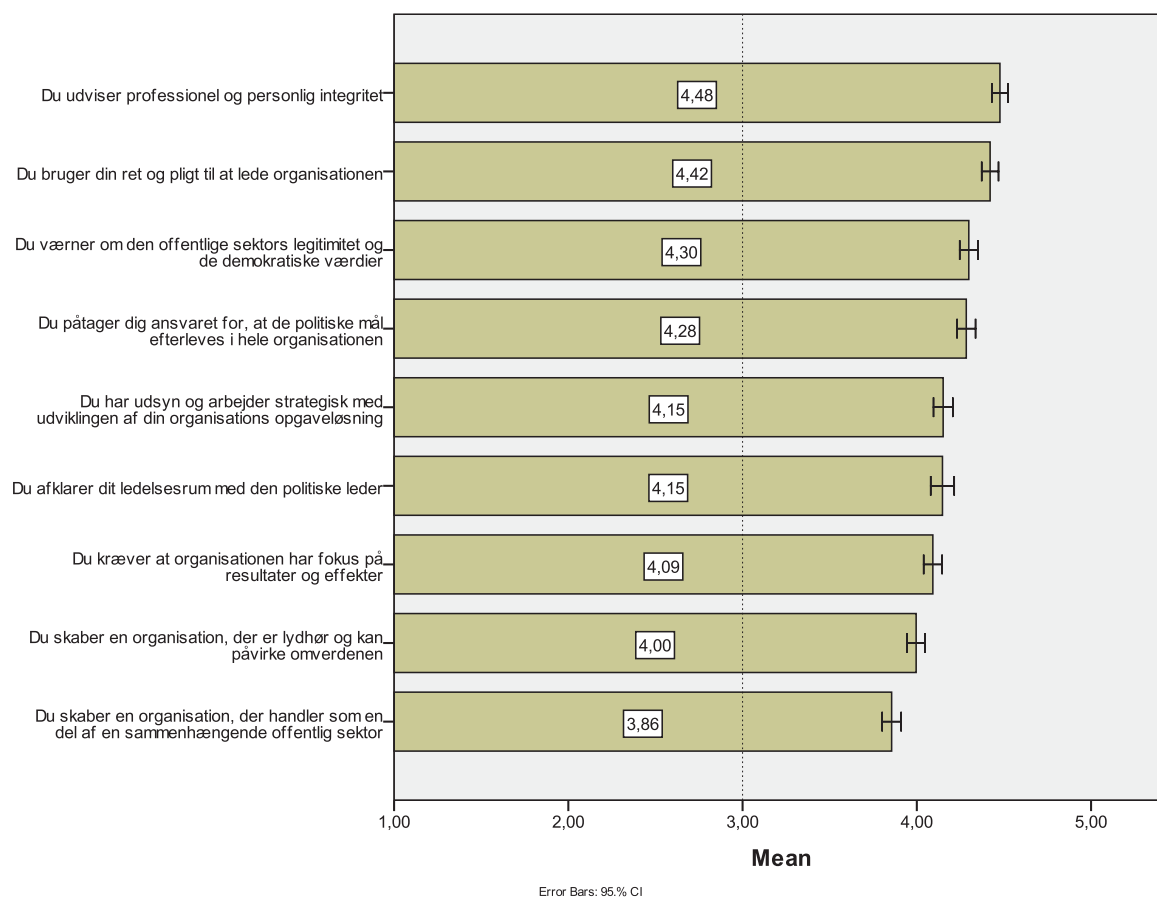
1=lidt vægt, ..., 5=stor vægt; Ikke overlappende konfidensintervaller indikerer signifikante forskelle; Gennemsnit AR

Der er imidlertid også tre klart adskilte grupper i gennemsnittene. Omfattende inddragelse af medarbejdere (4,39) og synliggørelse af resultater (4,34) er topscorere på gennemsnit, mens trinvis omstilling (3,43), sikring af faglige organisationers opbakning (3,53) og forberedelse i en snæver kreds af embedsmænd (3,54) er bundscorerne på gennemsnit. Igen skal man huske at vi ikke ved om det hierarki af normer for passende adfærd vi her ser, afspejler den faktiske praksis som de kommunale topchefer har i større omstillingsprocesser, som eksempelvis kommunalreformen, der netop er gennemført.

### 3.3 Kodeks for offentlig topledelse

Generelt giver de kommunale topchefer udtryk for, at det har været uproblematisk at efterleve de 9 anbefalinger fra "Forum for offentlig topledelse" til et offentligt toplederkodeks (Forum for offentlig topledelse 2005). På en skala fra 1 (Meget problematisk) til 5 (helt uproblematisk) er den laveste gennemsnitsværdi 3,87 og alle andre gennemsnitsværdier ligger på 4 eller mere.

**Figur 8: Muligheder for at efterleve kodeks for offentlig topledelse (gennemsnit AR)**



1=Meget problematisk, ..., 5=Helt uproblematisk; Ikke overlappende konfidensintervaller indikerer signifikante forskelle

Det er anbefalingen ”Du skaber en organisation, der handler som en del af en sammenhængende offentlig sektor”, der i gennemsnit angives som signifikant mest problematisk af de ni anbefalinger, om end gennemsnittet stadig ligger over middel. Isoleret set siger dette resultat ikke meget, men sammenholdt med den generelle litteratur om offentlige ledelsesreformer, der har peget på at NPM (New Public Management) reformer har givet koordineringsproblemer, kan det måske fortolkes som en indikator på den samme problemstilling i den danske offentlige sektor.

## 4. Opfattelser af den offentlige sektor

De kommunale administrative topcheferes opfattelser af den offentlige sektor er blevet belyst gennem fem spørgsmål i undersøgelsen, hvoraf de to handler om forandring i den offentlige sektor.

### **Profil V – Opfattelser af den offentlige sektor og behovet for forandring:**

Den typiske kommunale topchef er uenig i, at den offentlige sektor er for stor og i at den private sektor generelt er mere effektiv end den offentlige sektor, mens topcheferne typisk er enige i at kvaliteten af den offentlige sektors aktiviteter er langt bedre end dens omdømme. Denne generelle positive vurdering af den offentlige sektor er i gennemsnit mest fremtrædende blandt socialdirektører og børne- og kulturdirektører og mindst udpræget blandt kommunaldirektørerne.

