

# **Masteroppgave**

*Jakten på en topplerer: Fra byråkrat til institusjonelt universalmiddel*

- En studie av stillingsannonser over tre tiår

Av

Bård Løvgren

Masteroppgaven er gjennomført som et ledd i utdanningen ved Universitetet i Agder og er godkjent som sådan. Denne godkjenningen innebærer ikke at universitetet inntår for de metoder som er anvendt og de konklusjoner som er trukket.

Veileder:  
Morten Øgård

Universitetet i Agder, Kristiansand

Dato 10.06.2006

# Innholdsliste

1.0 Problemstilling .....	3
2.0 Det teoretiske utgangspunktet .....	6
2.1 Jobbannonser i et teoretisk perspektiv .....	6
2.2 Hva er ledelse? .....	9
2.3 Nærmere om ulike typer ledelsesteori .....	10
2.3.1 Klassisk rasjonalistiske teorier .....	11
2.3.2 Lederegenskaper .....	12
2.3.3 Humanpsykologi .....	13
2.3.4 Organisasjonskultur .....	14
2.4 Competing Values Framework – Oppgavens avhengige variabler .....	15
2.4.1 Avhengig variabel 1 - Human realtions modellen .....	18
2.4.2 Avhengig variabel 2 - Open systems modellen .....	20
2.4.3 Avhengig variabel 3 – Rational goal modellen .....	21
2.4.4 Avhengig variabel 4 – Internal proccess model .....	22
2.5 Kommunedirektørenes kontekst .....	24
2.5.1 Ledelse i offentlig sektor .....	25
2.5.2 Det skandinaviske politiske systemet i et europeisk perspektiv .....	26
2.5.3 Kommunenes utvikling i Skandinavia .....	27
2.5.4 Kommunal organisering .....	29
2.5.5 Forholdet mellom den politiske og administrative ledelse .....	29
2.5.6 Kommunedirektørenes utdannelse og egenforståelse .....	32
2.6 Hvorfor endrer stillingsannonsene seg? - Oppgavens uavhengige variabler .....	37
2.6.1 Mote .....	37
2.6.2 Behov .....	40
2.6.3 Aktører og interesser .....	44
2.6.4 Kort om tidligere empiri .....	45
2.7 Hvordan har ledelse endret seg de siste 30 årene? .....	46
2.7.1 Bølger av populære ledelsesoppskrifter .....	46
2.7.2 New Public Management .....	48
2.7.3 Fra ledelse til styring .....	49
2.7.4 Hva skjer når nye ledelsesverdier skal tas i bruk? .....	50
2.8 Hypoteser – en kort oppsummering .....	51
3.0 Metode .....	53
3.1 undersøkelsesdesign .....	53
3.2 Valg av undersøkelsesenheter .....	56
3.3 Datainnsamling .....	57
3.3.1 Innholdsanalyse .....	57
3.3.2 Variabler som ble hentet utenfor annonsene. ....	60
3.4 Kilder og representativitet .....	61
3.5 Prinsippene bak den statistiske analysen .....	63
3.6 Styrker og svakheter .....	64
4.0 Analyse .....	65
4.1 Forventninger til kommunedirektører har endret seg .....	65
4.1.1 Endringen i Norge, Sverige og Danmark over tid .....	69
4.2 «Hvilke faktorer kan forklare de endrede forventningene til den administrative topplederen i de skandinaviske kommunene?» .....	77
4.2.1 Hva påvirker graden av byråkratiske verdier i annonsene? .....	77
4.2.2 Hva påvirker andelen åpent system- og gruppeorganisasjonsverdier .....	79

4.2.3 Hva er forholdet mellom annonserte verdier og faktisk ledelse i kommunene – noen antydninger .....	86
4.3 Oppsummering av mine funn .....	87
4.3.1 Policy implikasjoner .....	88
4.3.2 Veien videre .....	89
5.0 Litteraturliste.....	91
6.0 Tabelliste.....	94
7.0 Illustrasjonsliste .....	95

## 1.0 Problemstilling

Både i akademia og i den offentlige debatten har det blitt sagt og ment mye om de ulike kreftene som påvirker offentlig sektor. Det later til å være ganske ukontroversielt å hevde at norsk offentlig sektor har forandret seg. Deler av disse påstandene er relativt lett empirisk kontrollerbare. Det er hevet over enhver tvil at lett håndgripelige artefakter som struktur og eierskapsmodeller har endret seg mye de siste førti, femti årene. Videre hevder mange at offentlige og private virksomheter har blitt stadig mer ensartet på mange områder. I en slik antagelse inkluderes ofte elementer som kultur og ledelse. Gjennom samlebegrepet New Public Management har særlig det sistnevnte blitt viet mye oppmerksomhet de siste tjue årene. På bakgrunn av blant annet dette hevder Torodd Strand at måten å lede på i offentlig sektor har endret seg. På tross av fokuset på ledelse er det vanskelig å finne tilfredsstillende empiri som kan underbygge påstanden om endring (Hooijberg og Choi 2001:404), spesielt i en skandinavisk kontekst. Det er nettopp det som er noe av denne oppgavens mål; å empirisk teste påstanden om at ledelse i svensk, dansk og norsk offentlig sektor har endret seg.

Empirisk måling av ledelse, og ikke minst endring, er ingen ukomplisert affære. Observasjon av faktisk lederatferd ville vært svært ressurskrevende og endringskomponenten ville ha krevd en langvarig tidsseriestudie. I min masteroppgave har jeg verken store ressurser eller flere år på meg. Jeg vil derfor ikke måle ledelse direkte, men heller måle forventninger til ledelse slik de fremkommer i stillingsannonser. Slike finnes bevart i uendret form og mitt utgangspunkt er at de uttrykker bestemte verdier som blir tillagt ledelse. De ledelsesverdier som framkommer kan forstås på tre konkurrerende måter; som et direkte resultat av organisasjonens behov og stillingens egenart, som en liste over sosialt akseptable normer frikoblet fra behov og atferd eller som en organisasjonsdiskurs mellom de skrevne verdier og de utførte handlinger.

Offentlig sektor er stor og sammensatt. Å skulle gjennomføre en empirisk undersøkelse av de endrede forventninger til ledelse innenfor hele offentlig sektor i de skandinaviske landene blir noe i overkant i forhold til en masteroppgave. Jeg har derfor valgt å avgrense meg til å undersøke ledelsesforventninger stilt til den administrative toppleren i kommunene, henholdsvis rådmenn i Norge, kommundirektører/kanslichefer i Sverige og kommunaldirektører i Danmark. Jeg vil i det følgende omtale den administrative toppleren som *kommunedirektør* på tvers av landene. En slik stilling finnes i samtlige skandinaviske kommuner og jeg vil hevde at de kan sammenlignes på en

meningsfull måte på tross av ulikheter i ansvar og arbeidsoppgaver. Jeg vil videre argumentere for at forventninger til rådmenn til en viss grad kan brukes for å si noe mer generelt om ledelse innenfor offentlig sektor.

For å kunne måle endring må undersøkelsen operere med en tidsdimensjon. Strand (2001:296) hevder at nye tanker omkring ledelse i offentlig forvaltning gjorde sin entre på 1970-tallet. Nå tror jeg ikke at offentlig forvaltning var helt stillestående før den tiden, men midten av 70-tallet later til å være et godt utgangspunkt for å finne en noenlunde stabil utgave av offentlig forvaltning. Med utgangspunktet i denne tenkte stabile tilstanden på 1970-tallet, starter min undersøkelse i 1976 og studerer eventuelle endringer i forventninger hvert tiende år fram til 2006. Stillingsannonse omhandler fire tiår (1976, 1986, 1996, 2006) hvor samtlige utlysninger er inkludert. Totalt 240 stillingsannonser.

For å kunne synliggjøre og måle eventuelle endringer i forventningen til den administrative topplederen i kommunene trenger jeg et relevant analytisk verktøy. Til dette formålet har jeg tilpasset Quinns «Competing Values Framework» (CVF) til oppgavens undersøkelsesenheter. Det vil si at jeg systematiserer typer av ledere (funksjoner og roller) som det annonseres etter ut i fra fire dimensjoner: Byråkrati, ekspert, åpent system og gruppe. Bruken av CVF som teoretisk utgangspunkt tjener to formål. For det første vil jeg bruke det til å avgjøre hvorvidt endring har funnet sted, men enda viktigere kan jeg bruke det til å si noe meningsfylt om retningen eventuelle endringer har tatt.

Ut i fra det overstående har jeg formulert en min første hovedproblemstilling for oppgaven, nemlig: *«Hvorvidt, hvor mye og i hvilken retning har forventningene til den administrative topplederen i de skandinaviske kommunene endret seg fra 1976 og frem til i dag?»* Denne problemstillingen vil jeg undersøke både komparativt og på et felles skandinavisk aggregert nivå. Jeg ønsker altså for det første å empirisk bekrefte den svært så utbredte antagelsen om at forventninger til ledere i offentlig sektor har endret seg de siste 30 årene. Videre vil jeg søke å svare på endringens relative størrelse, gjennom å redegjøre for den relative betydningen av de fire CVF verdiene for hvert ti år. Jeg vil også bruke CVF til å avgjøre hvilken retning disse endringene har tatt, gjennom å redegjøre for de dominerende ledelsesverdiene for hvert tiår, og utviklingen over hele oppgavens periode.

Ut fra svarene jeg finner på den første problemstillingen vil jeg så forsøke å besvare oppgavens andre overordnede problemstilling: *«Hvilke faktorer kan forklare de endrede forventningene til den*

*administrative topplederen i de skandinaviske kommunene?»* For å svare på dette vil jeg ta utgangspunkt i tre alternative forklaringsmodeller for organisasjonsendring: Mote (DeMaggio, Powel (1983) og Rørvik(2004)), interesser (Jacobsen (2004)og Vabo (2001)) og behov (Donaldson 2001). Disse modellens forklaring på eventuelle endringer vil så utgjøre et utgangspunkt for en teoretisk refleksjon rundt hvorfor ledelsesforventningene eventuelt har endret seg. Ut fra oppgavens andre problemstilling, og den teoretiske og empiriske gjennomgangen i kapittel to, har jeg utformet konkrete hypoteser for empirisk testing i kapitel fire. For å svare på det problemstillingen og hypotesene spør om, har jeg valgt å basere meg på et ekstensivt og beskrivende undersøkelsesdesign. Data er samlet inn ved hjelp av kvantitativ metode, og forut for dette ble det gjennomført en kvalitativ forundersøkelse. Oppgaven består av fire kapitler foruten innledningen, litteratur-, figur- og tabelliste og vedlegg.

I kapittel to presenteres oppgavens teoretiske fundament. Målet med dette kapittelet er todelt. For det første ønsker jeg å underbygge og lede fram mot de nevnte hypotesene. For det andre tjener kapittelet som en forklaringsbakgrunn i forhold til de svar som hypotesene måtte avstedkomme. Første delkapittel omhandler det teoretiske rammeverket som min studie av jobbbannonser hviler på, da spesielt situasjonsavhengig- og institusjonell teori. Det sentrale spørsmålet er i hvilken grad ledere etterlever de forventninger som annonsene stiller. Dette er et spørsmål jeg vil komme tilbake til og reflektere rundt i kapittel 4, gjennom å sammenligne min empiri med kommunedirektørens selvdefinerte lederorienteringer slik de fremkommer i *den nordiske kommunaldirektørundersøkelsen*. Neste delkapittel vil spisse inn hva ledelse betyr i denne oppgavens kontekst, før fokuset vendes utover mot den historiske utviklingen av ledelsesteorier. Målet med denne gjennomgangen av ledelsesteorier blir klart i møte med oppgavens analytiske verktøy og avhengige variabler– Quinns CVF. Quinn har et funksjonelt syn på ledelse og er mindre opptatt av roller. På noen områder har jeg derfor funnet det hensiktismessig å presisere en del av Quinns kategoriseringer ved å koble dem til andre og supplerende ledelsesperspektiv. Jeg vil også berike CVF ytterligere ved hjelp av Strands PAIE skjema og Næss Kjølholdt sine lederorienteringer. I sum vil dette tilføre et stort antall konkrete ord som kan brukes i operasjonaliseringen de avhengige variablene. Denne operasjonaliseringen vil foregå i den fortløpende gjennomgangen av CVF. Dette for ikke å forvirre og kjede leserene ved å gjennomgå alle verdiene en gang i teoridelen og deretter en gang til i metodedelen.

De tre neste kapitlene er viet kommunedirektørens kontekst. Jeg vil først plassere det skandinaviske statsystemene inn i en europeisk sammenheng. Så vil jeg trekke fram forskjeller og likheter mellom

de skandinaviske landene over tid i forhold til kommunenes utvikling og kommunedirektørens posisjon og oppgaver. Jeg vil også ut fra *den nordiske kommunedirektør undersøkelsen* redegjøre for kommunedirektørens utdannelse, og oppfattelse av viktigste arbeidsoppgaver. Dette vil være med på å gi retning til hypotesene, og utgjøre en bakgrunn for vurderingen av eventuelle funn i kapitel fire. Neste delkapittel tar sitt utgangspunkt i spørsmålet om hvorfor ledelse endrer seg. Jeg vil her redegjøre for mote, interesser og behov som mulige forklaringsmodeller på nettopp dette. Ut fra det teoretiske grunnlaget vil jeg utforme hypoteser basert på deres forventete innvirkning på oppgavens avhengige variabler. Avslutningsvis i kapittel to vil jeg beskrive tre teorier om hvordan ledelsesverdier har endret seg i løpet av oppgavens tidsperiode. Disse vil brukes for å tolke særlig de deskriptive overordnede funnene i analysedelen.

I kapitel tre vil jeg drøfte mine metodevalg. I kapitel fire vil jeg ut fra hypotesene svare på problemstillingene. Før jeg kommer med noen avsluttende refleksjoner rundt oppgavens funn, policy implikasjoner og mulige videre studier.

## **2.0 Det teoretiske utgangspunktet**

### **2.1 Jobbannonser i et teoretisk perspektiv**

Dahler-Larsen (2002:31) med flere gjennomførte en analyse av stillingsannonser etter kommunale toppledere (CEO) i syv europeisk land, deriblant Norge, Sverige og Danmark. Et utvalg annonser fra 1975, 1985 og 1995 ble analysert og organisert i fire overordnede forventninger til den kommunale topplederen; Tjenestemann, koordinator, rådgiver og «change agent». Denne firedelingen har klare overlappingspunkter med CVF, særlig verdiene som utgjør tjenestemann (byråkrati) og «change agent» (åpent system).

Samtidig er Dahler-Larsens inndeling for ulike oppgavens CVF til å bli en del av dennes operasjonalisering. Selv om ikke resultatene av undersøkelsen kan brukes for å predikere funn i denne oppgaven vil jeg ta med noen av de generelle beskrivelsene for å vise verdien av jobbannonser som empirisk grunnlag. Denne oppgaven bygger altså videre på observasjonene gjort av Dahler-Larsen, men ikke på hans analytiske skjema. Årsaken til det er at jeg har hatt vanskelig

for å finne en gjennomgående systematikk eller teoretisk forankring i hans kategorier. Kategoriseringen hans er på mange måter interessant og nyttig, og noen av hans dimensjoner har vært med på danne retning til to hypoteser. Likefullt har jeg tatt mitt utgangspunkt i Quinns CVF på grunn av dennes sterke teoretiske forankring og fleksibilitet i forhold til å fange inn mange ulike verdier i et helhetlig skjema. Dette er egenskaper ved CVF jeg skal komme tilbake til senere.

Dahler-Larsens undersøkelse viser at jobbannonser blir stadig mer omfattende. I løpet av undersøkelsens tyveårsperiode har annonsene: «*expanded... from brief formal announcements to elaborate discourses related to management, organization, and marketing*» (Dahler-Larsen 2002:43). Fra 70-tallet og fram til i dag har ledelse i offentlig sektor blitt stadig mer kompleks, og kommunene bruker derfor stadig mer plass på å definere hva deres organisasjonstruktur, reformer, kultur osv. er. Særlig viktig for denne oppgaven er den økende personifiseringen av ledelse. Stadig flere ord brukes for å beskrive ønskede egenskaper og annonsene har også blitt et markedsføringsredskap for kommunene, synliggjort gjennom stadig lengre annonsetekster som inneholder en stadig større andel profilering.

Dahler-Larsen skisserer tre mulige sammenhenger mellom stillingsannonser og lederatferd. Hva jobbannonsene «egentlig» er et uttrykk for, henger som jeg skal vise nedenfor også tett sammen med to av oppgavens teoretiske perspektiver; mote og behov. Den empiriske testen av disse vil således få store implikasjoner for hva, eventuelt om, eventuelle funn betyr utover ordene som står i annonsen.

Hvis en tar utgangspunkt i *kontigensteori* slik den tolkes av Dahler-Larsen kan en se på de jobb kvalifikasjoner som framkommer i stillingsannonsene som et direkte resultat av faktorer som tekniske oppgaver og strukturelt definerte krav og rettigheter. En rasjonell stillingsanalyse vil således legge grunnlaget for å kunne tiltrekke den personen med akkurat de kvalifikasjonene som organisasjonen trenger. Hvis en tar dette som utgangspunkt er det en direkte sammenheng mellom de forventninger som framkommer i stillingsannonser og de forventninger som faktisk blir stilt til den som blir ansatt. Dette vil si at en eventuell samvariasjon mellom behov og ledelsesverdier i analysedelen kan være en indikasjon på at stillingsannonsene er utformet som et resultat av en rasjonell stillingsanalyse, og således sier noe om de oppgaver som faktisk ønskes vektlagt.

Som et motargument mot et så instrumentelt syn peker Dahler-Larsen på at jobbannonser kan ses på som en liste over sosialt akseptable og tilgjengelige normer for hva god ledelse er. Således kan



jobbannonser være mer eller mindre frikoblet fra de faktisk arbeidsoppgaver og lederatferd i organisasjonen. De er da kun et uttrykk for organisasjonelt «hykleri». *Frikoblingsteorien* vil bli styrket hvis empirien ikke viser noen betydelig samvariasjon mellom endring og behov.

Samtidig peker Dahler-Larsen på en tredje forklaring; når den symbolske dimensjonen først er tilstede, vil den over tid forme substansen. En mulighet er således å se på innholdet i jobbannonser som en mellomposisjon mellom det som er og målet for framtiden. Som en viderebygging av den nevnte mellomposisjonen kan en se på jobbannonser som en organisasjonsdiskurs. Innholdet angir da subtile regler om hva som kan bli tenkt og artikulert. Faktisk ledelse blir vel så mye avgjort av det som blir sagt (skrevet) som det arbeidet som faktisk utføres. Selv om jobbannonser etter et slikt syn ikke fullt ut reflekterer lederatferden kan de gi mye nytting informasjon om hva som influerer lederatferd og hvordan dette mønsteret forandrer seg over tid. Dette kan sees i sammenheng med blant annet Rørviks (2004) virusteori som jeg vil presentere senere.

Dahler-Larsen tester i sin undersøkelse sammenhengen mellom annonsens forventninger om den kommunale topplederen som «change agent» og de kommunale topplederes egne vurderinger av de viktigste oppgavene, uten å finne noen betydelig sammenheng. En forklaring på dette kan være at det ikke er «passende» å nevne en del oppgaver som det blir forventet at den kommunale topplederen gjør.

Samtidig har Hooijberg og Choi (2001) funnet at det i en amerikansk kontekst er en sterk korrelasjon mellom overordnedes forventninger om hvilke ledelsesfunksjoner som er viktige og de underordnede ledernes syn på de samme funksjonene. I henhold til Geert Hofstede sine kulturdimensjoner er det imidlertid flere grunner til at dette funnet ikke kan overføres direkte til skandinaviske forhold (Stand 2001). Den sterke vektleggingen av individualisme og relativt høy vektleggingen av maskulinitet fører til en ledelsestenkning som fokuserer på den sterke eneren med vidt mandat og strukturell makt. Ut fra dette er det grunn til å anta at overordnedes forventninger vil få mer gjennomslagskraft i USA. Overordnede i USA har makt gjennom blant annet lønnsfastsettelse og et svakere stillingsvern til å påvirke og eventuelt skifte ut underordnede ledere som ikke etterkommer deres ønsker. Samtidig skal ikke forskjellene mellom USA og Norge overdrives. Maktavstanden og usikkerhetsunnvikelsen er noenlunde lik i USA og Skandinavia, og det er grunn til å forvente at ledere høyt oppe i systemet (som undersøkelsen tok for seg) har flere rettigheter enn en kan oppleve lenger ned i systemet.

Jeg tolker den sterke korrelasjonen som en genuin overensstemmelse mellom overordnede og underordnede ledere om (den teoretiske) vektlegging av ledelsesfunksjoner. Med de nevnte forbehold tror jeg at dette funnet kan overføres til norske forhold. Sett i forhold til Dahler-Larsens mulige sammenhenger mellom stillingsannonser og lederatferd er dette interessant. Hvis jobbannonser kun har en symbolsk dimensjon og ledere ble rekruttert på grunnlag av verdier som var helt løsrevet fra faktisk forventet atferd og arbeidsoppgaver, tror jeg ikke at det ville ha vært en så sterk korrelasjon mellom prioriteringer av lederfunksjoner. Dette leder meg til å tro at jobbannonser som et minimum inneholder både en symbolsk og instrumentell dimensjon. Uansett om det er den instrumentelle eller symbolske delen som dominerer eller om det foregår en organisasjonsdiskurs mellom noenlunde jevnbyrdige parter vil jobbannonser etter mitt kunne være en indikator på faktisk lederatferd. Jeg vil imidlertid vende tilbake til dette avslutningsvis.

## **2.2 Hva er ledelse?**

*«there are almost as many definitions of leadership as there are persons who have attempted to define the concept» (Stogdill, Yukl 2006:2)*

Det er liten tvil om at ledelse er et begrep som de aller fleste har et forhold til, og en mening om. Ledelse som fenomen tillegges en meget stor forklaringskraft. Hele 93 % av de ansatte i norske organisasjoner mener at ledelse er «viktig» eller «svært viktig» for organisasjonens resultat (Strand 2001:14), og rundt 30% av den norske arbeidsstyrken leder på en eller annen måte andres arbeid (Strand 2001:11).

På tross av at det de siste hundre årene har vært en omfattende forskning på ledelse hevder Strand (2001) at dette ikke har ført fram til autoritative og entydige begreper. En metastudie av teoretiske og praktiske innfallsvinkler til ledelse kunne derfor lett ha fylt en hel masteroppgave alene. Så på tross av at begrepet ledelse brukes flittig i mange sammenhenger er det ingen enkel sak å skulle operasjonalisere det. Ulike ledelsesteorier vektlegger ulike kriterier; alt fra personlige egenskaper, fagkunnskap, innflytelse på mål, oppdrag og organisasjonskultur, til ulike roller og symbolledelse. Ordet ledelse i seg selv er heller ikke uproblematisk. Det kan omtale både personene som utøver ledelse og aktivitetene disse utøver. Noen skiller også mellom ledelse og administrasjon. Satt på spissen er da førstnevnte den storslagne ledelse av mennesker og organisasjon, mens sistnevnte nærmest er en form for ikke-ledelse. Jeg vil ta med meg alle disse oppfatningene av ledelse uten å ta

stilling til deres vitenskapelige kredibilitet. Det er deres innflytelse på stillingsannonserne som vil definere hva (god) ledelse er. Likefullt vil jeg foreta noen grunnleggende avgrensninger i forhold til hva ledelse betyr i denne oppgaven.

I denne oppgaven vil det kun være annonser etter offisielt utnevnte ledere som skal undersøkes. Nærmere bestemt kommunedirektører i Norge, Sverige og Danmark. De uoffisielle former for lederskap som måtte eksistere faller således utenfor denne oppgavens forståelse av ledelse. Ledere er da individer som har blitt gitt et formelt mandat av sin organisasjon. Et mandat som blant annet innebærer et ansvar for andres arbeid og en ansvarliggjøring for hva som skjer i organisasjonen. Videre tar denne oppgaven utgangspunkt i ledelse som et sett av roller (Strand 2001:20). Det vil si at forventningen fra sentrale aktører konstituerer innholdet i lederrollen. Rollene kan deles inn og beskrives på ulike måter, men i denne oppgaven får rollene sitt innhold gjennom funksjonen de utfører. Bestemte roller utfører altså bestemte funksjoner. De fire rollene, som vil bli utførlig beskrevet senere, er produsent, administrator, integrator og entreprenør (det såkalte PAIE skjemaet). Under gjennomgangen av CVF vil disse rollene bli en viktig utvidelse av Quinns fokus på funksjon. Det er viktig å merke seg at ledere kan utføre alle funksjonene (Quinn) og inneha alle roller (Strand) på samme tid.

Strand (2001) hevder at folks fortolkninger av lederrollen kan være like viktige som den «objektive sannheten». Fortolkninger av lederroller er interessant i forhold til en studie av stillingsannonser. Det ligger i sakens natur at offisielt uttrykte forventninger til ledere i det minste har en symboldimensjon, men jeg vil også reflektere rundt jobbannonsernes mulige konstruksjon av en lederrolle som også sier noe om reelle forventninger til lederatferd.

## **2.3 Nærmere om ulike typer ledelsesteori**

*«Ofte tappes gammel vin på nye flasker»*

- Torodd Strand (2001:45)

Selv om jeg ikke vil definere ledelse utover minimumsdefinisjonen ovenfor, er det viktig å vise den historiske utviklingen av ledelsesteorier. Ledelsens plass i organisasjoner og «riktig» ledelsesatferd har endret seg mye gjennom det forrige århundre og fram til i dag. Jeg vil som nevnt ikke ta stilling til hvor effektive eller «riktige» disse teoriene er. Poenget er kun å redegjøre for de teorier som har

vært med på å forme ledelsestenkningen de siste 100 årene. Det er også et poeng at mange av disse teoriene har eksistert og fortsatt eksisterer side ved side, selv om de stammer fra ulike tidsepoker. Prestasjon bygger på fem perspektiver hvorav bla CVF vektlegges. Trekke veksler på. Fanges opp i Quinn. Delvis som supplement og – lage guide.

### 2.3.1 Klassisk rasjonalistiske teorier

Rasjonalisme kan på mange måter sies å være den første moderne teoritradisjonen innen ledelsesforståelse. Gjennom fornuft og vitenskap skulle de store organisasjonene som hadde vokst fram under industrialiseringen yte mer effektivt. Den tyske sosiologen Max Weber lanserte sin teori om hvordan byråkratier burde fungere og Fredrick Taylor søkte å effektiviserte arbeidsprosessene gjennom empiriske undersøkelser som tids- og energimålinger.

Weber skilte mellom tre former for autoritet (Strand 2001:46). Tradisjonell autoritet som har sitt opphav i samfunnsordninger som gav for eksempel presten en autoritet som ingen kunne stille spørsmål ved. Karismatisk autoritet som oppsto mellom lederen og dennes tilhørere, og som dermed skifter med personer og situasjoner. Til sist pekte Weber på den legalrasjonale autoritetsform. Denne tar sitt utgangspunkt i en fornuftmessig orden uttrykt i lover som er kollektivt akseptert som et legalt herredømme administrert av uavhengige tjenestemenn. Byråkratiet var det organisatoriske uttrykket for denne «moderne rasjonaliteten». Dette er kort fortalt oppbygget gjennom spesialisering av ansvar og myndighet, meritokratiske prinsipper for rekruttering og opprykk, hierarkisk inndeling av myndighet, skriftlighet og standardisering av arbeidet. På tross av kritikk og modifikasjoner er den byråkratiske organisasjonen og ledelsesformen et grunnelement i mange av dagens organisasjoner, og da særlig innenfor den offentlige sektoren. Strand hevder at denne retningen har hatt *«større gjennomslag en noen annen sammenhengende måte å tenke ledelse på og organisasjon»* Strand (2001:47).

Det var innenfor denne tradisjonen at ledelse, dvs organisering av arbeidesprosesser, for første gang ble et eget kompetansefelt. Ledelse var først og fremst en upersonlig teknikk som nå kunne studeres og læres. Den nye lederen fikk et relativt klart og begrenset funksjonsområde som rasjonell planlegger, og arbeiderne ble fratatt den kompetansen de måtte ha til å styre sin egen arbeidsdag.

Som jeg skal vise nedenfor har rasjonalisme som ledelsesparadigme har blitt utfordret av mange

ulike ledelsesteorier. Likefullt har ideen om den rasjonelle leder holdt seg høyst levende. Jeg vil begrense meg til å nevne to av disse, som en bakgrunn for den senere gjennomgangen av New Public Management.

Under og etter andre verdenskrig fikk *målstyring* mye oppmerksomhet. Hovedideen her er at organisasjoner overlever ved å sette seg mål og skape oppslutning om disse. Ut fra overordnede mål som en viss fortjenestøkning eller vekst, kan en utlede mer konkrete undermål for de ulike avdelingene og helt ned på personnivå. Et slik system forutsetter også at en kan måle resultatene og korrigere for avvik og belønne måloppnåelse. Denne tankegangen er høyst levede i dag, og norsk statsforvaltning skal i utgangspunktet styres etter prinsippene om målstyring.

*Strategisk ledelse* framhever den rasjonelle lederen som skal være i stand til å gjennomføre en «fornuftig, innsiktsfull analyse av omverdenen og tilpasse organisasjonen» (Strand 2001:69). En leder i denne sammenhengen er en som er fritatt fra bekymringene rundt den daglige drift for å kunne tolke og reagere i forhold til omverden. (Organisasjonen blir således et redskap som lar seg styre etter strategier som kommer fra høyeste hold).

### **2.3.2 Lederegenskaper**

Ved siden av lederen som den rasjonelle planlegger hadde også den tidlige teoretiseringen rundt ledelse et annet grunntema, nemlig hva som kjennetegner ledere, og da særlig ledere som lykkes. Selv om en del forskere hevder at det ikke er mulig å finne noen sammenheng mellom personlighetstrekk og organisasjonssuksess, er det liten tvil om at troen på universelle lederegenskaper har preget deler av forskingen og ikke minst folk oppfattelse av ledere som «store menn/kvinner». Mens en leder (administrator) i en byråkratisk tradisjon relativt lett skal kunne byttes ut en annen med tilsvarende meritter, blir ledelse (leadership) her sett på som en avgjørende faktor. Som vi skal se er vektleggelsen av personlig egenart i jobbannonser er et eksempel på den utbredte troen på spesielle lederegenskaper.

Som en kan tenke seg finnes det et utall ulike egenskaper alt etter hvilken forsker en lener seg til. Strand (2001:55) summerer opp disse til en slags grunnutrustning for å kunne lykkes som leder i den vestlige verden, uten at det er noen garanti for suksess.

*Energi og utholdenhet.* Innebærer evnen til å tåle usikkerhet og unngå utmattelse

*Makt og prestasjonslyst/dominans.* Ledere må selv tro at de kan utgjøre en forskjell og ha en påvirkningsevne utover ens, ofte snevre, formelle kompetanseområde.

*Ansvarsfølelse og ansvarsglede.* Ledere vil uansett bli holdt ansvarlige for mange ting, også ting utenfor deres innflytelsesområde. De må derfor tåle kritikk og ta ansvar uten å beklage seg.

*Verbale evner.* Ledelse foregår i stor grad ansikt til ansikt, og en leder må kunne påvirke gjennom tale og samtale

*Sosial kompetanse.* Ledere må kunne håndtere ulike sosiale situasjoner, lese kulturelle, sosiale og personlige signaler og tilpasse sin atferd etter dette. Inkluderer også evnen til å dra nytte av ulikheter.

*Utholdelse av usikkerhet.* Ledere må tåle å arbeide i uavklarte, tvetydige og konfliktfylte situasjoner

### **2.3.3 Humanpsykologi**

Ironisk nok oppsto humanpsykologien ut fra et, nå svært berømt, rasjonalistisk forsøk. Hawthorne-eksperimentene var ment til å undersøke hvordan ulike fysiske betingelser påvirket arbeidernes produktivitet (Strand 2001:56). Det de oppdaget var at effektiviteten økte når arbeiderne fikk oppmerksomhet fra forskerne. Etter noen år nådde man en erkjennelsen at en måtte ta hensyn til de naturlige arbeidsgruppene i en organisasjon, og det ble satt fokus på begrep som deltagelse, oppslutning og tilfredshet. Etter mellomkrigstiden fortsatte Human-relations bevegelsen der rasjonalistene innen humanpsykologien sa stopp. Den rådende ideologien var at tilfredse arbeidere ville produsere mer. Dette medførte et fokus på blant annet arbeidsmiljø og gruppenormer. Tanken var da at moralen, gruppenormene og gruppesamarbeidet kunne planlegges og utvikles. Noe som førte til at det oppsto en spesialisert personal administrasjon. Den rette ledelse handlet da om å tilrettelegge for og utnytte positiv motivasjon. Den nye typen leder skulle være en slags rådgiver for sine medarbeidere. Lederen beholdt likefullt sitt monopol på «rett kunnskap» om hvordan en best kunne tilrettelegge arbeidsforholdene. Virksomhetens klare fokus var, som under rasjonalismen, den høyere ledelsens behov og interesser.

