

Lene Anderson og Mogens N. Pedersen

Rekrutteringen af kommunale chefer. En administrativ elite under forandring

På grundlag af et datamateriale fra tre undersøgelser af danske kommunale chefers rekrutteringsmæssige baggrund i tiden efter kommunalreformen redegøres der for nogle af de ændringer, der er sket i denne personalegruppes kollektive profil, og der gives et bud på, hvorledes man kan forstå de iagttagne tendenser til kønsmæssig ligestilling, uddannelsesmæssig opkvalificering og omformning af karrierevejene. Der advares mod hastige konklusioner om strukturforandrings effekt på rekrutteringsmønstrene.

Dagens kommunale struktur kan kun føres et kvart sekel bagud. For 50 år siden fandtes i mange kommuner ikke en egentlig administration - eller i hvert fald kun kimen til en sådan. Inden kommunesammenlægningerne i 1970 havde kun 2/3 af sognekommunerne et særligt administrationslokale (Bogason, 1992: 94), og egentlige rådhus fandtes kun i et mindretal af kommunerne. Anvendelsen af termen „kommunale chefer“ ville mange steder have virket søgt.

Tiderne har ændret sig. I dag har alle kommuner en administration med et større antal chefer. Man gennemlever strukturændringer med personalemæssige konsekvenser på ledelsesniveau. Samtidig har forventningerne til den administrative ledelse ændret sig. Selv relativt små kommuner efterspørger nu forvaltningschefer med akademisk uddannelse, længere tids administrativ og ledelsesmæssig erfaring - og som i øvrigt kan honorere et større antal andre krav til en moderne leder (Dahler-Larsen, 1997).

De nye rolleforventninger kan resultere i konflikt mellem krav og kompetence. Ikke alle chefer har kunnet leve op til forventningerne. Omplacering eller karriereafslutning er her ofte blevet de realistiske alternativer. Udskiftninger sker også

hyppigt blandt de yngre chefer. Der ses en tydelig tendens til øget mobilitet på området. Den livsvarige kæmnerstilling er blevet til noget mere flygtigt, om man tør tro på de beretninger, der gives (*DJØF-bladet*, 1996).

Man kan i en sådan omstillingsperiode spørge, om det mønster med hensyn til chefgruppens sammensætning og vejene til chefterne, som antydes blandt andet af stillingsmarkedets ønskeprofiler, har nogen sammenhæng med chefgruppens faktiske kollektive profil? Man vil også gerne vide, om en langtidsudvikling er ved at udfolde sig - eller om der måske slet ikke er tale om særligt vidtgående forandringer? Det er ændring contra stabilitet, der er temaet i det følgende.

Et elite-sociologisk perspektiv

Udgangspunktet for diskussionen er, at de kommunale chefer - her defineret som forvaltningschefer og kommunaldirektører - udgør et afgrænset segment inden for den danske politisk-administrative elite.

Enhver politisk elite kan beskrives på flere forskellige dimensioner, holdningsmæssige, adfærdsmæssige etc. Man kan også, som det vil ske i det følgende, tale

Lene Anderson og Mogens N. Pedersen

Rekrutteringen af kommunale chefer. En administrativ elite under forandring

På grundlag af et datamateriale fra tre undersøgelser af danske kommunale chefers rekrutteringsmæssige baggrund i tiden efter kommunalreformen redegøres der for nogle af de ændringer, der er sket i denne personalegruppes kollektive profil, og der gives et bud på, hvorledes man kan forstå de iagttagne tendenser til kønsmæssig ligestilling, uddannelsesmæssig opkvalificering og omformning af karrierevejene. Der advares mod hastige konklusioner om strukturforandrings effekt på rekrutteringsmønstrene.

Dagens kommunale struktur kan kun føres et kvart sekel bagud. For 50 år siden fandtes i mange kommuner ikke en egentlig administration - eller i hvert fald kun kimen til en sådan. Inden kommunesammenlægningerne i 1970 havde kun 2/3 af sognekommunerne et særligt administrationslokale (Bogason, 1992: 94), og egentlige rådhus fandtes kun i et mindretal af kommunerne. Anvendelsen af termen „kommunale chefer“ ville mange steder have virket søgt.

Tiderne har ændret sig. I dag har alle kommuner en administration med et større antal chefer. Man gennemlever strukturændringer med personalemæssige konsekvenser på ledelsesniveau. Samtidig har forventningerne til den administrative ledelse ændret sig. Selv relativt små kommuner efterspørger nu forvaltningschefer med akademisk uddannelse, længere tids administrativ og ledelsesmæssig erfaring - og som i øvrigt kan honorere et større antal andre krav til en moderne leder (Dahler-Larsen, 1997).

