

UiT

NORGES
ARKTISKE
UNIVERSITET

Rådmannsundersøkelsen 2013

Klassisk byråkrat eller administrativ entreprenør?

Delrapport fra NFR-prosjektet "De-collectivization of decision-making and the decline of a local mandate"

Tord Willumsen, Nils Aarsæther, Hilde Bjørnå, Marcus Buck



Rådmannsundersøkelsen 2013

- Klassisk byråkrat eller administrativ entreprenør?

1. Innledning

Denne rapporten tar for seg resultater fra en landsomfattende rådmannsundersøkelse som er gjennomført av forskere fra NFR-prosjektet “De-collectivization of decision-making and the decline of a local mandate” ved Universitetet i Tromsø.” Denne undersøkelsen inngår i en bred kartlegging og analyse av ledelsesforhold i norske kommuner, der nøkkelrollene er ”rådmann” og “ordfører”, og ikke minst, samspill og spenninger mellom politisk og administrativ ledelse. Rapporten har som formål å gi et oversyn over dagens “rådmannsfelt”, og dermed gi et grunnlag for å kunne følge opp med mer inngående analyser av lederskap og beslutningsfatning i kommunene.

Vi begynner med å rapportere data om hvem de norske rådmennene er, dvs. fartstid i stillingen, alder, kjønn og utdanning. Så presenterer vi en oversikt over hva rådmennene tenker om rådmannsrollen og hvordan en rådmann burde utforme rollen. Neste del handler om rådmannsrollen i praksis, dvs. i hvilken grad forventningene rådmennene hadde da de tiltrådte stillingen har blitt oppfylt, hva som er de viktigste utfordringene og begrensningene for deres virke som rådmenn samt kontaktmønstre og informasjonskilder.

Denne undersøkelsen inngår i en studie av både administrativt og politisk lederskap, og vi har derfor tatt med spørsmål der rådmennene blir spurt om ordførerrollen; hvordan *ordførerrollen* bør utformes, og hvordan rådmennene oppfatter ordfører i egen kommune.

De to følgende delene handler om i hvilken grad vil rådmennene mener at nettverk og partnerskap med private aktører er viktig for oppgaveløsning i ulike sektorer i deres kommune, og hvordan de mener at reell makt er fordelt og eventuelt har blitt forskjøvet i løpet av de siste årene. Til slutt oppsummerer vi funnene fra denne undersøkelsen under overskriften: “Den norske rådmannen: Rolle med betydelig spennvidde”.

Rapporten er resultat av en felles arbeidsinnsats fra medarbeidere i prosjektet. Forsker Tord Willumsen har hatt hovedansvaret for tilrettelegging av data i tabellform, og har også ført store deler av rapporten i pennen. Nils Aarsæther, Hilde Bjørnå og Marcus Buck utgjør resten av teamet som har bidratt til at vi gjennom denne rapporten har presentert det vi vurderer som de viktigste funnene fra denne undersøkelsen.

Tromsø, september 2014

Tord Willumsen – Nils Aarsæther – Hilde Bjørnå – Marcus Buck

2. Data og metode

Rapporten er basert på en survey rettet til alle norske rådmenn, eller Administrasjonssjefen i hver kommune, om man vil. Vi benyttet elektronisk spørreskjema gjennom Questback. Undersøkelsen ble sendt ut 23.05 2013 og avsluttet etter fire purringer den 13.08 2013.

Spørreskjemaet ble sendt til 424 rådmenn¹, og 212 av disse (50 %) besvarte undersøkelsen.

