

KS FoU

## Styrket toppledelse i kommunene

Rådmenn, turnover og likestilling

### RAPPORT

01.03.2010

---

Oppdragsgiver	KS FoU
Rapport nr.	R6544
Rapportens tittel	Styrket toppledelse i kommunene – rådmenn, turnover og likestilling
Ansvarlig konsulent	Kaare Granheim, AGENDA Utredning & Utvikling AS og Trygve Sivertsen, PricewaterhouseCoopers AS
Kvalitetssikret av	AGENDA
Dato	01.03.2010

## Forord

Denne rapporten er en analyse av gjennomstrømningen av rådmenn i norske kommuner de siste to årene, et oppdrag gitt av Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon, KS.

KS FoU har vært oppdragsgiver, og spesialrådgiverne Per Kristian Vareide og Marit Tovsen i KS har fulgt prosjektet og gitt verdifulle råd underveis. Det samme har også rådmannsutvalget i Rogaland gjort i rollen som referansegruppe for prosjektet. Det er holdt et seminar med kvinnelige rådmenn, som kommenterte funn vi har gjort. Deres oppfatninger blir også omtalt i rapporten.

Arbeidet er utført av AGENDA Utredning & Utvikling AS og PricewaterhouseCoopers AS i fellesskap, med førstnevnte som hovedleverandør og med henholdsvis Kaare Granheim og Trygve Sivertsen som ansvarlige. Olav Befring fra AGENDA har bistått arbeidsgruppen med dataanalysene.

Vi takker med dette rådmannsutvalget i Rogaland og styringsgruppen for nyttige tips og råd underveis i arbeidet, og KS FoU for et svært interessant og lærerikt oppdrag.

Høvik/Tønsberg, 01.03.2010

AGENDA Utredning & Utvikling AS

PricewaterhouseCoopers AS



## Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>SAMMENDRAG</b>	<b>9</b>
1.1	OPPDRAGET	9
1.2	ARBEIDSOPPLEGGET	9
1.3	FUNNENE	10
1.3.1	En rådmann er 52 år, har lang kommunal erfaring og møtes med store krav	10
1.3.2	Lokalsamfunnsutvikling og organisasjon motiverer rådmennene	11
1.3.3	Rådmennene er attraktive som ledere både i privat og offentlig sektor. Gjennomsnittlig turnover er ikke urovekkende, men variasjon finnes.	11
1.3.4	Pensjonering er bare en av flere grunner til å slutte. Kommunene kan redusere turnover	12
1.3.5	Ansettelse på åremål ikke så viktig, men synspunktene på åremål er mangfoldige	12
1.3.6	Kommuneorganisasjonens toppledelse er mannsdominert og kravene til rådmennene er store	13
1.3.7	Samarbeid og kommuneøkonomi er suksesskriterier for rådmannen	13
1.3.8	Rådmennene opplever stor belastning og varierende grad av belønning	14
1.3.9	Kvinneandelen blant rådmenn utvikler seg tregt, men vi kan se forbedringsmuligheter	14
1.4	RÅD TIL RÅDMENNENE	15
1.5	RÅD TIL KOMMUNENE	15
1.6	RÅD TIL KS	16
<b>2</b>	<b>RAPPORTENS STRUKTUR, BAKGRUNN OG METODER</b>	<b>17</b>
2.1	UTGANGSPUNKTET FOR KS	17
2.1.1	Kvinner og menn i rådmannsstillingen	18
2.1.2	Formålet med prosjektet	18
2.2	METODE	19
2.2.1	De innledende intervjuene	19
2.2.2	Spørreundersøkelse blant rådmenn som har sluttet	19
2.2.3	Spørreundersøkelse blant dagens toppledelse i alle kommuner	19
2.2.4	Dialogseminar for kvinner i rådmannsstilling	20
2.3	DATAGRUNNLAG	20
2.3.1	Undersøkelsen blant avgåtte rådmenn	20
2.3.2	Undersøkelsen blant rådmenn og øvrig toppledelse i kommunene	20
<b>3</b>	<b>RÅDMENN HAR LANG KOMMUNAL ERFARING. DE ØNSKER Å UTVIKLE LOKALSAMFUNN OG ORGANISASJON</b>	<b>21</b>
3.1	MOTIVER FOR Å BLI RÅDMANN	21
3.1.1	Kommentarer fra rådmennene	22
3.2	ALDER	23
3.3	UTDANNINGSNIVÅ	24
3.3.1	Kommentarer fra rådmennene	25
3.4	ERFARING	25
3.4.1	Samlet erfaring fra kommunesektoren	27
3.4.2	Erfaring fra privat sektor	27
3.4.3	Oppsummering	27
3.5	EKSTERN BISTAND I ANSETTELSESPROSESSEN	28
3.6	FORVENTNINGER TIL RÅDMANN VED ANSETTELSE	28
3.6.1	Forventninger slik kommunen ser det	30
3.6.2	Oppsummering av forventningene	30

3.7	LØNN OG ARBEIDSTID FOR RÅDMENNENE	31
3.7.1	Arbeidsmengde	32
3.7.2	Lederavtaler	34
3.7.3	Åremål	34
3.7.4	Sluttavtale, etterlønn og arbeidsmiljøloven	36
3.8	BOSTED	36
3.9	OPPSUMMERING	37
3.10	VÅRE VURDERINGER	38
<b>4</b>	<b>SAMHANDLING OG ØKONOMISTYRING ER FORUTSETNINGER FOR Å LYKKES SOM RÅDMANN</b>	<b>39</b>
4.1	INTERVJUENE I FORKANT AV UNDERSØKELSEN	39
4.2	AVGJØRENDE FOR Å LYKKES	40
4.2.1	Politikernes oppfatninger	41
4.2.2	Rådmenn	42
4.2.3	Rådmannens ledergruppe og de tillitsvalgte	43
4.2.4	Forskjeller på små og store kommuner	44
4.2.5	Oppsummering	46
4.3	HVA ER DET RÅDMANNEN HAR LYKTES BEST MED	47
4.3.1	Kommentarer fra respondentene	48
4.4	OPPLEVELSE AV ANERKJENNELSE	49
4.4.1	Opplevd anerkjennelse fra ordfører	50
4.4.2	Opplevd anerkjennelse fra kommunestyret	50
4.4.3	Opplevd anerkjennelse i andre formelle sammenhenger	51
4.4.4	Opplevd anerkjennelse og forhold som påvirker måleresultatene	52
4.5	KOMMUNEN SOM STYRINGSORGAN	54
4.5.1	Stabiliteten i det politiske lederskapet i kommunene	54
4.5.2	Formell utdanning hos politisk toppledelse og andre aktører	56
4.5.3	Topplederne i kommunene fordelt på kjønn	57
4.5.4	Vurdering av utdanningen i den administrative ledelsen	58
4.5.5	Vurdering av utdanningen til virksomhetslederne	59
4.6	ØKONOMIFORSTÅELEN I KOMMUNENE	59
4.6.1	Vurdering av økonomiforståelsen i formannskapet og den øvrige politiske ledelsen	60
4.6.2	Vurdering av økonomiforståelsen i administrasjonen	61
4.6.3	Oppsummering av økonomiforståelsen	62
4.7	OPPLÆRING AV FOLKEVALGTE	63
4.7.1	Utviklingssamtale/medarbeidersamtale	67
4.7.2	Kommentarer fra respondentene	68
4.8	RÅDMENNENE OG DERES ARBEIDSBETINGELSER	69
4.8.1	Rådmann for første gang	71
4.8.2	Fortrolig og personlig støtte	72
4.8.3	Tilrettelegging av arbeidsforholdene	72
4.8.4	Stedfortreder	73
4.8.5	Medlemskap i arbeidstakerorganisasjon og vurdering av klima i lønnsforhandlingene	73
4.8.6	Opplevelse av konflikt med hensyn til egen familie	74
4.9	OPPLEVELSE AV BALANSE MELLOM ANERKJENNELSE/BELØNNING OG BELASTNING	75
4.9.1	Belastningen for rådmennene er stor for de fleste	77
4.9.2	Opplevd anerkjennelse/belønning	79
4.9.3	Oppsummering	81

4.10	ANSETTELSESFORHOLDETS LENGDE – RÅDMENN	81
4.10.1	Betydningen av kjønn	81
4.10.2	Betydning av endringer i forventningene	82
4.10.3	Betydning av profesjonell støtte i ansettelsen av rådmenn	83
4.10.4	Betydningen av medarbeidersamtaler	83
4.10.5	Bosted og ansettelsesforholdets varighet – rådmann	84
4.11	OPPSUMMERING	85
4.11.1	Krav til en rådmann	86
4.11.2	Møte med kvinner i rådmannsrollen	86
4.12	NOEN RÅD FRA RÅDMENNENE I DE TRE UNDERSØKELSENE	87
<b>5</b>	<b>RÅDMENN SLUTTER FØR DE BLIR PENSJONISTER, OG DE ER ETTERTRAKTET SOM LEDERE</b>	<b>88</b>
5.1	BAKGRUNNEN TIL RÅDMENNENE SOM HAR SLUTTET	88
5.2	HVOR GÅR RÅDMENN NÅR DE SLUTTER SOM RÅDMANN?	90
5.2.1	Forskjeller mellom kjønnene.	91
5.3	VIKTIGSTE GRUNNER TIL Å SLUTTE	93
5.3.1	Alternativ måte å lese svarene	95
5.4	SAMMENHENGER MELLOM OPPGITTE SLUTTÅRSAKER	97
5.5	STOR ELLER LITEN GJENNOMSTRØMNING I STILLINGENE?	98
5.5.1	Forskjeller mellom menn og kvinner	99
5.6	TIDLIGERE UNDERSØKELSER	101
5.6.1	Vandringsmenn med sordin (Baldersheim og Øgård, 1999)	101
5.6.2	Lederutfordringer i flate strukturer (NIBR og Rogalandsforskning, 2002)	102
5.6.3	På samme lag – samspillet politikk og administrasjon med vekt på rådmannens ledersituasjon (Utviklingspartner og FAFO, 2003)	102
5.6.4	Gjennomslag – kvinner i kommunal toppledelse (Irmelin Drake, Anne Cecilie Dahl Bryne mfl., 2005):	103
5.6.5	Topplederne i kommunesektoren (Econ, 2007)	103
<b>6</b>	<b>RÅD OG ANBEFALINGER</b>	<b>105</b>
6.1	KOMMUNENE SOM ARBEIDSGIVER	105
6.2	RÅDMENN OG RÅDMANNSKANDIDATER	106
6.3	BEDRE BALANSE MELLOM MENN OG KVINNER ER MULIG OG SANNSYNLIG	106
6.4	KS HAR NOEN OPPGAVER	107





# 1 Sammendrag

## 1.1 Oppdraget

KS ønsker å få gjennomført en studie av kommunenes toppledelse med fokus på rådmannsrollen. Formålet med studien er å gi økt kunnskap om rekruttering av rådmenn og årsakene til turnover samt å identifisere eventuelle forskjeller mellom kvinner og menn.

Ledelsesutvikling er en sentral del av KS' arbeidsgivervirksomhet og tilbud til medlemmene. KS ønsker derfor en studie som kan gi retningslinjer om hva KS og kommunene kan gjøre for å redusere turnover og øke kvinneandelen, og som samtidig kan fungere som veiledning til aktuelle rådmannskandidater.

### Nærmere om oppdraget

Prosjektet består av to deler, Delprosjekt I skal utformes med fokus på henholdsvis rekruttering til – og utøvelse av rådmannsrollen. Delprosjekt II skal utformes slik at det kan gi ytterligere informasjon om eventuelle årsaker til turnover enn det som avdekkes i Delprosjekt I. Begge delprosjektene skal belyse eventuelle forskjeller mellom kvinner og menn.

#### Delprosjekt I – Rekruttering og turnover

- Delprosjekt I skal belyse viktige kjennetegn på de som søker rådmannsstillinger, hva som motiverer dem til å søke og hva som er årsak til at rådmenn slutter i stillingene. Undersøkelsen skal omfatte rådmenn som har begynt i løpet av de siste to årene og rådmenn som har sluttet i løpet av de siste to årene. Resultatet av delprosjektet skal legge grunnlag for arbeidet i delprosjekt II.

#### Delprosjekt II – Rådmannsrollen i det skapende spenningsfeltet

- Delprosjekt II skal belyse utfordringer og suksessfaktorer i rådmannsrollen i lys av KS' ledelsespolicy "Kommunal ledelse i det skapende spenningsfeltet". Hvordan opplever rådmenn jobben, og hvordan mestrer de dialogen med ansatte, folkevalgte og aktører i lokalsamfunnet.

## 1.2 Arbeidsopplegget

Vi har i studien ønsket å finne svar på hva sittende og tidligere rådmenns bakgrunn og motiver for å søke – og si ja til rådmannsstillingen. Både rådmenn, andre toppledere/-toppolitikere og tillitsvalgte er spurt om hva som er viktig for å lykkes som rådmann. Vi har også spurt om hvordan disse opplever å være og virke i sine posisjoner.

Vi har undersøkt forhold som kan påvirke arbeidssituasjonen til rådmenn. Vi har undersøkt i hvilke fora og i hvilken grad rådmenn får belønning og anerkjennelse fra arbeidsgiverne og hvordan arbeidsgiverne utøver sin rolle i forhold til rådmennene.

Vi har sett nærmere på karriereutviklingen for de rådmenn som har sluttet i rådmannsstillingen og som fortsatt er yrkesaktive, for å belyse deres attraktivitet i arbeidsmarkedet. Vi har spurt disse rådmennene om både "push" og "pull"-faktorer<sup>1</sup> og som bidrar til at rådmenn slutter i rådmannsstillingene.

---

<sup>1</sup>"Push-faktor": Angir i denne sammenheng interne krefter som støter rådmenn ut av rådmannsstillingen  
"Pull-faktor": Angir i denne sammenheng eksterne krefter som trekker rådmenn til seg

Vi har konstatert at mange nyansatte rådmenn er kvinner. Likevel øker ikke kvinneandelen av rådmenn særlig raskt. Vi har derfor undersøkt dette forholdet særskilt og lett etter forklaringer som kan ha betydning.

Det ble innledningsvis i studien gjennomført intervjuer med 25 nyansatte og nylig fratradte rådmenn/fylkesrådmenn (13 kvinner og 12 menn).

I det videre kartleggingsarbeidet fikk vi svar på utsendte spørreskjema fra

- 91 rådmenn som har sluttet som rådmann
- 1661 respondenter i 300 kommuner

Som et ledd i kartleggingen og evalueringen av funnene i prosjektet, har vi gjennomført et særskilt dialogseminar med kvinnelige rådmenn.

For å trekke lærdom av tidligere relevante undersøkelser foretatt av KS, har vi gjennomgått følgende arbeider:

- Vandringsmenn med sordin (Baldersheim og Øgård, 1999)
- Lederutfordringer i flate strukturer (NIBR og Rogalandforskning, 2002)
- På samme lag – Samspillet politikk og administrasjon med vekt på rådmannens ledersituasjon (Utviklingspartner og FAFO, 2003)
- Gjennomslag – Kvinner i kommunal toppledelse (Drake, I.; Dahl Bryne, A.C mfl., 2005)
- Topplederne i kommunesektoren (Econ, 2007)

Et resymé av de viktigste funnene og konklusjonene fra disse arbeidene finnes bakerst i denne rapporten.

## 1.3 Funnene

### 1.3.1 En rådmann er 52 år, har lang kommunal erfaring og møtes med store krav

Norske rådmenn er i gjennomsnitt ca. 52 år. Kvinnene har en gjennomsnittsalder på 48 år, og for mennene er gjennomsnittsalderen 53 år. Rådmennene er svært godt utdannet, og de rådmennene som nå er i jobb, har klart høyere formell utdanning enn de som har sluttet. Rådmennenes formelle utdanningsnivå er også klart høyere enn hva andre toppledere i kommunene har.

Rådmennene har vanligvis lang erfaring fra kommunale stillinger før de ble rådmenn. Ca. en tredel av alle rådmennene har også hatt rådmannsstilling tidligere, men her finner vi et skille mellom kvinner og menn. 12,7 % av kvinnene har hatt rådmannserfaring tidligere, mens tilsvarende prosentandel for mennene her er 38 %.

Mange kommuner har brukt ekstern rekrutteringsbistand ved ansettelse av rådmann. Ca. to tredeler av rådmennene er ansatt med slik bistand. Innholdet i – og omfanget av den eksterne bistanden har imidlertid variert. Til sammen 64,7 % av rådmennene oppgir at de søkte rådmannsstillingen på eget initiativ, mens 35,3 % ble oppfordret til å søke.

Fra arbeidsgiversiden blir det gitt uttrykk for at man har signalisert store forventninger til rådmennene i løpet av jobbintervjuet på rådmannsstillingen. Rådmennene på sin side har i mindre grad opplevd at dette ble kommunisert så tydelig.

Rådmannslønningene ligger gjennomsnittlig på knapt kr 700 000 pr. år, men det er få rådmenn som har årslønn utover kr 800 000. Årslønnsnivået varierer imidlertid fra kr 515 000 i de minste kommunene, til rundt kr 1 200 000 i de største kommunene/fylkeskommunene.

52,5 % av rådmennene har inngått formell lederavtale med sin arbeidsgiver. Lederavtalene fordeler seg imidlertid ulikt på kvinner og menn. 56,2 % av mennene har slik lederavtale, mens andelen av kvinner med slik lederavtale, utgjør 43,8 %.

26 % av rådmennene er ansatt på åremål<sup>2</sup>. Ca. 60 % av rådmennene bor i den kommunen hvor de er ansatt.

### 1.3.2 Lokalsamfunnsutvikling og organisasjon motiverer rådmennene

Som viktigste motiv for å søke stillingen oppgir rådmennene ønsket om å utvikle lokalsamfunnet og å utvikle organisasjonen. Mange oppgir også at de har ambisjoner på vegne av kommunen, og en noe mindre andel oppgir egne karriereambisjoner som viktigste motiv.

Flere ser det å søke rådmannsstillingen som en mulighet for å flytte "hjem", enten for seg eller for sin partner/ektefelle. Noen av våre informanter sier at de søkte rådmannsstillingen fordi de behersker og trives i skjæringspunktet mellom politikk og fag – ser mulighetene som åpner seg når man klarer å gjøre de folkevalgte gode og ved å balansere ulike interesser.

### 1.3.3 Rådmennene er attraktive som ledere både i privat og offentlig sektor. Gjennomsnittlig turnover er ikke urovekkende, men variasjon finnes.

Turnover for rådmenn har de siste to årene har vært 62 rådmenn pr. år. Dette innebærer at ca. 13,7 % av alle rådmenn i kommuner og fylkeskommuner slutter hvert år. En rådmann blir gjennomsnittlig 7,3 år i sin stilling. Det er noe lenger enn kommunelovens minimumskrav til åremåls lengden på seks år. Tallene tyder på at hver rådmann i gjennomsnitt har vært rådmann i 1,5 kommuner når karrieren er slutt.

På bakgrunn av våre data har rådmennene gjennomsnittlig 11 års fartstid som rådmenn. De rådmenn som blir pensjonister, har vært rådmenn i gjennomsnittlig 16 år. Kvinnene har gjennomsnittlig og samlet vært rådmann i seks år, mens tilsvarende rådmannserfaring for mennene er 13 år.

Ved fratredelse i rådmannsstillingene var kvinnene gjennomsnittlig 53 år og mennene gjennomsnittlig 57 år.

Kvinner slutter som rådmann etter kortere tid i stillingene enn det menn gjør. I tillegg har 50 % av kvinnene som nå er rådmenn fire år eller mindre rådmannsansiennitet, mens 50 % av mennene har sju år eller kortere rådmannsansiennitet. Det er viktige grunner til at kvinneandelen ikke øker raskere. Selv om 38 % av de rådmenn som ansettes er kvinner, utgjør andelen kvinner i rådmannsstillingene likevel bare 18 %. Kvinneandelen blant rådmenn har bare økt fra 12 % i 2003 til 18 % i 2009.

Vel 25 % av rådmennene som slutter, går av med pensjon/annen trygd. Vel 42 % av rådmennene går til en annen kommunal stilling hvorav 23,5 % av kvinnene og 19,1 % av mennene går til rådmannsstilling i annen kommune, 11 % av rådmennene går til en annen kommunal lederjobb og 12 % til annen kommunal stilling. Ca. 8 % av rådmennene som slutter går til en annen lederjobb i offentlig virksomhet utenfor kommunal sektor. 13 % går til lederjobb i privat virksomhet og med like store andeler kvinner og menn.

Når vi sammenlikner rådmenn uten tidligere rådmannserfaring, viser det seg at menn gjennomsnittlig har 8,31 år i stillingen og kvinner 4,75 år.

<sup>2</sup> Kravet til åremålsperiode er minimum 6 år (kommunelovens § 24)

Tallene viser at 52 % av rådmennene som slutter, går til en ny lederjobb. Ser vi bort fra pensjonistene, går faktisk to tredeler til ny lederjobb. Det betyr at rådmenn er svært attraktive som ledere i arbeidsmarkedet.

Den videre karrieren for rådmennene er noe avhengig av alder. De som blir rådmann i en annen kommune, er gjennomsnittlig 50 år. De som blir ledere i private virksomheter, er noe eldre. De som går til andre kommunale lederjobber, er gjennomsnittlig 54 år. For de rådmennene som nærmer seg 60 år, ser det ut til at annen privat stilling og annen offentlig lederjobb er mest aktuelle løsninger. De som går til annen kommunal stilling (ikke lederstilling), er noe eldre. Et eksempel på slike stillinger er ulike former for retrettstillinger.

### 1.3.4 Pensjonering er bare en av flere grunner til å slutte. Kommunene kan redusere turnover

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

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

Samarbeidsproblemer med ordfører og øvrig politisk ledelse er i følge vårt materiale årsaken til at ca. 30 % av rådmennene slutter i rådmannsstillingen. Vi har derimot ikke grunnlag i datamaterialet for å sortere samarbeidsproblemene på ordfører og øvrig politisk ledelse. Rådmennene kan også ha samarbeidsproblemer med nærstående leder og ansattes organisasjoner, men dette vektlegges i langt mindre grad.

Det er en sterk samvariasjon mellom følgende tre årsaker til å slutte som rådmann:

1. rekruttering til annen attraktiv stilling, 2. lønn og lønnsbetingelser og 3. hensynet til egen familie. Hvilken faktor som er utløsende for å slutte, vil være individuelt betinget.

En sterk samvariasjon mellom praktisk talt alle de øvrige alternative sluttårsakene indikerer at når flere samarbeidsrelasjoner blir vanskelige, vil selve stillingens innhold også oppleves som problematisk.

Kommunene kan gjøre noe med en del av grunnene til å slutte ettersom lønn, arbeidsvilkår og samarbeid er spørsmål som kan påvirkes.

Rådmennene synes å være innforstått med at jobben er krevende og tar mye tid. Det kan se ut til at man ikke er rådmann særlig lenge dersom stillingen *i svært stor grad* også medfører konflikt med hensyn til familien. Mange tåler derimot stor grad av konflikt generelt sett.

Flertallet av rådmennene som hadde sluttet, mente det var en fordel å bo i samme kommune som man var rådmann i. De rådmenn som også bor i sin arbeidskommune, har ca. 2,4 år lenger ansiennitet som rådmann i den samme kommunen, enn de rådmenn som velger å bo utenfor sin arbeidskommune.

### 1.3.5 Ansettelse på åremål ikke så viktig, men synspunktene på åremål er mangfoldige

26 % av rådmennene er ansatt på åremål. Ut fra gjennomsnittlig ansettelsestid i rådmannsstillingen, er det ikke stor forskjell på åremål og gjennomsnittlig funksjonstid som rådmann. Vår undersøkelse viser at ordførere gjerne vil begrense bruken av åremål, mens varaordførere og opposisjonsledere gjerne vil utvide bruken av åremål. Rådmennene er generelt skeptiske til åremål, men mer fornøyd med åremål dersom de selv er ansatt på slike vilkår. Assisterende rådmenn og kommunalsjefer vil ha mer bruk

av åremål. Likevel er det slik at bruken av åremål som ansettelsesvilkår i kommunene avtar gradvis i sin utbredelse. Begrunnelsen for de ulike standpunktene vet vi lite om.

### 1.3.6 Kommuneorganisasjonens toppledelse er mannsdominert og kravene til rådmennene er store

45 % av informantene i kommunene som har svart er kvinner. Kvinneandelen er størst i gruppen tillitsvalgte. Totalt sett er 18 % av rådmennene kvinner. Rådmenn avviker dermed fra de andre informantgruppene og har den desidert laveste kvinneandelen. Andelen kvinner blant de assisterende rådmennene og blant kommunalsjefene er henholdsvis 37 % og 46 %. Dersom vi i tillegg også tar med virksomhetsledernivået, er andelen kvinnelige ledere under rådmannen totalt 61,3 %<sup>3</sup>.

Ordfører og opposisjonsleder er også som regel menn, mens varaordførerne derimot har en kvinneandel på 54 %.

Politikerne er klar på at de forventet store forbedringer eller god kontroll på alle rådmannens ansvarsområder. Rådmannen må sørge for at utvikling finner sted og at politikerne kan vedta planene for slik utvikling. Det viser seg også at de kvinnelige rådmennene i mindre grad enn de mannlige opplevde at det ved ansettelsen ble uttrykt klare forventninger til rådmannens relasjon til de politiske styringsorganene. Det er mulig at dette kan være medvirkende til at kvinner blir kortere i rådmannsstillingene enn mennene.

Lønn er ikke et avgjørende motiv for å gå inn i rådmannsstillingen, men spørsmålet er likevel interessant. Man må i alle fall være klar over at lønn kan være et ganske sentralt motiv for å slutte som rådmann. Det viser seg at det sjelden er en enkelt grunn, men et knippe av grunner som fører til at rådmennene slutter.

Rådmennene arbeider gjennomsnittlig 49,6 timer pr. uke. Den oppgitte innsatsen varierer fra 38 til 70 timer pr. uke. De andre administrative topplederne bruker inntil 75 timer pr. uke. Flere gir uttrykk for at familien betaler en høy pris i forhold til behovet for å ha et fullverdig familie- og privatliv.

52,5 % av rådmennene har lederavtale, mens 47,5 % ikke har dette. Kommunene – og særlig ordførerne – er arbeidsgiver og bør slik vi ser det intensivere arbeidet med å få på plass en formell lederavtale med et hensiktsmessig innhold. Rådmennenes løpende samhandling og nære kontakt med ordfører er et nødvendig supplement til en slik avtale, men kan ikke overflødiggjøre lederavtalen.

### 1.3.7 Samarbeid og kommuneøkonomi er suksesskriterier for rådmannen

Vi har undersøkt respondentens oppfatninger av hva som kreves for å lykkes som rådmann.

Alle de tre politiske ledergruppene mener at samhandling med ordfører er viktig, men de er samstemte om at økonomistyring kommer opp som det nest viktigste eller det aller viktigste forholdet rådmannen må håndtere. Dette stemmer godt overens med hva politikerne mente de hadde gitt uttrykk for av forventninger ved ansettelse av rådmannen. Det fremgår klart at politisk ledelse legger et stort ansvar for kommuneøkonomien på rådmennene.

Områder som rådmennene gir uttrykk for å ha lyktes med og som de er særlig tilfreds med, er samarbeid, utvikling, ledelse, økonomistyring, resultater, innflytelse, fagutvikling, gjennomføring.

<sup>3</sup> KS: Kjønnfordeling alle ledere under rådmann (2009-tall):

Kvinner: 61,3 % (16 800)

Menn: 38,7 % (10 600)

Vi ser at rådmennene selv legger stort arbeid i, og har stor forståelse for, at en av deres viktigste oppgaver er å legge til rette for samarbeid på ulike fronter. De er derfor også særlig tilfredse når det viser seg at samarbeidet faktisk fungerer.

Ut fra gjennomførte intervjuer og møter er det kommet frem følgende suksesskriterier for å lykkes som rådmann:

- 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 miljø og administrasjonen
- bygge relasjoner

### 1.3.8 Rådmennene opplever stor belastning og varierende grad av belønning

Vi har målt opplevelse av belønning/anerkjennelse og belastning for alle aktørene i den kommunale toppledelsen og for de tillitsvalgte. 41 % av rådmennene opplever at belastningene er vesentlig større enn graden av belønning. Det er flere kvinner enn menn i denne gruppen. Ingen av de andre respondentgruppene opplevde samme ubalanse mellom belønning/anerkjennelse og belastning.

53 % av rådmennene befinner seg i en situasjon der det oppleves å være balanse mellom belastning og belønning/anerkjennelse. 6 % av rådmennene opplever at belønningen/anerkjennelsen overgår belastningen, men vi bemerker at det er færre kvinner enn menn i denne gruppen.

De rådmenn som opplever høy belastning og lav belønning/anerkjennelse, er oftest å finne i små kommuner og mindre i de øvrige kommunene. Andelen rådmenn som opplever høy belønning/anerkjennelse og liten belastning, er oftest å finne i de mellomstore kommunene. Sterk indre motivasjon og/eller evne til å håndtere manglende belønning/anerkjennelse, bidrar til at mange rådmenn makter å leve med ubalansen over tid.

### 1.3.9 Kvinneandelen blant rådmenn utvikler seg tregt, men vi kan se forbedringsmuligheter

Kvinneandelen blant rådmenn er fortsatt lav, men utvikler seg sakte i positiv retning. Forklaringen ligger i at det er ca. 38 % av de nyansatte rådmenn som er kvinner og at kvinner ikke blir like lenge i rådmannsstillingen som menn. Utfordringen ligger med andre ord i å få flere kvinner til å søke rådmannsstillinger, avklare rådmannsrollen bedre og gjøre arbeidsforholdene så gode at de blir værende i rådmannsstillingen lenger.

Den politiske toppledelsen i kommunene er mannsdominert. Hvorvidt det i seg selv gjør det vanskeligere for kvinnene å fylle rollen som rådmann, kan vi ikke dokumentere. De kvinnelige rådmenn har imidlertid mindre erfaring som rådmann.

50 % av de kvinnelige rådmennene har vært fire år eller mindre i sine stillinger. Tilsvarende tall for mennene er sju år. Kanskje er det slik at forskjeller i ansiennitet og erfaring mellom kvinnelige og mannlige rådmenn medfører noen ulikheter med hensyn til å fremme legitime krav overfor arbeidsgiver? Her kan kommunene bli flinkere med tilrettelegging, bevisstgjøring og oppfølging.

Det er en liten tendens til at kvinnelige rådmenn forholder seg bare til ordfører når det gjelder utviklingssamtaler eller medarbeidersamtaler med sin arbeidsgiver. Mannlige rådmenn forholder seg oftere enn sine kvinnelige kolleger til et kollegium som

representant for arbeidsgiver – ofte formannskapet. Det føres noe sjeldnere protokoll fra disse samtale med kvinnene enn med mennene.

Kvinner i yrkesaktiv alder og som slutter som rådmann, går nå i like stor grad som sine mannlige kolleger videre som rådmann i annen kommune – jf. at 20 % av de rådmenn som slutter i rådmannsstillingene, går til ny rådmannsstilling i en annen kommune. Dette innebærer at den forskjellen vi har sett med hensyn til å ha tidligere erfaring fra rådmannsrollen, vil bli utjevnet, men at det tar lengre tid enn man kunne forestille seg. Karrieremønsteret viser at også kvinnene i rådmannsstillinger er attraktive som ledere i arbeidsmarkedet både i privat og offentlig sektor. Kommunene vil i nær fremtid og etter vår mening merke en hardere konkurranse om den kompetansen som rådmenn har.

#### 1.4 Råd til rådmennene

Rådmannsjobben er ingen liten og enkel oppgave selv om kommunen er liten. Ingen må tro at arbeidet kan gjøres tilfredsstillende dersom ikke forholdene for øvrig legges godt til rette. Rådmenn har betydelig grad av ubekvem arbeidstid, en dagsorden som styres av mange aktører og en betydelig eksponering i media og lokalsamfunn mer eller mindre døgnet rundt.

Rådmannen bør ha en formalisert lederavtale med sin arbeidsgiver og kunne stille krav om utviklingssamtale hvert år med flere enn ordfører. Det bør føres protokoll fra samtale. Vi har ikke gått inn i lederavtalenes utforming eller innhold. Hensikten med lederavtaler er at det skal være balanse mellom de målene man skal arbeide mot, rådmannens ansvar og de virkemidlene rådmannen har til rådighet for nødvendig styring. Dermed vil alle parter kunne sikres mer realistiske forventninger.

Rådmannen bør ha fast stedfortreder som sikrer nødvendig forutsigbarhet, kontinuitet og ledelse ved rådmannens fravær – og bare da. En fast stedfortreder er ikke synonymt med en stilling som assisterende rådmann.

Rådmenn verdsetter også å ha en ekstern personlig rådgiver/mentor som kan konsulteres i vanskelige spørsmål. Dette for å sikre nødvendig distanse, objektivitet og uavhengighet. Avgjørende her vil være at relasjonen er basert på gjensidig tillit, at rådgiveren har integritet og evner å være både et personlig og faglig korrektiv.

De folkevalgte verdsetter god økonomistyring mer enn noe annet, men de tar det ofte for gitt at rådmannen håndterer dette ansvaret. De kommunalpolitiske økonomioppavene, innsikten i kommunaløkonomiske sammenhenger og styringen av kommuneøkonomien må i større grad settes på dagsorden slik at våre folkevalgte organer kan håndtere sin del av ansvaret for kommuneøkonomien. Rådmannen har en viktig rolle å spille for å gjøre kommunens folkevalgte gode på dette området.

#### 1.5 Råd til kommunene

Kommuneloven er tydelig når det gjelder rådmannens ansvar og myndighet. Resultatene fra vår undersøkelse kan imidlertid tyde på at praksis utfordrer denne tydeligheten. Eksempler på at enkeltpolitikere instruerer ressursbruk i administrasjonen uten at rådmannen vet det og "by-passing" andre veien, hvor rådmannens underordnede skaffer politisk støtte til egen virksomhets interesser i strid med rådmannens innstilling, forekommer i ikke ubetydelig grad. Vi finner dette fenomenet både i små og mellomstore kommuner.

Det ser ut til at en del konflikter med rådmennene kunne vært unngått om man hadde brukt noe mer tid på prinsipielle avklaringer. Politikerne kan være tjent med å gi mer anerkjennelse til rådmennene når de gjør en god jobb.



Rådmennene – både kvinner og menn – er ettertraktet som ledere i både offentlig og privat sektor av arbeidsmarkedet. Den politiske ledelsen må derfor på en målrettet og systematisk måte aktivt vedlikeholde rådmannens interesse for å bli i kommunen dersom kommunen ønsker det. Det gjelder kanskje særlig for kommuner med kvinnelig rådmann, som raskere enn menn synes å velge seg bort fra topplederstillingene.

Undersøkelsen peker i retning av at mange av kommunene opptrer svært profesjonelt, men at en god del kommuner opptrer mindre profesjonelt enn man kunne vente og ønske når det gjelder å oppfylle arbeidsgiverforpliktelsene sine overfor rådmannen. Dette gjelder særlig ved:

- ansettelser
- arbeidsavtaler
- utviklingssamtaler og
- forberedelse av mulig avslutning på ansettelsesforholdet

Vi oppfatter det slik at rolledelingen mellom politisk og administrativ ledelse og kravene til ledelse som regel drøftes når man engasjerer eksterne rådgivere ved ansettelsene.

Kommunene stiller store krav til rådmennene. Det er imidlertid viktig at kravene er realistiske. Det er viktig at kommunens mål kommuniseres tydelig når man skal velge en ny rådmann. Det er viktig med tverrpolitisk enighet om hva som forutsettes oppnådd og hvilke fullmakter rådmannen har i arbeidet. Dersom kommunene skal stille resultatkrav til rådmannen må politisk ledelse gi rådmannen nødvendige fullmakter og styringsmuligheter.

Utviklingssamtaler kan gjerne føres med ordfører, men bør i tillegg forankres hos flere som kan representere arbeidsgiver (eks. formannskapet) og det bør føres protokoll fra samtalene. Vi tror det kan være en fordel både for kommunene og for rådmennene å ha formaliserte sluttavtaler selv om bare 11 % har det.

## 1.6 Råd til KS

KS har i mange år vært opptatt av de folkevalgtes rolle som arbeidsgiver. Dette er fremdeles en svært viktig oppgave. Kommunene trenger åpenbart støtte og kompetanse som det er naturlig for kommunens egen arbeidsgiverorganisasjon å bistå dem med. I denne undersøkelsen ser vi at mange kommuner kan bli bedre i spørsmål knyttet til styring og ledelse. Her har KS en betydelig utfordring. Det kan se ut til at en mer langsiktig ordførertrening og folkevalgtopplæring er to av de viktigste oppgavene.

Vi tror det er viktig at man skisserer problemstillinger og prosessforslag for folkevalgtopplæringen som sikrer samhandlingen og kvaliteten i den enkelte kommune. Arbeidet krever løpende fornyelse og tilpasning til kultur og tidsbilde.

KS kan også spille en viktig rolle i arbeidet med å få flere kvinner til å søke seg til rådmannsstillingene, slik at kommunene i større grad får tilgang til toppledertalenter blant begge kjønn.



## 2 Rapportens struktur, bakgrunn og metoder

KS ønsket å få gjennomført en studie av kommunenes toppledelse med fokus på rådmannsrollen. Formålet med studien er å gi økt kunnskap om rekruttering av rådmenn, synliggjøre suksesskriterier og gi kunnskap om årsakene til at rådmenn slutter i sin stilling. Studien skal i tillegg legge til rette for å identifisere eventuelle forskjeller mellom kvinner og menn i rådmannsstillinger.

KS har som mål å styrke vilkårene for god toppledelse og øke kvinneandelen blant rådmenn.

Studiens hovedproblemstillinger er oppsummert slik:

- Hvem ansettes som rådmann?
- Hvordan opplever rådmennene jobben som kommunal toppleder?
- Hva gjør de når de slutter?
- Hvorfor slutter de?
- Hvorfor øker ikke kvinneandelen i takt med ansettelsen av kvinner i rådmannsstillingene?

Vi har delt rapporten i tre hoveddeler:

- Om å gå inn i rollen som rådmann
- Om å utøve ledelse som rådmann
- Om å slutte i rollen som rådmann

Rådmannen er aldri alene om å utøve lederskap i kommunene, og dette speiles i hele rapporten og ligger til grunn for den innsamling av data som er gjort. Det er derfor betydelig oppmerksomhet om prosessene som rådmannen trekkes inn i og de prosessene rådmannen selv leder, så vel som de prosessene der rådmannen selv er sentrum for oppmerksomheten – og særlig der rådmannen rekrutteres og der rådmannen eventuelt skyves ut av stillingen.

I sammendrag og konklusjoner har vi prøvd å oppsummere de viktigste funn knyttet til hvorfor rådmenn slutter og hvorfor kvinneandelen er lav. Vi tillater oss også å gi råd til kommunene, i denne sammenhengen ved å bli bedre som arbeidsgivere.

### 2.1 Utgangspunktet for KS

KS har fulgt med i utviklingen når det gjelder turnover av rådmenn. En undersøkelse utført av ECON viste av at ca. 20 % av rådmennene sluttet hvert år i 2005 og 2006, men at turnover var enda større fra 2002 til 2004 og at mange var i stillingen i svært kort tid. Et forhold som forsterker inntrykket av turbulens for rådmennene, er at rådmenn er svært synlige, og dersom rådmenn slutter etter uenighet med arbeidsgiver eller andre konflikter, blir det ofte slått stort opp i media sammenliknet med den publisitet private selskaper får ved skifte av sine ledere.

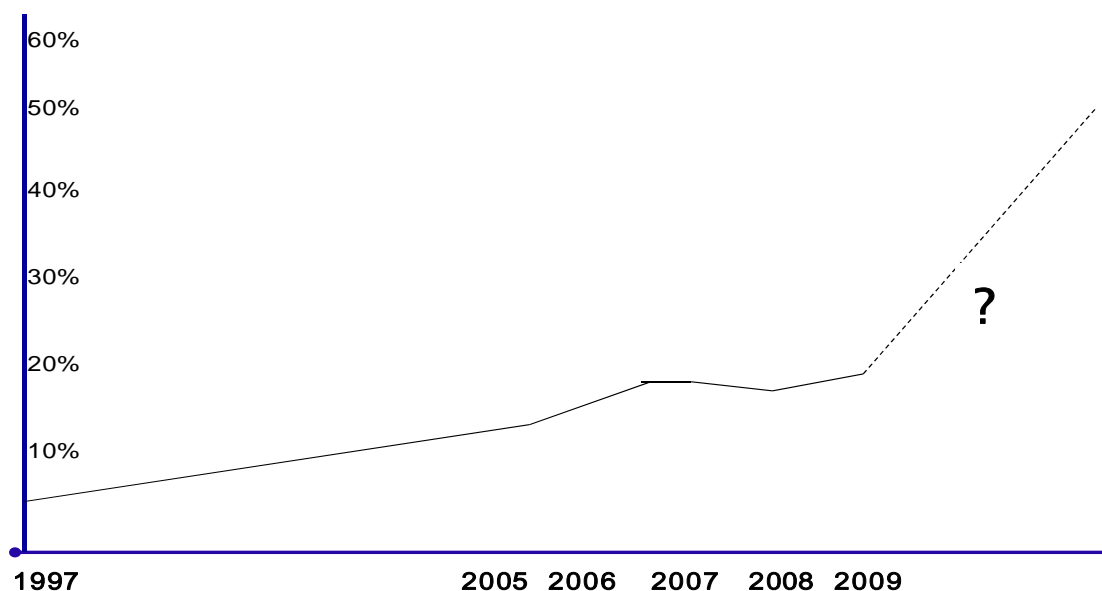
Sommeren 2009 ble generalsekretæren i rådmannsforum, Finn Christian Brevig, intervjuet i KLP-magasinet under overskriften: *"Å være rådmann er risikosport."*

*"[...] Etter min vurdering er et snitt på én til to ufrivillige rådmannsavganger pr. måned alt for høyt. I mange saker er det behovet for å finne en syndebygg som er utslagsgivende, hvilket ikke er akseptabelt."*

Brevig mente at antallet ufrivillige avganger lå på et sted i overkant av 150 siste 10 år. KS har derfor satt fokus på dette tema, og innledet og støttet undersøkelser omkring tema.

### 2.1.1 Kvinner og menn i rådmannsstillingen

Rådmannsrollen har vært – og er fortsatt mannsdominert. I 2005 ble det vedtatt at KS skulle arbeide for at kommunene har en balansert/lik fordeling av kvinner og menn i rådmannsstillingene innen 2015. I dag er kvinneandelen blant rådmenn på 18 %, og økningen går sakte. Til tross for en litt sterkere økning i årene 2005 og 2006, er den langt fra tilstrekkelig for å oppnå målsettingen om 50/50 kjønnsfordeling innen 2015. Med tilsvarende vekst videre fremover og som figuren under viser, vil målet først være nådd i 2045.



Figur 2.1-1: Utvikling kvinneandel blant rådmenn og nødvendig utvikling videre dersom man skal nå målet i 2015.

### 2.1.2 Formålet med prosjektet

KS ville med dette prosjektet innhente kunnskap om hva som skjer med rådmennene. Spørsmål som er stilt, er:

- Årsaker til turnover – "Pull-faktor" eller "Push-faktor"<sup>4</sup>
  - Konflikter?
  - Uinnfridde forventninger?
  - Belastninger versus belønninger
- Hvor går de som slutter?
- Rekrutteringsgrunnet og rekrutteringsprosessenes betydning
- Hvor kommer rådmennene fra, og hva er drivkreftene for å bli rådmann?
- Kjennetegn ved rådmennene og eventuelle forskjeller mellom kvinner og menn
- Mestring og ledelse i det skapende spenningsfeltet mellom politikk og administrativ ledelse. Hva skal til for å lykkes, og hvor kan det ligge "snubletråder"?

Noen av de opprinnelige problemstillingene er i forståelse med oppdragsgiver ikke belyst, da det krever et annet datagrunnlag enn det denne studien gir muligheter for. Man har for eksempel ikke analysert søknadslister til rådmannsstillingene og hva som kjennetegner de søkerne som ikke blir ansatt.

<sup>4</sup> "Push-faktor": Angir i denne sammenheng interne krefter som støter rådmenn ut av rådmannsstillingen

"Pull-faktor": Angir i denne sammenheng eksterne krefter som trekker rådmenn til seg

## 2.2 Metode

Prosjektarbeidet er lagt opp med en triangulering av de metodeiske innfalsvinklene, det vil si dokumentstudier, kvalitative studier i starten på prosjektet, og kvantitative studier underveis og i de avsluttende undersøkelsene. Vi har i tillegg gjennomført en dialogkonferanse der kvinner i rådmannsstillinger kom med innspill til undersøkelsesresultatene og særlig om likestilling ut fra egne erfaringer og oppfatninger.

Arbeidsopplegget med dokumentgjennomgang og strukturerte intervjuer som et innledende arbeid ga føringer og spissing på de webbaserte spørreundersøkelsene. Undersøkelsene har dessuten åpnet for kommentarer av kvalitativ karakter som vi har forsøkt å gjøre rede for i rapporten. Hvert trinn i undersøkelsene er drøftet av enten referansegruppen eller prosjektgruppen i KS.

### 2.2.1 De innledende intervjuene

Det ble innledningsvis gjennomført 25 intervjuer med nyansatte og nylig fratrådte rådmenn/fylkesrådmenn (13 kvinner og 12 menn). Utvelgelsen til intervjuene var slik at alle landsdeler og ulike kommunestørrelser var representert.

Intervjuene tok sikte på å klargjøre, og så langt mulig, identifisere sentrale motiver for å begynne som rådmann, momenter for å lykkes i rollen som rådmann og begrunnelser for å slutte som rådmann.

Vi intervjuet de 25 rådmennene etter en strukturert intervjuguide, men åpnet for å kunne forfølge de temaene som ble oppfattet som viktige av den enkelte informant. Hensikten var å finne de spørsmålene som er viktige for å belyse hvordan lykkes i rådmannsrollen, og å finne de spørsmålene som ble oppfattet som viktige for å sikre at rådmanskandidater og arbeidsgivere gjør kloke valg ved rekruttering og tilrettelegging for kommunal toppledelse.

På dette grunnlaget utviklet vi de spørsmålene vi oppfattet som viktige og noen av de hypoteser som vi senere har forsøkt å verifisere.

Resultatene fra intervjuene ble deretter presentert og drøftet med referansegruppen sammen med et opplegg for den første kvantitative undersøkelsen.

### 2.2.2 Spørreundersøkelse blant rådmenn som har sluttet

På bakgrunn av det som kom frem i de innledende intervjuene, ble det utarbeidet og sendt ut et kortfattet spørreskjema til rådmenn som hadde sluttet i sin stilling siste to år.

Vi identifiserte adresser for 129 av 144 som hadde sluttet. De mottatte 91 svarene representerer 71 % av dem som fikk tilsendt spørsmålene.

### 2.2.3 Spørreundersøkelse blant dagens toppledelse i alle kommuner

Etter samme mal som for undersøkelsen rettet mot avgåtte rådmenn, ble det utarbeidet en tilsvarende kvantitativ undersøkelse rettet mot hele toppledelsen i alle landets kommuner og fylkeskommuner. Det vil si:

- Rådmann
- Assisterende rådmann
- Kommunalsjefer og sektorsjefer
- Ordfører og varaordfører
- Leder for opposisjonsparti
- Tillitsvalgt og verneombud

Undersøkelsen ble sendt til kommunenes/fylkeskommunenes postmottak pr. e-post.

I tillegg til purring ble undersøkelsen omtalt i Kommunal Rapport før fristen gikk ut.

#### 2.2.4 Dialogseminar for kvinner i rådmannsstilling

Som et ledd i evalueringen av funnene i prosjektet, ble alle kvinnelige rådmenn invitert til et særskilt dialogseminar med hovedfokus på kvinner i rådmannsrollen. For mange av rådmennene kolliderte gjennomføringstidspunktet med de lokale budsjettprosessene og deltakelsen ble derfor ikke så stor som ønsket. Likevel fikk vi verdifulle synspunkter rundt egne motiver for å bli rådmann, hva som skulle til for å fortsette som rådmann og hva som eventuelt kunne øke motivasjonen ytterligere. Synspunkter fra seminaret er gjengitt der de tematisk hører hjemme i rapporten.

### 2.3 Datagrunnlag

I dette avsnittet går vi kort gjennom datagrunnlaget fra de ulike undersøkelsene i prosjektet. Fokuset vil være omfang, representativitet og eventuelle statistiske begrensninger i materialet. Vi vil allerede her gjøre det klart at tallmaterialet bare utgjør en del av konklusjonsgrunnlaget i rapporten. Det er først og fremst i tolkingen og drøftingen av resultatene statistikken tilføres meningsbærende verdi.