De nye rolleforventninger kan resultere i konflikt mellem krav og kompetence. Ikke alle chefer har kunnet leve op til forventningerne. Omplacering eller karriereafslutning er her ofte blevet de realistiske alternativer. Udskiftninger sker også

hyppigt blandt de yngre chefer. Der ses en tydelig tendens til øget mobilitet på området. Den livsvarige kæmnerstilling er blevet til noget mere flygtigt, om man tør tro på de beretninger, der gives (*DJØF-bladet*, 1996).

Man kan i en sådan omstillingsperiode spørge, om det mønster med hensyn til chefgruppens sammensætning og vejene til chefposterne, som antydes blandt andet af stillingsmarkedets ønskeprofiler, har nogen sammenhæng med chefgruppens faktiske kollektive profil? Man vil også gerne vide, om en langtidsudvikling er ved at udfolde sig - eller om der måske slet ikke er tale om særligt vidtgående forandringer? Det er ændring contra stabilitet, der er temaet i det følgende.

Et elite-sociologisk perspektiv

Udgangspunktet for diskussionen er, at de kommunale chefer - her defineret som forvaltningschefer og kommunaldirektører - udgør et afgrænset segment inden for den danske politisk-administrative elite.

Enhver politisk elite kan beskrives på flere forskellige dimensioner, holdningsmæssige, adfærdsmæssige etc. Man kan også, som det vil ske i det følgende, tale

om elitens sociale, uddannelses- og karrieremæssige profil, hvorved forstås at gruppens medlemmer besidder særlige, objektivt konstaterbare træk, der ikke direkte følger af deres nuværende placering, men som kan udgøre en forudsætning for placeringen.

Elite-sociologisk litteratur har ofte fastslået, at sådanne særlige profiler kan findes, og at de tenderer til at ændre sig ganske langsomt over tid (for eksempel Pedersen, 1976; Putnam, 1976; Aberbach *et al.*, 1981; Pedersen, 1994). Konserverende tilbøjeligheder og direkte modstand mod forandring kan delvist forklare denne tendens. Vigtigere er det, at enhver tendens er resultat af et langsomt udviklende samspil mellem en efterspørgsel og et udbud i rekrutteringsfasen, og disse mekanismer er i sig selv underlagt begrænsninger. En elite-sociologisk betragtningsmåde fører således til den hypotese, at en tilbøjelighed til at efterspørge nye typer af ledere først efter længere tids forløb vil give sig synlige udslag i den samlede elitegruppes sammensætning. Det vil være i gruppen af de senest rekrutterede, at man vil kunne spore de nye tendenser.

Anvender man denne tankegang her, kan man således hypotetisk forestille sig, at de kommunale chefers kollektive profil ikke gennem de senere år har ændret sig væsentligt, selv om de vilkår, som de virker under, har undergået betydelige forandringer. Man kan imidlertid også argumentere for, at der netop i den kommunale sektor har gjort sig så stærke omstillings- og moderniseringstendenser gældende, at de *må* være slået igennem i sammensætningen af chefgruppen. Krav om nye typer af kvalifikationer har ført til omlægning af uddannelser og efteruddannelser, og alle disse tiltag må antages at have sat sig igennem i form af ændrede profiler blandt cheferne med hensyn til

uddannelse, alder, forudgående karriere etc. Generelle forandringer i samfundet må ligeledes antages at have påvirket alders- og kønsprofilen. Uanset hvad politiske sociologer måtte mene, burde man vel i dag kunne trænge ind i dette elite-segment med andre former for social baggrund, end tilfældet var for nogle årtier siden. Der kan altså opstilles nok så afvigende forventninger med hensyn til, hvad man vil finde, hvis man søger.