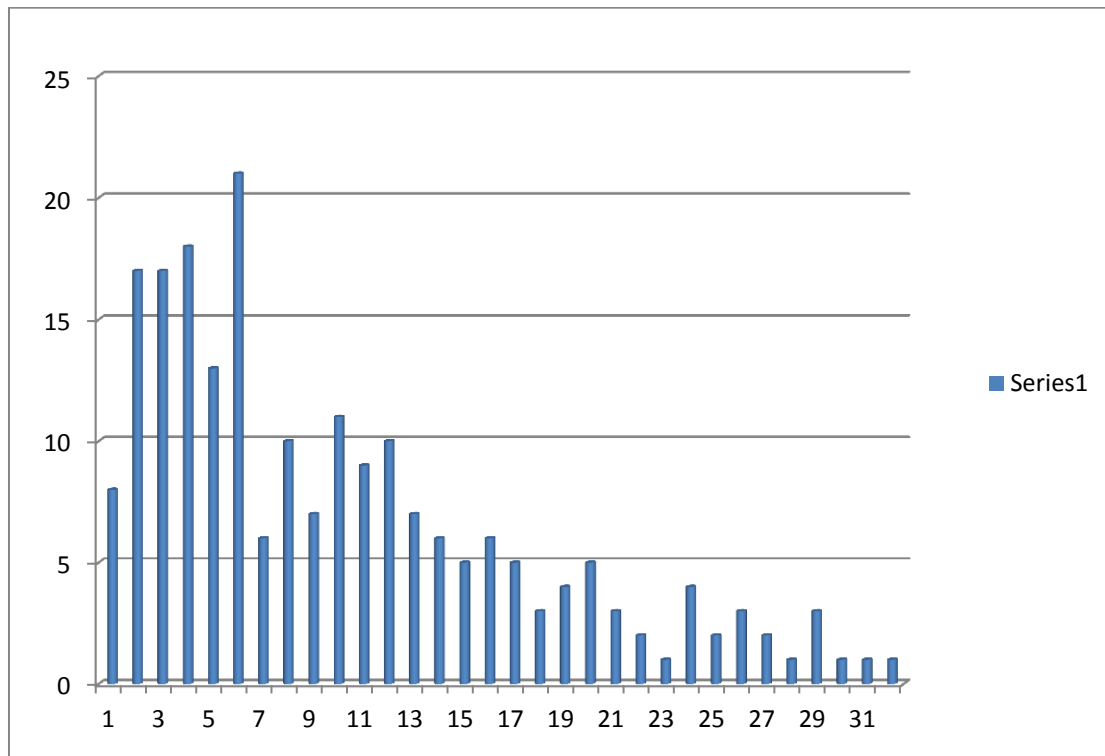
De aller fleste rådmennene besvarte samtlige spørsmål i spørreskjemaet. N (antall svarpersoner på det enkelte spørsmål) varierer mellom 202 og 212.

¹ Det var ikke mulig å finne epostadresser til fire rådmenn.

3. Hvem er rådmennene?

Det finnes ingen database som gir kontinuerlige opplysninger om rådmenn i alle kommuner, men denne gruppen har vært kartlagt flere ganger tidligere (Kjølholt 1992, Baldersheim og Øgård 1999).

Figur 1: Spørsmål 1 «Hvor mange år har du vært rådmann?»



Som figur 1 viser varierer rådmennenes fartstid fra de helt nyansatte til veteraner med over 30 års praksis i rådmannsrollen. Vi ser imidlertid en klar opphopning til venstre i figuren, og pr. 2013 hadde nesten halvparten (47 %) av rådmennene sittet mindre enn seks år. Gjennomsnittet er i overkant av 9 år, mens de rådmennene som har sittet lengst har over 30 år bak seg i stillingen.

Ingenting tyder på at rådmenn skiftes ut spesielt ofte, bare 28 % av rådmennene hadde sittet i mindre enn fire år. Til sammenligning byttes omtrent 50 % av ordførerne ut ved hvert valg (Buck og Willumsen 2012). Utskiftingstakten påvirkes av at mange kommuner ansetter rådmenn på åremål, og ikke i fast stilling.

Bakgrunnsdata fra undersøkelsen viser at rådmenn i gjennomsnitt har vært ansatt litt over ti år i den kommunen de nå leder. Dermed er det nærliggende å anta at mange kommuner rekrutterer rådmenn internt, eller at kjennskap til kommunen i form av tidligere ansettelsesforhold veier tungt ved ansettelse av ny rådmann.