## 2.3.4 Organisasjonskultur

Årene fra etterkrigstiden og fram til 1970-tallet preges av nye retninger innen både rasjonalisme og humanpsykologi. På 1980-tallet skifter fokuset over på organisasjonskultur. Ledere skulle skape store verdifellesskap, der folk «lærte seg» riktig atferd. Ekspressive og symbolske sider ved lederskapet kommer nå i tillegg til den «rasjonelle planleggeren eller tilretteleggeren». Lederes oppgave ble nå å «stimulere folks forestillinger og ildne til dåd i fellesskap» (Strand 2001:71). Der teoriene om strategisk ledelse antar at nye strategier vil bli implementert i kraft av sin eksistens, utviklet det seg nå en doktrine om at en ikke kunne forandre strategi uten å forandre kulturen. Perspektivet på ledelse er imidlertid like instrumentalistisk. Lederen er den visjonære (jfr. strategiske) hærføreren som skaper den sterke kulturen og verdifellesskapet som trengs for å lykkes. Alle må medvirke i kulturendringen og utvikle et «eierforhold» til oppgavene, og lederen må jobbe langsiktig med rekruttering, trening, belønningssystemer, erfaringer og bekreftelser for å få dette til. For denne oppgavens vedkommende holder det med en grunnleggende forståelse av kultur som «den måten vi gjør ting på her hos oss».

Karismatisk ledelse er kanskje det tydeligste uttrykket for lederen som organisasjonshelt. Det er mange ulike teorier om karismatisk ledelse, men Antonakis og House (2002) peker på en slående dikotomi som gjør seg gjeldene i de ulike teoriene. Det er dikotomien mellom den «karismatisk-transformasjonelle-lederskaps» baserte tilnærmingen mot den «byråkratiske-transaksjonelle-administrative». Den førstnevnte tilnærmingen fokuserer på visjon, idealer, verdier, risiko, forandring og karismatisk lederskap. Sistnevnte fokuserer derimot på kontroll, kontrakter, rasjonalitet, normer, konservatisme og stabilitet, og bygger på (rasjonelle) utvekslinger og egeninteresse.

På 1990-tallet ble total kvalitetsledelse et viktig begrep. Gjennom kvalitetssikring, deltagelse, fokus på kundene og en konstant forbedring skulle feilprosenten ned og effektiviteten opp.

## 2.4 Competing Values Framework – Oppgavens avhengige variabler

Før jeg går videre inn på ledelse i offentlig sektor generelt og ser på kjennetegn ved hvert enkelt land, vil jeg nå presentere oppgavens analytiske skjema. Å skulle måle endrede forventninger til ledere kan gjøres på et utall dimensjoner. En mulighet hadde vært å operasjonalisere de fremtredende organisasjons- og ledelsesteoriene jeg har gjennomgått ovenfor. Jeg kunne altså ha forsøkt å gjenfinne elementer av blant annet rasjonalistiske teorier, humanpsykologi, kulturledelse, og deres undergrupper. En slik tilnærming ville vært svært kompleks og fragmentert, og det ville vært vanskelig å dekke inn alle de viktige teoriene og trendene. Problemet med å basere seg på et så indirekte og relativt lite datamateriale som denne oppgaven gjør, er at datamaterialet setter begrensinger på hvilke dimensjoner i de ulike teoriene som er mulige å observere. Det «operasjonelle garnet» må være relativt grovmasket og vidt. Det er derfor jeg har valgt å bruke Quinns «competing values framework».

Denne teorien er fleksibel på den måten at den deler inn ledelsesbetingelser og verdier etter noen få dimensjoner, noe som er viktig av to årsaker: For det første betyr det at CVF brukes som et rammeverk for å fange inn og systematisere mange av ledelsesteoriene oppgaven har tatt for seg over. Dvs at disse teoriens ledelsesverdier kan sees i forhold til hverandre og systematiseres på tvers av tidsepokene, altså et vidt garn. For det andre kan CVF sine fire dimensjoner (jfr. Introduksjon: Byråkratiske, ekspert, åpent system og gruppe) brukes til å fange inn ord og uttrykk i annonsene som ikke nødvendigvis lar seg plassere inn i en konkret tradisjon. For å fullføre den maritime analogien er det dette som gjør garnmaskene vide. En finsiling av de tusenvis av ulike ord som annonsene inneholder ville stått i fare for å vært enten svært unøyaktig eller begrenset til bare de tydeligste eksemplene. Målet med denne delen av oppgaven er å fylle CVF med teoretisk innhold som er relevant i forhold til denne oppgavens undersøkelsesenheter. Dette vil gjøre arbeidet med å plassere konkrete ord og uttrykk fra annonsene mer presist.

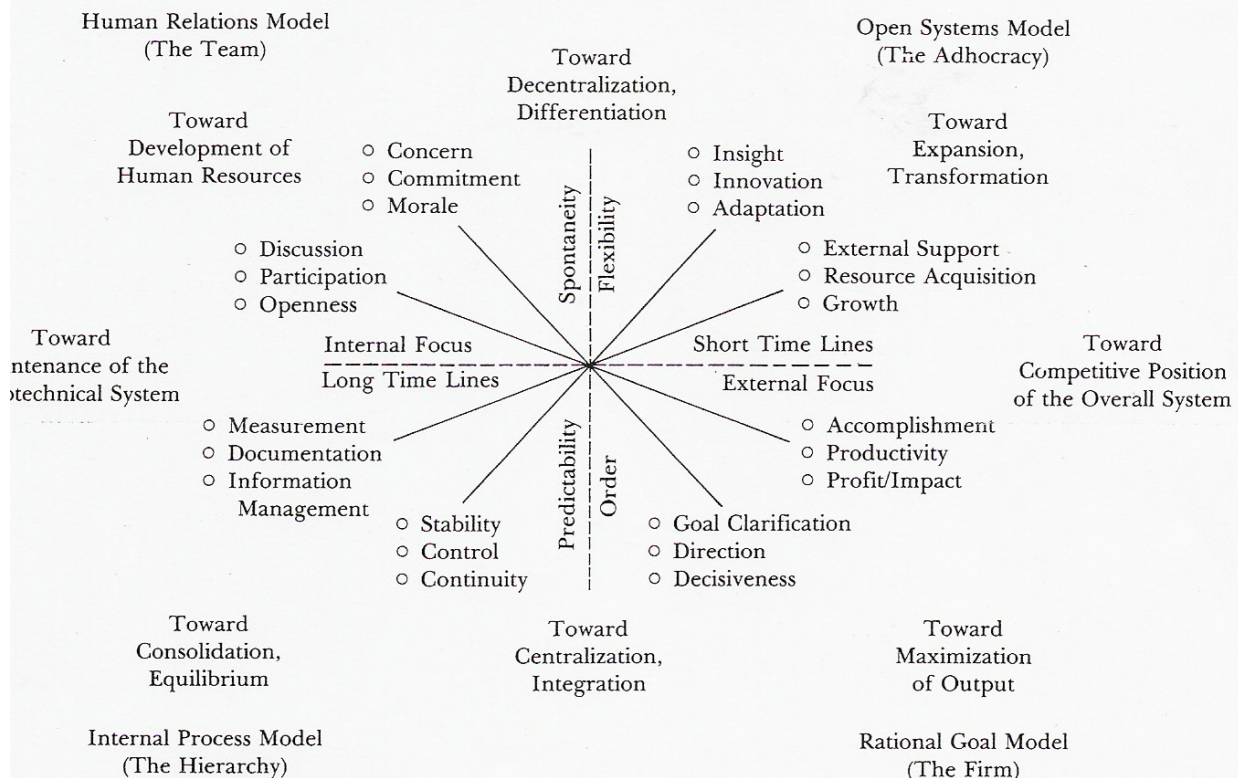
Robert E. Quinn og John Rohrbaugt analyserte i 1983 (Quinn og Rohrbaugt 1983) ulike organisasjonsforskeres oppfatning av hva begrepet effektivitet innebærer i organisasjonssammenheng. Svarene de fikk viste seg å fordele seg på tre dimensjoner som ble tolket til å representere organisasjonsforskernes underliggende verdier. Den *første dimensjonen* var organisasjonens fokus, om det var internt og personorientert eller om det var eksternt og organisasjonsorientert. Den *andre dimensjonen* handlet om organisasjonens struktur og skillet



mellom et fokus på stabilitet og kontroll på den ene siden og fleksibilitet og endring på den andre. Den *siste dimensjonen* handlet om skillet mellom et fokus på virkemidler på den ene siden og resultater på den andre. Resultatene kunne tyde på at organisasjonsforskere deler et implisitt teoretisk rammeverk, og at Quinn og Rohrbaugts modell kunne sortere dem på en fornuftig måte. De tre dimensjonene representerer grunnleggende dilemmaer for organisasjoner. Selv om disse dimensjonene i teorien ofte framstilles som om de er uforenelige, hevder Quinn at de i praksis eksisterer ved siden av hverandre til samme i tid i samme organisasjon, jfr. Rørviks multistandard organisasjon (ref). 1983 modellen ble etterhvert utviklet til en 88 modell som jeg vil benytte meg av i denne oppgaven.

I min oppgave vil jeg basere meg på Quinn og Rohrbaugts modell fra 1988 (Quinn 1988). Som det framgår av figuren nedenfor ender Quinn opp med fire ulike organisasjonstyper, som alle er basert på et ulikt effektivitetsrasjonal. Disse fire idealmodellene er igjen knyttet til ulike organisasjonsarketyper. Det er disse fire idealmodellene jeg vil benytte for å måle endring i forventning til ledelse. Jeg vil i stor grad benytte meg av Strands oversettelser av Quinns begreper i den videre oppgaven. Modellen slik den er blitt beskrevet nedenfor ser på ulike kulturelle aspekter ved de idealtypiske organisasjonene, men Quinn bruker også dette grunnleggende skjemaet til å klassifisere verdier knyttet til effektivitet, lederroller og maktrelasjoner. Selv om noen dimensjoner forandres forblir de fire organisasjonstypene de samme. Tilsammen utgjør alle disse innfallsvinklene et mangfold av kjennetegn som kan knyttes til organisasjonstypene. I figur 1 nedenfor er Quinns analytiske skjema presentert i detalj.

Figure 6. Competing Values Framework: Culture.



Illustrasjon 1: Quinn og Rohrbaugts Competing Values Framework modell (Quinn 1988:53)

Det nevnte mangfoldet blir tydelig når en ser alle dimensjonene som modellen inneholder. Det er særlig viktig å legge merke til de horisontale og vertikale linjene i modellen. På den horisontale linjen vil jeg legge mest vekt på internt/eksternt fokus. Dvs om lederfunksjonene dreier seg om interne prosesser og egen organisasjon eller mot omverden og resultater. Langs den samme linjen skilles det også mellom langsiktighet og kortsiktighet. Selv om kortsiktighet og langsiktighet forklarer en del av de konkrete ledelsesverdiene Quinn skisserer, har jeg etter en helhetsvurdering valgt å ikke ta med denne dimensjonen i møte med de ulike teoriene omkring ledelse. Dette for å gjøre CVF enkelt og fleksibelt nok til å kunne inkorporere mange perspektiv. Av samme grunn vil jeg heller ikke skille mellom spontanitet og fleksibilitet på den ene siden og forutsigbarhet og orden på den andre siden av den horisontale linjen. I det følgende vil jeg kun referere til den vertikale linjen som bestående av orden og fleksibilitet.

Etter som inndelingen av hvert hjørne av modellen er avgrenset av de enkle og tydelige vertikale og horisontale verdiene, er det på tide å utvide og tilpasse den konkrete forståelsen av hjørnenes innhold til denne oppgaven. I min gjennomgang av modellens fire hjørner vil jeg derfor trekke inn

de tidligere gjennomgåtte ledelsesteoriene der de er relevante. Dette for å fylle CVF med ytterligere konkret innhold og med det flere nyanser og ord som kan inngå i operasjonaliseringen. Plasseringen av ledelsesteorier inn i CVF viser også dette skjemaets fleksibilitet til å fange opp ulike teorier på en systematisk måte.

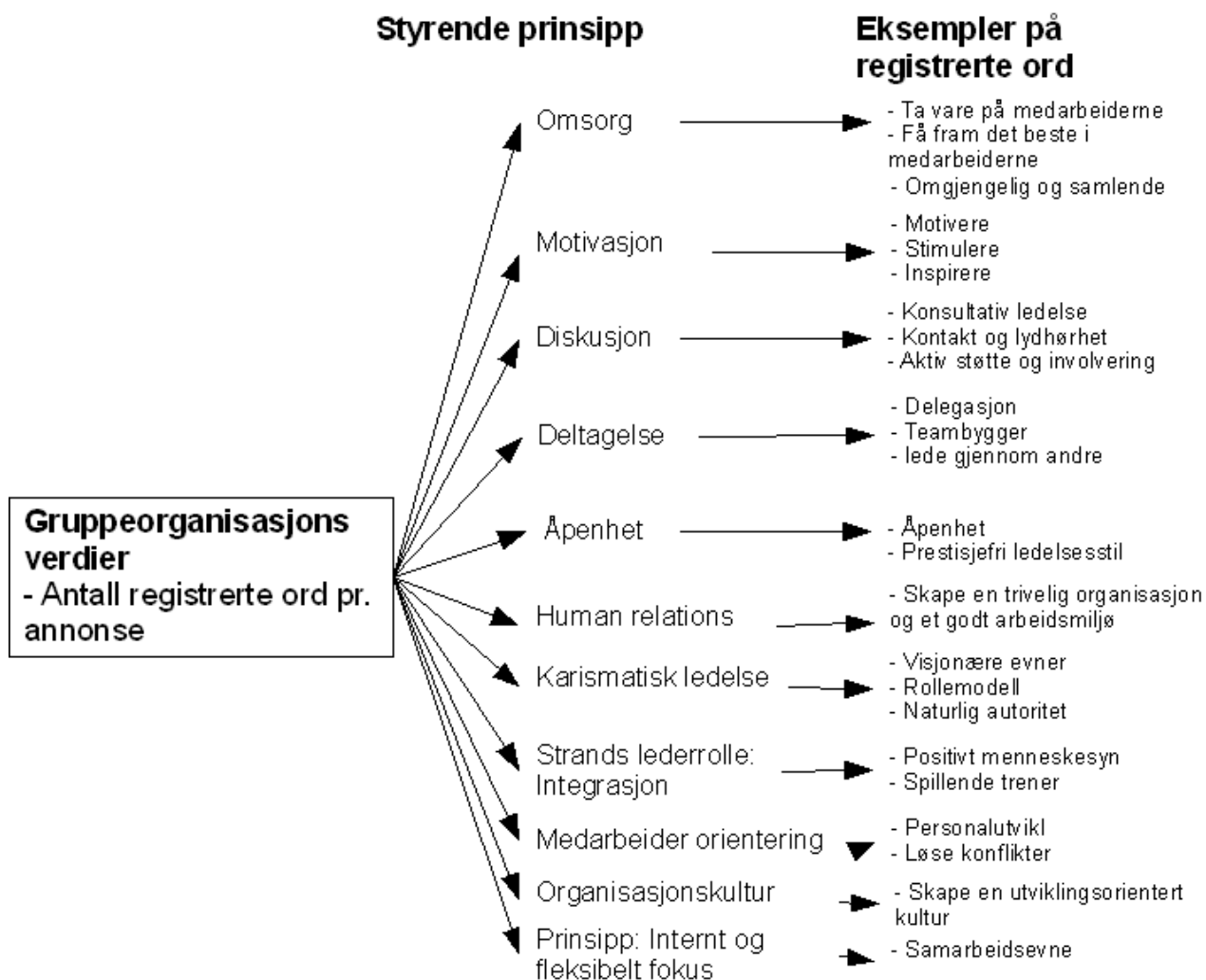
Strand (2001) baserer seg på CVF og jeg vil ta med hans oversettelse og forståelse av Quinns begrepsapparat i denne oppgaven. Hans inndeling av lederroller gjennom PAIE skjemaet utgjør en viktig berikelse av det CVF som mest fokuserer på funksjoner.. Jeg vil også ta med Astri Næss Kjølholdt (Rose 1996) sin gruppering av ledelsesorienteringer slik de framkommer i den nordiske kommunedirektør undersøkelsen som siste del av min forståelse av CVF. Hun organiserte 14 spørsmål som ble stilt til kommunedirektører i Norden om prioritering av ledelsesoppgaver inn i et firedelt skjema over lederorienteringer. Dette skjemaet har mange overlappingspunkter med CFV, og det er spesielt tilpasset denne oppgavens undersøkelsesenheter. Jeg vil senere ta for meg resultatet av denne undersøkelsen, her vil jeg kun skissere spørsmålene som hører til i de ulike hjørnene

### **2.4.1 Avhengig variabel 1 - Human realltions modellen**

I øverste venstre hjørne finner en «human-relations modellen». Denne modellens hovedfokus er å utvikle de menneskelige ressursene i organisasjonen. Denne kommer også til uttrykk gjennom et internt og fleksibelt fokus. Quinn kaller denne organisasjonsformen for «the team», heretter oversatt til gruppeorganisasjon. Slike organisasjoner preges ofte av en liten grad av formalisering og differensiering, en flat struktur og sterke normer. Eksempler på slike organisasjoner kan være alt fra frivillige organisasjoner til arbeidslag og ledergrupper. Verdiene i slike organisasjoner kjennetegnes av mål som omsorg, tilhørighet og moral, noe som søkes oppnådd gjennom virkemidler som diskusjon, deltagelse og åpenhet. I forhold til ledelsesteoriene vil jeg plassere humanpsykologi i dette hjørnet. Jeg oppsummerte tidligere humanpsykologien med følgende stikkord: Deltagelse, oppslutning og tilfredshet. Alle tre lar seg gjenfinne mer eller mindre ordrett i Quinns oppstilling. Human-relations bevegelsens fokus på arbeidsmiljø, gruppenormer og lederen som tilrettelegger og motivator er en naturlig utvidelse av begrepene som brukes til å beskrive gruppeorganisasjonen. Teoriene om organisasjonskultur hører også hjemme her, med sitt fokus på tilhørighet og aktiv deltagelse. Karismatisk ledelse må også plasseres her da den har internt fokus, og presenteres som

en dikotomi til byråkratiet i nederste høyre hjørne. Gjennom karismatisk ledelse kommer også begrep som motivasjon, inspirasjon og visjoner inn i dette hjørnet.

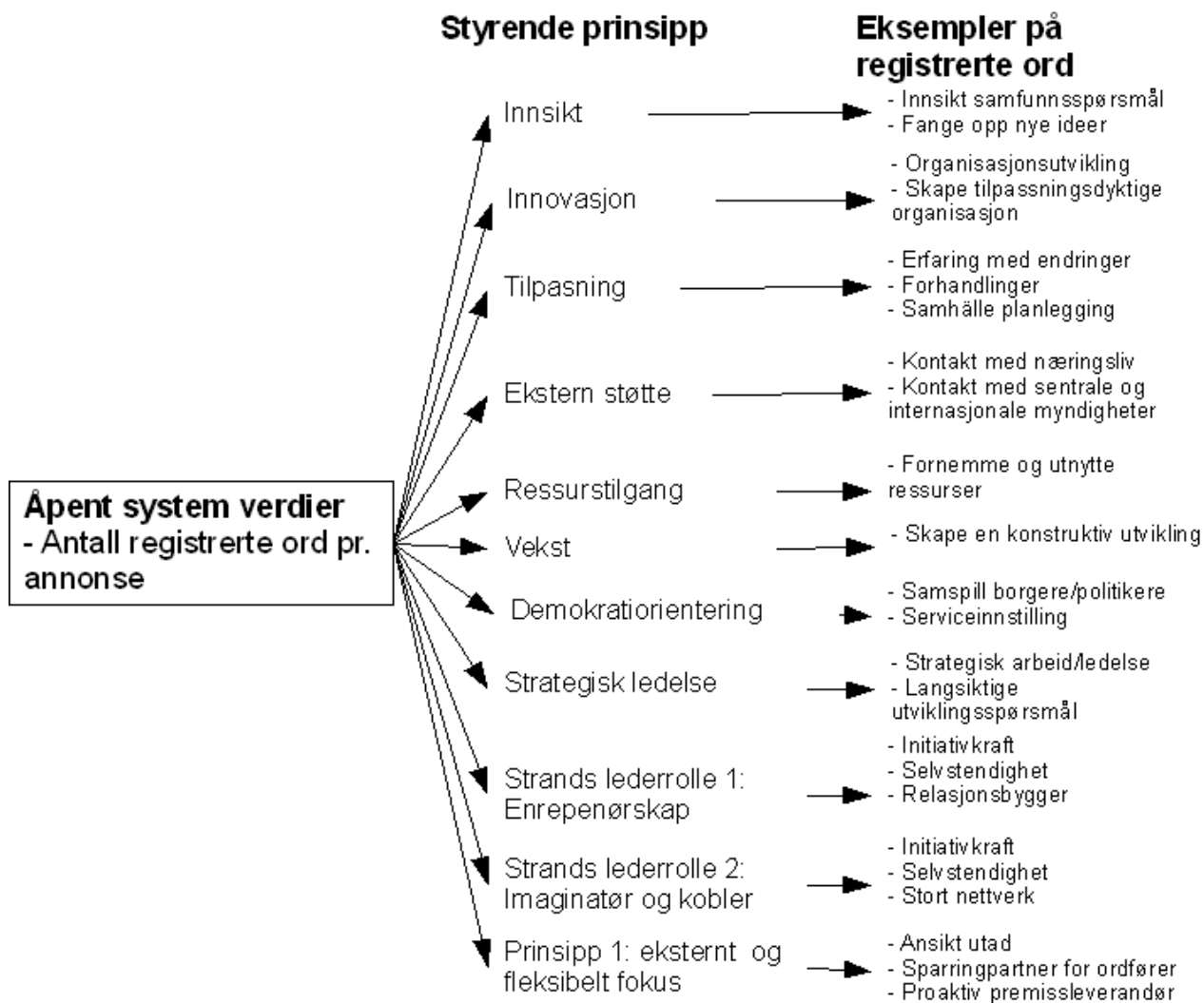
En av Næss Kjølholdt sine lederorienteringer er medarbeiderorientering. Denne består av følgende verdier: «motivere medarbeidere og å skape oppslutning», «Løse mellommenneskelige problemer og motsetninger» og «være et samlende symbol, begeistre og skape entusiasme». Ut fra det som står ovenfor er det liten tvil om at disse verdiene også naturlig kan plasseres her. Strand klassifiserer den sentrale lederskapsfunksjonen for gruppeorganisasjoner som integrasjon. Dette innebærer blant annet å skulle ta i bruk gruppens ressurser for å løse problemer. Lederen skal mer være en tilrettelegger for gruppens prosess, enn en leder i tradisjonell forstand. I så måte er det viktig for en leder og ha utbredt sosial kontakt med, og en positiv holdning til, sine medarbeidere og likemenn. Lederen må også legge tilrette for at alle føler en tilhørighet til gruppa og at samarbeidsrelasjonene er gode.



## 2.4.2 Avhengig variabel 2 - Open systems modellen

I øverste høyre hjørne ligger «open systems model». Hovedmålet i dette hjørnet er ekspansjon og endring. Noe som stemmer godt med et eksternt fokus på let etter muligheter, og et fleksibelt fokus klar til omstilling. Her vektlegges verdier som kunnskap, innovasjon, tilpasning. Disse verdiene knytter Quinn til adhocratiet, heretter oversatt til oppgaveorganisasjon. Tiltak for å oppnå de nevnte verdiene kan være å sikre ekstern støtte, skaffe ressurser og skape vekst. Her er det tydelig at det er den rasjonelle lederen som etterspørres. Strategisk ledelse passer naturlig inn her, med et ideal om en leder som foretar en fornuftig, innsiktsfull analyse av omverden og tilpasser organisasjonen. Strand bruker begrepet oppgaveorganisasjon for å beskrive denne organisasjonsformen. Her fremhever han entreprenørskap som den sentrale lederskapsfunksjonen. Formålet med ledelse er her å forholde seg til muligheter og trusler i omverden. I motsetning til byråkratiet (jfr. nedenfor) finnes det få formelle prosedyrer, det som betyr noe er de resultater en kan oppnå ved å forfølge mulighetene i omgivelsene. Ledelse kan derfor bli mer uryddig enn i andre organisasjonsformer da grensene mellom arbeid og fritid, lederrolle og vennskap og kontakter blir mer flytende. Risikovurdering, evnen til å knytte kontakter og ikke minst endringsvillighet er således viktig ledelsesverdier (jfr. Daher-Larsens «change anget»). Strands oppgaveorganisasjoner er ofte små og unge. Eksempler er små gründerselskaper som satser på en spesiell nisje og politiske komiteer med en markant leder.

Næss Kjølholdt tilfører her to viktige momenter som hun klassifiserer som demokratorientering: «å være informert om politiske signaler» og «å være informert om synspunkter fra innbyggerne». Disse momentene tydeliggjør hva det vil si å skaffe seg kunnskap og tilpasse seg omverden i denne oppgavens kontekst. I og med Næss Kjølholdt sin demokratorientering blir oppgaveorganisasjon en litt snever betegnelse å skulle bruke. Jeg vil derfor kalle denne organisasjonsformen for «det åpne system». Dette tydeliggjør den eksterne og interne kontakten som er ment å foregå innenfor og utover de hierarkiske prinsippene. «Det åpne system» fanger også opp litt av Strands nettverksorganisasjon. Særlig da det å koble ulike organisasjoner, aktiviteter og policyområder sammen, og det å skape tillit og støtte hos samarbeidspartnere (Strand 2004). Med åpent system mener jeg en organisasjonsform som i tillegg til Quinns definisjon inkluderer nettverksledelse og demokratiske elementer i form av direkte borgerkontakt og lydhørhet ovenfor politikerne. Denne utvidelsen styrker CVF evne til å fange opp sentrale verdier i de skandinaviske kommunene. I figur 2 har jeg skissert hvordan det åpne system er operasjonalisert.

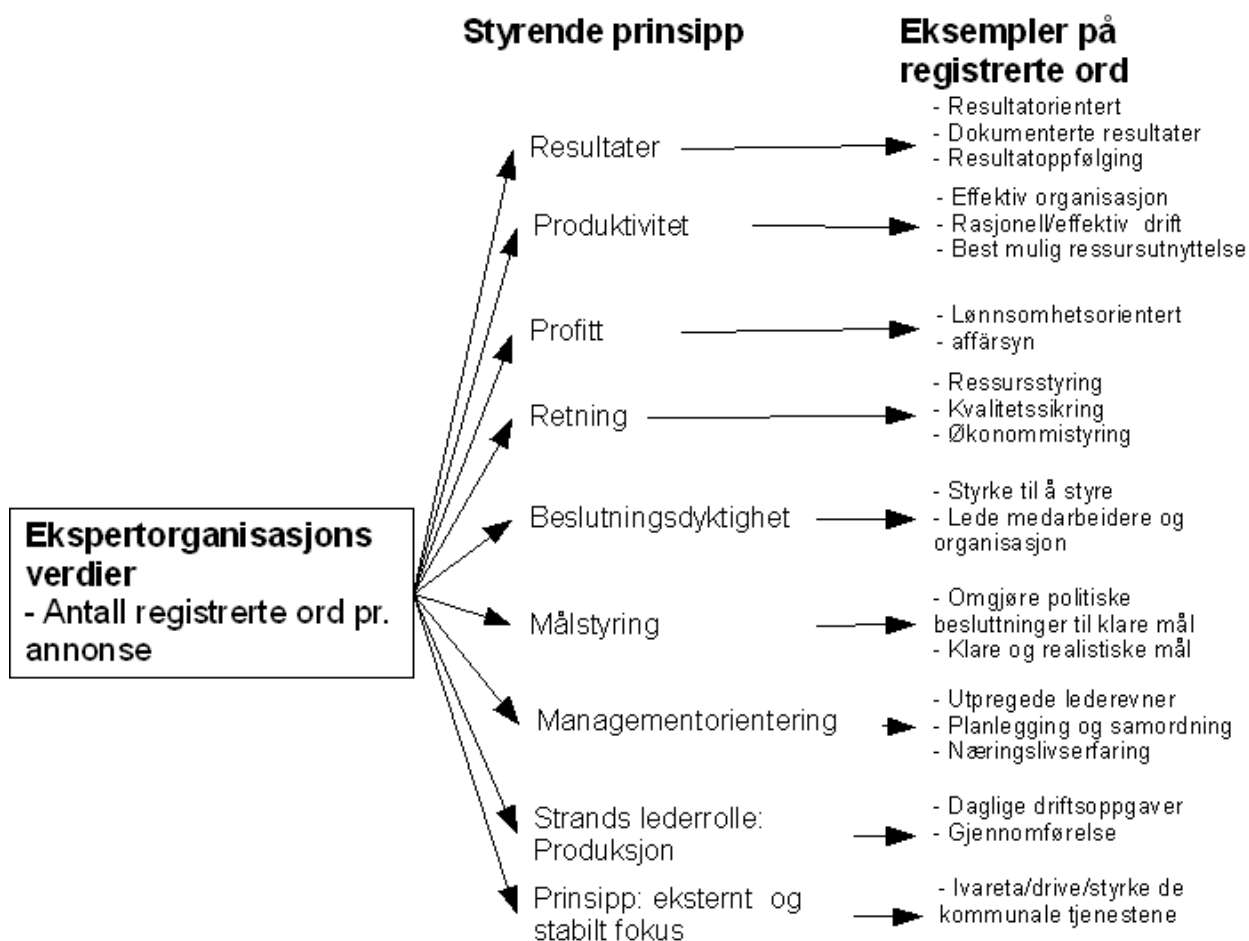


Illustrasjon 2: Operasjonalisering avhengig variabel 2 - Det åpne system

### 2.4.3 Avhengig variabel 3 – Rational goal modellen

I nederste høyre hjørne ligger «rational goal modellen». Denne har det samme eksterne fokuset som det åpne system, men istedenfor fleksibilitet er det stabilitet som står i fokus. Målet er å maksimere produksjonen, noe som søkes nådd gjennom verdier som produktivitet, profitt og prestasjoner. For å nå disse målene er klargjøring av mål, retning og standhaftighet mulige virkemidler. Idealmodellen her er «the firm» (ekspertorganisasjon). Igjen er det den rasjonelle lederen som etterspørres, og her ligger det jo i kortene at målstyring passer naturlig inn. Strand trekker fram sykehus, universiteter og konsulentfirmaer som typiske ekspertorganisasjoner. De har ofte et lavt hierarki, stort grad av fagspesialisering og fagautonomi og behandler komplekse problemer. Strand hevder at den sentrale lederskapsfunksjonen her er produksjon. Det vil si at lederen innenfor faggrensene og ressurser skal etablere mål for prestasjoner og standard for atferd, og sørge for problemløsning og resultater for

klientene. Næss Kjølholdt sitt begrep management orientering passer naturlig inn her. Det består av: «Å stimulere til samarbeid mellom etater», «å holde underordnede orientert om mål og planer» og «å koordinere ulike aktiviteter». Bruken av begrepet management orientering er svært interessant i denne sammenhengen, og jeg tror det er svært dekkende for produksjonsverdier slik de kommer til uttrykk for administrative toppledere. Dette viser også skillet mellom administrasjonsverdier (høyre nederste hjørne) og ledelse (i dette hjørnet) som noe større og viktigere. I figur X har jeg vist hvordan ekspertorganisasjonsverdiene er operasjonalisert.