Arbejdshypotesen i det følgende er, at der gennem det sidste par årtier må være sket en vis ændring af chefgruppens kollektive profil. Vi vil antage, at den almene tendens til *køns-mæssig ligestilling* i det danske samfund vil kunne spores i den kommunale lederrekruttering. De ændrede mønstre med hensyn til tilbagetrækning fra arbejdslivet kan også forventes at vise sig, sikkert endda ganske tydeligt, den megen turbulens på området in mente. En del kan også tale for, at der må være sket en *uddannelses-mæssig opkvalificering*, der vil kunne iagttages i form af en tendens til, at cheferne i højere grad end tidligere har gennemgået længere, typisk akademiske, uddannelser, og at andelen af chefer med ældre tiders foretrukne kommunale elevuddannelse er faldet. Man kan muligvis også tale om en forøgelse af - eller i det mindste ændring af - rekrutteringens *institutionalisering*, hvis for eksempel én bestemt - ny - karrierevej er ved at blive fremherskende. Man kan endelig efterspore en mulig dannelse af et egentligt *stillingsmarked* med en *udbuds-* og en *efterspørgselsstruktur*. Markedet kan være mere eller mindre *lokalt*, *regionalt* eller *nationalt*, og antagelsen er her, at der er ved at opstå et mere udstrakt stillingsmarked end tidligere. Dette er, kort fortalt, de hypoteser, der vil blive sammenholdt med tilgængeligt datamateriale i det følgende.

Datamaterialet og fremgangsmåden

Datagrundlaget for denne artikel udgøres af tre større datamaterialer. Det første datamateriale er indsamlet af Riiskjær og Flohr Nilsen i 1980 (Riiskjær, 1982). De gennemførte dengang en større undersøgelse blandt landets kommunale chefer, som på det tidspunkt var organiseret i fire foreninger. Siden da er der dannet endnu en chefforening.

I 1992 blev der netop på foranledning af de fem chefforeninger foretaget en undersøgelse blandt foreningernes medlemmer (Mouritzen *et al.*, 1993). Ved denne lejlighed indgik også et antal spørgsmål med relation til chefernes sociale baggrund, deres uddannelse og deres karriere. Flere af disse spørgsmål blev gentaget i 1996, hvor der ligeledes gennemførtes en undersøgelse af de fem chefforeningers medlemmer (Mouritzen og Anderson, 1997).

De tilgængelige datamaterialer tillader sammenligning af situationen i 1980, 1992 og i 1996 med hensyn til et begrænset antal karakteristika, nemlig chefernes køn, deres alder og uddannelsesmæssige baggrund. Endvidere kan man sammenligne dele af chefernes karrieremæssige forløb før udnævnelsen til chefposten. Sammenligning af de tre datamaterialer har dog krævet, at materialet korrigeres for chefstatus. Mens Riiskjær og Flohr Nielsens undersøgelse kun omfattede de øverste chefer, indgik samtlige medlemmer af chefforeningerne i såvel 1992- som 1996-undersøgelsen, dvs. også de, som ikke havde egentlig chefstatus. I denne artikel udnyttes kun svarene fra de respon-

denter, som angav at være forvaltningschef eller kommunaldirektør på de givne tidspunkter.

Kønsfordelingen

Traditionelt har den kommunale top altid været domineret af mænd. I tiåret efter kommunalreformen var således kun to pct. af cheferne kvinder - og ingen af disse beklædte kommunaldirektørposten. Siden da er kvindeandelen steget. I dag varetages ca. ti pct. af chefstillingerne af kvinder. Denne andel dækker dog over store sektorspecifikke forskelle. Kvinderne er fortrinsvis placeret i de traditionelle socialforvaltninger, hvorimod de er stærkt underrepræsenterede i såvel skatteforvaltningerne som i de traditionelle skoleforvaltninger.

Foruden de forskelle, der knytter sig til de enkelte sektorer, viser der sig også geografiske forskelle. Kvindeprocenten er langt størst i de mindre hovedstadskommuner (med under 10.000 indbyggere), og ikke nær så stor i de mindre provinskommuner.

Disse tal kan relateres til kvindeandelen blandt kommunalpolitikere. Efter det seneste kommunalvalg i november 1997 er 27 pct. af de valgte politikere kvinder (Danmarks Statistik), et lille fald i forhold til valget fire år tidligere, hvor kvindeandelen blandt de valgte var 28 pct.

Man må uvilkårligt - på baggrund af mange års ligestillingsdebat - spørge, hvorfor ikke flere kvinder er nået til tops i de kommunale administrationer? Siden starten af 1990'erne er 16 pct. af de le-

Tabel 1. Andel kvinder på chefposter. 1980, 1992 og 1996 (pct.)