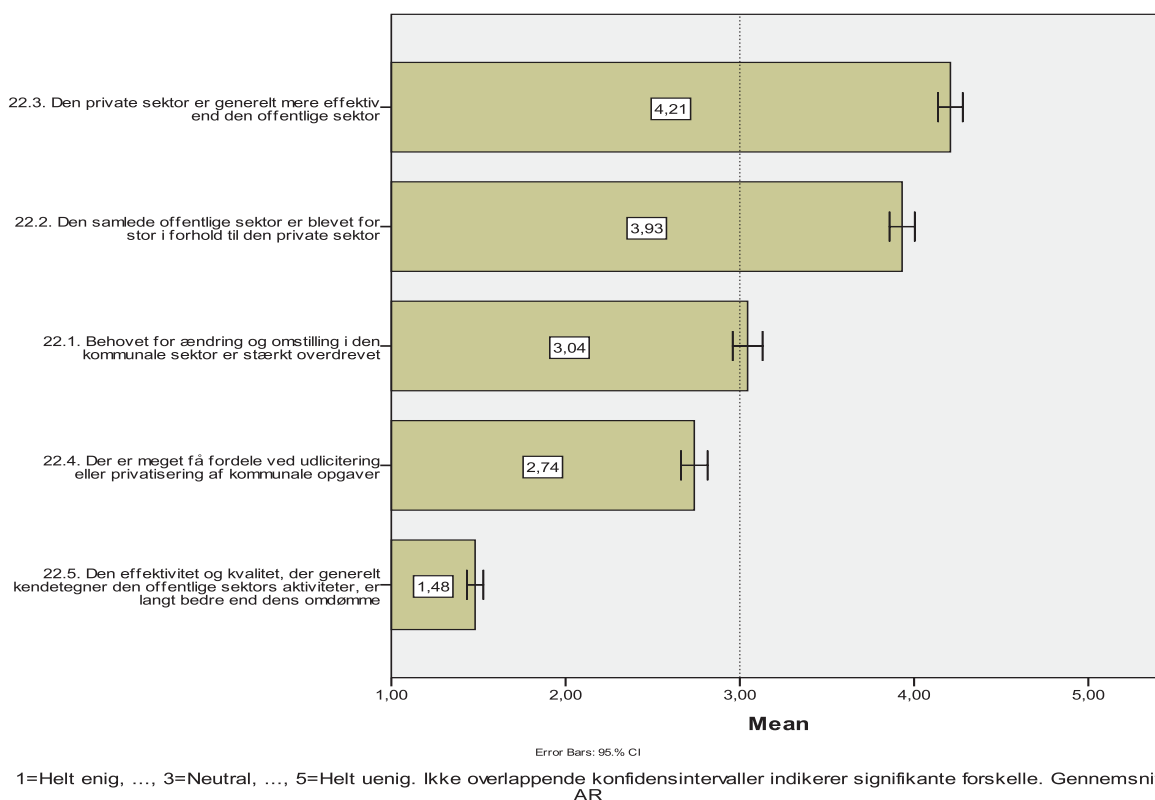
Der er store forskelle på de kommunale topcheferes opfattelser af behovet for forandring i den kommunale sektor og af fordele ved privatisering og udlicitering. I gennemsnit er kommunaldirektørerne mest positive overfor forandring og udlicitering, mens de tekniske direktører er de mest skeptiske. Gennemsnittene dækker dog over stor variation indenfor chefgrupperne, og især vurderingen af behovet for ændring og omstilling er kilde til uenighed blandt topcheferne.

### 4.1 Opfattelser af den offentlige sektor og behovet for forandring

Den generelle tendens i de kommunale topcheferes opfattelse af den offentlige sektor er en meget positiv vurdering, hvilket vel ikke er overraskende.

Der er i gennemsnit en klar afvisning af påstanden om, at ”den private sektor generelt er mere effektiv end den offentlige sektor” (gennemsnit 4,21) og en lidt mindre klar afvisning af påstanden om at ”den samlede offentlige sektor er blevet for stor i forhold til den private sektor” (gennemsnit 3,93). Der er også en gennemsnitligt klar markering af enighed i påstanden om at ”den effektivitet og kvalitet, der generelt kendetegner den offentlige sektors aktiviteter, er langt bedre end dens omdømme” (gennemsnit 1,48). Det er ved besvarelsen af dette sidste spørgsmål at den største enighed mellem de kommunale chefer markeres. 95 % af de kommunale topchefer er helt eller delvist enige i påstanden.

**Figur 9: Opfattelser af kommunerne og den offentlige sektor (gennemsnit AR)**



Mere overraskende er måske de store forskelle der er i opfattelserne af behovene for ændringer og omstilling i den kommunale sektor og på opfattelserne af fordele ved privatisering og udlicitering. De gennemsnit på 3,04 (behov for ændring) og 2,74 (fordele ved udlicitering) dækker nemlig over store forskelle. Det er især spørgsmålet om behovet for forandring der skaber uenighed. Knap 46 % erklærer sig helt eller delvist enige i at ”behovet for ændring og omstilling i den kommunale sektor er stærkt overdrevet”, mens knap 43 % erklærer sig helt eller delvist uenige i påstanden.

## 4.2 Forskelle mellem chefgrupperne

I dette afsnit analyseres forskelle mellem chefgrupperne, idet påstanden om at den offentlige sektor er bedre end dens omdømme udelades.

Vedrørende generelle opfattelser af den offentlige sektor er der som analyseret ovenfor en generel positiv vurdering af den offentlige sektor, men graden af positiv vurdering varierer mellem chefgrupperne.

Socialdirektørerne og børne- og kulturdirektørerne i gennemsnit de mest afvisende overfor påstandene om den private sektors større effektivitet og om at den offentlige sektor er blevet for stor, mens kommunaldirektørerne i gennemsnit er den chefgruppe, der er mindst afvisende.

Der synes at være en sammenhæng mellem kommunaldirektørernes holdning til den offentlige sektor generelt og til forandringer og udlicitering i den kommunale sektor, hvor de er den chefgruppe, der i gennemsnit er mest positive overfor såvel ændring og omstilling generelt som udlicitering og privatisering mere specifikt.

Der er dog, med enkelte undtagelser, ikke tale om statistisk signifikante forskelle mellem chefgrupperne, hvilket skyldes at der også internt i chefgrupperne er stor uenighed om disse spørgsmål.

## 5. Forventninger til fremtiden

De kommunale administrative topchefer forestillinger om kommunernes fremtid er blevet belyst i to grupper af spørgsmål. Den ene gruppe af spørgsmål fokuserer på betydningen af de nye store kommuner, der er blevet dannet som følge af kommunalreformen. Den anden gruppe af spørgsmål drejer sig om mere generelle forventninger til samspillet med staten og til udviklingen i fremtidens kommunale organisation.