#### 2.3.1 Undersøkelsen blant avgåtte rådmenn

I undersøkelsen blant de avgåtte rådmennene har det kommet svar fra alle kommune-gruppene SSB operer med. Byene Oslo og Bergen er ikke tatt med i undersøkelsene da de har en parlamentarisk styreform og følgelig ikke rådmann i tradisjonell forstand. Ettersom det kan være ulike relasjoner mellom rådmann og arbeidsgiver som følge av kommunestørrelse, har vi kontrollert i hvilken grad alle kommunestørrelser er representert. Om man deler kommunene etter størrelse med 3 000, 5 000, 10 000, 20 000 og 40 000, er alle størrelser godt representert, og det er ikke signifikante forskjeller i andel kvinnelige rådmann mellom kommune-gruppene.

AGENDA/PricewaterhouseCoopers er kjent med at det var noen tidligere rådmenn med negative erfaringer fra sin tid som rådmann som valgte ikke å delta i undersøkelsen. Ut fra det materialet som har kommet inn, har vi imidlertid ikke grunnlag for å kunne hevde at dette representerer noen systematisk skjevhet i undersøkelsen.

#### 2.3.2 Undersøkelsen blant rådmenn og øvrig toppledelse i kommunene

Innen fristen hadde vi mottatt svar fra til sammen 1 652 personer i 300 kommuner og fylkeskommuner. Vi har beregnet at det vil si svar fra ca. 41 % av alle estimert potensielle respondenter, og fra 67 % av alle kommuner/fylkeskommuner i landet. Den reelle svarprosenten på individnivå ligger sannsynligvis et sted mellom disse to verdiene.

I undersøkelsen fikk vi svar fra representanter for alle kommune-gruppene. Om man deler kommunene etter størrelse med 3000, 5000, 10 000, 20 000 og 40 000, er det bare den minste kommunestørrelsen som er litt underrepresentert i svarene. Denne gruppen er likevel klart størst. I forhold til de andre grupper av kommunene i undersøkelsen er det bare mindre forskjeller, slik at vi samlet sett kan si at grunnlagsmaterialet er representativt i forhold til kommunestrukturen.

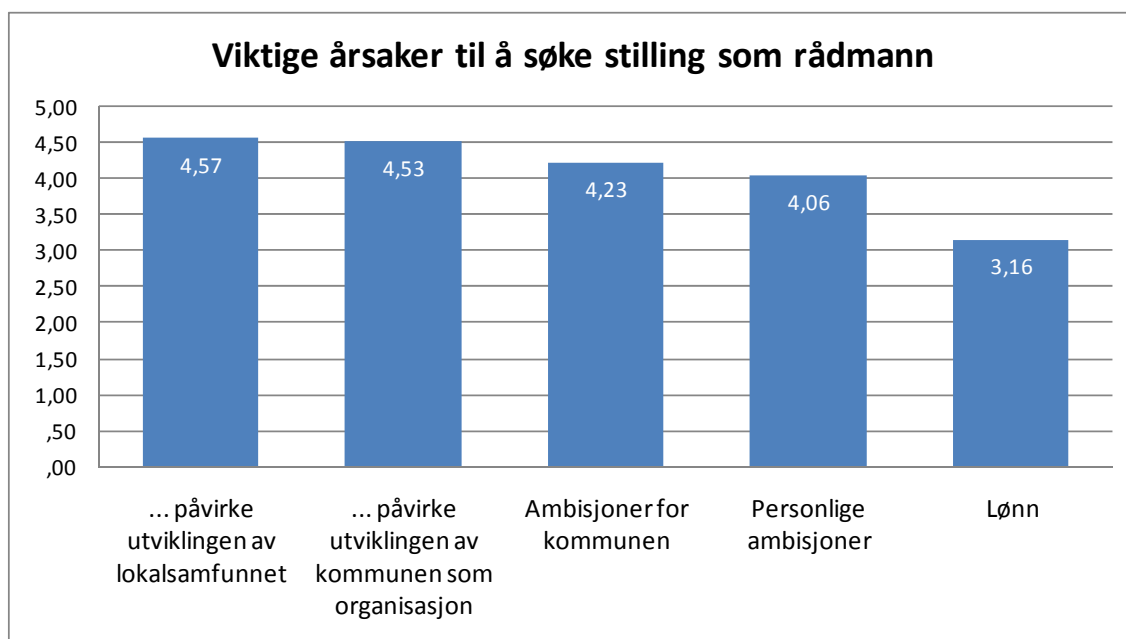
### 3 Rådmenn har lang kommunal erfaring. De ønsker å utvikle lokalsamfunn og organisasjon

Vi har sett nærmere på hvem som er rådmenn og hvilken bakgrunn de har med hensyn til alder, kjønn, utdanning og erfaring. Vi har sammenliknet rådmennene med de andre lederne i kommunene og med de nære samarbeidspartene. Vi har også sett på prosessene rundt ansettelsen og spurt om hvordan partene oppfatter offentligheten i prosessene.

Dernest har vi sett nærmere på rådmennenes motivasjon for å bli kommunal toppleder og hvordan arbeidsavtalene er utformet, så vel som hvordan arbeidsbetingelsene oppfattes å være. Vi avslutter dette kapitlet med en oversikt over innslaget av åremålsansettelser og respondentenes vurdering av om åremål er en egnet løsning samt hva man vil anbefale kommunene i årene fremover.

#### 3.1 Motiver for å bli rådmann

Samfunnsbyggerrollen og lederutfordringene oppgis å være hovedgrunner til at man søker rådmannsstillingen. I dette ligger også mulighetene for å være direkte involvert i avgjørelser om endring, enten det er i kommunen som samfunn eller kommunen som organisasjon. De mangfoldige utfordringene når det gjelder lokalsamfunnsutvikling, økonomistyring og organisasjonsutvikling, fremhves som sterkt motiverende faktorer. God kontakt med kommunens næringsliv blir sett på som en naturlig del av samfunnsbyggerrollen hos de aller fleste rådmennene. Vi har gjort om den femdelte skalaen til nominal skala og beregnet de viktigste årsaker til å bli rådmann – og sortert dem etter fallende verdi i figuren nedenfor.



Figur 3.1-1: Motiv for å søke rådmannsstilling etter fallende betydning, N=291.

I tillegg til de angitte grunnene var det imidlertid flere som også nevnte ønsket om å flytte "hjem", enten for seg eller for sin partner/ektefelle. Til sammen 64,7 % av rådmennene oppgir at det søkte stillingen på eget initiativ, mens 35,3 % ble oppfordret til å søke. Det er ingen forskjell mellom kjønnene i dette aspektet av søknadsprosessen.

### 3.1.1 Kommentarer fra rådmennene

Av kommentarene i datamaterialet ser vi at de som søkte på oppfordring, har fått slike oppfordringer i form av uformelle oppmodinger, men også formelt blitt kontaktet av rekrutteringsbyrå.

Noen søker seg også til rådmannsstillinger fordi de behersker og trives i skjæringspunktet mellom politikk og fag – ser mulighetene som åpner seg når man klarer å gjøre de folkevalgte gode og når man klarer å balansere ulike interesser. Alle de intervjuede rådmennene fremholder viktigheten av å ha en tett og god dialog med ordfører og tidlig etablere en omforent forståelse av hvor grensene mellom politikk og administrasjon i hovedsak går. De intervjuede fremhever særlig viktigheten av å være seg bevisst at det bare er flertallsvedtak i kommunestyret som kan instruere rådmannen og bare rådmannen som kan instruere de ansatte.

Flere av rådmennene hadde imidlertid den erfaring at enkelte politikere både blandet seg direkte inn i enkeltsaker i administrasjonen og instruerte enkeltmedarbeidere direkte. Da oppleves det vanskelig å unngå konflikter. De intervjuede mente på den annen side at en viktig forutsetning for en god dialog og gjensidig forståelse med de folkevalgte, er at rådmennene er dyktige og aktive i å fremme gode og politisk interessante saksfremlegg.

Flere peker også på det karrieremessige aspektet som motivasjonsfaktor og det å få muligheten til selv å profilere sin egen lederrolle. De ønsker å samle mellomledere til et felles lederskap for å kunne utnytte og utveksle kunnskap og erfaring på tvers.

Ut fra intervjuene av nytilsatte rådmenn registrerte vi en undervurdering av kravene til god økonomistyring, graden av offentlig eksponering, graden av representasjonsoppgaver og kompleksiteten i å få gjennomført større endringsprosesser. Flere av disse rådmennene er åpenbart ukjente med – og til dels også feiltolker den politiske makt- og posisjonsretorikken som uttrykkes mellom enkeltpolitikere og politiske partier i folkevalgte fora.

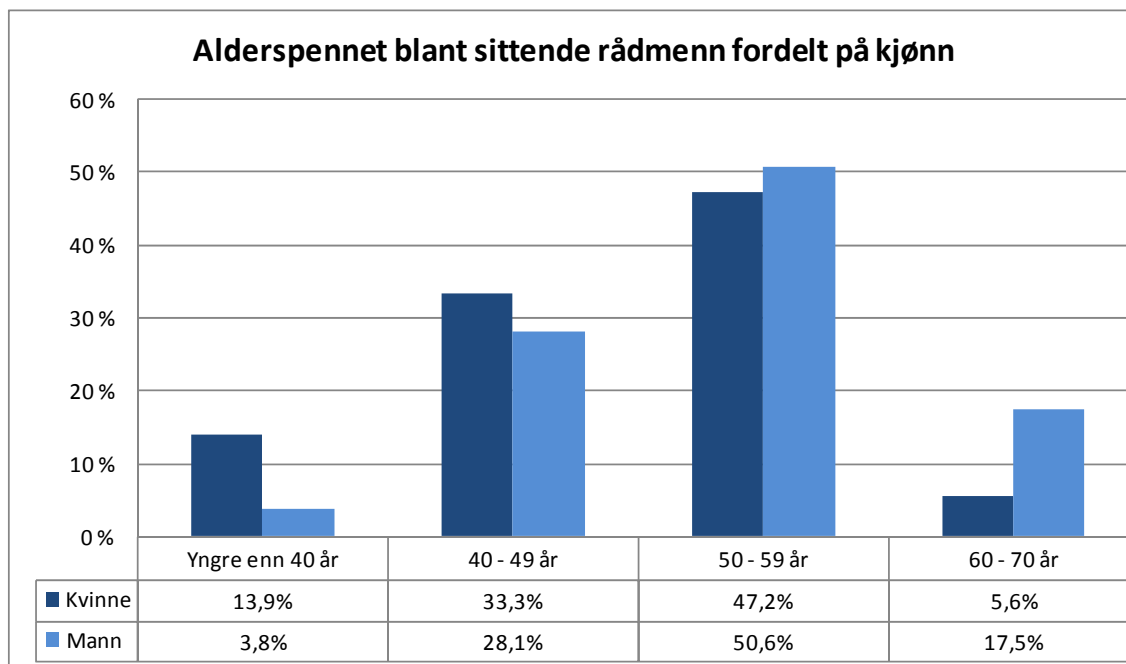
De kvinnelige rådmennene som deltok på det særskilte dialogseminaret for kvinnelige rådmenn i KS og som var arrangert for å drøfte funnene i vår undersøkelse, var både tydelige og samstemte i sine oppfatninger. Begrunnelsene for å begynne som rådmann skiller seg ikke fra dem som ble oppgitt av respondentene i undersøkelsen, bortsett fra en større åpenhet om at de hadde lyst til å komme i en posisjon hvor man har hånd om virkemidlene. De ønsket å arbeide med utvikling av sentrale velferdstjenester og lede en stor, mangfoldig og kompleks organisasjon. Flere av kvinnene hadde praktisk innsikt og erfaring fra hvordan menn håndterer og fyller rådmannsrollen, og de hadde kommet til en overbevisning om at dette kunne de gjøre minst like bra som sine mannlige kolleger.

Oppriktig støtte fra venner, kolleger og bekjente er ofte det som skal til for at kvinner kommer over terskelen det er å søke rådmannsstillinger.

De kvinnelige rådmennene anbefaler at alle som skal søke en rådmannsjobb, skaffer seg flest mulige faktaopplysninger og avklarer med seg selv hvilken pris man er villig til å betale for å arbeide som rådmann. Man må være seg bevisst hva man vil forhandle om, for eksempel muligheter for coaching, mentorordning og kompetanseheving. Det anbefales å ta kontakt med organisasjoner som har rådmenn som medlemmer. Innblikk i ordførerens bakgrunn, innstilling i dagsaktuelle politiske saker og vedkommendes fartstid som folkevalgt, er av betydning. Hvor kommunen står i sin organisasjonsutviklingsprosess, bør også klargjøres.

### 3.2 Alder

Gjennomsnittsalderen for de 196 sittende rådmennene, og som har oppgitt denne i undersøkelsen, er ca. 52 år. De kvinnelige rådmennene er noe yngre enn de mannlige. De kvinnelige rådmennene er i gjennomsnitt ca. 48 år og de mannlige 53 år. Det er langt større spredning i alder blant de kvinnelige enn blant de mannlige rådmennene. Forskjellen mellom kvinner og menn er likevel ikke signifikant. Den yngste rådmannen i undersøkelsen er 29 år, mens den eldste er 63 år. Fordelingen for begge kjønn er vist i figuren nedenfor.



Figur 3.2-1: Aldersfordeling rådmenn, N=291.

Av figuren ser vi at det er noen få som er ganske unge. 5,6 % er under 40 år, 30 % er mellom 40 og 50 år, mens flertallet ligger mellom 50 og 60 år. Spredningen i fordelingen fra 50 år og oppover er ganske jevn opp til 63 år. Kvinnene er gjennomgående yngre enn mennene. Det er i og for seg ikke så rart når kvinneandelen er økende fra 5 % i 1997 til ca. 18 % nå.

Gjennomsnittsalderen for alle administrative toppledere i undersøkelsen er angitt i tabellen nedenfor. Der har vi også angitt yngste og eldste representant.

Tabell 3.2-1: Administrative ledere etter alder, N=196

	Rådmann	Assisterende rådmann	Kommunalsjef/sektorsjef
<b>Min.</b>	29	34	27
<b>Maks.</b>	63	67	67
<b>Gjennomsnitt</b>	52	51	51

Tabell 3.2-2: Politisk ledelse etter alder

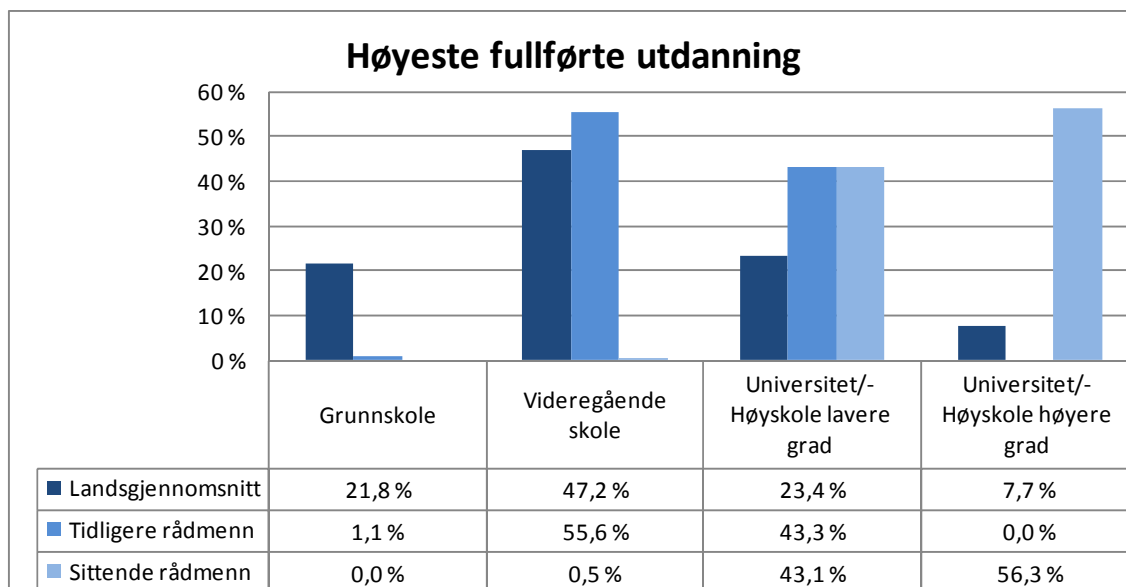
	Ordfører	Varaordfører	Opposisjonsleder
<b>Min.</b>	29	21	35
<b>Maks.</b>	71	72	73
<b>Gjennomsnitt</b>	51	50	53

Av tabellene over ser vi at gjennomsnittsalderen både for administrativ og politisk toppledelse i kommunene ligger stort sett på samme nivå – vel 50 år. Bakgrunns materialet

viser at verneombud og hovedtillitsvalgte også ligger i denne alderskategorien.

### 3.3 Utdanningsnivå

Vi har spurt topplederne i kommunene om deres høyeste fullførte formelle utdanning. Det er 287 av respondentene som hadde eller har en rådmannsstilling, som har svart på dette spørsmålet.



Figur 3.3-1: Respondentenes utdanningsnivå, N=287.

Det er verdt å merke seg at de dagens rådmenn har signifikant høyere utdanning enn de som nylig har fratrådt sin stilling. Ingen av de avgåtte rådmennene hadde utdanning på hovedfags-/mastergradsnivå, mens hele 56,3 % av de sittende rådmennene har dette.

Selv om det er en signifikant forskjell med hensyn til alder i de to rådmannsgruppene på ca. 4,5 år, kan det forhold at den formelle kompetansen er blitt så mye bedre tyde på at kommunene enten har skjerpet kravet vesentlig, eller at konkurransen om rådmannsstillinger er blitt betydelig hardere.

Når vi ser nærmere på utdanningsnivået til de øvrige topplederne i kommunene, får vi et bilde av likheter og ulikheter. I tabellen under gis oversikt over de tre ledergruppene.

Tabell 3.3-1: Utdanningsnivå for sittende kommunale toppledere i undersøkelsen, N=746

	Ungdomsskole/-realskole	Vgs.	Universitet/Høgskole lavere grad	Universitet/Høgskole høyere grad
<b>Rådmann</b>	0,0 %	0,5 %	43,1 %	56,3 %
<b>Assisterende rådmann</b>	0,0 %	2,4 %	67,5 %	30,1 %
<b>Kommunalsjef/-sektorsjef</b>	0,2 %	1,9 %	64,8 %	33,0 %

Av tabellen ser vi at 56,3 % av rådmennene som har oppgitt utdanning, har høyere grads utdanning, og 43,1 % har oppgitt lavere grad (bachelornivå).

Blant assisterende rådmenn og kommunalsjefer har henholdsvis 30,1 % og 33,0 % høyeste utdanningsnivå. Utdanningsnivået er dermed langt høyere for rådmenn enn for de øvrige topplederne. Forskjellen er statistisk signifikant. Dette betyr at ikke alle som har kommunalsjefjobb kan forvente å bli rådmann med mindre de ikke supplerer sin utdanning.

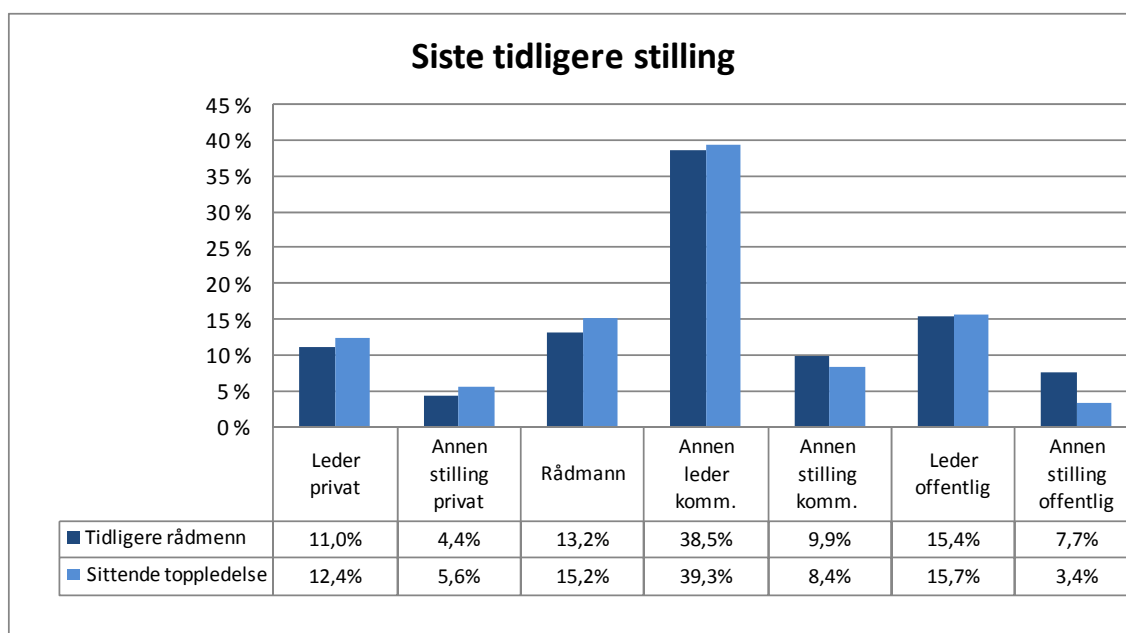


### 3.3.1 Kommentarer fra rådmennene

Fra tilleggsopplysningene respondentene i undersøkelsen har gitt, kan vi se at en del rådmenn har utdannelse fra Forsvaret og tilleggsutdanning innen administrasjon, ledelse og økonomi. Dette er rimelig ettersom det er sannsynlig at det legges større vekt på ledelse enn fag. Samtidig er det viktig å ha analytisk kompetanse, og formell kompetanse kan oppfattes som en dokumentasjon på dette.

## 3.4 Erfaring

Det er naturlig å tenke seg at tidligere erfaring kan være nyttig for å ha suksess som rådmann. Vi har derfor spurt rådmennene om de har tidligere erfaring fra stilling som rådmann. 35,6 % av respondentene svarte bekreftende på dette. I tabell 2-4 har vi derfor vist rådmannserfaringen fordelt etter størrelse på kommunene i forhold til nåværende arbeidsgiver.



Figur 3.4-1: Utvikling i rekrutteringsgrunnlag.

20,5 % hadde erfaring fra en mindre kommune, og 6,3 % hadde erfaring fra en større kommune. Det innebærer at en femdel av alle rådmennene har gjort et karrieresprang ved å flytte fra en mindre til en større kommune. 8,8 % har skiftet mellom like store kommuner. Det betyr at det er 3,25 ganger så mange som går fra en mindre som fra en større kommune.

Det viser seg imidlertid at det er ganske stor forskjell på menn og kvinner med hensyn til hvor de er i sitt karriereløp. Dette fremgår av tabellen nedenfor, som viser fordelingen rådmannserfaringen for menn og kvinner i forhold til nåværende kommunestørrelse.

Av Tabell 3.4-1 nedenfor ser vi at 87,3 % av de kvinnelige og 62 % av de mannlige rådmennene ikke hadde rådmannserfaring fra tidligere. Kvinnene i undersøkelsen er som nevnt noe yngre enn mennene, så tabellen kan kanskje først og fremst sees som en dokumentasjon på at kvinner er på vei inn i den kommunale toppledelsen, men likevel relativt tidlig i en slik karriere.

Vi har spurt om kommunestørrelse for tidligere arbeidsgivere sammenliknet med nåværende kommune. Tallene er gjengitt i tabellen nedenfor.

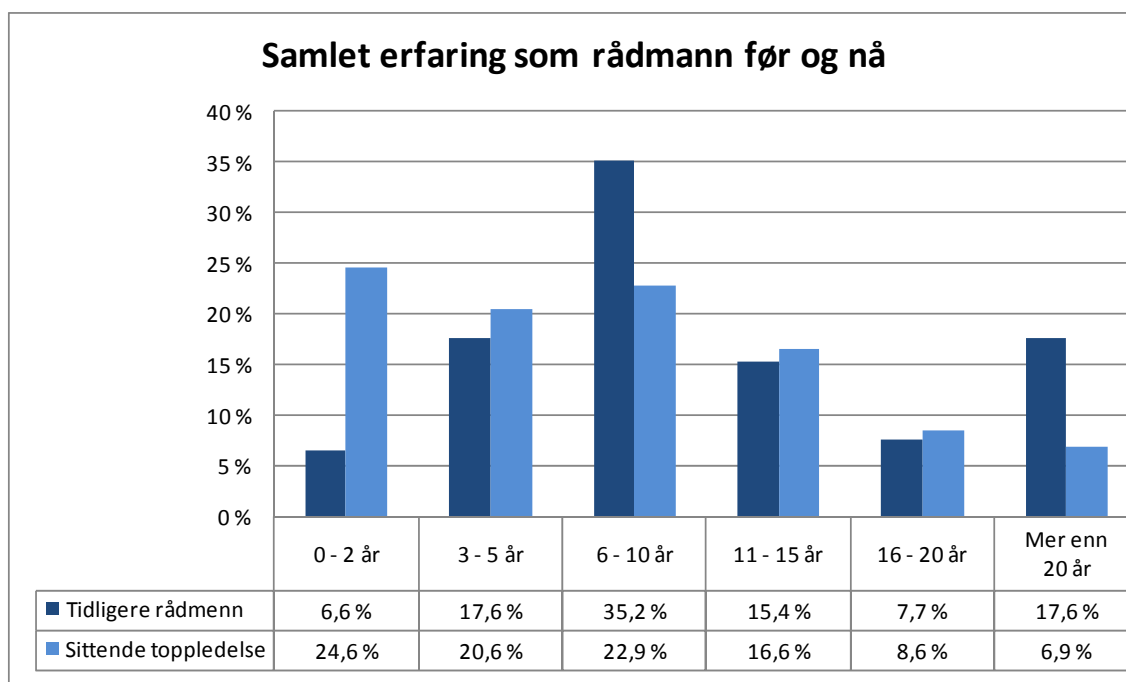
Tabell 3.4-1: Oversikt over rådmenn med erfaring fra annen rådmannsstilling.

	Ikke rådmannserfaring	Fra mindre kommune	Fra tilsvarende stor kommune	Fra større kommune
<b>Kvinne</b>	87,3 %	7,3 %	1,8 %	3,6 %
<b>Mann</b>	62,0 %	22,3 %	10,0 %	5,7 %

Mennene har oftere skaffet seg rådmannserfaring og ofte fra trening i rollen i en mindre kommune før de er kommet til den posisjonen de nå har. Vi har prøvd å kategorisere respondentene etter om de er på vei opp eller ned i sin rådmannskarriere<sup>5</sup> for å se om det er forskjeller mellom de kvinnelige og mannlige rådmennene, men vi kan ikke finne signifikante forskjeller mellom kjønnene for et slikt mål på en kommunal karrierestige.

Vi kan heller ikke se store endringer i dette mønsteret fra gruppen som har sluttet som rådmann siste to år. Heller ikke blant de sittende rådmennene har kvinner en like lang karriere som rådmann å se tilbake på. De kvinnelige rådmennene i denne delen av undersøkelsen har en gjennomsnittlig fartstid på 4,5 år, mens de mannlige har en gjennomsnittlig fartstid på 7,1 år. Forskjellen er signifikant.

Det vi imidlertid kan se, er en relativt stor forskjell i erfaring som rådmann mellom de sittende og de fratrådte rådmennene. Vi har forsøkt å vise dette i figuren nedenfor.



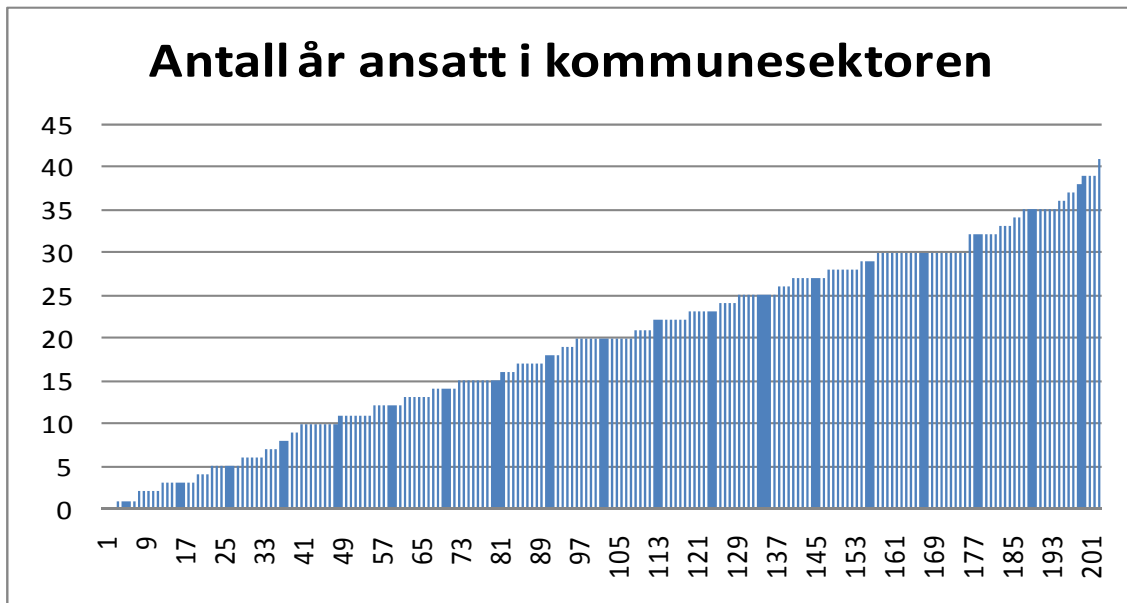
Figur 3.4-2: Rådmannserfaring før og nå.

Figuren viser at det er en svært stor andel helt "ferske" rådmenn i den kommunale topledelsen blant de sittende rådmennene. Det er rimelig å vente en forskjell mellom de to gruppene. Gjennomsnittlig fartstid blant dem som sluttet i sin stilling 2007 eller senere, var 11,5 år, mens sittende rådmenn i snitt har en fartstid på "bare" 8,2 år. Forskjellen er noe større enn man kunne vente etter som de som sluttet gikk av for gjennomsnittlig 16 måneder siden da spørsmålene ble stilt. Dette kan bety at rådmennene blir litt yngre for hvert år.

<sup>5</sup> Ved å tillegge de som kommer fra en større kommune verdien 1, de som kommer fra tilsvarende kommune verdien 2, og de som kommer fra en mindre kommune verdien 3

### 3.4.1 Samlet erfaring fra kommunesektoren

Vi har spurt om rådmennenes erfaring fra kommunesektoren, og det viser seg at dette spenner fra 0 til 41 år. Fordelingen mellom respondentene er vist i figuren nedenfor, der hver respondent er en søyle sortert etter kommunal ansiennitet.



Figur 3.4-3: 209 rådmenn som har svart på antall år i kommunal sektor sortert etter økende erfaring.

Antall år som rådmenn har vært ansatt i kommunal sektor er i gjennomsnitt 19,6. Standardavviket er ca. 10 år. Det er ingen forskjeller på kommunal ansiennitet mellom kjønnene i den sittende toppledelsen, trolig fordi spredningen blant kvinnene er så stor, men blant dem som har fratrådt sin rådmannsstilling siste to år, er det større variasjoner. Blant disse finner vi at kvinnene i gjennomsnitt hadde ca. 16 års erfaring i kommunesektoren, mens mennene hadde nesten 23 års erfaring.

### 3.4.2 Erfaring fra privat sektor

Vi har spurt om erfaring fra lederstilling i privat sektor. 66 av rådmennene, det vil si en tredel av respondentene, har slik erfaring. De har gjennomsnittlig 9,3 år ledererfaring i privat sektor. Dette synes å være litt annerledes nå enn 87-92 som blir omtalt av Baldersheim og Øgård der man kan få inntrykk av at rådmannen er mer integrert i et rent kommunalt univers. Kommunene konkurrerer nå mer om ledere med andre organisasjoner og virksomheter.

### 3.4.3 Oppsummering

Rådmennene har både lang erfaring fra kommunene og annen relevant erfaring. I tillegg til god utdanning og erfaring fra kommunesektoren, er det en god del som har ledererfaring fra privat virksomhet.

Av kommentarene ser vi at rekrutteringen i all hovedsak skjer fra andre lederstillinger i kommuner og statlige virksomheter – og bare i liten grad fra næringslivet. De rådmenn som rekrutteres fra næringslivet, har enten lederrolle eller rådgiverrolle. De viktigste "springbrettene" inn mot rådmannsrollen er stilling som assisterende rådmann, kommunalsjef, personalsjef og økonomisjef, i samme kommune.

### 3.5 Ekstern bistand i ansettelsesprosessen

Spørsmål om rekruttering er svært viktig. Rekruttering av ny rådmann involverer mange personer, og det er viktig at resultatet blir best mulig for så vel kommunen, den nye rådmannen og de ansatte. Feilansettelser av rådmenn er en svært kostbar affære som kan plage en stor organisasjon i lang tid.

Når mange kommuner bruker ekstern bistand ved rekruttering kan det være for å redusere den samlede risiko. Det er de nytilsatte rådmennenes erfaring at rekrutteringsprosesser blir håndtert mer profesjonelt med bistand fra eksterne aktører/rådgivere.

Det viser seg at 65 % av de sittende rådmennene ble ansatt i prosesser der det ble benyttet ekstern bistand. Blant dem som har fratrudd sin stilling etter 2007, var andelen 61 %. Endringen på kun 4 prosentpoeng utgjør ikke en signifikant endring.

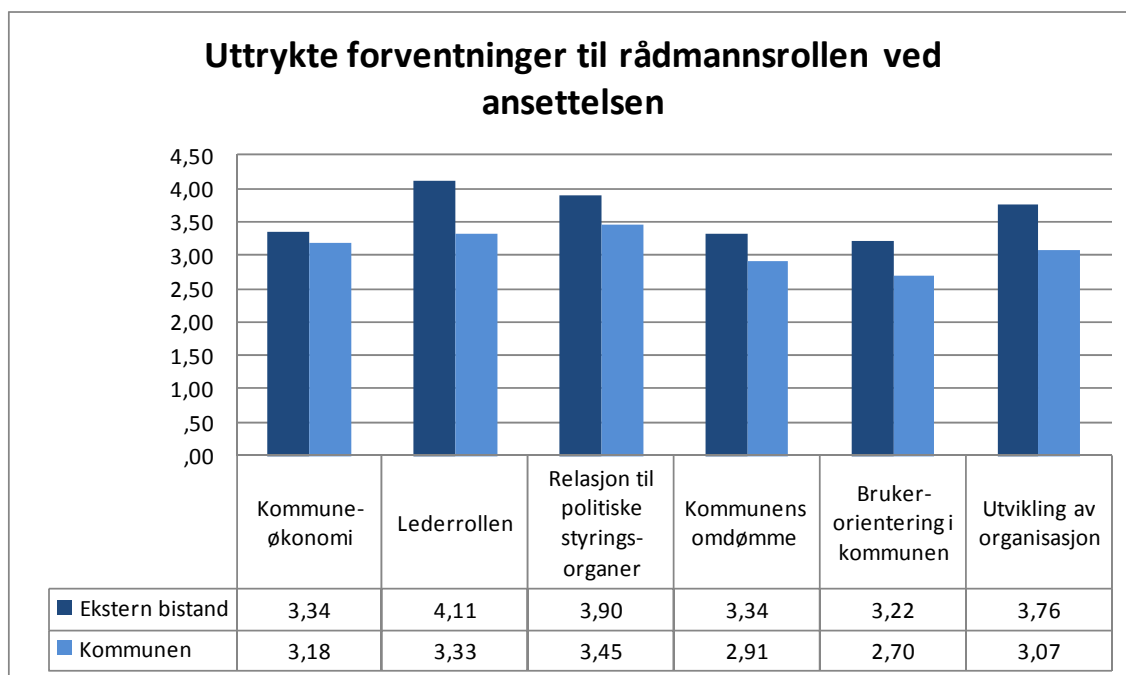
Vi har også her undersøkt om det er forskjell mellom kvinner og menns erfaringer med bistand i tilsettingsprosessen, men datamaterialet underbygger ikke dette. Vi kan derfor heller ikke slutte at bruk av eksterne rådgivere medfører at kvinner i større eller mindre grad blir ansatt som rådmenn.

Fra de innledende intervjuene var inntrykket at i alle de tilfellene hvor det var benyttet ekstern rådgivningsbistand, var kommunens forventninger til "god ledelse" også gjennomdrøftet og spesifisert. I de tilfeller hvor kommunen selv tok hånd om rekrutteringsprosessen, var dette forholdet svakere ivaretatt. Vi skal senere se hvordan ekstern bistand i rekrutteringsprosessene påvirker tilbakemeldingene til rådmennene.

### 3.6 Forventninger til rådmann ved ansettelse

Det viktige her, ifølge rådmennene, er imidlertid ikke om det er ekstern eller intern støtte i ansettelsesprosessene. Det viktige er at kunnskapen om kommunen som organisasjon er god, at håndteringen av søkere er saklig og profesjonell, og at innsikten i utfordringer og dilemmaer rådmenn står overfor i hverdagen, er god og oppdatert.

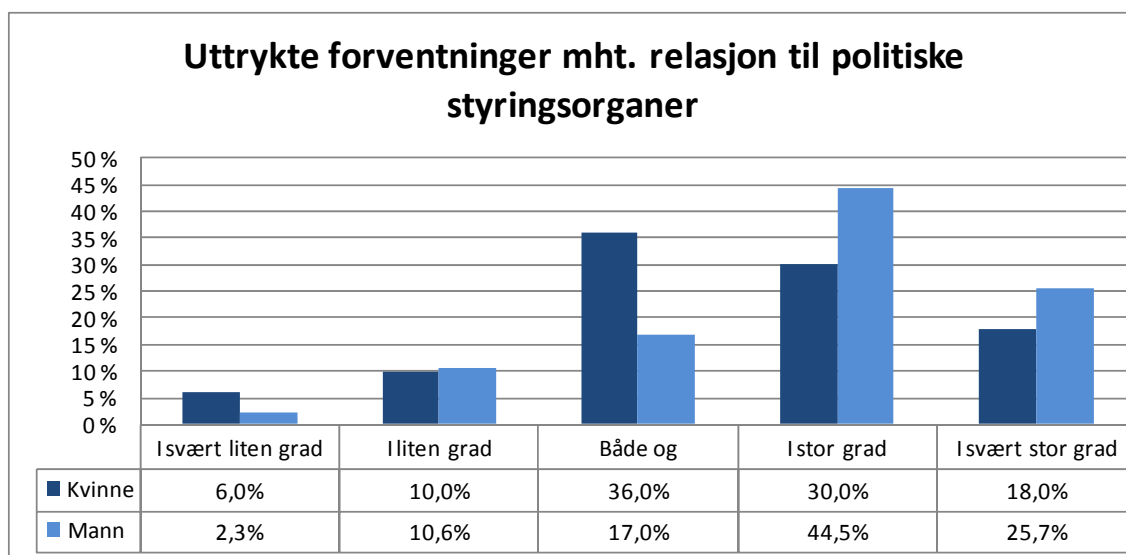
Vi har undersøkt om kommunenes bruk av ekstern bistand i rekrutteringsprosessen påvirker i hvilken grad kommunene har uttalt seg tydelig om forventningene til en ny rådmann ved ansettelsen. Det viser seg at det er tydelige forskjeller.



Figur 3.6-1: Kommunens uttrykte forventninger til rådmann ved ansettelsestidspunktet, N=291.

Figuren viser altså at det er signifikante forskjeller i opplevd klarhet i uttrykte forventninger mellom rådmenn som er ansatt med bistand fra eksterne aktører, og rådmenn som er ansatt av kommunen selv. Den eneste forskjellen i figuren som ikke er signifikant, er uttrykte forventninger til kommuneøkonomien. Dette håndterer kommunene like bra selv.

Vi har undersøkt om det er forskjeller i oppfatningen om forventninger mellom kvinner og menn, men dette finner vi bare når det gjelder forventningene med hensyn til relasjon til de politiske styringsorganene (jf. Figur 3.6-2).



Figur 3.6-2: Kjønnforskjeller mellom rådmennene når det gjelder i kommunens uttrykte forventninger til rådmannens relasjon til politiske styringsorganer, N=268.

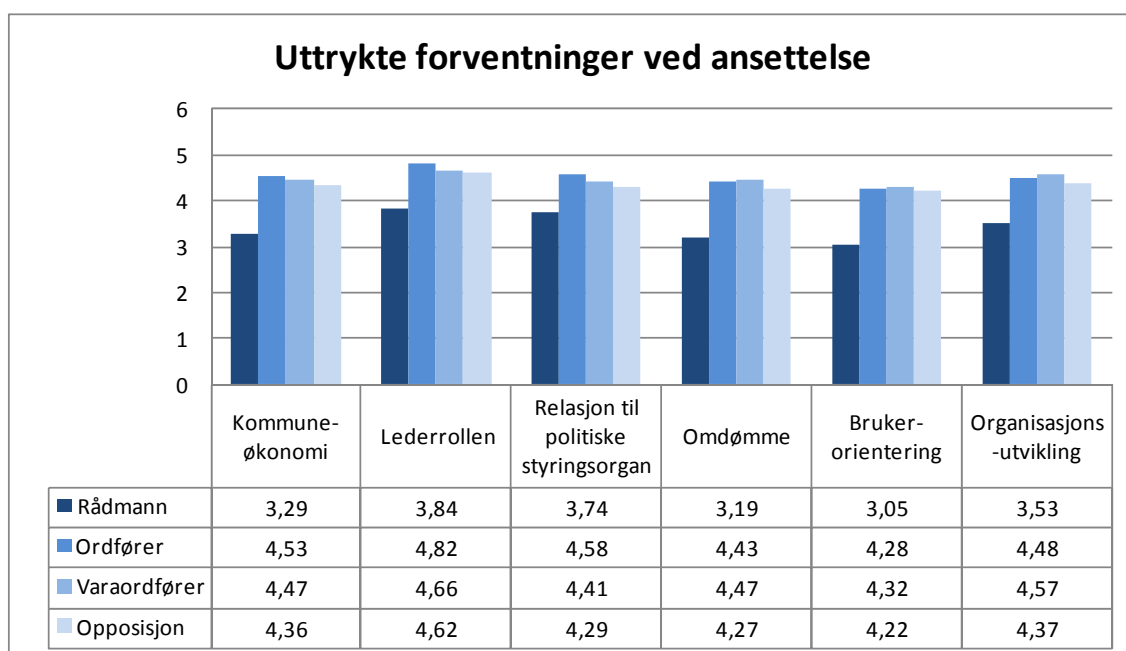
Figuren ovenfor viser altså at de kvinnelige rådmennene i langt mindre grad enn de mannlige opplevde at det ved ansettelse ble uttrykt klare forventninger til rådmannens relasjon til de politiske styringsorganer. Vi finner derimot ingen forskjeller mellom kvinnelige og mannlige rådmenn på spørsmålet om de opplevde at kommunen endret sine forventninger etter at de begynte i stillingen.

Det er ellers avdekket stor enighet blant de intervjuede om at offentliggjøringen av søkerlistene er problematisk og at de selv opplevde dette som et dilemma både for seg selv som søker og for kommunen. Stor grad av offentlighet medfører, etter rådmennenes mening, at mange vel kvalifiserte søkere ikke søker av hensyn til egen relasjon til nåværende arbeidsgiver.

### 3.6.1 Forventninger slik kommunen ser det

Når det gjelder forventninger, er det ikke overraskende en viss forskjell i opplevelsen mellom to parter i en ansettelsesprosess. Forskjellene er også vanligvis tydeligst i de tilfellene der et arbeidsforhold har fått en uønsket utgang. For å avdekke om dette også er tilfelle med rådmennene, har vi spurt om i hvilken grad det ble uttrykt klare forventninger fra kommunens side ved ansettelsen av rådmann. Dette var forventninger knyttet til tema ledelse, økonomi, samspill med folkevalgte, kommunens omdømme, brukerorientering og utviklingen av kommunen som organisasjon.

Nedenfor gir vi oversikter over i hvilken grad rådmennenes opplevelse av tydelighet i forventninger, samsvarer med i hvilken grad ordførere, varaordførere og opposisjonsledere mener at man signaliserte forventninger overfor rådmann ved ansettelse på de ulike områdene.



Figur 3.6-3: Uttrykte forventninger til rådmann ved ansettelse, ansatt vs. ansettende, N=563-569.

Figuren viser at det er stor enighet blant den politiske ledelsen om i hvilken grad man har signalisert hvilke forventninger man hadde til kommuneøkonomien, lederrollen, relasjon til politiske styringsorgan, omdømme, brukerorientering og organisasjonsutvikling overfor rådmennene ved ansettelsen. Figuren viser samtidig at dette ikke oppleves på samme måte sett fra rådmennenes ståsted.

Eksempelvis mente 95 % av ordførerne, mot bare 75 % av rådmennene, at det ble uttrykt klare forventninger om ledelse ved ansettelsen. Ulikhetene kan være en mulig grunn til at forventningene ikke blir innfridd.

### 3.6.2 Oppsummering av forventningene

Det synes å være noen gjennomgående trekk i hele undersøkelsen.

Politikerne husker at de ga tydelig beskjed om at de forventet forbedringer og/eller god kontroll på alle områder. Det er rådmennene som må sørge for at forventede forbedringer finner sted og at kommunen har god kontroll.

Ved de innledende intervjuene var det flere rådmenn som ga uttrykk for at politikerne hadde manglende vilje til realitetsorientering når det gjaldt økonomi og økonomi-styring. Undersøkelsen viser at 86 % av ordførerne og 84 % av varaordførerne mente at man i stor/svært stor grad hadde uttrykt klare forventninger om rådmannens rolle i økonomistyringen. Det er bare 46,3 % av rådmennene som oppfattet det på samme måte. Det er dermed slik at politikerne mener de var svært tydelige, men rådmennene kan ikke erindre dette på samme måte.

Dersom det ikke lages en plan for utviklingsarbeidet som gjør det mulig å utvikle og gjennomføre programmet til kommunen litt etter litt, vil selv den beste rådmann kunne stå overfor en umulig oppgave.

### 3.7 Lønn og arbeidstid for rådmennene

I lys av de svarene vi har fått om hva som motiverer rådmenn til å være rådmenn, synes spørsmålet om lønn å være et mindre viktig tema. Å svare noe annet ville være det samme som å si at man ikke vet så mye om kommunene. Erfaringene viser imidlertid at rådmenn er attraktive arbeidstakere og kan følgelig med ulike virkemidler motiveres til å søke seg bort fra kommunal virksomhet. Tabellen viser at bare 4,7 % av rådmennene mente at lønn var en svært viktig motivasjon for å søke stillingen. 33,5 % synes likevel at lønn var en viktig motivasjon. 5,8 % mente at lønn ikke var viktig.

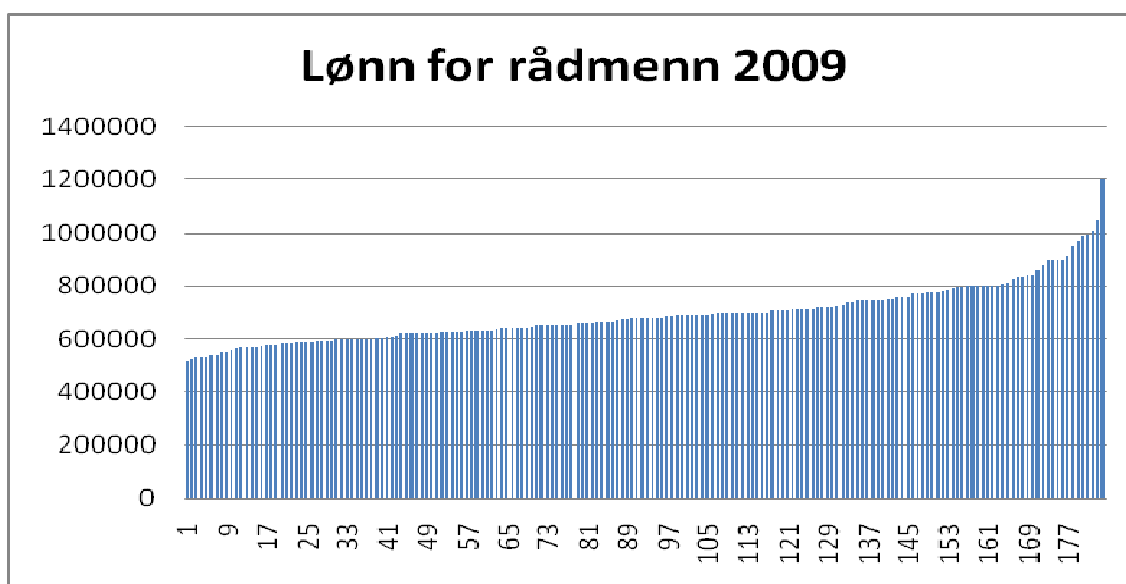
Tabell 3.7-1: Lønn som motivasjon for å søke jobb, N=191.

Svaralternativene	Fordeling	Alternativ forståelse	Alternativ forståelse 2
Ikke viktig	5,8 %	28,8 %	44,5 %
Lite viktig	23,0 %		
Både og	31,4 %	31,4 %	53,9 %
Viktig	33,5 %	38,2 %	
Svært viktig	4,7 %		

Det kan være litt dristig å slå sammen tallene, men med forbehold om fordelingen av svarene i de ulike kategoriene fordeler seg jevnt ser vi at 28,8 % mener at lønn ikke er viktig, og 38,2 % mener at lønn er viktig. Dersom vi kan dele dem som svarer Både og i to like deler, kan vi finne følgende tall: 53,9 % synes at lønn er så viktig at det tas i betraktning dersom situasjonen for øvrig er slik at man skal vurdere sin situasjon. Når vi tar med alle som svarer Både og på spørsmålet viser det seg at 69,6 % vil si at lønn er av betydning eller viktig. Vi vil derfor komme tilbake til dette spørsmålet som motiv for å slutte som rådmann for å begynne med noe annet.