	Kommunaldirektører	Forvaltningschefer	I alt
1980	0	3	2 (N=983)
1992	5	6	6 (N=1027)
1996	7	11	10 (N=872)

dige chefstillinger blevet besat af kvinder, jf. tabel 4. Kvinderne efterspørges altså. Samtidig må man dog konstatere, at selv om antallet af kvinder, som søger chefstillingerne, er stigende, udgjorde kvinderne kun 13 pct. af den samlede ansøgerskare i perioden 1990-95 (Mouritzen og Anderson, 1997). Dette er givetvis en af forklaringerne på den lave kvindeandel i den kommunale top. Kvinderne vil nok markere sig - spørgsmålet er blot, med hvilken hastighed det vil ske? En indikator for udviklingens hastighed kan findes ved at betragte mellemliderstillingerne - stillinger, som i mange tilfælde kan være et springbræt til en kommunal lederstilling på et højere niveau. På mellemliderniveauet er der i dag ansat ganske mange kvinder. En undersøgelse har vist, at der ikke er nogen forskel på mænd og kvinder, når de bliver bedt om at tage stilling til, hvorvidt de på sigt vil være interesserede i at søge en stilling som kommunal forvaltningschef (Mouritzen og Anderson, 1997).

Aldersfordelingen

I ældre tid var kæmnerstillingen og andre ledende kommunale stillinger noget man typisk opnåede i en moden alder, og som man beklædte til pensionsalderen blev opnået. I 1980 lå de forskellige chefgrupperes gennemsnitsalder mellem 45 og 51 år. Mere interessant er det at konstatere, at omkring 15 pct. af samtlige chefer var ældre end 60 år. Ligeledes var ca. 20 pct. af de daværende chefer endnu ikke fyldt 40 år, en mindre andel var endda under 35 år.

15 år senere der ikke sket de store ændringer - i hvert fald ikke, hvis man alene betragter gennemsnitsalderen, som i 1996 lå mellem 48 og 52 år. Men aldersprofilen - den aldersmæssige spredning -

er ændret. I 1996 var der langt færre chefer i den „høje“ ende af aldersfordelingen. Kun seks pct. af cheferne var over 60 år. I den anden ende af aldersskalaen var kun fem pct. under 40 år. En sådan „forkortning“ af det aldersmæssige spænd kan tolkes på forskellig vis. At forstå den som en indikator for chefkarrierernes institutionalisering er ikke urimeligt. Man kan også vælge at betragte den stedfundne ændring som udtryk for en følgevirkning af de omrokeringer og ansættelser, der er sket blandt andet i forbindelse med de mange strukturændringer, og som i et vist omfang må have blokeret for nye ansættelser. I den forbindelse er nogle af de ældre chefer også blevet skubbet ud på et sidespor. Samtidig er der naturligvis den almindelige samfundsmæssige tendens til tidligere tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet.

Uddannelsesmæssig baggrund

I fortidens små kommuner var kæmneren normalt vokset op gennem det kommunale system. Han havde fået sin kontoruddannelse i en kommune, og hans faglige videreuddannelse foregik herefter „på jobbet“. Efterhånden kom der så forskellige efteruddannelsesmuligheder til, men tendensen var klar og stabil. I de større kommuner, hvor ledelsessystemet var mere komplekst, genfandtes samme billede, dog med den klare undtagelse, at stadsingeniøren stort set altid havde en teknisk uddannelse. Kun i de allerstørste kommuner fandt man akademikere på ledelsesposterne.

I starten af 1980'erne var billedet ikke ændret meget. Næsten 2/3 af samtlige chefer havde som baggrund en kommunal uddannelse. I årene siden 1980 er der sket en markant ændring i uddannelsesprofilen, men denne ændring er ikke slået

lige stærkt igennem på tværs af sektorerne.

Særligt blandt kommunaldirektørerne er det iøjnefaldende, at en stor og stigende andel har en akademisk uddannelse. Hermed nærmer uddannelsesprofilen sig den i de øvrige nordiske lande, hvor det er et særsyn, at kommunaldirektøren ikke har en akademisk uddannelsesbaggrund (Pikala, 1996). Også andelen af forvaltningschefer med akademisk uddannelsesbaggrund har været stigende. Ligeledes har en stigende andel af forvaltningscheferne en mellemlang uddannelse, typisk en fagspecifik uddannelse taget uden for det kommunale system. I denne gruppe findes især læreruddannede og teknikumingeniører, to faggrupper, som traditionelt har haft monopol på chefposterne i de respektive forvaltninger. Omvendt inden for skatteområdet. Her er stadig stort set samtlige chefer uddannet internt i det kommunale system, dvs. typisk startet som elever, siden suppleret med Forvaltningshøjskolens diplomprøve i skat/revisoruddannelsen.

