



Styrket toppledelse i kommunene  
– Rådmenn, turnover og likestilling

## Styrket toppledelse i kommunene – Rådmenn, turnover og likestilling

Hvert år slutter mer enn 60 av landets om lag 440 rådmenn i kommuner og fylkeskommuner. Gjennomtrekken er ikke alvorlig i seg selv, men det er urovekkende at mange rådmenn opplever at stillingen gir vesentlig større belastning enn belønning/anerkjennelse. I tillegg er kvinneandelen blant rådmenn kun 18 prosent.

Dette er utgangspunktet for KS-rapporten ”Styrket toppledelse i kommunene – rådmenn, turnover og likestilling”. Rapporten belyser rådmenns motiver for å søke stillingen, hvilke faktorer som er viktige for å gjøre en god jobb og årsakene til at rådmenn slutter.

Kjønnsperspektivet går som en rød tråd gjennom hele rapporten, og et sentralt spørsmål er: Hva skal til for å øke kvinneandelen blant landets rådmenn? 38 prosent av de nytilsatte rådmennene er kvinner, og det gir håp om å øke kvinneandelen fra dagens nivå på 18 prosent.

### Ledelsesutvikling sentralt for KS

Rapporten analyserer gjennomstrømmingen av rådmenn i norske kommuner og fylkeskommuner de siste to årene. Ledelsesutvikling er et sentralt punkt i arbeidsgivervirksomheten til KS. Det er viktig å avdekke hva som kan motivere gode ledere til å søke rådmannsstillinger – og til å bli i stillingen.



## Nye rådmenn har allsidig erfaring

Rådmennene som blir rekruttert i dag har stort sett erfaring fra andre lederstillinger i kommuner og statlige virksomheter.

Viktige springbrett inn i rådmannsrollen er stillinger som assisterende rådmann, kommunalsjef, personalsjef og økonomisjef i samme kommune. Over en tredjedel av rådmennene i undersøkelsen har tidligere erfaring fra en rådmannsstilling. En femtedel av disse har gjort et sprang i karrieren, fra en mindre til en større kommune. Litt under en tiendedel har skiftet mellom like store kommuner.

### Lengst kommunal erfaring blant menn

19,6 år er gjennomsnittlig kommunal erfaring blant rådmennene som har deltatt i undersøkelsen, varierende fra 0 til 41 år. Det er liten kjønnsforskjell mellom de sittende rådmenn når det gjelder kommunal erfaring. Forskjellen er større blant dem som sluttet i rådmannsstillingen de siste to årene: Kvinnene hadde om lag 16 års kommunal erfaring i gjennomsnitt, mennene nesten 23 år.

En tredjedel av rådmennene hadde erfaring fra en lederstilling i næringslivet – i gjennomsnitt 9,3 års ledererfaring i privat sektor. Mye tyder på at kommunene i større grad enn tidligere konkurrerer med ikke-kommunale virksomheter om lederne.

### fakta:

KS FoU er oppdragsgiver for rapporten "Styrket toppledelse i kommunene – Rådmenn, turnover og likestilling." Rådmannsutvalget i Rogaland har vært referansegruppe for prosjektet, som er gjennomført av AGENDA Utredning & Utvikling AS og PricewaterhouseCoopers AS i felleskap. Rapporten bygger på intervjuer med 25 nyansatte og nylig fratradte rådmenn/fylkesrådmenn, svar på spørreskjemaer fra 91 rådmenn som hadde sluttet i stillingen 1.661 toppledere og tillitsvalgte i 300 kommuner – samt et dialogseminar med kvinnelige rådmenn. I tillegg er resultater fra en rekke tidligere relevante undersøkelser og rapporter i perioden 1999-2007 vurdert under arbeidet med prosjektet.



## Fordel med ekstern rekrutteringsbistand

**Om lag to tredjedeler av rådmennene er ansatt med ekstern rekrutteringsbistand. Nytilsatte rådmenn mener at dette gir en profesjonell håndtering av prosessen.**

Kommunene ønsker å redusere risikoen for feilansettelser som kan være kostbare og lamme en organisasjon i lang tid. Dette kan være en av årsakene til at kommunene søker ekstern rekrutteringsbistand når de skal ansette toppledere.

Rundt to tredjedeler av deltakerne i undersøkelsen oppgir at de søkte rådmannsstillingen på eget initiativ, mens resten ble oppfordret til å søke stillingen. Her stiller menn og kvinner likt.