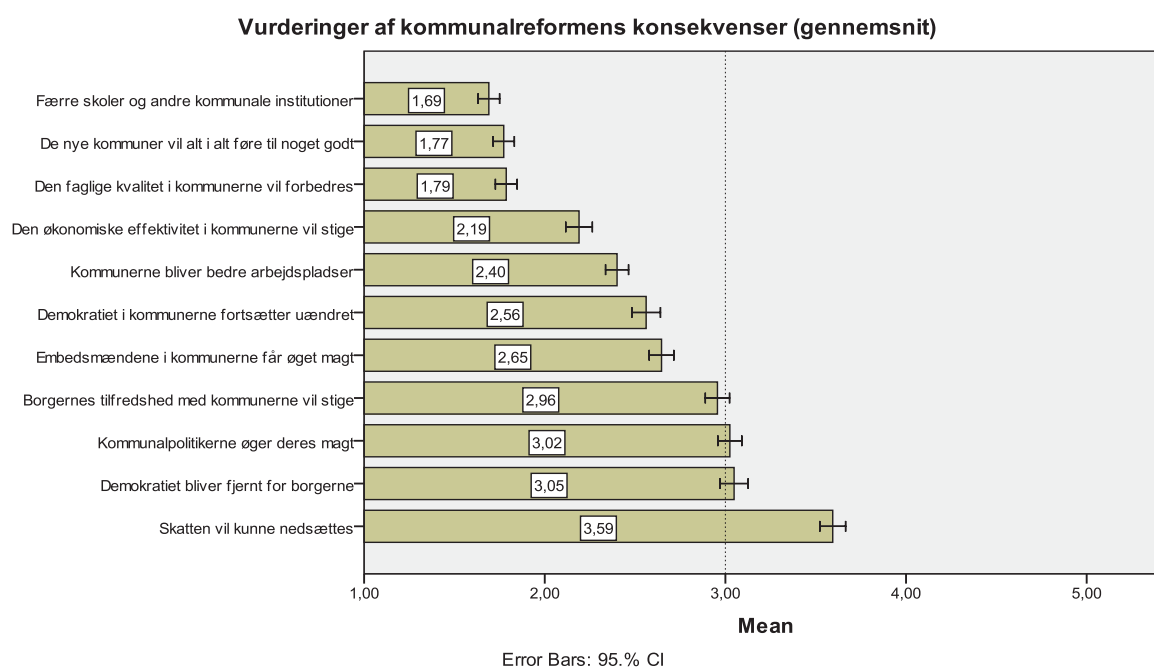
### 5.1 Konsekvenserne af kommunalreformen

**Profil VI – Konsekvenser af kommunalreformen:** Den typiske kommunale topchef er positivt indstillet overfor kommunalreformen og forventer at de nye kommuner alt i alt vil føre til noget godt. Den faglige kvalitet i kommunerne forventes at blive forbedret som følge af kommunalreformen, men der forventes også at blive færre skoler og institutioner som følge af reformen. Derimod tror den typiske kommunale topchef ikke på at skatten vil kunne sættes ned, på trods af, at man mener, at den økonomiske effektivitet kan øges som følge af reformen.

De største forskelle i topchefernes vurdering af kommunalreformens konsekvenser findes i vurderingen af betydningen for demokratiet i kommunerne og for den økonomiske effektivitet.

Der er en gruppe på 11 spørgsmål i undersøgelsen, som belyser de kommunale chefers opfattelser af kommunalreformens konsekvenser. Det overvejende billede, der tegner sig er en positiv indstilling til kommunalreformen (se figur 10).

**Figur 10: Vurdering af konsekvenser af kommunalreformen (gennemsnit AR)**



1=Helt enig, ..., 5=Helt uenig. Ikke overlappende konfidensintervaller indikerer signifikante forskelle. Gennemsnit AR

Der er generelt en udbredt tiltro til at kommunalreformen alt i alt vil medføre noget godt og at den faglige kvalitet forbedres som følge af kommunalreformen. Den påstand der er størst enighed om er dog, at der vil blive færre skoler og institutioner i kommunerne.

Det er særligt i vurderingen af kommunalreformens konsekvenser for demokratiet og for den økonomiske effektivitet at der er store forskelle i vurderingerne. Den eneste påstand i undersøgelsen som i gennemsnit klart forkastes af de kommunale chefer er, at kommunalreformen medfører at skatten kan sættes ned.

## 5.2 Generelle forventninger til fremtidens kommunale organisations udfordringer

Den typiske kommunale topchefs generelle forventninger til fremtiden de næste 3-7 år står i nogen grad i kontrast til de relativt positive vurderinger af kommunalreformens konsekvenser for fremtiden.

**Profil VII – generelle forventninger til fremtiden:** Den typiske kommunale topchef vurderer at grundelementerne i det nuværende kommunale selvstyre er udgangspunktet for alle realistiske fremtidsscenarier. Indenfor denne ramme, er der en udbredt opfattelse af, at kombinationen af skattestop og et øget behov for kommunernes velfærdsmæssige kerneydelser gradvist vil tvinge kommunerne til at nedjustere serviceniveauet og at samspillet mellem stat og kommuner vil blive mere og mere konfliktfyldt og præget af ”abespil” om ansvarsfordeling.

Også forestillinger om stigende grad af digital detailstyring og kontrol og om at det kommunale selvstyre tømmes mere og mere for indhold og erstattes af øget statslig detailstyring finder mange kommunale topchefer realistiske.

Der tegnes således et billede af store udfordringer for såvel kommunernes administrative som kommunernes politiske lederskab.

Næsten 77 % af de kommunale topchefer erklærer sig helt eller delvist enige i at grundelementerne i det nuværende kommunale selvstyre med folkevalgt kommunalbestyrelse, borgmester og en række fagudvalg er udgangspunktet for alle realistiske fremtidsscenarier (gennemsnit er 2=delvist enig). Indenfor denne ramme tegner der sig en række udbredte forestillinger om fremtiden, som samtidig må betegnes som nogle væsentlige udfordringer for såvel fremtidens administrative som politiske lederskab.



**Table 5: Forestillinger om fremtiden for kommunerne (Gennemsnit AR)**

<b>Påstande om fremtidsscenarioer</b>	<b>Gennemsnit</b>
Kombinationen af skattestop og et øget behov for kommunernes velfærdsmæssige kerneydelser vil gradvist tvinge kommunerne til at nedjustere serviceniveauet	1,79
Grundelementerne i det nuværende kommunale selvstyre med folkevalgt kommunalbestyrelse, borgmester og en række fagudvalg vil fortsat være udgangspunktet i alle realistiske fremtidsscenarioer	2,00
Samspillet mellem stat og kommuner vil blive mere og mere konfliktfyldt og præget af ”abespil” om ansvarsfordeling	2,00
Fremtidens kommunale sektor vil i stigende grad være præget af en digitaliseret, detaljeret og minutiøs styring og kontrol af aktiviteterne omkring velfærdsstatens kerneydelser	2,06
Det kommunale selvstyre tømmes mere og mere for indhold og erstattes af øget statslig detailstyring	2,09
Frit valg, reel konkurrence på både pris og kvalitet mellem leverandører (private eller offentlige) vil i stigende grad præge alle kommunale kerneydelser	2,39
De formelle rammer for samspillet mellem stat og kommuner vil blive grundlæggende forandret	2,43
Der vil i fremtiden være en langt større autonomi og delegeret kompetence for de fleste medarbejdere end tilfældet er i dag	2,51
Digitaliseringen af den offentlige sektor, kombineret med en øget forståelse for velfærdsydelsernes særlige karakter, vil medføre, at kravet om dokumentation af værdi for penge vil blive langt nemmere at håndtere	2,75
KL og regeringens 10-punktsaftale udgør en holdbar ramme for det fremtidige samarbejde*	3,01
Den kommunale styrelseslov vil blive fundamentalt ændret*	3,19
1=Helt enig, ..., 3=Hverken enig eller uenig, ..., 5=Helt uenig. *Den største gruppe af kommunale chefer er i tvivl (kryds ved 3)	

De kommunale topchefer topscorer blandt troværdige fremtidsscenarioer er forestillingen om at kombinationen af skattestop og et øget behov for kommunernes velfærdsmæssige kerneydelser gradvist vil tvinge kommunerne til at nedjustere serviceniveauet. Næsten 89 % af de kommunale topchefer er helt eller delvist enige i vurderingen (gennemsnit er 1,79=Mellem helt og delvist enig). Man kunne forestille sig en vis forskel mellem chefer mellem forskellige ansvarsområder, og sonderer man mellem de forskellige chefgrupper finder man en tendens til at kommunaldirektørerne er betydeligt mindre tilbøjelige til at acceptere påstanden og signifikant mindre end Socialdirektører og gruppen ”andre kommunale ledere”. Også blandt kommunaldirektører er det dog en udbredt forestilling. Næsten 78 % af kommunaldirektørerne er helt eller delvist enige i påstanden.

