



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

# Styrket lederskap i kommunal sektor

Ønsker du å lese rapporten i sin helhet?

[Rapportens del 1 og del 2 er tilgjengelig på KS nettsider](#)

# Forskergruppen

Professor Emeritus Harald Baldersheim, UiO

Professor Iris Nguyễn Duy, UiA

Forsker Linda Hye, UiA

Professor Dag Ingvar Jacobsen, UiA

Universitetslektor Nadja Kühn, UiA

Seniorrådgiver Nichole Elgueta Silva, UiA

Professor og prosjektleder, Morten Øgård, UiA

## Formål og gjennomføring av prosjektet

<b>Oppdraget:</b> Oppdatert <u>kunnskapsgrunnlag</u> om hva som kjennetegner et godt samspill mellom folkevalgte og administrasjon, og da særlig mellom folkevalgte og kommunedirektøren.	<b>Gjennomføring:</b> 3 arbeidspakker i perioden juni 2020 – februar 2021
1. En fremstilling av gjeldende rett og hvordan ny kommunelov styrker både det folkevalgte og det administrative nivået, og bidrar til en klarere ansvarsfordeling.	Juridisk betenkning av ny kommunelov
2. Hva som i praksis kjennetegner et godt samspill mellom de folkevalgte og administrasjon, og hvilke virkemidler som kan brukes for å utvikle samspillet	Nasjonal spørreundersøkelse til alle landets ordførere (65 %) og kommunedirektører (58 %)
3. Særlig kunnskap om kommunedirektørens rolle og hvordan kommunestyret utøver sin profesjonelle arbeidsgiverrolle overfor kommunedirektøren.	Casestudier i 10 utvalgte såkalte «best-case» kommuner. Utvalget er gjort gjennom en innledende kartlegging og ett sett av kriterier for å sikre relevant sammensetning av kommuner. Dybdeintervju med hhv. ordfører og kommunedirektør i de 10 kommunene. Totalt 20 intervju.



**KOMMUNELOVEN**  
(LOV OM KOMMUNER  
OG FYLKESKOMMUNER)

av 25. september 1992 nr. 107

med endringer, sist ved lov  
av 19. desember 2017 nr. 115  
(i kraft 1. januar 2018)

samt  
**FORSKRIFTER**

GAPPELEN DAMM  
AKADEMISK

LOVDATA

# Lovgiverens intensjon for den nye kommuneloven

- Lovfestingen av det kommunale selvstyret
- Et styrket politisk lederskap og en styrket øverste leder for administrasjonen, med tydeligere roller og oppgaver.

# Skarpere skille mellom politikk og administrasjon

- Gjennom tydeliggjøring av oppgaver, ansvarsområder og kontrollansvar.
- Søker å skape harmonisk samarbeid og forebygge konflikt, sikre tilstrekkelig politisk innflytelse og samtidig sikre tilstrekkelig administrativ autonomi.
- Legger premissene for kommunikasjon, dialog og samarbeidsrelasjoner.
- Det legges til rette for samspill og kontroll på bakgrunn av at aktørene har komplementære funksjoner og har løpende behov for å samarbeide.

# Forholdet mellom de folkevalgte og administrasjon - de viktigste lovendringene

- Tydeliggjøring i ny kommunelov av hva som er folkevalgte organer og hvem som er folkevalgt. Forbud mot å blande folkevalgte og administrasjon i et og samme organ.
- Klarere ansvarsforhold, bl.a. ved at alle prinsipielle saker behandles av folkevalgte organer. Delegasjon til administrasjonen er begrenset til delegasjon til kommunedirektøren.
- En tydeliggjøring av kommunedirektørens lederrolle.
- Videreføring av kommunedirektørens viktige oppgaver, samt tildeling av nye oppgaver (det løpende personalansvaret for den enkelte, jf. koml. § 13-1 siste ledd) og styrking av internkontroll.
- Styrking av kommunedirektørens faglige selvstendighet og integritet bl.a. ved utøvelsen av utrednings- og rapporteringsplikten (krav om forsvarlig utredning med et faktisk og rettslig grunnlag) og arbeidsgiveransvaret (kommunedirektøren kan ikke instrueres om utøvelsen av det løpende personalansvaret).

➤ *Utfordringene oppstår når disse reglene skal anvendes i praksis – særlig når politikerne og administrasjonen interagerer.*

# Forholdet mellom de folkevalgte og administrasjon – Gråsoner og uklarheter i ny kommunelov (et utvalg)

- Uklarhet i loven når det gjelder «møter» og særlig hvilken status mulige møtearenaer har, der folkevalgte (herunder ordfører) og administrasjon møtes, bl.a. for å drøfte hvordan samspillet dem imellom kan realiseres, uten at dette nødvendigvis er et «møte» i kommunelovens forstand.
- Lovfestingen av kommunedirektørens personalansvar aktualiserer spørsmålet om hva fordeling av arbeidsgiveransvaret mellom kommunestyret og kommunedirektøren praktisk eller konkret innebærer. Vanskelig grensedracting mellom utøvelsen av arbeidsgiverpolitikk og løpende personalansvar.
- Det er vanskelig å angi klart hvor grensen mellom instruksjon (med grunnlag i overordningsforholdet) og ansvaret for forsvarlig utredning går.
- Det er vanskelig å angi hva som er «prinsipielle» saker.