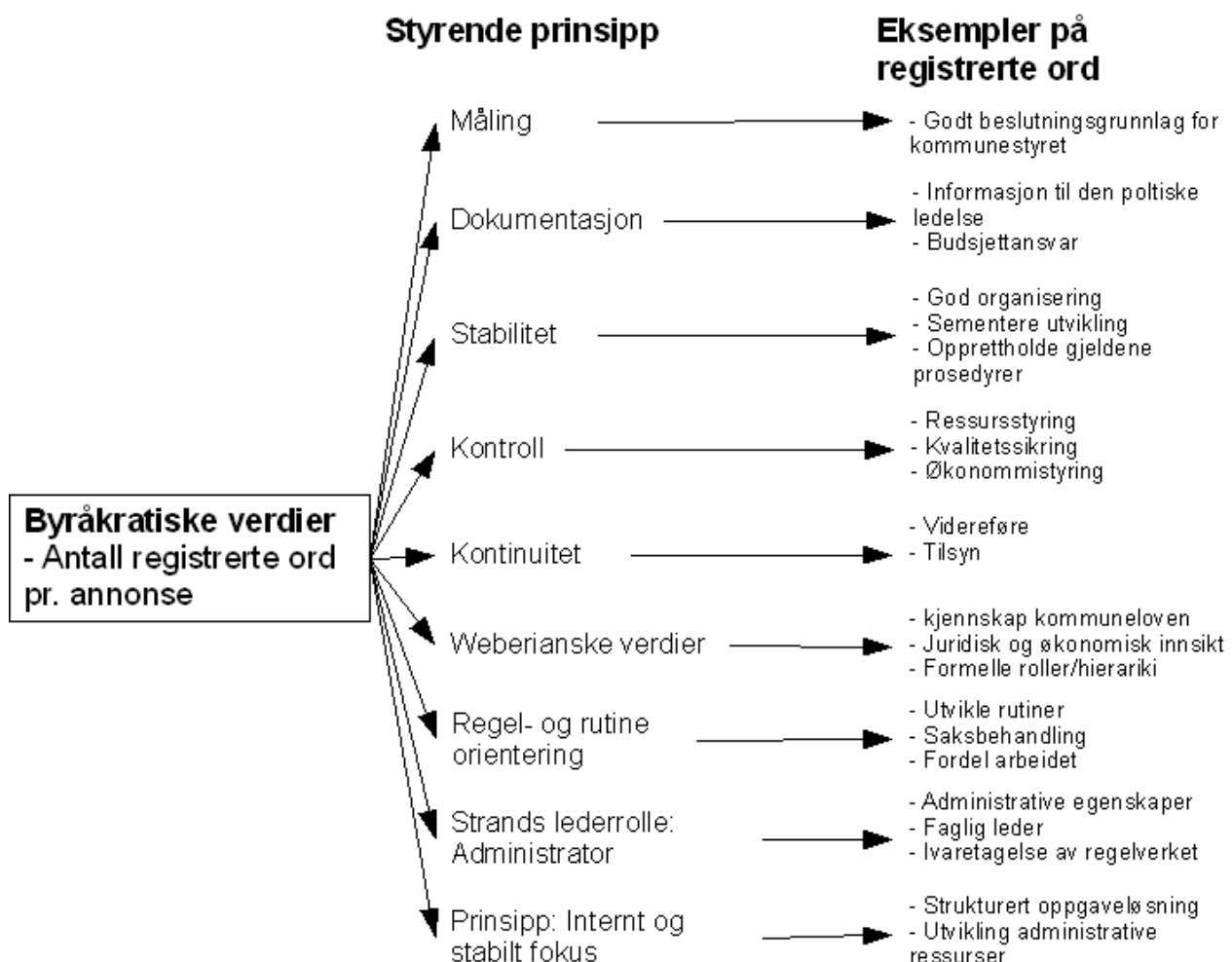


Illustrasjon 3: Operasjonalisering avhengig variabel 3 - ekspertorganisasjon

#### 2.4.4 Avhengig variabel 4 – Internal process model

Nederst til venstre ligger «internal process model». Målet her er å konsolidere organisasjonens ulike elementer og holde dem i likevekt, noe som stemmer godt med et internt og stabilt fokus. Målet her er å oppnå stabilitet, kontroll og kontinuitet gjennom tiltak som måling, dokumentasjon

og styring av informasjon. Denne organisasjonsformen knyttes til «the hierarchy» (byråkrati). Igjen avslører navnet hvilken ledelsesteori som skal plasseres her, nemlig Webers legalrasjonale autoritetsform, med sentrale verdier som autoritetshierarki med mange ledd, er bygget på meritokratisk tilsetning, spesialisering, skriftlighet og formalisering. Næss Kjølholt sin regel- og rutineorientering konkretiserer dette i forhold til kommunedirektører gjennom følgende spørsmål: «Å sørge for at regler og rutiner følges», «legge opp de daglige arbeidsrutinene» og «utvikle og ta i bruk nye rutiner og arbeidsmåter» Strands lederskapsfunksjon her er administrasjon (Strand 2004). En administrativ leder skal i utgangspunktet ivareta og håndheve rutinene for å unngå feil og forstyrrelser. Samtidig kreves det mer på et overordnet nivå. Reglers gyldighet må kunne tolkes. Regler må kombineres og sees i forhold til hverandre og prosedyrer må kunne vurderes i forhold til overordnede prinsipper og lover. I figur 4 har jeg operasjonalisert de byråkratiske verdiene.



Illustrasjon 4: Operasjonalisering avhengig variabel 3 - Byråkratiske verdier

Som det kommer fram fra oversikten over registrerte ord er det mange ord som kunne vært plassert



under et annet styrende prinsipp innenfor samme verdi. Tidlig i den kvalitative forundersøkelsen tenkte jeg å registrere antall ord på hvert av de styrende prinsippene, men jeg innså ganske raskt at dette ville bli et kunstig skille. Med tanke på alle nyansene innenfor og mellom de skandinaviske språkene over 30 år var faren overhengene for at ord som i CVF tydelig er hjemmehørende i et av hjørnene ble plassert i ulike indekser på en lite systematisk måte. Summen av ord registrert i hvert hjørne av CVF ville trolig vært det samme, men indeksene ville vært for usikre til å kunne brukes fornuftig. Mye av poenget med å bruke CVF er jo nettopp at det er et grovmasket nett som egner seg for å fange inn de store endringene.

CVF slik jeg har beskrevet det ovenfor inneholder ikke bare ledelsesverdier, men også idealtypiske organisasjonsformer. Disse organisasjonsformene er den konteksten som ledelse foregår innenfor. Det er viktig å poengtere at samme organisasjon kan inneholde flere av disse formene, noe jeg skal komme tilbake til under kjennetegn på offentlig sektor.

Det er også viktig å poengtere at valget av CVF som teoretisk utgangspunkt utelukker flere potensielt viktige dimensjoner ved forventet og faktisk ledelse. Teorien om lederegenskaper lar seg ikke lett fange inn i CVF. Jeg går også glipp av for eksempel kjønnsdimensjonen. Total kvalitetsledelse inneholder elementer som riktig nok lar seg fange opp av CVF, men som fordeler seg over hele skalaen; deltagelse (gruppeorganisasjon), fokus på kundene (åpent system) og konstant forbedring (ekspertorganisasjons). Det er også viktig at det som faktisk ikke passer inn det teoretiske rammeverket heller ikke blir presset inn i det. Jeg har ikke noe mål om å fange inn hele virkeligheten, men kun å zoome inn på en liten del av den for få et så skarpt bilde som mulig. Det hjelper lite med en teoretisk vidvinkellinse hvis det store bildet blir for uskarpt. Quinn hevder at CFV bygger på et implisitt teoretisk rammeverk som organisasjonsforskere deler, et rammeverk som jeg nå har beriket med flere innfallsvinkler. Jeg antar i sum at CVF slik det framstår nå omfatter nok dimensjoner til å danne et meningsfullt bilde av den utvikling oppgaven søker å fange inn. Koble til metodedelen. Kommer tilbake til dette.

## **2.5 Kommunedirektørenes kontekst**

*«The CEO does not operate in a vacuum. The CEOs work is conditioned by the institutional and political framework of local government, which might limit or strengthen him in his daily work, but which is all too often ignored in analysis.»*

- Yves Plees og Kristof De Leemans (SBC)

Selv om det kanskje burde være selvinnlisende er det viktig å poengtere at en en kommunal toppleder ikke fungerer i et kontekstløst rom. Vedkommende blir formet av at det institusjonelle og politiske rammeverket som omgir han eller henne. I henhold til sitatet ovenfor er nettopp dette delkapitlet et forsøk på unngå å være en av dem som ignorerer konteksten i en analyse. Jeg vil derfor redegjøre for den konkrete konteksten som kommunedirektørene fungerer innenfor. Det vil si innenfor et spesifikt statssystem, offentlig sektor generelt og kommunal sektor spesielt. Forståelsen av kontekstens betydning og den konkrete beskrivelsen av kommunedirektørens formelle posisjon og egenforståelse vil utgjøre selve grunnlaget for å kunne tolke oppgavens innsamlede data på en meningsfull måte. Denne forståelsen vil også være med på å gi retning til hypotesene om hvorfor ledelse endrer seg.

## **2.5.1 Ledelse i offentlig sektor**

Hvor skal en så plassere offentlig og privat sektor i forhold til CFV sine idealtyper? Strand (2001) har endel tanker om det. For det offentlige del hevder han at integrasjons- og entreprenørskapsfunksjonene i utgangspunktet blir ivaretatt av de politiske prosessene. Dette inkluderer oppgaver som prioritering og avveining av oppgaver, ressurser og forsvar av virksomheten. I empiriske studier viser det seg da også at produksjons- og administrasjonsrollen er de viktigste i offentlig sektor. Samtidig er integrasjonsfunksjonen den mest etterspurte blant de underordnede. Strand hevder at prioritering av produksjon og administrasjon også går igjen i det private, med noe mindre vekt på integrasjon og mer vektlegging av entreprenørskap. Det er interessant å merke seg at lederne beskriver sine roller likere enn før (Strand 2001:290). I klartekst betyr det at ledere i offentlig sektor nærmer seg ledelse slik det utøves i privat sektor. Mange organisasjonsteoretikere toner i dag ned forskjellene mellom offentlig og privat sektor (Hooijberg og Choi 2001:404), og et viktig spørsmål blir da om et metodisk skille mellom sektorene kan forsvares. Selv om offentlig sektor er mangeslunget og grensen mellom sektorene bred hevder Strand (2001) at noen grunnleggende betingelser for ledelse er konstante. Viktigst er det at offentlig forvaltning er en del av det politiske systemet. Gjennom sine representanter er det i ytterste konsekvens alle borgere som er oppdragsgivere i offentlig sektor. En konsekvens av dette er at offentlige virksomheters resultater måles etter mange og tidvis motstridende målestokker (Strand 2001). Organisasjoner i privat sektor har sine eksistensberettigelser i eiere, marked og kunder.

Indikatorer som profitt, kundemasse og markedsandeler danner grunnlag for mer konkrete og internt konsistente målestokker for private organisasjoners prestasjoner.

Mens private organisasjoner kan ledes ut fra nevnte målestokker, er i utgangspunktet begrepet ledelse lite brukt i det offentlige. Der velges ledere i hovedsak ut fra fagkyndighet. Målet for beslutninger i offentlig sektor er at de skal være upartiske og objektive, med små muligheter for skjønn. Den offentlige sektors særegenhet er et viktig element ved denne oppgaven, og i hvilken grad den lar seg gjenfinne i empirien er et interessant spørsmål. Ut fra Strands beskrivelse har jeg derfor formulert følgende hypotese:

*H1: Offentlig sektor medfører en vektleggelse av byråkratiske- og ekspertorganisasjonsverdier*

## **2.5.2 Det skandinaviske politiske systemet i et europeisk perspektiv**

Det politiske systemet i de nordiske landene blir i internasjonal statsvitenskapelig sammenheng ofte kategorisert som velferdsstater. Det som blir framhevet som unikt er kombinasjonen av et høyt brutto nasjonalprodukt per capita og en svært jevn fordeling av inntektene. Satsingen på velferd viser seg blant annet gjennom at offentlig sektor har vokst fra å ligge på OECD gjennomsnittet på 1960-tallet til å utgjøre over 50 % av økonomien. (Albæk m.fl.1996). Et svært sentralt trekk for denne oppgaven er at de nordiske land, i langt større grad enn en andre OECD land, bruker lokale myndigheter og institusjoner for å implementere offentlige velferdsordninger. I Sverige og Danmark sto kommunene for 68 % av det totale offentlige forbruket 1993, de Norske kommunene sto for 60 % (Rose 1996:2). Rose hevder at det kanskje er riktigere å kalle det nordiske modellen for velferdskommuner, og ikke velferdsstater (Albæk m.fl.1996)).

Plees og Leeman (Dahler-Larsen 2002) sin inndeling av det lokale nivået i Europa bekrefter denne påstanden. De hevder at de lokale nivåene i Europa kan deles inn i tre modeller: En Nord-Europeisk, en Sør-Europeisk og en Anglikansk. I sistnevnte modell lever det lokale nivået på sentralnivåets nåde. Det lokale nivået blir sett på som en ren tjenesteleverandører, og kommunestørrelsene er derfor tilpasset det å kunne yte tjenester effektivt, ikke lokaldemokrati og lokaldeltakelse. Det Sør-Europeiske nivået preges av mange små kommuner. Selv om deres posisjon innenfor det statlige styringssystemet er grunnlovsfestet er deres kompetanseområde i praksis relativt begrenset. I tillegg til små finansielle ressurser blir det lokale nivået begrenset av det

sentrale nivået gjennom overvåking, regulering av ansettelser og nivåovergripende institusjoner. Den Nord-Europeiske gruppen kjennetegnes av et lokalt nivå basert på ideen om lokalt selvstyre, noe som gir seg utslag i en generell kompetanse. Som i den anglikanske modellen er kommunene relativt store, men i motsetning til sistnevnte er det en tydelig maktfordeling mellom nivåene. Plees og Leemans kaller denne modellen for «delt hierarki» og relativt «autonome kommuner» (Dahler-Larsen 2002:22). Norge, Sverige, Danmark, Finland og Nederland tilhører denne gruppen.

Ut fra det Rose og Plees og Leeman skriver er det tydelig at denne oppgaven vil sammenligne tre stats- og kommunalsystemer som er relativt like. I den videre teksten vil jeg gå nærmere inn på likheter og ulikheter mellom Norge, Sverige og Danmark, men vissheten om en stor grad av likhet i komparativ sammenheng vil være en del av tolkninggrunnlaget senere i oppgaven. Implikasjonen for analysen senere er at de skandinaviske kommunene kan tenkes å søke relativt likeartede ledere, ut fra det enkle faktum at de relativt sett har svært mye felles.

### **2.5.3 Kommunenes utvikling i Skandinavia**

Forvaltningssystemene i de skandinaviske landene bygger alle på enhetsstatsprinsippet. I følge de tre grunnlovene er det i prinsippet det statlige nivået som har ansvaret for all utøvelse av offentlig myndighet (Rose 1996). Samtidig har det lokale selvstyre dype røtter i alle de skandinaviske landene. Helt siden midten av 1800-tallet forvaltningssystemene i Norge, Sverige og Danmark bestått av et sentralt nivå og to lokale nivåer; Primære og sekundære kommuner. De sekundære eller regionale lokale nivåene kalles fylker i Norge, landsting i Sverige og amt i Danmark.

Fram til andre verdenskrig besto de skandinaviske landene av mange og små kommuner, med relativt få oppgaver. Både i forhold til oppgaver, størrelse og administrativ struktur er dagens kommuner et etterkrigsfenomen. Under utbyggingen av det som skulle bli de skandinaviske velferdsstatene ble kommunene tildelt stadig flere oppgaver. Samtidig foregikk det en storstilt fraflytting fra rurale områder, med tilsvarende sterk vekst i urbane områder. De store demografiske endringene og stadig større krav til produksjon av velferdstjenester gjorde at det etterhvert ble tvingende nødvendig å endre kommunenes størrelse. Målet var å skape levedyktige kommuner med et minimum av økonomisk grunnlag og dermed kapasitet til å utføre alle de nye oppgavene. Denne prosessen var i all hovedsak avsluttet ved inngangen til 1970-talet, og det er kun snakk om små justeringer av antallet kommuner innenfor oppgavens tidshorisont. Sverige reduserte antallet

kommuner med 89%, Danmark med 80 % og Norge med 43%. Tabell 1 nedenfor viser den prosentmessige fordelingen av innbyggere i kommuner av ulike størrelse.

*Tabell 1: Befolkningsstørrelse i de skandinaviske kommunene, 1977*

Befolkningsstørrelse 1977	Norge		Sverige		Danmark	
	Antall	Prosent	Antall	Prosent	Antall	Prosent
< 1000	20	4,6 %	0	0 %	0	0 %
1001 – 2500	92	21,1 %	0	0 %	0	0 %
2500 - 5000	129	29,6 %	8	2,8 %	21	7,2 %
5001 - 10000	109	25,0 %	60	21,1 %	128	44,1 %
10001- 20000	58	13,3 %	102	35,9 %	75	25,9 %
20001 - 50000	22	5,0 %	78	27,5 %	36	12,4 %
50001 - 100000	4	0,9 %	25	8,8 %	12	4,1 %
> 100000	3	0,7 %	11	3,9 %	18	6,2 %
Total	437	100,2 %	284	100 %	290	99,9%

Kilder: <http://statbank.ssb.no> «05136», [www.ssd.scb.se/databaser](http://www.ssd.scb.se/databaser) «Befolkningen efter kommun, civilstånd och kön. År 1968-2006», [www.statistikbanken.dk](http://www.statistikbanken.dk) «bef1»

Som det framgår av tabellen er det store forskjeller på størrelsen på skandinaviske kommunene. Sverige og Danmark har ingen kommuner med mindre enn 2500 innbyggere, mens hele 25 % av de norske kommunene har færre enn 2500 innbyggere. I det hele tatt utmerker norske kommuner seg ved å være relativt små, 80 % har faktisk færre enn 10000 innbyggere. Sverige har klart flest store kommuner av de skandinaviske landene. Hele 76 % av kommunene har mer enn 10000 innbyggere. Danmark plasserer seg et sted i mellom Norge og Sverige, med en klar overvekt av kommuner mellom 5000 og 20000 innbyggere. Selv om danske kommuner i snitt er mindre enn svenske kommuner, er det Danmark som har flest kommuner over 100000 innbyggere. Den store forskjellen i kommunestørrelse burde i følge kontingensteorien gi seg utslag i en tendens til mere byråkratiske verdier i de svenske og danske annonsene, i forhold til Norge. De store forskjellene viser også hvor viktig det kommer til å være å ta hensyn til, og teste for effekten av, størrelse i analysedelen. Et funn som gjelder små kommuner kan vel så gjerne være et funn som egentlig gjelder de norske kommunene. Et annet interessant poeng med kommunestørrelse er at små kommuner i større grad trenger å inngå i nettverk for å kunne løse de store oppgavene (Baldersheim, Haug og Øgård 2008)

Dette skaper en forventning om at små kommuner vil ha en større andel åpent system verdier i sine annonsetekster.

Danmark gjennomførte i 2007 en ny og omfattende reform av de territoriale inndelingene. Amtene har nå blitt erstattet med 5 regioner og antallet kommuner er nede i 98 (<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/NOUer/2005/NOU-2005-18>) Selv om disse radikale endringene havner utenfor oppgavens tidshorisont, vil de merkes i datagrunnlaget fra 2006. En del danske annonser fra 2006 søker etter kommunedirektører til de kommende storkommunene. Slik sett kan denne oppgaven gi en lite forsmak på eventuelle endrede leder forventninger som måtte komme som en følge av reformen.

## **2.5.4 Kommunal organisering**

Det er flere sentrale likhetstrekk i kommuneorganisasjonen i de skandinaviske landene. Den høyeste beslutningsmyndigheten er folkevalgte organer. Disse blir valgt gjennom forholdstallsvalg og antallet folkevalgte står i forhold til kommunestørrelsen. Videre er det på tross av en del variasjon, et relativt likeartet hovedmønsteret. Blant annet blir ulike utvalg, styrer og nemnder utvalgt av det folkevalgte organet. Spesielt viktig i den sammenhengen er «hovedutvalgene» som tradisjonelt har hatt ansvar for henholdsvis undervisningsspørsmål, helse- og sosialsaker, kulturelle oppgaver og tekniske saker. De skandinaviske landene har alle et overordnet koordinerende og forberedende organ. I Danmark er det økonomiutvalget, i Sverige kommunestyrelsen og i Norge formannskapet.

I løpet av oppgavens tidsperiode har de folkevalgte organene, med visse begrensninger, fått stadig mer kompetanse til selv å bestemme kommunens organisering av administrasjon og tjenestene. Alle de Skandinaviske landene har også gjennomført forsøk med frikommuner, og summen av alle reformene sentralt og lokalt er flere alternative kommunale systemer, innad og på tvers av de skandinaviske landene (Rose 1996). Disse endringene har blant annet muliggjort mer markedsbaserte produksjonsformer som kommunale aksjeselskaper, og åpnet for utprøving av New Public management ideer. Jeg vil likevel ikke gå videre inn på ulike kommunale organisasjonsmodeller av de ulike organisasjonsmodeller ikke vil reflekteres direkte i min registrering av datamaterialet. Det som derimot vil bli empirisk undersøkt er hvorvidt denne friheten i forhold til organisering har gitt seg utslag i hvordan kommunene har tilpasset sin organisasjon til størrelses betingelsen (Donaldson 2001).

## 2.5.5 Forholdet mellom den politiske og administrative ledelse

Denne delen er i all hovedsak basert på «kommuner och kommunala ledare i Norden» (Rose 1996). Informasjonen som framkommer vil i streng forstand være mest relevant for datamaterialet fra 1986 og 1996. Av to grunner vil jeg samtidig hevde at dette gir tilstrekkelig med informasjon for hele oppgavens tidsperiode. For det første er min påstand er at de formelle forholdene mellom den politiske og administrative ledelsen ikke er så alt for forskjellig fra 1976 og frem til i dag, slik at denne redegjørelsen kan tegne et generelt bilde som er anvendbart for hele perioden. For det andre er det av mindre betydning om beskrivelsen av de uformelle forholdene er datert. Analysen av datamaterialet vil nettopp kaste lys over de faktiske forventningene som også burde reflekterer de uformelle forholdene.

Når det kommer til den politisk-administrative ledelsen av kommunen har den øverste tjenestemannen noe ulike vilkår. Selv om alle skandinaviske kommuner har en administrativ toppleder er det kun i Norge at denne stillingen er obligatorisk (Rose 1996). I Danmark kalles den øverste administrative lederen kommunedirektør, og på 70-tallet kævner, i Sverige benevnes den tilsvarende stillingen med kanslichef, kommunedirektör eller kommunchef, og i Norge rådmann. Felles for de skandinaviske landene er at den øverste administrative lederen ikke er valgbar, at han/hun sitter nå på åremål og ikke har stemmerett i kommunes ulike styringsorgan.

I Norge er rådmannens embetet regulert gjennom kommunaloven. Fram til kommunalovens revisjon av 1992 hadde rådmannen først og fremst det overordnede økonomiske ansvaret. Etter dette ble kompetanseområdet utvidet til å omfatte saksforberedelse og saksledning, samt samordning og effektivitet i administrasjonen (Hagen og Sørensen 2003). Det er altså rådmannen og dennes stab sin oppgave å utrede ulike saker for formannskapet og de ulike komiteene eller utvalgene. Den saksledende funksjonen medfører også at rådmannen må delta på de nevnte samlinger, med talerett. Den samordnede funksjonen gjør at all delegering fra den politiske ledelsen til administrasjonen går gjennom rådmannen. Det vil si at rådmannen utvetydige er den formelle lederen av hele administrasjonen. Noe som også gjør rådmannen direkte ansvarlig ovenfor de politiske organene.

På 1970-tallet gikk man i Danmark over fra å kalle den øverste administrative lederen for kævner til å bruke dagens begrep; Kommunedirektør. I følge Peter Dahler-Larsen (personlig kontakt) er

stillingsinnholdet for kommunaldirektører og kærnere det samme. Dette stemmer også godt overens med en rask kvalitativ gjennomlesning av de danske annonsene fra 1976. Jeg vil derfor behandle kærner og kommunaldirektør som det samme. Den danske kommunaldirektøren har formelt sett den svakeste posisjonen av sine skandinaviske kolleger. Der har den politisk valgte borgermesteren en langt sterkere administrativ rolle, og han/hun står i all hovedsak over kommunedirektøren. I praksis kan mange av ledelsesoppgavene bli delegert til kommunedirektøren, men borgemesteren har alltid rett til å gripe inn. Kommunedirektøren har ingen innstillingsrett, og deltar i utgangspunktet kun på byråds- og økonomiutvalgs møtene. På disse møtene har kommunedirektøren ingen selvstendig talerett, men kan bli gitt ordet av borgemesteren.

Som tidligere nevnt går den svenske administrative lederen under flere navn. Selv om Sara Pikkala (Rose 1996:27) bruker kanslichef og kommundirektör om hverandre, er det i utgangspunktet et formelt skille i kompetanseområde mellom disse. I og med at denne delen av kommunenes organisasjon ikke er bestemt ved lov vil en redegjørelse av ansvarsområde per definisjon være en forenkling, da den enkelte kommune selv kan avgjøre hva den legger i de ulike betegnelsene. Kommuner med kanslichef har ikke kommundirektör og omvendt. En Kanslichef er som regel sjef for kommunestyrelsens forvaltning, eventuelt kommunkontoret eller kommunkansliet. Han/hun utfører således en støttfunksjon for kommunestyrelsen, men har ikke noe overordnet ansvar for kommunenes tjenestemenn generelt. Det er da kommunestyrelsen som er direkte ansvarlige for alle forvaltningsorgan og resultat tjenester. Begrepene kommundirektör og kommunchef vil jeg i det følgende bruke om hverandre. De betegner begge en stilling som er ganske lik den norske rådmannen. Dvs. et overordnet ansvar for hele tjenestemannsorganisasjonen. Kommundirektören får normalt sett rett til å delta og ytre seg i ulike kommunale organ. Selv om dette er relativt tilsvarende den norske rådmannens posisjon, må bildet modereres av de heltidsansatte politiske lederne i Sverige. Det er det grunn til å anta at kommunestyrelsen i mindre grad enn det som er tilfelle i Norge er avhengig av kommundirektörens funksjon som utreder og møteleder, og slik begrenser kommundirektörens frihetsgrad i forhold til norske rådmenn. Således kan en plassere kommundirektör mellom de danske og norske administrative topplederne når det kommer til grad av selvstendighet. I forhold til formelt kompetanse område, fra minst til størst, vil jeg rangere de kommunale topplederne i Skandinavia på følgende måte: Kanslichef, kommunaldirektör/kærner, komundirektör/kommunchef og rådmann. Denne rangeringen er utgangspunktet for oppgavens siste uavhengige variabel. Mens Vabo og Stigen (2001) bruker rådmannens erfaring som variabel under interesser, vil jeg ut fra kontegensteorien anta at det formelle kompetanseområde vil gi seg utslag i en forventning om et videre spekter av ledelsesverdier.



## 2.5.6 Kommunedirektørenes utdanning og egenforståelse

I 1990 hadde over 90 % rådmennene/kommundirektørene Norge og Sverige høyere utdanning (høyskole/universitet), mens det tilsvarende tallet for Danmark var under 40 %. Dette kan forklares med en svært ulik rekrutteringspraksis. Mens det i Norge og Sverige var/er vanlig å ansette rådmenn/kommundirektører utenfra, er/var det vanlig i Danmark at jobben gikk til en internt ansatt som gjennom mange år hadde jobbet seg oppover i systemet og tatt ulike kurs (Rose 1996). En annen mulig forklaring er at akademikernes lønnsnivå er langt høyere enn ikke-akademikere. Uansett er dette en interessant forskjell, og en skulle tro at en så markant forskjell i utdanningsnivå burde reflekteres i de ledelsesoppgaver den administrative topplederen er forventet å utføre. Nedenfor følger en tabell som viser faktisk utdanning blant de skandinaviske kommunedirektørene i 1989.

Tabell 2: Type utdanning blant de administrative topplederene i Skandinavia, 1989

	Danmark	Norge	Sverige
Akademisk utdanning			
- Jurist	15	24	20
- Ingeniør, teknisk utdanning	*)	3	1
- Økonom, handelshøyskole	20	10	5
- Samfunnsvitenskaplig utdanning	4	27	59
Annen eller uklar utdanning	61	37	16
Totalt	100	100	100
N	215	179	223

Kilde: Rose 1996:33

Det er også interessant å se på hvilken type utdanning de administrative topplederene faktisk har. I Danmark har så godt som alle kommunedirektører med høyere utdanning en økonomisk eller juridisk bakgrunn. Økonomene er spesielt overrepresentert. Hver femte kommunedirektør har en

slik bakgrunn, og de utgjør halvparten av alle kommunedirektører med høyere utdanning (Rose 1996). For Norge og Sverige sin del er det kun en liten andel økonomer, og selv om det er endel administrative toppledere med juridisk bakgrunn er tallene langt lavere enn de danske i forhold til det totale antallet med høyere utdanning. Dette mønstret kan se ut til å bekrefte det vi vet om de danske kommunedirektørenes posisjon som tjenestemenn med et begrenset ansvarsområde. I den grad utdannelsen sier noe om hvilke oppgaver kommunedirektørene er ment å utføre, passer en økonomisk eller juridisk bakgrunn godt i forhold til tilsyns- og kontroll oppgaver. I så måte er det interessant å se at mens en samfunnsvitenskaplig utdanningsbakgrunn er den hyppigste utdanningsbakgrunnen til de norske, og særlig de svenske, administrative topplederne, er den så godt som fraværende i Danmark. Uten å skulle legge for mye i det vil jeg påstå at en samfunnsvitenskaplig bakgrunn er en indikasjon på et videre ansvarsområde. Selv om en slik utdanning er mangslungen vil den normalt sett inneholde fag som gir innsikt i mange av kommunenes ansvarsområder, politiske prosesser og styringsverktøy. Jeg vil videre anta at kommuner som vektlegger en slik kunnskap har et ønske om at en slik kunnskap vil bli brukt, noe som indikerer at den administrative topplederen må ha relativt vide arbeidsoppgaver. I et slik perspektiv kan det virke som om de svenske kommunedirektørene har de mest overordnede arbeidsoppgavene, etterfulgt av de norske rådmennene. Antagelsen er da at de danske kommunedirektørene har de mest avgrensede oppgavene.

Når det gjelder de administrative topplederens tidligere arbeidserfaring er bildet relativt likeartet. 90 % av de svenske og danske administrative topplederne har erfaring fra kommunesektoren. Det tilsvarende tallet for Norge er 83 % (Rose 1996:40). Den typiske skandinaviske kommunedirektøren gjør karriere innenfor den offentlige forvaltningen generelt og kommunesektoren spesielt. Kun en tredjedel av de norske og svenske kommunedirektørene har noen erfaring fra privat sektor, for Danmark er tallet enda lavere. Rose hevder at de danske kommunedirektørene har den snevreste og mest kommunebetonte arbeidserfaringen i skandinavisk sammenheng. Dette stemmer godt overens med det som allerede er skrevet om danske kommunedirektørers mer begrensede kompetanseområde i forhold til sine norske og svenske kolleger.

En del av den nordiske kommunedirektørundersøkelsen besto av et spørreskjema der kommunedirektørene skulle vurdere hvor mye de vektla 14 ulike oppgaver på en skala fra 1 (svært lavt) til 5 (svært høyt). Undersøkelsen ble gjennomført fra november 1989 til ettersommeren 1990 (Rose 1996:26). Selv om undersøkelsen ble gjennomført på noe ulik tid støtter jeg meg til Næss

Kjøholdt når hun hevder at det er lite sannsynlig at orienteringen endrer seg så mye i løpet av en kort periode. Norske kommuner hadde på dette tidspunktet ikke anledning til å ansette rådmenn på åremål. I Svenske og Danske kommuner ble kommunedirektører ansatt både med og uten tidsbegrensninger, men selv med tidsbegrensning var en periode som oftest 6 år. Det vil si at de aller fleste kommunedirektørene som ble ansatt ut fra de annonsene som denne oppgaven vil ta for seg fra 1986, er de samme som svarte på kommunedirektørundersøkelsen. Selv om det har gått noen år mellom ansettelsen og undersøkelsen regner jeg med å finne noen grad av samsvar mellom de forventninger som kom til uttrykk i 1986 og kommunedirektørens egenvurdering av de viktigste ledelsesoppgavene.

På tross av at de nordiske landenes politiske system framstår som en relativt likeartet gruppe i en europeisk sammenheng, er det som vist ovenfor en del formelle og uformelle forskjeller i den konteksten som de nordiske administrative topplederne arbeider innenfor. Den formelle posisjonen varierer sterkt, kommunedirektørens utdannelsesbakgrunn varierer, kommunenes størrelse og inntektsgrunnlag varierer og kommunenes organisasjon varierer. Tabellen nedenfor viser hvordan de skandinaviske kommunedirektørene faktisk prioriterer, hvis de må ta hensyn til begrensede resurser.