En nuance med relation til kønsfaktoren skal nævnes. Markant flere kvindelige chefer har en akademisk uddannelse. Dette kan være en effekt af, at de er ansat i en periode, hvor tendensen til at ansætte akademikere generelt er stigende. Ser man hypotetisk fremad er, det også bemærkelsesværdigt, at det er blandt mellemledere med lang videregående uddannelse, at ønsket om en dag selv at blive forvaltningschef er størst (Mouritzen og Anderson, 1997). Der kan derfor ikke herske tvivl om, at uddannelsesbilledet er under stadig forandring, og at særligt akademikere ansættes på bekostning af kommunalt uddannede. Det er et åbent spørgsmål, om der er tale om en „efterspørgselsinduceret“ eller en „udbudsinduceret“ forandring. En nylig analyse af samtlige stillingsannoncer fra 1995 viste, at der efterspørges chefer med en akademisk uddannelsesbaggrund (Mouritzen og Anderson, 1997; Dahler-Larsen, 1997). Samtidig får flere unge i dag en videregående uddannelse, hvilket alt andet lige også må påvirke udbudssiden.

Tabel 2. Uddannelsesprofilen blandt de kommunale chefer. Andel med henholdsvis kontoruddannelse, mellemlang og akademisk uddannelse (pct.)

Uddannelse		Kommunaldirektør	Forvaltningschef	Ialt
Kommunal udd.	1980	76	59	63
	1992	53	43	45
	1996	50	39	41
Mellemlang udd.	1980	6	36	30
	1992	6	37	31
	1996	7	44	36
Akademisk udd	1980	17	5	7
	1992	41	20	24
	1996	43	18*	23

* I 1992 var ingeniørerne opdelt i to grupper; de som er uddannet på teknikum figurerer i gruppen af mellemuddannede personer, hvorimod de som er uddannet på DTU figurerer som akademisk uddannede. I 1996- datamaterialet var denne skelnen ikke mulig. Af hensyn til sammenligningsmulighederne er alle ingeniører anført som have taget en mellemlang uddannelse.

Uanset hvad forandringen måtte skyldes, vækker den bekymring blandt gruppen af kommunalt uddannede chefer. De påpeger, at karrieremulighederne for et ungt menneske mindskes, og dermed forsvinder incitamenterne for at give sig i kast med en kommunal uddannelse (*Jyllands-Posten*, d. 17.11.97).

Den karrieremæssige baggrund

Den gamle tids chef var vokset op i en kommunal administration, ofte endda i den, hvor han senere blev chef. I ikke så få tilfælde var chefen endda opvokset på egnen eller sågar i selve den kommune, i hvilken han gjorde karriere (Riiskjær, 1982: 87ff.).

Når den kommunale sektor ekspanderer; når antallet af chefstillinger - i det mindste i en periode - vokser; og når - og hvis - lederrollerne tenderer mod at konvergere mod generel ledelse, vil man, alt andet lige, forvente, at der opstår et mere åbent, eventuelt helt nationalt „marked“, i hvilket de ambitiøse og karriereduelige udbyder sig og efterspørges.

Det er en almindelig opfattelse i den kommunale verden, at der er ved at ske

en ændring i karrieremønstrene i retning af større mobilitet, altså en kvantitativ tendens. Man kan også tænke sig, at der må ske en kvalitativ forandring. Således gav kommunaldirektøernes daværende formand for ikke længe siden (*Jyllands-Posten*, d. 10.9.1994) udtryk for, at der for øjeblikket forekommer en ny og stærkere mobilitet mellem den offentlige og den private sektor.

Mens sidstnævnte tendens knap nok kan anes i datamaterialerne, jf. tabel 3, er der klart belæg for, at den snævre lokale rekruttering er på retur. Mest markant er tendensen for så vidt angår kommunaldirektøerne. Det er dog for tidligt at hævde, at der allerede tegner sig et billede af et „fælles kommunalt personalemarked“.

Rekrutteringssystemet er under stadig, om end langsom forandring

De foregående beskrivelser yder ikke retfærdighed over for forandringstendenserne. Ved at betragte fordelinger af det samlede datamateriale, er vi muligvis kommet til at overse, at forskellige alderskohorter eller „generationer“ af chefer kan

Tabel 3. Rekrutteringsprofilen blandt forvaltningschefer og kommunaldirektører (pct.)