### Uenighet om forventninger

Under jobbintervjuet er det gitt uttrykk for klare forventninger til den nyansatte rådmannen, mener arbeidsgiverne, representert ved ordfører, varaordfører og opposisjon. Forventningene gjelder styring av kommuneøkonomien, utføring av lederrollen, relasjonene til politiske styringsorganer, arbeid med kommu-

nens omdømme, brukerorientering og organisasjonsutvikling.

Andelen rådmenn som mener forventningene ble klart kommunisert, er mindre enn blant arbeidsgiverne. Eksempelvis mener 95 prosent av ordførerne, men bare 75 prosent av rådmennene, at det ble gitt klart uttrykk for spesielle forventninger om rådmannens lederrolle ved ansettelsen. 86 prosent av ordførerne og 84 prosent av varaordførerne mener at de har gitt beskjed om hvilken rolle rådmannen skal ha i økonomistyringen. Bare 46 prosent av rådmennene oppfatter dette på samme måte.

På ett punkt har nytilsatte kvinnelige og mannlige rådmenn ulike oppfatninger når det gjelder arbeidsgivernes forventninger: Flere kvinner enn menn mener at arbeidsgiverne ikke kommuniserte klart nok – under ansettelsesintervjuet – hvordan de så for seg at rådmannen skulle håndtere forholdet til politiske styringsorganer.



## Samfunnsbyggerrollen er viktig

Lokalsamfunns- og organisasjonsutvikling er de viktigste motivene for søkere til rådmannsstillinger, viser undersøkelsen. Lønn kommer langt ned på listen.

interessers behov gjennom kompromisser. God kontakt med kommunens næringsliv mener de fleste rådmenn er en naturlig del av samfunnsbyggerrollen.

### Høyere terskel for kvinner

Undersøkelsen tyder på at støtte fra venner, kolleger og bekjente er viktig for at kvinner skal ta beslutningen om å søke en rådmannsstilling.

I dialogseminaret for de kvinnelige rådmennene, som utgjorde en del av undersøkelsen, ga deltakerne åpent uttrykk for at de ønsket å komme i en posisjon der de kunne ta hånd om virkemidlene og mulighetene som rådmannsstillingen gir.

### Motiver for å søke rådmannsstilling

(tallene angir viktighetsgrad, fra 0 til 5)

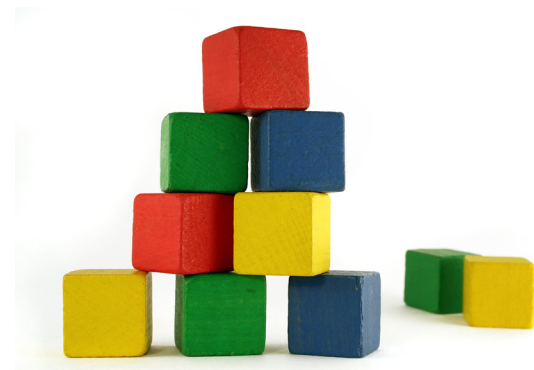
Påvirke utviklingen av lokalsamfunnet: 4,57

Påvirke utviklingen av kommunen som organisasjon: 4,53

Ambisjoner for kommunen: 4,23

Personlige ambisjoner: 4,06

Lønn: 3,16



Viktigst er ønsket om å utvikle lokalsamfunnet og den kommunale organisasjonen. Ambisjoner på vegne av kommunen er avgjørende for mange, og en mindre andel sier at egne karriereambisjoner er den viktigste drivkraften.

Muligheten til å flytte tilbake til hjemkommunen, er også viktig – det kan gjelde både søkeren og partner/ektefelle. Noen sier at de søkte rådmannsstillingen fordi de behersker og trives i skjæringspunktet mellom politikk og fag. De ser mulighetene som åpner seg når det er mulig å balansere ulike

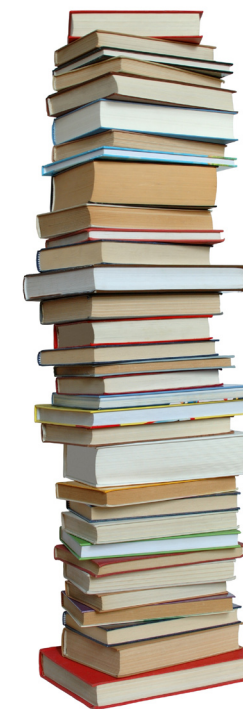
## Rådmenn har høy utdanning

Ingen av forgjengerne til dagens rådmenn hadde utdanning på hovedfags/masternivå. Over halvparten av rådmennene som satt i stillingen i 2009 hadde slik utdanning.