Rådmannen er som regel en middelaldrende mann. Bare én av fire rådmenn i undersøkelsen var kvinne. Dette er ingen imponerende kvinneandel, men likevel vitner det om en sterk forandring de siste tiårene. Tidligere undersøkelser har rapportert en kvinneandel helt nede i 4

prosent (Kjølholt 1992), mens den noen år senere hadde steget til 7 prosent (Baldersheim og Øgård 1998). De siste 15 årene har altså kvinneandelen blitt firedoblet, noe som innebærer at det på 2000-tallet faktisk har vært litt av et gjennombrudd for likestilling når det gjelder rådmannsjobben, selv om det enda er et godt stykke igjen. Det må her også anføres at benevnelsen på stillingen i kommuneloven er den kjønnsnøytrale termen “administrasjonssjef” (Kommuneloven § 22).

Selv om de yngste rådmennene i undersøkelsen bare var 33 år gamle, var gjennomsnittsalderen hele 54 år. Den har økt betydelig. Sammenlignet med tidligere undersøkelser ser det både ut til at aldersspennet er noe redusert, samtidig som gjennomsnittsalderen har økt. For 15 år siden rapporterte Baldersheim og Øgård at respondentene i deres rådmannsundersøkelse var mellom 27 og 69 år gamle, og at gjennomsnittsalderen var 47 år (Baldersheim og Øgård 1998).

Omtrent tre fjerdedeler av rådmennene i vår undersøkelse hadde en høyskole- eller universitetsutdannelse på mer enn fire år. Bare én av rådmennene var ansatt uten høyere utdannelse.

Et av de kravene som ofte oppfattes som selvsagt i norsk offentlig forvaltning er at spesielt ledende tjenestemenn skal være politisk nøytrale (Jakobsen 1965). Det er derfor overraskende å se at halvparten av de norske rådmennene oppgir å ha vært medlem av et politisk parti. Gjennomsnittet for hele befolkningens deltagelse i politiske parti var i 2009 på 7 % (Haugen 2012:3). Halvparten av kommunestyrene har altså ansatt rådmenn som har partipolitisk bakgrunn. Dette kan ha flere grunner. Det kan for eksempel fremstå som opportunt å ansette rådmann med bakgrunn fra det politiske flertallet man tilhører, og det kan være at partipolitisk erfaring forstås som en kunnskapsmessig fordel. Partimedlemskapet hos *dagens* rådmenn begrenser seg imidlertid til 10 prosent. Fire av fem rådmenn med partipolitisk erfaring har altså meldt seg ut av partiet, og dermed signaliserer langt de fleste rådmennene et ønske om å bli opplevd som partipolitisk nøytrale.

4. Rådmennene om rådmannsrollen

Vi stilte to sett spørsmål om hvordan en rådmann *bør* utforme sin rolle. Først har vi spurt rådmennene om å vurdere grad av viktighet når det gjelder sju oppgaver. (Vi stilte nesten likelydende spørsmål om hvor viktige de samme oppgavene er for ordførere, slik at disse kan sammenlignes.) Svarene er rapportert i tabell 1 og 2. Vi stilte også ni spørsmål om rådmannens lederrolle. Disse spørsmålene er i større grad basert på allmenn lederteori, og rapporteres i tabell 3 og 4. Det er lett å tenke at alt er viktig. Vi har derfor bedt respondentene om å ta stilling til de ulike oppgavene både vurdert enkeltvis og vi har bedt rådmennene rangere de tre viktigste oppgavene innenfor hvert av spørsmålsettene. Rangeringen er rapportert i tabell 2 og 4.

I spørsmålsettet om grad av viktighet relatert til sju oppgaver blir rådmennene bedt om å tenke over rollen som rådmann generelt, altså uten referanse til akkurat egen situasjon. Det er imidlertid nærliggende å tro at svarene som framkommer i realiteten også vil være preget av egne erfaringer og utfordringene man står overfor i egen kommune.