Forestillingen om at samspillet mellem stat og kommuner vil blive mere og mere konfliktfyldt og præget af ”abespil” om ansvarsfordeling er lige så fremherskende som troen på at grundstrukturerne i kommunestyret vil forblive uændret. Knap 78 % af de kommunale ledere er helt eller delvist enige i påstanden (gennemsnit=2 svarende til delvist enig). For denne forestilling er der ikke signifikante forskelle på gennemsnittet for chefgrupperne.

Også forestillinger om at fremtidens kommunale sektor i stigende grad vil være præget af en digitaliseret, detaljeret og minutiøs styring og kontrol af aktiviteterne omkring velfærdsstatens kerneydelser kan mange topchefer tilslutte sig (knap 79 % er helt eller delvist enige), mens forestillingen om at det kommunale selvstyre mere og mere tømmes for indhold og erstattes af øget statslig detailstyring i gennemsnit kommer ind på en femteplads over de mest udbredte vurderinger af realistiske fremtidsscenarier (knap 74 % er helt eller delvist enige).

Generelt vurderer flertallet af kommunale chefer sig helt eller delvist enige i 8 af de 11 fremtidsscenarier, der er spurgt til. To af undtagelserne (de to nederste på listen i tabel 6) er kendetegnet ved, at usædvanligt mange chefer er i tvivl. Den tredje undtagelse (den tredje nederste på listen) er en form for optimistisk forestilling om at digitaliseringen af den offentlige sektor, kombineret med en øget forståelse for velfærdsydelseernes særlige karakter, vil medføre, at kravet om dokumentation af værdi for penge vil blive langt nemmere at håndtere i fremtiden (godt 45 % er helt eller delvist enige, mens godt 20 % er helt eller delvist uenige).

Fremtidsforestillinger er vigtige fordi de er med til at forme fremtiden. Det kan være fordi de bidrager til at mobilisere alle gode kræfter til at undgå uønskede fremtider og styre i retning af ønskede fremtider. Men det kan også være fordi man defaitistisk resignerer og indstiller sig på at leve med de ”uundgåelige” negative tendenser i tiden.

Der synes at være en generel tilbøjelighed blandt de kommunale chefer til en vis skepsis overfor fremtiden og til at tro mere på realismen i negative fremtidsscenarier end på positive fremtidsscenarier. Så længe en sådan skepsis bruges konstruktivt til mobilisering kan den være ganske udmærket og bidrage til bedre at kunne håndtere fremtidens udfordringer. Men hvis den bruges negativt til resignation kan en sådan skepsis være med til at bane vejen for en uønsket fremtid, der måske kunne være undgået. Det må være en væsentlig udfordring for de kommunale chefforeninger at bidrage til at skeptisk realisme ikke udvikler sig til resignation, men bruges konstruktivt til gavn for fremtidens kommunale organisationer og dermed for de tusindvis af borgere som har gavn af den decentrale velfærdsstat.

## 6. Medlemmernes vurdering af de kommunale chefforeninger

I dette afsnit anvendes en anden inddeling af undersøgelsens respondenter end i de foregående afsnit. I stedet for at sondre mellem hvilken type stilling man har, sondres der mellem hvilken chefforening man er medlem af. Sammenlignet med de tidligere afsnit vil det primært sige at grupperne ”andre forvaltningschefer” og ”andre kommunale ledere” fordeles ud på de fire chefforeninger. I undersøgelsen er der således 123 respondenter fra kommunaldirektørforeningen, 104 fra kommunalteknisk chefforening, 165 fra foreningen af socialchefer og 331 fra børne- og kulturchefforeningen, der har svaret på spørgsmålene om de kommunale chefforeninger. Det er disse fire grupper, samt alle respondenter (AR), der vil blive brugt i dette afsnit.

Dette afsnits vurderinger af de kommunale chefforeninger kommer fra medlemmer med ganske forskellig aktivitetsprofil, fra de meget aktive over det store flertal af moderat aktive til de slet ikke aktive. Godt 5 % af undersøgelsens respondenter har således deltaget i alle møder i deres forening i de seneste 2 år, 32 % i de fleste møder, 22 % i over halvdelen, godt 20 % i under halvdelen, godt 15 % i næsten ingen møder og godt 5 % har ikke deltaget i møder i deres chefforening de seneste to år.

**Profil VIII – de kommunale chefforeninger:** I gennemsnit er knap 2/3 af medlemmerne er tilfredse med den nuværende landspolitiske indsats af deres chefforening, mens knap 1/3 ønsker en øget indsats. Kun godt 5 % ønsker en mindre indsats. Kommunalteknisk chefforening er den forening med en størst andel af medlemmer, der ønsker en øget landspolitisk indsats (knap 45 %), mens kommunaldirektørforeningen har den relativt største andel medlemmer, der ønsker en mindre aktiv landspolitisk indsats (knap 13 %).

Vedrørende de 12 undersøgte prioriteringsområder er den typiske kommunale chef tilfreds med den nuværende opgaveprioritering, men der er et pænt mindretal af varierende størrelse, som ønsker en opprioritering af en del opgaver. For *kommunaldirektørforeningen* er det særligt opgaverne at styrke samarbejdet med de andre chefforeninger og at styrke erfaringsnetværket mellem medlemmerne, som mange medlemmer gerne ser opprioriteret. For *børne- og kulturchefforeningen* er det særligt opgaverne skabelse og styrkelse af faglige netværk mellem foreningens medlemmer og vigtige interessenter fra fagområdet og styrkelse af erfaringsnetværk mellem medlemmer”, som mange medlemmer gerne ser opprioriteret. For *socialchefforeningen* er det særligt opgaverne varetagelse af samarbejdet med ministerier og styrelser og påvirkning af udarbejdelse af lovinitiativer gennem udvalg mm, som mange medlemmer gerne ser opprioriteret. For *kommunalteknisk chefforening* er det særligt opgaverne skabelse og styrkelse af faglige netværk mellem foreningens medlemmer og vigtige interessenter fra fagområdet og påvirkning af den kommunalpolitiske dagsorden, som mange medlemmer gerne ser opprioriteret.