Vår konklusjon så langt er at alle søkerne til rådmannsjobben vet at kommunen ikke er lønnsledende på lederlønninger. Det er derfor rimelig at de ikke angir lønn som et viktig motiv å gå inn i rådmannsstillingen, men spørsmål om lønn er slett ikke så uinteressant for rådmennene som mange kanskje tror. Dette skal vi se nærmere på i kapittel 4.

Vi har også spurt om lønnsnivå. 185 rådmenn har svart på dette spørsmålet. Gjennomsnittlig lønn i 2009 var kr 690 000. Variasjonen er ganske stor i og med at laveste lønn ligger på kr 515 000, og den høyeste blant de oppgitte ligger på 1,2 mill. kroner. Fordelingen fremgår av figuren nedenfor.



Figur 3.7-1: Lønn for rådmenn

Figuren viser at det er relativt få rådmenn som tjener mer enn kr 800 000 pr. år. I tillegg har rådmennene noen tilleggsgoder som er angitt i kommentarene fra respondentene.

Når man vurderer de laveste årslønnene for rådmenn, må man ha i mente at disse som hovedregel knytter seg til rådmenn i de helt minste kommunene. Flere av disse kommunene har under 1000 innbyggere. Det er ingen signifikante forskjeller mellom kvinnelige og mannlige rådmenn når det gjelder lønnsnivå, men spredningen er en del større blant de kvinnelige rådmennene. Dette er i og for seg ikke så rart etter som vi så at kvinner var noe overrepresentert både i de største og de minste kommunene.

#### *Kommentarer fra respondentene*

Av kommentarene ser det ut til at de fleste har "fri" avis, telefon/mobiltelefon, bredbånd samt fridager (10 fridager, jf. avtaleverket) som kompensasjon for ubekvem arbeidstid. Utover dette finnes det noen tilleggsvarianter i belønningssystemet:

- Fast kjøregodtgjørelse egen bil
- Dekning av utgifter til hjemmekontor
- Tjenestebil
- Økonomisk ramme for personlig kompetanseutvikling
- PC
- Styre- og møtegodtgjørelser

En del rådmenn sitter i styre og råd og mottar honorarer i tillegg til lønn.

#### **3.7.1 Arbeidsmengde**

Det er få som tar på seg en topplederjobb og tror at dette kan gjøres uten betydelig arbeidsinnsats, i alle fall i starten. Som det fremgår av tabellen nedenfor er det tydelig at en del aktører også har flere roller og derfor angir små timetall knyttet til rollen. Tabellen viser at rådmennene arbeider gjennomsnittlig 49,6 timer pr. uke. Innsatsen varierer fra 38 til 70 timer. De andre administrative topplederne bruker fra fire<sup>6</sup> til 75 timer.

Når det gjelder den politiske ledelsen, ser vi at ordfører bruker gjennomsnittlig 52 timer pr. uke, men at dette varierer fra 25 til 100 timer i undersøkelsen. Varaordfører

<sup>6</sup> Feilregistrering av respondenten (kommunalsjef i kommune på 10 000 innbyggere)

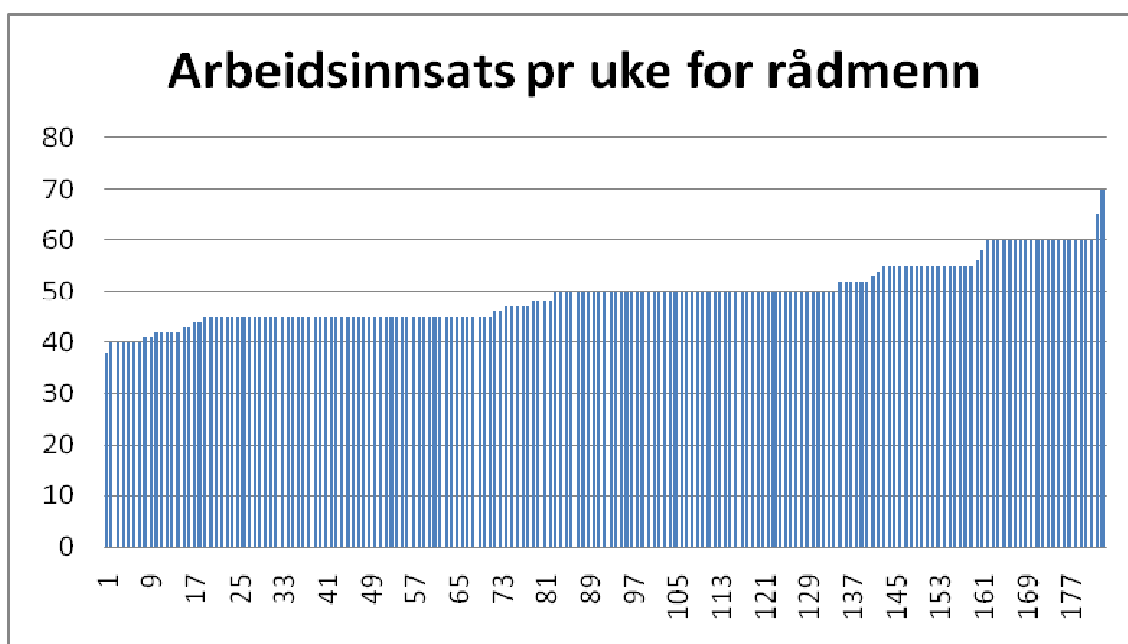


bruker 19 timer i snitt, og opposisjonsleder bruker 10 timer. Tillitsvalgte og verneombudene bruker i gjennomsnitt henholdsvis 26 og 25 timer pr. uke for å fylle sine roller. Også her er det store variasjoner.

Tabell 3.7-2: Ukentlig arbeidstid

	Rådmann	Ass. rådmann	Komm.sjef/- sektorsjef	Ordfører	Vara-ordfører	Leder opposisjon	HTV/- ATV	VO
Min.	38	10	4 <sup>7</sup>	25	1	2	-	-
Maks	70	60	75	100	60	50	60	55
Gj.snitt	49,6	44,1	44,5	51,6	19,2	10,1	26,3	24,5

Vi har nedenfor tegnet ut hvordan tidsbruken fordeler seg for rådmennene i undersøkelsen.



Figur 3.7-2: Ukentlig arbeidstid for 187 som har svart.

Det kan se ut til at 50 timer er en normal arbeidsuke for rådmennene. Mange arbeider faktisk betydelig mindre og noen få arbeider mye mer. Hvorvidt det føles slitsomt og representerer en stor belastning, er et annet spørsmål. Nyere forskning antyder at arbeidsuker på over 50 timer kan gi symptomer på angst og depresjon<sup>8</sup>.

#### *Kommentarer fra respondentene*

Urimelig sprekning av grensene for normalarbeidstid er selvforsterkende på den måten at når folkevalgte legger sine møter til kveldstid, krever dette også deltakelse fra rådmann og andre ledere. Flere gir uttrykk for at familien betaler en høy pris i forhold til behovet for å ha et fullverdig familie- og privatliv. Svært mange opplever også at de må nedprioritere ønsker og behov som resten av familien har.

Arbeidet kan gå ut over omsorgsarbeid og ulike gjøremål i hjemmet. Rådmannens bruk av tid utover normalarbeidsdag er avhengig av at familiemedlemmer aksepterer dette, men særlig barnevennlig oppleves det ikke å være rådmann. Samvittighetsfulle rådmenn kan ha en stor utfordring her. Arbeid og møter på sene kvelder og i helgene,

<sup>7</sup> Feilregistrering av respondenten (kommunalsjef i kommune på 10 000 innbyggere)

<sup>8</sup> Bjelland, I. Tell, G.S. et al.: Choline in anxiety and depression: the Hordaland Health Study. *American Journal of Clinical Nutrition* 2009; Volume 90.(4) s. 1056-1060 UiB

mentalt fokus på arbeid for arbeidsgiver og fravær ved hyppige reiser er de vanligste ankepunktene mot rådmennenes arbeidstid.

Ekstremt lange arbeidsdager og lite fritid, tilgjengelighet styrt av mobiltelefon, blogger og "twittere" må sees i sammenheng med den store grad av offentlighet og den eksponeringen i mediene som rådmennene og deres nærmeste er utsatt for i det daglige. Dette kan være en sentral faktor som fører til turnover i rådmannstillingene uavhengig av om en er kvinne eller mann.

### 3.7.2 Lederavtaler

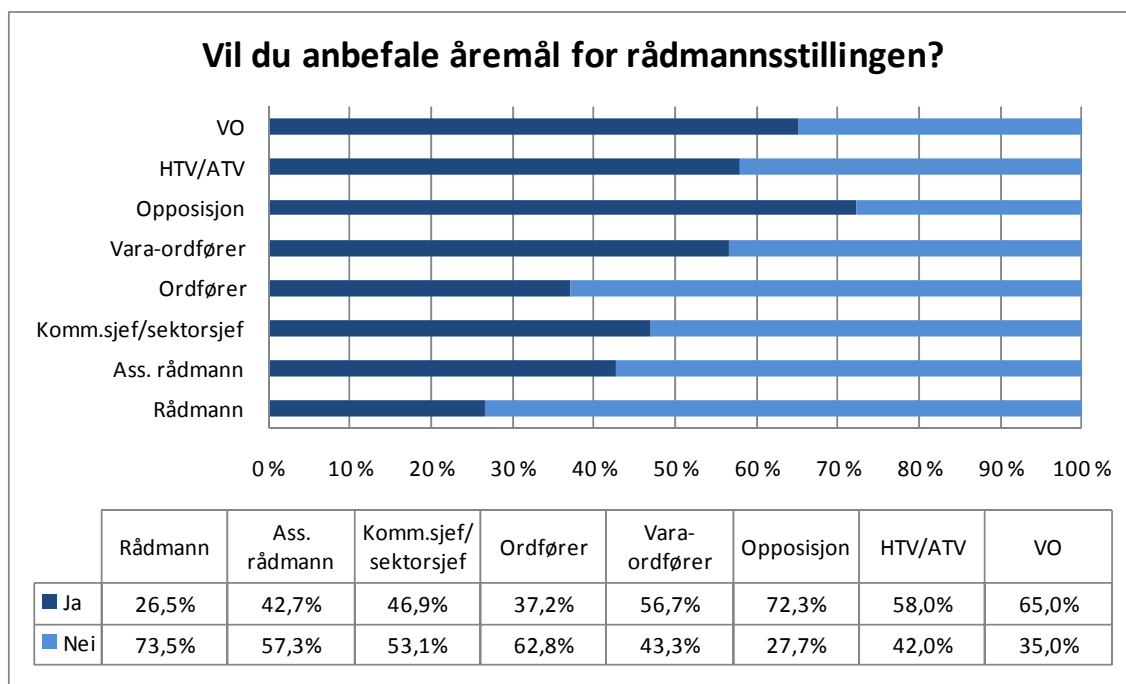
Selv om en muntlig avtale i prinsippet er jevngod med en skriftlig, er det likevel slik at skriftlighet som regel er å foretrekke. Vi har derfor spurt om rådmennene har arbeidsavtaler eller kontrakter, omtalt som lederavtale, med sine arbeidsgivere. 265 av 291 har svart på spørsmålet, og det viser seg at 52,5 % av rådmennene har en slik avtale, mens 47,5 % ikke har dette.

Vi ser altså at rådmennene ikke er så formelle når det gjelder egne arbeidsvilkår. Om det er rådmennene som ikke synes det er nødvendig å ha lederavtaler, eller om det er ordførerne, har vi ikke oversikt over. Derimot hevdes det at rådmenn og ordførere har så god og løpende kontakt i det daglige at de ikke helt ser nødvendigheten av å ha formelle lederavtaler. Ut fra hva vi til nå vet om partenes ulike og til dels uklare forventninger seg imellom, er det åpenbart at partene har større tiltro til hverandres gjensidige og uformelle forståelse av hva rådmannsjobben går ut på enn det er grunnlag for. Særskilte formelle avklaringer av forpliktelser, rettigheter og spillerom for rådmennene foreligger bare for ca. halvparten av rådmennene. Rådmennene gir selv uttrykk for at det i kommuneorganisasjonen må være en felles forståelse av roller, fullmakter og forventninger for at de skal lykkes i rådmannsrollen. Det bør derfor etter vår mening være i rådmannens interesse at de inngår formelle lederavtaler. Ordførerne som øverste representant for arbeidsgiver innebærer etter vår mening at han/hun må være ansvarlig for at hensiktsmessige avtaler kommer på plass.

Vi har undersøkt om situasjonen på dette området er forskjellig for kvinner og menn, men vi kan ikke finne signifikante forskjeller i bruken av lederavtaler verken blant de rådmennene som har sluttet eller de som er rådmenn i dag.

### 3.7.3 Åremål

Av de 195 som har svart på om de har en åremålsstilling, opplyser 25,1 % at de har åremålsavtale. Vi har også spurt alle respondentene i breddeundersøkelsen hvordan de vurderer bruken av åremål. Svarene omfatter 1 327 personer, og det viser seg at meningene avhenger av hvilken rolle man har i organisasjonen. Det fremgår av figuren nedenfor.



Figur 3.7-3: Vurdering av åremål som avtaleform for rådmannen.

Av figuren ser vi at rådmennene er mest imot. Det er bare 26,5 % som mener at åremål kan anbefales, og dette er om lag like mange som har åremålsordning i dag. Av de 45 rådmennene i undersøkelsen som har åremålsavtale, anbefaler 51 % ansettelse på åremål. De er dermed mer positive enn de øvrige rådmennene, men heller ikke blant disse er det noe stort flertall for ordningen. Ordningen med å ansette rådmenn på åremål har for øvrig en avtagende utvikling til fordel for fast ansettelse.

Rådmannens nærmeste medarbeidere er mer positive til åremålsansettelse enn rådmannen. 42,7 % av de assisterende rådmennene og 46,9 % av kommunalsjefene er for ordningen. De kan muligens se på ordningen som fordelaktig av hensyn til kommunen eller av hensyn til sin egen fremtid. Vi har imidlertid ingen kommentarer som indikerer noen begrunnelse.

Ordførerne er gjennomgående skeptiske til åremålsordningen, men de er litt mer positive til ordningen enn hva rådmennene er. Varaordførerne er derimot i hovedsak positive. 56,7 % stiller seg positive.

Den gruppen som er mest positiv til åremålsordningen, er opposisjonslederne. Hele 72,3 % av opposisjonslederne er positive til åremålsordningen.

Både tillitsvalgte (HTV/ATV) og verneombud (VO) stiller seg positive til åremål. Henholdsvis 58 % og 65 % støtter ordningen med ansettelse på åremål. Alt i alt har 48,2 % av våre respondenter svart "ja" til ordningen med ansettelse på åremål. Menn er jevnt over noe mer positive til åremål enn kvinner i undersøkelsen.

#### Åremåls lengde<sup>9</sup>

Vi har spurt respondentene om de hadde noen mening om passende lengde for et åremål. Noen kan være litt bundet av kommuneloven, men vi har bedt om synspunkter uten slik referanse. Svarfordelingen fremgår av tabellen nedenfor.

<sup>9</sup> Åremålets lengde for rådmenn skal være på minimum 6 år. (jf Kommunelovens § 24)

Tabell 3.7-3: Hvor lenge bør åremålet vare?

	Rådmann	Ass. rådmann	Kommunalsjef/- sektorsjef	Ordfører	Vara-ordfører	Opposisjon	HTV/- ATV	VO
Min.	4	4	3	3	2	3	2	2
Maks	10	8	10	12	10	8	12	12
Gj.snitt	6	5,81	5,98	6	5,98	5,71	5,52	5,51

Tabellen viser at det er en del sprik i synspunktene fra to til 12 år. Gjennomsnittlig funksjonstid foreslås å være fra 5,5 til seks år. Ordfører og rådmenn holder som oftest på at varigheten bør være seks år, som også er kommunelovens minstekrav til åremåls lengde.

#### *Oppsummering om åremål*

Det er en viss spredning i oppfatningene om ansettelse på åremål som er påvist i dette kapittelet. Det kan også se ut til at mange av respondentene mener at rådmann og ordfører jobber så tett i det daglige at det kan bli utydelig hvem som egentlig styrer – politikerne eller administrasjonen. En mulig hypotese kan være at varaordfører og opposisjonsleder ser åremålsansettelse som et mulig virkemiddel til å endre den nære relasjonen mellom ordfører og rådmann og selv komme i en bedre posisjon? I tillegg kan det være en mulig hypotese at egeninteresser hos nærstående ledere som gjerne vil bli rådmann, påvirker holdningen til åremål?

#### 3.7.4 Sluttavtale, etterlønn og arbeidsmiljøloven

Vi har spurt rådmennene om de har avtale om etterlønn ved fratredelse. 188 rådmenn har svart på dette spørsmålet, og 11,7 % av disse har slik avtale. Tatt i betraktning at det kan bli konflikter, og tatt i betraktning at det er større utskiftninger i den politiske ledelsen i kommunene enn i bedrifter, kan det virke ønskelig for begge parter å ha en avtale som regulerer en avgang dersom denne kommer brått på. På den annen side er det slik at arbeidsmiljøloven gir beskyttelse mot usaklig oppsigelse, og som man samtidig fraskriver seg ved en slik avtale.

En sluttavtale gir begge parter en viss form for sikkerhet. Rådmannen vet at det kan koste kommunen noe å be en rådmann om å slutte, og har sikkerhet for at man som rådmann ikke står på bar bakke dersom arbeidsforholdet tar slutt før man har funnet seg ny jobb.

Kommunestyret har større handlefrihet ved at rådmannen får en kompensasjon for litt større uforutsigbarhet om arbeidsforholdet. Rådmann kan slutte på oppfordring uten at det blir mye støy knyttet til personen, forutsatt at han/hun ikke selv lager slik støy i forbindelse med avgangen. Mulighetene for å få en ny rådmann i rådmannsstillingen er da ganske gode. Går man derimot gjennom en mer konfronterende prosess mellom arbeidsgiver og rådmann vil man kunne oppleve mange ulike former for gjengjeldelser og der motivene kan være mer vanskelige å fange. Blir det mye støy rundt en person er også sjansene i arbeidemarkedet på kort sikt betydelig redusert selv om skyldspørsmålet i saken nok kan diskuteres.

Vi har sett om det er ulikheter mellom kvinner og menn når de gjelder bruk av sluttavtaler, men kan ikke finne grunnlag i datamaterialet for å hevde dette.

### 3.8 Bosted

Vi har spurt om valg av bosted, og ettersom vi mener å se en viss forskjell i karrieremønsteret mellom kvinner og menn, er det interessant å finne at når det gjelder valg av bosted er det ikke forskjeller mellom kvinner og menn. Et flertall av rådmennene bor i kommunen de er rådmann i.

Tabell 3.8-1: Bosted i eller utenfor kommunen.

Bor du i kommunen der du jobber som rådmann?		
	Nei	Ja
<b>Kvinne</b>	38,9 %	61,1 %
<b>Mann</b>	38,8 %	61,2 %

Av tabellen ser vi at tre femdel av rådmennene bor i egen kommune. Respondentene i forundersøkelsen hadde oppfatninger om det å bo i kommunen som skilte de som begynte fra dem som hadde sluttet. De rådmenn som hadde sluttet, var positive til å bo i egen kommune, mens de rådmenn som var nytilsatt, var skeptiske til å bo og arbeide i samme kommune.

Vi har også spurt om bosted betyr noe for om man lykkes i stillingen som rådmann. Det går vi nærmere inn på i kapittel 4.

### 3.9 Oppsummering

Alderen på norske rådmenn er i gjennomsnitt ca. 52 år. Kvinnene er fire år yngre og mennene er ett år eldre. De er svært godt utdannet, og rådmennene som nå er i stillingene er bedre utdannet enn de som sluttet. Når det gjelder utdanning, skiller rådmennene seg også klart fra andre toppledere i kommunene.

Rådmennene har som regel lang erfaring fra kommunale stillinger før de blir rådmenn. Ca. en tredel av alle rådmennene har hatt rådmannsstilling i en annen kommune tidligere i karrieren, men dette gjelder først fremst mennene. Bare 13,9 % av kvinnene har hatt slik erfaring. En tredel av rådmennene har ledererfaring fra privat sektor. Dette ser ut til å være annerledes enn det var i perioden 1987–1997.

Det viser seg at det er ganske vanlig å søke stilling etter oppfordring fra andre, men to tredeler har likevel søkt på eget initiativ.

Som viktigste motiv for å søke rådmannsstillingen oppgir rådmennene ønsket om å utvikle lokalsamfunnet og å utvikle organisasjonen. Mange oppgir også at de har ambisjoner på vegne av kommunen og en noe mindre andel har egne ambisjoner.

Ca. to tredeler av rådmennene svarer at kommunene brukte ekstern bistand i deres ansettelsesprosess.

De politiske lederne gir uttrykk for at de har signalisert store forventninger til rådmennene på en rekke områder, som for eksempel ledelse, økonomistyring, samspillet med de folkevalgte, kommunenes omdømme, brukerorienteringen i kommunene og utviklingen av kommunenes organisasjoner. Rådmennene har hørt dette, men i langt mindre grad enn det de politiske lederne mener å huske.

Lønningene ligger gjennomsnittlig på knapt kr 700 000 pr. år, men varierer fra kr 515 000 i de aller minste kommunene, til 1,2 mill. kroner i de største kommunene/fylkeskommunene. Selv om lønn ikke er en viktig motiveringsgrunn til å bli rådmann, kan det likevel være en viktig grunn til å slutte som rådmann.

52,5 % av rådmennene har lederavtale. 25,1 % av rådmennene har åremål. Rådmenn og ordførere er stort sett negative til åremål, men mer positive dersom de har det selv. Varaordførere og opposisjonsledere er positive til åremål. Assisterende rådmenn og kommunalsjefer er litt mer positive til åremål enn rådmennene. 11,7 % av rådmennene har sluttavtale. Ca. 40 % av rådmennene bor i kommunen.

### 3.10 Våre vurderinger

Selv om mange kommuner bruker ekstern rådgiver for å rekruttere rådmenn, kan kommunene bli bedre som arbeidsgivere i forhold til egen administrativ toppleder. Særlig med hensyn til å presentere kommunens forventninger til ny rådmann og å inngå gjensidig forpliktende avtaler om rådmannens rolle, plikter og ansvar. Svært få kommuner har for øvrig inngått avtaler med sine rådmenn og som regulerer uttreden av rådmannsstillingen.

Vi registrerer store sprik i oppfatningen av åremålets nytteverdi mellom de ulike aktørene i den politiske toppledelsen. Her kan det skjule seg forhold som man gjerne kunne studert nærmere. Ordførere og rådmenn er stort sett negative til åremålsordningen. Dette stemmer overens med tendensen til å si at den som er sjef skal ha full tillit og ikke sitte på oppsigelse. Åremålet er tenkt som en mulighet til å ta på seg en særlig stor arbeidsoppgave en tid og samtidig sikre kommunen mulighet til fornyelse på en legitim måte. Ordningen med åremål kan ha som konsekvens at kandidater til å overta stillingen ikke støtter rådmannen like helhjertet når det nærmer seg slutten av åremålet.

De store forskjellene i oppfatningene om åremål mellom aktørene synes å bekrefte at det er uklarhet og kanskje uenighet om de ulike administrative og politiske rollene i mange kommuner. Man kan si at den gamle kommuneloven la opp til at rådmannen skulle hjelpe politikerne og særlig ordfører å styre kommunene. Det var først tidlig på 80-tallet at alle kommuner måtte ha en administrasjonssjef/rådmann. Gjeldende kommunelov kom i 1992 og stadfester kravet, men organisasjonskulturen kan likevel ha behov for flere år før den er helt tilpasset rammene og reglene i alle kommunene.

Rådmennene kan og skal gjennom sin ledelse bidra til at hele organisasjonene tenker mer enhetlig. Det er viktig at man gjennom praksis viser at rådmannen først og fremst forholder seg til politiske flertallsvedtak og ikke bare hjelper ordfører med å styre kommunen. Kommuneloven er tydelig nok, så vidt vi kan forstå. Rådmannen ansettes av kommunestyret og skal hjelpe kommunestyret å styre kommunen på en helhetlig måte. Ordføreren er kommunestyrets fremste representant og leder kommunestyrets arbeid. Rådmann og ordfører må følgelig ha et godt og nært samarbeid.

## 4 Samhandling og økonomistyring er forutsetninger for å lykkes som rådmann

I dette kapitlet skal vi forsøke å vise i hvilken grad rådmennene lykkes. Vi skal gå gjennom forutsetningene og tiltakene som iverksettes for å lykkes.

Det ble klart fremhevet at samhandling med politisk ledelse er et av de forholdene som ble oppfattet som en særlig viktig forventning til rådmennene, men rådmannen stilles også overfor en rekke andre krav og forventninger. I dette kapitlet går vi nærmere inn på hvilke krav og forventninger som er viktigst for de ulike aktørene, hvordan disse kan henge sammen med indre organisatoriske forhold og forhold i lokalsamfunnet og hvordan de i noen grad også kan påvirkes av aktørene selv.

Vi har først kartlagt hva de ulike aktører tror er nødvendig for å lykkes som rådmann og dernest spurt om rådmannen faktisk lykkes – og med hva. Vi gjengir også hva rådmennene er særlig fornøyd med å ha fått til.

Vi har forsøkt å måle den belønning/anerkjennelse de blir tildelt fra politikerne og ser at det kan være noen interessante sammenhenger mellom belønning/anerkjennelse, arbeidsforholdene og utøvelse av arbeidsgiverrollen.

Vi skal presentere hvordan rådmennene opplever forholdet mellom belønning/-anerkjennelse på den ene siden og belastning knyttet til rådemannsrollen på den andre.

En rimelig balanse mellom hva kommunene krever og hva de gir, kan være avgjørende for den turnover vi finner for rådmenn i kommunene. Større turnover for kvinner burde eventuelt kunne leses av som en større ubalanse for kvinner enn for menn, det vil si at belastningene er vesentlig større enn belønning/anerkjennelse.

Til slutt ser vi på hva respondentene mener rådmennene bør gjøre, og hvordan de bør agere for å lykkes. Vi skal også belyse hva som kan gå galt og hvilke fallgruver man bør unngå, ut fra hva respondentene har svart. Er det slik at rådmennenes egen atferd faktisk kan påvirke både anerkjennelse og suksess?

### 4.1 Intervjuene i forkant av undersøkelsen

Her gjør vi oppmerksom på at utvalget av respondenter er svært lite (25) og gir følgelig bare en mulig indikasjon på hvordan forholdene faktisk er.

Det var overraskende for flere av de intervjuede rådmennene hvor stor makt rådmannen har bare i kraft av sin lederstilling og hvor fort rådmannens utsagn og meninger (mer eller mindre veloverveid) ble oppfattet som sannhet og til dels ukritisk etterkommet. Flere av de nytilsatte rådmennene ga også uttrykk for at de opplevde en overraskende svak kvalitetssikring og kontroll både med tjenester og med selve tjenesteytingen.

Alle de intervjuede rådmennene hevdet at de bruker mest tid på lederoppgavene, men at det likevel alltid vil være elementer av saksbehandleroppgaver knyttet til rollen. I mindre kommuner er imidlertid rådmannen oftere operativ saksbehandler (skriver sakene sine selv) enn i byene og i de større kommunene, hvor rådmannen gjerne har en mer rendyrket lederrolle.

Majoriteten av de intervjuede rådmennene hadde allerede ved ansettelse etablert en personlig beredskap for å sikre seg gode råd i hverdagen når man kom i tvil. Dette gjaldt også for å gardere seg mot eventuell personlig konflikt som måtte oppstå med arbeidsgiver. Rådmennene trekker frem medlemskap i fagforeninger, avtale med advokat eller annen ekstern mentor og medlemskap i Norsk Rådmannsforum som aktuelle støttespillere.

De nytilsatte rådmennene ser det som særlig utfordrende å sette grenser for egen arbeidstid. Uavhengig av kommunestørrelse oppleves den totale ukentlige arbeidstiden som en vesentlig belastning både for rådmannen selv og vedkommendes nære familie.

Omfanget av ukentlig arbeidstid og grad av offentlig eksponering var de områdene som de intervjuede var mest uforberedt på – særlig de som ikke hadde kommunal erfaring fra før. Det opplevdes heller ikke som uproblematisk å være ansvarlig for ressursstyringen i kommunen og samtidig være omsorgsperson for barn og pårørende som skal bruke kommunens tjenester (eksempelvis barnehage, skole, sykehjem og hjelpetjenester). Dette opplevdes samlet sett som mer belastende enn motiverende.

De fleste av de intervjuede nytilsatte mente det var en klar fordel i denne sammenheng ikke å bo i samme kommune som den de er rådmann i. I denne forbindelse peker de intervjuede på fordelene rundt uavhengighet, habilitetsdiskusjoner og at man slipper å møte lokalbefolkningen på fritiden som vil diskutere enkeltsaker i kommunen og standpunkt som rådmannen har vært nødt til å ta. Det blir ifølge de intervjuede for belastende både for rådmannen selv og for resten av familien, med løpende offentlig eksponering i lokalaviser, øvrig presse og i det offentlige rom og at jobb, familieliv og øvrig privatliv inkluderes.

Vi skal nedenfor følge opp disse spørsmålene nærmere.

## 4.2 Avgjørende for å lykkes

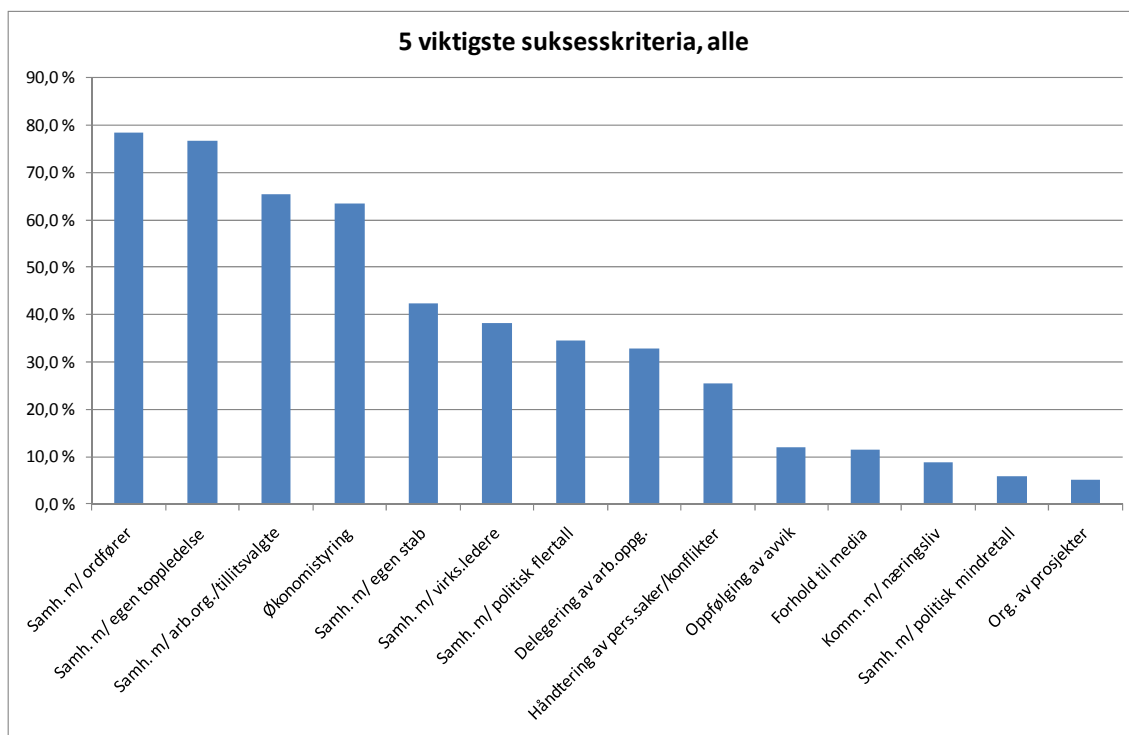
Vi har spurt alle respondentene om hva som er de viktigste forholdene for å lykkes i rådmannsrollen. Respondentene kunne velge ut fem av i alt 14 foreslåtte muligheter, foruten eventuelt egne kommentarer.

De 14 alternativene var:

- Samhandling med ordfører
- Samhandling med politisk flertall
- Samhandling med politisk mindretall
- Samhandlingen med egen toppledelse
- Samhandling med egen stab og støtteapparat
- Samhandlingen med arbeidstakerorganisasjonene/tillitsvalgte
- Samhandlingen med virksomhetslederne
- Håndtering av personalsaker/konflikter i organisasjonen
- Organiseringen av prosjekter
- Delegering av arbeidsoppgaver
- Økonomistyring
- Oppfølging av avvik
- Kommunikasjonen med næringslivet
- Forhold til media

Det viser seg at det er ganske stor enighet om hva som er avgjørende for å kunne lykkes som rådmann. Vi skal nedenfor se på hvordan alle respondentene har svart. Dernest skal vi se nærmere på ulikheter i besvarelsene, og til sist hva som kan hentes ut av kommentarene.





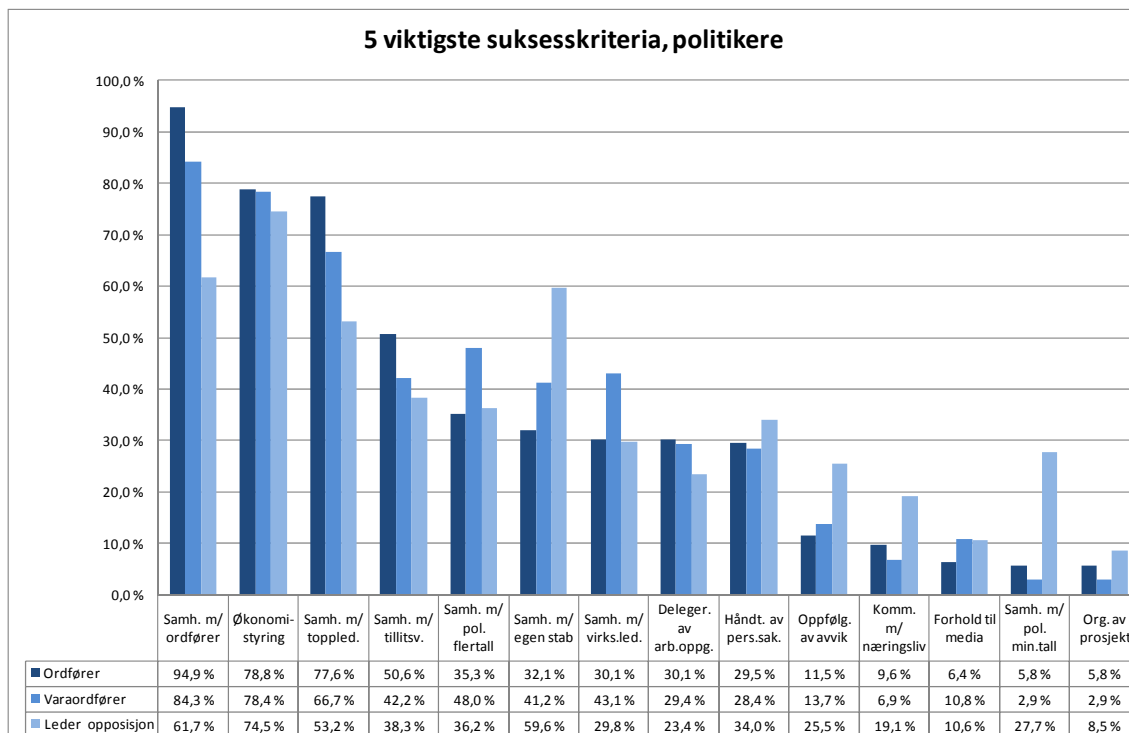
Figur 4.2-1: Viktigste suksesskriterier for at rådmann skal lykkes i arbeidet/rollen når hver respondent kan velge fem forhold, N=1488.

Av figuren ser man at det fremkommer en ganske tydelig rangering av hvilke forhold respondentene samlet mener er viktige for at rådmannen skal lykkes. Samhandling med ordfører og samhandling med egen toppledelse kommer som klare første og andre valg, uten noen klar forskjell. 78 % og 77 % har krysset av for disse forholdene som to av sine fem alternativer. Forholdet til arbeidstakerorganisasjon og økonomistyringen kommer opp som nr. tre og fire i rekken, med henholdsvis 65 % og 63 % oppslutning.

Dernest er det et ganske stort sprang i betydning til de øvrige forholdene. Her kommer Samhandling med egen stab, virksomhetsledere og politisk flertall, Delegering av arbeidsoppgaver og Håndtering av personalkonflikter opp med fra 42 % til 26 % oppslutning. I nederste ende av skalaen finner vi spørsmål om å håndtere avvik. Bare 12 % angir dette spørsmålet som en av sine fem avgjørende suksesskriterier. Dernest følger Kommunikasjon med næringslivet, Samhandling med politisk mindretall og Organisering av prosjekter.

#### 4.2.1 Politikernes oppfatninger

Vi har videre sett på om det er ulike oppfatninger mellom de ledende politikerne etter rolle. Vi har sortert faktorene i fallende rekkefølge etter ordførernes oppfatning av viktighet.



Figur 4.2-2: Viktigste suksesskriterier for at rådmann skal lykkes i arbeidet/rollen angitt av ledende politikere, etter rolle, N=305.

Figuren viser at det hovedmønsteret vi har fått frem ovenfor, i alt vesentlig grad ligger fast, men det er interessante avvik. Alle de tre politiske ledergruppene mener at økonomistyring kommer opp som det nest viktigste eller det viktigste forholdet rådmannen må håndtere. Dette er ikke så overraskende ut fra hva politikerne ga uttrykk for av forventninger ved ansettelse av rådmann.

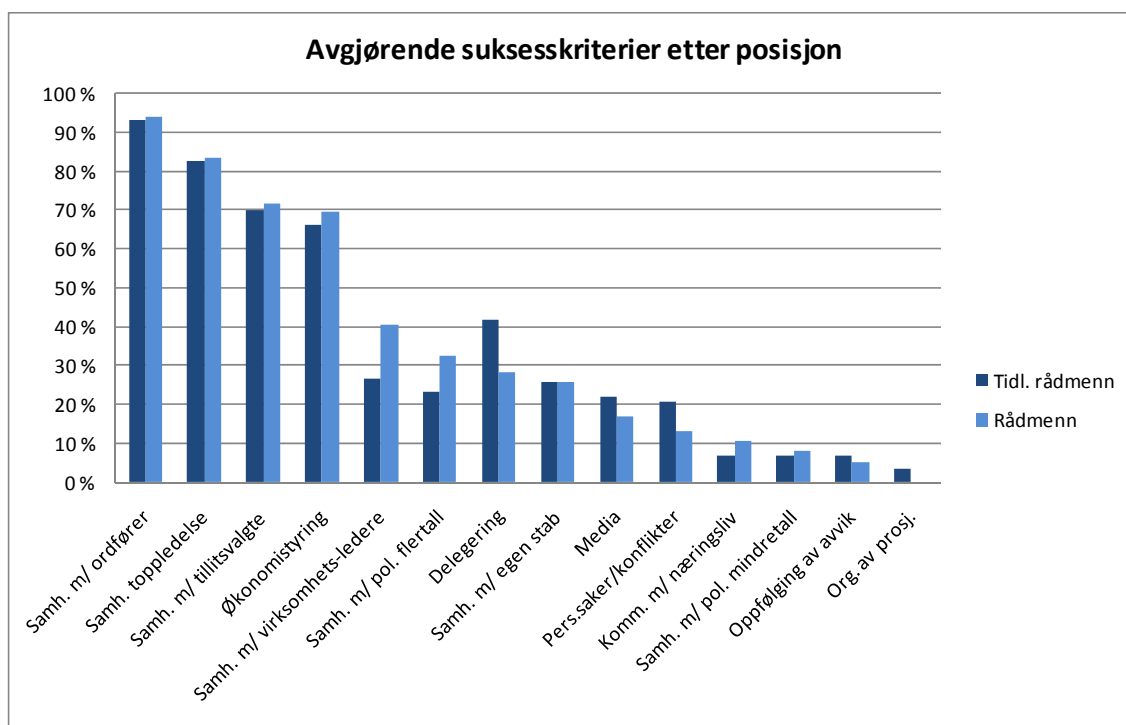
Egen rolle er ikke uten betydning for respondentenes svarfordeling. Ordførerne mener rimeligvis at forholdet til dem selv er aller viktigst og mye viktigere enn forholdet til øvrig toppledelse.

Opposisjonslederne har ganske avvikende syn vedrørende ordførers betydning i samhandlingen med rådmannen og mener rådmannens forhold til egen toppledelse er langt viktigere. Opposisjonslederne er også svært opptatt av rådmannens forhold til egen stab, håndtering av konflikter og selvsagt samhandling med mindretallet i kommunestyret.

Varaordførerne er i flere sammenhenger midt i laget, men skiller seg fra de øvrige ved at de oppfatter rådmannens relasjon til det politiske flertall som langt viktigere enn det både ordførerne og opposisjonslederne angir. Varaordførerne er dessuten særlig opptatt av rådmannens forhold til virksomhetslederne.

#### 4.2.2 Rådmenn

Vi har 300 rådmenn som har besvart undersøkelsen, og de er naturlig nok hovedaktørene i denne studien. Nedenfor har vi vist hvordan dagens rådmenn og tidligere rådmenn (sluttet i løpet av siste to år) har rangert de viktigste suksesskriteriene.



Figur 4.2-3: Viktigste suksesskriterier for at rådmann skal lykkes i arbeidet/rollen angitt av sittende rådmenn og tidligere rådmenn, N=286.

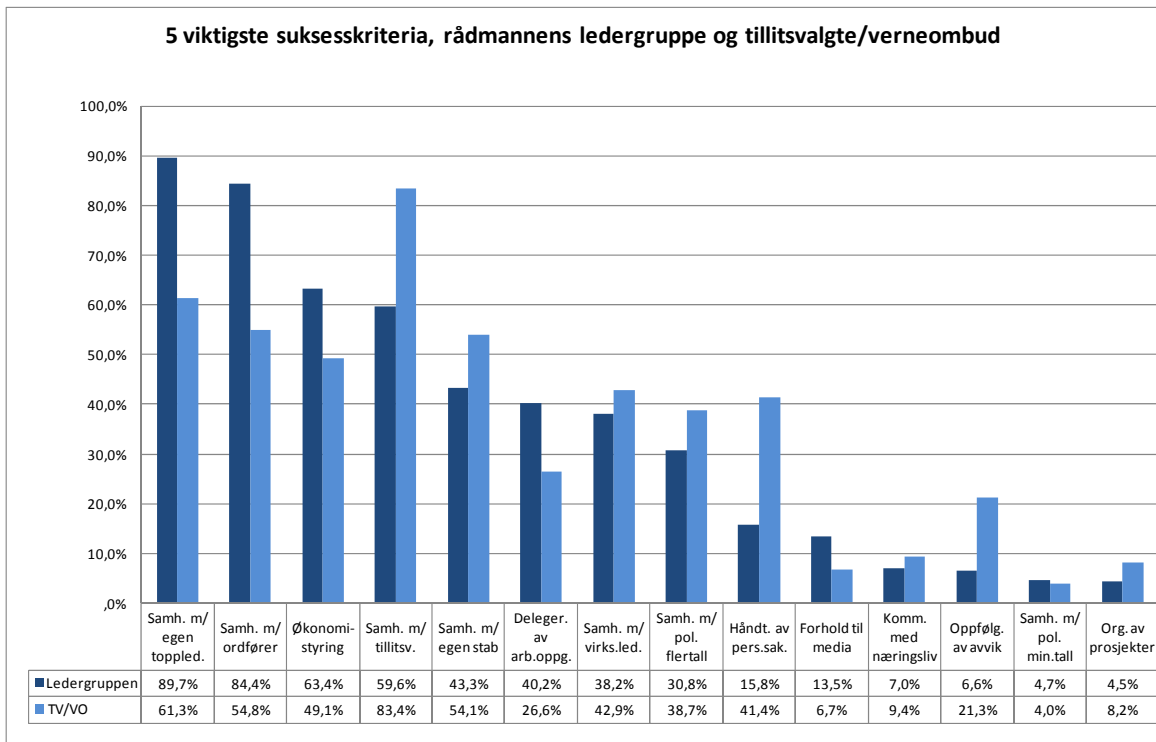
Vi ser at det er stor grad av sammenfall i vurderingene, men en del interessante avvik. 93,9 % av dagens rådmenn og 93 % av tidligere rådmenn vurderer forholdet til ordfører som viktig. Forholdet til egen toppledelse oppfattes som nest viktigst. Samarbeid med tillitsvalgte og Økonomistyring ser ut til å bli vurdert på lik linje.

Sittende rådmenn fører opp Samhandling med virksomhetslederne og Samhandling med politisk flertall som to middels viktige forhold. Disse når ikke opp hos tidligere rådmenn, som her har Delegering av oppgaver som et viktigere forhold. Forskjellene her signifikante. Det samme er forskjellene i vektlegging av Organisering av prosjekter.

Hvis vi skal gi vår forståelse av de observerte forskjellene, så må det være at det kan se ut til at ordningen med flat struktur er mer vanlig nå enn den var i de kommunene som hadde en rådmann som har gått av siste to år. Dermed blir forholdet til virksomhetslederne viktigere for rådmann i funksjon enn for de tidligere rådmennene. Dersom det er et komplett delegasjonsreglement, så vil behovet for delegering av oppgaver ikke være en løpende virksomhet for rådmannen. Moderne styring innebærer orden og delegering etter vedtatt reglement.

#### 4.2.3 Rådmannens ledergruppe og de tillitsvalgte

Vi har til slutt sett på hva rådmannens ledergruppe svarer sett i forhold til hva de tillitsvalgte mener. Begge grupper vil, og må forholde seg til rådmannen. Resultatet er vist i figuren nedenfor, der vi har sortert forholdene etter ledergruppens prioriteringer.



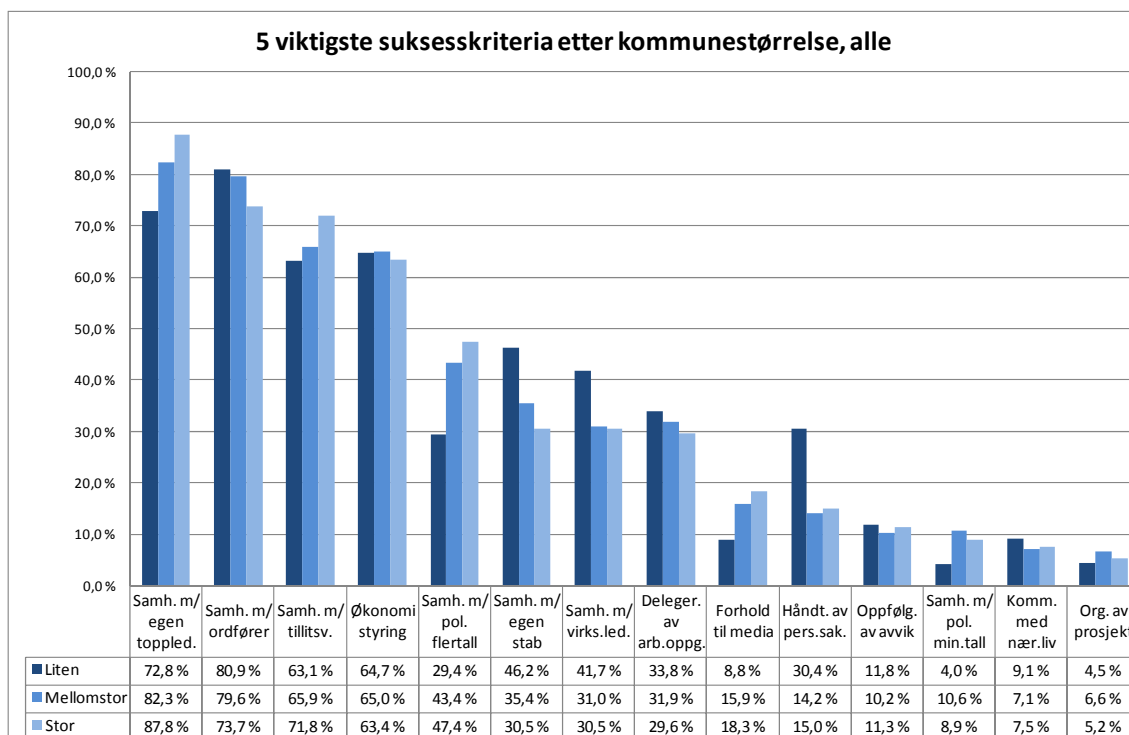
Figur 4.2-4: Viktigste suksesskriterier for at rådmann skal lykkes i arbeidet/rollen angitt av rådmannens ledergruppe og tillitsvalgte/verneombud.

Det bildet vi tidligere har tegnet, blir ikke endret dramatisk, men det er en del forhold som er verdt å merke seg. Toppledergruppen mener at samhandling med dem er viktigere enn samhandling med ordføreren. De tillitsvalgte på sin side, mener at samhandling med dem er langt viktigere enn samhandling med noen andre.