Ni av ti av de kvinnelige og seks av ti av de mannlige rådmennene som omfattes av undersøkelsen har ikke tidligere rådmannserfaring. Kvinnene er gjennomsnittlig en del yngre enn mennene og mange av dem er i en relativt tidlig fase i sin rådmannskarriere. Dette kan tyde på at kvinnene i økende grad er på vei inn i rådmannsstillingene. 61,3 prosent av alle lederne i kommunal sektor, rådmennene unntatt, er kvinner.

### Gjennomsnittsrådmannen er 52 år

I gjennomsnitt blir rådmennene yngre fra år til år, viser undersøkelsen. Mens kvinnelige rådmenn er 48 år i gjennomsnitt, er mennene i gjennomsnitt 53 år.



### Rådmenns erfaring og utdanning

Tidligere rådmannserfaring (menn): 38 %

Tidligere rådmannserfaring (kvinner): 12,7 %

Gjennomsnittlig antall år som rådmann (sittende rådmenn, menn): 7,1 år

Gjennomsnittlig antall år som rådmann (sittende rådmenn, kvinner): 4,5 år

Gjennomsnittlig utdanning – universitet/høyskole høyere grad: 56,3 %



## Klar rollefordeling er avgjørende

**Hva påvirker arbeidssituasjonen til rådmenn? I hvilken grad får rådmenn belønning og anerkjennelse fra arbeidsgivere?**

De politiske ledergruppene (ordfører, varaordfører, opposisjon) setter størst krav til rådmannens vilje og evne til samhandle med ordfører. Deretter kommer rådmannens håndtering av økonomistyringen.



En klar rollefordeling mellom politisk og administrativ ledelse og gode systemer for å gjennomføre og følge opp oppgavene, er viktige forutsetninger for at rådmenn skal lykkes. Rådmanen må drive verdibasert ledelse, være tydelig, ha beslutningsevne, legge til rette for åpen dialog med innbyggere og ansatte, se de store linjene, samhandle med hele det politiske miljøet og administrasjonen og kunne bygge relasjoner. Analytisk evne, men også raushet og humoristisk sans, medmenneskelighet og engasjement, er personlige egenskaper som rådmenn mener er viktige.

### Balansen belønning/belastning

50 timers arbeidsuke. Det er gjennomsnittet for rådmennene som har deltatt i undersøkelsen, med en variasjon fra 38 til 70 timer per uke. Dette kan gå ut over behovet for å ha et fullverdig familieliv, sier flere av rådmennene.

41 prosent av rådmennene – flest i små kommuner – opplever at belastningene i stillingen er vesentlig større enn graden av belønning. I denne gruppen er det flere kvinner enn menn. 53 prosent av rådmennene opplever at det er balanse mellom disse faktorene. 6 prosent – flest i mellomstore kommuner – gir uttrykk for at belønningen og anerkjennelsen oppveier belastningen, men det er færre kvinner enn menn i denne gruppen. ”Sterk indre motivasjon og/eller evne til å håndtere manglende belønning/anerkjennelse, bidrar til at mange rådmenn likevel makter å leve med ubalansen over tid,” heter det i rapporten.

## Lønn, lederavtaler og åremål

**Lønnsspørsmål opptar rådmenn mer når de skal slutte enn når de ansettes. Bare rundt halvparten av rådmennene har formelle lederavtaler. Om lag en fjerdedel er ansatt på åremål.**

En fjerdedel vil anbefale åremålsordninger. Blant rådmennene som har åremålsavtale, er bare noe over halvparten positivt innstilt til slike avtaler.

Rundt halvparten av rådmennene har særskilte formelle avklaringer av forpliktelser, rettigheter og spillerom i sine lederavtaler. Bare én av ti har formaliserte sluttavtaler. Færre kvinner enn menn har formelle lederavtaler.

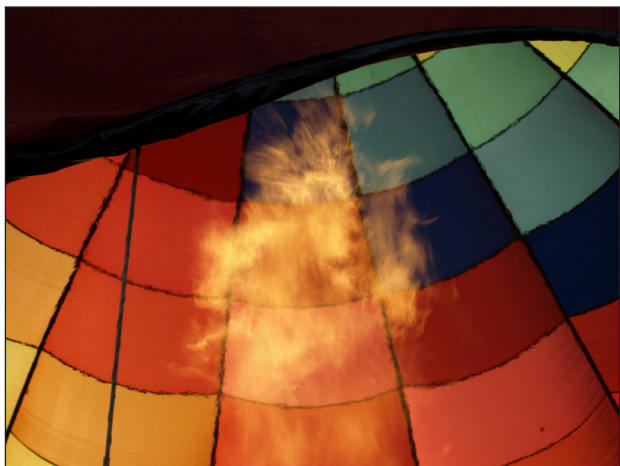
Forskerne anbefaler at flere rådmenn enn i dag sikrer seg formelle avtaler med arbeidsgiver.