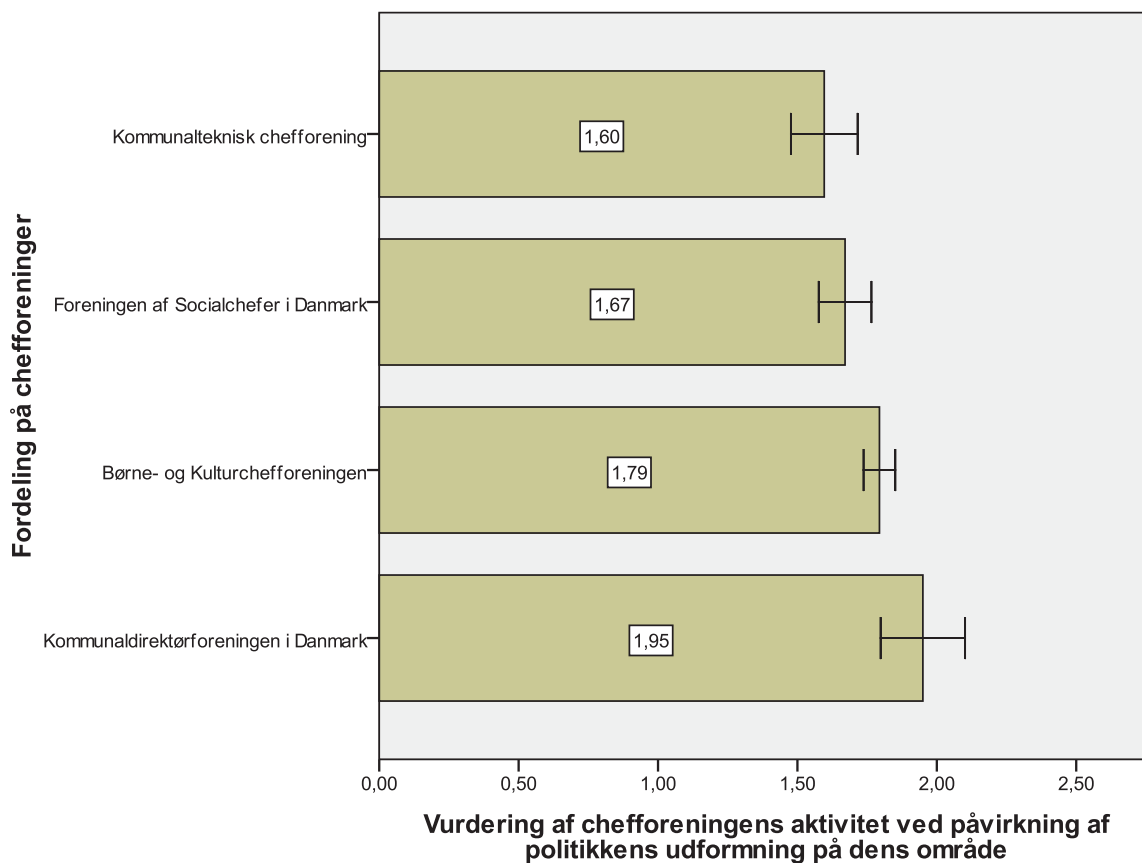
## 6.1 De kommunale chefforeningers landspolitiske rolle

Et af de centrale diskussionspunkter i relation til de kommunale chefforeninger har været hvilken rolle de skulle spille i forbindelse med udformningen af politikken på landsplan indenfor det område som de som ledere har ansvaret for. Det klassiske synspunkt, rodfæstet i ideen om den neutrale embedsmand, er på alle områder i den offentlige sektor i stigende grad blevet udfordret af ideen om en mere proaktiv rolle, hvor topcheferne bruger deres viden om og ansvar for et givent område til aktivt at påvirke politikudformningen. Ikke i den forstand at man blander sig i partipolitik, men i den forstand at man kommer med aktive udspil, der er begrundet i et ledelsesmæssigt ansvar og en faglig indsigt.

I undersøgelsen er medlemmerne blevet spurgt om de mener at chefforeningen mere aktivt burde påvirke politikken udfordring på deres område, om de er tilfredse med den nuværende tilstand, om aktiviteten burde neddæmpes, eller om den type aktiviteter slet ikke er en opgave for de kommunale chefforeninger.

Det generelle billede er at medlemmerne enten er tilfredse med det nuværende aktivitetsniveau (knap 2/3 af medlemmerne i alle fire chefforeninger) eller ønsker en større landspolitisk aktivitet fra deres chefforening (knap 1/3 af medlemmerne i alle fire chefforeninger). Kun omkring 6 % mener at den landspolitiske aktivitet enten skal dæmpes eller at det ikke er en opgave for de kommunale chefforeninger. Der er dog en del forskel mellem de fire chefforeninger (se figur 11).

**Figur 11:** Vurdering af omfanget af de kommunale chefforeningers landpolitiske rolle ved politikudformning (gennemsnit medlemmer)



Error Bars: 95.% CI

1=Mere aktiv; 2=Tilfreds; 3=Mindre aktiv; 4=Helt unladt; Gennemsnit chefforeninger; 95 % konfidensintervaller

Kommunaldirektørforeningen er den forening, hvor medlemmerne i gennemsnit er mest tilfredse med det nuværende landspolitiske aktivitetsniveau (gennemsnit = 1,95), men gennemsnittet dækker over en del uenighed. Knap 28 % af medlemmerne mener at foreningen burde spille en mere aktiv rolle, mens knap 13 % enten mener at aktiviteten bør dæmpes eller slet ikke hører hjemme i foreningen. Kommunaldirektørforeningen er dermed den af chefforeningerne, hvor den klassiske neutralitetsopfattelse står stærkest, hvilket tydeligt viser, hvor svækket denne opfattelse af embedsværkets rolle efterhånden er. I de øvrige chefforeninger er denne opfattelse kun marginalt repræsenteret.

Kommunalteknisk chefforening er den forening som har den største andel af medlemmer, som ønsker en mere aktiv landspolitisk indsats. Knap 52 % er tilfredse med det nuværende landspolitiske aktivitetsniveau, mens knap 45 % ønsker en større landspolitisk indsats.