		Kommunaldirektør	Forvaltningschef	I alt
Fra samme kommune	1980	65	43	49
	1992	39	43	42
	1996	36	35	35
Fra en anden kommune	1980	20	40	35
	1992	47	44	45
	1996	51	42	44
Eksternt*	1980	15	17	17
	1992	15	13	13
	1996	13	23	20

*Eksternt dækker over rekruttering såvel fra anden offentlig sektor: amt, stat, og skole som fra den private sektor. Personer fra skolesektoren udgør klart den største andel af eksternt rekrutterede chefer.

udvise helt forskellige mønstre med hensyn til „baggrunds“-variablerne. Den iagttagne gradvise forandring i profilerne kan tænkes at dække over betydeligt kraftigere ændringer, som blot, i statistisk henseende, „neddæmpes“ i det samlede materiale. Ved at gentage analyserne med en lidt anderledes gruppering af enhederne, kan man få et tydeligere billede frem.

I det følgende er de knap 900 kommunale chefer blevet fordelt efter, hvornår de blev udnævnt til den chefstilling, de beklædte i 1996.

Tabellen bekræfter de tendenser, som allerede er omtalt. Kvindelige chefer er blevet flere og flere over tid. Akademikerprocenten blandt nyansatte er øget op gennem tiden særligt på bekostning af de traditionelt kommunalt uddannede personer. Andelen af chefer, som ansættes med en fagspecifik mellemuddannelse, har de seneste ti år været forholdsvis konstant.

Det mest sikre, man herefter kan sige, er, at den kommunale chefprofil og det hertil hørende karrieremønster er under omformning. Dette understøttes også af tidligere undersøgelser, blandt andet en undersøgelse gennemført af tre kommunale organisationer blandt primær- og amtskommunale chefer (Kommunale Tje-

nestemænd og Overenskomstansatte, 1996). Konklusionen kan næppe overraske. Det kan ikke forbavse, at man, efterhånden som de første generationer af kommunale - mandlige - chefer er gået fra broen, har set at en almindelig tendens i samfundet til kønsmæssig ligestilling begynder at smitte af. De nye krav til lederne reflekteres også i en opprioritering af nye egenskaber. Mest iøjnefaldende er her den uddannelsesmæssige opkvalificering, der til stadighed foregår. Meget få gør i dag karriere internt på grundlag af en almindelig kommunal kontoruddannelse. Det har både været nødvendigt og naturligt at supplere denne uddannelse med forskellige former for efteruddannelse. Et kvalitativt skift er også meget tydeligt. Akademikere er ved at „kolonisere“ den kommunale administration, ikke bare i de store by-kommuner, men også - om end i langsommere takt - længere ude i landet.

Der er også i materialet set tydelige spor på, at der er ved at opstå et karrieremæssigt hierarki - hvis det da ikke altid har eksisteret? Ændringerne kan i et vist omfang lokaliseres til de små provinskommuner, hvor mange ambitiøse embedsmænd gør deres første ledelsesmæssige erfaringer, førend de bevæger sig vi-

Tabel 4. De kommunale chefers baggrund 1996 kontrolleret for udnævnelsestidspunkt (pct.)

	Ansæt før 1980	Ansæt 1981-1985	Ansæt 1986-1990	Ansæt efter 1990
Kvinder	1	3	9	16
Kontorudd. med kurser	66	49	42	28
Mellemlang uddannelse	26	30	37	40
Akademisk uddannelse	8	21	21	32
Rekrutteret fra samme kommune	29	45	38	34
Rekrutteret fra anden kommune	51	40	43	43
Rekrutteret eksternt	20	15	19	23

dere mod større jobs i bykommunerne. Men der sker også noget i de mindre kommuner i hovedstadsområdet, i hvert fald er det især her, at kvinderne er ved at få fodfæste på lederposterne. Er det for tidligt at tale om en karrieremæssig institutionalisering i den kommunal-administrative sektor? Er der opstået et egentligt stillingsmarked ud over det, man kan læse sig til i Danske Kommuners stillingsannoncer? De her beskrevne materialer skal tolkes med forsigtighed, men tendensen kan dog spores.

Diskussion

Om end de forandringer i den kommunal-administrative elites profil, som er blevet dokumenteret i det foregående, næppe vil føre til pludselige, endsige radikale ændringer i administrationernes måde at fungere på, kan der dog være grund til at drøfte de adfærds- og holdningsmæssige implikationer. For man kan naturligvis gøre sig forestillinger om, hvorledes en ny rekrutteringsbasis for cheferne kan tænkes at påvirke chefernes holdninger, attituder, adfærd, beslutninger osv. Det er således let at forestille sig betydelige effekter, for eksempel i retning af professionaliseringstendenser, nye adfærdsnormer, ny ledelsesstil etc. Det er ulige sværere at dokumentere sådanne tendenser.