Det som kanskje er litt overraskende, er at tillitsvalgte ikke gir større oppmerksomhet til økonomistyring, forholdet til ordfører og forholdet til toppledergruppen. Til gjengjeld er de tillitsvalgte svært opptatt av håndtering av avvik sammenliknet med andre og sammenliknet med ledergruppen. Som man kan vente er de også svært opptatt av konflikthåndtering. 41 % sier at dette er en av de fem viktigste faktorene for å kunne lykkes i rollen som rådmann.

#### 4.2.4 Forskjeller på små og store kommuner

Vi har sett nøye på om kommunenes størrelse betyr noe for svarene som gis. Siden det er mange små kommuner og noen få store, kunne man ønske seg en inndeling som ikke uten videre knyttes til kommunestørrelse. Vi har derfor forsøkt oss med to inndelinger. Dels har vi delt kommunen slik at det blir like mange i hver gruppe, og dels har vi delt etter fast størrelse. Først skal vi vise hvordan svarene blir dersom vi deler i faste størrelser der 10 000 og 20 000 er grensene mellom små, middels og store kommuner. Vi har sortert faktorene etter svarene fra de største kommunene, som alt i alt har flest innbyggere.

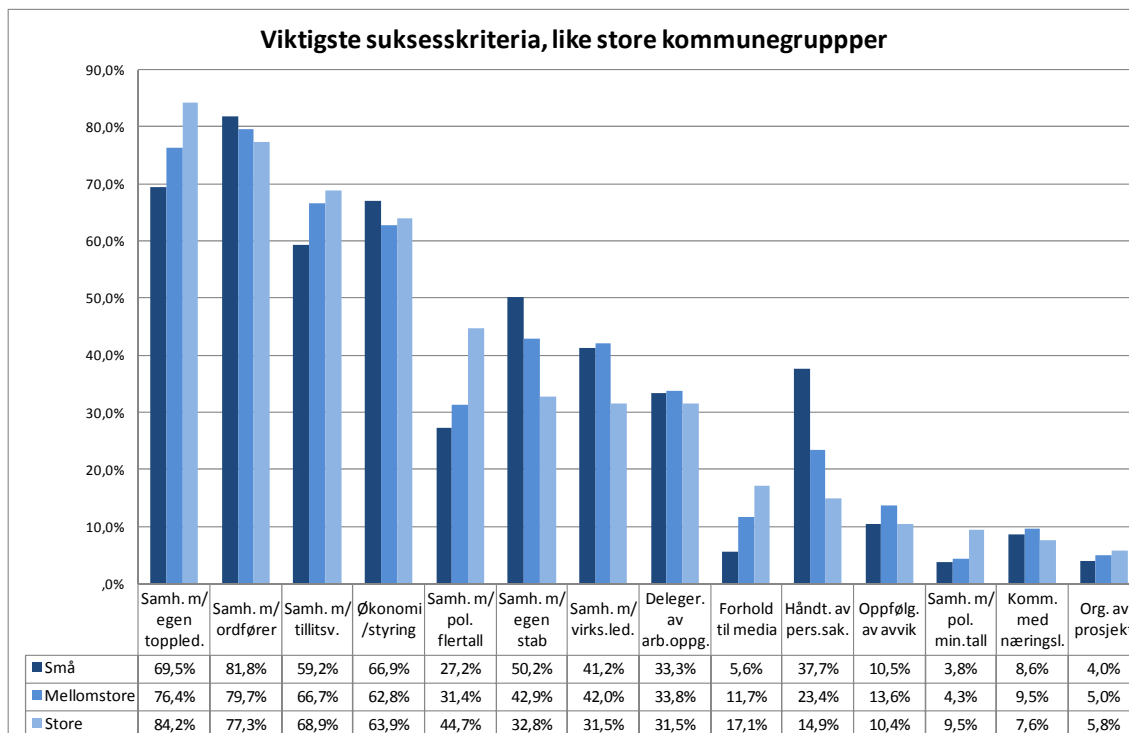


Figur 4.2-5: Viktigste suksesskriterier for at rådmann skal lykkes i arbeidet/rollen angitt etter kommunistørrelse etter folketall: <10000, 10 000–20 000 og >20 000 innbyggere.

Det viser seg at denne sorteringen er ganske utslagsgivende på rekkefølgen av faktorenes viktighet. I de store og mellomstore kommunene kommer samhandlingen i rådmannens ledergruppe ut som viktigste faktor for å lykkes. Samhandling med ordfører er da en god nr. to. Samhandling med tillitsvalgte og ansattes organisasjoner er på tredje plass. Økonomistyringen er stadig viktig, og det er liten uenighet om dette knyttet til kommunistørrelsen.

Samhandling med politisk flertall blir viktigere jo større kommunen er. Det samme gjelder forholdet til media, mens det er litt motsatt når det gjelder delegering av oppgaver. Til gjengjeld er det motsatt når det gjelder Samhandling med egen stab, Samhandling med virksomhetsledere og Håndtering av personalkonflikter. Når det gjelder det siste spørsmålet, ser det ut til at de små avviker fra de øvrige. Det er ellers logisk at forhold som i en liten kommune håndteres av rådmann, i en stor kommune i større grad må håndteres av kommunalsjefer.

Vi er åpne for at utvalget av kommuner kan bli litt spinkelt i gruppen over 20 000 innbyggere og har derfor delt kommunene etter medianprinsippet. Resultatet er gjengitt i figuren nedenfor, der vi har sortert etter mellomgruppens prioriteringer.



Figur 4.2-6: Viktigste suksesskriterier for at rådmann skal lykkes i arbeidet/rollen – angitt etter kommunestørrelse, med like mange kommuner i hver gruppe.

Figuren viser at rekkefølgen stort sett er den samme. I de aller fleste kommunene vil forholdet til ordfører være det viktigste forholdet rådmannen må ta vare på for å ha suksess. I den tredelen som utgjør de største kommunene, er det likevel annerledes. Her er det forholdet til rådmannens ledergruppe som er det viktigste kriteriet for suksess. For de minste kommunene der gjennomsnittsstørrelsen nå er blitt mye mindre, er det også endringer. Samhandling med egen stab får en tilslutning på 50 %, mens den hadde 46 %, og oppslutning om konflikthåndtering øker fra 30 % til 38 %. Dette endrer likevel ikke vesentlig på forståelsen av oppgavens betydning.

Vi kan dermed trygt slå fast at oppgavene rådmannen må prioritere for å ha suksess, er de samme og at deres innbyrdes viktighet bare i liten grad er avhengig av kommunestørrelse.

#### 4.2.5 Oppsummering

Alle respondentene synes å være enige om at dersom rådmann skal lykkes, må han/hun ha et godt forhold til

- ordfører
- egen toppledelse
- arbeidstakerorganisasjonene og de tillitsvalgte, samt en god håndtering av
- økonomistyringen

Dette er det full enighet om, men som vi har sett er det noen viktige nyanser og ulikheter:

Politikerne mener at økonomistyring uten tvil er svært viktig, og rangerer denne oppgaven på andreplass etter forholdet til ordfører.

Respondentenes rolle påvirker rangeringen ganske mye. Opposisjonslederne fremhever økonomistyringen, og ordføreren fremhever forholdet til ordfører og toppledelsen. Opposisjonslederne synes også å ha stor sans for samarbeid med mindretallet og med rådmannens egen stab. Hva det siste innebærer, synes litt usikkert. Dersom opposisjonslederne henter en del av sin informasjon i stabene,

ville det kunne vært en forklaring. En slik hypotese kunne vært interessant å undersøke, men vår undersøkelse gir ikke noen forklaring på forholdet.

I store kommuner er samhandling med egen administrativ toppledelse så viktig at det er viktigere enn samhandlingen med ordfører. I de største kommunene er det slik at forholdet til de ansattes organisasjoner oppfattes som svært viktig. Det kan også se ut til at forholdet til ordfører viker noe til fordel for politisk flertall. Dette kan være en logisk følge av at det er flere sentrale politiske aktører i de store kommunene. Flere politikere bruker mer tid på politikeroppgaven, og ordfører må dele innflytelsen med flere.

Rådmenn rangerer samhandling med ordfører, samhandling med egen toppledelse, samhandling med arbeidstakerorganisasjoner og økonomistyring – i nevnte rekkefølge – som de viktigste områdene for egen suksess.

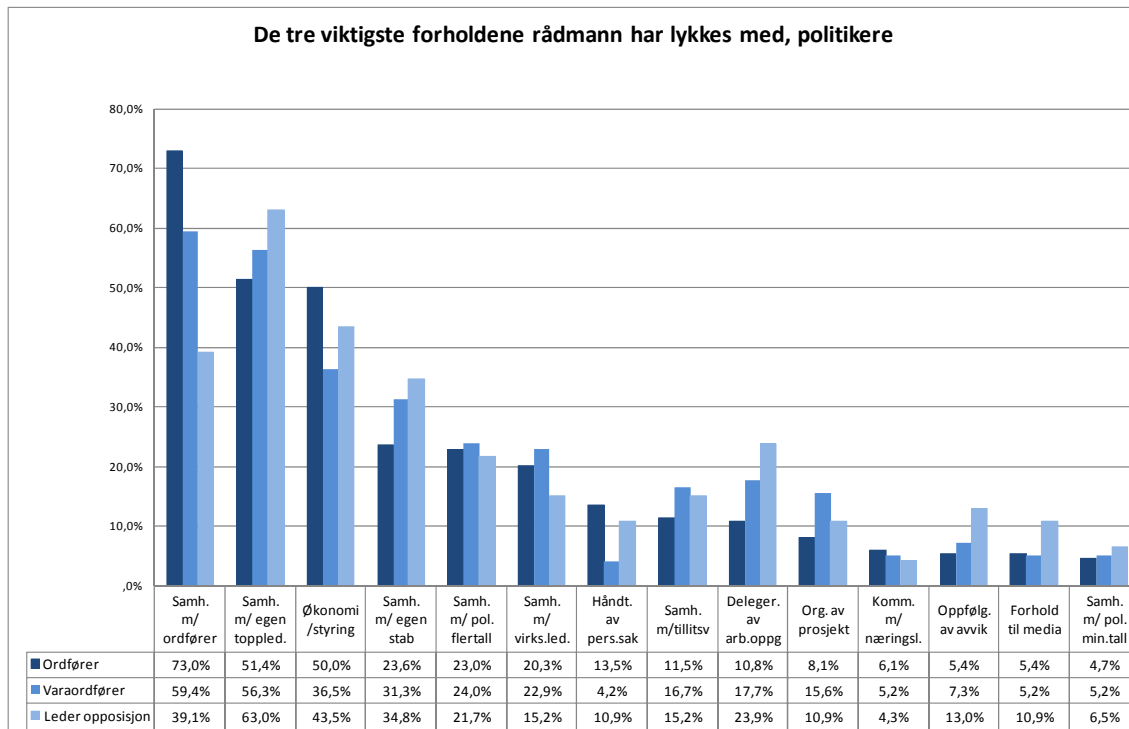
Dagens rådmenn legger større vekt på forholdet til virksomhetsledere enn det tidligere rådmenn gjør. En mulig hypotese kan være at de rådmenn som har sluttet ikke hadde sitt virke i en flat organisasjonsstruktur, men i en mer hierarkisk organisasjonsstruktur hvor relasjonen til virksomhetslederne var noe mer perifer?

Kvinnene som har sluttet som rådmenn, nedtoner økonomistyringen og forholdet til de tillitsvalgte i sine prioriteringer om hva som er viktige suksessområder. Kvinnelige rådmenn har derimot prioritert stabsrelasjonene og håndtering av konflikter høyere enn de andre respondentgruppene. Dette kan være utfordrende i forhold til kommunelovens krav om å sikre en sunn kommuneøkonomi når også politikerne plasserer økonomistyring på andre plass.

Rådmannens ledergruppe rangerer rådmannens forhold til ledergruppen som viktigst og dernest forholdet til ordfører. Videre i rangeringen kommer økonomistyring og forholdet til de tillitsvalgte. Tillitsvalgte rangerer seg selv først og dernest forholdet til den administrative toppledelsen, ordfører og samhandling med egen stab. Vi ser at rådmannen har mange samhandlingsoppgaver og at det er mange aktører som vil ha rådmannens oppmerksomhet.

### 4.3 Hva er det rådmannen har lyktes best med

Vi har bedt respondentene om å velge ut tre forhold rådmannen har lyktes med i kommunen. Listen er den samme som angitt ovenfor i foregående avsnitt. Vi skal først se hva politikerne (arbeidsgiverne) svarte.



Figur 4.3-1: Oversikt over hva politisk ledelse mener rådmannen har lyktes best med.

Vi ser av figuren at det er en ganske stor andel av respondentene som mener at rådmannen har lyktes med sin samhandling med ordføreren. Det er særlig ordførerne selv som har svart dette (73 %). Varaordførerne og opposisjonslederne er noe mer nyansert i sitt syn her. Det er større enighet mellom de tre politiske lederne når det gjelder om rådmenn lykkes i forhold til sin egen toppledelse. Når det gjelder økonomistyringen, er det 50 % av ordførerne som mener at rådmann har lyktes. De andre to respondentgruppene er ikke så klare i sitt syn på dette.

Vi ser at det ikke er lett å gi full pott til noe område når mange områder ble oppfattet som viktige. Svarene er også i noen grad en refleks av hva respondentene har pekt ut som særlig viktig. Det er for eksempel tydelig at tillitsvalgte som var opptatt av at samhandling med tillitsvalgte er viktig, i større grad enn andre mener at rådmannen har lyktes med denne samhandlingen. Det samme ser ut til å gjelde for toppledelsen som mente at forholdet til toppledelsen var viktig.

#### 4.3.1 Kommentarer fra respondentene

Vi fikk en overveldende respons på tilbudet om å kommentere på dette spørsmålet. Vi har foretatt en telling av de meningsbærende ordenes hyppighet i tilbakemeldingene, som var på alt i alt ca. 18 500 ord. Det viser seg da at vi kan gjøre følgende rangering av ordene som ble brukt av respondentene om hva som er rådmannens suksesskriterier:

- |              |     |               |    |
|--------------|-----|---------------|----|
| • Samarbeid  | 200 | • Fag         | 61 |
| • Utvikling  | 163 | • Gjennomføre | 49 |
| • Ledelse    | 104 | • Ansvar      | 46 |
| • Økonomi    | 104 |               |    |
| • Resultater | 87  |               |    |
| • Påvirke    | 78  |               |    |
| • Ledere     | 62  |               |    |



Vi ser at rådmennene har stor forståelse for at deres arbeid er å legge til rette for samarbeid på mange fronter. De er derfor også tilfredse når samarbeidet fungerer.

Vi ser at rådmennene fremhever utvikling som viktig. Det stemmer bra med at politikernes mener at de uttrykte klare ønsker om at rådmennene skulle drive utvikling av organisasjon og lokalsamfunn ved ansettelsene. Det kan dermed se ut til at mange rådmenn lever opp til forventningene.

Økonomi og økonomistyring er ikke så sentralt i rådmennenes tilbakemelding, men det kommer opp 104 ganger og kan kanskje telles sammen med resultatene.

Sammen med en rekke meldinger om at rådmannen driver med påvirkning, ledelse og gjennomføring ser vi at det også er rom for litt faglig engasjement og utvikling.

#### *Forståelse*

I forbindelse med spørsmål om de tre viktigste oppgaver man har lyktes med, sier en del av respondentene i "forundersøkelsen" at enten er den politiske ledelse for ny i rollen til at de å kunne svare, eller så har rådmannen vært tilsatt for kort tid til at man vil kunne mene noe om dette.

Det som imidlertid kommer frem, er følgende oppfatninger. For å lykkes må rådmannen:

- drive verdibasert ledelse,
- være tydelig og
- ha beslutningsevne
- legge til rette for åpen dialog med innbyggere og ansatte
- se de store linjene
- samhandle med hele det politiske miljø og administrasjonen
- bygge relasjoner

Vi vil gjerne til sist gjengi en kommentar fra en ordfører som viser at det er rådmenn som har suksess og blir verdsatt for det de driver med. Kommentaren kan være til glede og nytte for alle som leser den og selv har en kommunal rolle.

*"Rådmannen har etablert gode styringssystemer og bedret rapporteringsrutinene. Dette har vært svært viktig for å skape godt forhold mellom politisk og administrativt nivå og gjort at politikerne kan konsentrere seg om de overordnede målsettingene for kommunen."* (Ordfører)

## 4.4 Opplevelse av anerkjennelse

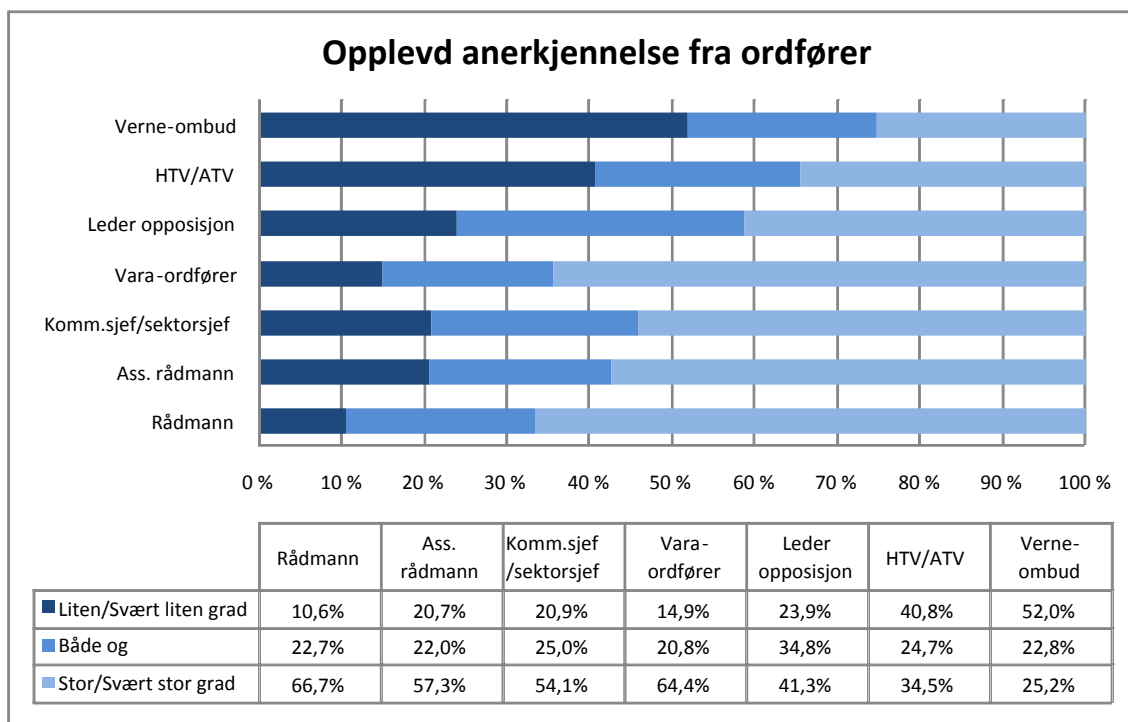
Å lykkes som rådmann er én sak, en annen er opplevelsen av å få anerkjennelse. Anerkjennelse for godt utført arbeid og/eller måten rådmannen fyller rollen sin på, er viktige motivasjonsfaktorer for at rådmannen skal kunne "vokse" og bli i rådmannstillingen.

Anerkjennelse av rådmannens arbeid, administrasjonens saksfremstillinger og resultatoppnåelse kan komme fra flere hold, eksempelvis fra folkevalgte organ, enkeltpolitikere, politiske grupperinger, ansatte, tillitsvalgte, innbyggere, organisasjoner og næringsliv i og utenfor kommunen. Opplevelsen av anerkjennelse er en subjektiv følelse. Denne følelsen får man ofte ved positive ærlige tilbakemeldinger fra omgivelsene

Vi har målt hvordan de sentrale aktører opplever at de får anerkjennelse for det de driver med i ulike sammenhenger. Vi kan dermed sammenlikne den anerkjennelse rådmannen opplever å få, med den opplevelsen av anerkjennelse de andre får.

#### 4.4.1 Opplevd anerkjennelse fra ordfører

Ettersom det er ordføreren som er rådmannens nærmeste samarbeidsperson og den som er ansvarlig for kommunestyret og formannskapetets politiske prosesser, er det selvsagt viktig å vite hvordan rådmenn og andre opplever tilbakemeldingene fra ordførere i kommunene. Vi har fremstilt dette i en figur, der vi ser på hvordan alle de sentrale aktørene vurderer hvilken anerkjennelse de selv mottar fra ordføreren.



Figur 4.4-1: Opplevd anerkjennelse fra ordfører, N=1311.

Det viser seg at det er rådmennene som i størst grad opplever å få anerkjennelse fra ordførerne. 66,7 % sier de opplever å få anerkjennelse i stor eller svært stor grad. Både assisterende rådmenn og kommunalsjefer opplever også å få stor grad av anerkjennelse.

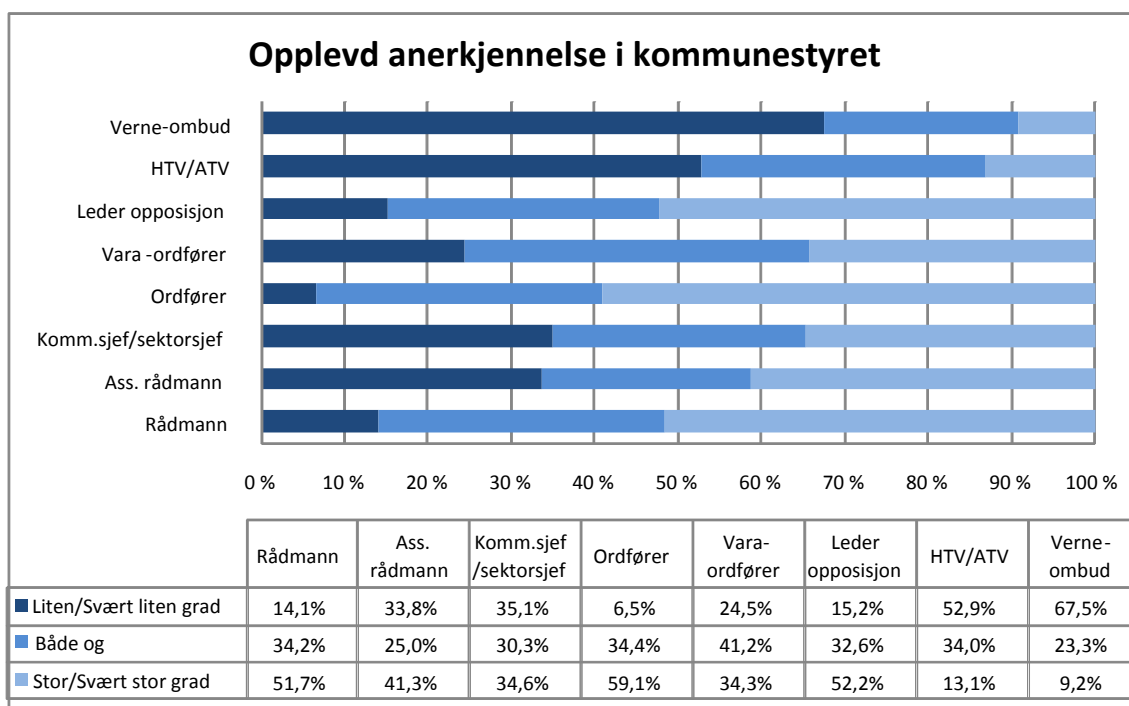
Vi ser at nærhet til ordfører betyr mye for anerkjennelse. Det viser seg nemlig at også varaordførerne opplever å få mye anerkjennelse, men ikke så mye og ikke i så stor grad som rådmennene.

Når det gjelder opplevelsen av manglende anerkjennelse, så er det bare 10,6 % av rådmennene som mener de får lite eller svært lite anerkjennelse. Nesten dobbelt så stor andel av assisterende rådmenn og kommunalsjefer opplever at de får anerkjennelse fra ordfører i liten eller svært liten grad. Det er imidlertid hele 22,7 % av rådmennene som svarer "både og" når det gjelder anerkjennelsen fra ordfører, og dette er på linje med svarene fra assisterende rådmenn og kommunalsjefer. Det betyr at opp mot 33 % av alle rådmennene opplever lite eller uklar anerkjennelse fra sin fremste arbeidsgiverrepresentant.

Man kan dermed trekke den konklusjon at det er en god relasjon med godt samarbeid og anerkjennende tilbakemeldinger fra ordførerne til mer enn to tredeler av rådmennene.

#### 4.4.2 Opplevd anerkjennelse fra kommunestyret

Opplevd anerkjennelse fra politisk nivå i sin helhet kan være viktig for rådmann. Vi har derfor spurt om aktørenes opplevelse av anerkjennelse fra kommunestyret.

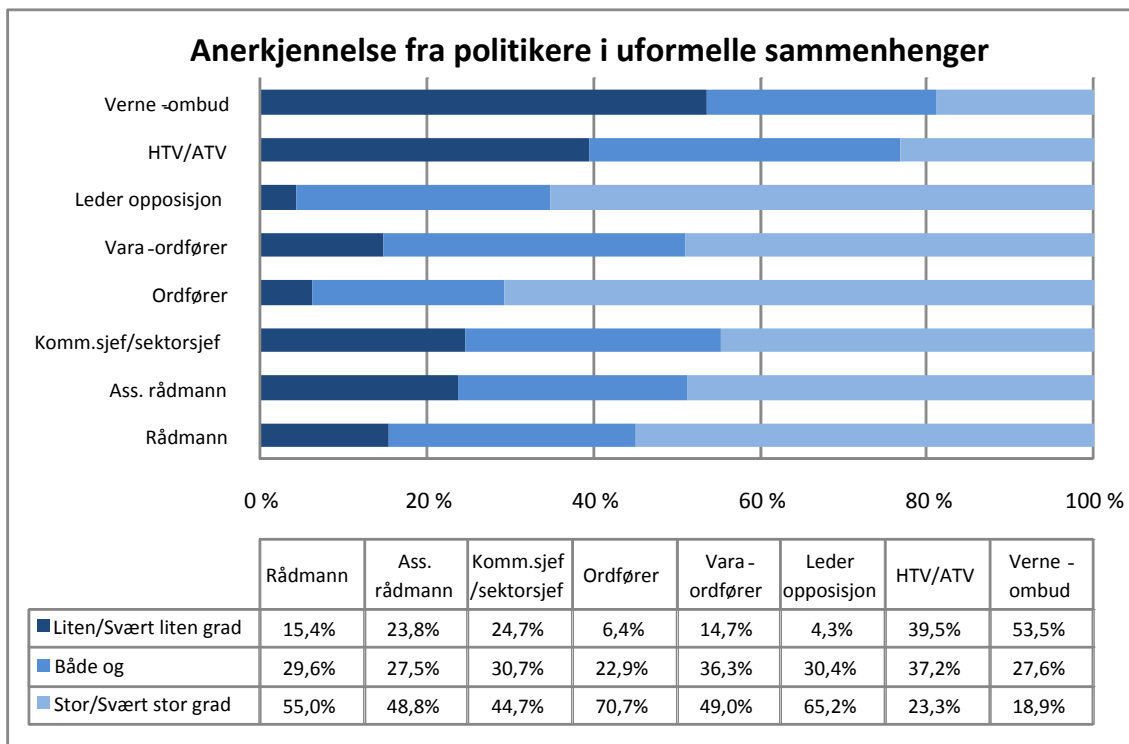


Figur 4.4–2: Opplevd anerkjennelse fra kommunestyret går først og fremst til ordfører og opposisjonsleder.

Vi ser av figuren at ordfører og opposisjonsleder opplever å få mest anerkjennelse i kommunestyret. Vi ser at ca. 52 % av rådmennene svarer at de får anerkjennelse i kommunestyret i stor eller svært stor grad, og at hele 34,2 % svarer "både og". Dette kan være litt lite dersom det dukker opp kritiske utfordringer hvor rådmannen må være helt trygg på at han/hun har kommunestyrets fulle tillit. 14 % av rådmennene svarer at de får liten eller ingen anerkjennelse i kommunestyret.

#### 4.4.3 Opplevd anerkjennelse i andre formelle sammenhenger

Selv om det er slik at rådmann opplever å få anerkjennelse i kommunestyret, er det interessant om han eller hun opplever å få det i andre formelle sammenhenger i det offentlige rom. Vi har derfor spurt om dette, og svarene er angitt i figuren.



Figur 4.4-3: Opplevd anerkjennelse fra politikerne i andre formelle sammenhenger.

Av figuren ser vi at det er ordfører og opposisjonsleder som opplever å få størst anerkjennelse fra andre politikere i uformelle sammenhenger. Dernext kommer rådmann og varaordfører før assisterende rådmann og kommunalsjefer.

#### 4.4.4 Opplevd anerkjennelse og forhold som påvirker måleresultatene

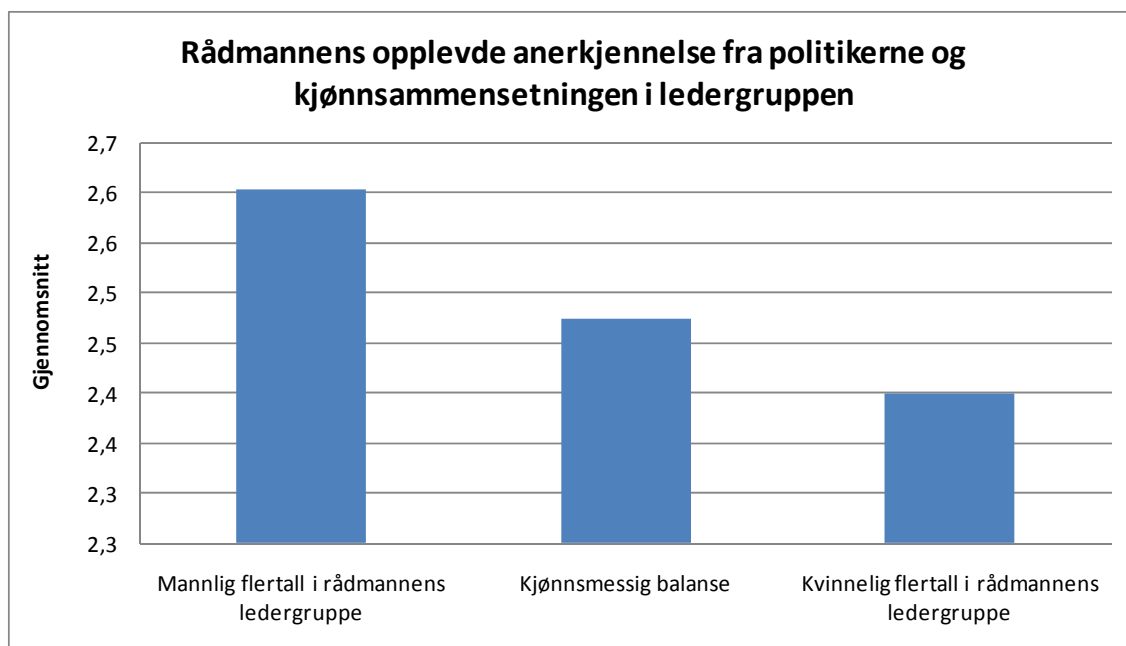
I dette avsnittet har vi benyttet oss av en begrenset faktoranalyse ("Dimension reduction" i SPSS) for å se om det er en grad av samvariasjon i rådmannens kilder til anerkjennelse, og vi finner en stor grad av samvariasjon mellom tilbakemelding fra de ulike politiske aktørene som er listet opp i selve undersøkelsen. Rådmenn som får anerkjennelse fra ordfører, opplyser altså at de også får anerkjennelse fra politikere i kommunestyret, og fra politikere i andre mer uformelle sammenhenger. Samvariasjonen i datamaterialet er så sterk<sup>10</sup> at disse begrepene kan slås sammen til ett samlebegrep vi kaller anerkjennelse fra politisk hold.

Vi har videre funnet at det er signifikante forskjeller i anerkjennelsen rådmennene opplever, og følgende tre forhold for rådmennene:

- Kjønnssammensetningen i ledergruppen
- Bruken av ekstern kompetanse i ansettelsesprosessen
- Bruken av medarbeidersamtale med rådmann

Forskjellene fremgår av figurene nedenfor. Vær oppmerksom på at skalaen i figuren er fortettet for å tydeliggjøre forskjellen mellom rådmenn med et mannlige flertall i ledergruppen, og rådmann med et kvinnelig flertall. Det er kun ytterpunktene i figuren som skiller seg fra hverandre.

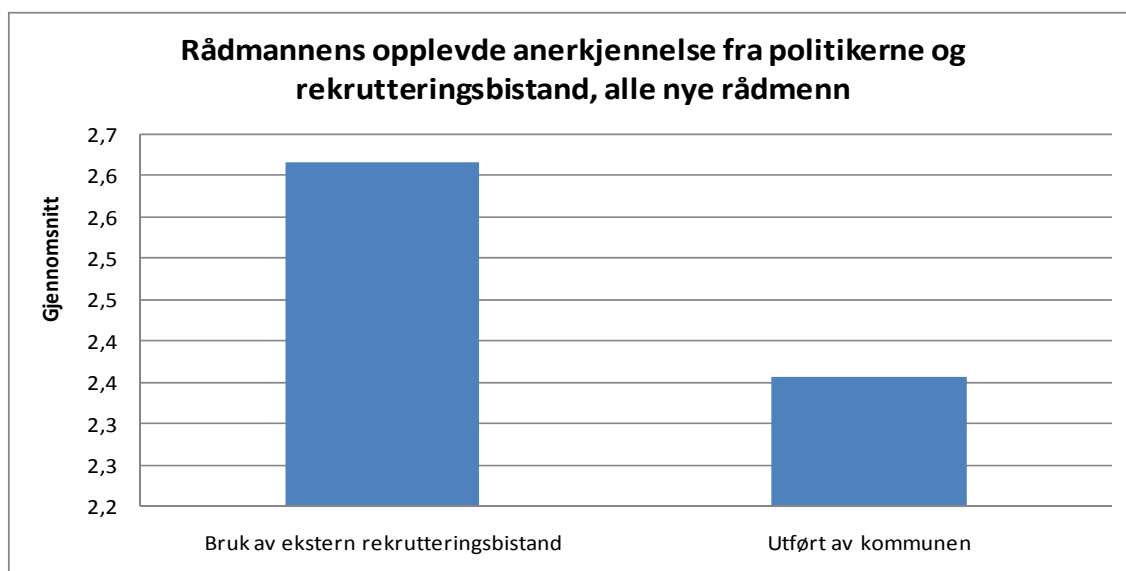
<sup>10</sup> Cronbach's alpha=872



Figur 4.4-4: Opplevd anerkjennelse fra politikerne til rådmannen etter kjønns sammensetning i ledergruppen, N=252 (merk at x-aksen krysser y-aksen ved 2,3 for å kunne se differansene).

Vi kan ikke uten videre tolke det funnet vi har gjort her, men forholdet kunne fortjene en nærmere oppfølging. Vi har ikke grunnlag i våre registreringer, intervjuer eller samtaler til å mene at det er forskjeller i væremåte mellom kvinner og menn når det gjelder opplevelse av anerkjennelse, men det er mulig å gjøre en særskilt studie av dette.

Etter gjennomgang av datamaterialet har vi imidlertid funnet at det er en sammenheng mellom opplevd anerkjennelse og bruk av ekstern rekrutteringsbistand (konsulent eller firma).

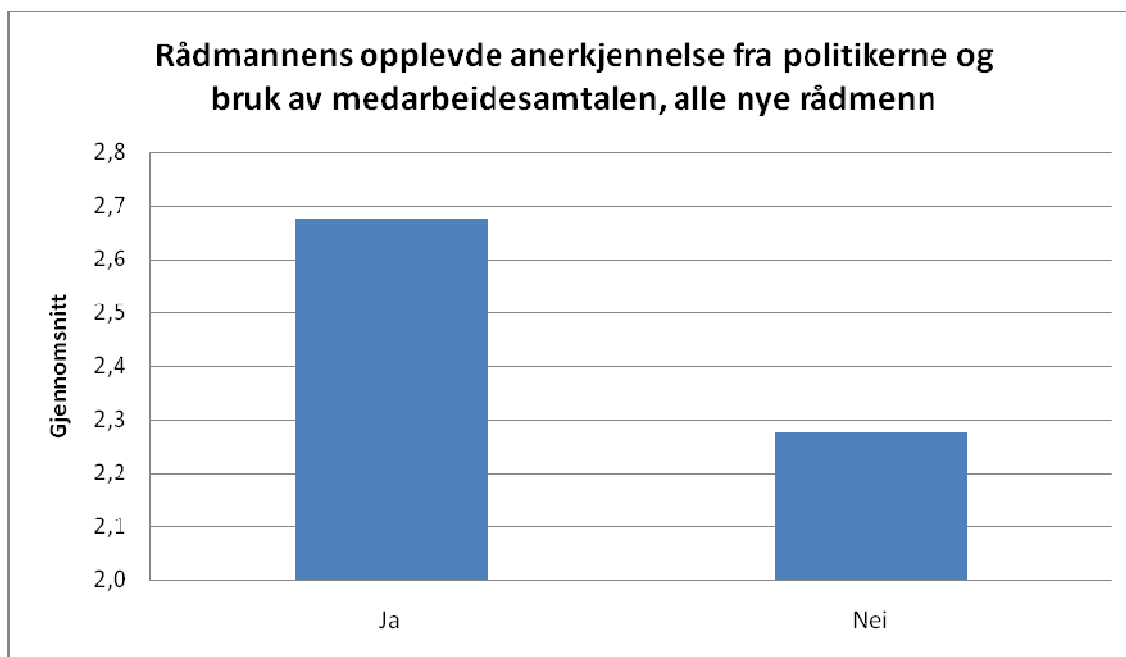


Figur 4.4-5: Opplevd anerkjennelse fra politikerne og rekruttering, N=179 (merk at x-aksen krysser y-aksen ved 2,2 for å fremheve differansen).

Av figuren ser vi at opplevelsen av anerkjennelse er gjennomsnittlig på 2,62 (av 5 mulige) om man bruker ekstern rekrutteringsbistand og 2,36 dersom man ikke har brukt slik bistand i ansettelsesprosessen. Dette er en forskjell på 11 %, regnet nedenfra. Vi antar at forskjellen skyldes at eksterne konsulenter som regel vil drøfte rolleforståelsen med politisk ledelse før man spesifiserer kravene til en ny rådmann,

utformer annonsetekst og lager kriterier for valg av kandidater til stillingen. Dermed har politisk ledelse klare krav og forventninger til en ny rådmann. Da blir det også klarere for alle parter hva som forventes av rådmannen, og det blir lettere å se om rådmannen leverer i henhold til ønskene og forventningene. Man kan dermed også lettere oppleve å bli gitt ærlige og tydelige tilbakemeldinger på det som leveres.

Det er alminnelig at alle ansatte skal ha medarbeidersamtale hvert år. Vi fant at tre firedeler av mennene og to tredeler av kvinnene i rådmannsstillingene hadde slik samtale.



Figur 4.4-6: Opplevd anerkjennelse fra politikere og bruk av medarbeidersamtale. (Merk at x-aksen krysser y-aksen ved 2,0 for å fremheve differansen.)

Av figuren ser vi at de som har medarbeidersamtale/utviklingsamtale får en score på 3,86 når det gjelder anerkjennelse og de som ikke har slik samtale, får score på 3,27. Forskjellen i resultat er 0,59 poeng, eller en differanse på 18 %. Dette er etter vår mening et svært interessant funn og et nærliggende virkemiddel for å legge til rette for anerkjennende tilbakemeldinger. Etter vår mening bør alle rådmenn sikre seg en formalisert medarbeidersamtale/utviklingsamtale med arbeidsgiver.

## 4.5 Kommunen som styringsorgan

Kommunestyrene avspeiler den politiske oppfatningen i befolkningen. Hverdagen som møter politikerne, er at de skal styre en stor forvaltning med stort produksjonsapparat. De er arbeidsgivere, og de må ta i bruk mange av de samme teknikker som andre store organisasjoner og bedrifter bruker. Rådmannen er administrativ toppleder for kommuneorganisasjonen. Vi har samlet opplysninger som gjør det mulig å tegne et bilde av den politiske styringsstrukturen som bedriftsstyre.

### 4.5.1 Stabiliteten i det politiske lederskapet i kommunene

Nedenfor skal vi se hvor erfarne kommunale ledere som møter en ny rådmann kan ventes å være. I tabellen nedenfor har vi vist antall år lederne har bak seg i stillingen angitt med minimum og maksimum i utvalget samt gjennomsnittet. Vi ser at de kommunale topplederne har lang erfaring, med 6,3 og 6,0 år i stillingen for henholdsvis assisterende rådmann og kommunalsjefer eller tilsvarende. Noen har hatt stillingene svært lenge. Det betyr at disse trekker gjennomsnittet opp.

Tabell 4.5-1: Ledernes erfaring i kommunene.

	Ass. rådmann	Kommunalsjef/- sektorsjef	Ordfører	Vara-ordfører	Leder for opposisjon	HTV/ATV	Verneombud
<b>Min.</b>	0	0	0	1	1	0	0
<b>Maks</b>	23	32	18	14	12	34	31
<b>Gj.snitt</b>	6,3	6,0	4,8	3,1	4,2	6,2	6,0

Vi ser også at de ulike politiske ledere har tre til fem års gjennomsnittlig erfaring avhengig av deres roller. Siden det er tydelig at noen har svært lang erfaring, noe som trekker gjennomsnittsverdiene opp, betyr det at sjansen for å treffe politiske ledere med relativt kort erfaring, er svært stor. Administrative ledere har gjennomsnittlig vel seks års erfaring.

De tillitsvalgte har vel seks års erfaring, men variasjonen er stor i og med at målt erfaring spenner fra 0 til 34 år. Det betyr at mange har mindre enn gjennomsnittlig erfaring, og noen få har mye mer. Det er disse som trekker gjennomsnittet opp.

Det er altså ikke selvsagt at en ny rådmann kommer til et godt etablert lederskap. Det gjelder særlig den politiske ledelsen. På den måten vil en rådmann, i motsetning til en administrerende direktør i næringslivet, ikke kunne ta det for gitt at det sitter betydelig erfaring i ledelsen av styringsorganene.

Vi har spurt om det ved siste valg var skifte av ordfører og/eller politisk flertall, og svarene er vist i tabellen nedenfor.

Tabell 4.5-2: Ny ordfører og/eller nytt politisk flertall i kommuner med svar, N=328.

Endring ved siste kommunevalg	Ny ordfører	Nytt politisk flertall
<b>Ja</b>	56,6 %	54,0 %
<b>Nei</b>	43,4 %	46,0 %

Vi ser at det er ny ordfører i 56,6 % av kommunene og nytt politisk flertall i 54 % av kommunene. Man kan derfor ikke snakke om noen stor ustabilitet, men det kan være en god del endringer i person- og partisammensetningen. Sammenliknet med private bedrifter er kommunene så langt mindre stabile. Det er nesten utenkelig at mer enn 50 % av de private bedriftene skulle skifte eier og strategi hvert fjerde år.

Som en kontroll på disse opplysningene, eller som en motvekt, kan vi trekke frem den samlede erfaringen som de sentrale aktørene har fra kommunal styring og kommunale tillitsverv.

Tabell 4.5-3: Erfaring fra kommunal virksomhet i kommunene

	Ass. rådmann	Kommunalsjef/ sektor-sjef	Ordfører	Vara-ordfører	Leder for opposisjon	HTV/ATV	Verneombud
<b>Min.</b>	0	0	2	2	0	0	0
<b>Maks</b>	39	42	38	42	40	44	43
<b>Gj.snitt</b>	19,8	20,2	15,0	13,4	15,0	16,8	17,5

Av tabellen ser vi at ikke bare de ansatte lederne, men også de tillitsvalgte har lang erfaring fra kommunale roller.

Selv om politikerne er relativt nye i sine lederroller, har de lang erfaring som folkevalgte. Ordfører har for eksempel 15 års erfaring som politiker. Det kan bety at de vil

ha en tendens til å føre viktige tradisjoner videre, men også muligens reversere stor endringsiver.

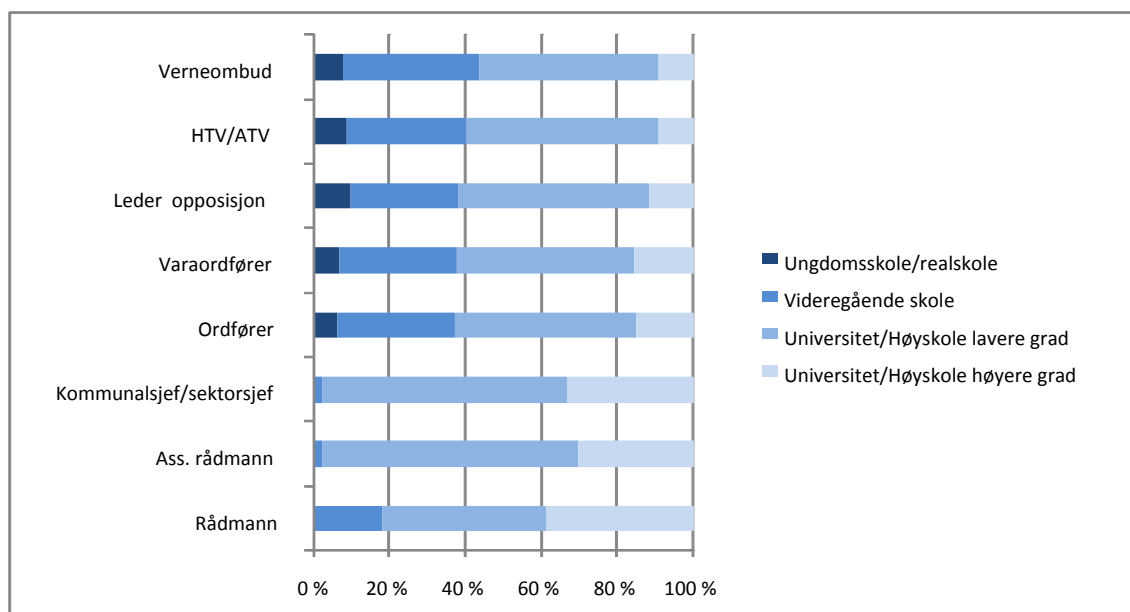
Man kan dermed si at de ledende politikerne er både drevne og litt uerfarne, og mer uerfarne enn den administrative toppledelsen, med sine gjennomsnittlig tre-fem år i lederroller.

Vi har spurt respondentene om hva de mener om hverandres formelle utdanning, og vi skal redegjøre for måleresultatene i de neste kapitlene.

#### 4.5.2 Formell utdanning hos politisk toppledelse og andre aktører

Vi skal begynne litt forsiktig med å redegjøre for hva respondentene har sagt om sin egen formelle utdanning for deretter å se på formannskapet, den administrative ledelsen, virksomhetslederne og de tillitsvalgte. Vi er selvsagt kjent med at det i utgangspunktet ikke stilles krav om formell utdanning når det gjelder folkevalgte representanter.

Dernest har vi sett på økonomikompentansen siden dette ble fremhevet i flere av de intervjuene vi hadde og at dette ofte ble utfordrende i forhold til god økonomistyring i kommunen. Vi har påvist at den formelle utdanningen hos rådmenn er, og har vært, svært høy sammenliknet med resten av den administrative toppledelsen. 56 % av respondentene i undersøkelsene hadde høyere akademisk utdanning, og 43 % hadde høyskole eller liknende.



Figur 4.5-1: Formell utdanning alle grupper, N=1622.

Figuren over avdekker at alle aktørene har betydelig høyere utdanning enn gjennomsnittet i landet. Dette fremgår når vi sammenlikner med beregnet utdanning slik den er angitt i tabellen nedenfor ut fra SSBs oversikt over utdanning for innbyggere over 16 år i 2008.

