

1 Styrket toppledelse i kommunene

Rådmenn; turnover og likestilling

KS ønsket å få gjennomført en studie av kommunenes toppledelse med fokus på rådmannsrollen. Hva skal til for å lykkes? Hva er årsakene til turnover.

38 % av nyansatte rådmenn er kvinner. Likevel er kvinneandelen bare 18 % og den øker for tiden langsomt. Det har derfor vært en del av oppgaven å identifisere eventuelle forhold som kan belyse situasjonen og utviklingen.

1.1 Arbeidsopplegget

Vi har stilt spørsmål om hva som er sittende og tidligere rådmenns bakgrunn og motiver for å søke rådmannsstillingen. 210 sittende og 90 rådmenn som sluttet i 2007–2008 har svart på spørsmålene. Alt i alt har 1750 rådmenn, andre toppledere, toppolitikere og tillitsvalgte fra 300 kommuner svart på hva som er viktig for å lykkes som rådmann.

Vi har undersøkt forhold som kan påvirke arbeidssituasjonen til rådmenn og hvordan i hvilken grad rådmenn får belønning og anerkjennelse fra arbeidsgiverne. Vi har kartlagt karriereutviklingen for de rådmennene som har sluttet og spurt om deres motiver for å slutte.

Det ble innledningsvis i studien gjennomført intervjuer med 25 nyansatte og nylig fratrådte rådmenn/fylkesrådmenn (13 kvinner og 12 menn) for å sikre at relevante spørsmål ble belyst. Som et ledd i kartleggingen og evalueringen av funnene i prosjektet, har vi drøftet opplegg og funnene med rådmannsutvalget i Rogaland og gjennomført et særskilt dialogseminar med kvinnelige rådmenn.

1.2 Funnene

1.2.1 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 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 blir rådmenn. 12,7 % av kvinnene har tidligere rådmannserfaring, mens tilsvarende prosentandel for mennene er 38 %. Rådmenn har i gjennomsnitt 1,5 rådmannsstilling i karrieren. 64,7 % av rådmennene oppgir at de søkte rådmannsstillingen på eget initiativ, mens 35,3 % ble oppfordret til å søke.

Kommunene er svært ulike i størrelse og årslønn for respondentene varierer fra kr 515 000 til kr 1 200 000. Gjennomsnittet ligger noe over kr 700 000.

52,5 % av rådmennene har lederavtale med arbeidsgiver. 56,2 % av mennene og 43,8 % av kvinnene har lederavtale. 26 % av rådmennene er ansatt på åremål¹. Ca. 60 % av rådmennene bor i den kommunen hvor de er ansatt.

¹ Kravet til åremålsperiode er minimum 6 år (kommunelovens § 24)

1.2.2 Lokalsamfunnsutvikling og organisasjon motiverer rådmennene, men vi finner også andre motiver

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. Rådmannsstillingen oppfattes også som en mulighet for å flytte "hjem", enten for seg eller for sin partner/ektefelle. Noen sier at de søkte rådmannsstillingen fordi de behersker og trives i skjæringspunktet mellom politikk og fag

1.2.3 Rådmennene er attraktive som ledere. Gjennomsnittlig turnover er ikke urovekkende. Kvinner slutter raskere.

Turnover for rådmenn har de siste to årene har vært ca. 13,7 %. En rådmann blir gjennomsnittlig 7,3 år i sin stilling. Rådmennene har gjennomsnittlig 11 års fartstid som rådmenn. Kvinnene har gjennomsnittlig vært rådmann i seks år, mens tilsvarende rådmannserfaring for mennene er 13 år. De rådmenn som ble pensjonister, hadde vært rådmenn i gjennomsnittlig 16 år.

Selv om 38 % av de rådmenn som ansettes er kvinner, utgjør andelen kvinner i rådmannsstillingene likevel bare 18 %. Kvinneandelen blant rådmenn har økt fra 12 % i 2003 til 18 % i 2009. Det viser det seg at menn gjennomsnittlig har 8,31 år i stillingen og kvinner 4,75 år. Dette er den viktigste grunnen til at kvinneandelen fortsatt er så lav.

Kvinnene som sluttet i observasjonsperioden var gjennomsnittlig 53 år og mennene gjennomsnittlig 57 år. Vel 25 % av rådmennene som slutter, går av med pensjon/annen trygd. Dette gjelder 30,9 % av mennene og 11,8 % av kvinnene. Vel 42 % av rådmennene går til en annen kommunal stilling. 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. Dette gjelder 17,6 % av kvinnen og 4,4 % av mennene. Denne forskjellen er en av de få store forskjellene mellom kvinner og menn i materialet.

13 % går til lederjobb i privat virksomhet og med like store andeler kvinner og menn.

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.