## 6.2 De kommunale chefforeningers øvrige opgavevaretagelse

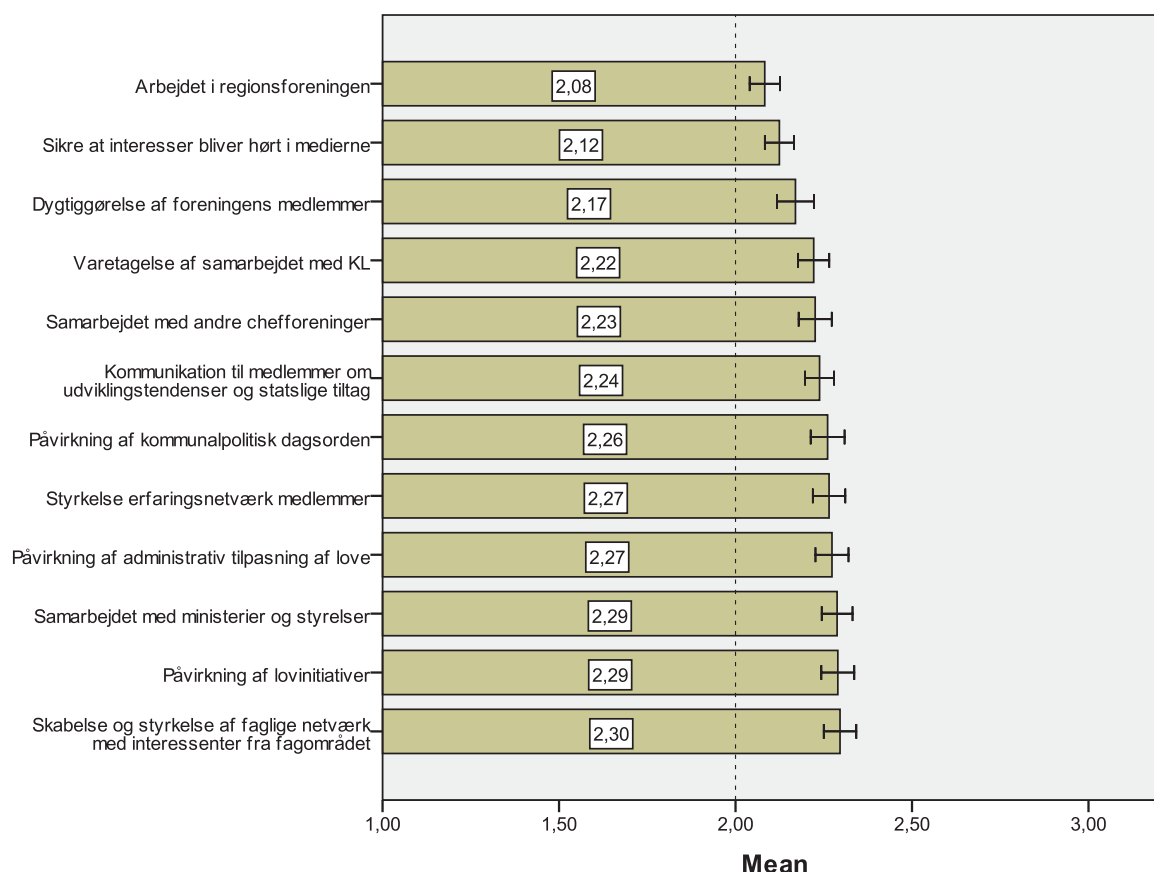
I den anden og tredje gruppe af spørgsmål om chefforeningerne er der spurgt til hvor tilfredse medlemmerne er med chefforeningernes opgavevaretagelse på 12 forskellige områder og om medlemmerne mener at disse opgaver enten bør nedprioriteres, opprioriteres eller prioriteres som nu.

Det generelle billede er, varierende mellem de 12 opgaver, at mellem knap 13 % og knap 40 % er meget tilfredse med foreningernes opgavevaretagelse. Mellem knap 48 % og godt 56 % er nogenlunde tilfredse med foreningernes arbejde, mens mellem knap 6 % og knap 15 % ikke er tilfredse med foreningernes arbejde.

I relation til de samme opgaver mener mellem knap 17 % og knap 35 % at opgaverne bør opprioriteres, mellem godt 1 % og godt 8 % mener at opgaverne bør nedprioriteres, men den største gruppe, mellem knap 60 % og godt 74 % mener, at opgaverne bør prioriteres som nu. Det generelle billede er således at medlemmerne er nogenlunde tilfredse med deres chefforeningers opgavevaretagelse og at de i det store hele er tilfredse med den nuværende opgaveprioritering i chefforeningerne.

Ud fra en gennemsnitsbetragtning er det særligt arbejdet i regionsforeningen (gennemsnit=2,08) og at sikre at medlemmernes interesser bliver hørt i medierne (gennemsnit=2,12), der er tilfredshed med (se figur 12). Derimod er der en del medlemmer som godt kunne tænke sig en opprioritering af skabelsen og styrkelsen af faglige netværk, af påvirkningen af lovinitiativer, af samarbejdet med ministerier og styrelser og af påvirkningen af den administrative tilpasning af love.

**Figur 12: Prioritering af opgaver i kommunale chefforeninger (gennemsnit AR)**



Error Bars: 95.% CI

1=Bør nedprioriteres; 2=Prioriteres som nu; 3=Bør opprioriteres; Gennemsnit; 95 % konfidensintervaller

Der er nogle karakteristiske forskelle mellem chefforeningernes medlemmer, som gennemsnittene dækker over.

For kommunaldirektørforeningen er det særligt opgaven at styrke samarbejdet med de andre chefforeninger (gennemsnit=2,33) og opgaven at styrke erfaringsnetværket mellem medlemmerne (gennemsnit=2,32), som mange medlemmer fremhæver som opgaver, der burde opprioriteres.

For børne- og kulturchefforeningen er det særligt opgaverne ”skabelse og styrkelse af faglige netværk mellem foreningens medlemmer og vigtige interessenter fra fagområdet” (gennemsnit=2,32) og ”styrkelse af erfaringsnetværk mellem medlemmer” (gennemsnit=2,29), som mange medlemmer fremhæver som opgaver, der burde opprioriteres.

For foreningen af socialchefer i Danmark er det særligt opgaverne ”varetagelse af samarbejdet med ministerier og styrelser” (gennemsnit=2,40) og ”påvirkning af udarbejdelse af lovinitiativer gennem udvalg mm.” (gennemsnit=2,45), som mange medlemmer fremhæver som opgaver, der burde opprioriteres.

For kommunalteknisk chefforening er det særligt opgaverne ”skabelse og styrkelse af faglige netværk mellem foreningens medlemmer og vigtige interessenter fra fagområdet” (gennemsnit=2,40) og ”påvirkning af den kommunalpolitiske dagsorden” (gennemsnit=2,41), som mange medlemmer fremhæver som opgaver som burde opprioriteres.

## 7. Konklusion

I de foregående afsnit er der tegnet et billede af kommunernes administrative lederskabs kollektive profil efter kommunalreformen. Billedet er primært baseret på en spørgeskemaundersøgelse gennemført i oktober-november 2008 til medlemmerne af de kommunale chefforeninger: Kommunaldirektørforeningen, Børne- og Kulturchefforeningen, Kommunalteknisk Chefforening og foreningen af Socialchefer i Danmark. Blandt de 1105 medlemmer har 81,1 % (n=896) besvaret spørgeskemaet. Herunder 75,5 % (n=74) af kommunaldirektørerne (KD), 82,7 % (n=81) af børne- og kulturdirektørerne (BKD), 71,4 % (n=70) af de tekniske direktører (TD) og 76,5 % (n=75) af socialdirektørerne (SD) i Danmark. Herudover har 168 andre forvaltningschefer og 407 andre kommunale ledere deltaget. Undersøgelsen kan betragtes som rimeligt repræsentativ for de kommunale topchefer i Danmark efter kommunalreformen.