Grunnskole	Videregående skole	Universitet lavere grad	Universitet høyere grad
21,8 %	47,2 %	23,4 %	7,7 %

Det vi ser er at rådmennene avviker fra alle de andre lederne i og med at de i stor grad har lang universitetsutdanning. Assisterende rådmenn og kommunalsjefer har langt høyere utdanning enn de øvrige aktørene. Ordførere og varaordførere har noe høyere



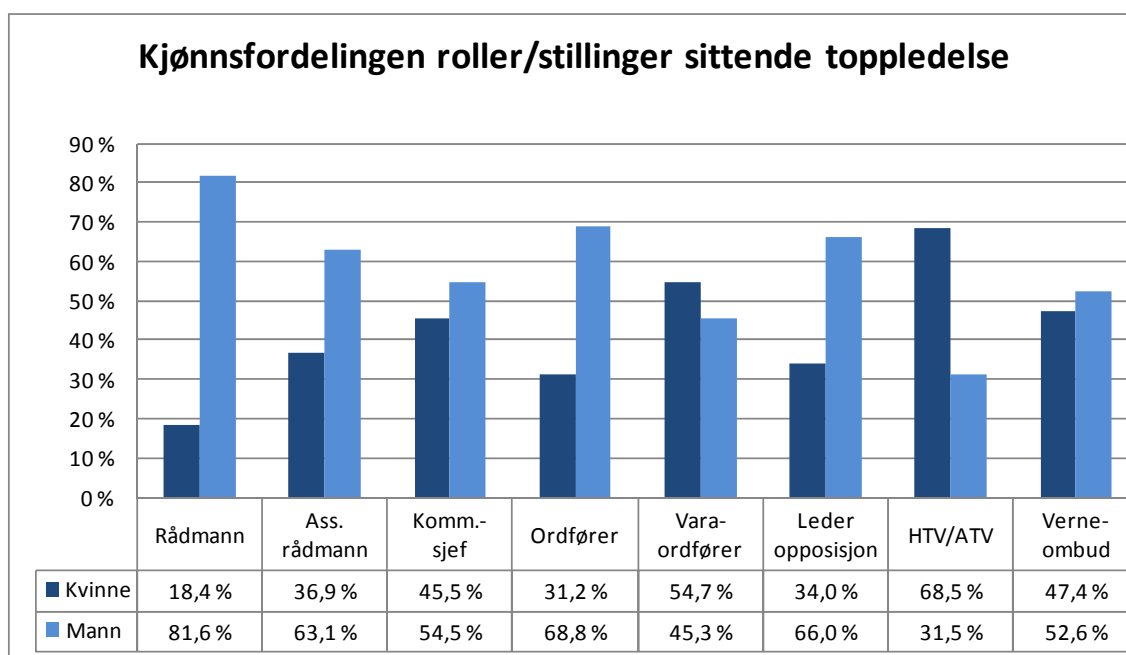
utdannelse enn opposisjonslederne og noe høyere utdannelse enn de tillitsvalgte i kommunene.

Disse forskjellene kan i ulike sammenhenger representere et problem selv om vi er vant til å oppfatte det som en fordel, og en form for kvalitetsgaranti, at rådmennene er godt utdannet. Forskjellen kan medføre at man vurderer forskjellig, og det kan medføre at man vurderer hverandre forskjellig.

Vi har derfor spurt hvordan de ulike grupperingene vurderer hverandres utdanning når det gjelder å fylle rollene, men vi skal først se på kjønnsfordelingen blant de ulike aktørene.

### 4.5.3 Topplederne i kommunene fordelt på kjønn

I figuren er kvinner angitt med mørk blått til venstre i figuren. Tallene gjelder prosentfordelingen for kvinner og menn.



Figur 4.5-2: Kjønnsfordeling for de ulike aktørene i kommunenes ledelse og ledelsens samarbeidsparter, N=1541.

45 % av de som har svart på undersøkelsen og oppgitt kjønn, er kvinner, og kvinneandelen er størst for de tillitsvalgte. Bare 18 % av rådmennene er kvinner. Rådmenn avviker dermed fra de andre aktørene med desidert lavest kvinneandel. Andelen kvinner blant de assisterende rådmennene og blant kommunalsjefene er henholdsvis 37 % og 46 %. Dersom vi i tillegg også tar med virksomhetsledernivået, er andelen kvinnelige ledere under rådmannen totalt 61,3 %<sup>11</sup>. Det vi ser er at det jevnt over er en ganske tydelig mannsdominans, selv om det er flere kvinner i den politiske enn i den administrative ledelsen.

For samarbeidspartene finner vi at 69 % av hovedtillitsvalgte og 47 % av verneombudene er kvinner. I den grad det er en fordel med likhet med hensyn til kjønn for å sikre god kommunikasjon, kan det bety at kvinnelige rådmenn har en fordel i forhold til de tillitsvalgte. Dette vil vi imidlertid komme tilbake til.

<sup>11</sup> KS: Kjønnsfordeling alle ledere under rådmann (2009-tall):

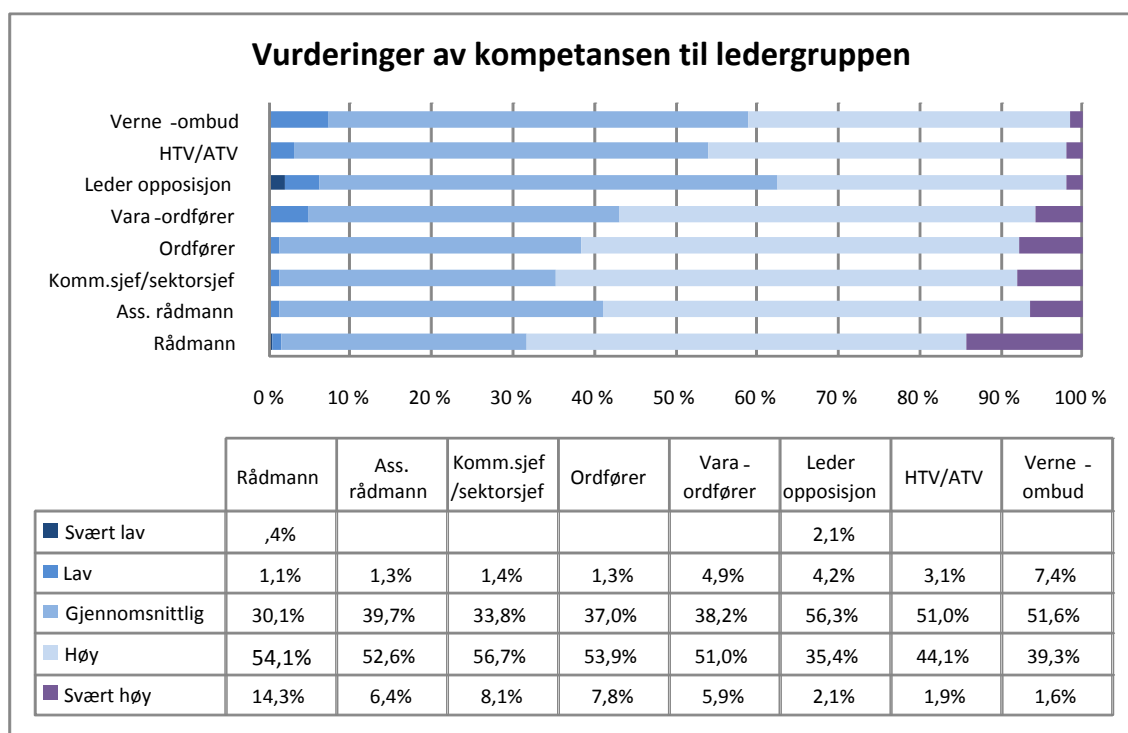
Kvinner: 61,3 % (16 800)

Menn: 38,7 % (10 600)

I forhold til politisk ledelse og i forhold til egen toppledelse kan det dermed være litt vanskeligere å være kvinne enn mann i rådmannsstillingen dersom kjønnslikhet gjør arbeidet enklere.

#### 4.5.4 Vurdering av utdanningen i den administrative ledelsen

Vi har spurt hvordan de ulike aktørene vurderer utdanningen i ledergruppen og blant virksomhetslederne. Det er enighet om at utdanningen i ledergruppen er klart bedre enn gjennomsnittet. 50,9 % mener at ledergruppen har høy utdanning, og 7,1 % mener at den har svært høy utdanning. Bare 2,5 % mener at ledergruppen i deres kommune har lav utdanning, og det er nesten ingen som mener at den har svært lav utdanning. Fordelingen mellom de ulike aktørenes vurderinger av utdanningen i ledergruppen i deres kommuner er gjengitt nedenfor.



Figur 4.5-3: Utdanningen i kommunens ledergruppe vurdert av alle aktørene, N=1451.

Rådmennene er de som stiller seg mest positive til ledergruppens generelle utdanning. Ca. 54 % av rådmennene mener at ledergruppen har høy utdanning, og 14 % mener at ledergruppen har svært høy utdanning. Kommunalsjefene er av nesten samme oppfatning, men det er bare 8,1 % av dem som mener at utdanningen er svært høy. Assisterende rådmenn er litt mindre fornøyd enn rådmenn og kommunalsjefer, men 59 % mener at utdanningen er høy eller svært høy.

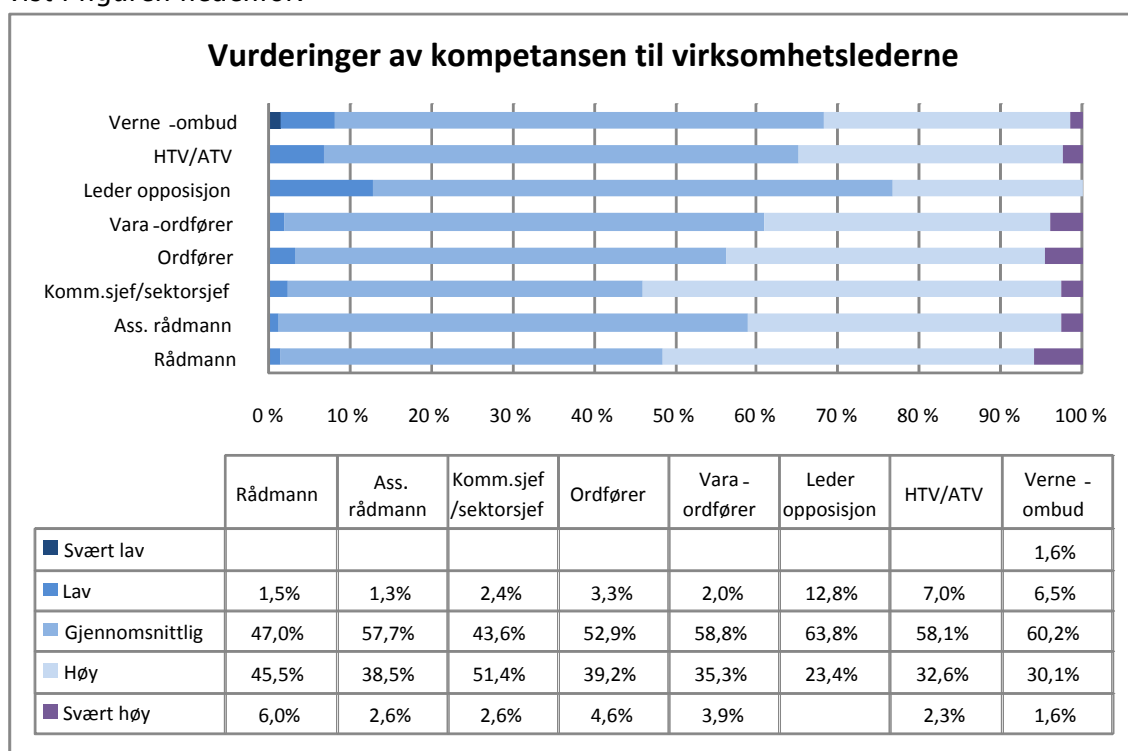
Ordførerne og varaordførerne er ganske positive og nær gjennomsnittet i sine vurderinger, med ordførerne som klart mer positive enn varaordførerne. Opposisjonslederne er de mest kritiske. 56 % av dem sier at ledelsen har gjennomsnittlig utdanning. 35 % mener at utdanningen er høy. 2 % inntar standpunktene ytterst på skalaen.

Tillitsvalgte og hovedverneombud er mer nøkterne. Henholdsvis 56 % og 51 % mener at utdanningen er gjennomsnittlig, men også disse heller klart til det positive, og henholdsvis 44,1 % og 39,3 % mener at ledergruppen har høy utdanning.

Rådmenenes vurderinger er signifikant høyere enn vurderingene til opposisjonsleder, tillitsvalgte og verneombud.

#### 4.5.5 Vurdering av utdanningen til virksomhetslederne

Vi har bedt respondentene vurdere utdanningen til virksomhetslederne, og 41 % av alle respondentene mener at den er høy og 3,3 % mener at den er svært høy. Resultatet er vist i figuren nedenfor.



Figur 4.5-4: Vurderinger av utdanningen hos virksomhetslederne, N=1451.

Vi ser av figuren at det er stor enighet om at utdanningen hos virksomhetslederne er ganske god, men gruppen skårer klart dårligere enn toppledelsen. Det er her verdt å merke seg at kommunalsjefene, som er deres nærmeste ledere, er den gruppen som er mest positiv. 54 % mener at virksomhetslederne har høy eller svært høy utdanning. Synspunktet deles i stor grad av rådmennene. Både kommunalsjefenes og rådmennenes vurderinger av virksomhetsledernes utdanning er signifikant høyere enn opposisjonsleder, tillitsvalgte og verneombud.

Ordførerne er mer nøkterne enn den administrative ledelsen i dette spørsmålet. 43,8 % mener at virksomhetslederne har høy eller svært høy utdanning. Varaordførerne er litt mer skeptiske, mens opposisjonslederne er langt fra så positive. Bare 23,4 % av opposisjonspolitikerne mener at virksomhetslederne er mer kompetente enn gjennomsnittet.

Hovedtillitsvalgte og verneombud er mer positive enn opposisjonslederne, men de er mer nøkterne eller skeptiske enn noen av den administrative ledelsen.

#### 4.6 Økonomiforståelsen i kommunene

De siste årene er det ganske mange som har havnet i det såkalte ROBEK-registeret. ROBEK er et register over kommuner og fylkeskommuner som må ha godkjenning fra Kommunal- og regionaldepartementet for å kunne foreta gyldige vedtak om låneopptak eller langsiktige leieavtaler. Før de nye reglene i kommuneloven trådte i kraft i 2001, måtte alle kommuner og fylkeskommuner ha slik godkjenning.

Med de nye reglene ble godkjenningsordningen begrenset til å omfatte kommuner og fylkeskommuner med økonomisk ubalanse. (Kommuneloven § 60 [§ 59 a] nr. 1

definerer hva økonomisk ubalanse innebærer.)

For tiden er det 45 kommuner, eller ca. 10 % av alle kommunene og fylkeskommunene, i registeret. Dette er en lite ønskelig posisjon og røper at en del kommuner ikke har utvist godt nok skjønn i økonomispørsmål.

Økonomistyring var et av de temaene som hadde gitt vårt utvalg av rådmenn størst bekymring i arbeidet. Mange opplevde at politiske organer ikke tok den økonomiske situasjonen til kommunen alvorlig nok. Det var derimot ikke tvil om at det kunne bli rådmannens ansvar dersom økonomien ble dårlig.

Vi har ovenfor sett at det er enighet blant de politiske lederne om at økonomistyring er et av de absolutt viktigste kriteriene for å lykkes som rådmann, men rådmannen kan ikke vedta prinsipper for økonomistyring eller budsjetter.

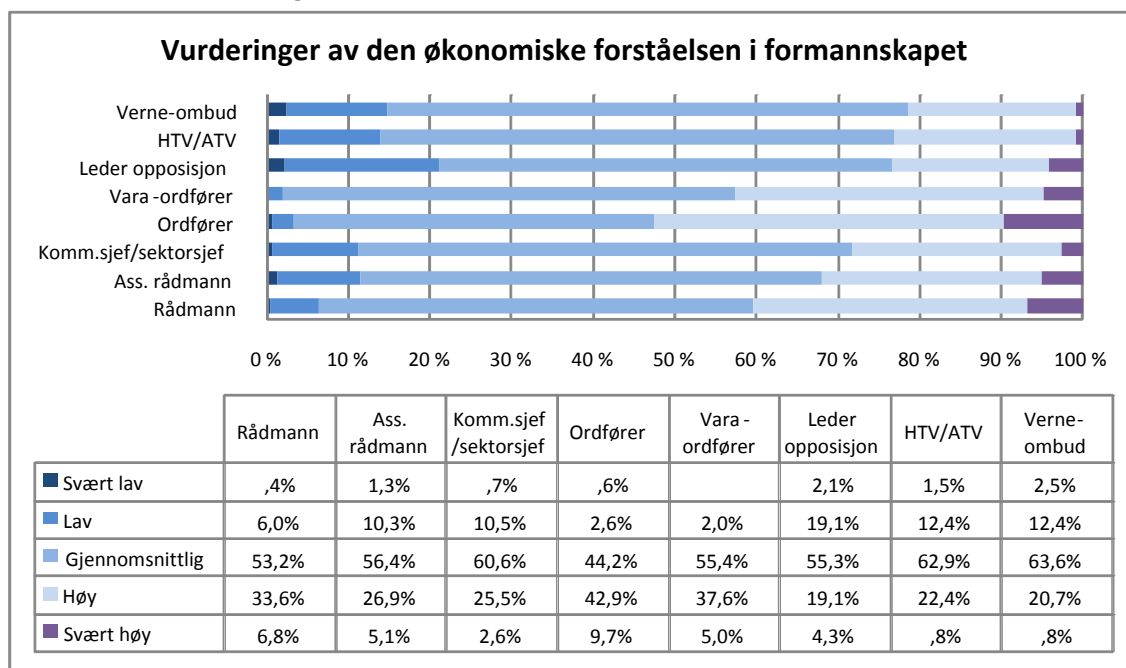
Vi har derfor spurt respondentene hvordan de vil karakterisere den økonomiske forståelsen i følgende organisasjonsledd i kommunen:

- Formannskapet
- Øvrig politisk ledelse
- Ledergruppen
- Virksomhetslederne
- Tillitsvalgte (ansattes organisasjoner)

Vi skal i avsnittene nedenfor gjengi resultatene.

#### 4.6.1 Vurdering av økonomiforståelsen i formannskapet og den øvrige politiske ledelsen

I figuren nedenfor har vi gjengitt svarene vedrørende økonomiforståelsen i kommunen. Her er først oppfatningen om økonomiforståelsen i formannskapet.



Figur 4.6-1: Økonomiforståelsen i formannskapet vurdert av alle aktører, N=1444.

Hovedfunnet er at det er et klart flertall av respondentene som mener at økonomiforståelsen i formannskapet er gjennomsnittlig i betydningen verken spesielt god eller dårlig. Dette gjelder for alle grupper av respondenter. Det er likevel langt flere respondenter som mener at den er god eller svært god enn det er respondenter som mener at den er dårlig eller svært dårlig. 7,1 ganger så mange av respondentene svarer at

økonomiforståelsen i formannskapet er god eller svært god, som det er respondenter som sier at den er dårlig eller svært dårlig.

Av tabellen ser vi også at rådmenn er positive til økonomiforståelsen i formannskapet sammenliknet med assisterende rådmenn og kommunalsjefer. 40,4 % av rådmennene mener at økonomiforståelsen er høy eller svært høy. Blant assisterende rådmenn og kommunalsjefer svarer henholdsvis ca. 32 % og 28 % det samme. Ca. 53 % av rådmennene svarer at økonomiforståelsen er gjennomsnittlig. Blant assisterende rådmenn og kommunalsjefer mener henholdsvis ca. 56 % og 61 % av respondentene det samme. Bare 6,4 % av rådmennene svarer at økonomiforståelsen er lav eller svært lav. Blant de assisterende rådmennene og kommunalsjefene er det henholdsvis 11,6 % og 11,2 % av respondentene som mener dette.

Ordførere og varaordførere er rimeligvis mer fornøyd med situasjonen. Bare ca. 3 % og 2 % av dem svarer at økonomiforståelsen i formannskapet er lav eller svært lav. Ca. 53 % og ca. 43 % av dem svarer at forståelsen er svært høy eller høy. Opposisjonslederne er mer tvilende. Det er bare ca. 23 % av dem som mener at økonomiforståelsen i formannskapet er høy eller svært høy, og det er ca. 21 % av dem som mener at den er lav eller svært lav. (Det de mener er selvsagt at kommunen trenger ny politisk ledelse.)

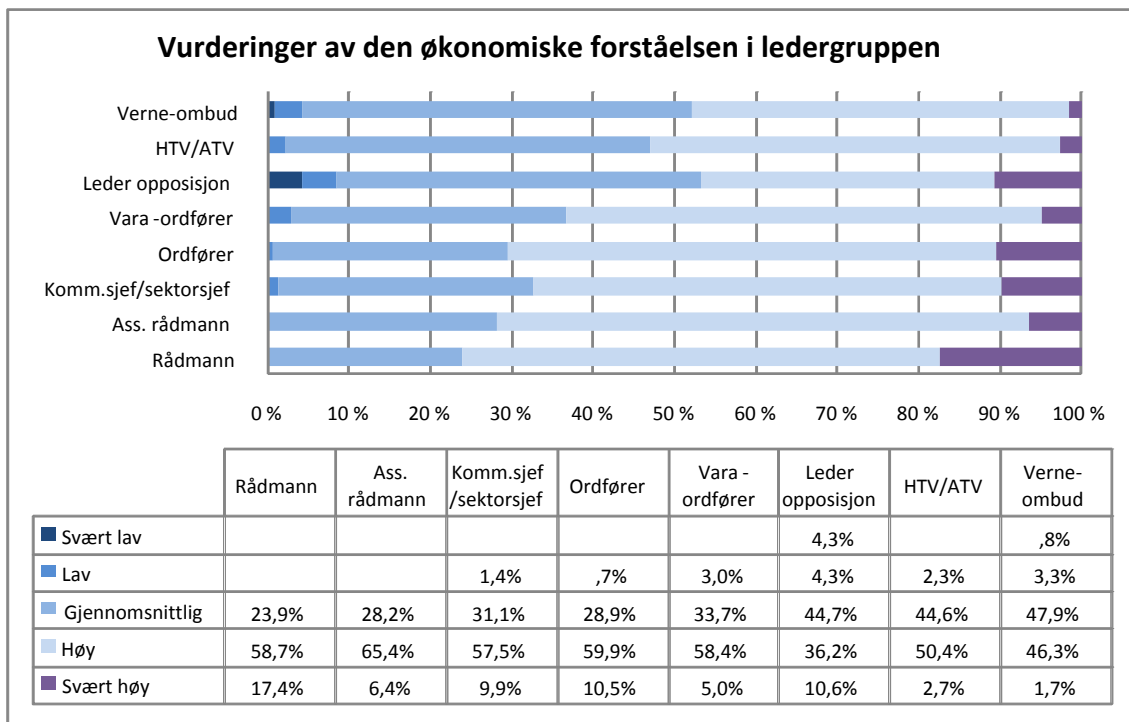
De tillitsvalgte er litt tvilende positive. En stor del mener at økonomikompetansen er gjennomsnittlig, men det er ca. 22 % som mener at den er høy og bare ca. 12 % som mener at den er lav. Noen få er svært kritiske: 1,5 % mener at den er svært lav. Verneombudene har samme mønster i sin svarfordeling som de hovedtillitsvalgte.

#### *Økonomiforståelsen i den øvrige politiske ledelsen*

Det viser seg at man er mer skeptisk til økonomikompetansen i den øvrige politiske toppledelsen. Det er bare ordførere og varaordførere som er svært fornøyd og mener at økonomikompetansen er svært høy, høy, eller gjennomsnittlig. De andre svarer stort sett at den er gjennomsnittlig. Det er dessuten nesten like mange som sier at den er svært høy eller høy, som det er respondenter som sier at den er lav eller svært lav. Ledere for opposisjonen er de mest kritiske, men det er, som vi har sett, ganske normalt.

#### **4.6.2 Vurdering av økonomiforståelsen i administrasjonen**

Vi har oversikt over vurderingene av administrasjonens økonomiforståelse også. Her er vurderingene av den administrative toppledelsen.



Figur 4.6-2: Vurdering av ledergruppens økonomiforståelse.

Av figuren ser vi at vurderingen av ledergruppens økonomiforståelse er langt mer positiv. Her svarer en klar majoritet av de politiske og administrative lederne at den er bedre enn gjennomsnittlig, og nesten ingen er kritiske, bortsett fra ledere for opposisjonen. Det er likevel mindre enn 10 % av opposisjonslederne som mener at økonomiforståelsen er lav eller svært lav. Tillitsvalgte og verneombud er litt mindre fornøyd enn de fleste andre, men ikke så kritiske som opposisjonslederne.

Vi finner ellers det interessante forhold at rådmennene er mer fornøyd med utdanningen enn noen av de andre. Rådmenn, ordførere, assisterende rådmenn og kommunalsjefer er nesten helt samstemte når vi ser på hvor stor andel som alt i alt mener at økonomikompentansen er høy eller svært høy, men rådmennene skiller seg ut ved at 17,4 % mener at økonomikompentansen er svært høy. Det er bare 10,5 % av ordførerne som her følger rådmennene.

Igjen ser vi at den som sitter med ansvaret for et spørsmål, eller sitter nær den eller de som evalueres, er tilbøyelig til å være litt mer positiv enn de øvrige.

Det er gjennomgående slik at alle respondentene har vurdert økonomikompentansen hos virksomhetslederne som noe lavere enn hos ledergruppen. 30-40 % mener at virksomhetslederne har høy eller svært høy utdanning.

Det viser seg at tillitsvalgte er mer fornøyd med egen økonomiforståelse enn de øvrige. Kommunalsjefer og rådmenn er noe mer positive enn de øvrige. Tillitsvalgte og hovedvernombud må likevel finne seg i at de øvrige stort sett vurderer deres økonomiforståelse som ganske gjennomsnittlig. Det er dessuten flere som mener at den er lav eller svært lav, enn det er respondenter som mener at den er høy eller svært høy. Forholdet er ca. 4:3.

#### 4.6.3 Oppsummering av økonomiforståelsen

Organisasjonen vurderer det slik at formannskapet har bedre enn gjennomsnittlig økonomikompentanse. Andre politiske ledere kommer dårligere ut. Administrativ toppledelse kommer ganske godt ut, og det gjør også virksomhetslederne. Ordfører er mer optimistisk enn de øvrige politiske lederne på organisasjonens vegne.

## 4.7 Opplæring av folkevalgte

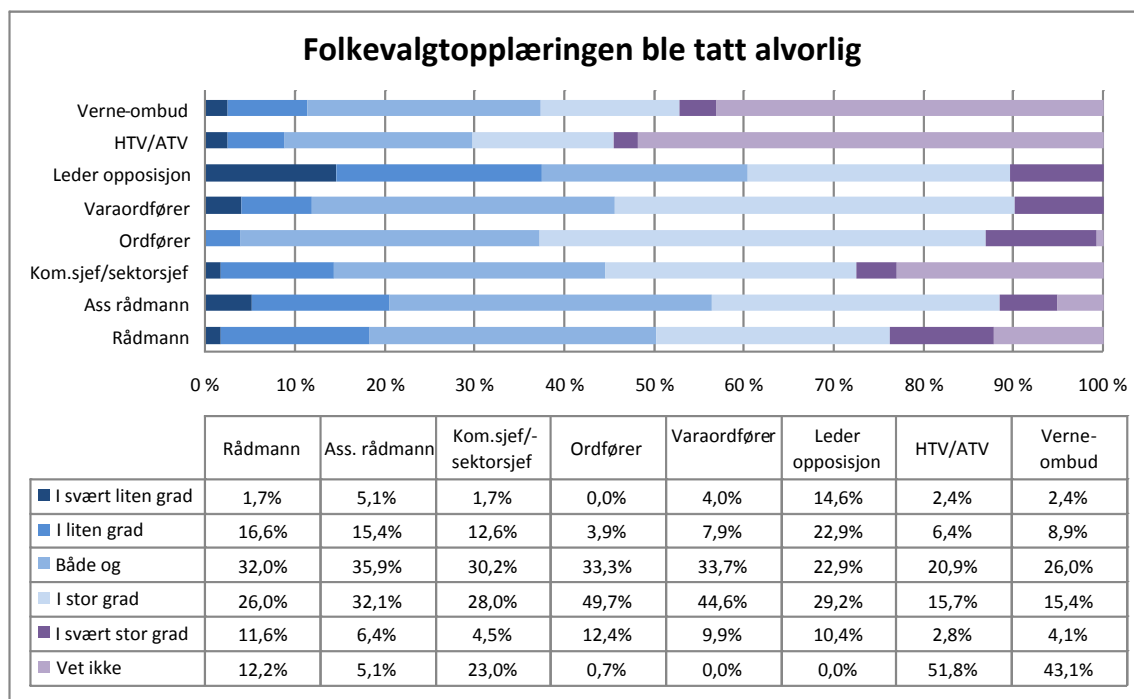
Opplæringen av folkevalgte er et sentralt virkemiddel for å klargjøre hva som er folkevalgte anliggender og hva som administrasjonens. Opplæringen er også viktig for å sikre et godt samspill mellom de folkevalgte organer og rådmannen der avklaringer av rammebetingelser, roller og spilleregler må være sentrale tema dersom også rådmannen skal lykkes i sin rolle. Aktørene i opplæringen bør av denne grunn ikke utelukkende være folkevalgte, men også omfatte det administrative lederskapet og sentrale representanter fra arbeidstakerorganisasjonene i kommunen.

Vårt materiale viser at mange i de administrative respondentgruppene (både i delprosjekt I og II) har en noe mangelfull forståelse av hva helhetlig folkevalgt styring går ut på, hvordan de folkevalgte i praksis drøfter seg frem til konsensus og rammene for hva som kan kreves når det gjelder folkevalgtes formalkompetanse. Disse respondentene gir samtidig opplysninger som tyder på at de folkevalgte på sin side trenger en mer bevisstgjøring om at det kun er flertallsvedtak i kommunestyret som er grunnlaget for å instruere rådmannen og følgelig ressursdisponeringen i administrasjonen (jf. "Kommunestyret kjenner bare rådmannen"). Mange viser i denne forbindelse til at enkeltpolitikere alt for ofte og i alt for stor grad direkte pålegger rådmannens underordnede utredningsarbeid og prioriteringer uten at rådmannen har vært involvert eller informert.

Noen kommuner arrangerer en minimumsvariant av folkevalgtopplæring, ofte med faglige bidragsyttere fra egen organisasjon og avgrenset til to-tre kveldsøkter helt i starten på valgperioden. Andre kommuner har mer løpende opplæringstiltak med ulik hyppighet gjennom hele valgperioden. Det dreier seg for eksempel om faglige og politiske temamøter i tilknytning til kommunestyremøtene, flere har systematiske opplæringstiltak i henhold til vedtatte opplæringsprogrammer, og andre legger inn i opplæringen gjensidige studiebesøk mellom kommuner i og utenfor landets grenser. Variasjonen er med andre ord stor både når det gjelder innhold, opplegg og omfang. Variasjonen er stor også når det gjelder å dra vekslere på KS' program for opplæring av folkevalgte.

Opplæring av folkevalgte og det administrative lederskapet inklusive tillitsvalgte er helt sentralt for at rådmenn og folkevalgte organer skal lykkes i sin rolleutøvelse og forebygge unødige konflikter. Det er etter vårt syn også sentralt at opplæringen er systematisk, opplæringstiltakene har god indre sammenheng og strekker seg over hele valgperioden. En "minimumsvariant" av opplæring av nyvalgte folkevalgte (jf. foran) vil neppe gi den innsikt og forståelse av hensiktsmessig samspill, roller og spilleregler som er nødvendig mellom folkevalgte og administrasjonen (les: rådmannen).

I figuren nedenfor har vi vist de ulike aktørenes vurdering av om opplæringen av folkevalgte blir tatt alvorlig.

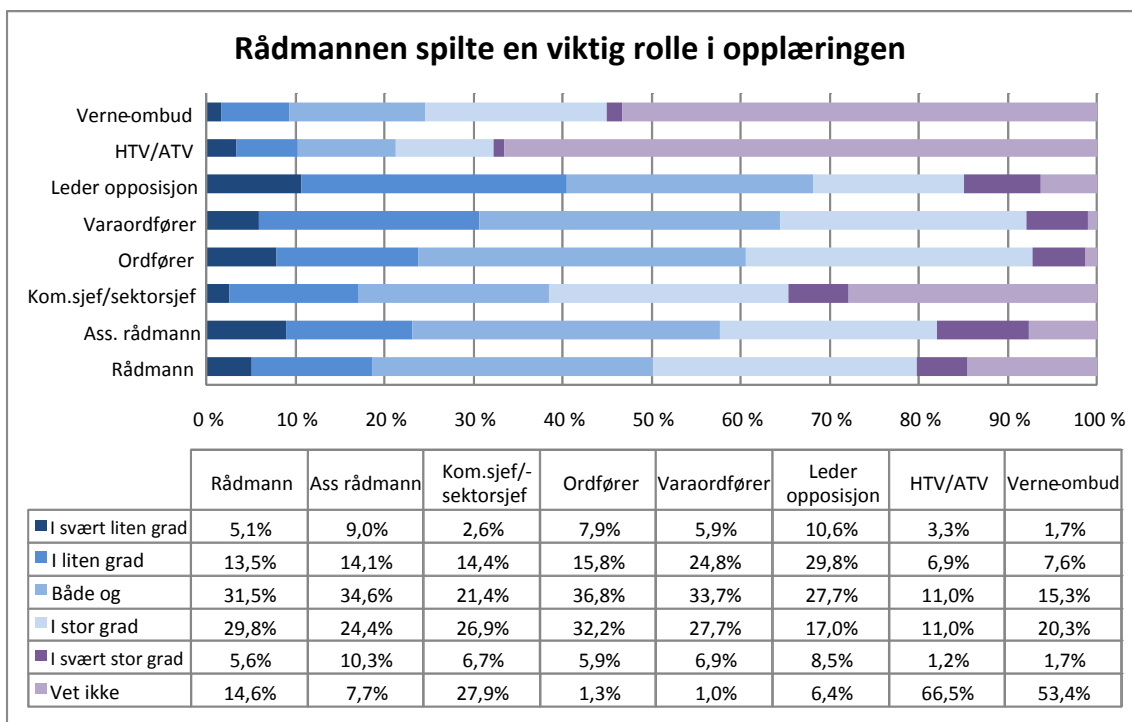


Figur 4.7-1: Oppfatning om folkevalgtopplæringen blir tatt alvorlig.

Figuren viser at det er ulike vurderinger i dette spørsmålet. 62,5 % av ordførerne og 54,5 % av varaordførerne svarer at folkevalgtopplæringen i stor/svært stor grad blir tatt alvorlig – ingen av dem svarer "vet ikke" på spørsmålet. 39,6 % av opposisjonslederene mener det samme. Rådmennene er imidlertid slett ikke så sikre. Mer enn 12 % av rådmennene har krysset av for "vet ikke", og det er bare 38,4 % som mener at den blir tatt alvorlig. Assisterende rådmenn er omtrent like kritiske og kommunalsjefene litt mindre usikre enn rådmann. Forskjellen i oppfatning mellom ordfører og de andre gruppene, med unntak av varaordfører, er signifikant.

Siden det nå er klart at rådmennene sitter med langt høyere formell utdanning enn noen andre ledere i kommuneorganisasjonene, har vi bedt respondentene om å ta stilling til hvor viktig rådmannen har vært i folkevalgtopplæringen.



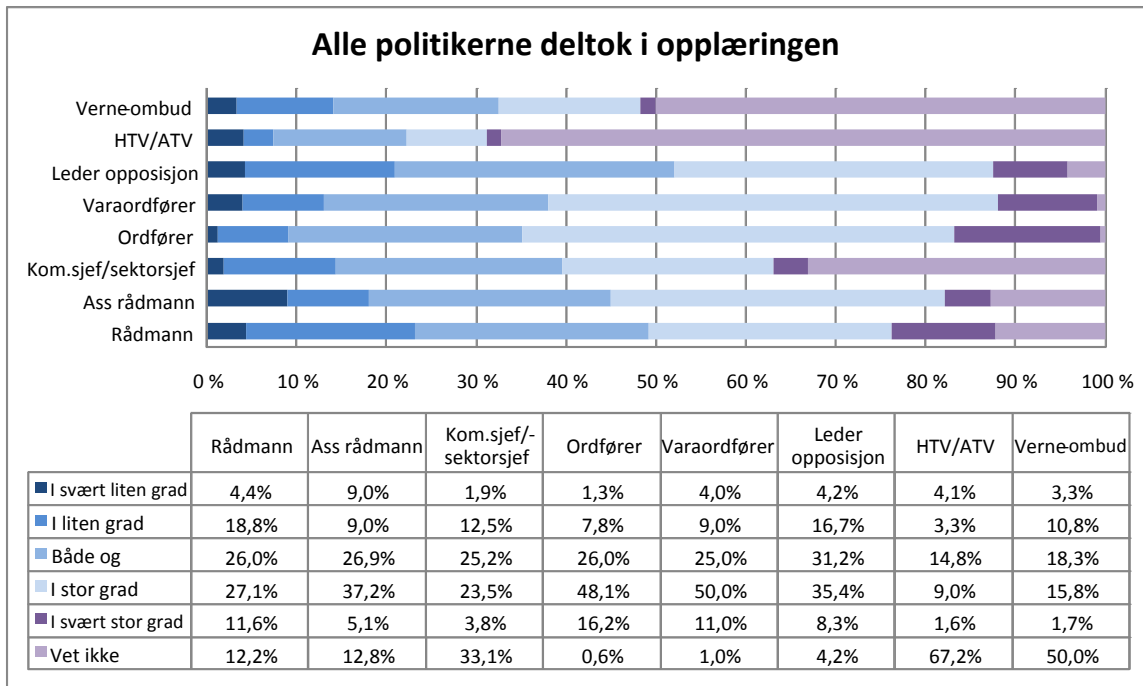


Figur 4.7-2: Respondentenes vurdering av om rådmannen spilte en viktig rolle i folkevalgt-opplæringen.

Forskjellene mellom yrkesgruppene i figuren er ikke statistisk signifikant, og ca. 45 % av respondentene har krysset av for "vet ikke" på denne påstanden. Dette gjelder også sittende rådmenn og deres nærmeste medarbeidere. Mange var kanskje ikke ansatt da dette sist foregikk. Ordførerne kan derfor antas å være den sikreste kilden, og ca. 39 % mener at rådmannen i stor eller svært stor grad spilte en viktig rolle i opplæringen av de folkevalgte.

#### Deltakelsen i folkevalgtopplæringen fra de folkevalgte

Vi har undersøkt hvordan respondentene mener at deltakelsen i opplæringen var, og resultatet er vist i figuren nedenfor.



Figur 4.7-3: Deltakelse i folkevalgtopplæringen.

Om man antar at det er de folkevalgte selv som best vet dette, ser vi at deres vurdering av oppslutningen varierer noe. Blant posisjon mener ca. 60 % at alle i stor grad deltok, mens bare 45 % blant opposisjon mener det samme.

Ser man på svarene fra den administrative ledelsen, så er det tydelig at det er rådmennene som er mest kritiske. Bare ca. 43 % sier at politikerne i stor grad deltok. Her er det altså de best skolerte som uttaler seg om responsen på noe de selv i ganske stor grad kan ha vært en del av.

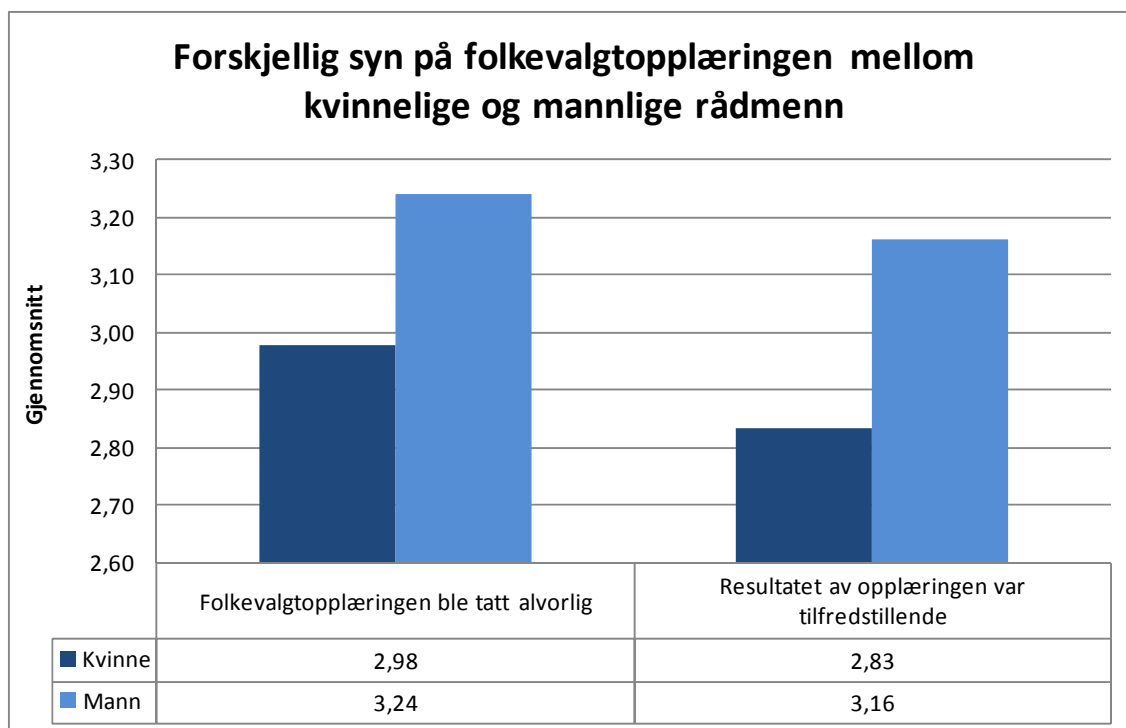
#### Kvinnelige rådmenn understreker viktigheten av folkevalgtopplæringen, men de er mer kritiske til resultat og effekt enn sine mannlige kolleger

Når det gjelder resultatene av folkevalgtopplæringen, viser det seg at de menn er noe mindre kritiske til resultatet enn kvinner. 21 % av kvinnene svarer "både og" når de skal vurdere om resultatet og effekten av opplæringen var tilfredsstillende. 49 % av mennene svarer det samme. Forskjellen er signifikant.

Når det gjelder rådmennene, så er 26 % av kvinnene og 28 % av mennene positive til resultatene. Noen har imidlertid sine tvil. 19 % av kvinnene og 11 % av mennene svarer at resultatet i liten eller svært liten grad var tilfredsstillende. Omregnet til andel av dem som har svart, blir dette 24 % av kvinnene og 13 % av mennene. Også på rådmannsnivå er kjønnsforskjellen signifikant.

Vi kan dermed si at her har kvinner og menn noe ulikt syn på resultatet og effekten av folkevalgtopplæringen. De kvinnelige rådmennene har høyere forventninger til folkevalgtopplæringen enn mennene og er også mer kritisk til effekt og resultat. For kritiske holdninger kan som kjent legge grunnlag for konflikter i organisasjonen, men for lite kritiske holdninger kan også medvirke til å hindre korrektiv og utvikling.

Vi viser kjønnsforskjellen i figuren nedenfor uten nærmere kommentarer.



Figur 4.7-4: Kjønnforskjeller i oppfatninger om folkevalgtopplæringen blant rådmenn. (x-aksen krysser y-aksen ved 2,6 for lettere å kunne lese forskjellene).

### Oppsummering

Undersøkelsen viser at folkevalgtopplæringen oppfattes som en noe betinget suksess sett fra rådmennenes side. Bare en tredel mener at den blir tatt alvorlig. Bare en tredel mener at de selv spilte en viktig rolle, og bare en tredel mener at resultatet av opplæringen var tilfredsstillende.

Det ser ut til at ordførerne som formodentlig har opplæring av sine folkevalgte kolleger som sitt hovedansvarsområde, også er mest fornøyd med den folkevalgtopplæringen som er gjennomført. Resultatene av denne type virksomhet er jo svært vanskelig å måle. Men utvikling av en fellesskapsfølelse mellom deltakerne i de kommunale styringsorganene har en egenverdi. For ordførerne kan det være gull verdt at kommunens politiske og administrative ledelse står litt tettere sammen for å nå kommunens strategiske mål.

Kvinnene i rådmannsstillingerne likner sine mannlige kolleger når det gjelder både alder og utdannelse, men når det gjelder vurderingene av folkevalgtopplæringen, er det en forskjell.

Dersom det for eksempel er slik at skepsisen også gjelder andre type samlinger som kan være viktig for å styrke innbyrdes forståelse mellom politikere fra ulike partier og mellom administrativ og politisk ledelse, skal man ikke undervurdere det funnet vi her har gjort. Når rådmannen blir stilt overfor kritiske og vanskelige utfordringer, er det en styrke å være trygg på at han/hun har alminnelig tillit og forståelse blant de folkevalgte.

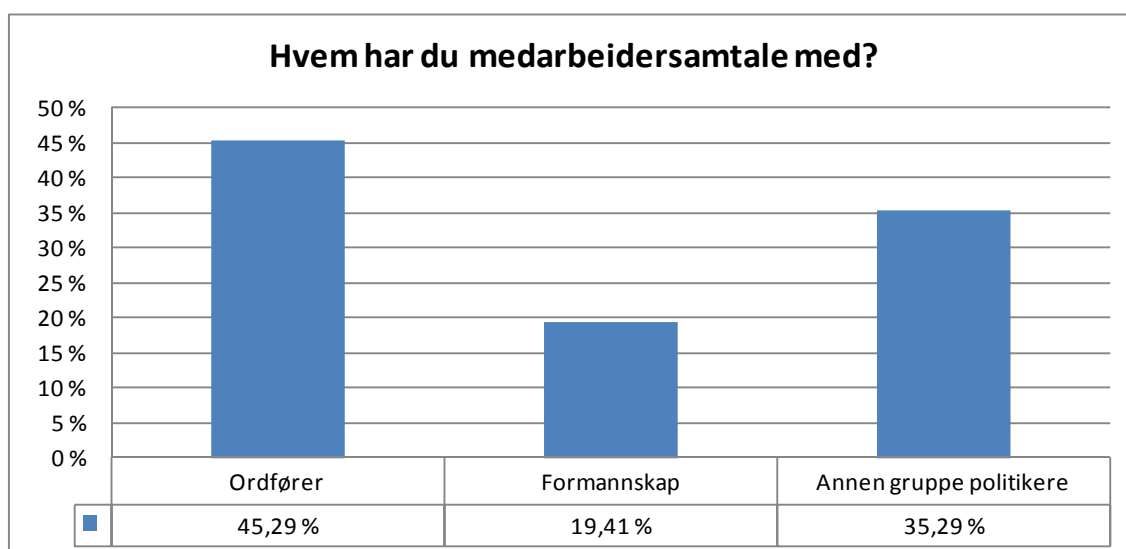
#### 4.7.1 Utviklingssamtale/medarbeidersamtale

Vi har spurt om rådmennene har utviklingssamtaler med arbeidsgiver, og det viser seg at dette er blitt relativt vanlig. 65,6 % av rådmennene i undersøkelsen har hatt medarbeidersamtale med sin arbeidsgiver. Det er ingen statistisk signifikant forskjell mellom kvinnelige og mannlige rådmenn på dette området.

Ca. 62 % av rådmennene har slike samtaler hvert år, mens ca. 30 % har dette flere ganger i året. 11 % oppgir å ha medarbeidersamtale med sin arbeidsgiver sjeldnere enn hvert år. Vi tror slike samtaler er viktig ettersom man da kan avklare forventinger og mål.

Forutsetningen for slike avklaringer er imidlertid at det føres protokoll fra selve medarbeidersamtalen. 121 rådmenn har svart på dette spørsmålet, og bare omtrent halvparten, 54 %, kan vise til slike referater eller protokoller.

Vi har også spurt om hvem rådmennene har samtaler med, ettersom dette er viktig for rådmannens forankring av relasjonen i den politiske ledelsen.



Figur 4.7-5: Samtalemotpart i oppfølgings samtalen, rådmenn, N=170.

Vi ser av figuren at det er mest vanlig at rådmennene bare fører samtale med ordfører. Ca. 45 % opplyser om dette. 19 % fører samtale med formannskapet og 35 % med annen gruppe politikere.

#### 4.7.2 Kommentarer fra respondentene

Kommentarene viser at oppfølgings samtaler for rådmenn praktiseres svært variabelt både når det gjelder frekvens, innhold, forpliktelse og dokumentasjon. Det fremgår at ofte er denne oppgaven lavt prioritert, men det er et nært og daglig samarbeid mellom rådmann og ordfører. Oppfølgings samtaler fremheves på den annen side likevel som tilstrekkelig i henhold til formålet: "Er både mer fleksibelt, tilpasset og dagsaktuelt."