Alderen betyr en del for den videre karrieren for rådmennene. De som blir rådmann i en annen kommune, er gjennomsnittlig 50 år. Etter hvert som alderen øker er privat virksomhet, andre kommunale lederjobber og annen offentlig lederjobb og annen stilling i kommune eller privat virksomhet mer aktuelle.

1.2.4 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 medvirkende årsak til at ca. 30 % av rådmennene slutter i rådmannsstillingen. Rådmennene kan også ha samarbeidsproblemer med nærstående ledere og ansattes organisasjoner. Forholdet til ansattes organisasjoner vektlegges i liten grad.

Det er en sterk samvariasjon mellom:

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. Når flere samarbeidsrelasjoner blir vanskelige, vil også stillingens innhold kunne oppleves som problematisk.

Kommunene kan redusere turnover ved å forbedre lønn, arbeidsvilkår og samarbeids spørsmål.

De rådmenn som bor i sin arbeidskommune, har ca. 2,4 år lenger ansiennitet som rådmann, enn de rådmenn som bor i annen kommune.

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. Ordførere gjerne vil begrense bruken av åremål, mens varaordførere og opposisjonsledere gjerne vil utvide bruken av åremål.

1.2.5 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 %².

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

Politikerne sier at de forventet store forbedringer eller god kontroll på alle rådmannens ansvarsområder ved ansettelse av ny rådmann.

1.2.6 Samarbeid og kommuneøkonomi er suksesskriterier for rådmannen

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.

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

Ordførere, varaordførere og opposisjonsledere 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.

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.

1.2.7 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.

53 % av rådmennene opplever balanse mellom belastning og belønning/anerkjennelse. 6 % av rådmennene opplever at belønningen/anerkjennelsen overgår belastningen, men

² KS: Kjønnfordeling alle ledere under rådmann (2009-tall):

Kvinner: 61,3 % (16 800)

Menn: 38,7 % (10 600)

det er færre kvinner enn menn i denne gruppen. 41 % av rådmennene opplever at belastningene er større enn graden av belønning. Det er prosentvis flere kvinner enn menn i denne gruppen.

De rådmenn som opplever høy belastning og lav belønning/anerkjennelse, er oftere å finne i små kommuner. Andelen rådmenn som opplever høy belønning/anerkjennelse og liten belastning, er oftest å finne i de mellomstore kommunene.

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

Det viser seg 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 og at de i større grad går til lederstillinger i annen offentlig virksomhet. Her har kommunene en jobb å gjøre.

Karrieremønsteret viser at også kvinnene i rådmannsstillinger er attraktive som ledere i arbeidsmarkedet både i privat og offentlig sektor. Kvinneandelen blant rådmenn er fortsatt lav. Utfordringen ligger i å gjøre arbeidsforholdene gode nok.

Kvinnelige rådmenn må ha lederavtaler og forholder seg til hele den politiske toppledelsen når det gjelder utviklingssamtaler. Det bør føres protokoll fra samtalen.

Den forskjellen vi har sett med hensyn til tidligere erfaring fra rådmannsrollen, ser ut til å bli utjevnet. Kvinneandelen vil trolig stige.

1.3 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 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 kan lett føre til stor belastning.

Rådmannen bør ha en formalisert lederavtale med sin arbeidsgiver. Det bør bidra til at det er balanse mellom de målene man skal arbeide mot, rådmannens ansvar og de virkemidlene rådmannen har til rådighet. Rådmannen bør ha fast stedfortreder. En ekstern personlig rådgiver som kan gi personlig og faglig korrektiv kan være til stor hjelp. De folkevalgte verdsetter god økonomistyring mer enn noe annet, men de tar det ofte for gitt at rådmannen håndterer dette ansvaret. Rådmannen har en viktig rolle å spille for å gjøre kommunens folkevalgte gode på dette området.

1.4 Råd til kommunene

Kommuneloven er tydelig når det gjelder rådmannens ansvar og myndighet. Det ser ut til at en del konflikter med rådmennene kunne vært unngått om man hadde fulgt reglene og brukt noe mer tid på prinsipielle avklaringer. Politikerne vil være tjent med å gi mer anerkjennelse til rådmennene når de gjør en god jobb.

En god del kommuner kan opptre mer profesjonelt når det gjelder:

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

Vi tror det kan være en fordel å ha formaliserte sluttavtaler selv om bare 11 % har det.

1.5 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. Vi tror det er viktig at folkevalgtopplæringen sikrer samhandling og kvalitet i den enkelte kommune. Arbeidet krever løpende fornyelse og tilpasning til kultur og tidsbilde. Kanskje bør man også vurdere noen intensive ordførerkurs med eksempler fra virkeligheten. KS kan spille en viktig rolle i arbeidet med å få flere kvinner til å søke seg til rådmannsstillingene og bidra med kurs og nettverk slik at de finner seg til rette.