Tabell 1. Rådmennenes vurdering av viktighet av sju innsatsområder. Prosent. N=206-212)

Spørsmål	Meget viktig	Viktig	Både og	Lite viktig	Ikke en rådmanns oppgave
41) Hvor viktig vil du si det er for rådmannen å få i gang nye tiltak i kommunen?	40	49	10	1	
43) Hvor viktig vil du si det er for rådmannen å fremme samarbeidet med nabokommunene?	63	35	3		
45) Hvor viktig vil du si det er for rådmannen å omorganisere administrasjonen?	39	41	19	1	
47) Hvor viktig vil du si det er for rådmannen å skaffe ressurser fra eksterne finansieringskilder?	41	50	9	1	1
51) Hvor viktig vil du si det er for rådmannen å skape en visjon for kommunen?	33	48	16	1	2
53) Hvor viktig vil du si det er for rådmannen å gjøre kommunens virksomhet kjent?	51	46	3		
56) Hvor viktig er det for rådmannen å sørge for kompetanseheving hos de ansatte i den kommunale virksomheten?	80	19	1		1

De første sju spørsmålene trekker frem noen av de mest sentrale oppgavene som kan knyttes til rådmannsrollen. Noen av disse utpreget interne (for eksempel det å omorganisere administrasjonen), mens andre viser til utadrettet virksomhet (for eksempel gjøre kommunens virksomhet kjent). To av oppgavene utpeker seg som de viktigste oppgavene: Høyest skåre oppnår «sørge for kompetanseheving hos de ansatte i den kommunale virksomheten», dette oppgir om lag 80% mens om lag alle de resterende ser det som “viktig”. Denne dimensjonen er tett fulgt av “fremme samarbeidet med nabokommunene”, der mer enn 95 % ser dette som en meget viktig eller viktig oppgave. Deretter følger arbeidet med “å gjøre kommunens virksomhet kjent” også over 95 %, men med lavere andel “meget viktig”. Begge disse siste oppgaver er utadrettet, men kan samtidig være tett forbundet med kommunens tjenesteproduksjon. Når det gjelder samarbeid med nabokommuner, antas dette i første rekke dreie seg om å organisere interkommunale tilbud på områder der en kan hente ut stordriftsfordeler (brann/redning, renovasjon osv.) eller på spesialiserte tjenesteområder der organisering av egen virksomhet vil føre til små og sårbare fagmiljøer. Men samarbeid med nabokommuner kan sjølsagt også dreie seg om regionalt utviklingsarbeid som ikke er lovpålagt eller del av den ordinære tjenesteproduksjonen. Når det gjelder dette med å gjøre kommunens virksomhet kjent, så er dette gjerne knyttet til kommunenes omdømmesatsing: Her gjelder det for kommuneadministrasjonen å få fram den store innsatsen som gjøres innenfor den servicen kommunene gir til befolkningen på områder som skole, barnehage og eldreomsorg og å fjerne fokuset på “nedskjæringer” og “kriser” som gjerne framkommer i media når det gjelder disse områdene. Dette kan styrke kommunenes omdømme utad og gjøre kommunen mer attraktiv for etablering av nye familier, bedrifter og etater (Wæraas og Bjørnå, 2011; Wæraas, Bjørnå og Moldenæs, 2014).

Nå skal vi ikke gjøre noe stort poeng av å diskutere de forskjeller i grad av viktighet som framkommer i denne tabellen, for slår vi sammen “Meget viktig” og “Viktig” ser vi at samtlige oppgaver oppnår skårer på over 80 %, og det er forsvinnende få som mener at en eller flere av de nevnte oppgavene er “Lite viktig”.