Oppgaven	Danmark	Finland	Norge	Sverige
Være informert om politiske signaler	93 (1)	50 (8)	64 (3)	89 (1)
Stimulere til samarbeid mellom etater	89 (2)	82 (3)	81 (1)	80 (3)
Motivere medarbeidere og skape oppslutning	84 (3)	93 (1)	75 (2)	85 (2)
Holde underordnede orientert om mål og planer	76 (4)	88 (2)	60 (5)	72 (5)
Være informert om synspunkter fra innbyggerne	63 (5)	64 (8)	34 (12)	57 (9)
Utvikle og ta i bruk nye rutiner og arbeidsmåter	56 (6)	36 (11)	52 (6)	64 (8)
Være et samlende symbol, begeistre og skape entusiasme	55 (7)	79 (4)	49 (8)	71 (6)
Koordinere ulike typer aktiviteter	54 (8)	69 (6)	46 (10)	65 (7)
Løse problemer ved å endre organisasjonen	50 (9)	38 (11)	52 (6)	33 (11)
Løse mellommenneskelige problemer og motsetninger	43 (10)	35 (12)	43 (11)	46 (9)
Veilede underordnede, stimulere til faglig utvikling	35 (11)	72 (5)	49 (8)	74 (4)
Stå for økonomistyring, regnskap og budsjett	22 (12)	66 (7)	64 (3)	44 (10)
Sørge for at regler og rutiner følges	9 (13)	2 (13)	19 (13)	19 (13)
Legge opp de daglige arbeidsrutiner	4 (14)	2 (13)	9 (14)	6 (14)
Gjennomsnitt	52	57	50	58
Minimum N	223	370	175	223

*Illustrasjon 5: Kommunedirektørenes teoretiske vektleggelse av ulike oppgaver, svar i prosent, rangordning i parentes. Kilde: Rose 1996:121*

Ut fra disse tallene er det ikke vanskelig å forstå Næss Kjølholdt (Rose 1996) sin konklusjon; at de nordiske kommunedirektørene i all hovedsak har relativt like syn på hva som er deres viktigste oppgaver. De enkelte oppgavene rangeres relativt likt i alle fire land, og likheten blir enda tydeligere når Finland holdes utenfor. Det vil være interessant å se om denne likheten i forventning gjenspeiles i annonsene fra samme tidsrom. Næss Kjølholdt (Rose 1996) grupperer, som tidligere nevnt, spørsmålene i forhold til fire lederorienteringer.

### **Demokrati orientering**

Den oppgaven som de skandinaviske kommunedirektørene vektlegger høyest er «å være informert om politiske signaler». 89 % av de svenske og hele 93 % av de danske kommunedirektørene ser på dette som sin viktigste oppgave, mens kun 64 % av deres norske kolleger prioriterer denne oppgaven like høyt. En annen interessant forskjell i denne sammenhengen er hvor mye de skandinaviske kommunedirektørene vektlegger det «å være informert om synspunkter fra innbyggerne». Her skiller også Norge seg tydelig ut da kun 34 % vektlegger dette høyt eller svært

høyt. Sverige og Danmark ligger begge rundt 60 %. Uten å skulle tolke for mye inn i det kan det virke som om de svenske og danske kommunedirektørene vektlegger demokratielementer, i form av lydhørhet i forhold til både de folkevalgte og folket, mer enn sine norske kolleger. Dette kan skyldes at den sterke formelle posisjonene som den norske rådmannen har gjør politiske signaler relativt sett mindre viktige.

### **Medarbeiderorientering**

Svært interessant er det at det å skulle «motivere medarbeidere og å skape oppslutning» samlet sett blir sett på som den nest viktigste oppgaven. Dette er en ledelsesverdi som passer godt med det som er beskrevet under organisasjonskultur i beskrivelsen av ulike ledelsesteorier. Dette viser at de sentrale tankene rundt ledelse på 80-tallet i aller høyeste grad også gjør seg gjeldene hos de skandinaviske kommunedirektørene.

### **Regel- og rutineorientering**

Det er også svært interessant å se hvilke oppgaver som havnet i den andre enden av skalaen. Ikke i noe skandinavisk land oppgir mer en 10 % at de vektlegger å legge opp de daglige rutinene høyt eller svært høyt. Det samme mønsteret viser seg i spørsmålet om «å sørge for at regler og rutiner følges». Ikke i noe land er det mer enn 20 % som vektlegger dette høyt eller svært høyt. Dette kan tyde på at de tradisjonelle byråkratiske verdiene ikke står særlig høyt i kurs. I Danmark er denne trenden enda tydeligere enn i Norge og Sverige. Næss Kjøholdt (Rose 1996) hevder at en skulle forventet at mer en 20 % av de norske rådmennene ville ha prioritert disse oppgavene høyere i og med at de er regulert av «normalinstruks for administrasjonssjef i kommune» (Kommunaldepartementet 1985). Der det står at kommunedirektøren skal føre tilsyn med at kommunens ansatte utfører sitt arbeid i samsvar med gjeldene lover, forskrifter og vedtak. Jeg tolker dette som nok et indisium på at ledelsesverdier opererer delvis utenfor organisasjonsform og formelle krav. De formelle forskjellene mellom kommunedirektør stillingene i de tre landene viser seg også når det kommer til «økonomistyring, regnskap og budsjett». For norske rådmenn er dette den tredje viktigste oppgaven, mens de danske kommunedirektørene kun prioriterer to oppgaver lavere enn denne. Dette som stemmer god overens med de tidligere skisserte formelle oppgaver og ansvar.

### **Management orientering**

Managementverdier vektlegges i snitt høyest blant kommunedirektørene. «Å stimulere til samarbeid mellom etater» blir sett på som den viktigste oppgaven i Norge, mens den i Danmark kommer på

andre og i Sverige på tredje plass. De sentrale verdiene er gjennomgått under CVF og NMP.

Samlet sett ender Næss Kjølholdt opp med følgende tabell. Verdiene på indeksene varierer mellom 1 og 5, og graden av orientering mot de ulike oppgavene er markert med en stigende verdi.

Tabell 3: Ledelsesorienteringer basert på en indeks fra 0 til 5

Vektleggings indeks	Danmark	Norge	Sverige
Regel- og rutineorientering	2,7	2,8	2,8
Medarbeiderorientering	3,7	3,6	3,9
Demokrati-orientering	4,1	3,4	4,0
Managementorientering	4,0	3,8	4,0

Kilde: Rose 1996:128

Tabellen sett under ett viser at de skandinaviske kommunedirektørene på papiret prioriterer relativt likt mellom ulike ledelsesoppgaver. Det mest slående er hvor lite regel- og rutineorientering er prioritert. Dette samsvarer dårlig med det klassiske bildet av byråkratier og den ledelse som utføres der. I så måte er det også interessant å se at Managementorientering totalt sett er den verdien som vektlegges høyest. Managementorientering representerer blant annet New Public Management tankegodt og tidspunktene for undersøkelsen passer godt med når en skulle forvente at disse tankene var aktuelle. Medarbeiderorientering prioriteres relativt likt mellom landene. Den eneste indikatoren hvor det er en tydelig forskjell er demokrati-orientering. De aktuelle spørsmålene som utgjør denne indikatoren, lydhørhet ovenfor folkevalgte og folket, er diskutert ovenfor.

Ett av Næss Kjølholdt sine poeng er at en ikke kan knytte de enkelte kommunedirektørene til bare en av orienteringene. Både som gruppe og individ kan de ligge høyt på flere eller alle av orienteringene. Dette synet samsvarer godt med Strand og CVF.

## **2.6 Hvorfor endrer stillingsannonsene seg? - Oppgavens uavhengige variabler**

Signy Irene Vabo og Inger Marie Sten undersøkte i 2001 norske kommuners overgang til «moderne» organisasjonsløsninger. Ut fra deres tre teoretisk baserte perspektiv, som jeg skal redegjøre for nedenfor, stilte de spørsmålet «om, og eventuelt hvordan variasjoner i omfanget av

moderne organisasjonstiltak i kommunene kunne forklares systematisk.» (Vabo og Sten 2001). Selv om min undersøkelse er basert på uttrykte ledelsesforventninger som ikke nødvendigvis er knyttet til organisatorisk endring, ser jeg på Vabo og Sten sin teoretiske inngang og empiriske funn som relevant for min oppgave. Som jeg skal redegjøre for senere er det svært mange likhetstrekk mellom de skandinaviske statsystemene, og mitt utgangspunkt er at alle teoriene som framkommer nedenfor er relevante for annonsene fra alle tre landene. Selv om jeg følger Vabo og Sten i deres tre teoretiske perspektiv vil jeg også se til andre teoretikere for å utdype forståelsen på noen punkter.

## 2.6.1 Mote

*«Samtiden preges av at svært mange organisasjonsoppskrifter i billedlig forstand er «ute på reise»*

- Kjell Arne Rørvik (2004:11)

I følge Kjell Arne Rørvik (2004) kan samtlige av de ledelsesteorier som er gjengitt ovenfor betegnes som institusjonaliserte organisasjonsoppskrifter. Det vil si at teorien innenfor en periode har blitt oppfattet som en forbilledlig, effektiv, moderne og naturlig måte å organisere organisasjoner på (Rørvik 2004:12). For å forklare hvorfor organisasjoner stadig tar til seg nye organisasjonsoppskrifter bruker Rørvik begrepene verktøy- og symbolperspektiv.

Verktøyperspektivet tilhører den rasjonelle-instrumentelle tradisjonen. Som jeg har vist eksempler på ovenfor vektlegger denne tradisjonen den rasjonelle lederen som analyserer sin organisasjon og finner hindringer for effektivitet. Ut fra de lokale behovene velger lederen så blant de tilgjengelige organisasjonsoppskriftene ut fra deres meritter i «den virkelige» verden. Slik vil organisasjonen stadig utvikle seg mot en mer optimal form etterhvert som den bygger opp profesjonell organisasjonsfaglig kompetanse som stadig kan endre organisasjonen ut fra de lokale behovene. For denne oppgaven betyr det at stillingsannonsens krav er svar på konkrete behov i organisasjonen. En av teoriene i verktøyperspektivet er kontingensteori. Jeg vil gå nærmere inn på denne i neste delkapittel.

Symbolperspektivet bygger på ny-institusjonell teori. Det vil kort fortalt si at organisasjoner av sine omgivelser blir konfrontert av normer og konvensjoner om hvordan de burde være organisert. For å overleve trenger organisasjonene den legitimiteten som det gir å inkorporere omgivelsens institusjonaliserte forestillinger i sin egen struktur. Institusjonaliserte organisasjonsoppskrifter er således symboler for en rasjonell og moderne ledelse, og ikke nødvendigvis noen løsning på

strukturelle problemer. Siden oppskriftene oppnår popularitet gjennom å være et uttrykk for det moderne, vil de ofte miste popularitet etterhvert ettersom tiden går og nye oppskrifter kommer til. Organisasjonene «må» jo uansett følge de rasjonalistiske ideal om stadig forbedring. Slik skapes popularitetssykluser der organisasjonsoppskrifter oppnår en viss utbredelse før de daler i popularitet og blir utkonkurrert av organisasjonsoppskrifter. I verktøyperspektivet skjer organisatoriske endringer ved at en først oppdager problemer i organisasjonen og så søker ut mulige løsninger på disse. I symbolperspektivet blir denne sammenhengen snudd på hodet. De institusjonelle omgivelsene tilbyr ikke bare løsninger, de kommer også med tidstypiske problemdefinisjoner (Rørvik 2004). Konsepter som målstyring og medarbeidersamtaler inneholder altså problembeskrivelser som er gyldige for tilnærmet alle typer organisasjoner. Løsningen som tilbys er selvsagt tilsvarende universell. Rørvik (2004) oppsummerer mange av disse trendene med fornyelsesideologi, dvs. en ideologi som fremmer et stort inntak av nye ideer og konsepter, og rask gjennomstrømming av konsepter som ikke lenger har nyhetens interesse. Altså en motelogikk der man lever opp til normer om å være «ny, moderne og under utvikling» ved å adoptere «det nye» innenfor området organisasjon og ledelse. Rørvik (2004) spissformulerer handlingslogikken som at: «det nye er nyttig fordi det er nytt». Det er denne motetenkningen som utgjør en av oppgavens forklaringsmodeller for endring.

Det vanskelig å skulle redegjøre for institusjonaliserte organisasjonsoppskrifter og motelogikk uten å nevne DeMaggio og Powels klassiske påstand om, og forklaring på, hvorfor organisasjoner blir stadig likere; nemlig isomorfi (DeMaggio og Powel 1983). De opererer i likhet med Rørvik, eller rettere sagt så operer vel Rørvik med deres skille, mellom en markedsbasert (rasjonell) isomorfi og en institusjonell isomorfi. De hevder videre at førstnevnte er mest aktuell i organisasjonsfelt preget av fri og åpen konkurranse. I utgangspunktet er altså den institusjonelle isomorfien som er mest aktuell for denne oppgavens undersøkelsesenheter. DeMaggio og Powel identifiserer tre typer isomorf endring. *Tvingende isomorfi* (coercive), som har sitt utspring i kulturelle forventninger og press fra andre organisasjoner som den pressede organisasjonen har et avhengighetsforhold til. Endel endringer er også et resultat av offentlige reguleringer. Selv om jeg senere vil vise at kommunene har fått økt sin frihet, vil de uansett oppleve en viss grad av tvingende isomorfi gjennom både avhengighetsforholdet til, og de juridiske pliktene ovenfor, det nasjonale nivået. *Etterapende isomorfi* (mimetic) er en respons på usikkerhet. I et miljø preget av uklare mål og symbolsk usikkerhet i omgivelsene, kan organisasjoner søke sikkerhet ved å etterape andre organisasjoner. Dette behøver ikke å være noen bevisst prosess, hverken for organisasjonen som



etterligner eller organisasjonen som blir etterlignet. Det er reelt sett få modeller å velge mellom, og enda færre som blir tilbudt av konsulentbransjen. Den *normative isomorfi*en stammer i stor grad fra profesjonalisering. I denne sammenhengen vil det si at utøvere av samme yrke definerer både sine omgivelser og arbeidsmetoder for med dette å skape en kognitiv forståelse og legitimitet for deres profesjonelle autonomi. Denne prosessen kan ta sitt utgangspunkt i formell utdanning og interesseorganisasjoner. DeMaggio og Powel sin artikkel inneholder mange interessante hypoteser om predikering av isomorfi, og selv om jeg i analysedelen vil vurdere isomorfi som forklaring på eventuelle endringer, vil jeg i hovedsak forholde meg Rørviks motebegrep (som også er en isomorf prosess). Dette ikke vil kunne brukes til å skille mellom DeMaggio og Powels tre former for isomorfi.

Rørvik (2004) gjør seg endel tanker om hva som er felles for de organisasjonsoppskriftene som «reiser fort og langt». Han nevner årsaker som sosial autorisering, teoretisering og universalisering av oppskriftene. Disse teoretiske perspektivene er vanskelig verifiserbare i forhold til denne oppgavens datamateriale. Det jeg derimot vil gå nærmere inn på, og senere teste empirisk, er produktivering av organisasjonsoppskrifter. Det vil si at organisasjonsoppskriftene blir produkter som selges og kjøpes på et marked. Rørvik (2004) hevder at dette er en tung og konsekvensrik trend som strekker seg fra 1960-tallet og fram til i dag. Hovedpoenget hans er at det har utviklet seg roller i et marked av produsenter, formidlere og kjøpere av ideer om god organisasjon og ledelse. Et slikt marked kjennetegnes av en hard konkurranse om kundenes kjøpekraft og dermed et driv etter hele tiden å kunne presentere noe nytt og bedre. Som i et moderne forbruksamfunn falmer og forkastes de gamle idene og nye selges inn. Kjennetegn på de mest suksessfulle ideene på dette markedet er at de er lett kommuniserbare, lett tilgjengelige, brukervennlige og at de oppleves som troverdige i sin påstand om økt effektivitet. Hvis mote og isomorfe prosesser er en «riktig» forklaring på eventuelle endringer kan det paradoksalt nok gi seg utslag i generelt lav forklaringskraft for oppgavens modeller. Et fravær av systematisk samvariasjon vil kunne tolkes som en støtte til moteteorien, like mye som det kan tolkes som en støtte til en teori om at oppgavens modeller og analytiske verktøy ikke er godt nok spesifisert. Dette er tanker jeg vil komme tilbake til i analysedelen.

Samtidig vil jeg også forsøke å empirisk teste formidlerne/selgerne av mote sin betydning. Rørvik (2004) hevder at nye ideer blir presentert og markedsført ovenfor kundene, i dette tilfellet kommunene, gjennom de «tre k'er». Det vil si konferanser, konsulenter og konseptlitteratur. Ikke bare har konsulentbransjen økt i betydning innenfor offentlig sektor, svært mange av

konseptlitteratur bøkene er også skrevet av konsulenter. Av den samlede mengden konseptlitteratur er hele 77 % misjonerende, dvs. at det argumenteres for nødvendigheten og nytten av å innføre konseptet (Rørvik 2004:90). Dahler-Larsen (2002:42) finner i sin studie av jobbbannonser at konsulenter deltagelse i ansettelsesprosessen korrelerer med det han kategoriserer som «change agent» verdier. Dvs. verdier som målformulering, visjoner, reform, utvikling av tjenester og utvikling av handel og næringsliv. Som jeg skal redegjøre for senere har «change agent» verdier en del overlappingspunkter med CVF verdien «åpent system» verdier.

Konsulenter må hele tiden presentere nye og bedre ideer, noe som burde føre til relativt sett færre byråkratiske (gammeldagse) momenter i annonsene, og flere «nye».

*H2: Annonser utformet av konsulenter inneholder relativt sett flere ikke-byråkratiske verdier*

*H3: Annonser utformet av konsulenter inneholder relativt sett flere nye verdier*

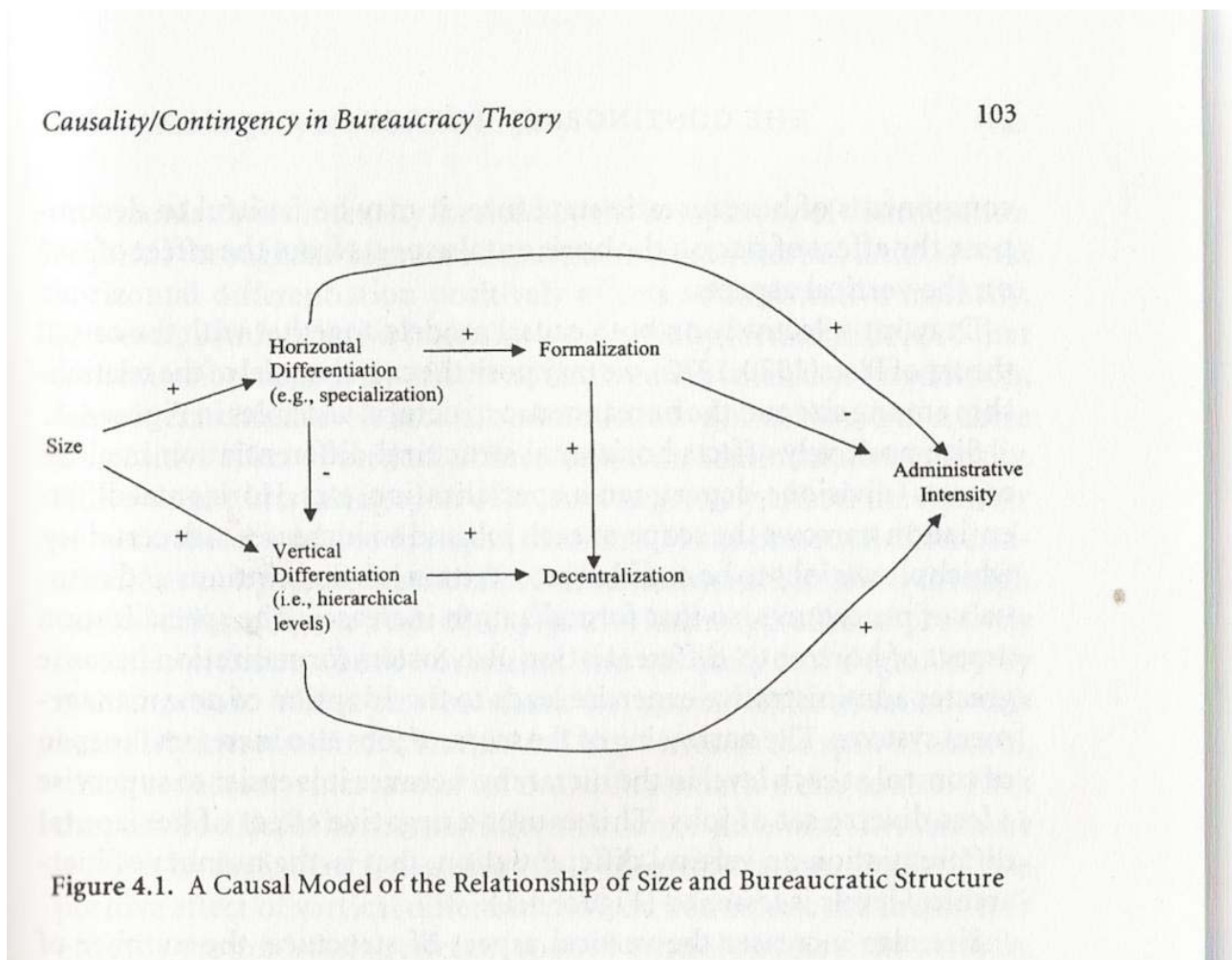
## 2.6.2 Behov

«...Organisational effectiveness results from fitting characteristics of the organization, such as its structure, to contingencies that reflect the situation of the organization»

- Lex Donaldson (2001:1)

Kontingensteoriens grunnleggende påstand er altså at en organisasjons effektivitet er avhengig av at organisasjonens elementer er tilpasset situasjonen den står i. Sentrale betingelser er omgivelsenes grad av stabilitet, organisasjonsstørrelse og organisasjonsstrategi. I følge kontingensteori kommer organisasjonsendringer av at betingelsene endrer seg slik at organisasjonen havner i ubalanse og må søke ny tilpasning. Denne konstante tilpasningen til betingelser fører til en assosiering av betingelser og organisasjonskarakteristikker. Omgivelsenes stabilitet påvirker graden av mekanistisk struktur. Dvs. at store teknologiske og markedsmessige endringer fører til en mer organisk struktur, mens relativ stabilitet fører til en mekanisk struktur. Organisasjonsstrategi handler om at ikke-diversifisert strategi hører sammen med en funksjonell struktur, mens en diversifisert strategi hører sammen med en divisjonalisert struktur. Som jeg skal vise senere kom New Public Management nettopp som et resultat av en oppfatning av at offentlig sektor var «syk» og i utakt med en økende ustabilitet og en stadig mer sammensatt tjenesteproduksjon.

I forhold til organisasjonsstørrelse er den grunnleggende tesen at organisasjonsstørrelse påvirker graden av byråkratisk styring. Store organisasjoner fører til repetitive oppgaver og utbredt administrasjon. I en slik sammenheng er det langt mer billigere og mer effektivt å styre gjennom regler. Små organisasjoner derimot drives mest effektivt gjennom et sentralisert styringssystem der toppledelsen personlig kan foreta effektiv problemløsning. Donaldson stiller opp størrelsens konkrete påvirkning på organisasjonen på følgende måte



*Illustrasjon 6: Kontingensforholdet mellom størrelse og grad av byråkratisering, Donaldson (2001:103)*

Denne modellen og teoriene som ligger bak er svært komplekse, og jeg vil bare gjengi de av hovedtrekkene som relevante for denne oppgaven. Størrelse er den betingende faktoren i denne modellen. Økt størrelse fører til økt horisontal og vertikal diversifisering. Det vil si at økt størrelse fører til spesialisering og arbeidsdeling mellom for eksempel divisjoner og departementer

(horisontalt) og flere hierarkiske nivå (vertikalt). Samtidig har den økte spesialiseringen og arbeidsdeling en negativ modererende effekt på de hierarkiske nivåene, da spesialisering til en viss grad motvirker behovet for mange lag i organisasjonen. De økte hierarkiske nivåene har en positiv effekt på økt desentralisering. Desentralisering blir også positivt påvirket av formalisering, som igjen blir positivt påvirket av horisontale spesialiseringen som krever økt formalisering for å opprettholde kontroll over arbeidet som blir utført av de ulike divisjonene. Formaliseringen fører også til mindre administrativ intensitet, ettersom formaliseringen fører til økt bruk av reglestyring som ikke involverer sentral administrasjonen. Samtidig skaper både horisontal og vertikal differensiering økt administrativ intensitet (Donaldson 2001). Sammenfattet kan en si at økt størrelse fører til økt kompleksitet. En kompleksitet som kan knyttes til de byråkratiske CVF verdiene. Jeg har valgt å bruke innyggertall som et uttrykk for kommunal organisasjonsstørrelse, og jeg antar ut kontingensteorien slik den er forklar ovenfor at:

*H4: Økt organisasjonsstørrelse fører til økt innslag av byråkratiske verdier*

Selv om det kommunale forvaltningsapparatet må forholde seg til endel betingelser gitt av sentralmyndigheter og lovverk, vil jeg senere vise hvordan friheten til å endre organisasjonsform har blitt stadig større i løpet av oppgavens periode. Dette medfører at situasjonsavhengigteori er en stadig mer plausibel forklaring på endringer kommunal sektor, og dermed på de forventninger som blir stilt til kommunedirektører. Å skulle måle organisatoriske endringer gjennom forventninger til ledere er i utgangspunktet en ganske usikker affære. Samtidig vil jeg hevde at oppgavens klassifisering av byråkratiske verdiene, som jeg har redegjort for tidligere, lar seg gjøre nettopp dette.

Når det gjelder omgivelsenes betingelser, vil jeg ta for meg press på økonomien og økende behov i befolkningen. Vabo og Stigen (2001) viser til en analyse av Baldersheim som viser at adopsjonen av «moderne» organisasjonsløsninger ikke har utviklet seg tilfeldig eller revolusjonært, men evolusjonært i takt med ressurstilførselen. Da mange kommuner opplevde store økonomiske problemer på 80-tallet søkte de omstillingsekspertise som et rasjonelt svar på utfordringene. Hagen og Sørensen fant også at dårlig økonomi hang sammen med innføringen av enkelte NPM elementer. Det er ikke gitt av eventuelle korrelasjoner mellom økonomiske indikatorer og endringer i ledelsesforventninger er lineær. Vabo og Stigen hevder også at enkelte former for endring, som borgermedvirkning og informasjonsarbeid ovenfor befolkningen er, henger sammen med en god økonomi. Den variabelene jeg vil bruke for å teste press på økonomien er det netto driftsresultat, antagelsen er at:

*H5: Jo dårligere økonomi, jo flere verdier knyttet til endring i annonsene*

Jeg vil også teste økende behov ved å se på andelen av befolkningen som er 15 år og yngre og 80 år og eldre. Dette er aldersgrupper som er «kostnadskrevende innbyggere», og som legger et stort press på den kommunale tjenesteytingen. Jeg antar derfor at

*H6: Jo større andel av befolkningen som er 15 år og yngre, jo flere verdier knyttet til endring i annonsene*

*H7: Jo større andel av befolkningen som er 80 år og eldre, jo flere verdier knyttet til endring i annonsene*

Jeg vil også se på endringen av de to nevnte gruppene over fem år. En stor økning av andelen eldre eller yngre borgere representerer ustabile omgivelser som organisasjonen etter kontingensteorien må tilpasse seg for komme i fit. En tilpasning som jeg antar vil gi seg utslag i etterspørsel etter nye verdier. Hypotesene har derfor fått følgende retning:

*H8: Jo større økning i andelen av befolkningen som er 15 år og yngre, jo flere verdier knyttet til endring i annonsene*

*H9: Jo større økning i andelen av befolkningen som er 80 år og eldre, jo flere verdier knyttet til endring i annonsene*

### **2.6.3 Aktører og interesser**

«I et sosialt system er ikke endring noe som bare skjer»

- Dag Ingvar Jacobsen (2004)

Jacobsen (2004:41) betrakter planlagt endring som en prosess. Det vil si at endringer et sett med handlinger og hendelser som utvikler seg over tid. Disse endringene kommer som et resultat av at aktører innenfor organisasjonen driver dem fram. Aktører kan være enkeltmennesker eller grupper av mennesker, og de kan ha motstridende interesser og aktivt jobbe for eller mot endringsprosesser. Uansett om en ser på mennesket som et rasjonelt og nyttemaksimerende vesen eller som styrt av følelser og andre idealer enn egennytte, fører et aktørperspektiv til at endringsprosesser per definisjon blir politiske prosesser.

I en kommunal organisasjon er antallet potensielle aktører nærmest talløst. Samtidig vil jeg anta at de viktigste aktørene som kan tenkes å ville igangsette endringsprosesser, er de politiske og

administrative lederne. Kommunaldirektørens påvirkning på endringsprosesser ligger utenfor denne oppgavens område. Det politiske nivåets påvirkning er derimot noe jeg skal se nærmere på. Selv om Arbeiderpartiet (Ap) langt på vei har akseptert den nye styringsideologien som ligger implisitt i New Public Management, vil jeg med Vabo (2001) hevde at NPM ligger nærmere høyresidens liberalistiske verdier. Det vil si at en kan forvente at Høyre (H) og Fremskrittspartiet (Frp) vil være pådrivere for valg av markedsbaserte løsninger og brukerorientering på det lokale nivået. Da Fremskrittspartiet har vært et marginalt parti under en god del av oppgavens periode, har jeg valgt å undersøke AP og Sosialistisk venstreparti (SV) påvirkning på de endringsprosesser som har ført fram til de ledelsesforventninger som ligger i stillingsannonsene. AP og SV står da som representanter for venstresiden, og antagelsen er at kommuner som er dominert av disse partiene vil vise en mindre grad av endring i forhold til kommuner der AP og SV står svakt.

*H10: Annonser utformet av kommuner med en svak tilstedeværelse av sosialistiske partier i kommunestyret inneholder færre byråkratiske verdier*

## 2.6.4 Kort om tidligere empiri

Vabo og Stigen gjennomførte i 2001 en studie av norske kommuner der de målte faktiske endringer i kommunestrukturen mot mer «moderne» organisasjonsformer. Selv om denne oppgaven måler ledelse, og det på en langt mer indirekte måte, antar jeg likefullt at deres resultater interessante i forhold til hva jeg kan forvente å finne. Jeg forventer til en viss grad at «Moderne» strukturelle endringer har noe tilfelles med (moderne) forventninger til ledere. Hvis byråkratiske og ekspertorganisasjonverdier representerer det tradisjonelle, vil gruppeorganisasjonsverdier og åpent system verdier framstå som moderne. Samtidig er jeg klar over at avstanden mellom ord (annonser) og handling (strukturell endring) kan være stor. Tabellen nedenfor viser Vabo og Stigen (2001) sine funn på de variablene som også denne oppgaven bruker.

*Tabell 4: Sammenhengen mellom teoretiske forklaringer og omfanget av moderne organisasjonsløsninger i kommunene, 1999/2000 (Lineær regresjon, standardiserte koeffisienter)*

Variabler	Interesser	Behov
Andel kommunestyrerepresentanter fra H og Frp, gjennomsnitt for 1991 og 95	0,31***	
Kommunale inntekter per innbygger, gjennomsnitt 1990–95		-0,06
Andel av befolkningen under 15 år		-0,13**

Andel av befolkningen over 80 år		-0,11*
Endring i (gjennomsnittlig) andel av befolkningen under 15 år fra 1990 til 95		-0,06
Endring i (gjennomsnittlig) andel av befolkningen over 80 år fra 1990 til 95		0,02
Antall innbyggere i kommunen per 1.1.2000 (i 1.000)		0,76***

Kilde: Vabo og Stigen (2001:94)

Vabo og Stigen finner her en del faktorer som påvirker endring i organisasjonene. Min antagelse er at de samme faktorene vil ha en betydning for hva slags ledere kommunene søker vil ha til å løse disse problemene. Den sterkeste korrelasjonen med endring er helt klart antall innbyggere, etterfulgt av den politiske dimensjonen. Andel av befolkningen under 15 og over 80 gjør også signifikante, men små, utslag. Det som er overraskende er at de i motsetning til den teoretiske antagelsen korrelerer negativt med endring. Da utslaget er så lite vil jeg vil likefullt beholde kontingensteoriens forventede retning på disse variablene. Det er jo på ingen måte gitt at det er de samme kontingensene som utløser endrede strukturer som endrende ord.