### Lønn ikke helt uinteressant

Søkere til en rådmannsstilling vet at kommunene ikke er lønnsledende når det gjelder lederlønninger. Derfor er det ikke overraskende at lønn havner langt nede på listen over motiver for å søke en rådmannsstilling. Spørsmålet er likevel ikke uinteressant for rådmennene – i alle fall ikke når de bestemmer seg for å slutte i stillingen.



## ”Å være rådmann er risikosport”



### Fleire samvirkende faktorer

Rådmenn er attraktive i arbeidsmarkedet, og lønn er en viktig faktor når rådmenn tar beslutningen om å skifte jobb. Men undersøkelsen viser at flere faktorer kan virke sammen når en rådmann bestemmer seg for å slutte i jobben. Det går an å leve med misnøye eller mindre konflikter. Situasjonen

kan imidlertid lett bli uhåndterlig for både rådmannen, hans nærmeste familie, politisk ledelse og administrasjonens øvrige ledelse om flere konflikter får virke sammen i lengre tid.

*”Etter min vurdering er et snitt på én til to ufrivillige rådmannsavganger per måned altfor høyt. I mange saker er det behovet for å finne en synderbukk som er utslagsgivende, hvilket ikke er akseptabelt.”*

Finn Christian Brevig, generalsekretær i Norsk Rådmannsforum, KLP-magasinet sommeren 2009, intervjuets tittel: ”Å være rådmann er risikosport.”

**De siste to årene har 13,7 prosent av rådmennene i kommuner og fylkeskommuner sluttet – hvert år. Kvinner slutter som rådmenn etter kortere tid enn de mannlige kollegene.**

20 prosent av rådmennene sluttet stillingen hvert år i 2005 og 2006, viser en undersøkelse utført av ECON. Tendensen var enda klarere i årene 2002-2004. 62 rådmenn har sluttet per år de siste to årene.

I Agenda-rapportens utvalg har rådmennene som slutter en gjennomsnittlig fartstid på elleve år. Mennene har vært rådmenn i tretten år, mens kvinnene har bare vært rådmenn i seks år før de slutter.

## Hvorfor slutter de?

**Om man ser bort fra oppnådd aldersgrense, rangeres de viktigste sluttårsaker slik:**

1. Rekruttert til annen stilling
2. Hensyn til familie
3. Samarbeidsproblemer
4. Lønn

Samarbeidsproblemer med ordfører og øvrig politisk ledelse er i følge rapporten årsaken til at ca 30 prosent av rådmennene slutter i stillingen. Rådmennene kan også ha samarbeidsproblemer med andre ledere og ansattes organisasjoner, men dette vektlegges i langt mindre grad.



## Rådmenn går ofte til ny lederstilling

**Rådmenn går ofte til ny lederstilling i offentlig virksomhet.**

Sluttårsakene kan være ny stilling, hensynet til egen familie og oppnådd aldersgrense, samarbeidsproblemer og lønn.

### Attraktive ledere

Om lag hver fjerde kvinne og hver femte mann går til en ny rådmannsstilling når de slutter. Kvinnelige rådmenn er – i gjennomsnitt – yngre enn mannlige kolleger – noe som kan forklare denne tendensen.

Kvinnelige rådmenn går oftere enn mennene til lederstilling i annen offentlig sektor, mens mennene i større grad enn kvinnene søker seg til en annen kommunal lederstilling. Litt flere menn (17,1 prosent) enn kvinner (13,4 prosent) søker lederstilling i det private næringsliv.

Rundt hver fjerde rådmann går av med pensjon eller annen trygd når de slutter; i gjennomsnitt. Hver tredje mannlige rådmann som slutter blir pensjonist, mens dette gjelder bare for en av ti av de kvinnelige rådmennene. I gjennomsnitt har rådmennene vært rådmenn i 16 år når de pensjoneres.



## Kommunene kan bli bedre arbeidsgivere

**KS har i mange år arbeidet for å styrke de folkevalgte som arbeidsgivere. Rapporten anbefaler at dette arbeidet bør fortsette.**

Det skjer i både store og små kommuner. Kommunene kan unngå en del konflikter med rådmenn om de bruker tid og krefter på prinsipielle avklaringer, sier rapporten.