I denne rapport er der først og fremmest tale om en beskrivende analyse, suppleret med vurderinger og spørgsmål til diskussion. Hovedkonklusionerne af den beskrivende analyse er sammenfattet nedenfor i afsnit 7.1, der sammenfatter beskrivelsen af det administrative lederskabs kollektive profil knap to år efter kommunalreformen. I det efterfølgende afsnit 7.2 peges der på en række udfordringer og diskussioner som kommunernes administrative lederskab står overfor.

### 7.1 Sammenfatning af de kommunale topchefers kollektive profil

**Social baggrund, køn og alder:** Den gennemsnitlige kommunale chef efter kommunalreformen er en mand i starten af 50erne, der er vokset op i et hjem med en forsørger der var selvstændig eller offentlig funktionær.

Den største demografiske forskel mellem chefgrupperne er andelen af kvinder i jobbet. Kun grupperne af socialdirektører (knap 40%) og andre ledere (knap 39%) nærmer sig en kønmæssig ligelig fordeling, mens den laveste andel af kvinder findes blandt kommunaldirektører (knap 9 %).



**Uddannelse og efteruddannelse:** Samfundsvidenskabelig kandidat, skolelærer, ingeniør og kommunal elevuddannelse er i prioriteret rækkefølge de fire mest udbredte uddannelser blandt de kommunale topchefer. Den typiske kommunaldirektør og socialdirektør har en samfundsvidenskabelig uddannelse. Den typiske tekniske direktør er ingeniør og den typiske børne- og kulturdirektør er uddannet skolelærer. Omkring 85 % af de kommunale topchefer har deltaget i et eller flere kortere eller længerevarende kursusforløb i løbet af karrieren, mens omkring 60 % har taget en form for egentlig længerevarende efteruddannelse.

**Anciennitet og karriere:** Den gennemsnitlige kommunale topchef har været i sit nuværende job mellem 6 og 7 år, men gennemsnittet dækker over store variationer og den største enkeltgruppe af chefer (knap 36 %) har været ansat i deres nuværende stilling mellem 2 og 4 år. Den gennemsnitlige anciennitet indenfor den kommunale sektor (kommuner, amter og regioner) er godt 22 år for topcheferne og mindre end 1 % har 2 eller mindre års erfaring fra den kommunale sektor. Den gennemsnitlige topchef har været ansat i knap 3 kommuner, mens knap 17 % af topcheferne kun har været ansat i 1 kommune. 12 % af de kommunale topchefer har arbejds erfaring fra den private sektor. Godt 46 % forestiller sig at være i samme job om 5 år, mens 21 % tror de er gået på pension.

**Lederrollen:** Normer knyttet til demokrati og effektivitet scorer højest i den daglige prioritering af ledelsesmæssige opgaver for de kommunale topchefer, mens normer knyttet til regulering og kontrol scorer lavest. Hvad angår rolle i omstillingsprocesser lægger topcheferne i gennemsnit mest vægt på omfattende inddragelse af medarbejdere og synliggørelse af processens resultater, mens ideer om en gradvis omstilling vægtes lavest. Generelt har de kommunale topchefer tilsyneladende ikke problemer med at efterleve de 9 anbefalinger i kodeks for offentlig topledelse. At ”udvise professionel og personlig integritet” angives i gennemsnit som mindst problematisk, mens ”skabelsen af en organisation, der handler som en del af en sammenhængende offentlig sektor”, er den anbefaling som i gennemsnit giver størst problemer.

**Opfattelser af den offentlige sektor og behovet for forandring:** Den typiske kommunale topchef er uenig i, at den offentlige sektor er for stor og i at den private sektor generelt er mere effektiv end den offentlige sektor, mens topcheferne typisk er enige i at kvaliteten af den offentlige sektors aktiviteter er langt bedre end dens omdømme. Denne generelle positive vurdering af den offentlige sektor er i gennemsnit mest fremtrædende blandt socialdirektører og børne- og kulturdirektører og mindst udpræget blandt kommunaldirektørerne. Der er store forskelle på de kommunale topchefers opfattelser af behovet for forandring i den kommunale sektor og af fordele ved privatisering og udlicitering. I gennemsnit er kommunaldirektørerne mest positive overfor forandring og udlicitering, mens de tekniske direktører er de mest skeptiske. Gennemsnittene dækker dog over stor variation indenfor chefgrupperne, og især vurderingen af behovet for ændring og omstilling er kilde til uenighed blandt topcheferne.

**Konsekvenser af kommunalreformen:** Den typiske kommunale topchef er positivt indstillet overfor kommunalreformen og forventer at de nye kommuner alt i alt vil føre til noget godt. Den faglige kvalitet i kommunerne forventes at blive forbedret som følge af kommunalreformen, men der forventes også at blive færre skoler og institutioner som følge af reformen.

Derimod tror den typiske kommunale topchef ikke på at skatten vil kunne sættes ned, på trods af, at man typisk mener, at den økonomiske effektivitet kan øges som følge af reformen. De største forskelle i topchefernes vurdering af kommunalreformens konsekvenser findes i vurderingen af betydningen for demokratiet i kommunerne og for den økonomiske effektivitet.

**Generelle forventninger til fremtiden:** Den typiske kommunale topchef vurderer at grundelementerne i det nuværende kommunale selvstyre er udgangspunktet for alle realistiske fremtidsscenarier. Indenfor denne ramme, er der en udbredt opfattelse af, at kombinationen af skattestop og et øget behov for kommunernes velfærdsmæssige kerneydelser gradvist vil tvinge kommunerne til at nedjustere serviceniveauet og at samspillet mellem stat og kommuner vil blive mere og mere konfliktfyldt og præget af ”abespil” om ansvarsfordeling. Også forestillinger om stigende grad af digital detailstyring og kontrol og om at det kommunale selvstyre tømmes mere og mere for indhold og erstattes af øget statslig detailstyring finder mange kommunale topchefer realistiske. Disse fremtidsforestillinger tegner således et billede af store udfordringer for såvel kommunernes administrative som kommunernes politiske lederskab.

**De kommunale chefforeninger:** I gennemsnit er knap 2/3 af medlemmerne er tilfredse med den nuværende landspolitiske indsats af deres chefforening, mens knap 1/3 ønsker en øget indsats. Kun godt 5 % ønsker en mindre indsats. Kommunalteknisk chefforening er den forening med en størst andel af medlemmer, der ønsker en øget landspolitisk indsats (knap 45 %), mens kommunaldirektørforeningen har den relativt største andel medlemmer, der ønsker en mindre aktiv landspolitisk indsats (knap 13 %). Vedrørende de 12 undersøgte prioriteringsområder er den typiske kommunale chef tilfreds med den nuværende opgaveprioritering, men der er et pænt mindretal af varierende størrelse, som ønsker en opprioritering af en del opgaver. For *kommunaldirektørforeningen* er det særligt opgaverne at styrke samarbejdet med de andre chefforeninger og at styrke erfaringsnetværket mellem medlemmerne, som mange medlemmer gerne ser opprioriteret. For *børne- og kulturchefforeningen* er det særligt opgaverne skabelse og styrkelse af faglige netværk mellem foreningens medlemmer og vigtige interessenter fra fagområdet og styrkelse af erfaringsnetværk mellem medlemmer, som mange medlemmer gerne ser opprioriteret. For *socialchefforeningen* er det særligt opgaverne varetægelse af samarbejdet med ministerier og styrelser og påvirkning af udarbejdelse af lovinitiativer gennem udvalg mm, som mange medlemmer gerne ser opprioriteret. For *kommunalteknisk chefforening* er det særligt opgaverne skabelse og styrkelse af faglige netværk mellem foreningens medlemmer og vigtige interessenter fra fagområdet og påvirkning af den kommunalpolitiske dagsorden, som mange medlemmer gerne ser opprioriteret.