Hvem som fyller rollen som arbeidsgiver for rådmenn når det gjelder medarbeidersamtaler og oppfølging av lederavtaler, skiller seg fra kommune til kommune. Som oftest er det imidlertid et utvalg folkevalgte med ordføreren i spissen. Eksempler på varianter som går igjen i materialet, er:

- Arbeidsgiverrepresentantene i parts sammensatt utvalg
- Utvalg utgått fra kommunestyre og formannskap, inkl. ordfører
- Utvalg utgått fra formannskapet
- Utvalg på tre - ordfører og politiker fra hhv. opposisjonen og posisjonen
- Gruppelederne, ordfører og varaordfører
- Formannskapet
- Leder av administrasjonsutvalget
- Ordfører
- Ordfører + oppfølgings samtale med formannskapet
- Ordfører og varaordfører
- Ordfører og varaordfører og en representant fra opposisjonen

Med de målinger vi har gjort av rådmennenes ansiennitet, som viser at rådmenn lett kan få en kortvarig karriere, og de målingene som viser at det er stor forskjell i synet på åremål

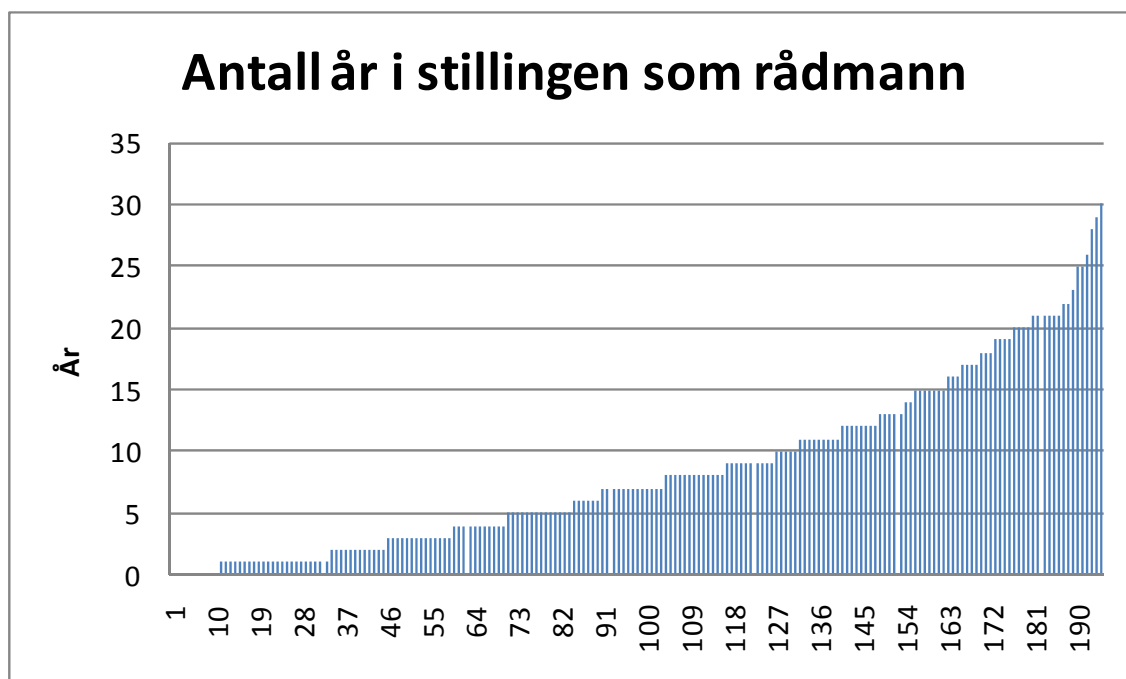
avhengig av rolle i den politiske ledelsen, er det all grunn til å understreke at det er utilstrekkelig å føre oppfølgingsamtale mellom ordfører og rådmenn alene. Betydningen av formelle oppfølgingsamtaler mellom rådmannen og arbeidsgiver med flere deltakere, inklusive opposisjonsleder eller andre representanter for opposisjonen, er ganske åpenbar.

Deltakerne på seminaret for kvinnelige rådmenn understreket ønsket om å forholde seg til en arbeidsgiver som opptrer profesjonelt, ryddig og er tydelig strategisk i sin tenkning. En arbeidsgiver som har et avklart forhold til lederskap, etterrettelighet og resultatoppnåelse, verdsettes. I dette ligger det klare forventninger om at arbeidsgiver er tydelig og veloverveid når det gjelder innholdet i sin arbeidsgiverrolle, arbeidsgiverpolitikk og hva som forventes ivaretatt av rådmannen. Politikerne må evne å gi energi til rådmannen, vise respekt for hvilken fase i livet den kvinnelige rådmannen er i og makte å holde fast ved de store linjene i lokalsamfunnsutviklingen. Det er også motiverende for en ny rådmann at arbeidsgiver har gjort seg opp en mening om hvordan arbeidsgiver vil kunne benytte rådmannens faglige og erfaringsmessige kompetanse.

I de tilfeller der arbeidsgiver benytter seg av ekstern rekrutteringsbistand, er det viktig at konsulentene har god innsikt i rådmannens daglige utfordringer, kommunen som arbeidsarena og hvilke rammebetingelser rådmannen må forholde seg til. Blant annet må arbeidsgiver sikres god veiledning i offentlighetslovens krav når det gjelder søkerens ønsker om anonymitet i rekrutteringsprosessen. Kvinner har klare forventninger om ryddighet og orden også her.

#### **4.8 Rådmennene og deres arbeidsbetingelser**

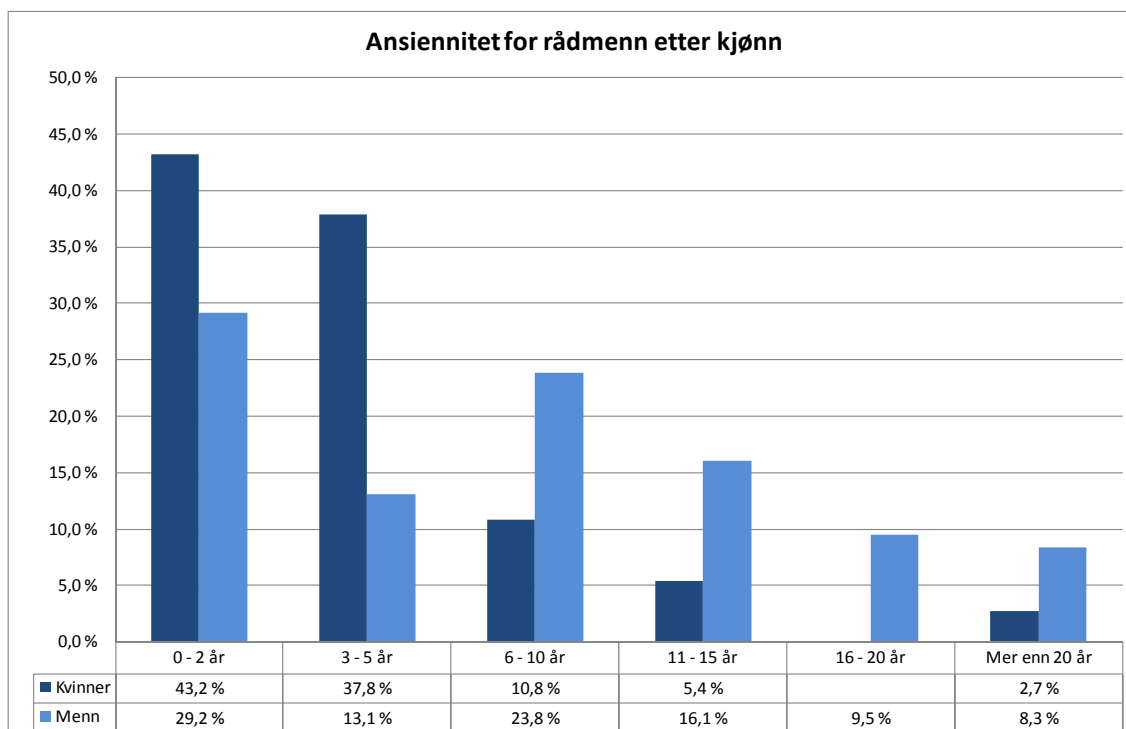
Vi har spurt rådmennene hvor lenge de har hatt rådmannsstilling, og det viser seg at de har vært rådmann fra 0 til 30 år. Gjennomsnittlig ansiennitet er 8,46 år. Nedenfor har vi vist respondentenes antall år i stillingen sortert i stigende rekkefølge. Vi gjør oppmerksom på at dette er antall år som rådmann samlet sett, ikke bare i nåværende stilling.



Figur 4.8-1: Rådmenenes ansiennitet som rådmann.

Figuren viser at det er svært mange rådmenn med kort ansiennitet og ganske få med lang ansiennitet. Halvparten av rådmenene har mindre enn fire års ansiennitet i stillingen. Den andre halvdelene har til gjengjeld ca. 15 år bak seg i rådmannsstilling.

Det viser seg at det er forskjell på menn og kvinner, som det fremgår av figuren nedenfor.



Figur 4.8-2: Ansiennitet for kvinner og menn i rådmannsstilling.

Vi ser av denne figuren at det samme bildet som vi tegnet av rådmenenes tidligere erfaring, kan vi nå tegne for rådmenn i rollen. Kvinner i rådmannsjobben har gjennomgående mindre enn fem års erfaring. Det betyr at selv om kommunen har en god del

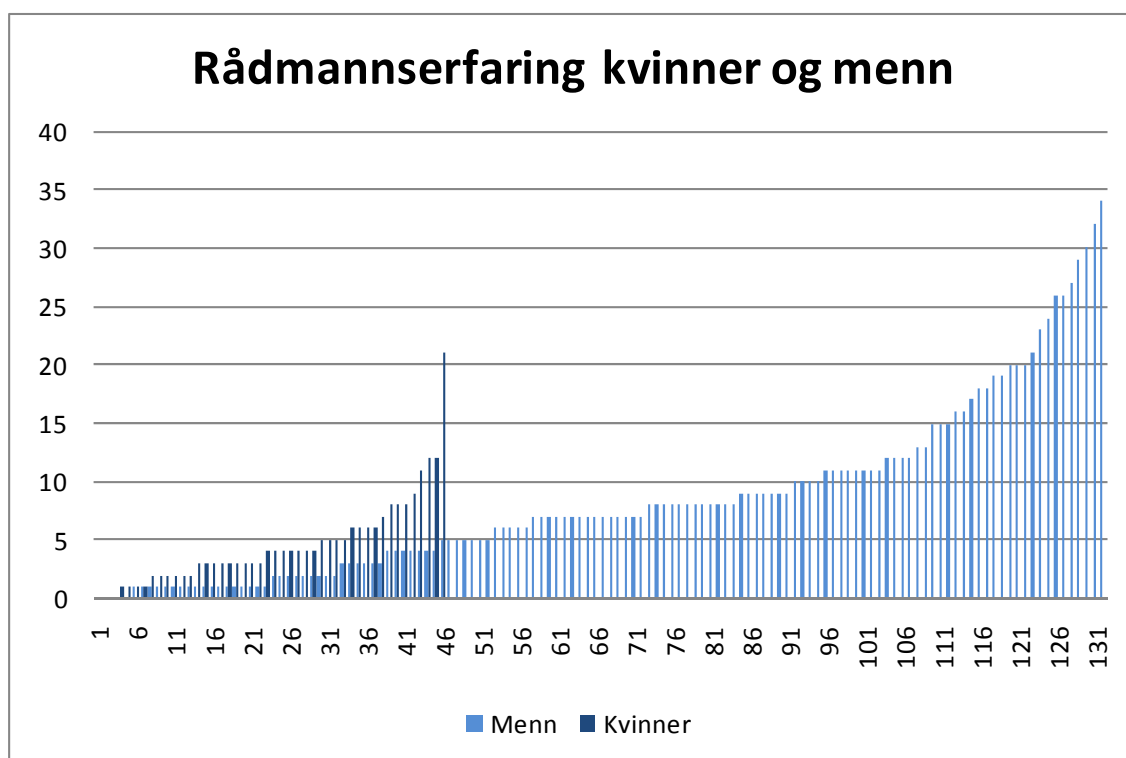
kvinner i rådmannsjobbene, trekker kvinnene gjennomsnittlig ansiennitet ganske mye ned.

Vi skal nedenfor se om det er forskjeller i arbeidsgivers behandling av kvinner og menn som kan gi noen indikasjon på hvorfor kvinner blir kortere i stillingen som rådmann.

#### 4.8.1 Rådmann for første gang

Av de 178 rådmennene i undersøkelsen og som ikke hadde rådmannserfaring tidligere, er gjennomsnittlig ansiennitet 7,44 år.

Vi har nedenfor tegnet inn fordelingen av ansiennitet for menn og kvinner uten tidligere rådmannserfaring fra tidligere. Dermed har vi også kunnet se om det er forskjeller for menn og kvinner når vi holder dem med tidligere erfaring utenom. I figuren nedenfor representerer hver søyle en rådmann, med angitt ansiennitet. Ved å sortere respondentene etter stigende ansiennitet, får vi et bilde som viser samlet rådmannsansiennitet for gruppen og fordelingen mellom respondentene.



Figur 4.8-3: Menn og kvinners ansiennitet stillingen.

Figuren viser at vårt utvalg av rådmenn uten tidligere erfaring besto av 47 kvinner og 131 menn. Kvinnene utgjør da 26 % av gruppen. Dette betyr at når vi korrigerer for tidligere rådmannserfaring, blir fordelingen mellom kvinner og menn betydelig likere, ettersom kvinner alt i alt bare utgjør 18 % av rådmannspopulasjonen. Det betyr likevel at det har vært et større frafall av kvinner også i denne gruppen, ettersom 38 % av nytilsatte rådmenn de siste årene har vært kvinner. Kvinner fortsetter dermed ikke så lenge i sine rådmannsstillinger som mennene selv når vi korrigerer for den ekstra rådmannserfaring en større del av mennene har fra tidligere.

Vi ser av figuren at 50 % av kvinnene har fire år eller mindre i stillingen. For mennene er medianverdien sju år. Funnene stemmer med mønsteret i Econ-rapporten, men bildet er ikke på langt nær så dramatisk.

#### 4.8.2 Fortrolig og personlig støtte

Ettersom rådmannsrollen er en ensom rolle, har vi spurt om rådmannen har noen fortrolige personer som han eller hun gjerne støtter seg til. Svarene er gjengitt i tabellen nedenfor. Vi har delt svarene etter kjønn da dette kunne være et forhold der menn og kvinner opptrer forskjellig.

Tabell 4.8-1: Har du en fortrolig person/nettverk som du gjerne støtter deg til eller kontakter?

	Ja, ansatt i kommunen	Ja, utenfor kommunen	Nei
Kvinne	31,3 %	40,6 %	28,1 %
Mann	28,7 %	42,0 %	29,3 %

Det viser seg at ca. 30 % av rådmennene har en fortrolig person i kommunen, ca. 40 % har en fortrolig person utenfor kommunen og ca. 30 % er uten noen fortrolig person. Det er ingen signifikant forskjell mellom kvinner og menn.

Spørsmålet er dernest om den fortrolige personen også kan være til nytte dersom det skulle bli konflikt med arbeidsgiver, og her viser det seg at det er forskjell mellom kvinner menn. Svarene er gjengitt i tabellen nedenfor.

Tabell 4.8-2: Fortrolig person: Er denne personen(e) noen du eventuelt ville benyttet ved konflikter med arbeidsgiver?

	Ja	Nei
Kvinne	56,5 %	43,5 %
Mann	34,3 %	65,7 %

Tabellen antyder at kvinner og menn opptrer forskjellig når det gjelder dybden i sine relasjoner. 57 % av kvinnene svarer Ja til at de kan bruke sin fortrolige kontakt ved eventuell konflikt med arbeidsgiver, mens bare 34 % av mennene svarer det samme. Konflikts art vil imidlertid være avgjørende for valg av ekstern støtte.

#### 4.8.3 Tilrettelegging av arbeidsforholdene

Vi har spurt om hvordan arbeidsforholdene i kommunen er. Vi har spurt om en vurdering av den praktiske tilretteleggingen av arbeidsforholdene og det psykososiale arbeidsmiljøet. 183 av rådmennene har svart på spørsmålet.

Nedenfor har vi gjengitt rådmennenes vurdering i en tabell, der oppslutningen om de ulike svaralternativene er angitt.

Tabell 4.8-3: Vurdering av arbeidsforhold og miljø, N=183.

	Praktisk tilrettelegging	Psykososialt arbeidsmiljø
Svært dårlig	0,5 %	0,0 %
Dårlig	5,5 %	0,0 %
Både og	19,7 %	5,5 %
Godt	47,5 %	47,0 %
Svært godt	26,8 %	47,5 %
Ikke relevant	0,0 %	0,0 %

Vi ser av tabellen at rådmennene stort sett er fornøyd med arbeidsforholdene og det psykososiale miljøet. Det er bare 5,5 % som sier at forholdene er dårlige, og ingen som sier at de er svært dårlige – og det er ingen som sier at det psykososiale miljøet er Dårlig eller Svært dårlig, men de har jo selv en del av ansvaret. Spørsmål om tvil gjør



seg gjeldende for 19,7 % av rådmennene når det gjelder arbeidsforholdene og 5,5 % av rådmennene når det gjelder det psykososiale miljøet.

#### 4.8.4 Stedfortreder

Etter vår mening vil det være en betydelig lettelse i arbeidet som rådmann dersom det er klart hvem som er rådmannens stedfortreder. En fast stedfortreder er også viktig for å sikre kommunen nødvendig forutsigbarhet, kontinuitet og tydelig ledelse ved rådmannens fravær. En fast stedfortreder er ikke nødvendigvis synonymt med en stilling som assisterende rådmann. Vi har derfor spurt om rådmann har en fast stedfortreder. Svarene er gjengitt nedenfor.

Tabell 4.8-4: Fast stedfortreder.

	Ja	Nei
<b>Kvinne</b>	71,9 %	28,1 %
<b>Mann</b>	81,0 %	19,0 %

Det kan se ut til at menn i noe større grad enn kvinner har en fast stedfortreder, men forskjellen er ikke statistisk signifikant. Vi har ikke sammenholdt dette spørsmålet mot kommunistørrelse.

#### 4.8.5 Medlemskap i arbeidstakerorganisasjon og vurdering av klima i lønnsforhandlingene

Rådmannen vil i svært mange sammenhenger være kommunens arbeidsgiverrepresentant. I forbindelse med lønnsforhandlinger kan det bli problematisk om rådmannen selv er med i samme arbeidstakerorganisasjon som dem man forhandler med. Nyttens av å være fagorganisert som rådmann vil trolig ikke være stor, og vi tror at få rådmenn vil se seg tjent med å trekke underordnede kolleger inn i egne lønnsforhandlinger.

Samtidig ser vi at medlemskap i en arbeidstakerorganisasjon har sine fordeler dersom rådmenn selv får et anstrengt forhold til egen arbeidsgiver. Da har man ikke bare tilgang til rådgiving, men også gode muligheter til å sikre seg oversikt over hva som er etablert praksis i forhold til egen arbeidssituasjon, og hva som eventuelt kan være gjeldende rettspraksis dersom saken skulle tilspisse seg.

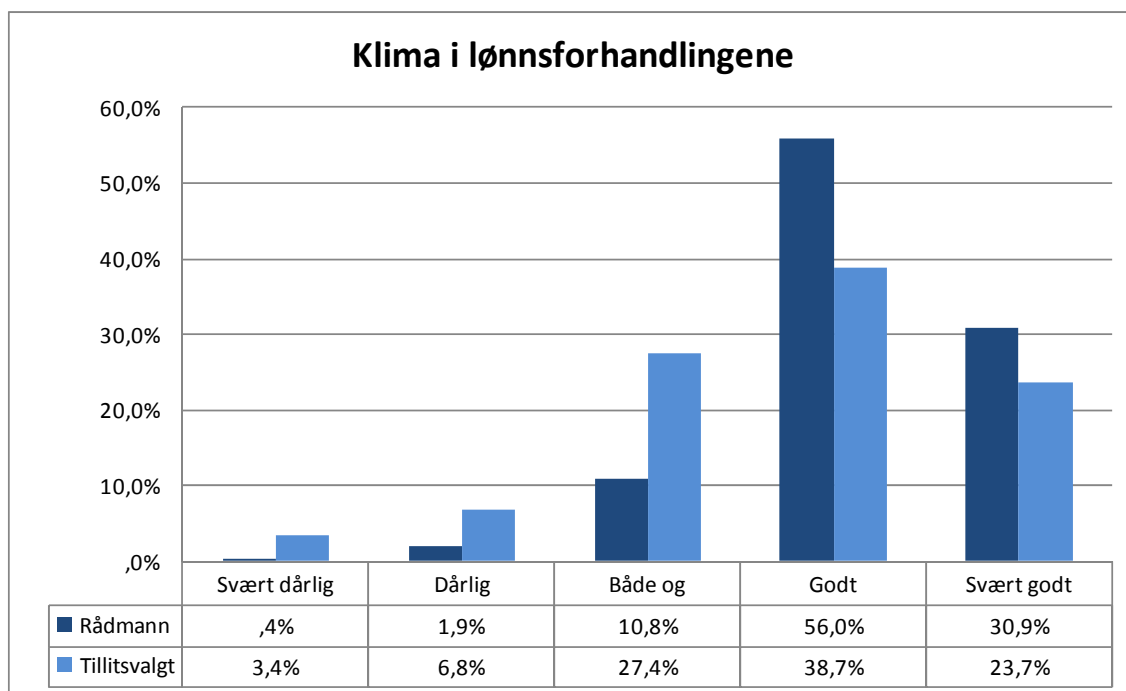
Vi har spurt alle deltakerne om deres medlemskap i arbeidstakerorganisasjoner. I tabellen nedenfor har vi kun tatt med de administrative ledergruppene.

Tabell 4.8-5: Medlemskap i arbeidstakerorganisasjon, N=1147.

	Total	Rådmann	Assisterende rådmann	Kommunalsjef/sektorsjef
<b>Medlem</b>	81,3 %	53,8 %	72,3 %	76,9 %
<b>Ikke medlem</b>	18,7 %	46,2 %	27,7 %	23,1 %

Av tabellen ser vi at 81 % av respondentene er organisert. Kommunalsjefer er organisert i nesten like stor grad som gjennomsnittet av respondentene, og assisterende rådmenn i noe mindre grad. 54 % av rådmennene er medlem i en arbeidstakerorganisasjon. Man kan dermed se at rådmennene i langt mindre grad enn de andre lederne har støtte i sine fagorganisasjoner ved eventuelle konflikter. Dette kan være uheldig ettersom det kan se ut til at det først og fremst er rådmenn som kommer i slike konflikter.

Undersøkelser som omfatter både politikere og rådmenn, viser som regel at det kan være noe uenighet om virkelighetsbeskrivelsen. Tatt i betraktning de forskjeller det er mellom rådmenn og deres arbeidsgivere med hensyn til utdanning og tilhørighet, kan det være interessant å se i hvilken grad det er enighet om så følsomme spørsmål som lønn og lønnsjusteringer.

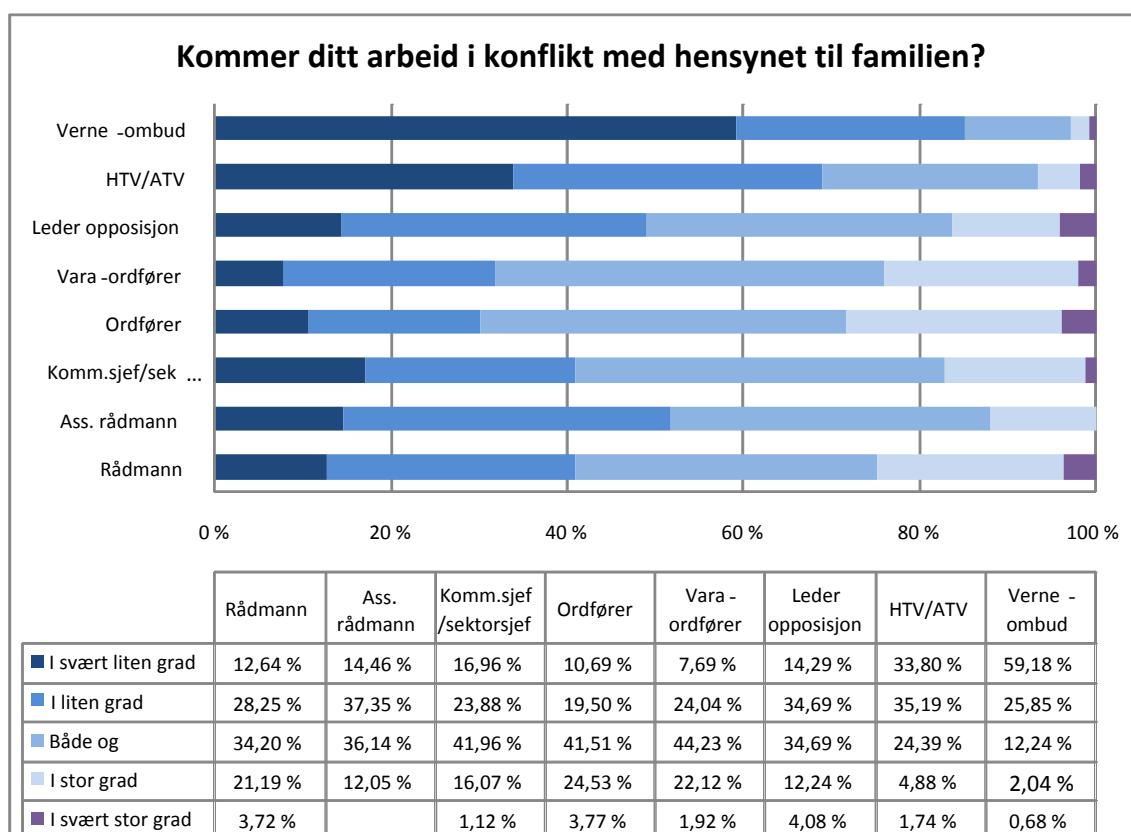


Figur 4.8-4 Klima i lønnsforhandlinger, N=525.

Det viser seg at rådmenn stort sett finner at forhandlingsklimaet i lønnsforhandlingene er godt eller svært godt. Det er likevel slik at 12,5 % oppgir at det er Både og eller dårligere. Det betyr at anslagsvis 50–60 rådmenn kommer i denne kategorien. Vi ser også at de tillitsvalgte oppfatter forhandlingsklimaet i lønnsforhandlingene noe mindre godt. Forskjellen mellom rådmennenes oppfatninger og oppfatningene til de tillitsvalgte er signifikant.

#### 4.8.6 Opplevelse av konflikt med hensyn til egen familie

Vi har forfulgt dette temaet i vår undersøkelse og spurt om rådmannens arbeidssituasjon og arbeidsbetingelser kommer i konflikt med hensynet til egen familie. Alle respondentene fikk svare på spørsmålet. Resultatet er presentert i figuren nedenfor.



Figur 4.8–5: Opplevelse av konflikt mellom hensyn til arbeidet/vervet og hensynet til familien.

Av figuren ser vi at 25 % av rådmennene opplever at arbeidet i stor grad kommer i konflikt med hensynet til egen familie. Dette er en opplevelse de har felles med ordførerne og varaordførere, men som merker dette i noe større grad.

Samtidig ser vi at det er nesten 40 % av rådmennene som svarer I liten grad eller I svært liten grad. Her bør man ha i mente at det ikke er de helt unge personene vi har med å gjøre da gjennomsnittsalderen er over 50 år. Vi har undersøkt om disse forholdene oppfattes forskjellig for kvinner og menn, men finner ingen signifikante forskjeller.

#### 4.9 Opplevelse av balanse mellom anerkjennelse/belønning og belastning

Vi har bedt respondentene om å tenke gjennom sin egen arbeidssituasjon som ansatt og folkevalgt i kommunen. Hensikten er å se om vi kan få et bilde av deres opplevelse av deres arbeidssituasjon. Hvordan er det egentlig med forholdet mellom belønning/anerkjennelse på den ene siden og belastning knyttet til rollen og arbeidsoppgavene de har tatt på seg?

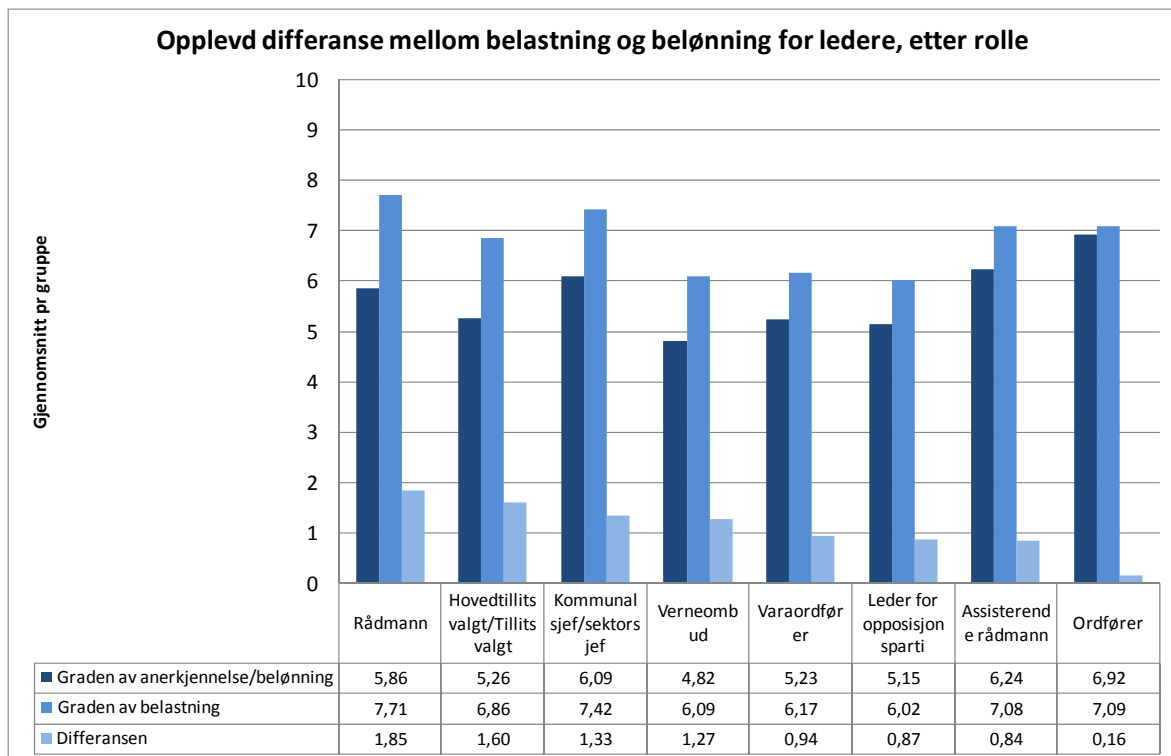
Respondentene fikk følgende introduksjon:

*”Vi vil gjerne at du tenker på balansen mellom anerkjennelse/belønning og belastning knyttet til ditt arbeid/rolle, og så forsøker å sette en tallverdi fra 1–10 på hver av disse dimensjonene som uttrykker din opplevelse av situasjonen.*

*1 = Veldig liten, og 10 = Veldig stor”*

Vi har nedenfor beregnet gjennomsnittsverdier for alle rollene, beregnet forskjell i opplevd belastning og opplevd anerkjennelse/belønning, og sortert aktørene etter

fallende forskjell mellom belastning og belønning/anerkjennelse.



Figur 4.9-1: Opplevd anerkjennelse og belastning etter rolle i kommunen.

Sammenstillingen viser at det er rådmennene som opplever størst gjennomsnittlig gap mellom belastning og anerkjennelse/belønning. Rådmennene har angitt en gjennomsnittlig anerkjennelse og belønning på 5,86, som er mindre enn det vi finner hos både assisterende rådmenn og kommunalsjefer. Graden av belastning for rådmennene ligger på 7,71. Differansen er 1,85 poeng. Helt overordnet kan dette være med på å forklare stor turnover for rådmennene, men vi skal se nærmere på deres situasjonsbeskrivelse i dette kapitlet. Først vil vi kommentere de andre respondentgruppene.

Vi ser av figuren at det er ordførerne som opplever minst forskjell mellom anerkjennelse/belønning og belastning. Ingen annen lederrolle i kommunen viser en slik balanse. Forholdet er ikke fullt så balansert for opposisjonsledere. Vi finner at opposisjonsledere får større belønning og anerkjennelse enn varaordførere, som i mange sammenhenger også må forsvare ordfører og posisjonen politisk, men opplevelsen av belastningen er ganske lik. Dette slår ut i at forskjellen mellom belastning og anerkjennelse/belønning er 0,87 for opposisjonsledere, og 0,94 for varaordførere. Tallene gir ikke grunn til å si at det er noen forskjell.

Når det gjelder administrativ toppledelse, ser vi at assisterende rådmenn opplever sin arbeidssituasjon som nesten like god som ordførernes. Assisterende rådmenn opplever samme belastning og 0,68 poeng mindre anerkjennelse/belønning. Kommunalsjefer og sektorsjefer har det vanskeligere og opplever større ubalanse. De opplever større belastning og langt mindre anerkjennelse/belønning.

Rådmennenes situasjon er oppsummert i en firefeltstabell nedenfor med høy og lav belønning og høy og lav belastning. Bakgrunnstabeller for denne oppsummeringen er å finne i vedlegg til rapporten.

Tabell 4.9-1: Rådmennene etter deres opplevelse av belønning og belastning.

Belønning	Belastning	
	<b>Lav</b>	<b>Høy</b>
<b>Høy</b>	6 %	51 %
<b>Lav</b>	2 %	41 %

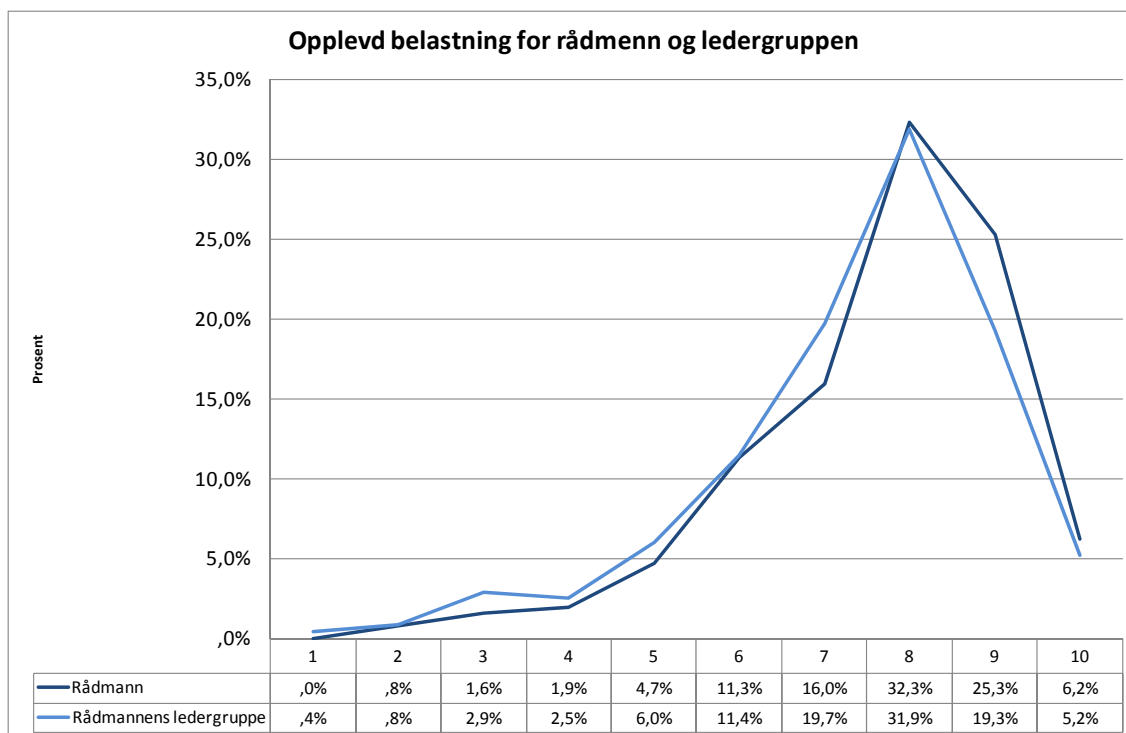
Vi har målt opplevelse av belønning/anerkjennelse og belastning for alle aktørene i den kommunale toppledelsen og for de tillitsvalgte. 41 % av rådmennene opplever at belastningene er vesentlig større enn graden av anerkjennelse/belønning. Bakgrunns- materialet viser at det er marginalt litt flere kvinner enn menn i denne gruppen. Ingen av de andre respondentgruppene opplevde samme ubalanse mellom belønning/anerkjennelse og belastning.

53 % av rådmennene befinner seg i en situasjon der det oppleves å være balanse mellom belastning og belønning/anerkjennelse. Det vil si enten høy belastning og høy anerkjennelse/belønning eller lav belastning og lav anerkjennelse/belønning. 6 % av rådmennene opplever at belønningen/anerkjennelsen overgår belastningen, men vi vil bemerke at bakgrunns materialet viser at det er færre kvinner enn menn i denne gruppen.

De rådmenn som opplever høy belastning og lav belønning/anerkjennelse, er oftest å finne i små kommuner og mindre i de øvrige kommunene. Andelen rådmenn som opplever høy belønning/anerkjennelse og liten belastning, er oftest å finne i de mellomstore kommunene. Sterk indre motivasjon og/eller evne til å håndtere manglende belønning/anerkjennelse, bidrar til at mange rådmenn makter å leve med ubalansen over tid.

#### 4.9.1 Belastningen for rådmennene er stor for de fleste

Vi skal nedenfor vise hvordan belastningen oppleves fordelt i rådmannskorpset. Vi har her sammenliknet med situasjon for ledergruppen for øvrig.

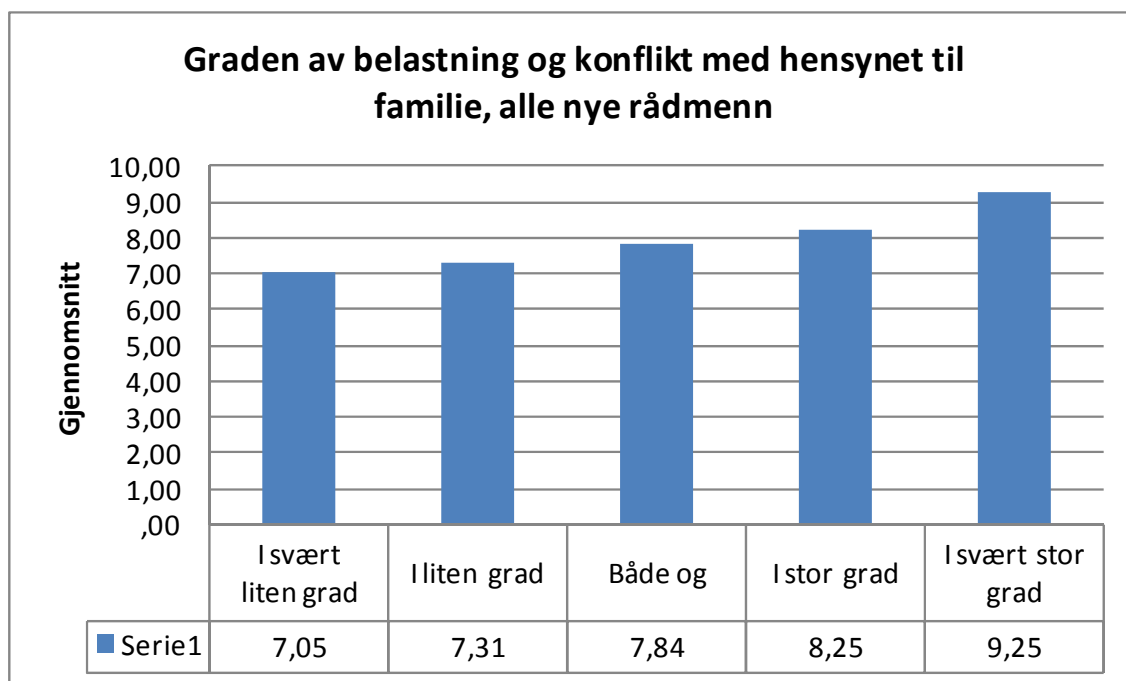


Figur 4.9-2: Oversikt over opplevd belastning for rådmenn og ledergruppen.

Av figuren ser vi at ca. 32 % av respondentene svarer at belastningen ligger på 8 på den valgte skalaen 1-10. 25,3 % av rådmennene og 19,3 % av ledergruppen har svart at belastningen er på 9. 5-6 % svarer at belastningen er 10, som er helt i enden av skalaen. Det vil si et mer enn halvparten av respondentene svarer at belastningen er på 8 eller større.

Etter vår mening er det ikke bare arbeidssituasjonen som medfører opplevd belastning. Vi har derfor sjekket ut dette i forhold til andre variable. Det viser seg at graden av konflikt med hensynet til egen familie er en viktig grunn til at belastningen oppleves som betydelig.

Vi har vist utslagene av dette i figuren nedenfor, som viser opplevd belastning som en funksjon av graden av konflikt med hensynet til egen familie.



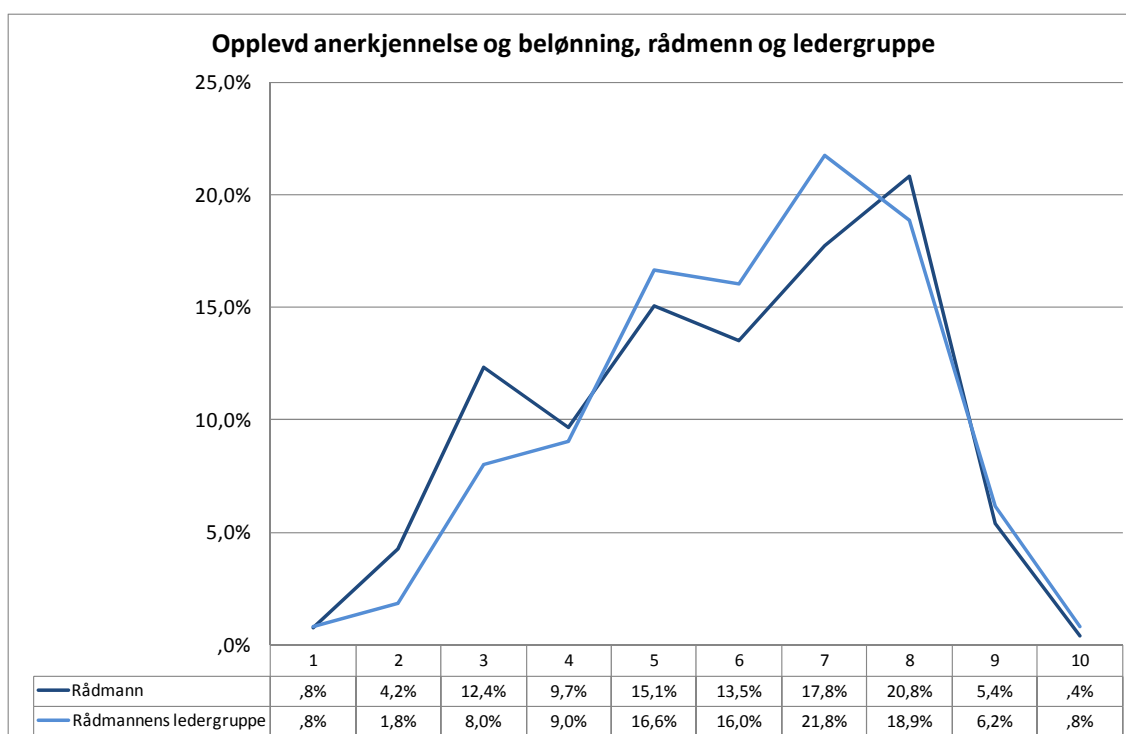
Figur 4.9–3: Grad av opplevd belastning og konflikt med hensynet til egen familie (signifikant forskjell).

Av figuren ser vi at det er hele 2,2 poeng i forskjell på opplevelsen av belastning som følge av ulikheter i konflikten i forhold til hensynet til egen familie. Vi ser at det er nesten en lineær sammenheng mellom økende belastning og økende konflikt. Alle som vurderer å søke en rådmannsstilling, bør etter vår mening være forberedt på at den ofte medfører større belastninger enn andre stillinger i kommunen.

Vi vet ikke hva som konkret er årsak og hva som er virkning. Mye tyder på at kommunene stiller store krav til arbeidsoppgaver og gjennomføring, men er ikke så påpasselige med å kommunisere tydelig hvilke gjøremål som i en presset situasjon må prioriteres og hvilke som må prioriteres bort. Politisk ledelse har også i liten grad egen erfaring som rådmann og kan derfor ha noe begrenset innsikt i de belastninger som er knyttet til rådmannsrollen og rådmannsoppgavene i praksis. Denne innsikten er imidlertid etter vår mening viktig for de folkevalgte å sikre seg, slik at de som arbeidsgiver er i best mulig stand til å balansere ansvar, krav og rammevilkår overfor rådmennene.

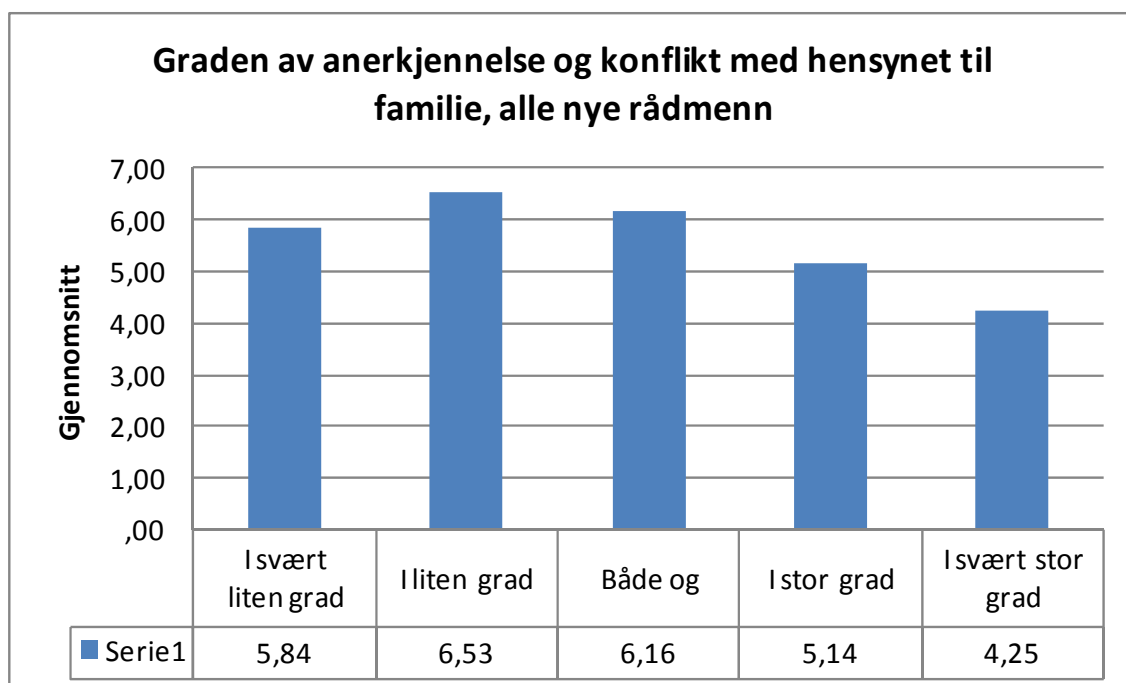
#### 4.9.2 Opplevd anerkjennelse/belønning

Vi har nedenfor vist hvordan den opplevde belønningen fordeler seg for de ulike lederne.



Figur 4.9-4: Opplevd anerkjennelse og belønning for rådmenn og ledergruppe.

Det viser seg at anerkjennelsen er fordelt mer jevnt ut over skalaen. Det betyr at selv om de strever og sliter, vil en del av de administrative lederne – og i enda større grad rådmennene – oppleve at anerkjennelsen ikke står i forhold til belastningen. Siden det viser seg at også opplevelsen av belønning og anerkjennelse varierer med familie-situasjonen og privatlivet, har vi tegnet inn dette bildet nedenfor.



Figur 4.9-5: Grad av opplevd anerkjennelse/belønning og konflikthensynet til egen familie.

Av figuren ser vi at det er registrerte forskjeller fra dårligste til beste kategori på 2,28 poeng. Det viser seg at det er gruppen med liten grad av konflikter med hensyn til familien som kommer best ut, mens gruppen med svært liten grad av konflikter med hensyn til egen familie bare kommer på tredje plass. Denne registreringen må



sammenholdes i tabellen nedenfor hvor vi vil vise hvor mye graden av konflikt med hensyn til egen familie betyr for forholdet mellom belastning og anerkjennelse/belønning.

Tabell 4.9-2: Differansen mellom belastning og anerkjennelse/belønning etter grad av konflikt med hensynet til egen familie.

Konflikt med hensynet til egen familie	Svært liten grad	Liten grad	Både og	Stor grad	Svært stor grad
<b>Grad av belastning</b>	7,1	7,3	7,8	8,3	9,3
<b>Grad av belønning/anerkjennelse</b>	5,8	6,5	6,2	5,1	4,3
<b>Differanse</b>	1,3	0,8	1,6	3,1	5,0

Av tabellen ser vi at selv om rådmenn har en livssituasjon med relativt små konflikter i forhold til egen familie, må de vente seg at det er større belastning enn belønning. Man må rett og slett ha veldig lyst og tid til å være rådmann dersom man skal holde ut.

Dersom man har en livssituasjon som krever betydelig innsats i forhold til familien, er det helt klart at rådmannsstillingen ikke så lett lar seg kombinere med livssituasjonen – selv om det er mulig å forhandle frem løsninger på mange praktiske spørsmål. Her har kommunene som arbeidsgiver ikke bare en utfordring, men også et ansvar som tilsynelatende mange kommuner må gripe mer tak i.

#### 4.9.3 Oppsummering

Vi har målt alle aktørenes opplevelse av den samlede belastning, og deres opplevelse av den samlede anerkjennelse og belønning. Det viser seg at ingen av de andre respondentgruppene har så stort avvik mellom anerkjennelse/belønning og belastning som rådmannen. Nesten alle svarer at de har stor belastning, men en god del svarer at de opplever liten anerkjennelse og belønning. Begge deler samvarierer også med konflikten i forhold til hensynet til egen familie.

Vi har sortert alle rådmennene etter høy og lav anerkjennelse/belønning og belastning, og det viser seg at mer enn 40 % av rådmennene arbeider under forhold med lav anerkjennelse/belønning og høy belastning.