„Den kommunale forvaltning bliver... stadig mere befolket med generalister på ledelsesniveau..... Forvaltningen er et spejlbillede af den politiske struktur, hvor bred og helhedsorienteret ledelse er i fokus udtrykt ved en styring, der i højere grad end nogensinde før er blevet professionaliseret“, postuleres det ret udfordrende i en nyere bog (Werenskjold *et al.*, 1995). Her hævdes, at vi er på vej mod en egentlig professionalisering af den

kommunale chefgruppe. Om end chefforeningernes udvikling gennem de senere år måske kan tolkes som et forsøg på at bevæge sig i den retning, er der dog meget langt til opkomsten af en profession i sociologisk forstand. Det gælder uanset, om man vælger at lade begrebet bestemme alene ved bestemte langvarige formelle uddannelser (Torgersen, 1972) eller ved lang uddannelse forbundet med stærk faglig identifikation, etisk kodex, autonomi, monopolstilling, selvkontrol eller andre af de mange egenskaber, der i litteraturen forbindes med professionsbegrebet (jf. Elliott, 1972; Herskin og Kragh Jespersen, 1975; Sehested, 1997). Påstande om professionalisering i forbindelse med den kommunale chefgruppe bør indtil videre betragtes med skepsis.

En anden almindeligt forekommende opfattelse i kommunale kredse (se blandt andet KL, 1991) går på, at omlægningen af de kommunale administrationer - fra de traditionelle, funktionelt afgrænsede enheder til nye typer af „fælles-“/tværgående forvaltninger - må forventes at resultere i fremkomsten af en ny type chefer og en ny ledelsesstil. En mere generalist-orienteret chef til forskel fra den meget fagkyndige og sektor-orienterede chef, som traditionelt har ledet forvaltningerne.

Hvis man holder sig til de karakteristika, som er blevet kortlagt i denne artikel, får man ikke noget éntydigt billede frem ved at studere rekrutteringsprofiler på tværs af forvaltningstyper, jf. tabel 5. Der er nok relativt flere kvinder og flere akademikere blandt cheferne for de nye fællesforvaltninger, men tendensen er ikke udtalt. I betragtning af de mange organisatoriske omlægninger, som har præget kommunerne det sidste årti, er det dog interessant at iagttage den betragtelige andel af de nuværende chefer for fællesforvaltningerne, der fortsat rekrutteres fra

Tabel 5. Rekrutteringsprofilen i de forskellige forvaltningstyper i 1996 (pct.)

Rekrutterings- baggrund	Kommunal- direktør	Traditionel forvaltningschef	Fælles/tværgående forvaltningschef
Kvinder	7	8	16
Kontorudd. m. kurser	50	40	36
Mellemlang uddannelse	7	47	38
Akademisk uddannelse	43	14	27
Rekrutteret fra samme kommune	36	31	44
Rekrutteret fra anden kommune	51	47	33
Rekrutteret eksternt	13	22	23

egen administration. Tolkingsproblemet består i, at kommunerne har omlagt deres administrationer på forskellige tidspunkter og på forskelligartet måde, hvorfor man ikke har basis for videregående slutninger fra de mønstre, der kan iagttages. Man kan ikke lade være med at bringe i erindring, hvad en svensk forsker engang sagde om studiet af kommunale forhold, nemlig at det minder om „at skyde mod et mål, der bevæger sig“ (Pierre, 1994:191).

I ligestillingsdebatten gør man sig ofte forestillinger om, hvad en øget kvindeandel i et elitesegment kan medføre i form af holdningsmæssige ændringer, nye normer og værdier.

Man kunne således her også forestille sig, at kvindernes fremtrængen i chefgruppen vil kunne påvirke denne gruppes måde at forholde sig til selve den kommunale organisation på. Kvinder antages ofte at forholde sig anderledes til en række værdier og normer, og hvorfor skulle en sådan forskel ikke også vise sig i denne chefgruppe? Men er kvindelige chefer for eksempel mere risiko- og forandringsvillige end deres mandlige kolleger? Er de mere eller er de mindre ambitiøse på egne eller på organisationens vegne? Vi ved det ikke, og selv om det

tilgængelige datamateriale fra såvel 1992- som 1996-undersøgelsen er blevet analyseret grundigt, har det ikke været muligt at nå frem til éntydige svar.