## **2.7 Hvordan har ledelse endret seg de siste 30 årene?**

*«Både ut fra verktøyperspektivet og symbolperspektivet kan en forvente at ideer og oppskrifter på god «organisasjon» og ledelse skifter over tid.»*

- Kjell Arne Rørvik (2004:172)

Etter å ha vurdert ulike mulige årsaker til at ledelse endrer seg, vil jeg nå skissere opp mulige beskrivelser på hvordan endringene har foregått og hvilken betydning de har hatt. Dette vil utgjøre et viktig teoretisk fundament i møte med empirien.

### **2.7.1 Bølger av populære ledelsesoppskrifter**

Rørvik (2004) hevder at popularitetssyklusen til de institusjonaliserte organisasjonsoppskriftene fra 1970-tallet og utover har blitt stadig kortere. Som eksempel nevner han at Svenske kommuner på ett år gikk fra entusiastisk innføring av målstyring til å rette fokuset mot andre organisasjonsoppskrifter. Kjell Arne Rørvik har, i likhet med hva denne oppgaven også søker å få til, målt endringer i organisasjonstenkning over tid. Hans undersøkelsesenheter er post- og televerket, og han tar for seg tiden fra 60-tallet og fram til midten av 90-tallet.

*Kilde: Rørvik 2004:269*

Han viser i figuren over hvordan ulike ledelsesoppskriftene kommer inn i post- og televerket i bølger som når en topp før den sviner hen. Selv om bølgene ikke er direkte overførbare til kommunalsektoren sier de noe om hvilke ideer som har vært aktuelle til hvilken tid. Innholdet i de ulike ledelsesoppskriftene har jeg dekket under den generelle gjennomgangen av ledelsesteorier. Det mest interessante med bølgene og Rørviks beskrivelse av dem er det som skjer på 80-tallet. For mens 1970-årenes kun var preget av tre bølger, en videreføring av det tradisjonelle rasjonaliseringsarbeid fra 60-tallet, medbestemmelse og en begynnende interesse for målstyring, dobles antall ledelsesteorier på 80-tallet. Tre nye kommer til uten at de gamle forsvinner helt ut av bildet. Dette stemmer godt overens med denne oppgavens antagelse om at 1976 er et godt tidspunkt for å finne en noenlunde stabil utgave av kommunal sektor. Det skal også bli interessant å se om alle de ledelsesoppskriftene som gjorde seg gjeldene i Rørviks datamateriale kommer til å gi et tilsvarende strekt utslag i mitt.



## 2.7.2 New Public Management

*«... mange av de reformideer som har vært utprøvd i offentlig sektor i løpet av de ti siste årene har det til felles at offentlige virksomheter forsøkes modellert etter et idealbilde av bedriften og dens forhold til markedet»*

- Kjell Arne Rørvik (2004:

Som vist i gjennomgangen av ledelsesteorier og Rørviks bølger av ledelsesoppskrifter i post- og televerket har de siste tjue årene har vært preget av mange ulike teorier omkring ledelse og organisasjon. Paraplybegrepet New Public Management (NPM) summerer opp mye av tendensene i disse teoriene slik de tok form innen offentlig sektor. Strand kaller NPM for managerialisme, dvs. ledelsesbasert styring. «Lederne må kunne ta ansvar og få fullmakter og privilegier» (Strand 2001:273). Strand hevder videre at begrep og forestillinger fra private virksomheter har fått fotfeste innenfor offentlig sektor. Uttrykk som konsern, målstyring og kvalitetsledelse har til dels erstattet administrasjon, forvaltning og saksbehandling. Borgere har blitt til kunder. Strand (2001:273) oppsummerer managerialismens «krav» ovenfor offentlig sektor i fire punkter. «*Mindre stat, stopp veksten i offentlig sektor*», i praksis vil det si mer tjenesteyting for skattepengene gjennom konkurranse, effektivisering og valgmuligheter. «*Mer demokrati, mindre administrasjonsstyre*» - et tydeligere skille mellom politikk og administrasjon. «*Mindre profesjons- og sektor interesser, mer overordnet ledelse*», ledere skal ikke lenger representere særinteresser, men skal nå holdes ansvarlige for måloppnåelse og økonomisering. «*Mindre byråkratisk sendrektighet – mer effektivitet*», gjennom blant annet fullmakter til skrankepersonale og ledere, resultatmåling og kundeorientering. Strand hevder i sum at tendensen i de siste 20 årene har vært en styrking og utvidelse av ledelsesfunksjonene, blant annet på grunn av økt mediaeksponering, krav til personalutvikling og reformer. En utvikling som har ført til at likheten mellom offentlig og privat sektor har økt og at tjenesteytingen ligner stadig mer på markedets logikk. Selv om ledelsesfunksjonen er i endring framhever.

Astrid Næss Kjølholdt (Rose 1996) peker også på det fokuset som oppsto rundt offentlige ledere på 80-tallet når hun skal forklare lederorienteringene hun fant blant de nordiske kommunedirektørene. Selv om hennes gjennomgang av dette er svært overflatisk i forhold til Strand er hun relevant for denne oppgaven da de endrede forventningene til offentlige ledere er med på å forklare hennes datamateriale. Et datamateriale som også vil bli benyttet i denne oppgaven. Hun bruker ikke begrepet NPM, men de momentene hun nevner stemmer godt overens med Strands analyse. Næss

Kjøhlholdt nevner et generelt krav om mer aktiv ledelse i kommunene. I praksis vil det si en overgang fra å være politikkenes «tjener» og administrasjonens «kontrollør» til lederidealer inspirert fra privat sektor. Hun peker videre på at de nye idealene kom til uttrykk i stillingsannonser med ord som kreativitet, samarbeidsevne og evne til å motivere ansatte. Egenskaper som hun hevder ikke har vært etterspurt tidligere.

Ut fra det overstående later det til å være sannsynlig at ledelsesverdiene i offentlig sektor lenge har bestått av både byråkratiets- til ekspertorganisasjons verdier, men at trenden tydelig går mot en sterkere vektlegging av ekspertorganisasjons managementorientering, entreprenørens kreativitet og integratorens motivasjon. Det er viktig å presisere at denne oppgaven ikke måler NPM spesielt, og den derfor ikke vil kunne gi noen fullgod indikasjon på NPM verdier i annonsene. For eksempel fanges effektivisering og målstyring opp i ekspertorganisasjonsverdier, mens entreprenørfunksjonene og borgerkontakt hører hjemme i det åpne system. Til en viss grad vil også presiseringer av det formelle skillet mellom administrasjon og politikk fanges opp av byråkratiske verdier. Denne spredningen er ikke så underlig med tanke på at NPM ikke er én ledelsesteori, men et samlebegrep for flere ulike mer eller mindre formulerte teorier.

### **2.7.3 Fra ledelse til styring**

NPM slik det er beskrevet ovenfor kan sies å være en del av en større trend som innebærer en bevegelse fra styring til ledelse. Styring er da et begrep forbundet med de tre første tiårene av etterkrigstiden, en tid preget av planlegging og makrostyring ved hjelp av hierarkiske strukturer og sentraliserte beslutninger (Rørvik 2007). Styring er indirekte form av påvirkning som gjennom formelle strukturer og formaliserte prosedyrer og rutiner. En slik beskrivelse passer meget godt innenfor *byråkratiske verdier* i CVF. Fra 1970-tallet startet det en overgang fra styring til ledelse. Ledelse er i motsetning til styring desentralisert påvirkningsform. Det vil si at den er direkte, dialogbasert og gjerne utøvd i en relasjon mellom leder og ansatt. En slik forståelse av ledelse vil bli fanget opp ekspertorganisasjonsverdier som managementorientering og gruppeorganisasjonsverdier som dialog og medvirkning. Rørvik (2007:145) hevder at denne trenden snudde rundt århundreskiftet, og at det da startet en bevegelse fra ledelse tilbake til styring. Rørvik bruker her begrepet re-hierarkisering om den dalende interessen for ledelse og en giv for utforming av den vertikale styringsstrukturen. Han underbygger sine påstander med et studie av blant annet posten og televerket. Ledelsesoppskriftene som slo innover disse organisasjonene på 80-tallet er

beskrevet tidligere i oppgaven. På slutten av 90-tallet er derimot bildet et annet. Ledelsessatsingen er kraftig redusert og Telenor Corporate University er lagt ned. «People management» er på vei ut til fordel for kunnskapspåfyll. Samtidig gjør re-hierarkiseringen seg gjeldene gjennom økt fokus på formaliserte styringssystemer. Rørvik (2007) får også bekreftet sine antagelser gjennom et studie av konsulentbransjens endrede utbud av tjenester.

Rørvik hevder også at det re-hierarkiseringen kan gjenfinnes på personalfeltet (Human Relations-feltet). Han deler HR inn i en administrativ del, med oppgaver som rekruttering, lønn, opplæring osv., og en sosial del bestående av «softe» medarbeidernære oppgaver som motivasjon, holdningsskapende arbeid og konfliktløsning. Utover 1990-tallet fikk HR en strategisk funksjon og ble løftet opp på toppledernivå. Den nye var at HR skulle brukes som et virkemiddel for å realisere organisasjonens mål, ikke som et redskap for å forbedre de ansattes vilkår. Dette skillet vil ikke bli fanget opp i CVF, da gruppeorganisasjonsverdier omfatter både «soft» og strategisk HR.

#### **2.7.4 Hva skjer når nye ledelsesverdier skal tas i bruk?**

Selv om konseptlitteraturen, som ofte formidler de institusjonaliserte organisasjonsoppskriftene, hevder at endringer og tankegang raskt kan bli «installert» i de fleste organisasjoner, er det tre andre perspektiv jeg vil legge vekt på i denne oppgaven.

I et klassisk institusjonalistisk perspektiv vil en hevde at organisasjoner er «komplekse, verdibærende og integrerte institusjoner» som er motstandsdyktige mot rask og omfattende endring. Hvis nye ledelsesverdier blir forsøkt innført utenfra vil de raskt bli nøytralisert av organisasjonens bestående verdier og rutiner (Rørvik 2004). Også et i ny-institusjonalistisk perspektiv vil de verdier som kommer til uttrykk i offentlig artefakter som stillingsannonser få liten innflytelse på det daglige arbeidet. Ledelsesverdiene framstår mer som et svar på omgivelsens forventning om hva god ledelse er, enn på konkrete behov i organisasjonen. Det kan da oppstå en løs kobling mellom de uttalte forventningen og det arbeidet som faktisk ønskes skal bli utført (Rørvik 2004). Koblingen kan bli så løs at det er snakk om en frikobling mellom de signaler organisasjonen sender til omverden og hva som faktisk utføres. I følge disse teoriene vil eventuelle store svingninger i ledelsesforventningene i stillingsannonse si lite om det arbeidet som faktisk utføres der. Ikke dermed sagt at eventuelle funn er uten verdi, men de vil ha en begrenset betydning i «den virkelige verden»

En tredje mulighet er virusteorien. Den legger vekt på at organisasjonsteorier er språkliggjorte ideer som kommer inn i organisasjonen gjennom nye ord og begrep. Nettopp slike begrepne som denne oppgaven søker å måle. I det ny-institusjonelle perspektivet ovenfor forblir ord frikoblet fra arbeidet. Virusteorien argumenterer for at denne frikoblingen normalt sett ikke kan være permanent. Den gradvise endringen av de ord og begrep en bruker for å beskrive sitt arbeid vil på sikt prege arbeidet i seg selv. Denne tendensen forsterkes av den tidligere nevnte rasjonalitetsnormen. Inkonsistenser vil bli oppdaget og en rasjonell organisasjon kan ikke leve med å framstå som schizofren. Det begrepsmessige viruset kan derfor sies å gjennomgå en inkubasjonsperiode før den bryter ut og skaper nye aktivitetsmønster i organisasjonen (Rørvik 2004).

## ***2.8 Hypoteser – en kort oppsummering***

For å gjøre det helt tydelig hvilke hypoteser jeg vil undersøke i analysedelen og hva som er den forventede effekten har jeg oppsummert dette i tabellen nedenfor. Det er viktig å merke seg at noen av hypotesene har retning mot en av de fire CVF verdiene, mens andre er knyttet til generelt endrede verdier. Endringen vil da bli sett i forhold til de ledelsesverdier som dominerte i annonsene i 1976. Teorien tilsier at det burde være byråkratiske verdier, men det er empirien fra 1976 som vil definere hvilke verdier som representerer endring.

Hypoteser		Forventning	
H1:	Offentlig sektor medfører en vektleggelse av byråkratiske- og ekspertorganisasjonsverdier	F1:	Offentlig sektor er preget (i det minste historisk) preget av lovregulering og verdier som tilsier en vektleggelse av byråkratiske- og ekspertorganisasjonsverdier
H2:	Annonser utformet av konsulenter inneholder relativt sett flere ikke-byråkratiske verdier	F2:	Konsulenter er selgere av moteriktige organisasjonsoppskrifte. Byråkrati er ikke moteriktig.
H3:	Annonser utformet av konsulenter inneholder relativt sett flere nye verdier	F3:	Dahler-Larsen finner at konsulentmedvirkning medfører et større innslag av «change agent» verdier. Gruppeorganisasjonsverdier representerer endring, noe som passer godt med konsulenter som selgere av mote
H4:	Økt organisasjonsstørrelse fører til økt innslag av byråkratiske verdier	F4:	I følge kontigensteorien fører økt størrelse til horisontal og vertikal spesialisering, formalisering og økt administrativ intensitet
H5:	Jo dårligere kommunalt driftsresultat, jo flere verdier knyttet til endring i annonsene	F5:	Press på økonomien er en omgivelsefaktor i forhold til kontigensteorien, og burde føre til endringer i ønsket ledelse
H6:	Jo større andel av befolkningen som er 15 år og yngre, jo flere verdier knyttet til endring i annonsene	F6:	En stor andel «kostnadskrevende innbyggere» er en omgivelsefaktor i forhold til kontigensteorien, og burde føre til endringer i ønsket ledelse
H7:	Jo større andel av befolkningen som er 80 år og eldre, jo flere verdier knyttet til endring i annonsene	F7:	En stor andel «kostnadskrevende innbyggere» er en omgivelsefaktor i forhold til kontigensteorien, og burde føre til endringer i ønsket ledelse
H8:	Jo større økning i andelen av befolkningen som er 15 år og yngre, jo flere verdier knyttet til endring i annonsene	F8:	Strekt økende behov i befolkningen er representerer utstabile omgivelser, noe som i følge kontigensteorien burde føre til endringer i ønsket ledelse
H9:	Jo større økning i andelen av befolkningen som 80 år og eldre, jo flere verdier knyttet til endring i annonsene	F9:	Strekt økende behov i befolkningen er representerer utstabile omgivelser, noe som i følge kontigensteorien burde føre til endringer i ønsket ledelse
H10:	Annonser utformet av kommuner med en svak tilstedeværelse av sosialistiske partier i kommunestyret inneholder flere byråkratiske verdier	F10:	Mange av organisasjonsendringene som kom fra 80-tallet og utover har mer til felles med høyresidens liberalistiske verdier enn sosialistiske verdier

Tabell 5: Oppsummering av hypoteser

## 3.0 Metode

### 3.1 undersøkelsesdesign

Mitt valg av undersøkelsesdesign er bestemt av de to problemstillingens innhold. De er begge klare i den forstand at både enheter og variabler er definert gjennom teori. Verdiene er basert på teori, men konkretisert gjennom et kvalitativt forstudie. Målet har ikke vært å framskaffe nye variabler eller ukjente verdier, men snarere å teste og nyansere eksisterende teori og empiri. Selv om de ulike elementene er kjente, mener jeg at sammensetningen av dem gir en ny innfallsvinkel.

Tidsseriestudier av kommunedirektør stillinger er gjort før og flere av oppgavens variabler er blitt benyttet til dette formål. Det er oppgavens bruk og tilpasning av CVF som analytisk verktøy som er nytt i denne sammenhengen. Videre er oppgavens problemstillinger henholdsvis beskrivende og forklarende. Oppgavens første problemstilling stiller utelukkende beskrivende spørsmål: *Hvorvidt, hvor mye og i hvilken retning*, mens den andre problemstillingen stiller et annet type spørsmål: *Hva kan forklare?* Dette er da en forklarende problemstilling som spør etter et kausalforhold mellom ulike variabler. Til denne problemstillingen har jeg som vist ovenfor utviklet hypoteser om hvordan jeg forventer at de uavhengige variablene vil påvirke de avhengige. Gjennom den empiriske studien skal så disse falsifiseres eller bekreftes. Den siste egenskapen ved problemstillingene som må beskrives, er at de legger opp til en generalisering. For å få til det må undersøkelsen gå i bredden og undersøke mange enheter, altså et ekstensivt design (Jacobsen 2000:73). Dette er ikke den eneste måten jeg kunne ha løst denne oppgaven på. Hvis jeg var mer interessert i kunnskap om et fenomen i undersøkelsen som ledelse og endring kunne jeg ha valgt et intensivt design. Ved å gå dyp inn i et fåtall enheter ville nok den interne gyldigheten i oppgaven blitt høyere. Min forståelse av fenomenene ville blitt mer nyansert og «sannere», samtidig kunne jeg også studert forholdet mellom undersøkelsesenheter og konteksten. Ved å velge et ekstensivt design har jeg bevisst valgt å fokusere mindre på den interne gyldigheten for å kunne øke den eksterne gyldigheten. Gitt ubegrenset med ressurser ville det ikke vært nødvendig med noen avveining mellom intern og ekstern gyldighet.

Det ekstensiv designet henger i stor grad sammen med med kvantitativ metode. For å oppnå systematikk i det store datamaterialet jeg har samlet inn, har jeg omkodet ord til tall for å kunne behandle dem statistisk. Dette valget legger sterke føringer på datainnsamlingen. I motsetning til den kvalitative metoden som er åpen og strukturerer informasjonen først etter at den er samlet inn,

er den kvantitative metoden lukket. Det vil si at variabler og verdier må defineres på forhånd, dvs. en høy grad av struktur. Metoden kritiseres for å mangle fleksibilitet og at den lett får et overfladisk preg da en ofte kun måler det som er enkelt å måle (Jacobsen 2000:119). Som ovenfor gjelder det også her et avveining mellom intern og ekstern gyldighet. Samtidig tror jeg at de teorier jeg har har redegjort for ovenfor burde være et godt utgangspunkt for relevante variabler og et utgangspunkt for konkrete verdier. Oppgavens interne gyldighet hviler således på det teoretiske fundamentet. Samtidig er det alltid en fare å ende opp med en undersøkelse med høy ekstern gyldighet og et analyseverktøy som ikke klarer å fange opp tilstrekkelig med relevant informasjon fra enhetene. Faren er spesielt stor i denne oppgaven da de begrep som brukes for å beskrive ledelsesverdier må antas å ligge i spenningsfeltet mellom det teoretiske plan og de ord som faktisk brukes i stillingsannonsene. Jeg har derfor foretatt en kvalitativ forstudie for å kontrollere at mine variabler og verdier virkelig er i stand til måle endring i ledelse. Jeg vil komme tilbake til denne forstudien under kapitlet om innholdsanalyse.

Den siste dimensjonen i oppgavens undersøkelsesdesign som må avklares er om det skal være beskrivende eller forklarende. Problemstillingene er både beskrivende og forklarende, og datamaterialet som samles inn må således kunne brukes for å svare på begge. Det vil i praksis si at det er det forklarende aspektet som blir avgjørende, da beskrivelser kan trekkes ut fra dette, men ikke omvendt. For å kunne snakke om et forklarende design er det tre krav som må være oppfylt (Jacobsen 2000:95).

*1) Det må være samvariasjon mellom det vi antar er årsaken, og det vi antar er virkningen.*

Gjennom hypotesene til den andre problemstillingen mener jeg å kunne teste og eventuelt oppfylle dette kriteriet

*2) Årsak må komme før virkning i tid*

Dette vil i praksis si at en må kunne måle endringer i de uavhengige variablene over tid for å forstå deres innvirkning på den/de avhengige variabeln(e.) Da jeg har benyttet meg av en tidsserie studie, vil jeg hevde at også dette punktet mener jeg er oppfylt.

*3) Kontroll for alle andre relevante forhold*

Dette punktet oppfylder oppgaven ikke. Det vil ikke være mulig å si noe sikkert om kausalsammenhenger ut fra de dataene jeg kommer til å samle inn. Da jeg ikke har lagt opp til et eksperimentalt design med en kontrollgruppe (noe som ville vært svært vanskelig med denne

oppgavens undersøkelsesenheter) vil det være umulig å kontrollere for alle andre relevante forhold. Mulige påvirkningsfaktorer i forhold til kommunal sektor er nærmest talløse. Det vil si at selv om oppgaven har et forklarende design, kan jeg ikke bruke begrepet kausalitet. Samtidig er hypotesene utledet fra teori og empiri, og bekreftelse eller avkreftelse av disse vil få teoretiske implikasjoner. Gjennom teoridelen har jeg forsøkt å legge grunnlaget for å kunne avdekke prosesser og mekanismer som fører til endring, og gjennom det til en viss grad kunne si noe om sannsynlig årsak og virkning. Det er altså teoriens påstand om hvorfor endringer skjer, og hvilket forhold ulike fenomen har til hverandre, jeg vil teste. Dette vil ikke bli gjort som en kausalsammenheng i data, men som en sannsynliggjøring av enkelte teorier gjennom samvariasjon med forventede variabler. I sum vil jeg hevde at designet er pålitelig, i den forstand at det er godt tilpasset problemstillingen.

Den analytiske behandlingen av oppgavens datamateriale har lenge voldt meg hodebry. På den ene siden har jeg til å samlet inn avhengige og uavhengige variabler på høyeste målenivå. Variabler som nærmest ber om å bli analysert ved hjelp av multipl regressjonsanalyse. På den andre siden er det flere kompliserende faktorer å ta hensyn til. For det første er N begrenset til 240, antallet stillingsannonser for hvert tiår er jo gitt. For det andre har jeg et mål om å teste alle relevante hypoteser både på alle casene samlet, på det enkelte land og innad i årsklassene. Et slikt ønske gjorde fort regresjonsanalyser til et lite realistisk alternativ da N ville synke dramatisk. Jeg har istedenfor valgt å basere meg på krysstabeller. Selv om det umiddelbart virker motstridende å skulle omkode alle variablene som i utgangspunktet befant seg på høyeste målenivå, mener jeg at dette har tre store fordeler. For det første vil det muliggjøre en analyse av grupper av case med relativt liten N. For det andre vil en grovinndeling av oppgavens variabler kunne kompensere for det faktum at en del offisiell statistikk føres noe ulikt. For det tredje kan krysstabellene avsløre mindre endringer og ikke minst ikke-lineære samvariasjoner og tendenser. Dette punktet er viktig da mine undersøkelsesenheter er litt spesielle. Jeg har samlet inn så godt som hele universet av stillingsannonser for hvert tiår. De funnene jeg måtte finne er således gyldige for det som var av stillingsannonser etter rådmenn for de aktuelle årene. Dette er noe hverken regresjon eller bivariat korrelasjonsanalyse kan ta høyde for. Krysstabellene er også relativt enkle å tolke og presentere.



### **3.2 Valg av undersøkelsesenheter**

Denne oppgavens undersøkelsesenheter er stillingsannonser etter kommunedirektører. Jeg ser på kommunedirektørstillinger som svært relevante for å måle endrede forventninger til ledelse av to grunner. Kommunedirektører er direkte underlagt politiske organ, og utformingen av en jobbannonse vil være et politisk anliggende (i den grad utformingen av annonsen er satt bort er det også et viktig politisk signal om ledelse). Nærheten til politikken burde tilsi at kommunedirektørstillinger raskt vil bli preget av nye ideologiske strømninger. Videre er det grunn til å anta at utformingen av kommunedirektørstillinger også sender et bevisst symbolsk budskap fra politiske organ om hva slags ledere en ønsker, noe som igjen over tid burde gjøre seg gjeldene i resten av det kommunale systemet, jfr. Dahler-Larsen. Kommunedirektører finnes i alle de skandinaviske landene, i kommuner av alle størrelser og med ulike politiske sammensetninger, noe som har sterke positive implikasjoner for den eksterne gyldigheten. Jeg har også samlet inn samtlige stillingsannonser for de respektive tiårene. Det vil si at det i utgangspunktet ikke er noen forskjell den teoretiske og faktiske pollusjonen. De resultater jeg kommer fram til er således gyldig for samtlige stillingsannonser i 1976, 1986, 1996 og 2006. Deres generaliserbarhet utover dette er vanskelig å avklare. Stillingsannonsene er tilfeldige i den forstand at jeg ikke har noen garanti for at de er representative for den større populasjonen av kommuner. Jeg har ikke gjennomført noen frafallsanalyse mot alle skandinaviske kommunene som ikke rykket inn annonser i de respektive årene. I sum fører mitt utgangspunkt til at jeg med stor grad av sikkerhet kan uttale meg om de 6 til 7 % av kommunene som hvert år rykket inn en annonse, og i utgangspunktet er det kun disse jeg vil og kan uttale meg i forhold til funn i analysedelen.

Som jeg har redegjort for tidligere er det endel strukturelle forskjeller mellom de administrative toppsjefene i Skandinavia. Blant annet er det bare i Norge at denne stillingen er regulert ved lov. Dette medfører blant annet at det kun er i Norge at stillingen har samme betegnelse innenfor det tidsrommet jeg har undersøkt. Det overordnede kriteriet for at en stillingstittel skal tas med i datamaterialet er hvorvidt den gjelder kommunens øverste/ledende tjenestemann. De tre vanligste titlene: Rådmann, kommunedirektør og kommunaldirektør oppfyller uten videre dette kravet. For Danmarks del har jeg også tatt med begrepet kærner, da det går tydelig fram at det er snakk om den ledende tjenestemannstillingen. I Sverige er det stor variasjon i begrepsbruken. For å få klarhet i de ulike begrepene har jeg vært i kontakt med Gunnar Gidenstam ved Sveriges Kommuner och landsting (personlig kontakt). De begrepene som lettest kan sammenlignes med rådmann og kommunedirektør er kommunchef og kommunedirektör. Med noen unntak, som ikke gjenfinnes i

oppgavens datamateriale, betegner disse titlene kommunens ledende tjenestemann med et forvaltningsovergripende ansvar. En annen mye brukt tittel er kanslichef. Dette betegner formelt sett en støttefunksjon for kommunestyrelsens forvaltning (KS). I et slik system finnes det ingen overordnet tjenestemann og KS har det dirkede ansvaret for de ulike forvaltningne. Jeg har valgt å inkludere denne tittelen da kanslichefen, på tross av et begrenset formelt ansvarsområdet, i mange tilfeller fungerte som en en ledende tjenestemannen. Fire andre titler som jeg også har tatt med er forvaltningsdiretør, direktør organisasjonschef og stadsdirektør. Kriteriet er igjen at det går tydelig fram av beskrivelsen at det er snakk om den øverste tjenestemannen Alle disse titlene har blitt kodet som en egen verdi.

### **3.3 Datainnsamling**

#### **3.3.1 Innholdsanalyse**

Jeg vil som tidligere nevnt basere meg på jobbannonser som datagrunnlag. Det vil si at jeg må gjennomføre en innholdsanalyse, noe som i følge Holsti definerer på følgende måte: «*Content analysis is any technique for making inferences by objectively and systematically identifying specified characteristics of the messages* (Siterit i Bryman 2004:182) Bryman (2004) hevder at innholdsanalyser er en god metode å måle et fenomen over tid på og den er nært knyttet til et kvantitativt design, noe som gjør den velegnet til denne oppgaven. Undersøkeren kan ikke påvirke kilden, og jobbannonseene er ikke skrevet med tanke på at jeg eller noen andre skal analysere dem. Som det framgår av definisjonen er metoden i tillegg objektiv, i den forstand at den er åpen og relativt lett repliserbar. Den er også systematisk, da den handler om å anvende regler på en konsekvent måte. Et viktig poeng med definisjonen er formuleringen «*identifying specified characteristics*». I motsetning til Berelson sin definisjon som vektlegger det åpenbare innholdet i teksten, åpner Holsti for å analysere det som ligger skjult bak de åpenbare indikatorene. Definisjonen åpner altså for å lete etter temaer og ideer i teksten, noe jeg skal komme tilbake til. Objektiviteten og systematikken skal i utgangpunktet redusere forskerens påvirkningen av fordommer, på en slik måte at en annen forsker presentert med det samme datamaterialet og de samme reglene ville komme fram til det samme resultatet. Jeg mener at dette er med på å styrke oppgavens troverdighet, men det er samtidig mange potensielle fallgruver med denne metoden. Blant annet kan det bli vanskelig å overholde idealet om kun å ta hensyn til på forhånd definerte ord

og uttrykk under kodingen av datamaterialet. Det er vanskelig å ikke bruke sin kunnskap til å plukke opp underliggende betydninger og uttrykksformer som en tror har en betydning, men som ikke er tilordnet en verdi. Selv om en skulle greie å strengt følge reglene kan det hende at unntakene blir så mange at en går glipp av så mye informasjon at den interne gyldigheten blir for lav. Det er en fare for at kodingen blir styrt av det som er målbart framfor det som er teoretisk signifikant. I forlengelsen av dette hevder Bryman (2004) at innholdsanalyser ofte er teoretisk tomme. På dette punktet tror jeg at mitt teoretiske fundament kan være med på å styrke oppgavens troverdigheten ved å styre datainnsamlingen mot det som er teoretisk signifikant.

Den største utfordringen i denne oppgaven er operasjonaliseringen av de avhengige variablene; Forventninger til ledere slik de framstår i CVF. Quinn har selv skrevet om hvordan en kan benytte CVF som verktøy i forhold til å analysere lederroller (Quinn, Hoojberg & Denison:1995) og kommunikasjon (Quinn, Hildebrandt, Rogers, Thompson:1991). Disse artiklene er både teoretiske og praktiske, og har således vært et godt utgangspunkt for operasjonaliseringen. For å operasjonalisere CVF for denne oppgavens undersøkelsesenheter har jeg benyttet meg av flere innfallsvinkler. De mest sentrale kildene til konkrete verdier har jeg hentet fra Quinn selv, Strand og Næss Kjøholdt sine beskrivelser av de ulike dimensjonene i CVF har også vært veldig nyttige. Samtidig har også benyttet meg av de teoriene som jeg plasserte inn i CVF skjemaet tidligere. Denne operasjonaliseringen har jeg vist med figurer i kapittel 2.4. Selv om disse innfallsvinklene genererer en god del konkrete ord, så inneholder de faktiske jobbannonse lang flere relevante ord og uttrykk som ikke direkte kan gjenfinnes blant de nevnte verdiene. Operasjonaliseringen trenger altså en måte å fange inn så mange som mulig av de relevante ordene. Her har jeg fulgt Holsti i hans åpning for å finne emner og temaer i teksten. Det vil si at min tilnærming til annonsene har vært tolkende i et forsøk på å forstå det underliggende innholdet. Her fungerer CVF sin grove inndeling av ledelse etter fleksibelt eller stabilt fokus og internt eller eksternt fokus ypperlig som tolkningsnøkkel som kan fange opp ord og uttrykk som fort kunne gått tapt. Samtidig har jeg forsøkt å vært veldig bevisst på å opprettholde den objektive og systematiske framgangsmåten. For å få til dette, har jeg analysert stillingsannonse to ganger.