## 7.2 Udfordringer og diskussioner for kommunernes administrative lederskab

Den foreliggende analyse af kommunernes administrative lederskab efter kommunalreformen kan bruges til at pege på en lang række udfordringer og rejse en lang række diskussioner. I princippet kan hvert eneste spørgsmål, der her er anvendt til at beskrive profilen være udgangspunkt for at rejse en diskussion eller pege på en udfordring: Hvorfor er der stadig så relativt få kvindelige topchefer? Er det noget vi bør agere på? Bruger vi nok tid på efteruddannelse? Og er det de rette uddannelser vi tager? Har vi den rette uddannelsesprofil? Er gennemsnitsalderen for høj? Eller for lav? Kan det være rigtigt at man skal have så mange års anciennitet for at blive kommunal topchef? Eller har vi brug for at åbne mere op for ledere med en anden erfaringsbaggrund? Er vi dygtige nok til at lede de forandringsprocesser vi står midt i? Har vi for mange forandringsprocesser i gang? Eller for få? Er de mest udbredte forestillinger om fremtiden korrekte? Hvis de er, hvordan skal vi som ledelse forholde os til sådanne situationer? Hvordan skal de kommunale chefforeninger forholde sig?

Her afslutningsvis skal der peges særligt på tre udfordringer som centrale:

1. Fremtidsforestillinger er vigtige fordi de er med til at forme fremtiden. Det kan være fordi de bidrager til at mobilisere alle gode kræfter til at undgå uønskede fremtider og styre i retning af ønskede fremtider. Men det kan også være fordi man defaitistisk resignerer og indstiller sig på at leve med de "uundgåelige" negative tendenser i tiden. De kommunale topcheferes to topscorere blandt troværdige fremtidsscenerier, udover at grundstrukturen i kommunestyret vil bestå, er forestillingen om at kombinationen af skattestop og et øget behov for kommunernes velfærdsmæssige kerneydelser gradvist vil tvinge kommunerne til at nedjustere serviceniveauet og forestillingen om, at samspillet mellem stat og kommuner vil blive mere og mere konfliktfyldt og præget af "abespil" om ansvarsfordeling. De to forestillinger hænger logisk sammen og det må være en central udfordring for kommunernes administrative lederskab at forholde sig strategisk til sådanne forestillinger. Er det rigtigt? Hvis det er, hvordan skal man så som administrativ ledelse forholde sig til det?
2. Gennemsnitsalderen på knap 53 år, de relativt få topchefer under 45 år (knap 15 %), og ikke mindst den gennemsnitlige anciennitet i kommuner og amtskommuner på godt 22 år tyder alt i alt på en rekrutteringsproces, der bevidst eller ubevidst har lagt relativt stor vægt på driftssikkerhed og erfaring internt i det kommunale system, og relativt mindre vægt på at forfremme yngre ledertalenter og ledere med erfaring fra andre dele af arbejdsmarkedet end den offentlige sektor. Der er ikke tale om et lukket karriere system (12 % har erfaring fra privat administration og det er reglen snarere end undtagelsen at man har erfaring fra flere kommuner), men spørgsmålet er om det ledelsesmæssige rekrutteringssystem i dag fremmer den rette balance mellem sikker drift og innovation og fornyelse. I lyset af, at omkring 20 % af topcheferne forventer at gå på pension i løbet af de næste fem år må det være en væsentlig diskussion om man skal justere principperne for lederrekruttering.

3. Relateret hertil er den velkendte diskussion om den skæve balance mellem mandlige og kvindelige ledere. Her omkring 40 år efter at ligestillingsdebatten for alvor blev rejst i det danske samfund er der stadig en klar skævhed i den kønslige rekruttering til de kommunale topchefposter. Det gælder ikke kun i den offentlige sektor, men mere generelt på det danske arbejdsmarked, og nyere undersøgelser tyder på at vi halter efter de andre Nordiske lande på dette punkt. Kommunalreformen har ikke ændret væsentligt ved balancen og spørgsmålet er om rekrutteringsprocessen også på dette punkt bør justeres med henblik på en mere bevidst satsning på at udvikle kvindelige ledelsestalenter.

## Litteratur

Flohr Nilsen, Jørn. 1985. Kommunal Organisering. En undersøgelse af bindinger, konflikter og ændringer i kommunale forvaltninger. Århus: Politica.

Forum for offentlig topledelse. 2005. "Public Governance – kodeks for god offentlig topledelse i Danmark." Mkom Danmark ApS.

Hansen, M. B. and J. Eriksen. 2006. "Kommunernes administrative lederskab. På tærsklen til et nyt kommunalt Danmarkskort. Spørgeskemaundersøgelse til kommunaldirektører, skole- og kulturdirektører, tekniske direktører og socialdirektører." In Kommunalpolitiske Studier Nr.23/2006. Odense: Department of Political Science and Public Management. University of Southern Denmark.

Hansen, M. B., C. P. Jensen and J. T. Pedersen. 2009. "Kommunernes administrative lederskab efter kommunalreformen. Spørgeskemaundersøgelse til medlemmerne af de kommunale chefforeninger, efteråret 2008." In Kommunalpolitiske Studier. Odense: Syddansk Universitet, Institut for Statskundskab.

Hansen, Morten Balle. 1997. "Kommunaldirektøren - Marionet og dirigent. En Organisations sociologisk undersøgelse af struktureringen af kommunaldirektørens arbejde med udgangspunkt i et aktør-struktur perspektiv." Odense: Det Samfundsvidenskabelige Fakultet ved SDU-Odense Universitet.

Lundquist, Lennart. 1993. Ämbetsman eller direktör? Förvaltningschefen i demokratin. Stockholm: Norstedts Juridik.

Mouritzen, P. E., H. Larsen, H. Ragn-Hansen and A. S. Liedecke. 1993. Mod en fælles fremtid? De kommunale chefforeninger i en brydningstid. Odense: Odense Universitet.

Mouritzen, Poul Erik. 1995. "A Comparative Research Projekt on Chief Executives in Local Government. The U.D.I.T.E Leadership Study." Local Government Studies 5.

Pedersen, Mogens N. 1996. "Den kommunale ledergrupps kollektive profil: Nybrud eller blot tilpasning til nye tider?" Kommunalpolitiske Studier no. 14.

Riiskjær, Erik. 1982. "Kommunale forvaltningschefer. En forskningsrapport om kommunale forvaltningschefer - ledelsesrammer, rekrutteringsbaggrund og holdninger." Århus: Politica.