Med visse forbehold ser det ut til at vi kan trekke følgende konklusjon:

Kommunene som arbeidsgiver stiller store krav, men de legger ikke forholdene godt til rette for rådmennene. I mange kommuner mangler det formelle lederavtaler, oppfølgings- og utviklingssamtaler, det er få involverte i mange av disse samtalene og det føres ikke protokoll. Mindretallet er like mye arbeidsgiver som flertallet i kommunen. Her trengs det derfor en aktiv innsats fra både rådmenn og arbeidsgiver for å bedre arbeidssituasjonen for rådmennene.

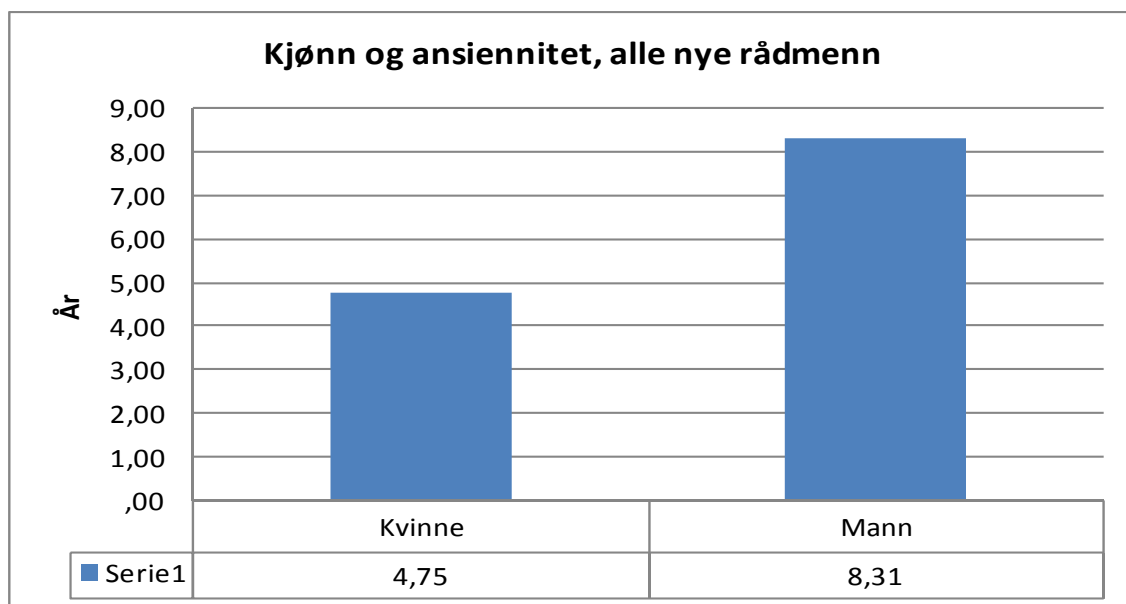
### 4.10 Ansettelsesforholdets lengde – rådmenn

Vi er nå kommet så langt at det skulle være mulig å se om det er forhold som vi ovenfor har drøftet, som har betydning for hvor lenge rådmennene blir i sine stillinger.

#### 4.10.1 Betydningen av kjønn

Som man husker var det slik at kvinner i langt mindre utstrekning enn menn hadde erfaring som rådmann før de ble rådmann. For å kunne nøytralisere dette forholdet har vi nedenfor sett på forhold som gir signifikante utslag på hvor lenge ansettelsesforholdet som rådmann varer, uttrykt som gjennomsnittlig ansiennitet. Vi skal først se på betydningen av kjønn. Vi har sortert vekk alle rådmenn som har erfaring som rådmann fra tidligere, og står tilbake med 171 respondenter.

Resultatet er vist i figuren nedenfor.

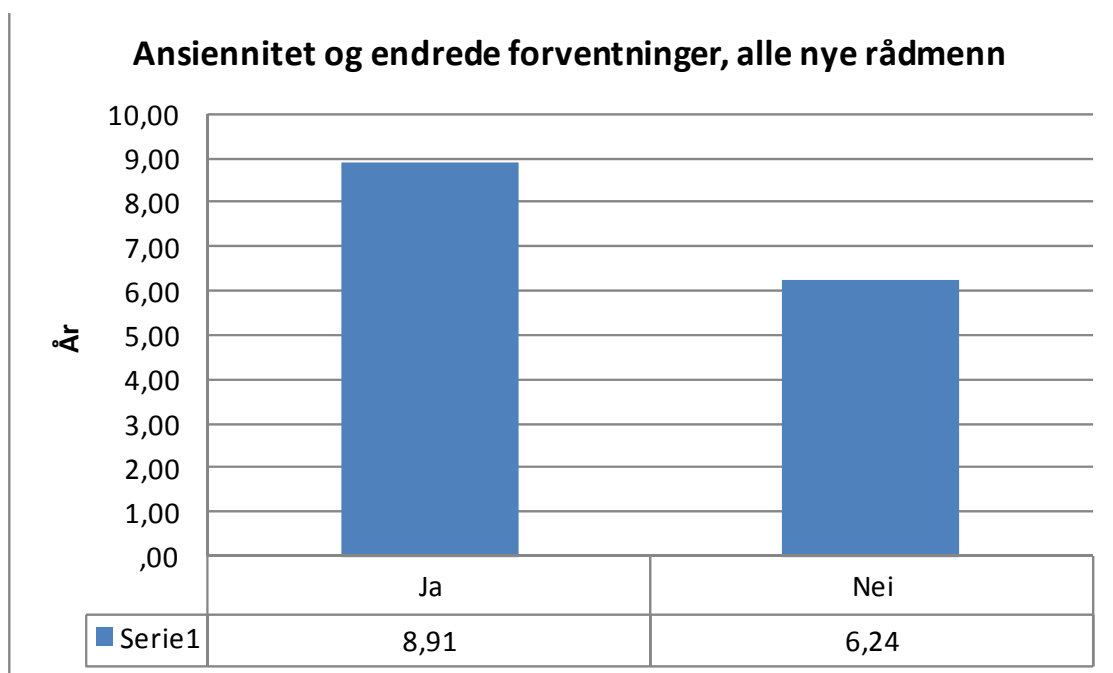


Figur 4.10-1: Erfaring som rådmann etter kjønn for rådmenn uten tidligere rådmannserfaring (signifikant forskjell).

Det viser seg at menn har gjennomsnittlig 8,31 år i stillingen og kvinner 4,75 år. Dette forsterker inntrykket av at menn har lengre ansettelsesforhold som rådmenn enn kvinner. Kvinners tendens til å slutte som rådmann etter svært kort tid er likevel langt mindre enn det som ble påvist av Econ i deres rapport.

#### 4.10.2 Betydning av endringer i forventningene

Spørsmål om endringer i arbeidsgivers forventninger til rådmann etter at vedkommende ble ansatt, kan være vanskelig å etterkomme dersom det berører selve rolleutførelsen. Vi har derfor spurt om endringer i forventningene og sett på om det skulle medføre at rådmenn får et mer kortvarig ansettelsesforhold. Svarene er gjengitt i figuren nedenfor.

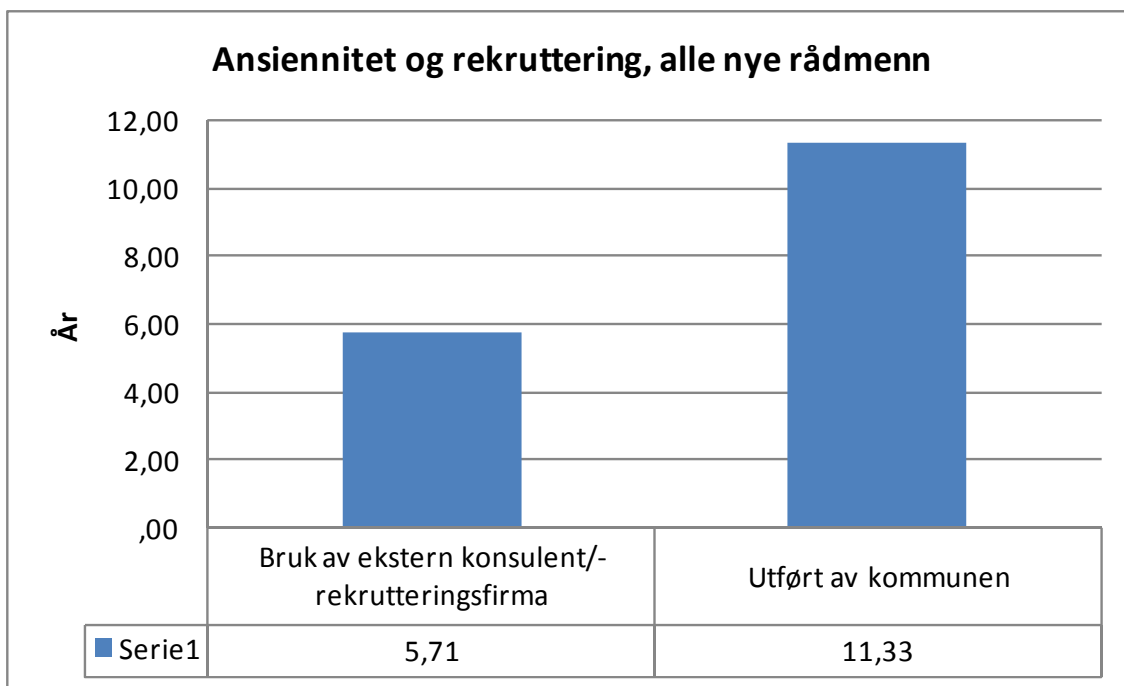


Figur 4.10-2: Ansiennitet i forhold til opplevelse av endringer i forventningene til rådmannen.

Det viser seg at endringer i forventninger er mer vanlig jo lengre ansettelsesforholdet for rådmannen har vart. Endringer i forventningene medfører imidlertid ikke at rådmenns ansettelsestid blir kortere. Vi må dermed oppfatte at endrede forventninger til rådmannen er en naturlig del av rammebetingelsene for stillingen. Man må kort og godt være endringsvillig for å kunne fungere godt som rådmann.

#### 4.10.3 Betydning av profesjonell støtte i ansettelsen av rådmenn

Vi har sett om det betyr noe at kommunene bruker profesjonell hjelp i rekrutteringsprosessen. Resultatet er angitt nedenfor.



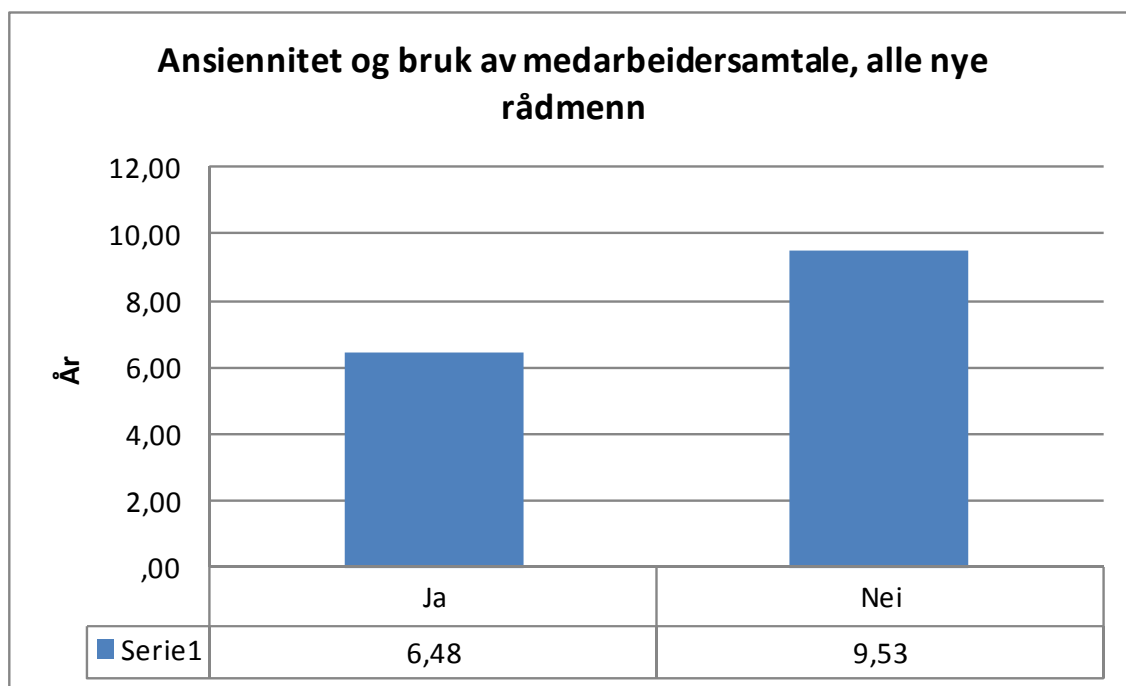
Figur 4.10-3: Rådmannens ansiennitet og bruk av ekstern bistand ved ansettelse.

Det viser seg at ansienniteten er langt større for de rådmenn som er rekruttert uten hjelp fra profesjonelle rekrutteringsbyrå. Om dette er et viktig funn eller om det bare gir uttrykk for en endring i praksis, er vanskelig å vite ettersom våre tidligere funn underbygger at profesjonell hjelp bidrar til å sikre anerkjennelse og belønning, som i neste omgang er en viktig grunn til å bli i jobben.

#### 4.10.4 Betydningen av medarbeidersamtaler<sup>12</sup>

Vi har spurt om bruken av medarbeidersamtaler, og i figuren nedenfor har vi illustrert sammenhengen mellom medarbeidersamtale og hvor lenge rådmannen har vært i stillingen.

<sup>12</sup> Begrepene medarbeidersamtaler, utviklingssamtaler og oppfølgingssamtaler har i materialet samme betydning



Figur 4.10-4: Ansiennitet og bruke av medarbeidersamtale for rådmenn uten tidligere rådmannserfaring.

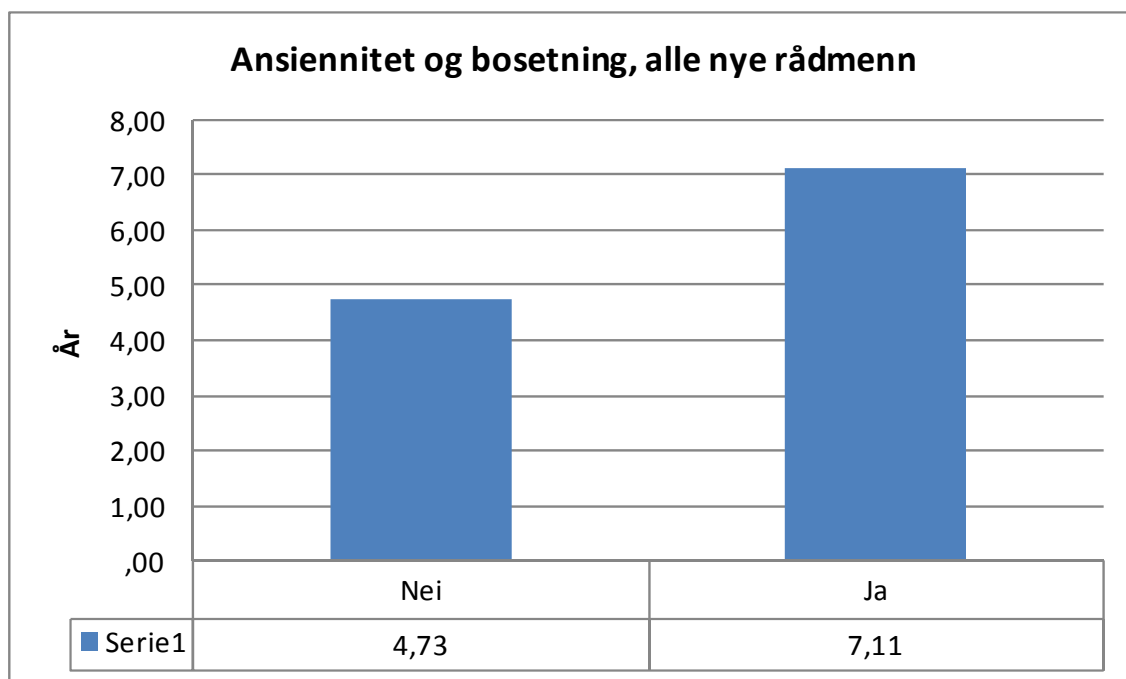
Svarene tyder på at medarbeidersamtale ikke automatisk medfører at rådmannen sitter lenger i stillingen. Det er snarere tvert om. De erfarne rådmennene snakker nok med sine arbeidsgivere og særlig ordførerne, men ikke i så ofte i formaliserte fora. Medarbeidersamtaler praktiseres i noe større grad for rådmenn med kort ansiennitet.

#### 4.10.5 Bosted og ansettelsesforholdets varighet – rådmann

Vi har tidligere vært innom vurderingene rådmenn gjorde av å bo i kommunen. Der var det slik at nye rådmenn som ble intervjuet, var langt mindre positive til dette enn de erfarne.

Flertallet av våre informanter blant rådmennene som hadde sluttet, mente det var en fordel å bo i samme kommune som man var rådmann i. Dette fordi man unngår for mange filtre i informasjonsutvekslingen, forstår verdiene i lokalsamfunnet/byen bedre og engasjerer seg mer aktivt i utviklingen av lokalsamfunnet/byen når man kjenner utfordringene på pulsen.

Det viser seg at det er tydelig forskjell på hvor lang ansiennitet rådmenn med og uten bosted i kommunen har opparbeidet. Vi snakker her om en signifikant forskjell i den statistiske analysen.



Figur 4.10-5: Antall år som rådmann og bosted i kommunen.

Vi ser at når det gjelder målt varighet på ansettelsesforholdet, så har de som bor i kommunen ca. 2,4 år lenger ansettelsestid som rådmann enn de som bor utenfor arbeidskommunen.

Mulige hypoteser kan være at rådmannen dersom han/hun bor i kommunen, lettere vil bli akseptert, støttet og inkludert av politikerne, innbyggerne og andre aktører i lokalsamfunnet. En ny rådmannsstilling er kanskje ikke så attraktiv dersom det medfører flytting (alene og ev. også familien), selv om det kan bety flytting til en større kommune og bedre lønn? Kanskje er det også slik at det er lettere å ta vare på familien dersom ikke avstandene er for store mellom jobb og arbeid? Man kan også tenke seg at de rådmennene som ikke bor i arbeidskommunen, er ivrige etter å komme videre i karrieren og følgelig er bosted mindre viktig enn karriereutvikling? Dette er det imidlertid vanskelig å si noe konkret om ut fra vårt materiale.

#### 4.11 Oppsummering

I hele dette kapitlet har vi forsøkt å få frem hvordan det er å være rådmann og hva som skal til for å lykkes. Vi skal nedenfor forsøke å trekke konklusjonene i den grad det innsamlede materialet gir oss grunnlag for det.

- Kommunen representerer en styringsmessig utfordring, og det er ikke alltid sammenfallende oppfatninger om hva rådmannen skal prioritere. Mange politikere har dessuten relativt kort erfaring fra nåværende rolle.
- Opplæring av folkevalgte foregår i mange varianter i forhold til tidsrammer, systematikk, tiltaksfrekvens og innhold. Opplæringen har et forbedringspotensial når det gjelder effekt, deltakelse og resultater. Kvinnelige rådmenn er mer kritiske til resultatene av folkevalgtopplæringen enn menn.
- Forholdet til økonomi og samhandlingen med ordfører og egen toppledelse er viktige utfordringer og sentrale områder for å lykkes som rådmann. Klare roller og gode systemer synes å være viktige forutsetninger for å lykkes i rådmannsrollen.
- Rådmennene fremhever selv områdene samhandling, utvikling, ledelse og økonomi som sentrale fokusområder for å lykkes som rådmann.

- Rådmenn opplever lite anerkjennelse fra politikerne. Materialet viser at rådmenn opplever å få mindre anerkjennelse der det er flertall av kvinner ledergruppen.
- Bred forankring av lederavtaler, resultatkrav og lønnsstilpasninger og tilhørende dokumentasjon er viktig for at de folkevalgte skal kunne fylle rollen som arbeidsgiver for rådmennene.

#### 4.11.1 Krav til en rådmann

Krav og forventninger til formalkompetanse hos rådmenn er lite berørt i materialet, med ett unntak – og det dreier seg om økonomi/økonomistyringskompetanse. Derutover er det følgende lederegenskaper og lederatferd som prioriteres som særlig viktig, og som rangeres slik:

1. Samarbeids- og relasjonskompetanse
2. Strategisk, løsnings- og resultatorientert
3. Tydelig og synlig forbilde

I samtaler med rådmannen ved forundersøkelsen ble også de mer personlige egenskaper og forutsetninger fremhevet som viktige for å lykkes. Rådmenn som lykkes, utviser handlekraft og beslutningsstyrke forankret i sine analytiske egenskaper. Våre respondenter i forundersøkelsen ble spurt om hva som kreves for å lykkes som rådmann. De svarte at det vil være et stort pre, og ofte avgjørende for å lykkes i rådmannsrollen, at rådmenn også har karaktertrekk som

- Raushet og humoristisk sans
- Medmenneskelighet
- Engasjement

En rådmann som er trygg nok på seg selv, som fremstår med personlig autoritet og som evner å frigjøre energi hos sine medarbeidere trekkes frem som oppsummerende suksessfaktor i rådmannsrollen. Dette innebærer også evner og innsikt til å utvise tilstrekkelig ydmykhet i forhold til politisk nivå. De pekte på behovet for klarhet i rollene og orden i organisasjonen og styringssystemet.

#### 4.11.2 Møte med kvinner i rådmannsrollen

På et møte med kvinnelige rådmenn ble det understreket at man måtte sikre kommunenes resultatorientering, orden i organisasjonen og rolleklarhet i forhold til politisk ledelse.

##### *Resultatorientering*

For de rådmennene som har åremålsavtale på sitt ansettelsesforhold, kan det være nyttig å sette minst ett veldefinert og tydelig mål som skal nås pr. år i åremålsperioden. Dette må følges opp i praksis, slik at det blir forpliktende for alle parter. Klare mål for økonomisk utvikling synes å være nødvendig og ansvaret for løsninger avklares. Resultatoppnåelse må markeres slik at hele organisasjonen kan glede seg over viktige – og gjerne også noen mindre viktige – resultater.

##### *Orden*

Styringssystemene som skal nyttes i kommunens ressursstyring, må være klare, rasjonelle og logiske. Blant annet må det være en viss forutsigbarhet når det gjelder spilleregler for "ømkamper" og tydeliggjøring av konsekvenser for ressursbruk.

Rådmannen må tåle eksponering i mediene, og samtidig jobbe for å være en troverdig og tillitvekkende aktør i offentlighetens lys.

*Rolleklarhet*

For å møte rådmannens forventninger om å få bruke sin fagkompetanse – og sitt ønske om å bidra aktivt i lokalsamfunnsutviklingen – må det gås opp noen grenser i forholdet mellom det politiske ansvaret for lokalsamfunnsutvikling og rådmannens ambisjoner innen det samme området. Utover slik ansvarsavklaring vil det være avgjørende for å lykkes at rådmannen har god relasjonskompetanse i samspillet mellom folkevalgte, ansatte og eksterne interessenter. Herunder også i forhold til partnere og samarbeidsinstanser i regionen. En ryddighet i rollene og et godt utviklet samspill mellom disse vil på mange måter være et konkurransefortrinn for kommunen for å beholde og rekruttere gode medarbeidere – herunder rådmenn.

**4.12 Noen råd fra rådmennene i de tre undersøkelsene**

Råd til rådmenn eller blivende rådmenn:

1. Relasjon mellom politikk og administrasjon er avgjørende. Rolleklarhet og felles forståelse av relasjonene er viktig. Rådmannen må effektivt politiske beslutninger. Det er svært viktig at relasjon mot ordfører er ryddig og god for at begge parter skal lykkes med arbeidet.
2. Respekt i forhold til folkevalgte organer er en forutsetning. Samarbeidet med de tillitsvalgte kan man ikke ta lett på.
3. Partipolitisk nøytralitet er selvsagt etter kommuneloven, men praksis synes å variere og oppfatningene om praksis gir en utfordring som rådmenn bør ta alvorlig.
4. Inkluderende og konsekvensorientert ledelse krever både tid oppmerksomhet og fasthet.
5. Etikk er viktig. Personlig integritet sikrer troverdigheten. Verdigrunnlaget bør være klart og det bør være kjent. Etterrettelighet er avgjørende, og det gjelder både offentlige og private anliggender.
6. Styring og oppfølging i stort – særlig økonomistyring oppfattes som rådmannens særlige ansvar. Det kan oppleves krevende dersom politiske organer bare gir nølende støtte eller slett ikke bidrar.
7. Godt samspill stiller krav om orden og ryddighet i tidsbruk for alle samarbeidende parter.
8. Arroganse, egenrådighet, overkjørende stil kan fort bli begynnelsen til slutten på en rådmannskarriere uansett tidligere posisjon og anerkjennelse.

Vi mener at det også er fruktbart at rådmenn har en fortrolig samtalepartner utenfor kommuneorganisasjonen som kan gi konstruktive råd til rådmannens praksis.

Rådmannen må bidra til å tydeliggjøre spillereglene i hele organisasjonen. Rådmenn som er dyktige og aktive i å fremme gode og politisk interessante saksfremlegg, legger på denne måten til rette for en god balanse og gjensidig respekt mellom administrasjon og politikk.

## 5 Rådmenn slutter før de blir pensjonister, og de er ettertraktet som ledere

I dette kapitlet vil vi se nærmere hva rådmenn som slutter går til. Det viser seg nemlig at slett ikke alle fortsetter til de blir pensjonister. Vi skal se på årsakene til at de slutter i sine stillinger. Dels skal vi se hva de selv svarer og dernest se om det er statiske forhold som belyser fakta og forklaringer.

Vi vil på denne måten vise interesse for rådmennenes karrieremuligheter og om det er "push" eller "pull"-faktorer<sup>13</sup>, og når det eventuelt er det ene eller det andre. I forsøket på å skille mellom faktorer som trekker til seg og faktorer som støter ut, vil vi se om det er kjennetegn ved rådmennene eller organisasjonene eller samfunnet som kan bidra til å kaste lys over faktiske forhold.

Det er i tillegg til dette viktig å avdekke om det er særlige forskjeller mellom kvinner og menn i forhold til sluttårsaker, og om det alt i alt er slik at registrert turnover for rådmenn bør bekymre kommunene – eller om dette er en ganske naturlig rate som er nødvendig for at kommunene som organisasjoner skal fornye seg i takt med kravene fra omgivelsene.

### 5.1 Bakgrunnen til rådmennene som har sluttet

Av de 91 rådmennene som deltok i den første kvantitative undersøkelsen, er det 20 kvinner og 71 menn. Rådmennene som har sluttet i sin stilling, er fra 38 til 68 år, med en gjennomsnittsalder på 56,5 år. De hadde 11 års fartstid som rådmenn i gjennomsnitt. De som ble pensjonister, hadde vært rådmenn i 16 år.

Kvinnene som sluttet hadde vært rådmann i seks år i gjennomsnitt, mens mennene i vårt utvalg hadde vært rådmann i 13 år. Forskjellen er signifikant.

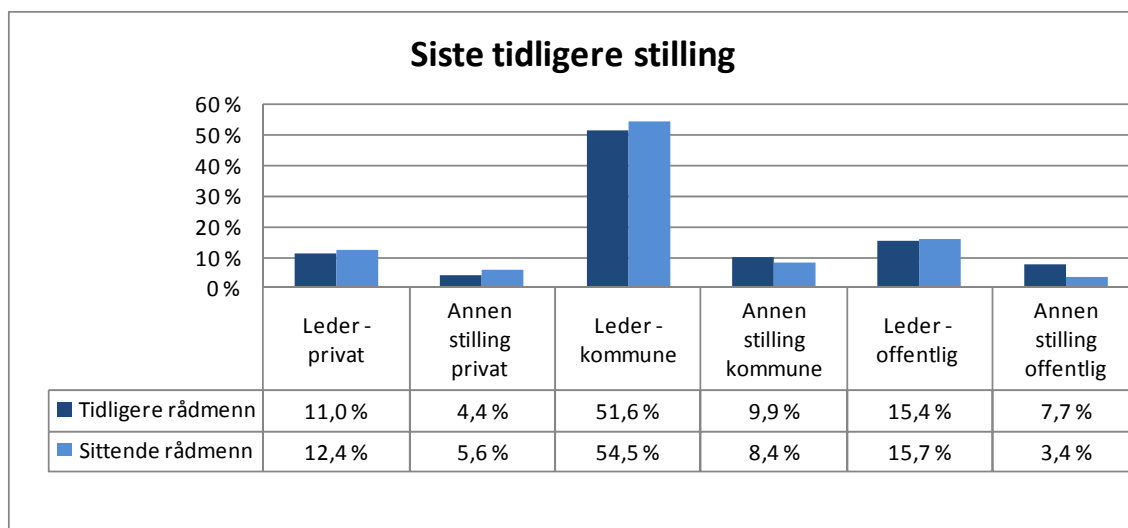
Ved fratredelse var kvinnene gjennomsnittlig 53 år og mennene var gjennomsnittlig 57 år. Forskjellen er ikke statistisk signifikant. Det er heller ingen signifikante, og heller ingen forskjeller i utdanningsnivå mellom kvinner og menn i denne delen av undersøkelsene<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> "Push-faktor": Angir i denne sammenheng interne krefter som støter rådmenn ut av rådmannsstillingen  
"Pull-faktor": Angir i denne sammenheng eksterne krefter som trekker rådmenn til seg

<sup>14</sup> Signifikanstesten av slo med minste mulige margin at en registrert forskjell i alder mellom kvinner og menn, på henholdsvis 53 og 57 år, var gjennomgående

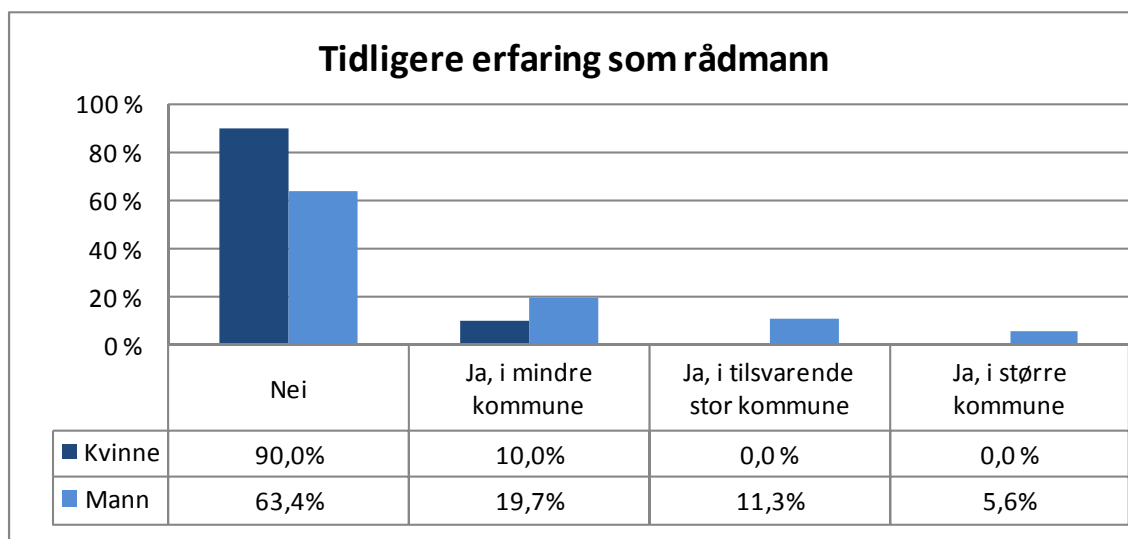




Figur 5.1-1: Stilling rådmennene kom fra, før de ble rådmenn.

Figuren ovenfor viser at det er godt samsvar mellom de tidligere rådmennene og sittende rådmenn i forhold til hvor de ble rekruttert fra. Over 50 % av rådmennene kom fra en kommunal lederjobb (rådmann, ass. rådmann, kommunalsjef eller virksomhetsleder). Ca.

15 % av de avgåtte rådmennene kom fra privat sektor, mens ca. 23 % kom fra ulike statlige stillinger (fra regionalt til departementalt nivå).



Figur 5.1-2: Rådmannserfaring.

Ut fra opplysningene fra de avgåtte rådmennene ser vi av figuren ovenfor at kvinnene i undersøkelsen i langt mindre grad enn mennene hadde erfaring som rådmann fra før de trådte inn i rådmannstillingen de nå har sluttet i. Av figuren kan vi også antyde at samtlige kvinner, og ca. 84 % av mennene, var på vei "oppover" i sin kommunale lederkarriere. 11 % av mennene stod på stedet hvil, mens 5,6 % var i en "nedtrappingsfase".

Det kan dermed være andre enn rent karrieremessige grunner til at rådmenn skifter kommune.

Bare to av de 91 respondentene hadde tidligere i karrieren vært ordfører eller varaordfører i en kommune. Dette er altså ikke noen vanlig karrierevei, men den forekommer.

## 5.2 Hvor går rådmenn når de slutter som rådmann?

Tabell 5.2-1 Hvor går rådmennene som har sluttet som rådmann, perioden 1.1.2007-1.5.2009.

Stilling/rolle	Antall	%	Valid %	Hovedkategorier %	Kjente Alternativer
<b>Pensjonist</b>	21	23,1 %	24,7 %	25,9 %	Pensjonist eller trygdet
<b>Annen trygd</b>	1	1,1 %	1,2 %		
<b>Rådmann i ny kommune</b>	17	18,7 %	20,0 %	42,4 %	Kommunal stilling
<b>Annen kommunal lederjobb</b>	9	9,9 %	10,6 %		
<b>Annen kommunal stilling</b>	10	11,0 %	11,8 %		
<b>Annen lederjobb i det offentlige</b>	7	7,7 %	8,2 %	8,2 %	Annen lederjobb off
<b>Lederjobb i privat virksomhet</b>	11	12,1 %	12,9 %	20,0 %	Privat sektor
<b>Selvstendig næringsdrivende</b>	2	2,2 %	2,4 %		
<b>Annen stilling i priv.</b>	4	4,4 %	4,7 %		
<b>Annet</b>	3	3,3 %	3,5 %	3,5 %	Annet
<b>Ikke oppgitt</b>	6	6,6 %			Ikke oppgitt
<b>I alt</b>	91	100,0 %	100,0 %	100,0 %	

I kommentarene vil vi forholde oss til de valide tallene der mangel på opplysninger er holdt utenom.

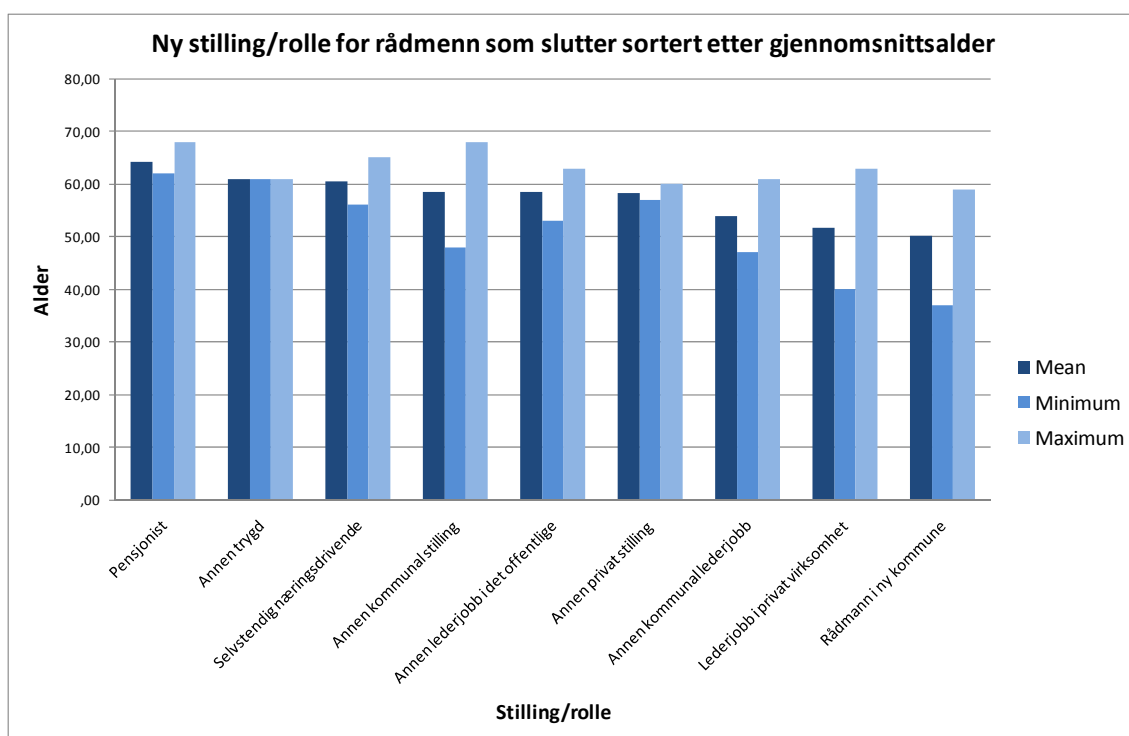
Vi ser av tabellen at ca. 25 % av rådmennene går av med pensjon/annen trygd.

42 % av rådmennene går til en annen kommunal stilling hvorav nesten halvparten går til ny rådmannsjobb i en annen kommune. Ytterligere 11 % av alle rådmennene går til en annen kommunal lederjobb. Dette betyr at vi må tro at mer enn 30 % går til en kommunal lederstilling. 11,8 % går til annen kommunal stilling, som kan bety at mange som synes det er litt for anstrengende å være leder, bruker sine kunnskaper på en mer optimal måte i en annen kommunal rolle. Her kan det også være enkelte som slutter et åremål for å gå inn i annen kommunal jobb.

Det er to andre grupper som går til lederjobber. 8,2 % går til en annen lederjobb i offentlig virksomhet og ca. 13 % går til lederjobb i privat virksomhet. Dermed er det hele 52 % som oppgir at de går til en ny lederjobb.

Blant dem som har oppgitt Annet, er det noen som studerer og noen som har avtalt etterlønn, eller begge deler.

Det viser seg at valget som rådmennene gjør er noe knyttet til alderen. Vi har beregnet gjennomsnittsalder for hver av de kategoriene som er oppgitt, og vist maksimumsalder og minimumsalder for rådmenn i hver gruppe. Resultatet er angitt i figuren nedenfor.



Figur 5.2-1: Ny stilling/rolle for rådmennene som har sluttet sortert etter fallende gjennomsnittlig alder for gruppene.

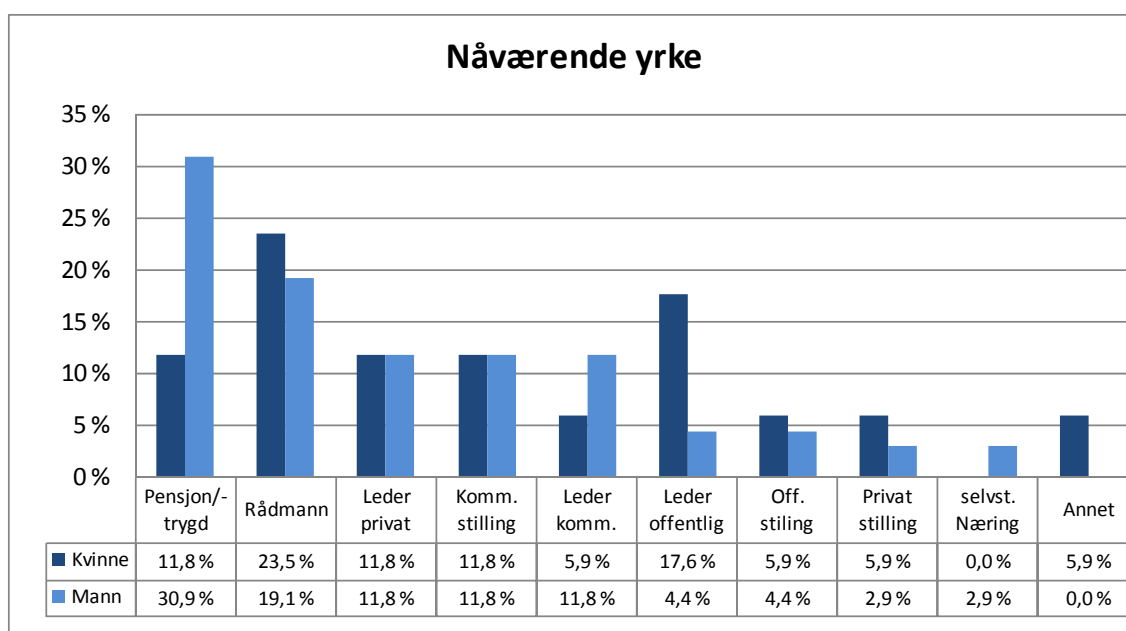
Vi ser av figuren at det som ventet er de eldste som blir pensjonister og de nest eldste som inntil videre blir trygdet på annen måte. De yngste, med gjennomsnittsalder under 50 år, fortsetter som rådmenn i annen kommune. De som blir ledere i private virksomheter, er noe eldre. Derne ser vi at neste gruppe går til kommunale lederjobber. For dem som nærmer seg 60 år, ser det ut til at annen stilling i det private næringsliv kan være av interesse, men denne gruppen er ganske liten. Ellers ser det ut til at dette kan være en vanlig alder for overgang fra kommunen til annen offentlig lederjobb.

De som går til annen kommunal stilling, nærmer seg i gjennomsnitt 60 år, men det er stor spredning i alderen. Her kan det være mange som opplever at rådmannsjobben ikke er noe for dem, eller at de har behov for en mer definert og avgrenset jobb etter mange år i stillingen som rådmann.

Det var heller ikke mange som begynte som selvstendig næringsdrivende, men det viser seg at dette er en tilpasning som noen av de eldre velger.

### 5.2.1 Forskjeller mellom kjønnene.

Ca. 27 % er blitt pensjonister eller mottar annen trygd. Som figuren nedenfor viser, omfatter dette nesten 31 % av mennene og 12 % av kvinnene. Figuren viser også hvordan menn og kvinner fordeler seg ulikt til andre roller/stillinger.

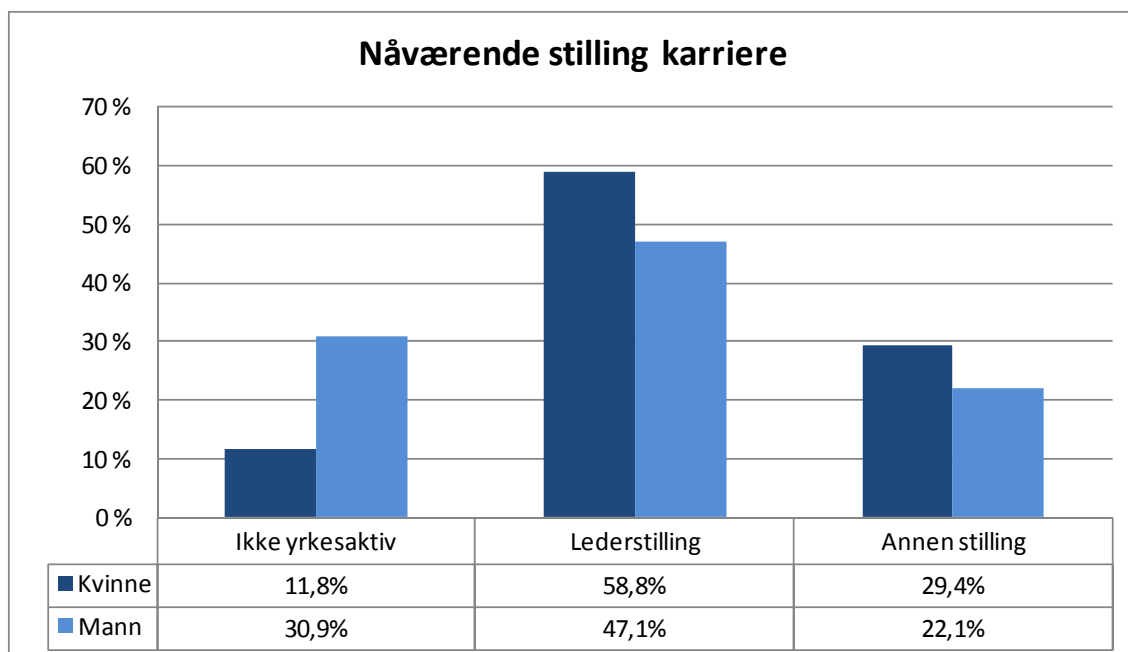


Figur 5.2–2: Videre karriere etter avsluttet rådmannsstilling.

Av figuren ser vi at 23,5 % av kvinnene, og 19,1 % av mennene, går til ny rådmannsjobb. Ut fra aldersfordelingen på de som blir rådmenn i ny kommune, virker dette helt logisk. Kvinnene er yngre, og de fortsetter i rådmannsstilling mer enn mennene. Det betyr at man kan være på vei videre i karrieren. Kvinnelige rådmenn går i mindre grad til annen lederjobb i kommunene, men de går langt oftere til lederjobb i annen offentlig stilling. Det kan bety at statlig sektor virker mer attraktiv for de kvinnelige rådmennene. Hele 23,5 % går over i offentlige stillinger utenom kommunene. For mennene er tilsvarende andel bare 8,8 %.

Det er klart at det er flere kvinner enn menn som er ansatt i offentlige stillinger. Det kan derfor være interessant å merke seg at det er like stor andel av kvinnene som av mennene som går til lederstilling i privat næringsliv. Dersom vi korrigerer for pensjonister og trygdede, utgjør dette 17,1 % av mennene og 13,4 % av kvinnene. Bildet veies noe opp av at flere kvinner enn menn går til annen stilling i det private næringsliv.

Vi har sett nærmere på hvilke stillingstyper rådmennene som har sluttet, har gått til. Fordelingen er spesifisert for kvinner og menn.



Figur 5.2-3: Karrierevalg kvinner og menn.

Dersom vi som i figuren ovenfor ser på de mer personlige karrierevalgene, ser vi at nærmere 60 % av de kvinnelige rådmennene, og nærmere 50 % av de mannlige, fortsetter som ledere. Det vil derfor kunne slås fast at rådmannsjobben er merittterende, og den legger grunnlaget for en videre lederkarriere. Dette kan være verdt å merke seg for alle politiske toppledere. Forskjellen mellom kvinner og menn skyldes i stor grad alder. Dette gjenspeiles også av hvor mange som ikke lenger er yrkesaktive, der det er tre ganger så stor andel menn som kvinner.

Spørsmålet er dernest hva det er som driver prosessene. Vi skal se nærmere på det i neste kapittel.

### 5.3 Viktigste grunner til å slutte

Vi har spurt de tidligere rådmennene om hva som var den viktigste grunnen til at de valgte å slutte i sin stilling. Det viser seg at respondentene svarer svært ulikt på dette spørsmålet. Respondentene har vurdert ulike mulige grunner etter hvor stor betydning disse grunnene hadde for dem selv. Vi har benyttet faktoranalyse ("Dimension reduction" i SPSS) for å se om det er en grad av samvariasjon mellom de ulike begrunnelsene for at man gikk ut av sin rådmannsstilling, men kan ikke finne statistisk belegg for dette. De ulike årsakene som er gjengitt i tabellen nedenfor, må derfor sees som relativt isolerte sluttårsaker.

Det er likevel av interesse å bemerke at en konstruert faktor bestående av spørsmålet om samarbeidsproblemer med ordfører og spørsmålene som omfatter jobbinnhold – det vil si graden av rutinearbeid, lite faglig utfordring og forventningene til rollen som rådmann – bare så vidt faller under vår grense for en statistisk godt begrunnet faktor<sup>15</sup>. Det kan derfor være belegg for å hevde at samarbeidsrelasjonen til ordfører, i alle fall i noen grad, påvirker jobbinnholdet i rådmannsrollen og derfor kan sees som en del av jobben som rådmann. Man kan imidlertid være i tvil om det lar seg gjøre å finne ut hva som eventuelt skulle være avhengig og uavhengig variabel. En samvariasjon er imidlertid påvist.

<sup>15</sup> Cronbach's Alpha > 0,7

Det er ikke avdekket kjønnsforskjeller i oppgitte sluttårsaker blant rådmennene i undersøkelsen. Det samme gjelder kommunestørrelse.

Tabellen nedenfor viser at det er et sammensatt bilde som kan tegnes av rådmennenes overveielser før de sluttet. En faktor som "Oppnådd aldersgrense", blir ikke oppfattet som absolutt og relevant for å slutte som rådmann. Vi vet for eksempel at ca. 27 % av rådmennene som sluttet i rådmannsstillingen gikk av med pensjon. Likevel oppgir bare 45 % at dette ikke var en relevant faktor. De ville kanskje helst ikke sluttet, men tok dette i betraktning sammen med andre forhold som var viktigere.

I tabellen nedenfor har vi rangert de hyppigste sluttårsakene etter opplevd relevans, det vil si at andelen som har svart at en gitt problemstilling *ikke* var relevant i deres beslutning om å fratruke stillingen. Vi ser at de fleste faktorene vurderes som helt uten relevans for 30–50 % av rådmennene.

Tabell 5.3-1: Oversikt over ikke-relevante forhold sett fra den enkelte respondent.