Først forsøkte jeg å fange inn så mange verdier som mulige under hver dimensjon gjennom en kvalitativ forstudie av samtlige annonser. Utgangspunktet for forstudien var alle de konkrete ordene som CVF med nevnt innhold genererte, og den vertikale internt/eksternt fokus og horisontale fleksibilitet/stabilitet. Jeg kunne gjenkjenne en god del av ordene og uttrykkene i annonsene mer eller mindre ordrett fra teorien. Eksempelvis det å sette mål eller skape motivasjon. Mange ord var

også varianter av de kjente ordene, og kunne således plasseres ganske lett. Samtidig var det mange ord og uttrykk som måtte analyseres i forhold til meningsinnhold. Det vil si at jeg har vurdert ord og uttrykk, og fortløpende tilordnet dem til et av de fire hjørnene i CVF. Tilordningen har skjedd etter en ren vurdering av ordet der det var naturlig, eller en helhetlig vurdering, hvis ordet gang på gang dukket opp i sammenheng med et annet ord som allerede var plassert. Noen av de største problemene med dette er at ord endrer betydning i ulike kontekster, språk og tidsepoke, og at det er ikke rett fram å vite hvor mange ganger en skal telle for eksempel ordet motivasjon hvis det viser til å motivere både medarbeidere og ledergruppen. På bakgrunn av spørsmålene som dukket opp underveis utviklet jeg derfor et sett med hierarkiske regler for å sørge for en så likeartet koding som mulig. Både reglene og plasseringen av ord og uttrykk var gjenstand for revurdering og justering gjennom hele forstudien. Tilslutt endte jeg opp med 10 overordnede regler for koding, definisjoner på ukjente ord og over 12 A4 sider med ord og uttrykk plassert i forhold til CVF. Det er et høyt antall ord, men det inneholder mange varianter av samme ord på ulike språk og i ulike sammenhenger, og en noen av ordene er plassert i en eksempelsetning for å tydeliggjøre konteksten. Noen få ord er også klassifisert med flere CVF verdier. Disse har da en spesifisert kontekst, og hvis det ikke klart kunne plasseres i noen av de spesifiserte kontekstene ble det forkastet.

Det er viktig å understreke at jeg har holdt meg til et deduktivt design i så måte at det er det teoretiske grunnlaget som hele tiden har ligget til grunn for hvilken verdi det enkelte ord har blitt tildelt. Samtidig vil jeg hevde at det kvalitative aspektet som ligger i det å plassere ord som ikke direkte gjenfinnes i teorien, ord som brukes ulikt i de skandinaviske landene og ord som må oversettes og sees i sammenheng med kontekst, er med på å heve oppgavens interne gyldighet. Selv om det ikke er en komplett kvalitativ studie, mener jeg at den gir noen av metodetrianguleringens fordeler.

Etter å ha endelig utarbeidet kodeboken, som også inneholdt de variablene og verdiene jeg skal gjennomgå i neste delkapittel, gjennomførte jeg så en kvantitativ analyse av annonsene. Da både den kvalitative og kvantitative analysen innebar å fysisk merke ord før jeg telte dem, hadde jeg to sett med kopier slik at den kvantitative analysen ikke skulle bli influert av den kvalitative markeringen. For å styrke oppgavens troverdighet har plasseringen av ord og uttrykk fra forstudien konsekvent blitt behandlet som endelig, og de definerte reglene for koding har blitt overholdt strengt. Mitt mål er som tidligere nevnt at en annen forsker skal kunne bruke min kodebok på det samme datamateriale og komme fram til det samme resultatet.

Foruten CVF verdier tok innholdsanalysen også for seg antall ord totalt i annonse, antall ord brukt på å profilere kommunen og utformer av annonsen. Disse oppgavene trengte ingen forstudie. Antallet ord er rett og slett det totale antallet ord fra overskrift til kontaktinformasjon, samtlige ord i annonsen. Profilering krevde litt mer skjønn, men omfattet i mange av tilfellene en introduksjon til annonsen, gjerne skilt fysisk fra hovedteksten. Sagt på en annen måte, det som grovt sett var igjen det som er igjen hvis en ser bort fra stillingsbeskrivelsen og kontaktinformasjon. Tittel på den som søkes ansatt er også registrert som en ordinalvariabel i tillegg til kommunenavnet og nasjonstilhørigheten. Ønsket utdanning er registrert over flere variabler, en for hver utdanning og kun en verdi, ja (eller missing). Ønsket Erfaring registrert ut fra samme prinsipp.

I sum har jeg hentet ut syv forholdstallsvariabler fra annonsene som alle er fylt med en tallverdi fra null og oppover som markerer hvor mange ganger ord som kan tilknyttes en av de syv ble nevnt i annonsen. I tillegg til dette en god del variabler på et lavere målenivå.

### **3.3.2 Variabler som ble hentet utenfor annonsene.**

Felles for variablene som ikke ble hentet fra annonsen er at i forhold til CVF verdiene er uavhengige. De kommer alle logisk sett før i tid i forhold til jobbannonsen og de forventninger som blir uttrykket der. Disse variablene er alle basert på statistisk materiale om den kommunen som rykket inn annonsen. «innbyggertall» er samlet inn ubehandlet rådata, mens for variabler som «andel av befolkningen under 16 og over 79 år», «netto driftsresultat» og «politisk flertall», har jeg omkodet rådataene til prosent.

Det politiske flertallet har i likhet med variablene ovenfor blitt samlet inn på forholdstallnivå (fra 0 til 100) etter venstre-høyre dimensjonen. For Norges del er dette definert som summen av AP og SV sin prosentmessige oppslutning ved det foregående valget i forhold til annonsene. For Sveriges del er det Vänsterpartiet og Socialdemokraterna og for Danmarks del Dansk Folkeparti og .0 betyr at partiene på venstresiden samlet sett oppnådde 0% av stemmene ved kommunestyrevalget forut for stillingsannonsen. 100 betyr således at venstresiden oppnådde 100% av stemmene ved kommunestyrevalget. Kommunenes netto driftsregnskap har vært en utfordring da de ulike regnskapssystemene gjør det vanskelig å sammenligne på tvers.

Opgaven inneholder flere variabler foruten de som er nevnt til nå. «År» består naturlig nok av

1976, 1986, 1996 og 2006, i tillegg kommer den første svenske tidsseriene fra 1978. I alle analysene er denne kodet om til å være en del av 1976 verdien. «Nasjonstilhørighet» inneholder verdiene Norge, Sverige, Danmark og Grønland. Grunnen til at jeg valgte å registrere Grønland som en egen verdi er ulikheter i lovgivningen i forhold til Danmark. Samtidig har datamaterialet vist at forskjellene mellom Danmark og Grønland er minimale hva ledelsesverdier angår. I analysen vil jeg derfor benytte en omkodet variabel der Danmark og Grønland er registret sammen. For mer detaljer se kodemanualen, vedlegg 1.

### **3.4 Kilder og representativitet**

Jobber utlyses gjennom mange kanaler, og en god del utlyses aldri. Mitt valg av kilder er således sentralt for oppgavens eksterne gyldighet og pålitelighet. Hvis kildene ikke er representative for det totale antallet kommunedirektørjobber kan jeg godt ende opp med en oppgave med brukbar intern validitet i forhold til de enhetene jeg ser på, men i forhold til problemstillingen og bakgrunnen for valget av et ekstensivt design, står og faller oppgaven på om funnene kan generaliseres. En generalisering på grunnlag av lite representative kilder vil gjøre oppgaven lite troverdig.

I likhet med Bryman (2004:381) har jeg lagt tre kriterier til grunn for mitt valg av kilder. For det første må kilden være autentisk, dvs at det ikke må være noen tvil om hvor jobbannonseren kommer fra, og at den er ekte. Det andre kriteriet er kredibilitet, at dokumentet ikke inneholder feil eller endringer. Disse to kriteriene har ikke vært vanskelig å oppfylle for jobbannonserne jeg har tatt for meg. Når kildene først var valgt ut, fantes det komplette årganger tilgjengelig; på papir, i opptrykk og på mikrofilm. Kildene ble samlet inn på universitetsbiblioteket i Kristiansand, Oslo, Göteborg og København, og på nasjonalbiblioteket. Jeg er ikke i tvil om de arkiverte publikasjonene er autentiske eller kredible. Det siste kriteriet handler om representativitet; altså er det utvalgte materialet typisk for, eller et unntak fra den større teoretiske populasjonen?

For kommunedirektører sin del er ikke representativitet noe problem. Alle utlysninger av kommunedirektørstillinger er offentlige, og for Norges del trykkes i dag samtlige i Kommunal rapport (tidligere kommunalt tidsskrift), som jeg har basert meg på. For årgangen 1976 var det kun to kommuner som benyttet seg av Kommunalt tidsskrift for å annonsere etter rådmenn. Jeg har for dette året benyttet meg av Norsk lysningsblad. Dette vil jeg anse som en sikker kilde, da det reelt sett ikke var noen andre aktuelle fora å annonsere i. Jeg gjenfant de to annonsene fra Kommunalt

tidsskrift ordrett i Norsk lysningsblad, noe som tyder på at samtlige kommuner benyttet seg av denne kanalen. Jeg vil ikke foreta noe utvalg av annonser etter rådmenn, men ta for meg samtlige for årene 1976, -86, -96, -06. Slik sett vil jeg få et helt representativt bilde av de nevnte årene. Denne representativiteten er basert på en tanke om at hver kommune betyr like mye, men det er ikke gitt at dette er den eneste måten å se det på. Hvis en for eksempel antar at Oslo er toneangivende i forhold til endringer, vil det være et tap for datasettet hvis Oslo ikke er med. Jeg har tidligere argumentert for at annonser etter rådmenn har implikasjoner for ledelse generelt i kommunen. Rådmannen i Oslo «representerer» da over hunder ganger flere ledere enn rådmannen i en liten kommune. Jeg mener at denne svakheten veies da det gjør det enklere å sammenligne enhetene på tvers, og for å gjøre utvalgsriteriene helt konsekvente.

For Danmark sin del har jeg benyttet meg av Danske Kommuner. I likhet med Norge blir alle kommunaldirektørstillinger ol. publisert der. I følge Peter Dahler-Larsen kan Danske Kommuner benyttes som en institusjonelt autoritativ kilde (personlig kommunikasjon) Når det gjelder datamaterialet for Sverige er det ikke så rett fram. Gidenstam anbefalte «Dagens Samhälle» som kilde. Denne publikasjonen tilsvare på mange måter «Danske Kommuner» og «Kommunalt tidsskrift», men i motsetning til disse har jeg ingen garanti for at samtlige kommundirektørstillinger er utlyst der. Samtidig har datainnsamlingen vist at antallet aktuelle annonser i «Dagens Samhälle» er nesten identisk med antallet i «Danske Kommuner». Henholdsvis 71 og 75, noe som stemmer godt med det faktum at Sverige og Danmark gjennom oppgavens periode har et nesten identisk antall kommuner. Et annet problem med «Dagens Samhälle» er at den startet opp i 1978. Jeg forsøkte å finne andre kilder for 1976 og lette gjennom en halv 76-årgang av det svenske utlysningsbladet, uten å finne en relevant annonse. Sverige avviker derfor fra de øvrige landene med to år for annonsene fra 1976. Jeg vil likefullt anta at de svenske annonsene er sammenlignbare med de norske og danske. Tidforskjellen er relativt liten, og i følge både Strand og Rørvik er dette en periode som preges av mer stabilitet enn senere i oppgavens tidsperiode.

Et siste moment angående annonsene er bruken av Internett i 2006. I forhold til antall annonser fra 2006 har jeg all grunn til å anta at samtlige kommuner fortsatt utlyser kommundirektørstillingene i de nevnte kilder. Problemet er at en god del av disse annonsene er svært kortfattede «teasere» med en nettadresse en kan oppsøke for mer informasjon. Jeg har derfor vært i kontakt med samtlige kommuner og rekrutteringsbyråer som har annonsert ved hjelp av en «teaser» og bedt om å få tilsendt den stillingsbeskrivelsen som søkerne fikk tilgang til. For Norges del har jeg fått tilgang til samtlige utfyllende annonsetekster og for Sveriges del har jeg fått tilgang til 17 av 20. Av de danske

annonsene har jeg fått 10 av 14. Jeg har kun analysert de utfyllende annonsene, noe som har medført at jeg mangler tre annonser fra Sverige og 4 fra Danmark fra 2006. Eneste unntaket fra denne regelen er de utfyllende annonsene som ikke inneholder noen presentasjon av kommunen, mens avisannonsen gjør det. Da har jeg talt med profileringen fra avisannonsen. For Danmark er situasjonen annerledes. Samtlige annonser fra 2006 er på en helside og inneholder nettside en kan oppsøke for å en utfyllende beskrivelse av stillingen. Med unntak av tre annonser inneholder de danske avisannonsene ingen ord som kan knyttes til CVF. De for det meste rene presentasjoner av kommunen. De tre som inneholder noen CVF verdier, gjør det i veldig liten grad, men som jeg skal komme tilbake til under analysedelen inneholder de elektroniske utgavene (mer enn) nok CVF verdier.

Ved siden av stillingsannonsene har jeg også som nevnt benyttet meg av offisiell statistikk (Bryman 2004:200-216). For samtlige kommuner har jeg funnet innbyggertallet på det årstallet annonsen ble publisert. Tallene har jeg hentet fra de respektive lands offisielle statistikkbyråer ([www.ssb.no](http://www.ssb.no), [www.dst.dk/](http://www.dst.dk/), [www.scb.se](http://www.scb.se)). For norske kommuner sin del har jeg også innhentet tallmateriale på kommunes netto driftsresultat og det prosentmessige resultatet av foregående valg i forhold til annonsene. Jeg antar at dataene fra de statlige statistikkbyråene er troverdige, og at slike data burde være så verdifulle som det mulig å bli. Jeg kan ikke se noen grunn til å skulle problematisere bruken av dem.

### ***3.5 Prinsippene bak den statistiske analysen***

Ut i fra datamaterialet mitt er det veldig mye som kunne vært testet, i svært mange kombinasjoner. Det har derfor vært et viktig prinsipp for meg å være teoristyrkt i min omgang med datamaterialet. Det er derfor jeg har gjort det tydelig hvilke hypoteser jeg skal teste og hva som er dere forventede forklaringskraft.

Den analytiske behandlingen av oppgavens datamateriale har lenge voldt meg hodebry. På den ene siden har jeg til å samlet inn avhengige og uavhengige variabler på høyeste målenivå. Variabler som nærmest ber om å bli analysert ved hjelp av multippel regresjonsanalyse. På den andre siden er det flere kompliserende faktorer å ta hensyn til. For det første er N begrenset til 240, antallet stillingsannonser for hvert tiår er jo gitt. For det andre har jeg et mål om å teste alle relevante hypoteser både på alle casene samlet, på det enkelte land og innad i årsklassene. Et slikt ønske



gjorde fort regresjonsanalyser til et lite realistisk alternativ da N ville synke dramatisk. Jeg har istedenfor valgt å basere meg på krysstabeller. Selv om det umiddelbart virker motstridende å skulle omkode alle variablene som i utgangspunktet befant seg på høyeste målenivå, mener jeg at dette har tre store fordeler. For det første vil det muliggjøre en analyse av grupper av case med relativt liten N. For det andre vil en grovinndeling av oppgavens variabler kunne kompensere for det faktum at en del offisiell statistikk føres noe ulikt. For det tredje kan krysstabellene avsløre mindre endringer og ikke minst ikke-lineære samvariasjoner og tendenser. Dette punktet er viktig da mine undersøkelsesenheter er litt spesielle. Jeg har samlet inn så godt som hele universet av stillingsannonser for hvert tiår. De funnene jeg måtte finne er således gyldige for det som var av stillingsannonser etter rådmenn for de aktuelle årene. Dette er noe hverken regresjon eller bivariat korrelasjonsanalyse kan ta høyde for. Krysstabellene er også relativt enkle å tolke og presentere.

### **3.6 Styrker og svakheter**

Jeg har drøftet og oppsummert oppgavens styrker og svakheter gjennom tre sentrale begrep; Intern gyldighet, Ekstern gyldighet og troverdighet.

Uten en god intern gyldighet vil det hjelpe lite om resultatene er aldri så imponerende. På grunn av undersøkelsesdesignet har den interne gyldigheten blitt en utfordring for denne oppgaven. Med et ekstensivt design basert på kvantitative data vil det alltid være vanskelig å vite om en virkelig måler det en tror en måler. Oppgaven er fundert på en spesifikk teori, men den står eller faller ikke på denne teoriens gyldighet alene. Jeg har også brukt andre teorier som passet inn i det generelle skjemaet for å belyse de sentrale fenomenene fra flere sider. For å teste gyldigheten av teoriene, variablene og verdiene har jeg foretatt et kvalitativt forstudie for å styrke den interne gyldigheten.

Gjennom at jeg på forhånd har definert og gjort tilgjengelig kodeark og kodemanual ønsker jeg å styrke oppgavens troverdighet. I og med at mine case også er allment tilgjengelige vil det være lett å ettersjekke mine data. Innholdsanalysen som metode har også den fordelen at forskeren ikke kan påvirke kilden. Det at respondenter kan ha interesse av å svare strategisk vil normalt sett være en utfordring for troverdigheten. I dette tilfellet er annonsørens forsøk på å framstå i et godt lys en del av analysen, da den symbolske dimensjonen er vel så interessant som den instrumentelle. Selv om det er mange elementer ved den kvantitative og ekstensive metoden som skaper et bilde av troverdighet (etter et positivistisk ideal), er det en viktig faktor til, den menneskelige. Utviklingen

av kodearket og manualen har vært krevende, og store feil her vil kunne svekke hele oppgavens troverdighet. Det har også vært svært mange annonser å kode. Arbeidsmengden kan gjøre det vanskelig å få tid til å dobbeltsjekke, og jeg har ingen garantier for at feilkoding ikke har sneket seg inn. En så enkel ting som feiltasting kan komme til å skape lite troverdige funn.

I forhold til pålitelighet stiller Jacobsen (2000:73) spørsmål om undersøkelsesopplegget påvirker de resultatene en kommer fram til. Svaret for denne oppgaven sin del må bli ja. Valg av teori har utelukket en del dimensjoner, og funnene bærer nødvendigvis preg av dette. En kvantitativ og ekstensiv innholdsanalyse fokuserer på det generelle og mer kontekstløse elementer enn en kvalitativ og intensiv tilnærming. De klare hypotesene og den høye graden av struktur har lukket undersøkelsen for uventede elementer. Alle metodologiske valg påvirker resultatet, men det er jo også deres funksjon. Målet har ikke vært å fange inn hele virkeligheten, kun den delen som er interessant i forhold til kunne svare på problemstillingen. Alle de nevnte valg har stått mellom komplementære goder, som av partiske årsaker ikke kan kombineres. I arbeidet med oppgaven har det vært svært viktig å hele tiden være klar over hvordan de valgene en tar påvirker resultatene, og i dette delkapittelet har jeg også gjort det eksplisitt kjent for leseren.

## **4.0 Analyse**

### ***4.1 Forventninger til kommunedirektører har endret seg***

Jeg vil som beskrevet tidligere starte med å svare på: *«Hvorvidt, hvor mye og i hvilken retning har forventningene til den administrative topplederen i de skandinaviske kommunene har endret seg fra 1976 og frem til i dag? For å gjøre dette vil jeg ta utgangspunkt i de to første hypotesene*

Nedenfor har jeg stilt opp en tabell som oppsummerer oppgavens sentrale data, nemlig antall ord i stillingsannonsene som kan knyttes til de fire CVF verdiene for hvert tiår. Som det fremgår av tabellen består oppgavens empiriske grunnlag av 240 annonser. Det er samlet inn annonser fra 1976, 1986, 1996 og 2006 fra Sverige, Danmark og Norge. Tabellen inneholder mye informasjon. Den viser antallet ord i annonsene, antallet ord brukt til å profilere kommunen. Prosenten er her regnet som andelen av profilering av det totale antallet ord. Videre inneholder tabellen antall ord tilknyttet de fire CVF verdiene. Prosentverdiene er her regnet ut fra det totale antallet ord tilknyttet

en CVF verdi. Tabellen viser videre gjennomsnittet (mean) av de nevnte ord og standardavviket.

Tabell 6: Oppsummering av oppgavens sentrale funn fordelt på fire tiår. Nivå: Skandinavia

Årstall	Antall ord totalt	Antall ord som profilerer kommunen	Antall ord med byråkratiske verdier	Antall ord med ekspertorganisasjonsverdier	Antall ord med åpent system verdier	Antall ord med gruppeorganisasjonsverdier
1976 / N 39						
1978 Sum	4415	460	157	65	14	16
Mean	113,21	11,79	4,03	1,67	,36	,41
Std. Deviation	43,141	19,884	4,440	1,595	,743	,549
<b>% av CVF (99)*</b>		10,4 %*	<b>62 %</b>	<b>25 %</b>	<b>6 %</b>	<b>6%</b>
1986 N 62						
Sum	13065	2950	350	223	204	192
Mean	210,73	47,58	5,65	3,60	3,29	3,10
Std. Deviation	68,508	33,896	2,970	2,538	3,164	2,421
<b>% av total (100)*</b>		22,6 %*	<b>36 %</b>	<b>23 %</b>	<b>21 %</b>	<b>20 %</b>
1996 N 86						
Sum	25160	6510	322	433	462	424
Mean	292,56	75,70	3,74	5,03	5,37	4,93
Std. Deviation	82,849	31,763	2,446	2,513	3,029	3,094
<b>% av total (101)*</b>		22,6 %*	<b>20 %</b>	<b>27 %</b>	<b>28 %</b>	<b>26 %</b>
2006 N 53						
Sum	34705	10015	386	358	575	510
Mean	654,81	188,96	7,28	6,75	10,85	9,62
Std. Deviation	746,547	233,224	7,302	5,181	10,155	10,136
<b>% av total (100)*</b>		28,7 %*	<b>21 %</b>	<b>20 %</b>	<b>31 %</b>	<b>28 %</b>
Total N 240						
Sum	77345	19935	1215	1079	1255	1142

\* Merk: To ulike prosentueringsgrunnlag. Antall ord som profilerer kommunen=prosent av totalt antall ord. De resterende prosentverdiene=Prosent av CVF verdier

Jeg har tidligere redegjort for at 70-tallet var et godt utgangspunkt for en noenlunde stabil utgave av kommunal sektor, med en forventet vektleggelse av byråkratiske verdier, og i noe mindre grad ekspertorganisasjons verdier. Tabellen slik den framstår ovenfor må sies å bekrefte denne antagelsen. Av de tilsammen 252 registrerte ordene for 1976 kan hele 157 (62%) knyttes til byråkratiske verdier. Ekspertverdier utgjør 25 %, mens åpent system- og gruppe verdier kun utgjør 6 % hver. Da antallet ord som kan tilknyttes CVF verdier i snitt er ganske få og standardavviket er relativt høyt indikerer det at mange annonser må score svært lavt på CVF verdiene, mens andre trekker det opp. Det gjelder særlig for åpent system verdiene og gruppeorganisasjonsverdiene. Standardavviket er svært stort her, noe som viser at de 12 % som er registret på disse verdiene er fordelt på noen ganske få annonser. I det store og hele har de aller fleste annonsene bare scoret på byråkratiske verdier og ekspertorganisasjonsverdier. Ut fra disse funnene og bekreftelsen av den teoretiske antagelsen, vil byråkratiske og ekspertorganisasjonsverdier utgjøre de «gamle verdiene» i forhold til hypotesetestingen senere. Flere av hypotesene retter seg inn mot endring, som nå altså er definert som en overgang fra byråkratiske. og ekspertorganisasjonsverdier, til åpent system- og gruppeorganisasjonsverdier.

Det er svært interessant å se hvordan denne fordelingen er i 1986. Den totale andelen byråkratiske verdier i annonsene har blitt redusert med hele 42 %, til å utgjøre 36 %. Andelen Ekspertverdier synker minimalt fra 25 % til 23 %. I det hele tatt forholder ekspertverdiene seg bemerkelsesverdig stabile gjennom alle de fire tiårene, og ligger hele tiden mellom 20 og 27 % av totalen. Når det kommer til åpent system- og gruppeorganisasjonsverdier er endringen dramatisk. På ti år øker innholdet av disse verdiene med henholdsvis 250 % og 230 %! Selv om de fortsatt er de minst vektlagte verdiene med 41 % av totalen, framstår funnene for 1986 som svært forskjellige fra 1976. Byråkratiske verdier er mest framtrede, mens de resterende må regnes som tilnærmet like. Standardavvikene har jevnt over blitt mindre i forhold til det gjennomsnittlige antallet ord pr. CVF verdi. Særlig merkbart er dette for åpent system- og gruppeorganisasjonsverdier. Det langt lavere standardavviket tyder på at det ikke bare er ikke er noen få annonser som trekker opp snittet, men at disse verdiene nå er fordelt utover casene på et helt annen måte enn i 1976. Bildet som dannes, stemmer godt overens med ikke bare med NPM sin fremgang i denne perioden, men også den generelle tendensen med mange og konkurrerende ledelsesoppskrifter som Røvik (2002) beskriver. Bildet av de seks bølgene av ledelsesoppskrifter som «inntok» post- og televerket på midten av 80-tallet ser ut til å stemme godt med de ulike ledelsesverdiene som kommer til uttrykk i annonsene fra 1986.

Fordelingen i 1996 viser at de tendensene som gjorde seg gjeldene i 1986 bare forsterker seg. De byråkratiske verdiene taper seg ytterligere 44 % og utgjør i 1996 kun 20 % av totalen. Selv med Jacobsens tommelfingerregel i bakhodet vil jeg hevde at byråkratiske verdier nå er betydelig mindre representert i forhold til de andre verdiene, som alle øker jevnt. De «nye» verdiene tilknyttet åpent system og gruppeorganisasjon utgjør for første gang over halvparten (54%) av totalen. Standardavviket for disse verdiene er relativt sett lavere enn i 1986 noe som indikerer at verdiene ikke bare er de mest utbredte i snitt, men også relativt jevnt fordelt. For byråkratiske verdier har standardavviket økt, noe som indikerer at den verdien som i 1976 dominerte fullstendig, nå har en svært liten plass i endel annonser.

Ledelsesverdiene som kommer til syne i 2006 byr ikke på noen store overraskelser. Nedgangen i byråkratiske verdier i annonsene har stoppet opp, og snudd til en minimal oppgang. Ekspertorganisasjonsverdiene minsker med 26 % og ender opp på 20 %. Sett i forhold til utgangspunktet i 1976 er det relativt lite bevegelse på ekspertorganisasjonsverdiene. Åpent system verdier er som i 1996 dominerende, og øker fra 28 % til 31 %. Gruppeorganisasjonsverdier øker

også, om enn minimalt, til 28 %. Selv om økningen av de nye verdiene er mindre enn i de foregående årene holder trenden seg gjennom hele oppgavens periode. Fra 1976 til 2006 har gruppeorganisasjonsverdier og ekspertorganisasjonsverdier økt fra totalt 12 % til 58 %. I 2006 innehar de for første gang både «første og andre plass». Differansen ned til byråkratiske verdier og ekspertorganisasjonsverdier er såpass stor at jeg velger å tillegge den betydning. Det er også interessant å legge merke til at standardavviket jevnt over har økt, og framstår som bemerkelsesverdig likt. Dette kan tyde på at annonsene er betydelig mer ulike i sin vektleggelse av de ulike CVF verdiene, enn de var i -86 og -96. Dette, og andre mulige samvariasjoner vil jeg gå nærmere inn på under hypotesetestingen.

Ikke overraskende stemmer Dahler Larsens (2001) sine empiriske funn om at antallet ord i hver annonse har økt kraftig. Fra 1976 til 2006 har det nesten skjedd en voldsom økning fra 113 ord pr. annonse til 655 i 2006. Fram til 1996 fikk annonsene i noen grad likere lengde. Standardavviket i 1996 er relativt lavt, og dette er også det året annonsene sett under ett framstår som likest i forhold til standardavvik på CVF verdiene. Bevegelsen mot stadig større likhet stopper imidlertid opp i 2006. Antall ord øker kraftig, og standardavviket er meget stort. Jeg skal senere komme inn på at dette skyldes de danske elektroniske annonsene.

Det er interessant å merke seg at andelen av annonsen som brukes til profilering av kommunen er langt større enn den andelen som beskriver ledelsesforventninger som ble fanget opp av CVF. Profileringen utgjør en stadig større andel av annonsene utover oppgavens periode. Når over 25 % av annonseplassen brukes til markedsføring av kommunen, har dette implikasjoner som jeg vil ta opp senere. Profileringen følger det samme mønsteret for standardavvik som antall ord gjør. Når det gjelder utviklingen av CVF verdier er det et par ting å merke. For det første er andelen av antall ord kunstig lav. Hele setninger som kan knyttes til en verdi har kun blitt registrert som det ene ordet i kodeboka. For det andre er det interessant å merke seg at antall byråkratiske verdier pr. annonse er relativt lik gjennom perioden. Faktisk brukes det flere ord for å beskrive CVF verdier i 2006 enn i 1976. Andre verdier har det derimot blitt stadig flere av. Fra å være nevnt i kun en av tre annonser i 1976 er åpnet system verdiene i snitt nevnt nesten syv ganger per annonse i 2006. Ut fra denne og den forrige tabellen kan det virke som om nye ledelsesteorier stadig gis mere plass i annonsene, uten at de gamle (her byråkrati) nødvendigvis forsvinner ut.

#### 4.1.1 Endringen i Norge, Sverige og Danmark over tid

Fram til nå har jeg sett på endringene av CVF verdier på skandinavisk nivå. Jeg vil nå ta for meg de samme variablene som ovenfor, og vise hvordan de fordeler seg på de enkelte skandinaviske over tid, dvs. for hvert tiår. Tabellen nedenfor viser denne fordelingen for 1976.

Tabell 7: Oppsummering sentrale funn for Norge, Sverige, Danmark i 1976

1976		Antall ord totalt	Antall ord som profilerer kommunen	Antall ord med byråkratiske verdier	Antall ord med ekspertorganisasjons verdier	Antall ord med åpent system verdier	Antall ord med gruppeorganisasjonsverdier
Land							
Norge	N 11						
	Mean	131,82	29,55	1,91	,00	,00	,00
	Std. Deviation	50,412	24,337	2,212	,000	,000	,000
	<b>% av total (100)*</b>		22 %	<b>100 %</b>	<b>0 %</b>	<b>0 %</b>	<b>0 %</b>
Sverige	N 12						
	Mean	122,08	4,58	8,42	3,25	,92	,58
	Std. Deviation	43,717	10,757	5,418	1,215	,996	,515
	<b>% av total (100)*</b>		4 %	<b>64 %</b>	<b>25 %</b>	<b>7 %</b>	<b>4 %</b>
Danmark (inkl. Grønland)	N 16						
	Mean	93,75	5,00	2,19	1,63	,19	,56
	Std. Deviation	29,972	14,142	1,682	1,147	,544	,629
	<b>% av total (100)*</b>		5 %	<b>48 %</b>	<b>36 %</b>	<b>4 %</b>	<b>12 %</b>
Total	N 39						

\* Merk: To ulike prosentueringsgrunnlag. Antall ord som profilerer kommunen=prosent av totalt antall ord. De resterende prosentverdiene=Prosent av CVF verdier

Det mest slående ved annonsene fra 1976 er at de Norske annonsene scorer 100 % på byråkratiske verdier. Det er grunn til å anta at forklaringen på dette ligger i annonseformen. Som det framgår av tabellen er det kun registret 1,9 ord per annonse som kunne knyttes til byråkratiske verdier.

Annonsene framstår jevnt over som svært like i det de bruker mye plass på å profilere kommunen, og svært lite eller ingen plass på å beskrive rådmannens jobb. Standardavviket er også stort, noe som kommer av at over halvparten av de norske annonsene var helt fri for CVF verdier. Uten å skulle tolke for mye inn i det virker det som om annonsene forutsetter at innholdet i en rådmannsstilling er kjent, noe som impliserer at en rådmannsstilling er ganske lik over hele landet. Dette passer godt inn i en weberiansk byråkratiforståelse der en stilling ikke behøver å beskrives utover de formelle krav.

De svenske og danske annonsene framstår som ganske anderledes. De byråkratiske verdiene er også dominerende her, men det er interessant å merke seg at de utgjør under 50 % av de registrerte CVF verdiene i Danmark. Dette er overraskende i forhold til oppgavens antagelse om de byråkratiske

verdiene dominans. Samtidig representerer hverken den svenske eller danske fordelingen av CVF verdier noen alvorlig trussel mot det teoretiske grunnlaget da byråkratiske- og ekspertorganisasjonsverdier tilsammen utgjør over 80 % av totalen.