På to av områdene er det imidlertid en gruppe rådmenn (16 % og 19 %) som svarer “Både og”, og det gjelder “omorganisering” og “å skape en visjon”. Her er det noe overraskende at en del rådmenn ikke ser det som særlig viktig med omorganiseringer. Det er mer overraskende enn det at en del rådmenn vil være reservert mht. at de skal engasjere seg i det å skape en visjon for kommunen. Det å skape en visjon for kommunen må sies å være en utpreget politisk oppgave. Men her snakker vi om et klart mindretall: Hele 80 % av rådmennene mener at visjonsarbeid er en meget viktig eller viktig oppgave for en rådmann. Dette tyder på at rådmennene – eller et klart flertall av dem – ikke opplever det som problematisk å engasjere seg i det mange vil mene er en oppgave som politikerne bør ha hand om, uten innblanding fra den administrative ledelsen. På en annen side kan dette tyde på at rådmannen er sentral i arbeidet med å utvikle visjoner *for administrasjonen*, så som etiske standarder for åpenhet, inkludering, serviceinnstilling etc. og ser dette som en del av sitt arbeide. I praksis viser det seg også at rådmannen er svært sentrale i slike arbeider (Bjørnå 2014).

Når vi ber rådmennene om å rangere den viktigste, nest viktigste og tredje viktigste oppgaven, tegner det seg et annet bilde enn ovenfor: De to oppgavene som utmerket seg som viktigst da vi ba rådmennene om å vurdere hvor viktig hver enkelt oppgave er, sørge for kompetanseheving hos de ansatte i den kommunale virksomheten/ fremme samarbeidet med nabokommunene, fremstår her med klart ulik viktighet. Når rådmennene på denne måten blir presset til å prioritere, fremstår ikke lenger samarbeid med nabokommuner og det å gjøre kommunens virksomhet kjent som spesielt viktig. Dette illustrerer verdien av å stille prioriterings spørsmål. “Alle” rådmenn vil antakelig mene at nabokommunesamarbeid er svært viktig, likens det å kommunisere utad hva kommunen driver av virksomheter eller kan by på av etableringsfordeler, men dette kan vanskelig sies å være de helt sentrale eller mest tidkrevende oppgavene.

Tabell 2. Rangering (1-3) av de viktigste av rådmannens oppgaver, på 7 innsatsområder. Prosent. N= 207-212

	Viktigst	Nest viktigst	Tredje viktigst	Totalt
Å få i gang nye tiltak i kommunen	33	14	12	59
Å fremme samarbeidet med nabokommunene	2	21	24	47
Å omorganisere administrasjonen	11	13	11	35
Å skaffe ressurser fra eksterne finansieringskilder	2	7	10	19
Å skape en visjon for kommunen	16	5	7	28
Å gjøre kommunens virksomhet kjent	4	12	12	28
Å sørge for kompetanseheving hos de ansatte i den kommunale virksomheten	32	28	24	84
	100	100	100	

(Spørsmål. 58) Vi ber deg spesifisere de tre viktigste av rådmannens oppgaver (vennligst ranger fra viktigst til tredje viktigst)

Kompetanseheving hos de ansatte i den kommunale virksomheten (32 %) peker seg imidlertid også her ut som den oppgaven flest rådmenn mener er viktigst. Å få i gang nye tiltak i kommunen (33 %) kommer imidlertid høyest opp og er også vurdert høyt i tabell 1 om viktigheten av en oppgave. På tredjeplass kommer “å skape en visjon for kommunen”, med 16 %. Men det er få som rangerer visjonsarbeidet som nr.2 eller som nr.3, slik at bare omkring en fjerdedel av rådmennene har med dette som en av deres tre viktigste oppgaver. Dette kan tyde på at det er et segment, i rådmannsgruppa som sterkt ønsker å engasjere seg i “å skape en visjon for kommunen”, og andre undersøkelser kan tyde på at dette er en form for organisasjonsutvikling og omdømmearbeid overfor administrasjonen som først og fremst ivaretas av store kommuner (Wæraas *et al.*, 2014). Samlet sett er det liten tvil om at “kompetanseheving hos de ansatte” prioriteres svært høyt blant rådmannens oppgaver. Dette fordi det også er flest andre- og tredjeplasser på dette innsatsområdet. Her ser vi også en kontrast til “nye tiltak”, som vinner 1-prioritet-rangeringen med knapp margin, men som har en langt svakere skåre på andre- og tredjeplasser, sammenlignet med “kompetanseheving”. “Nye tiltak” er en klar nr. 2, samlet sett. På tredjeplass kommer som sagt “å skape en visjon” hvis man ser på gjennomsnitt og det som er rangert som viktigst. Ser man imidlertid gjennomsnittet i forhold til kategoriene nest viktigst og tredje viktigst, så kommer også

“samarbeid med nabokommunene” og “omorganisering av administrasjonen” ut med en svært sterk score.