Sluttårsak	Ikke relevant
Hensyn til egen familie	18,8 %
Lønn	28,7 %
Samarbeidsproblemer med ordfører	30,0 %
Samarbeidsproblemer med politisk ledelse forøvrig	32,1 %
Annerledes rolle en først antatt	32,9 %
Lite faglig utfordrende	33,8 %
For mye rutinearbeid	33,8 %
Samarbeidsproblemer med ansattes organisasjoner	35,0 %
Samarbeidsproblemer med nærstående ledere	37,5 %
Rekruttering til annen attraktiv stilling	40,5 %
Oppnådd aldersgrense	45,2 %
Ønske om å bo et annet sted	46,2 %
Slutt på åremål	63,0 %

I tabellen ovenfor ser vi at hensynet til egen familie bare i mindre grad oppgis som en irrelevant problemstilling i beslutningsprosessen. Vi kan dermed hevde at hensynet til familien var av en viss relevans for over 80 % av rådmennene. Likeledes ser vi at lønn og samarbeidsproblemer med politisk ledelse i nærmere 70 % av tilfellene tillegges en viss vekt.

Vi har presentert betydningen av de ulike faktorene gitt at de er relevante i Tabell 5.3-2. Vi ser av tabellen at det er rekruttering til ny stilling som er den mest vanlige sluttårsaken. Over 62 % av de rådmennene dette gjaldt, oppgir dette som en vesentlig faktor. Hensynet til familien og oppnådd aldersgrense er også faktorer som ofte er tatt med i beslutningsprosessen.

Av faktorer som i større grad kan påvirkes av kommunene, er det særlig samarbeidsproblem med politisk ledelse, lønn og faglig utfordring som skiller seg ut. Her ser vi altså at forhold i organisasjonen kommer sterkt inn, og at det særlig synes å gjelde forholdet først og fremst til ordfører.

De andre spørsmålene kan etter en slik vurdering oppfattes som relativt uvesentlige. Det er imidlertid slik at rådmenn tenker flere tanker mer eller mindre parallelt, som man kunne se av Tabell 5.3-1.

Tabell 5.3-2: Sluttårsaker, gitt at problemstillingen var relevant\*.

	Lite eller ikke avgjørende	Både og	Noe eller helt avgjørende
<b>Rekruttering til attraktiv stilling</b>	37,5 %	0,0 %	62,5 %
<b>Hensyn til familie</b>	43,9 %	6,1 %	50,0 %
<b>Oppnådd aldersgrense</b>	47,8 %	4,3 %	47,8 %
<b>Samarbeidsproblem <sup>m</sup>/ordfører</b>	66,7 %	3,5 %	29,8 %
<b>Lønn</b>	63,8 %	8,6 %	27,6 %
<b>Samarbeidsproblem <sup>m</sup>/pol. ledelse</b>	64,8 %	13,0 %	22,2 %
<b>Lite faglig utfordrende</b>	70,4 %	9,3 %	20,4 %
<b>Slutt på åremål</b>	83,3 %	0,0 %	16,7 %
<b>Ønske om å bo et annet sted</b>	79,1 %	4,7 %	16,3 %
<b>For mye rutinearbeid</b>	79,6 %	7,4 %	13,0 %
<b>Samarbeidsproblem <sup>m</sup>/nærstående ledere</b>	80,4 %	7,8 %	11,8 %
<b>Annerledes rolle enn først antatt</b>	83,3 %	7,4 %	9,3 %
<b>Samarbeidsproblem <sup>m</sup>/ansattes org.</b>	92,5 %	3,8 %	3,8 %

\*Tabellen er rangert etter hvor avgjørende problemstillingen var i beslutningsprosessen. De som har oppgitt at problemstillingen ikke var relevant, er holdt utenfor.

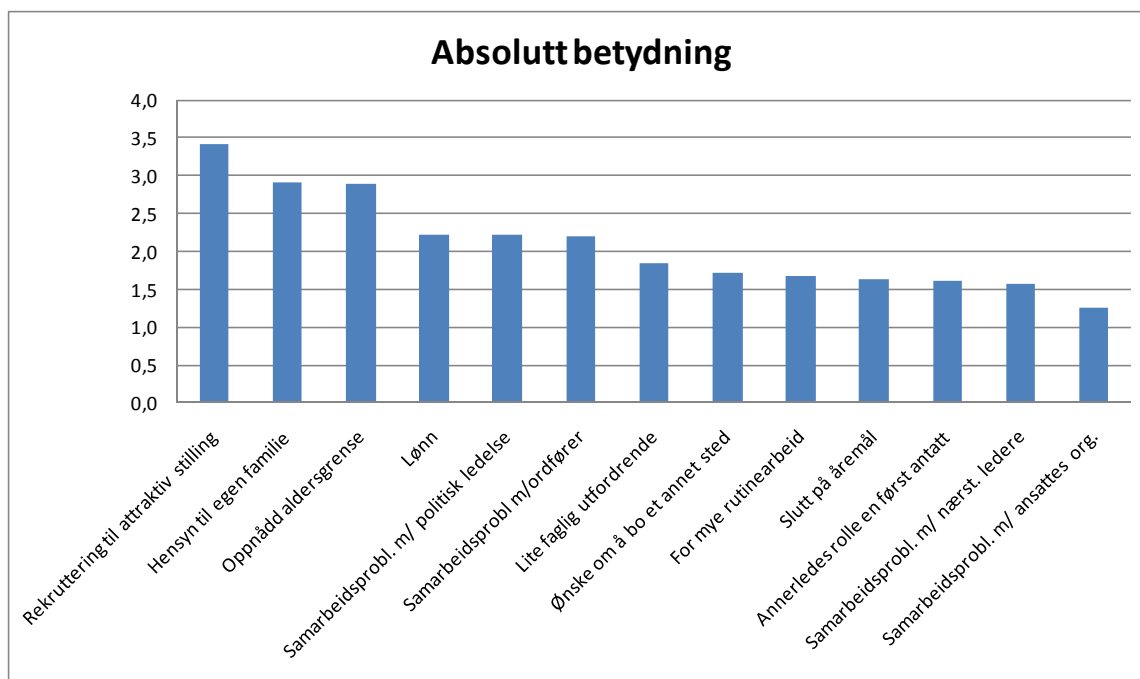
I tabellen ovenfor ser vi at over 92 % oppgir at de har en liten eller ikke avgjørende samarbeidsproblemer med arbeidstakerorganisasjonene. Det bare i underkant av 4 % som tillegger samarbeidsproblemet med ansattes organisasjoner særlig vekt i sin beslutning. Et visst "anstrengt forhold" til disse organisasjonene er dermed mer eller mindre akseptert, kan det se ut til.

### 5.3.1 Alternativ måte å lese svarene

For å kunne se hvilken relativ vekt, det vil si hvor viktig faktoren var isolert sett, gitt at den var relevant for den enkelte, har vi i figuren nedenfor gitt hver av problemstillingene omkring sluttårsak en verdi basert på hvor relevant faktoren var og på hvilken verdi de enkelte sluttårsakene er gitt.

Den tillagte vekten er konstruert på bakgrunn av verdien<sup>16</sup> respondentene har gitt faktorene og deretter dividert på hvor relevant denne vektete betydningen har vært. Vi ender dermed opp med et bilde over en absolutt betydning av hver enkelt faktor, og får dermed en noe annen rekkefølge for rådmennenes indre øye enn dersom vi kun ser på "rådata", som i Tabell 5.3-1 og Tabell 5.3-2 ovenfor.

<sup>16</sup> "Ikke avgjørende"=1, "Litt avgjørende"=2 ... "Helt avgjørende"=5



Figur 5.3-1: Graden av viktighet av de ulike faktorene i rådmennenes samlede vurdering i å fratre stillingen. N=91.

Av figuren ser vi nå at den første tolkningen kan modifieres noe. Det er stadig de samme tre faktorene som kommer på topp, og rekruttering til ny, attraktiv stilling er en suveren grunn til å slutte som rådmann. Derneft kommer hensynet til egen familie og oppnådd aldersgrense som to likeverdige grunner.

Av de faktorene som ligger nærmere kommunenes reelle påvirkningsområde, får vi nå tre til dels likestilte årsaker til å ville slutte i en rådmannsstilling. Den første er lønn, og de to andre er samarbeidsproblemer med øvrig politisk ledelse og ordfører. Det er i datamaterialet vanskelig å skille disse tre faktorene fra hverandre.

Kanskje kan man også vurdere om ikke kommunene også kan påvirke i hvilken grad hensynet til egen familie vil være utslagsgivende. Man kan kompensere ugunstig arbeidstid med lengre ferier. Det kan også bety noe om kommunen legger politisk møtevirksomhet i eller utenfor arbeidstiden. Et slikt valg vil imidlertid ofte styres av andre vurderinger.

Samarbeidsproblemer med ordfører og øvrig politisk ledelse dukker opp som årsak for ca. 30 % av rådmennene. Vi kan ikke her si om det er slik at de to forholdene utelukker hverandre eller om de alltid kommer sammen. Vi ser at rådmennene også kan ha samarbeidsproblemer med nærstående leder og ansattes organisasjoner som medfører at de vurderer å slutte, men dette vektlegges i langt mindre grad.

Man kan dermed være i tvil om hvor viktige samarbeidsproblemer er i forhold til de andre faktorene. Når man tar bort alle samarbeidsforholdene, kan det være enda noen grunner til å slutte. Grunnene er:

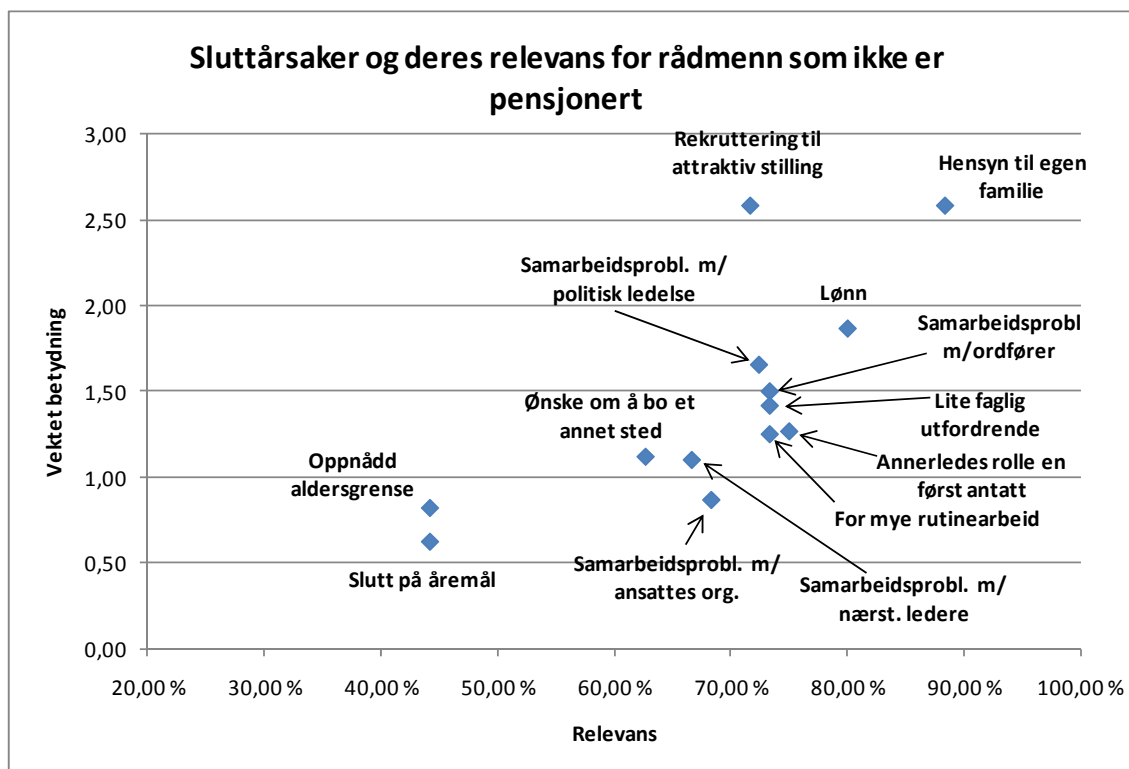
- Lite faglig utfordrende
- Ønske om å bo et annet sted
- For mye rutinearbeid

Helt til slutt kommer samarbeidsproblemer med ansattes organisasjoner.

Nedenfor gir vi et helhetlig bilde av "push- og pull-faktorene" slik de er angitt av rådmennene som har sluttet, og der relevansen er tegnet inn slik at man kan se både den relevansen de har og den styrken de enkelte faktorene har. Vi gjør imidlertid



oppmerksom på at antallet respondenter på dette nivået i analysen nærmer seg grensen for hvor mange respondenter det er meningsfylt å gjøre relativt kompliserte statistiske analyser på bakgrunn av<sup>17</sup>.



Figur 5.3-2: Vekting av sluttårsaker etter andelen rådmenn som har angitt viktighetsgrad, kun rådmenn som er yrkesaktive etter avsluttet rådmannsensgjement, N=62.

Oppsummert kommer vi etter dette til at følgende forhold kan være avgjørende for at rådmenn slutter:

1. Rekruttering til annen stilling
2. Hensynet til egen familie og oppnådd aldersgrense
3. Samarbeidsproblemer
4. Lønn
5. Annet

Her kan arbeidsgiver gjøre en god del endringer i rådmannens arbeidsbetingelser, slik vi har vært inne på tidligere.

#### 5.4 Sammenhenger mellom oppgitte sluttårsaker

En faktoranalyse basert på oppgitte sluttårsaker blant de som fremdeles er yrkesaktive, det vil si de 54 respondentene som har sagt at oppnådd aldersgrense eller slutt på åremål ikke var relevant for deres avgjørelse om å fratre stillingen, avslører at det er særlig to grupperinger av sluttårsaker med stor intern samvariasjon.

For det første finner en sterk samvariasjon mellom følgende tre sluttårsaker:

- Rekruttering til annen attraktiv stilling
- Lønn
- Hensyn til egen familie

<sup>17</sup> I statistisk litteratur varierer analyseminimum ofte mellom 30 og 60 respondenter, og der nærmere 200 respondenter i hver gruppering som sammenliknes, sees som ideelt

En standard korrelasjonstest (Pearson's correlation coefficient) viser at lønn skiller seg sterkere ut enn hensynet til egen familie i forbindelse med vurderingen av å slutte som rådmann. Funnet forsterker inntrykket av at rådmenn er attraktive i arbeidsmarkedet, og at lønn er en viktig faktor i beslutningen om å bytte jobb. Det virker rimelig at de som allerede har en god jobb vurderer hensynet til familien når de er motivert for å bytte arbeidsgiver.

For det andre ser vi videre at det er en veldig sterk samvariasjon mellom praktisk talt alle de øvrige alternative sluttårsakene. Vi oppfatter det slik at dersom en rådmann først begynner å føle seg litt ukomfortabel i sin stilling, så kan det skyldes at det er flere forhold som ikke virker tilfredsstillende. Vi forestiller oss at de fleste rådmennene fra tid til annen kommer i situasjoner med en form for misnøye eller mindre konflikter med nærmeste leder eller med politisk ledelse. Dette er uproblematisk å leve med dersom man ellers har full støtte. Det er først når flere samarbeidsrelasjoner blir litt vanskelig at situasjonen oppfattes som bekymringsfull. Det synes dermed logisk at det er samvariasjon mellom samarbeidsproblemer i forhold til flere parter som medfører at rådmannen slutter. Da vil selve stillingens innhold også oppleves som problematisk. Vi kan dermed ikke si om det er jobbinnhold eller samarbeidsrelasjoner som er utløsende for rådmennenes fratredelse. Dette bekrefter funnene for øvrig i vår undersøkelse som viser at suksessen for rådmennene i stor grad er knyttet til deres evne til å samarbeide – ikke bare med ordførere – men med alle de viktige aktørene i kommunene.

De konflikthistoriene vi er kjent med, indikerer at utløsende faktorer i hendelsesforløpene ofte er konflikter som man i og for seg må vente, men at de ikke blir balansert av tilsvarende støtte fra andre samarbeidsparter. Rådmennene vil da ofte kunne oppleve at rådmannsrollen var annerledes enn først antatt. Dersom vi benytter oss av en regresjonsanalyse<sup>18</sup> på sluttårsakene, og der variabelen "annerledes rolle enn først antatt" holdes som avhengig variabel, finner vi at variablene "lite faglig utfordring", "for mye rutinearbeid" og "samarbeidsproblemer med ordfører" forklarer over 80 % av variasjonen i variabelen. Dette er et høyt tall, og viser tydelig viktigheten av rolle og oppgaveavklaring for rådmann.

## 5.5 Stor eller liten gjennomstrømning i stillingene?

Både Baldersheim og Øgård, og Econ mente at de hadde funnet at det var avtakende turnover i deres studieperioder. De hadde begge gjort det funn at rådmennene ble eldre i løpet av analyseperioden. Econ fant dessuten at kvinnelige rådmenn var litt yngre enn sine mannlige rådmannskolleger. Vi har funnet at rådmennene er blitt tre år eldre siden 1997.

KS gjennomførte en telling av rådmenn som har sluttet i løpet av de siste 28 måneder fra 1.1.2007 ved hjelp av fylkeskretsene. Listen inneholdt 144 navn. Det betyr at den gjennomsnittlige avgangen i denne perioden er 62 rådmenn pr. år. Følgelig skifter i gjennomsnitt 13,7 % av alle kommuner og fylkekommuner rådmann hvert år. Det går dermed ca. 7,4 år mellom hvert skifte i hele kommunesektoren. Det er dessuten noe lenger enn en vanlig åremålsperiode.

Sammenliknet med større bedrifter ser det ut til at rådmannen varer noe lenger enn en bedriftsleder i næringslivet. Når det gjelder de store børsnoterte selskapene, ser det ut til at én av fem toppledere slutter hvert år. Dette tallet har vært ganske konstant de siste tre årene, men variasjonene er heller på oversiden. Kommunene har dermed lavere turnover enn de store bedriftene. Finansavisen meldte mot slutten av 2009 at alle bedrifter med mer enn fem mill. kroner i omsetning hadde en lederutskifting på

---

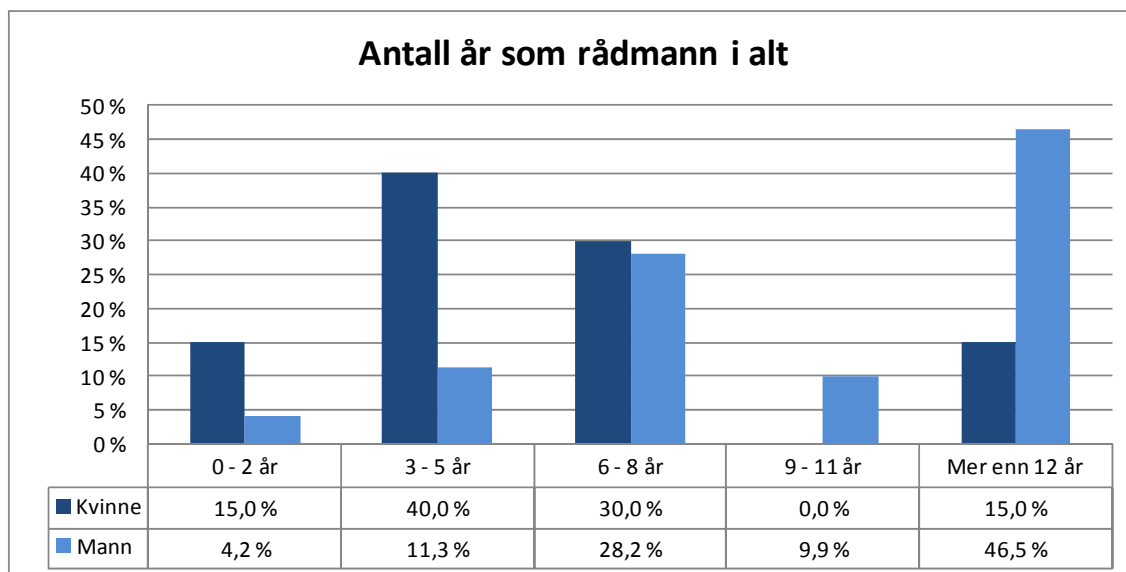
<sup>18</sup> Multivariat analyse i SPSS

3,5 % i løpet av 3. kvartal. Det gir bare litt større turnover enn det vi fant for kommunene hvis tallene kan oppfattes som representative for hele året.

Vi kan dermed si at kommunen har en turnover som en mindre bedrift. Vi ser at kommunen ikke lenger er et eget univers for ledere som nå har bedre utdanning enn før og kan velge andre arbeidsgivere. Selv om universet er blitt større, registrerer vi likevel en lavere turnover enn Econ gjorde for periodene 2002–2006. Turnover kan ha virkning for rådmennenes aldring i rollen. I perioden 1987–1997 økte alderen med fire år på 11 år, mens den nå har økt med tre år på 12 år. Det tyder på at turnover er større enn i den perioden.

### 5.5.1 Forskjeller mellom menn og kvinner

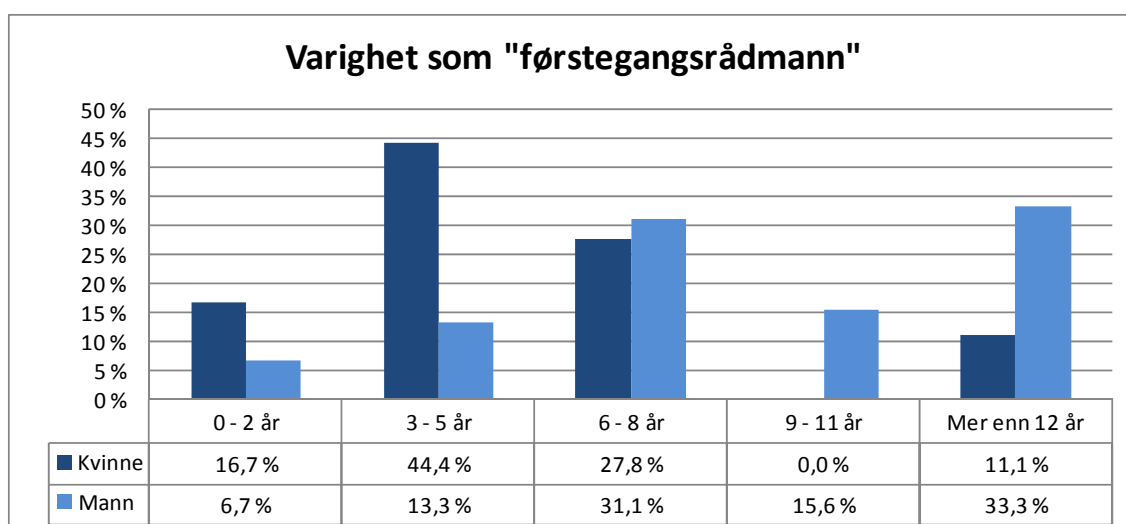
Blant de rådmennene som har sluttet i rådmannsstillingen, ser vi at de mannlige rådmennene har signifikant lenger rådmannserfaring enn de kvinnelige rådmennene.



Figur 5.5-1: Rådmannsansiennitet.

Figuren viser at 45 % av de kvinnelige rådmennene hadde fem år eller mindre erfaring som rådmann, mens bare 15 % av mennene har tilsvarende kort fartstid. Funnet kan være med på å underbygge påstanden om at kvinner "varer" kortere i kommunale lederstillinger, selv om 15 % av kvinnene har sittet i mer en 12 år. Funksjonstiden for respondentene er i gjennomsnitt 11,4 år. Her vil kvinnenenes relativt nylige innmarsj i rollen fra 1997 og utover bety en god del for tallene. Selv om de ikke hadde sluttet raskere enn mennene, ville det vært betydelige forskjeller i gjennomsnittlig fartstid.

Som vi skal se i neste figur forsterkes dette bildet dersom vi bare ser på "de nye" rådmennene, det vil si rådmenn uten tidligere erfaring som rådmann. Tallene i figuren omfatter 90 % av kvinnene og 63 % av mennene.

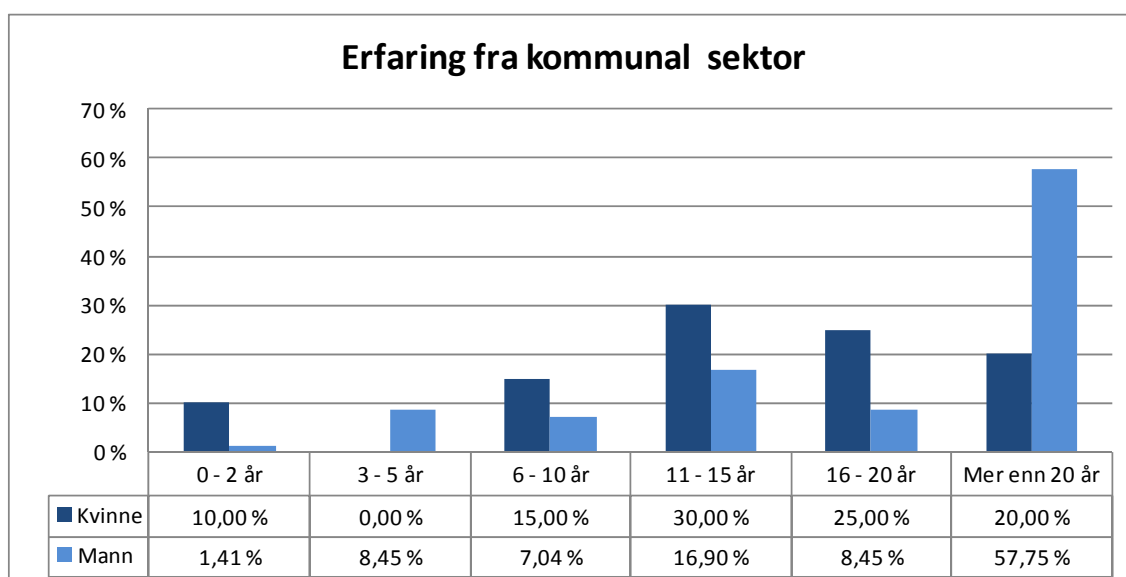


Figur 5.5-2: Antall år i stillingen som rådmann uten tidligere rådmannserfaring, sluttete rådmenn.

Figuren viser at kvinner varer signifikant kortere i en rådmannsstilling enn menn. Gjennomsnittlig fartstid "første gang ut" er på 5,11 år for kvinnene og 11,22 år for mennene i undersøkelsen. Vi vil dermed kunne si at funnene i Econ-rapporten i noen grad er bekreftet. Kvinner blir ikke så lenge i rådmannsstillingen som mennene. Ettersom rekruttering til annen stilling er viktigste grunn til å slutte, sier dette ikke noe om kvinners suksess som rådmenn, men at de til nå har sluttet som rådmann etter kortere tid.

Vi finner ikke den samme forskjellen mellom kvinner og menn som har tidligere rådmannserfaring, men dette skyldes trolig manglende datagrunnlag. Det er bare to av de 20 kvinnene i undersøkelsen som hadde erfaring som rådmann før de begynte i stillingen de nå har sluttet i.

En annen faktor som kan forklare kjønnsforskjellene i fartstid som rådmann, er kjennskap til kommunal struktur og kultur. Vi spurte derfor rådmennene om hvor lenge de hadde vært ansatt i kommunal sektor.



Figur 5.5-3: Antall år i kommunal sektor.

Som vi ser av figuren var 10 % av de kvinnelige rådmennene uten særlig erfaring fra kommunal sektor før de tok stillingen som rådmann. Bare 1,4 % av mennene hadde mindre enn to års erfaring fra kommunal sektor. Vi ser også at nesten 58 % av

mennene hadde mer enn 20 år i kommunal sektor, mens bare 20 % av kvinnene hadde så lang erfaring.

Gjennomsnittlig fartstid for kvinner var på ca. 16 år, mens tilsvarende tid for mennene var nesten 23 år. Man skulle ikke tro at disse forskjellene skulle slå ut vesenlig.

## 5.6 Tidligere undersøkelser

Prosjektgruppen har gjennomgått følgende studier i oppstarten av prosjektet:

- Vandringsmenn med sordin (Baldersheim og Øgård, 1999)
- Lederutfordringer i flate strukturer (NIBR og Rogalandsforskning, 2002)
- På samme lag – Samspillet politikk og administrasjon med vekt på rådmannens ledersituasjon (Utviklingspartner og FAFO, 2003)
- Gjennomslag – Kvinner i kommunal toppledelse (Drake, I.; Dahl Bryne, A.C mfl., 2005)
- Topplederne i kommunesektoren (Econ, 2007)

### 5.6.1 Vandringsmenn med sordin (Baldersheim og Øgård, 1999)

I undersøkelsen ble det påvist at nesten tre firedeler av alle kommuner hadde skiftet rådmann en eller flere ganger i løpet av en tiårsperiode (1987–1997). I løpet av en treårsperiode hadde omtrent en tredel av kommunene byttet rådmann. De registrerte en økning i gjennomsnittlig alder fra 45 til 49 år.

Det var større utskiftninger i de nordligste fylkene enn lenger sør, selv om det også finnes sørnorske distrikter med høy utskifting. Når de enkelte lederflyttingene granskes nærmere, er mønsteret i stor grad at flyttingene skjer fra nord til sør. Den høye utskiftingstakten i nord drives således av karriereveier som går fra nord til sør. Karrieren går også fra små til store kommuner og fra periferi til sentrum, både innen det enkelte fylke og på tvers av fylker og landsdeler.

Stillingene som rådmenn flytter til, er i overveiende grad innen offentlig sektor. Og for det meste er det fra en kommune til en annen at rådmenn flytter på seg når de skifter beite. Privat sektor er i en viss utstrekning mottaker av rådmenn, men det er litt under en femdel som går dit når de slutter i en kommune. Omtrent samme andel slutter på grunn av oppnådd aldersgrense eller dødsfall. Forskerne konkluderte med at utskiftingen var relativt høy selv om gjennomsnittlig tid i en rådmannsstilling syntes å ligge mellom sju og ni år i gjennomsnitt. De mente også å se at det var blitt mer turbulens omkring rådmannsstillingene i løpet av undersøkelsesperioden.

På spørsmål om hvorfor forgjengeren sluttet, svarte rådmennene oftere mot slutten av undersøkelsesperioden enn i starten at det var samarbeidsproblemer med folkevalgte eller medarbeidere. Den hyppigste grunnen til at rådmenn sluttet, var likevel ønsket om videre karriere, ofte i en større og mer sentralt beliggende kommune.

Rådmenn flest så på samarbeids- og tillitsforholdet til det politiske miljøet som en sentral suksessfaktor for jobbutøvelsen. Foruten bedre lønn ønsket rådmennene muligheter for faglig og personlig utvikling, slik som gjennom studie-, permisjons- og hospiteringsordninger.

Ordførerne overtok, etter forskernes vurdering, mer av dirigentens rolle – og det blir dermed ordførerens ansvar å finne en rollefordeling som gir rådmannen anledning til å yte det maksimale i det kommunale orkesteret.

Vi vil tilføye at det hører med i dette bildet at Stortinget vedtok ny kommunelov 25. september 1992. Her får rådmannen større ansvar for hele administrasjonen og ansvaret for å vurdere når en sak er ferdig utredet. Tidligere var det ordfører som

vurderte når en sak var klar til behandling. Rådmann mister samtidig den automatiske innstillingsretten til kommunestyret.

### 5.6.2 Lederutfordringer i flate strukturer (NIBR og Rogalandforskning, 2002)

Prosjektet omfatter alle sider ved kommuneorganiseringen, men det som sies om rådmannen, er i vår sammenheng særlig viktig. På sett og vis blir rådmannen den flate strukturens balansekunstner og kaospilot. Rådmannen opererer i et spenningsfelt av kryssende forventninger, og evnen til balansekunst avgjør i stor grad hvordan han eller hun lykkes. Det forventes at rådmannen skal

- delegere – men ikke miste oversikt eller styring
- fremelske selvstendighet – uten at det oppstår kaos
- ta ansvar for og fronte alt – selv om driftsansvar og myndighet er delegert
- iverksette politiske prioriteringer – uten å detaljstyre virksomhetene

Intern kulturbygging – det å bygge tillit og skape fellesskapsfølelse, lojalitet og ansvarsfølelse blant ledere og medarbeidere – fremstår som en vel så viktig oppgave for den «moderne» rådmannen som det å innføre en variert meny av formelle styrings- og koordineringstiltak. Han eller hun må holde organisasjonen sammen og kunne inspirere til innsats og innovasjon. Rådmannen må kunne fremelske den kreative utfoldelse blant de ansatte, men må også ha evnen til å klargjøre og få gjennomslag for hvilke verdier og normer som utfoldelsen skal foregå innenfor. Rollen som kulturbygger øker rådmannens legitimitet og innflytelse – i likhet med det å være pådriver for utvikling, omstilling og modernisering.

I forhold til politikerne blir rollen som *tilrettelegger og navigatør* viktig. For rådmannen, som det sentrale kommunikasjonsknutepunktet mellom administrasjonen og politikerne, blir det viktig å skape tillit, informere og legge til rette for et effektivt samspill mellom politikk og administrasjon. Han eller hun må kunne navigere og skape en slags orden mellom politikkenes vesen og handlingslogikk og den administrative logikk slik at kommunene får en mer eller mindre fristilt og selvstyrt administrasjon.

Trolig vil rådmannens evne til å navigere og tilrettelegge ha betydning for om – og i så fall i hvilket omfang – det utvikles et spenningsforhold mellom politisk ledelse og administrasjon i den flate strukturen.

### 5.6.3 På samme lag – samspillet politikk og administrasjon med vekt på rådmannens ledersituasjon (Utviklingspartner og FAFO, 2003)

Prosjektet inneholdt en rekke aktiviteter og samarbeidsoppgaver med større undersøkelser om situasjonen i kommunene. Vi har hentet ut konklusjonene i anbefalingene slik de ble presentert 5. september 2003.

- Politisk ledelse må legge til rette for at administrasjonen lykkes som en effektiv forvalter, tjenesteyter og iverksetter av politiske vedtak.
- Administrasjonen må legge til rette for at politisk ledelse lykkes som et velfungerende lokaldemokrati, og herunder får optimale ledelsesverktøy for å styre og følge opp administrasjonen på et for politikerne hensiktsmessig nivå.
- Om samspillet i kommunen ikke er så godt som det burde, hviler det et tungt ansvar på rådmannens skuldre. Det er han/hun som må kartlegge svake punkter, og som på faglig grunnlag må bringe frem forslag til forbedringer/forbedringsprosesser.
- Han/hun kan ikke tillate seg å la være å bringe frem saker om spørsmål som trenger forbedring, og rådmannen har krav på å få den beste behandling av saken fra politiske ledelse.

- Om samspillet i kommunen ikke er så godt som det burde, er det ordførerens plikt å si fra – og å sikre at dette skjer i rett forum. Om det er administrasjonen eller de folkevalgte som opplever svakheter i samspillet, kan en ordfører forvente at administrasjonen foreslår forbedringer når forhold er avdekket/påpekt.
- En ledende politiker kan ikke tillate seg å la være å involvere seg i en slik sak. Alle må bidra til at saken resulterer i positive løft for utvikling av samspillet i kommunen.

Man kan si at konsulentene mente at det foreligger et moralsk imperativ som gjelder både politisk og administrativ ledelse. Man må samarbeide om løsningene.

#### 5.6.4 Gjennomslag – kvinner i kommunal toppledelse (Irmelin Drake, Anne Cecilie Dahl Bryne mfl., 2005):

Prosjektet var et FoU-prosjekt med undersøkelser og analyser som ble gjennomført parallelt med KS' kandidatnettverk for å få flere kvinner i kommunal toppledelse. På bakgrunn av det ga prosjektet blant annet følgende råd til kvinner som vurderer å søke rådmannsjobber:

- Stol på at du er kompetent nok. Du må ikke sammenlikne deg med en ideell forestilling om hva en rådmann trenger av kompetanse – men snarere med dem som i praksis besitter stillingene.
- Grip muligheten – og gjør det nå. Når passer det helt å søke på og takke ja til en rådmannsstilling? Det kan være lett å slå seg til ro med at "det passer bedre om tre år", eller "jeg gjør det når rådmannsstillingen i nabokommunen blir ledig". Men da kan toget være gått – for akkurat deg.
- Skaff deg et godt renommé. Nettverk og gode relasjoner er en forutsetning for at andre skal spre ditt gode navn og rykte. Men i tillegg kan det være nyttig å bli tydelig på hva du har å by på og hva du har prestert. Virkemidler som historiefortelling og personlig markedsføring bidrar til at flere får vite om deg og at du har mer kontroll på den informasjonen som kommer ut.
- Bli en støttespiller for andre kvinner. Det kan innebære å spre andre kvinners gode navn og rykte, hjelpe dem på ulikt vis med informasjon, materielle eller immaterielle ressurser, være coach i søkeprosesser osv.
- Skap allianser til menn og andre støttespillere. Du trenger støttespillere på mange plan. Bli en hjelper for andre, men sørg også for at du benytter hjelp fra dem. Skap allianser, og bruk dem.
- Iverksett selvledelse. Tren deg i ferdigheter og holdninger som kan bli påkrevd i en rådmannsstilling. Meld deg på eventuelle topplederprogram og nettverk.

Man argumenterte i tillegg ut fra demokratiske og likestillingsmessige betraktninger for at en større andel rådmenn burde være kvinner.

#### 5.6.5 Topplederne i kommunesektoren (Econ, 2007)

Econ gjennomførte en undersøkelse av turnover for rådmenn 2002–2007, og så her nærmere på kvinneandelen basert på PAI-registeret ut fra KS' mål om balanse mellom kvinner og menn i rådmannsstillingene. Kvinneandelen i rådmannsstillingene i primærkommunene økte fra 13 % i 2004 til vel 18 % i 2007. Det er også mer vanlig for kvinner å være fylkesrådmann.

Kvinneandelen blant nytilsatte rådmenn i primærkommuner økte betydelig de siste årene.

I perioden 2003–2004 var 23 % av de nytilsatte kvinner. I perioden 2005–2006 hadde andelen økt til 38 %. Den ble noe redusert frem til perioden 2006–2007, til 36 %.

Nytilsatte kvinnelige rådmenn sluttet raskere enn menn. Av de nytilsatte kvinnelige rådmenn fra perioden 2002–2003 var bare 44 % fortsatt i rådmannsstillingen etter ett år. For menn var den tilsvarende andelen 65 %. Etter fire år var bare 12 % av kvinnene fortsatt i rådmannsstillingen, mens dette gjaldt 36 % av mennene. Kvinneandelen blant rådmenn økte etter 2004, men den var betydelig lavere enn kvinneandelen blant nytilsatte rådmenn. Hvis dette holder seg i tiden fremover, vil det bidra til økt samlet kvinneandel blant rådmenn, konkluderte Econ.

Turnover for rådmenn ble beregnet til noe over 25 % i 2003 og sank fra 2003 og utover i perioden til ca. 20 % i 2006. Kvinnene hadde lavere lønn enn mennene i 2003, men forskjellen ble redusert i perioden.



## 6 Råd og anbefalinger

Vi vil her prøve å oppsummere våre råd med sikte på at kommuner, rådmenn og KS kan bidra til at kommunenes omdømme blir enda bedre.

### 6.1 Kommunene som arbeidsgiver

Det er åpenbart at en kommune som skal styres av politikere med helt andre mål enn å lede en stor organisasjon, kan komme opp i en rekke organisatoriske problemer. Dette er dels løst ved at det er laget lover og retningslinjer og dels ved at kommunene har en interesseorganisasjon som finner løsninger for felles spørsmål og bidrar til å utvikle en organisasjonsmessig praksis.

Selv en liten kommune er en stor virksomhet. Lederarbeidet er viktig, og det forutsettes at man bruker tid på å definere rollene for administrativ leder slik at arbeidsdelingen er klar og at alle parter forstår den. Det er viktig at kommunene legger forholdene til rette slik at rådmannen kan være leder. Man må ha så stor ledelse at rådmannen ikke trenger å produsere saker om kvelden etter å ha ledet organisasjonen hele dagen selv om kommunen er ganske liten.

Det ser ut til at en del konflikter med rådmennene kunne vært unngått om man hadde brukt noe mer tid på prinsipielle avklaringer. Politikerne kan være mer raus med anerkjennelsen til rådmennene, slik de anerkjenner hverandre.

Undersøkelsen peker i retning av at mange av kommunene opptrer svært profesjonelt, men at en del opptrer mindre profesjonelt enn man kunne vente og ønske når det gjelder forholdet til rådmannen. Dette gjelder særlig ved:

- ansettelse
- arbeidsavtaler
- oppfølgingssamtaler og
- forberedelse av mulig sluttsituasjon.

Problemstillingen ved ansettelse knytter seg mye til spørsmål om forventninger som ikke blir avklart. Selv der man snakker lenge med hverandre, ser det ut fra våre målinger ut til å foreligge til dels store ulikheter i oppfatningen mellom rådmenn og politiske ledere om hva som ble sagt og hva som blir oppfattet. Kommunene har som regel en kravspesifikasjon når det gjelder hva rådmann skal være. Det viser seg derimot at det er mer uklart hva kommunen mener at rådmannen skal gjøre.

Ved manglende arbeidsavtaler kan forventningene lett bli for mange og for store. Her er det viktig at forståelsen av hva mål og resultatstyring betyr i praksis er samstemt. Det er også grunn til å drøfte hvilke forventninger om videre delegering av fullmakter som er mulig og ønskelig.

Ved oppfølgingssamtaler er det viktig at rådmannens tilknytning og forpliktelser til arbeidsgiver sikres bedre enn ved en ikke-protokollført samtale med ordfører. Det gjelder både forankringen i den politiske ledelsen og utviklingen av felles forståelse av hva rådmannen skal levere.

Sluttavtaler oppfattes som mindre aktuelt i kommunene ut fra våre data. Bare 11 % av rådmennene som svarte hadde sluttavtaler. Mange rådmenn slutter ganske fort og ganske brått likevel. Vi tror at slike hendelsesforløp ofte kunne vært unngått med bedre forarbeid, ettersom det kan se ut til at det er nær sammenheng mellom bruk av profesjonell hjelp i ansettelsene og den anerkjennelse rådmannen blir til del fra politisk ledelse. Vi oppfatter det slik at rolledelingen mellom politisk og administrativ ledelse som regel drøftes grundigere når man engasjerer eksterne rådgivere ved

ansettelsene. Grundige drøftinger av roller og relasjoner bør finne sted også når kommunene ikke bruker ekstern bistand.

## 6.2 Rådmenn og rådmannskandidater

Rådmannsjobben er ingen liten oppgave selv om kommunen er liten. Ingen må tro at arbeidet kan gjøres tilfredsstillende dersom ikke forholdene for øvrig legges godt til rette. Man har betydelig grad av ubekvem arbeidstid og en dagsorden som styres av mange andre og med et betydelig mediepress.

Rådmannsstillingen medfører betydelig eksponering og betydelig arbeidsinnsats. Alle som lar seg tiltrekke av en stilling som rådmann, bør tenke godt gjennom om det er bedre å la være å søke – dels av hensyn til seg selv og dels av hensynet til egen familie.

Nytilsatte rådmenn kan undervurdere kravene til god økonomistyring. Politikere verdsetter god økonomistyring mer enn noe annet, men de tar den for gitt, og de bidrar ofte ikke til at dette arbeidet blir enkelt.

Rådmenn kan undervurdere kompleksiteten ved endringsprosesser.

Det er mulig at flere av rådmennene misforstår den politiske makt- og posisjonsretorikken som uttrykkes mellom enkeltpolitikere og politiske partier, slik at de føler seg mer berørt enn det som var ment. Det gjelder å være kalde på dette punktet. En del av det som sies har en annen adresse. Ordfører/møteleder bør sørge for at talerstolen skal brukes med forstand.

Rådmannen må kunne stille krav til politisk ledelse, slik at den fyller rollen som arbeidsgiver og sørger for bred forankring av lederavtaler, resultatkrav og lønnsstilpasninger.

Rådmannen bør ha fast stedfortreder som sikrer nødvendig forutsigbarhet, kontinuitet og ledelse ved rådmannens fravær – og bare da. En fast stedfortreder er imidlertid ikke synonymt med en stilling som assisterende rådmann.

Rådmenn vil ha stor nytte av en personlig rådgiver for å drøfte spørsmål man er i tvil om. Det er en fordel om vedkommende ikke er ansatt i kommunen.

## 6.3 Bedre balanse mellom menn og kvinner er mulig og sannsynlig

Undersøkelsen viser at kvinner nå utgjør ca. 18 % av rådmennene. Dette er en vekst siden 1997, men andelen vokser betydelig langsommere enn forutsatt. Ca. 38 % av dem som nå ansettes, er kvinner. Effekten av dette reduseres ved at mange kvinner forlater stillingene etter kortere tid enn mennene. Vi ser imidlertid en tendens til at kvinner i samme grad som menn fortsetter til en ny rådmannsjobb. Dette vil på sikt kunne gi som resultat at kvinneandelen langsomt kan nærme seg 50 %.

Kommunene må eventuelt legge bedre til rette for at kvinnes krav til en god arbeidsplass blir bedre tilgodesett. Ut fra de svarene vi har hentet inn ser det ut til at følgende tiltak kan ha betydning for at kvinner skal bli lenger i stillingene.

- Arbeidstiden må ikke hindre hensynet til egen familie i urimelig grad
- Kommunen kan legge til rette for kompetanseutvikling
- Folkevalgtopplæringen må forankres og tilpasses organisasjonens behov med sikte på større oppslutning og bedre resultater.

## 6.4 KS har noen oppgaver

KS har i mange år satt søkelyset på kommunene som arbeidsgiver. Dette er fremdeles en svært viktig oppgave. Kommunen trenger åpenbart støtte og kompetanse som det er naturlig for kommunens egen arbeidsgiverorganisasjon å bistå med. I denne undersøkelsen ser vi at mange kommuner kan bli bedre i spørsmål knyttet til styring og ledelse. Her har KS en betydelig utfordring. Det kan se ut til at ordførertrening og folkevalgtopplæring er to av de viktigste oppgavene. Kurs, møter og konferanser må være aktuelle og ha noe verdifullt innhold for alle deltakerne uavhengig av erfaring og ansiennitet i kommunen. Vi tror det er viktig at man ikke lager forenklete løsninger som anbefales uavhengig av kommunestørrelse og egne kommunale ressurser, men skisserer problemstillinger og prosessforslag som sikrer samhandling og kvalitet i den enkelte kommune.

## Vedlegg

## Tidligere rådmenn

		Belastning										I alt
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Belønning	10	1										1
	9			1			3	1	2			7
	8			1	2	1	4	1	5	1	2	17
	7						2	4	6	3		15
	6								3	1	1	5
	5					3	1	2	1	5	1	13
	4						1	1	5	3	2	12
	3							2	3	2	1	10
	2									2	1	3
	1								1			2
I alt		1	0	2	2	4	13	13	24	17	9	85

N=91 Ikke oppgitt = 6

## Nåværende mannlige rådmann

		Belastning										I alt
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Belønning	10											0
	9		1	1				1		3		6
	8			1	1	2	4		16	6		30
	7				1		8	5	6	6		26
	6					1	1	2	16	6		26
	5					1	1	2	1	7	2	14
	4				1			6	3	2		12
	3							6	5	7	1	19
	2								3	4	1	8
	1											0
I alt		0	1	2	3	4	14	22	50	41	4	141

N=160 Ikke oppgitt=19

## Nåværende kvinnelige rådmenn

		Belastning										I alt
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Belønning	10											0
	9									1		1
	8					1	1	1	2			5
	7					1		1		2	1	5
	6								1	1	1	3
	5					1		3	5	2	1	12
	4								1			1
	3							1		1		2
	2											0
	1											0
I alt		0	0	0	0	3	1	6	9	7	3	29

N=36 Ikke oppgitt=7

Alle nåværende rådmenn

	Belastning										I alt	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10		
10												0
9		1	1				1		4			7
8			1	1	4	5	1	18	6			36
7				1	1	8	6	6	8	1		31
6					1	2	2	17	7	1		30
5					2	1	5	6	9	3		26
4				1			6	4	2			13
3							7	5	8	1		21
2								3	4	1		8
1												0
I alt	0	1	2	3	8	16	28	59	48	7		172

N=200 I Oppg=28

Alle kvinner som har svart

	Belastning										I alt	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10		
10												0
9								1	1			2
8				1	1	2	1	3	1			9
7					1		2	3	2	1		9
6								1	1	2		4
5					1	1	3	5	4	1		15
4						1	1	1	1			4
3						1	1	1	1			4
2												0
1												0
I alt	0	0	0	1	3	5	8	15	11	4		47

N = 56 Ikke oppgitt = 9

Alle menn som har svart

	Belastning										I alt	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10		
10		1										1
9		1	2			3	2	1	3			12
8			2	2	3	7	1	20	6	2		43
7				1		10	8	9	9			37
6					1	1	2	19	7			30
5					4	1	4	2	10	3		24
4				1		1	7	6	4	2		21
3						1	9	6	9	2		27
2								3	6	2		11
1										1		2
I alt	0	2	4	4	8	24	34	66	54	12		208

N = 231 Ikke oppgitt =23