### Målrettet arbeid

Den politiske ledelsen må drive målrettet arbeid for å vedlikeholde dyktige rådmenns interesse for å bli i kommunen. Om kommunene skal stille resultatkrav til rådmannen, bør det være tverrpolitisk enighet om disse. Det er også viktig at politisk ledelse gir rådmannen nødvendige fullmakter og muligheter for effektiv styring, slik at resultater kan nås.

En rådmann stilles stadig på prøve – uansett kommunens størrelse. Det dreier seg om ubekvem og lang arbeidstid, en arbeidsdag som styres av mange aktører, eksponering i lokalsamfunnet og i mediene – gjerne døgnet rundt. Dette stadige søkelyset kan være en av forklaringene på hvorfor om lag 40 prosent av rådmennene ikke bor i kommunen de er ansatt i.



Kommuneloven er tydelig når det gjelder rådmannens ansvar og myndighet. I praksis skjer det imidlertid ofte at enkeltpolitikere gir instruksjoner om ressursbruk i administrasjonen, uten at rådmannen kjenner til det. Det hender også at rådmannens underordnede skaffer seg politisk støtte for egne interesser i strid med rådmannens innstilling.

Tiltak som kan lette arbeidsforholdene for rådmennene er, ifølge rapporten, formaliserte lederavtaler og utviklingssamtaler med politisk ledelse, en fast stedfortreder, en ekstern personlig rådgiver/mentor og at de folkevalgte tar sin del av ansvaret for økonomistyringen.



## Bedre balanse mellom kvinner og menn

**Kommunene trenger toppledertalenter – og da er det viktig at KS bidrar med hjelp til å rekruttere kvinner til rådmannsstillinger.**

18 prosent av dagens rådmenn er kvinner. Andelen kvinner har vokst de siste ti årene, men betydelig langsommere enn tidligere antatt. I 2004 var kvinneandelen blant rådmenn 13 prosent. Om lag 38 prosent av rådmennene som ansettes i dag er kvinner. Likevel kan det ta tid før balansen mellom antall mannlige og kvinnelige rådmenn blir bedre: Kvinner forlater i gjennomsnitt rådmannsstillingen tidligere enn mennene. Halvparten av de sittende kvinnelige rådmennene har vært fire år eller mindre i stillingene, tilsvarende tall for mennene er sju år.

Andelen av kvinner som søker og får en rådmannsstilling stiger, men langsomt.

1997	....	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	....	2015
7%	....	12%	13%	14%	16%	18%	17%	18%	.....	??%



### Langsomt på vei mot kjønnsbalanse

Tendensen er at kvinner i samme grad som mennene søker seg til en ny rådmannsjobb. Dermed kan andelen kvinnelige rådmenn langsomt komme til å nærme seg 50 prosent.

Kommunene kan legge forholdene bedre til rette for å imøtekomme kvinners krav til en god arbeidsplass. Rapporten har avdekket noen mulige tiltak. Blant annet må arbeidstiden ikke hindre at kvinnelige rådmenn kan ta hensyn til familiens behov. Kommunen kan også tilby flere målrettede programmer i kompetanseutvikling for rådmenn.

Turnover blant rådmenn har sunket fra drøye 25 prosent i 2003 til 13,7 prosent i 2009. Utfordringen ligger i en tydeliggjøring av forventnings- og rolleavklaring mellom rådmann og arbeidsgiver, profesjonalisering av arbeidsgiverrollen for å senke uønsket turnover samt å få en likere kjønnsbalanse.

Rådmenn møter høye krav fra arbeidsgiver, både i forhold til økonomistyring, samarbeids- og relasjonskompetanse.

Heftet er publisert av KS og bygger på rapporten "Styrket toppledelse i kommunene" som er utarbeidet for KS av PriceWaterhouseCoopers (PWC) og Agenda Utredning og Utvikling.

Heftet er ført i pennen av journalist Terje Flisen

*Heftet kan lastes ned fra: <http://www.ks.no/fou>*

*Heftet kan også bestilles gratis i papirversjon på: [ksfou@ks.no](mailto:ksfou@ks.no)*

KS  
Haakon VII gt. 9, Oslo  
Postboks 1378 Vika, 0114 Oslo

Tlf.: 24 13 26 00  
Faks: 22 83 22 22  
E-post: [ks@ks.no](mailto:ks@ks.no)