Tabell 8: Oppsummering sentrale funn for Norge, Sverige, Danmark i 1986

1986		Antall ord totalt	Antall ord som profilerer kommunen	Antall ord med byråkratiske verdier	Antall ord med ekspertorganisasjonsverdier	Antall ord med åpent system verdier	Antall ord med gruppeorganisasjonsverdier
Norge	N 17						
	Mean	212,65	56,18	7,18	3,71	1,41	2,41
	Std. Deviation	65,696	30,900	3,644	1,829	1,698	1,460
	<b>% av total (100)*</b>		26 %	<b>49 %</b>	<b>25 %</b>	<b>10 %</b>	<b>16 %</b>
Sverige	N 14						
	Mean	223,93	61,07	5,93	5,57	3,71	1,29
	Std. Deviation	76,515	38,490	2,433	3,917	3,292	1,204
	<b>% av total (100)*</b>		27 %	<b>36 %</b>	<b>34 %</b>	<b>22 %</b>	<b>8 %</b>
Danmark (inkl. Grønland)	N 31						
	Mean	203,71	36,77	4,68	2,65	4,13	4,29
	Std. Deviation	67,601	30,620	2,441	1,380	3,364	2,623
	<b>% av total (100)*</b>		18 %	<b>30 %</b>	<b>17 %</b>	<b>26 %</b>	<b>27 %</b>
Total	N 62						

\* Merk: To ulike prosentueringsgrunnlag. Antall ord som profilerer kommunen=prosent av totalt antall ord. De resterende prosentverdiene=Prosent av CVF verdier

Ikke uventet har bildet endret seg mye fra 1976 til 1986. Mest dramatisk er endringen i de norske annonsene der andelen av byråkratiske verdier falt fra 100 % til rett under 50 %. Verdier som ikke var representert i det hele tatt i 1976 utgjør nå 51 % av annonsen. Størst av disse er ekspertorganisasjonsverdier som utgjør 25 %. De «nye verdiene» utgjør fortsatt en relativt liten del av de norske annonsene, men det er interessant å se at gruppeorganisasjonsverdier har gått fra null prosent til å ligge betydelig over den svenske andelen. Selv om endringene i Sverige og Danmark ikke er så dramatiske som i Norge viser begge land en entydig tendens i reduksjon av byråkratiske verdier og økning av nye verdier. I Danmark utgjorde de nye verdiene 53 % i 1986, mot bare 16 % i 1976. De svenske annonsene utgjør en mellomposisjon mellom de danske og norske. Økningen i nye verdier er er minst, og det har vært en relativt stor økning i ekspertorganisasjonsverdier. Nedenfor følger resultatene fra 1996.

Tabell 9: Oppsummering sentrale funn for Norge, Sverige, Danmark i 1996

1996		Antall ord totalt	Antall ord som profilerer kommunen	Antall ord med byråkratiske verdier	Antall ord med ekspertorganisasjonsverdier	Antall ord med Åpent system verider	Antall ord med gruppeorganisasjonsverdier
Norge	N 48	48	48	48	48	48	48

Sverige	Mean	269,17	79,27	3,06	4,40	4,46	4,23
	Std. Deviation	66,974	27,579	2,128	2,313	2,790	2,777
	<b>% av total (99)*</b>		30 %	<b>18 %</b>	<b>27 %</b>	<b>28 %</b>	<b>26 %</b>
	N 22	22	22	22	22	22	22
Danmark (inkl. Grønland)	Mean	274,32	80,23	4,00	5,77	6,77	3,95
	Std. Deviation	64,018	38,031	2,410	2,581	3,131	2,572
	<b>% av total (100)*</b>		29 %	<b>20 %</b>	<b>28 %</b>	<b>33 %</b>	<b>19 %</b>
	N 16	16	16	16	16	16	16
Total	Mean	387,81	58,75	5,44	5,94	6,19	8,38
	Std. Deviation	84,774	30,523	2,632	2,594	2,762	2,277
	<b>% av total (100)*</b>		15 %	<b>21 %</b>	<b>23 %</b>	<b>24 %</b>	<b>32 %</b>
Total		N 86					

\* Merk: To ulike prosentueringsgrunnlag. Antall ord som profilerer kommunen=prosent av totalt antall ord. De resterende prosentverdiene=Prosent av CVF verdier

Mens resultatene fra -76 og -86 var preget av store forskjeller landene i mellom, preges resultatene fra -96 av en slående likhet. Fra å ha vært klart mest preget av byråkratiske verdier inneholder faktisk de norske annonsene i 1996 færre byråkratiske verdier enn de svenske og danske. Danmarks markante økning i nye verdier har flatet ut, og mer eller mindre eller mindre blitt tatt igjen av Norge og Sverige. For alle land utgjør nå de nye verdiene over halvparten av annonsene. Ness Kjølholdt viste jo også at kommunedirektørene på tvers av de skandinaviske landene seks år før dette tidspunktet også prioriterte ulike ledelsesoppgavene svært likt. Hennes materiale lar seg ikke direkte overføre og tiden for undersøkelsen bommer litt, men det er uansett interessant å vise at det er en mulighet for at den likheten som framkommer i tabellen er et uttrykk for en underliggende likhet i prioriterte lederoppgaver.

Tabell 10: Oppsummering sentrale funn for Norge, Sverige, Danmark i 2006

2006		Antall ord totalt	Antall ord som profilerer kommunen	Antall ord med byråkratiske verdier	Antall ord med ekspertorganisasjonsverdier	Antall ord med oppgaveorganisasjonsverdier	Antall ord med gruppeorganisasjonsverdier
Land							
Norge	N 21						
	Mean	319,05	85,00	4,67	5,24	7,52	6,10
	Std. Deviation	69,527	46,395	3,322	2,211	4,355	3,659
	<b>% av total*</b>		27 %	<b>20 %</b>	<b>22 %</b>	<b>32 %</b>	<b>26 %</b>
Sverige	N 22						
	Mean	301,14	78,18	4,32	4,36	6,00	4,82
	Std. Deviation	97,296	51,189	2,297	2,105	2,637	3,034
	<b>% av total*</b>		26 %	<b>22 %</b>	<b>22 %</b>	<b>30 %</b>	<b>25 %</b>
Danmark	N 10						
	Mean	2138,00	651,00	19,30	15,20	28,50	27,60
	Std. Deviation		104,690	8,564	5,940	10,395	9,891
	<b>% av total*</b>	417,394	30 %	<b>21 %</b>	<b>17 %</b>	<b>31 %</b>	<b>30 %</b>
Total		N 53					

\* Merk: To ulike prosentueringsgrunnlag. Antall ord som profilerer kommunen=prosent av totalt antall ord. De resterende prosentverdiene=Prosent av CVF verdier

I annonsene fra Norge og Sverige, viser resultatene fra 2006 en forsterkning av tendensen fra 1996. I forhold til utgangspunktet i -76 framstår disse resultatene som nesten identiske, både hva angår



antallet ord, andelen av profilering og fordelingen på samtlige verdier. Selv om jeg skal drøfte mote- og behovsperspektivet senere, er det vanskelig å ikke tolke disse resultatene som en støtte til moteperspektivet. Norske kommuner har som kjent en helt annet størrelsesbetingelse og det formelle kompetanseområdet for rådmenn og kommunedirektører er anderledes. De danske annonsene skiller seg noe ut fra de svenske og norske, men i forhold til utviklingen fra -76 er det helt klart likhetene innad i Skandinavia som er mest slående. For samtlige land har det skjedd en ganske dramatisk nedgang i ekspertorganisasjonsverdier, som i stor grad har blitt overført til åpent system verdier. Byråkratiske- og gruppeorganisasjonsverdier er ganske uforandret. Det er flere mulige årsaker til denne endringen. Jeg skal senere ta for meg konsulentenes innflytelse, men det er interessant å merke seg at samtlige danske annonser fra 2006 er utformet av konsulenter. Det er også verdt å merke seg at fem av de ti danske annonsene søkte etter kommunaldirektør til en ny storkommune. Også de andre danske annonsene nevnte hvordan de var preget av den store reformen som da var på trappene. Dette kan peke i retning av behovsperspektivet, men på en dimensjon som ikke vil måles – den danske kommunalreformen er ikke en del av oppgavens forklaringsmodeller. Som det fragår av tabellen ovenfor har de danske annonsene fra 2006 et helt annet omfang enn de norske og svenske. Det gjennomsnittlige antallet ord ligger over 1800 ord over enn de norske og svenske annonsene! Oppsettet på de ulike annonsene framsto som svært likt, og det er et interessant funn at selv om de danske annonsene svært lange og inneholder fire til fem ganger flere registrerte CVF, ender totalen opp ganske nært resultatene fra Norge og Sverige. Denne tendensen til isomofi på tvers av store endringer i både betingelser og presentasjonsform for de danske kommunene er et poeng jeg vil ta med meg videre. Før jeg tester oppgavens modeller av avhengige og uavhengige variabler vil jeg presentere noen generelle funn.

## **Konsulenter**

Som tabellen nedenfor viser har det skjedd en ikke uventet økning i bruken av konsulentfirmaer i ansettelsesprosessen av kommunedirektører.

Tabell 11: Bruken av konsulentfirmaer fordelt på Norge, Sverige og Danmark for årene 1976, 1986, 1996 og 2006

År	Land	Utformer av annonsen	
		Kommunen selv	Konsulentfirma
<b>1976 /</b>	Norge	100 %	0 %
<b>1978</b>	Sverige	100 %	0 %
	Danmark (inkl. Grønland)	100 %	0 %
	<b>Total (N39)</b>	<b>100 %</b>	<b>0 %</b>
<b>1986</b>	Norge	100 %	0 %
	Sverige	100 %	0 %
	Danmark (inkl. Grønland)	58 %	42 %
	<b>Total (N62)</b>	<b>79 %</b>	<b>21 %</b>
<b>1996</b>	Norge	67 %	33 %
	Sverige	86 %	14 %
	Danmark (inkl. Grønland)	56 %	44 %
	<b>Total (N86)</b>	<b>70 %</b>	<b>30 %</b>
<b>2006</b>	Norge	38 %	62 %
	Sverige	68 %	32 %
	Danmark (inkl. Grønland)	0 %	100 %
	<b>Total (N53)</b>	<b>43 %</b>	<b>57 %</b>

Andelen annonser som er utformet ved hjelp av konsulenter har gått fra null til nesten seksti prosent fra 1976 til 2006. Det som er overraskende er hvor mye av endringen som har skjedd de siste 10 årene, særlig siden konsulenter i denne oppgaven er assosiert med endring og utviklingen av CVF var svært stabil fra 1996 til 2006. Som det framgår av tabellen, er ikke disse resultatene helt ulike utviklingen av CVF verdier. Norge ligger i 1986 «etter» det skandinaviske snittet, men ender i 2006 opp med å bruke mer konsulenter enn snittet. Det som også er interessant å merke seg er at svenske kommuner har vært, og er langt mer tilbakeholdne med å bruke konsulenthjelp. Hverken norske eller danske kommuner benyttet seg av konsulenter før i 1996. I likhet med CVF verdiene er også de danske kommunene her tidligere ute med en trend som de norske og svenske kommunene senere skulle bli en del av. Fra et likt utgangspunkt i 1976, er hele 42 % av de danske annonsene utformet av/i samarbeid med konsulenter. Overgangen fra 1996 til 2006 er enda mer dramatisk. Ingen danske kommuner utformet sin egen annonse. Selv om det ikke kan brukes i den videre analysen, var det under den kvalitative forstudien en tydelig tendens til at særlig et privat konsulentfirma brukte hele avsnitt og mange enkeltpunkter som var mer eller mindre identiske. Dette firmaet

utformet hele seks av de ti annonsene.

Bak disse tallene kan det skjule seg noen forskjeller mellom landene i forhold til hvilke typer kommuner som bruker konsulentfirmaer. Forventning om at større kommuner benytter seg mer av rekrutteringsbyråer gir kun utslag for de norske annonsene sin del. Resultatet framgår i tabellen nedenfor.

*Tabell 12: Bruken av konsulenttjenster i forhold til størrelse - Norge 1976 til 2006*

		Utformer	
		Kommunen	Konsulenttjeneste
Antall innbyggere	0-4999	63,2%	37,9%
	5000-9999	20,6%	27,6%
	10000-19999	13,2%	24,1%
	20000+	2,9%	10,3%
Total (N97)		68	29

Store norske kommuner benytter seg altså i noe større grad av konsulenter i ansettelsesprosessen i forhold til små kommuner. Dette kan ha en så enkel forklaring som at mange av de norske kommunene er eksepsjonelt små i skandinavisk sammenheng. Konsulenttjenester vil nødvendigvis utgjøre en større del av kommunens samlede utgifter. Samtidig kan det være at små kommuner bevisst vil utforme sine egne annonser for å tiltrekke seg noen som kan møte deres behov. Det som nesten er like interessant er tilsvarende krysstabeller for de danske og svenske annonsene ikke gav noe utslag. Uten å skulle tolke for mye inn i det kan det virke som om de strukturelle forskjellene mellom de skandinaviske landene er større en beskrivelsen av konteksten gav inntrykk av.

I tabellene ovenfor vises det ikke at det finnes to typer konsulentselskaper som kommunene har benyttet seg av. Blant de danske annonsene er noen produsert av Kommunernes Landsforening (KL) sitt eget konsulentfirma. Et interessant spørsmål er da om denne eksplisitte tilknytningen til kommunal sektor gav seg utslag i andre verdier. En test med ulike krysstabeller viser at forskjellene er svært små. De ikke kommersielle konsulentfirmaer er dessuten for lav til at det gir noen mening å operere med to kategorier. Disse to kategoriene har blitt, og vil i det følgende bli behandlet som en felles verdi.

Den utstrakte bruken av konsulenter og den stadige økningen i antall ord, og plass brukt på å profilere kommunen kan tyde på en tiltagende tilspissing i kampen om de beste kandidatene. Tabellen nedenfor kan gi en viss indikasjon på hvorfor kampen blir stadig hardere.

Tabell 13: Etterspurt erfaring. Fordelt på Norge, Sverige og Danmark for årene 1976, 1986, 1996 og 2006

Års tall	Land	Praksis og erfaring		
		offentlig	offentlig eller privat	uspesifisert ledelses praksis
1976 /	Norge	8	0	1
1978	Sverige	10	0	0
	Danmark (inkl Grønland)	4	1	8
	<b>Total 32</b>	<b>22</b>	<b>1</b>	<b>9</b>
1986	Norge	3	5	9
	Sverige	6	4	2
	Danmark (inkl Grønland)	11	1	17
	<b>Total 58</b>	<b>20</b>	<b>10</b>	<b>28</b>
1996	Norge	9	28	11
	Sverige	6	6	9
	Danmark (inkl Grønland)	14	1	1
	<b>Total 85</b>	<b>29</b>	<b>35</b>	<b>21</b>
2006	Norge	5	11	4
	Sverige	9	2	10
	Danmark (inkl Grønland)	0	10	0
	<b>Total 49</b>	<b>14</b>	<b>21</b>	<b>14</b>

Hvis vi ser på totalen for hvert tiår kan vi se at det har skjedd en åpenbar dreining vekk fra å kun etterspørre offentlig erfaring, til å etterspørre erfaring fra det private i tillegg. I 1976 var det kun en av 32 annonser som etterspurte erfaring fra det private. I 1986 er dette tallet økt til ti av femtiåtte. I tillegg spesifiserer nær halvparten av annonsene ikke noen erfaringsbakgrunn i det hele tatt. Det å etterspørre erfaring kun fra offentlig sektor utgjør en langt mindre del av annonsene. I motsetning til de andre tabellene jeg har presentert til nå, er det Norge som leder an i denne utviklingen. For Norge og Sverige sin del viser bildet i 1996 en forsterkning av utviklingen. Danmark har derimot gått mot strømmen og etterspør i stor grad erfaring fra det offentlige. Dette stemmer godt med funnene i den nordiske kommunalundersøkelsen. Interessant nok scorer de danske annonsene fra 2006 100 % på erfaring fra offentlig og privat sektor. Dette er som kjent det året samtlige annonser ble utformet av konsulenter. Tilbake til poenget med at kampen om de beste hodene blir hardere så har kommune fra 1986 og utover i stadig økende grad kjempet på det samme arbeidsmarkedet som det private næringsliv, noe som i seg selv er en indikasjon på endrede lederverdier i retning av den kontekstløse leder, jfr. NPM. Samtidig må det nevnes at registreringskjemaet også hadde en verdi for erfaring kun fra privat sektor. Denne ble det ikke bruk for en eneste gang på 240 annonser, så «sektorutglidningen» skal helle ikke overdrives.

Tabell 14: Etterspurt utdanning. Fordelt på Norge, Sverige og Danmark for årene 1976, 1986, 1996 og 2006

Års tall	Land	Jurist	Økonom, handels høyskole	Samfunns vitenskaplig/ administrativ utdanning, kommunal kandidat	Sosionom/ forvaltnings linjen	Høyskole/ universitets utdanning	Annen eller uklar utdanning
1976 /	Norge	2	1	1	0	5	4
1978	Sverige	4	1	1	7	6	2
	Danmark (inkl Grønland)	4	3	0	0	1	9
	<b>Total (N39)</b>	<b>10</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>12</b>	<b>15</b>
1986	Norge	6	7	5	1	17	0
	Sverige	4	2	2	2	10	2
	Danmark (inkl Grønland)	2	3	1	0	1	26
	<b>Total (N62)</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>8</b>	<b>3</b>	<b>28</b>	<b>28</b>
1996	Norge	2	4	4		48	1
	Sverige	3	3	3		14	2
	Danmark (inkl Grønland)	0	2	2		3	8
	<b>Total (N86)</b>	<b>5</b>	<b>9</b>	<b>9</b>		<b>65</b>	<b>11</b>
2006	Norge	0		0		17	0
	Sverige	1		1		19	1
	Danmark (inkl Grønland)	0		3		2	3
	<b>Total (N53)</b>	<b>1</b>		<b>4</b>		<b>38</b>	<b>4</b>

Kravene til utdanning markerer også endrede ledelsesverdier. En juristutdanning egner seg godt i forhold til tolkning av lovverk og kontroll – klassiske byråkratiske oppgaver. Fra å utgjøre 10 av 39 annonser i 1976, søker kun én svensk kommune i 2006 etter en jurist. Resultatene fra 1976 og 2006 er noe ulike mellom landene Særlig de danske annonsene skiller seg ut ved å i liten grad etterspørre akademisk utdanning, noe som stemmer godt med det vi vet om intern rekruttering og etterutdanning. Det som er interessant er at så godt som alle kommuner i 2006 etterspør noen med høyere utdanning uten å spesifisere retning. Dette styrker funnet om de endrede kravene til erfaring. Fra tydelig spesialiserte krav til både erfaring og utdanning søker kommunene i 2006 bredt etter sin nye kommunaldirektør. En mulig forklaring på denne endringen kan være den store ekspansjonen av kommunale oppgaver har ført til at kommunene nå søker etter en generalist som ikke er begrenset i erfaring eller fagfelt. En annen mulig tolkning er at kommunene nå prioriterer de rette lederegenskapene framfor en spesiell utdanning, det betyr mindre om en har fullført et

diplomstudie ved BI eller en mastergrad i offentlig politikk og ledelse. I så fall representerer denne utviklingen en aksept av ideen om at privat sektor har noen verdier som offentlig sektor ikke har, men trenger. Vridningen mot erfaring fra det private næringsliv kan også ha en symbolsk bakgrunn som et tydelig signal på at kommunen søker nye kluter. Annonsetekstene bærer ofte preg av et offentsivt og optimistisk språk, der en søker den peronen som kan «løfte kommuen til nye høyder» Særlig i Danmark hvor normen har vært å rekruttere fra egen og til viss grad andre kommuner er det interessant å legge merke til at samtlige annonser fra 2006 etterspurte både privat og offentlig erfaring.

## **4.2 «Hvilke faktorer kan forklare de endrede forventningene til den administrative toppleren i de skandinaviske kommunene?»**

Den streke tendensen til et stadig mer likeartet innhold av CVF verdier fra 1976 til 2006 har som nevnt skjedd på tross av strukturelle, formelle og demografiske skiller mellom de skandinaviske landene. Hvis det «kun» er snakk om en isomorf prosess som slår ut likt på tross av ulikheter innad og mellom landene, er det en fare for at de modellene som skal testes nedenfor kan ha en lav forklaringskraft. Samtidig er standardavvikene er relativt høye, noe som til en viss grad åpner for at tallene som jeg har presentert skjuler sammenhenger som har blitt fordekt av snittet. Jeg vil i det følgende presentere krysstabeller som en test oppgavens modeller. Disse vil i utgangspunktet bli generert på et aggregert nivå på tvers av tidsdimensjonen. Samtidig vil jeg også se om det er noen relevante skiller mellom tiår og land. Eventuelle funn på disse dimensjonene vil jeg presentere i teksten. De aktuelle krysstabellene finnes i vedlegg.

### **4.2.1 Hva påvirker graden av byråkratiske verdier i annonsene?**

**H3: Annonser utformet av konsulenter inneholder relativt sett flere ikke-byråkratiske verdier**

*Tabell 15: Krysstabell. Byråkratiske verdier og utformer av annonsen*

		Utformer	
		Kommunen	Konsulenttjeneste
Andel byråkratiske verdier i annonsen	Lav	31,6%	43,5%
	Medium	31,6%	37,7%
	Høy	36,8%	18,8%
Total (N240)		171	69

\* Oppdelingen på y-aksen (andel byråkratiske verdier i annonsen) fordeler annonsene i like store andeler mellom 0 og 2. Maks score er 100 (100% av annonseteksten). Lav = 0-24,99 (32,3%), Medium = 25-43,99 (33,8%), Høy = 43,99-100 (33,9%). Dette gjelder for alle tabellene

Tabellen ovenfor viser at konsulentfirmaene i henhold til den teoretiske antagelsen bruker få byråkratiske ord og uttrykk i annonsene. Sett bort fra innbyggertall i Norge er det ingen andre variabler som samvarierer med bruken av konsulenttjenester. Hverken innad i de skandinaviske landene eller på tvers i tiårene. Den tydelige samvariasjonen mellom bruk av konsulenttjeneste og lav grad av byråkratiske verdier holder seg innad i de skandinaviske landene og innad i årsklassene. Jeg tolker dette resultatet som en styrking moteteorien. Bruken av konsulenter påvirker klart de verdiene som blir formidlet, tilsynelatende løsrevet fra politisk flertall og strukturelle variabler. Det empiriske materialet støtter hypotesen om at bruken av konsulenttjenester medfører færre byråkratiske verdier.

### **H10: Annonser utformet av kommuner med en svak tilstedeværelse av sosialistiske partier i kommunestyret inneholder færre byråkratiske verdier.**

*Tabell 16: Krysstabell. Byråkratiske verdier og andel stemmer til partier på venstresiden*

		Andel stemmer venstresiden		
		Lav	Medium	Høy
Andel byråkratiske verdier i annonsen	Lav	33,3%	39,7%	43,5%
	Medium	41,3%	39,7%	29,0%
	Høy	25,3%	20,6%	27,5%
Total (N207)		75	63	69

\* Oppdelingen på x-aksen (Andel stemmer venstresiden) fordeler annonsene i like store andeler mellom 0 og 2. Maks score er 77 (77% av stemmene). Lav = 0-36 (32,9%), Medium = 36-47 (33,8%), Høy = 48-77 (33,3%). Dette gjelder for alle tabellene.

Tabellen ovenfor viser overraskende nok at høyre venstre dimensjonen ikke påvirker andelen byråkratiske verdier i annonsene. Faktisk er en høy andel stemmer til venstresiden forbundet med både lav og høy andel byråkratiske verdier i annonsen. Dette funnet gjentar seg innad i landene og for hvert tiår, noe som indikerer at den markante avbyråkratiseringen i annonsene ikke var/er noen reell politisk ideologisk kampsak. Det er vanskelig med utgangspunkt i det empiriske materiale å gi denne hypotesen om

*Tabell 17: Krysstabell. Byråkratiske verdier og antall innbyggere*

		Antall innbyggere			
		0-4999	5000-9999	10000-19999	20000+
Andel byråkratiske verdier i annonsen	Lav	36,9%	30,2%	35,0%	38,1%
	Medium	33,8%	34,9%	21,7%	42,9%
	Høy	29,2%	34,9%	43,3%	19,0%
Total (N230)		65	63	60	42

\* Oppdelingen på x-aksen (Antall innbyggere) fordeler innbyggertallene i like store andeler mellom 0 og 3. Maks score er 253650 (innbyggere). 0-4999 (28,3%), 5000-9999 (27,4%), 10000-19999 (26,1%), 20000+ (18,3%)

\* Oppdelingen på y-aksen (andel byråkratiske verdier i annonsen) fordeler annonsene i like store andeler mellom 0 og 2. Maks score er 100 (100% av annonseteksten). Lav = 0-18,99 (34,6%), Medium = 19-33,99 (33,8%), Høy = 34-100 (31,7%). Dette gjelder for alle tabellene

Antall innbyggere står som et mål på organisasjonsstørrelse som etter Donaldsons presentasjon av

kontigensteorien burde påvirke graden av byråkratisering positivt. Fra 0 til 19999 ser denne teorien ut til å stemme. En høy andelen byråkratiske verdier i annonsen øker jevnt fra 29 % til 43 %, men så viser det seg at de store byene trekker i stikk motsatt retning. Kun 19 % vektlegger byråkratiske verdier høyt. Dette kan tyde på en ikke-lineær sammenheng mellom størrelse og byråkratiske verdier. Samtidig er det viktig å huske på forskjellene i kommunestruktur. Tabellen slik den framstår ovenfor måler i praksis de norske kommunene (0-4999) mot de svenske og danske. Samtidig viser det seg at funnene i all hovedsak er gyldige for samtlige land. Fra 0 til 19999 innbyggere er det en høy, om ikke alltid lineært stigende, vektleggelse av byråkratiske verdier. I byer på over 20000 scorer ikke noe land høyere enn 25 % på høy vektleggelse av byråkratiske verdier, langt under scoren for de andre innbyggerkategoriene. Selv om størrelse ikke oppfører seg som Donaldson predikerte, er det en klar ikke-lineær sammenheng, noe som styrker antagelsen om behov som styrende for annonsenes uttrykte ledelsesverdier. Hypotesen i sin opprinnelige lineære form må finner liten støtte i empirien, men en modifisert utgave som tar høyde for en ikke-lineære samvariasjonen blir stående igjen som plausibel.

## 4.2.2 Hva påvirker andelen åpent system- og gruppeorganisasjonsverdier

### H5: Jo dårligere kommunalt driftsresultat, jo flere verdier knyttet til endring i annonsene

Tabell 18: Krysstabell. Åpent system verdier og netto driftsresultat pr. innbygger

		Netto driftsresultat per innbygger			
		Lav	Under medium	Over medium	Høy
Andel åpent system verdier i annonsene	Lav	5,7%	11,4%	11,8%	11,8%
	Medium	51,4%	40,0%	35,3%	47,1%
	Høy	42,9%	48,6%	52,9%	41,2%
Total (N138)		35	35	34	34

\* Oppdelingen på y-aksen (andel åpent system verdier i annonsen) fordeler annonsene i like store andeler mellom 0 og 2. Maks score er 71 (71% av annonseteksten). Lav = 0-13,99 (33,3%), Medium = 14-31,99 (33,8%), Høy = 32-71 (32,9%). Dette gjelder for alle tabellene

\* Oppdelingen på x-aksen (Netto driftsresultat) fordeler driftsresultatene per innbygger innad i de skandinaviske landene i like store andeler mellom 0 og 3. Maks score varierer derfor. Lav (25,4%), Under medium (25,4%), Over medium (24,6%), Høy (24,6%). Dette gjelder for alle tabellene.

Det later i utgangspunktet ikke til å være noen betydelig sammenheng mellom driftsresultat og graden av åpent system verdier. Riktignok ligger kommunene med den dårligste økonomien i større grad på medium og høy grad av åpent system verdier tilsammen – 94 % mot 88 %, men samtidig ligger de lavest på høy grad. En gjennomgang av resultatene på nasjonsnivå og pr. tiår viser den



samme mangel på samvariasjon den ene eller andre veien.

Tabell 19: Krysstabell. Gruppeorganisasjonsverdier og netto driftsresultat pr innbygger

		Netto driftsresultat per innbygger			
		Lav	Under medium	Over medium	Høy
Andel gruppeorganisasjonsverdier i annonsene	Lav	20,0%	14,3%	14,7%	23,5%
	Medium	28,6%	45,7%	41,2%	32,4%
	Høy	51,4%	40,0%	44,1%	44,1%
Total (N138)		35	35	34	34

\* Oppdelingen på y-aksen (andel gruppeorganisasjonsverdier i annonsen) fordeler annonsene i like store andeler mellom 0 og 2. Maks score er 80 (80% av annonseteksten). Lav = 0-14,99 (34,2%), Medium = 15-26,99 (32,5%), Høy = 27-80 (33,3%). Dette gjelder for alle tabellene.

Kommunene med lavest driftsresultat er noe høyere representert når det gjelder å etterspørre en høy grad av gruppeorganisasjonsverdier. Med andre søker «fattige kommuner» støtte – nøgen kvinne lærer å spinne. Samtidig ligger den samme gruppen kommuner høyest også for lav grad av gruppeorganisasjonsverdier. De samme resultatene gjør seg i grove trekk gjeldene for hvert land og tiår. Hypotesen om en samvariasjonene mellom netto driftsresultat og henholdsvis åpent system- og gruppeorganisasjonsverdier finner liten støtte i empirien.

H6: Jo større andel av befolkningen som er 15 år og yngre, jo flere verdier knyttet til endring i annonsene

Tabell 20: Krysstabell. Åpent system verdier og andel av befolkningen mellom null og femten år

		Andel av befolkningen mellom null og femten år		
		Lav	Medium	Høy
Andel åpent system verdier i annonsene	Lav	10,5%	28,2%	33,3%
	Medium	40,4%	39,4%	34,8%
	Høy	49,1%	32,4%	31,9%
Total (N197)		57	71	69

\* Oppdelingen på x-aksen (Andel av befolkningen mellom null og femten år) fordeler andelen av befolkningen mellom null og femten år i like store andeler mellom 0 og 2. Maks score er 26 (% av totalt antall innbyggere. Lav=14-19 (28,9%), Medium=19-20 (36 %), Høy = 20-26 (35 %)

Tabell 21: Krysstabell. Gruppeorganisasjonsverdier og andel av befolkningen mellom null og femten år

		Andel av befolkningen mellom null og femten år		
		Lav	Medium	Høy
Andel gruppeorganisasjonsverdier i annonsene	Lav	24,6%	31,0%	27,5%
	Medium	35,1%	31,0%	43,5%
	Høy	40,4%	38,0%	29,0%
Total (N197)		57	71	69

Umiddelbart framstår tabellene som et stikk motsatt funn av det som er forventet. En lav andel av unge samvarierer med en høy andel av de nye verdiene. Samtidig er det viktig å huske på de store demografiske endringene som har skjedd i løpet av oppgavens periode. Fødselstall under 2.0 og en jevn stigning i forventet levealder har forskjøvet forholdet mellom de yngste og de eldste

innbyggerne i kommunene. Kategorien «lav» ovenfor kan derfor forventes å representere kommuner fra siste del av oppgavens tidsperiode, noe som stemmer med et høyt score på både åpent system- og gruppeorganisasjonsverdier. Det er derfor overraskende å konstantere at krysstabellene for både gruppe- og åpent system verdier for Skandinavia i 1986 samsvarer med tabellene ovenfor. Kommuner med få unge innbyggere etterspør i større grad de nye verdiene. I 1996 samvarierer både åpent system og gruppe verdiene som forventet med andelen unge innbyggere. Det skiller omlag 8 % på høy grad av de nevnte verdier, mellom kommunene med en ung befolkning på den ene siden og de to andre kategoriene. Forvirringen blir komplett med krysstabellene 2006. Her gjentar mønstre fra 1986 seg, og de unge kommunene ligger betydelig under på en høy grad gruppe- og åpent system verdier, henholdsvis 40 % mot 20 % og 63 % mot 40 %. En mulig forklaring på mangelen av konsekvent samvariasjon innad i årsklassene kan være den ulike fordelingen av N. Befolkningsvariabelen er delt inn på tvers av årsklassene, noe som i tråd med den demografiske forskyvningen fører til en overrepresentasjon av «lav», «medium» og «høy» grad av befolkning fra 0 til 15. En kontrolltest av årsklassen 1986 i forhold til åpent system verdier, med ny inndeling som sørger for en likere fordeling av N, viser mer eller mindre nøyaktig samme resultat som den opprinnelige krysstabellen. Konklusjonen må altså bli at graden av ung befolkning kun samvarierer som forventet i en av tre aktuelle årsklasser. I de to andre er det en relativt tydelig tendens i til at kommuner med liten grad av unge etterspør flere åpent system- og gruppeorganisasjonsverdier. Mangelen på konsekvent retning på samvariasjonen gjør at jeg ut fra empirien ikke kan støtte hypotesen om andelen unge påvirker etterspørselen etter nye verdier.

Gubbekommunene søker etter redningsmann og nettverk.