Samme forventninger om holdnings-skift kan man have efter at have iagttaget den tydelige tendens til uddannelsesmæssig op-kvalificering. Vil man her ikke også forvente, at en, ofte ude fra kommende, akademisk chef forholder sig anderledes til basale værdier end en, ofte internt rekrutteret, kommunalt uddannet? Igen må det konstateres, at det eksisterende datamateriale ikke giver grundlag for éntydige svar.

Man kan altså slutte denne artikel med at rejse nogle spørgsmål, som burde tages op til nærmere undersøgelse. I lyset af de iagttagelser, der er blevet gjort om udviklingen i rekrutteringsmønstret kan man endda slutte med en spidsformulering i form af følgende spørgsmål: Er det den kvindelige akademiske chef, der er fremtidens bud på den optimale administrative leder i kommuner præget af strukturelle forandringer og udfordringer fra omgivelserne?

Litteratur

- Aberbach, Joel, Robert D. Putnam og Bert A. Rockman (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Berg, Rikke og Ulrik Kjær (1997). „Afspejler kommunalpolitikere vælgerne?“, pp. 327-342 i Jørgen Elklit og Roger Buch Jensen (red.) *Kommunalvalg*, Odense: Odense Universitetsforlag.
- Bogason, Peter (1992). *Forvaltning og stat*, Herning: Systime.
- Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte (KTO), Kommunernes Landsforening og Amdsrådsforeningen (1996). *Chefer - løn-, ansættelses- og fratrædelsesvilkår*, København: Forlaget Kommuneinformation.
- Dahler-Larsen, Peter (1997). „En social konstruktion? Udviklingen i kravene til danske kommunaldirektører de seneste 20 år belyst ved stillingsannoncer“, *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 2/1997, 78. årgang.
- Danmarks Statistik (1997). *Statistiske efterretninger, Befolkning og valg 1998:8*.
- DJØFbladet nr. 7/96, „Når kemien svigter“, pp. 10-13.
- DJØFbladet 23/96, „Farlige chefter“, pp. 20-21.
- Elliott, Phillip. (1972). *The Sociology of the Professions*, London: Macmillan.
- Herskin, Bjarne K. og Peter Kragh Jespersen (1975). „Professionerne på barrikaderne“, pp. 45-58 i H. Gullestrup et al. (red.), *Eksperterne og magten - professionelles rolle i organisationer og samfund*, København: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck.
- Kommunernes Landsforening (1991). *Den kommunale organisation i udvikling*, København: Forlaget Kommuneinformation.
- Mouritzen, Poul Erik og Lene Anderson (1997). *Kommunale Chefer. Rekruttering og arbejdsforhold i 90'erne*, Odense Universitet og Foreningen af Kommunale Chefer.
- Mouritzen, Poul Erik, Henrik Larsen, Hanne Ragn Hansen og Ane Storm (1993). *Mod en fælles fremtid. De kommunale chefforeninger i en brydningstid*, Odense Universitet.
- Pedersen, Mogens N. (1976). *Political Development and Elite Transformation in Denmark*, Beverly Hills: Sage Publications.
- Pedersen, Mogens N. (1994). „Incumbency Success and Defeat in Times of Electoral Turbulences: Patterns of Legislative Recruitment in Denmark 1945-1990“, pp. 218-230 i A. Somit et al. (eds.), *The Victorious Incumbent: A Threat to Democracy?*, Aldershot: Dartmouth.
- Pedersen, Mogens N. (1996). „Den kommunale ledergruppes kollektive profil. Nybrud eller blot tilpasning til nye tider?“, *Kommunalpolitiske Studier*, Nr. 14/1996, Odense Universitet.
- Pierre, Jon (1994). *Den lokale staten*, Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Pikkala, Sari (1996). „Kommunaldirektörens ställning og bakgrund“, pp. 27-42 i Lawrence Rose (red), *Kommuner och kommunala ledare i Norden*, Åbo: Åbo Akademi Tryckeri.
- Putnam, Robert D. (1976). *The Comparative Study of Political Elites*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Riiskjær, Erik (1982). *Kommunale forvaltningschefer*, Århus: Politica.
- Sehested, Karina (1997). „Professioner og strukturændringer“, pp. 108-170 i Niels Ejersbo (red.), *Politikere, ledere og professionelle i kommunerne - Effekter af strukturændringer*, Odense: Odense Universitetsforlag.
- Torgersen, Ulf (1972). *Profesjonssosiologi*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Werenskjold, Christel, Janne Larsen, Ove K. Pedersen og Anders Esmark (1995). *Det 2. udkald. Kommunerne og demokratiet 25 år efter*, København: Forlaget Kommuneinformation.