➤ *Til tross for disse uklarheter og gråsoner gir ny kommunelov klarere rammer og rettsregler på enkelte områder. Den åpner for en annerledes dynamikk folkevalgte og kommunedirektør imellom, som kan bidra til økt kunnskap og bevissthet rundt reglene og dermed til bedre respekt for hverandres roller – og bedre samspill.*



# Godt samspill og felles lederskap

- Kommunedirektører og ordførere i norske kommuner er godt til svært godt fornøyd med samspillet mellom politikk og administrasjon
- Kvaliteten på samspillet viser forholdsvis høy grad av «felles lederskap» i norske kommuner
- Kvaliteten på samspillet påvirkes og formes av ulike forhold:
  - Positiv sammenheng mellom godt **politisk klima** og godt samspill mellom kommunedirektør og ordfører
  - Positiv sammenheng mellom **uformelle møtearenaer** og opplevd samspill
  - Påvirkes ikke av individuelle trekk ved kommunedirektør (alder, kjønn osv.), og heller ikke av størrelse på kommune, geografi eller nylig gjennomgåtte sammenslåingsprosesser

Jf. Delrapport 1, kap. 2

# Rolleforståelse og rolleavklaring

- Det er stor grad av felles rolleforståelse i saker som er **av klar administrative eller klar politisk karakter**. Majoriteten av ordførere og kommunedirektører mener den korrekte rollen for kommunedirektør i slike saker er den faglig uavhengige.
- Ved uklarhet i saker velger de fleste en **dialogmodell**.
- Eneste saksområde hvor det fremkommer betydelig mer uenighet om rolleforståelse er ved **organisasjonsutforming**. Her er tendensen at kommunedirektør velger faglig uavhengighet, mens ordfører mener kommunedirektør burde velge dialog modell eller politisk lojalitet.
- Oppsummert: rolleforståelsen mellom kommunedirektør og ordfører er i stor grad «harmonisert» med lite polarisering

Jf. Delrapport 1, kap. 2

# Arena og virkemidler for utvikling av felles lederskap

- Formelle og uformelle møteplasser er et viktig ledd i utviklingen av felles lederskap
  - Det er utstrakt bruk av formelle og uformelle møtearenaer mellom kommunedirektør og ordfører
  - Det er mindre utstrakt bruk av møtearena for en bredere gruppe administrative og politiske ledere
- Øvrige utviklingstiltak
  - Majoriteten av kommunene gjennomfører systematiske evalueringer av delegerings – og innstillingsreglement, samspill og rolleforståelse, møterutiner samt opplæringstiltak
  - Erfaringsutveksling og læring mellom kommuner er forholdsvis begrenset
  - Frikjøp av kommunedirektør for egenutvikling og videreutvikling er svært begrenset

Jf. Delrapport 1, kap. 2

# Rekruttering – mobilitet og fratredelse blant kommunedirektører

- Alt i alt en kommunal rekrutteringsbase. Tett på 70 % er fra egne rekker eller andre kommuner. Få har direkte planer om å slutte (16 %), men 27 % kan tenke seg å skifte om den rette muligheten tilbyr seg.
- De dras mot andre kommunedirektørstillinger som følge av ny kommunes beliggenhet – åpenhet for nye tanker – politiske forhold.
- Naturlige årsaker er viktigste sluttårsak. Samarbeidsproblemer med politikken er den nest viktigste årsaken, mens karriereutvikling trekkes fram som den tredje viktigste sluttårsaken.

Jf. Delrapport 1, kap. 3

# Hvordan ivaretar kommunestyret arbeidsgiverrollen overfor kommunedirektøren?

- Arbeidsgiverrollen ivaretas på delegasjon av et politisk oppnevnt utvalg der ordfører – varaordfører og leder for mindretall deltar
- Det gjennomføres faste utviklingssamtaler, med skriftlige evalueringer og oppfølging av resultater.
- Arbeidsavtalen brukes i varierende grad som et arbeidsgiverredskap

Jf. Delrapport 1, kap. 3

# Hvordan arter arbeidsgiverpolitikken seg i hverdagen?

- Arbeidsgiverrollen ivaretas og utvikles i den **daglige løpende prosessen i samspillet** mellom ordfører og kommunedirektøren
- De beskriver et **profesjonelt og nært samarbeid**.
- **Tillit og relasjon** helt sentrale begreper når man snakker om ivaretagelse av arbeidsgiverrollen overfor kommunedirektøren.
- Tillit må ligge både **i relasjonen** mellom ordfører og kommunedirektøren, **men også til det store rommet** der politikken og administrasjonen møtes. Hvor de må håndtere hver sine banehalvdeler, og oversette for hverandre

Jf. Delrapport 1, kap. 3

# Hvordan lykkes som arbeidsgiver gjennom samspillet mellom politikk og administrasjon?

Kommer til uttrykk i de uformelle prosessene, slik som:

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

Jf. Delrapport 1, kap. 3