### **H7: Jo større andel av befolkningen som er 80 år og eldre, jo flere verdier knyttet til endring i annonsene**

Tabell 22: Krysstabell. Åpent system verdier og andel av befolkningen 80 år og eldre

		Andel av befolkningen 80 år og eldre		
		Lav	Medium	Høy
Andel åpent system verdier i annonsene	Lav	40,0%	17,7%	12,9%
	Medium	32,9%	40,6%	41,9%
	Høy	27,1%	41,7%	45,2%
Total (N197)		70	96	31

\* Oppdelingen på x-aksen (andel av befolkningen 80 år og eldre) fordeler andelen av befolkningen fra 80 år og oppover i like store andeler mellom 0 og 2. Maks score er 10 (% av totalt antall innbyggere). Lav=2-4 (35,5%), Medium = 5-6 (40%), Høy = 7-10 (15,7%)

Tabell 23: Krysstabell. Gruppeorganisasjonsverdier og andel av befolkningen 80 år og eldre

		Andel av befolkningen 80 år og eldre		
		Lav	Medium	Høy
Andel gruppeorganisasjonsverdier i annonsene	Lav	38,6%	22,9%	19,4%
	Medium	32,9%	38,5%	38,7%
	Høy	28,6%	38,5%	41,9%
Total (N197)		70	96	31

Andelen av befolkningen over 80 år er beheftet det samme problemet knyttet til demografisk utvikling som andelen av unge. Igjen er det en fare for at det jeg egentlig måler her er tidsdimensjonen. Tabellene over, særlig gruppeorganisasjonsverdier bekrefter den teoretisk antatte samvariasjonen, men det er funnene innad i årsklassene som er relevante for å unngå feiltolkninger. For 1986 er det ingen tendens i noen retning. Andelen gruppe- og åpent system verdier er fordelt jevnt utover uavhengig av befolkningsdimensjonen. For åpent system hoder dette funnet seg gjennom 1996 og 2006. Det er små, om noen, tendenser å spore. For gruppeorganisasjonsverdier utkrystalliserer det seg derimot et visst mønster. Sett under ett scorer kommuner med medium og høy grad av befolkning over 80 år rundt 10 % høyere på medium og høy grad av gruppeorganisasjonsverdier i forhold til kommuner med lav grad av befolkning 80 år og eldre. Samtidig scores det nesten likt på høy grad av gruppeverdier, og jeg vurderer funnene for svake til å kunne bekrefte denne hypotesen. Heller ikke hypotesen om at en stor aldrende befolkning fører til etterspørsel etter nye verdier finner støtte i empirien.

### H8 Endring i andelen av befolkningen mellom 0 og 15 år

Tabell 24: Krysstabell. Åpent system verdier og endring i andelen av befolkningen mellom 0 og 15

		Endring i andelen av befolkningen mellom null og femten år		
		Sterk negativ endring	Moderat negativ endring	Positiv endring
Andel åpent system verdier i annonsene	Lav	25,4%	29,3%	18,6%
	Medium	34,9%	34,7%	45,8%
	Høy	39,7%	36,0%	35,6%
Total (N197)		63	75	59

\* Oppdelingen på x-aksen (endring i andelen av befolkningen mellom null og femten år) fordeler den prosentmessige endringen andelen av befolkningen mellom null og femten år i like store andeler mellom 0 og 2. Maks score er 19 (% av totalt antall innbyggere). Sterk negativ endring = -23- -7 (26,6%), Moderat negativ endring= -6- -1 (38,1%), Positiv endring = 1-19 (30%)

Tabell 25: Krysstabell. Gruppeorganisasjonsverdier og endring i andelen av befolkningen mellom 0 og 15

		Endring i andelen av befolkningen mellom null og femten år		
		Sterk negativ endring	Moderat negativ endring	Positiv endring
Andel gruppeorganisasjonsverdier i annonsene	Lav	23,8%	33,3%	25,4%
	Medium	46,0%	28,0%	37,3%
	Høy	30,2%	38,7%	37,3%
Total		63	75	59

Disse variablene er også påvirket av demografiske endringer, men ikke på samme måten som «andel av befolkningen», da denne variabelen måler endring de siste 5 årene, en endring som riktig nok blir større og større (i negativ retning) gjennom oppgavens periode. Tabellene ovenfor viser noen interessante tendenser. For åpent system verdier kan det se ut som om de kommunene som opplever den største positive endringen vektlegger medium og høy grad av åpent system verdier i noe større grad enn resten av kommunene, men sammenhengen er svak. Når det gjelder gruppeorganisasjonsverdier er tendensen tydeligere. Hvis en ser på medium og høy grad av gruppeverdier under ett later det til å være en ikke-lineær samvariasjon der sterk endring på begge sider av skalaen fører til en større andel gruppeorganisasjonsverdier. De aggregerte tabellene skjuler tildels store forskjeller mellom de skandinaviske landene. I Norge er det en relativt tydelig tendens til at stor positiv endring av den unge befolkningen henger sammen med åpent system verdier. Det er også en tydelig forskjell på kommuner med sterk negativ endring og kommuner med moderat negativ eller positiv endring når det kommer til gruppeverdier. Sistnevnte kommuner etterspør dette i langt større grad. Det svenske datamaterialet viser mange av de samme tendensene som det norske, men her er samvariasjonen ikke-lineær med ganske tydelige utsalg i begge endene av endringsskalaen. Både gruppe- og åpent system verdier blir etterspurt ved store demografiske endringer. I de danske annonsene fremstår samvariasjonene anderledes. For åpent system verdier er det ingen tydelig tendens å avlese. For gruppeverdier derimot er det en krystallklar lineær sammenheng. 100 % av de kommunene med høyest positiv endring etterspør en høy grad av gruppeverdier. 71 % av «moderat negativ vekst» og 48 % av «sterk negativ vekst» gjør det samme.

Omgivelsens grad av stabilitet ser for en stor del ut til å påvirke graden av gruppe- og åpent system verdier i annonsene, selv om samvariasjonen ikke er konsekvent blandt de skandinaviske landene. Det er forskjeller mellom landene i forhold til om samvariasjonen er lineær eller ikke lineær, og om det eksisterer en samvariasjon for begge verdiene. Ut fra dette vil jeg hevde at hypotesen om at endringen i andelen unge påvirker etterspørselen etter nye verdier finner en viss støtte i empirien.

## H9 Endring i andelen av befolkningen over 80 år

Tabell 26: Krysstabell. Åpent system verdier og endring i andelen av befolkningen 80 år og eldre

		Endring i andelen av befolkningen 80 år og eldre		
		Negativ til svakt vekst	Medium vekst	Sterk vekst
Andel åpent system verdier i annonsene	Lav	25,4%	25,0%	22,2%
	Medium	40,3%	35,0%	41,3%
	Høy	34,3%	40,0%	36,5%
Total		67	60	63

Tabell 27: Krysstabell. Gruppeorganisasjons verdier og endring i andelen av befolkningen 80 år og eldre

		Endring i andelen av befolkningen 80 år og eldre		
		Negativ til svakt vekst	Medium vekst	Sterk vekst
Andel gruppeorganisasjonsverdier i annonsene	Lav	32,8%	30,0%	23,8%
	Medium	26,9%	43,3%	38,1%
	Høy	40,3%	26,7%	38,1%
Total		67	60	63

Tabellene ovenfor viser at det på skandinavisk nivå ikke er noen markert samvariasjon mellom åpent system verdier og demografiske endringer i den eldste befolkningen. For gruppeverdier derimot framkommer det en ikke-lineær samvariasjon mellom sterk endring og høy grad av gruppeverdier. Samtidig må dette utsagnet modereres av det faktum at forskjellene blir små hvis en ser medium og høy grad av gruppeverdier under ett. Innad i de skandinaviske landene slår endringer i denne demografien mindre ut enn endringer i den yngre befolkningen. I det svenske materialet er det ingen tydelige tendenser. I det norske er det en svak ikke-lineær samvariasjon mellom stor endring og gruppeorganisasjonsverdier. Danmark er unntaket her. Her er det en sterk lineær sammenheng mellom stor økning i den eldre befolkningen og åpent systemverdier. Det er også en tydelig ikke-lineær sammenheng mellom stor positiv og negativ endring og etterspørsel etter gruppeorganisasjonsverdier.

Funnene på denne hypotesen bekrefter for en stor del funnene om demografiske endringer i den unge befolkningen. Ustabile omgivelser påvirker tilsynelatende de lederegenskaper som blir etterspurt. Så på tross av store forskjeller mellom de skandinaviske landene mener jeg at hypotesen om at endringer i andelen eldre fører til en etterspørsel etter nye ledelsesverdier finner en viss støtte i empirien.

## H2: Annonser utformet av konsulenter inneholder relativt sett flere nye verdier

Tabell 28: Krysstabell. Åpent system verdier og utformer av annonsen

		Utformer	
		Kommunen	Konsulenttjeneste
Andel åpent system verdier i annonsene	Lav	43,3%	8,7%
	Medium	33,9%	33,3%
	Høy	22,8%	58,0%
Total		171	69

Tabell 29: Krysstabell. Gruppeorganisasjons verdier og utformer av annonsen

		Utformer	
		Kommunen	Konsulenttjeneste
Andel gruppeorganisasjonsverdier i annonsene	Lav	39,2%	21,7%
	Medium	32,7%	31,9%
	Høy	28,1%	46,4%
Total		171	69

I forhold til de andre hypotesene i denne modellen er det langt mer entydig samvariasjon å spore her. Sett under ett for Skandianvia fra 1976 til 2006 er bruken av konsulenttjenester svært nært knyttet til åpent system verdier (som også Dahler-Larsen fant), og i noe mindre grad til gruppeorganisasjonsverdier. Siden bruken av konsulenter har økt kraftig gjennom oppgavens periode, og verdiene er svært forskjellige i 2006 i forhold til de var når konsulentene først kom på banen kan jeg ikke teste deres innflytelse på hvert land uavhengig av tidsdimensjon, da konsulent medvirkning mest sannsynlig vil slå ut på endrede verdier i alle tilfelle, fordi de fleste er hentet fra 1996 og 2006. Det som derimot er interessant er å se på konsulentenes innflytelse i Skandinavia for hver tiår.

I 1986 er det en svært sterk samvariasjon mellom bruken av konsulenttjenester og gruppe- og åpent systemverdier i like stor grad. I 1996 har dette endret seg. Mens samvariasjonen med åpent system er like sterk (over 70 % av konsulentfirmaene på høy grad), ligger faktisk kommunene høyere på sin vektleggelse av gruppeorganisasjonsverdier. Dette er et funn som holder seg i 2006, selv om konsulentfirmaene igjen ligger litt over kommunene på gruppeverdiene. Åpent system samvarierer fortsatt klart og tydelig med konsulentfirmaer, men forskjellen har blitt mindre. Den klare samvariasjonen stemmer godt overens med Dahler-Larsens funn om «change agent» verdier. Utviklingen som skjedde med gruppeorganisasjonsverdier synes jeg er svært interessant. En mulig forklaring er at konsulentene solgte inn denne moten så godt at kommunene i løpet ti år adapterte

dem i så stor grad at de ble mer «katolske enn paven». En slik tolkning viser i så fall en isomorf prosess som har gått utrolig fort. Hypotesen om at bruken av konsulenttenester fører til en økning i andelen nye verdier i annonsene finner sterk støtte i empirien. Annonser utformet av kommunene selv viser en tendens til å vektlegge byråkratiske verdier høyt, selv om funnet her ikke er så tydelig som det for konsulentmedvirkning og åpent system.

### 4.2.3 Hva er forholdet mellom annonserte verdier og faktisk ledelse i kommunene – noen antydninger

Jeg har tidligere presentert Næss Kjølholdt sine lederorienteringer fra 1989/1990. Selv om disse ikke tilsvare CVF fullt ut, har hennes orienteringer mange overlappingspunkter med CVF. Dette særlig fordi de har vært en del av min konkretisering av CVF. Nedenfor har jeg stilt opp en tabell som viser snittet av mine funn mellom 1986 og 1996, og Næss Kjølholdt sine funn fra 1989/1990. Selv om mine funn er i prosent og hennes består av en indeks er det interessant å sammenligne verdiens relative størrelse.

Tabell 30: En sammenligning av Næss Kjølholdt sine lederorienteringer fra 1990 og CVF scorene for 1996. Nivå: Skandinavia

CVF	Byråkratiske verdier	Ekspert organisasjon	Åpent system	Gruppe organisasjon
Lederorienteringer	Regel- og rutine orientering	Management orientering	demokratiorientering	medarbeiderorientering
CVF – mine funn	28,00%	25,00%	24,50%	23,00%
Lederorienteringer	2,8	3,9	3,8	3,7

Den store forskjellen her er at de byråkratiske verdiene er dominerende i mine funn, mens de utgjør den minst attraktive lederorienteringen for kommunedirektørene som deltok i spørreundersøkelsen. Dette er et meget interessant funn som antyder et avvik mellom hva man vil ha og hva man faktisk får. Samtidig viser resten av tabellen en interessant likhet. De resterende verdiene er likt rangert og ser ut til å ha et noenlunde likt forhold seg i mellom. Ut fra det vi vet om de byråkratiske verdiens raskt synkende popularitet i denne perioden synes tabellen å indikere en viss likhet mellom de ledelsesverdiene som blir annonsert og de ledelsesoppgavene som kommunedirektørene selv vektlegger høyest. Jeg kan selvsagt ikke bruke dette til å hevde at mine funn også sier noe om den ledelse som blir utøvd i kommunene, til det er sammenligningsgrunnlaget for ulikt og svakt. Samtidig viser det i det minste at muligheten for at mine funn har et større gyldighetsområde er til

stede, men dette er noe som må studeres mer

### **4.3 Oppsummering av mine funn**

Analysen av stillingsannonser etter kommunedirektører har tydelig vist at de ledelsesverdier som kommer til uttrykk der, har endret seg mye i løpet av de siste 30 årene. Slik jeg ser det er det to gjennomgående trender i datamaterialet. Den ene er avbyråkratisering. Antall byråkratiske verdienes nevnt i annonsene har holdt seg relativt stabilt, men som andel av de totale ledelsesverdiene har skjedd en kraftig nedgang. De nye ledelsesverdiene forbundet med åpent system- og gruppeorganisasjon har i løpet av oppgavens periode blitt langt mer tallrike, og utgjorde i 1996 og 2006 flertallet av registrerte verdier. Ekspertorganisasjonsverdiene har holdt seg relativt stabile gjennom 30 år. Avbyråkratisering er ikke den eneste trenden i datamaterialet. Den voldsomme nedgangen av byråkratiske verdier i 1986 og 1996 ble i 2006 snudd til en minimal oppgang. Dette er veldig interessant i forhold til Rørviks påstand om en begynnende re-hierarkisering. Dessverre stopper empirien opp i en utflating, så Rørviks påstand kan verken støttes eller avvises. Som et artig moment kan det nevnes at ordet styring dukker opp relativt ofte i annonsene fra 2006.

Det andre er isomorfi. Det mest slående med bevegelsen fra byråkratiske- og ekspertorganisasjonsverdier til en dominans av nye verdier i 1996 og 2006 er den store graden av likhet landene i mellom. Mønsteret har vært at Danmark har ligget «foran i løypa» på ulike variabler for så å bli tatt igjen, men ikke forbigått i noen særlig grad. I 2006 er forskjellen på andelen av de respektive CVF så liten som den overhode kan være før det er snakk om et identisk resultat. Denne endringen gjelder ikke bare for CVF verdiene, men i like stor grad for hva slags erfaring og utdanning som blir etterspurt. At det har skjedd en isomorf prosess er en svært nærliggende antagelse. Det som derimot er vanskelig er å forklare er hvorfor.

For å forsøke å forklare endringene har jeg analysert de ulike hypotesenes effekt på bestemte CVF verdier. Jeg fant svært lite i empirien som støtter opp interesseperspektivet. Partiene på høyre og vestre siden i politikken ser ut til enten å være enige i utviklingen eller tilskuere til den. Hypotesene basert på kontingensteorien finner derimot en viss støtte i empirien. Demografisk sammensetning og kommunal økonomi ser i liten grad ut til å skape en etterspørsel etter nye verdier. Omgivelsens grad av stabilitet derimot, ser ut til å påvirke annonsene i retning av en større andel nye verdier. Samtidig



er funnene her forskjellige mellom de skandinaviske landene, noe som er overraskende i forhold til variabler som i utgangspunktet framstår som svært sammenlignbare på tvers av landene. Den eneste variabelen som klart og tydelig påvirker graden av nye verdier, og tilsvarende færre byråkratiske, i alle tiår, innad og på tvers av de skandinaviske landene er konsulentenes innflytelse. Funnene her er så entydige og klare, særlig sett i forhold til oppgavens andre hypoteser, at det leder meg til å tro at Rørviks motelogikk er den beste tilgjengelige forklaringen på den isomorfi som empirien med all ønskelig tydelighet viser at har funnet sted. Kontegensteorien kan forklare noe av standardavviket, men utviklingen mot stadig større likhet framstår som så klar at dette blir av mindre betydning. Selvsagt kan det være helt andre krefter som egentlig står bak endringene, men som faller utenfor denne oppgavens design. Selv om kommunene har fått mer frihet, kan en tvingende isomorfi – homogenisering gjennom regulering og forventninger være en bedre forklaring enn mote. Den etterrapende isomorfi – homogenisering gjennom blant annet profesjonalisering, kan også være en god forklaring. Profesjonaliseringen skjer i alle de skandinaviske landene og utdanningsinstitusjoner er jo ofte bærere av institusjonaliserte verdier. Det er også viktig å huske på at denne oppgaven i internasjonal sammenheng har sammenlignet svært like enheter. De skandinaviske kommunene måter mange likeartede utfordringer innenfor et relativt likeartet system. Men i forhold til de variabler denne oppgaven har benyttet seg av og den empiriske beskrivelsen av CVF verdienes utvikling framstår moteteorien som den mest plausible forklaringen.

### 4.3.1 Policy implikasjoner

Ut fra mitt datamateriale, og mine tolkninger av dette er det vanskelig å skulle gi «noen råd» til kommunene i forhold til ansettelse av kommunedirektør. Oppgaven har ikke tatt stilling til hva god ledelse er for noe og jeg har ikke noe belegg for å hevde at den isomorfe prosessen som har skjedd ikke også har medført en spredning av gode og effektive ledelsesverdier. Noe som har igjen kan ha tiltrukket gode kommunale toppledere. Spørsmålet er hvorvidt kommunene selv tror at de samme ledelsesverdiene fungerer like godt i Malmö (oppgavens største by på 250000 innbyggere) som på Kvitsøy (oppgavens minste by på 530 innbyggere). Hvis svaret her er ja: «*God ledelse er kontekstløs*», så er det mange kommuner som de siste tyve årene har handlet rasjonelt i forhold til egne ønsker. Hvis de ansvarlige for ansettelse av en ny kommunedirektør derimot ser en del spesifikke utfordringer, noe de ofte gir uttrykk for i profileringen av kommunen, er det grunn til å mane til refleksjon. Jeg har som sagt ingen intensjon om å definere hva god ledelse er, men jeg stusser over at politikerne tilsynelatende også har abdisert på dette feltet. Uansett utfordringer har

de aller fleste kommunene i 1996 og 2006 endt opp med de samme løsningene i forhold til ledelse. Noe som er paradoksalt i og med at kommunene bruker stadig mer ressurser på å søke etter den rette personen til å fylle den unike stillingen i akkurat deres kommune.

Hvis jeg likevel skulle driste meg til å komme med en anbefaling, så er det å være *bevisst* på at bruk av konsulenttenester tydelig er forbundet med bestemte ledelsesverdier. Bevissthet i forhold til hva en egentlig har behov for, og ikke minst bevissthet om at det stilles veldig mange og omfattende krav til ledelsen. Det er en fare for at den rådmannen som ble forventet å oppnå «*Resultater ... gjennom et visjonært og strategisk lederskap, gjennom kreativitet og utvikling av organisasjon og mennesker, gjennom motiverende tiltak og godt teamarbeid og gjennom klarhet i roller, effektive styringssystem og medvirkningsorienterte prosesser*» ikke er å få tak i (dessverre for Aannerud lederutvelgelse og Askim kommune anno 1996). Poenget er å aktivt forholde seg til ledelse, og diskutere hva som virkelig trengs i «vår» kommune.

### **4.3.2 Veien videre**

Et av de store ubesvarte spørsmålene i min oppgave er hvorvidt de annonserte verdiene også virker inn på hva slags leder som blir rekruttert, og den ledelsen han eller hun utøver i praksis. Som vist i sammenligningen mellom mine funn og Næss Kjølholdt sine lederorienteringer er det en mulighet for at annonser sier noe om det faktiske lederskap som utøves. Utviklingen av en sikrere kunnskap om den eventuelle samvariasjonen mellom forventninger uttrykt i annonsetekster og det arbeidet som faktisk blir utført, hadde vært en interessant og nyttig viderebygging av denne oppgaven. Faktisk er det litt overraskende å konstantere at det finnes forholdsvis lite forskning som gjør nettopp denne koblingen mellom, for igjen å bruke litt maritim symbolikk, agnet en fisker bruker og fisken han får. Kunnskapen om at torskekroker gjør seg best på havet er kanskje basal, men veldig nyttig for å få den fisken man ønsker.

Som jeg har drøftet tidligere så viser denne oppgavens empiri at av-byråkratiseringen som dominerte fra 1976 til 1996, stoppet opp i 2006. Kjell Arne Rørviks hypotese om en re-byråkratisering kan verken støttes eller motsies på det punktet mine data stopper. En videreføring av mine analyser ved å innhente nye data på senere tidspunkt, kunne svært svært interessant i forhold til å teste Rørviks hypotese.

De skandinaviske kommunene er som nevnt relativt like i en internasjonal sammenheng. En videreføring av min undersøkelse til kommuner tilhørende andre klasser av statsystem, med andre strukturelle og kulturelle forutsetninger, hadde vært svært interessant i forhold til å studere den isomorfe effekten som er så tydelig i denne undersøkelsen. Etter den samme logikken hadde det vært minst like interessant å videreføre undersøkelsen til toppledere i det private næringsliv. Ut fra en svært overflatisk forståelse av ledelsesverdier i privat sektor virker det som om de skandinaviske kommunene har nærmet seg, og adaptert, deler av disse. I hvor stor grad den isomorfin som er observert i denne oppgaven også gjelder mot privat sektor hadde vært svært interessant å vite.

## 5.0 Litteraturliste

Albæk, Erik m.fl. (1996): *Nordic local government*. Helsinki, The association of Finnish Local Authorities.

Antonakis, John and House, Robert J. (2002): The full-range leadership theory: The way forward. In Avolio, Bruce J. and Yammarino, Francis J. (eds.): *Transformational and charismatic leadership: The road ahead*

Baldersheim, Harald, Are Vegard Haug og Morten Øgård (2008): *Mot den virtuelle kommunen. Studier i e-demokrati og e-forvaltning*. Fagbokforlaget (Vigmostad & Bjørke AS), Bergen.

Bryman, Alan (2004): *Social research Methods*. Oxford, Oxford University Press. 2.utg.

Dahler-Larsen (red) (2002): *Social Bonds to City Hall*. Odense, Odense University Press.

Denison, Daniel R, Hooijberg, Robert, Quinn, Robert E.:  
*Paradox and Performance: Toward a theory of Behavioral Complexity in Managerial Leadership*.  
Organization Science; Sep/Oct95, Vol. 6 Issue 4

DiMaggio, P.J. og W.W. Powell (1983): The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, vol. 48 (2), 147–160.

Donaldson, Lex (2001): *The Contingency Theory of Organizations*. California, Sage Publications, Inc.

Hooijberg, Robert, Choi, Jaepil:  
*The Impact of Organizational Characteristics on Leadership Effectiveness Models*  
*Administration & Society*; Sep2001, Vol. 33 Issue 4

Jacobsen, Dag Ingvar (2000): *Hvordan gjennomføre undersøkelser*. Kristiansand, Høyskoleforlaget

Jacobsen, Dag Ingvar (2004): *Organisasjonsendringer og endringsledelse*. Bergen, Fagbokforlaget

Johannessen, Asbjørn (2004): *Introduksjon til SPSS*. Oslo, Abstrakt forlag. 2. utg.

Mouritzen, Poul Erik og James H. Svara (2002): *Leadership at the apex. Politicians and administrators in western local governments*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

Pollitt, Christopher og Geert Bouckaert (2004): *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. New York, Oxford University Press. 2 utg.

Quinn, Robert E. (1988): *Beyond Rational Management*. San Francisco, Jossey-Bass Inc.

Quinn, Robert E., Rohrbaugh, John:

*A spatial Model of Effectiveness Criteria: Towards a Competing Values Approach To Organizational Analysis*

Management Science; Mar83, Vol. 29 Issue 3

Quinn, Robert E, Hildebrandt, Herbert W, Rogers, Priscilla S, Thompson, Michael P.:

*A Competing Values Framework for Analyzing Presentational Communication in Management Contexts*

Journal of Business Communication; Summer91, Vol. 28 Issue 3, p213-232

Rose, Lawrence (red) (1996): *Kommuner och kommunala ledare i Norden*. Åbo, Institutet för jämförande nordisk politik och förvaltning.

Rørvik, Kjell Arne (2007): *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo, Universitetsforlaget

Rørvik, Kjell Arne (2004): *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskiftet*. Bergen-Sandviken, Fagbokforlaget.

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

Vabo, Signy Irene (2001): *Koordinering og politisk styring. En studie av nye organisasjonsløsninger i norske kommuner.* (antologi) Doktorgradsavhandling, *Det samfunnsvitenskapelige fakultet*, Universitetet i Oslo

Yukl, Gary (2006) *Leadership in organizations.* New Jersey, Pearson Education Inc. 6. utg.

## 6.0 Tabelliste

Tabell 1: Befolkningsstørrelse i de skandinaviske kommunene, 1977 .....	27
Tabell 2: Type utdannelse blant de administrative topplederne i Skandinavia, 1989.....	32
Tabell 3: Ledelsesorienteringer basert på en indeks fra 0 til 5 .....	37
Tabell 4: Sammenhengen mellom teoretiske forklaringer og omfanget av moderne organisasjonsløsninger i kommunene, 1999/2000 (Lineær regresjon, standardiserte koeffisienter).	45
Tabell 5: Oppsummering av hypoteser .....	52
Tabell 6: Oppsummering av oppgavens sentrale funn fordelt på fire tiår. Nivå: Skandinavia.....	64
Tabell 7: Oppsummering sentrale funn for Norge, Sverige, Danmark i 1976.....	68
Tabell 8: Oppsummering sentrale funn for Norge, Sverige, Danmark i 1986.....	68
Tabell 9: Oppsummering sentrale funn for Norge, Sverige, Danmark i 1996.....	69
Tabell 10: Oppsummering sentrale funn for Norge, Sverige, Danmark i 2006.....	70
Tabell 11: Bruken av konsulentfirmaer fordelt på Norge, Sverige og Danmark for årene 1976, 1986, 1996 og 2006.....	72
Tabell 12: Bruken av konsulenttjenster i forhold til størrelse - Norge 1976 til 2006.....	73
Tabell 13: Etterspurt erfaring. Fordelt på Norge, Sverige og Danmark for årene 1976, 1986, 1996 og 2006.....	73
Tabell 14: Etterspurt utdannelse. Fordelt på Norge, Sverige og Danmark for årene 1976, 1986, 1996 og 2006.....	74
Tabell 15: Krysstabell. Byråkratiske verdier og utformer av annonsen .....	76
Tabell 16: Krysstabell. Byråkratiske verdier og andel stemmer til partier på venstresiden .....	77
Tabell 17: Krysstabell. Byråkratiske verdier og antall innbyggere .....	77
Tabell 18: Krysstabell. Åpent system verdier og netto driftsresultat pr. innbygger .....	78
Tabell 19: Krysstabell. Gruppeorganisasjonsverdier og netto driftsresultat pr innbygger .....	78
Tabell 20: Krysstabell. Åpent system verdier og andel av befolkningen mellom null og femten år.	79
Tabell 21: Krysstabell. Gruppeorganisasjonsverdier og andel av befolkningen mellom null og femten år .....	79
Tabell 22: Krysstabell. Åpent syste verdier og andel av befolkningen 80 år og eldre .....	80
Tabell 23: Krysstabell. Gruppeorganisasjonsverdier og andel av befolkningen 80 år og eldre .....	80
Tabell 24: Krysstabell.Åpent system verdier og endring i andeentl av befolkningen mellom 0 og 1581	
Tabell 25: Krysstabell. Gruppeorganisasjonsverdier og endring i andeentl av befolkningen mellom 0 og 15.....	81
Tabell 26: Krysstabell. Åpent system verdier og endring i andelen av befolkningen 80 år og eldre	82
Tabell 27: Krysstabell. Gruppeorganisasjons verdier og endring i andelen av befolkningen 80 år og eldre.....	82
Tabell 28: Krysstabell. Åpent system verdier og utformer av annonsen.....	83
Tabell 29: Krysstabell. Gruppeorganisasjons verdier og utformer av annonsen .....	83
Tabell 30: En sammenligning av Næss Kjøholdt sine lederorienteringer fra 1990 og CVF scorene for 1996. Nivå: Skandinavia .....	85

## 7.0 Illustrasjonsliste

Illustrasjon 1: Quinn og Rohrbaugts Competing Values Framework modell (Quinn 1988:53).....	16
Illustrasjon 2: Kommunedirektørens teoretiske vektleggelse av ulike oppgaver, svar i prosent, rangordning i parentes. Kilde: Rose 1996:121 .....	35
Illustrasjon 3: Kontigensforholdet mellom størrelse og grad av byråkratisering, Donaldson (2001:103).....	42
Illustrasjon 4: Inn- og utgående bølger av populære organisasjonsoppskrifter: Tele og Post verket 1960 -1995 .....	47



## Vedlegg 1 – Kodemaunal

Variabel navn (label)	Målenivå	Verdier
Skjema nummer	Forholdstall	
Kommune	Tekst	
Tittel	Nominal	1 = Rådmann 2 = kommunaldirektør 3 = kommundirektør 4 = kommunchef 5 = kanslichef 6 = kærner 7 = forvaltningsdirektør 8 = stadsdirektør 9 = organisationschef 10 = direktør 11 = förvaltningschef
Land	Nominal	1 = Norge 2 = Sverige 3 = Danmark 4 = Grønland
Årstall	Ordinal	1 = 1976 2 = 1986 3 = 1996 4 = 2006 5 = 1978
Innbyggertall	Forholdstall	
Hvem har utformet annonsen		1 = Kommunen 2 = Kommunal interesseorganisasjons konsulenttjeneste 3 = Privat konsulentfirma
Prosentandel på venstresiden	Forholdstall	
Prosentandel på høyresiden	Forholdstall	
Ny kommune (kun Danmark)	Nominal	1 = Ja
Netto driftsresultat	Forholdstall	
Netto driftsresultat pr. innbygger	Forholdstall	
Andelen innbyggere fra 0 – 15 år	Forholdstall	
Andelen innbyggere fra 80 år	Forholdstall	
Endring i antall innbyggere fra 0 – 15 de siste 5 år	Forholdstall	
Endring i antall innbyggere fra 80 og oppover de siste 5 år	Forholdstall	
Antall ord totalt	Forholdstall	
Antall ord som profilerer kommunen	Forholdstall	

Antall ord med byråkratiske verdier	Forholdstall	
Antall ord med ekspertorganisasjonsverdier	Forholdstall	
Antall ord med åpent system verdier	Forholdstall	
Antall ord med gruppeorganisasjonsverdier	Forholdstall	
Byråkratisk i prosent	Forholdstall	
Ekspert i prosent	Forholdstall	
Åpent system i prosent	Forholdstall	
Gruppe i prosent	Forholdstall	
Byråkrati + ekspert	Forholdstall	
Åpen + gruppe	Forholdstall	
Jurist	Nominal	1 = ja
Ingeniør, teknisk utdanning	Nominal	1 = ja
Økonom, handelshøyskole	Nominal	1 = ja
Samfunnsvitenskapelig/administrativ utdanning, kommunalkandidat	Nominal	1 = ja
Sosionom/forvaltningslinjen	Nominal	1 = ja
Høyskole/universitetsutdanning	Nominal	1 = ja
Annen eller uklar utdanning	Nominal	1 = ja
Praksis og erfaring	Nominal	1 = offentlig 2 = privat 3 = offentlig eller privat 4 = uspesifisert ledelsespraksis
Fri/pilot kommune status, evt tidligere vært det i egen presentasjon	Nominal	1 = ja
Utvidet utgave av annonsen	Nominal	1 = ja