Det innsatsområdet som taper mest oppmerksomhet fra rådmennene når vi bringer inn prioriteringer, er “å skaffe ressurser fra eksterne finansieringskilder”. Igjen står vi overfor en innsats som nesten alle (over 90 %!) vurderer som viktig, men som bare 2 % av rådmennene anser som det viktigste innsatsområdet når de blir bedt om å prioritere.

Bildet som tegner seg av “den norske rådmannen” så langt er ikke entydig mht. en dimensjon som går fra den entydige administrative posisjonen og over mot det som kan kalles “administrativ aktivisme”, altså til et ytterpunkt der innsatsen grenser opp mot det rent politiske. Oppslutninga om “å skape en visjon” kommer på tredje plass i kategorien “viktigst” (men dreier seg antakelig om et segment) og den høye skåren på “å få i gang nye tiltak i kommunen” peker i retning av administrativ aktivisme. Her er det nærliggende å anta at det sterke fokuset på et godt omdømme på kommunens serviceområder og innovasjon i offentlig sektor generelt, og i kommunal sektor spesielt, kan ha bidratt til å aktualisere dette innsatsområdet.

På den andre siden må “kompetanseheving” vel sies å være en klassisk-administrativ innsats i dagens moderne forvaltning (som skiller seg fra en tradisjonell byråkratisk type), sammen med omorganisering. Sterk orientering både mot egen organisasjon, men også mot kommunesamfunnet, er så langt den oppfatningen vi sitter igjen med når det gjelder forventinger til dagens rådmannsrolle.

Det andre settet av spørsmål er mindre grad spesifikt knyttet til rådmannsrollen, og i større grad basert på allmenn lederteori, der det tradisjonelt skilles mellom oppgaveorienterte, relasjonsorienterte og endringsorienterte ledere. Det består av ni spørsmål, tre indikatorer for hver av de tre ledertypene.

Rådmennene er her bedt om å uttrykke grad av enighet i forhold til sju utsagn om “viktigste oppgave”, og to påstander av typen “bør alltid”. Rent prinsipielt kan man forvente at svarpersonene bare ville si seg “helt enig” i ett av de sju alternativene her, ettersom det ikke kan være mer enn en “viktigste” oppgave. Men ser vi på fordelingen av svarene, er det tydelig at langt de fleste må ha hatt et avslappet forhold til akkurat dette. Mange oppgaver er oppført som “viktigst”, ut fra at man oppgir “helt enig”.

Tabell 3. Grad av enighet i påstander om rådmanns lederrolle. Prosent. N= 207-211

(Spm 105-114) Rådmannsrollen er en av mange lederroller i samfunnet og kommuneorganisasjonen. I hvilken grad er du enig eller uenig i de følgende utsagnene om rådmannens lederrolle:

		Helt enig	Delvis enig	Verken enig eller uenig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke
106	En rådmanns viktigste oppgave er å styre og koordinere det daglige arbeidet slik at det blir mest mulig effektivt	45	42	7	67	1	
107	En rådmanns viktigste oppgave er å styre kommuneorganisasjonen ved å fastsette, fordele og tydeliggjøre arbeidsoppgaver for de ansatte	34	45	12	7	2	
108	En rådmanns viktigste oppgave er å styre kommuneorganisasjonen ved å fastsette mål og standarder for arbeidsoppgaver og klarlegge hvilke resultater som forventes	61	33	6	1		
109	En rådmanns viktigste oppgave er å støtte og oppmuntre medarbeidere	39	52	9	1		
110	En rådmann bør alltid konsultere ansatte før det gjennomføres endringer som berører dem	57	35	5	3	1	
111	En rådmann bør prioritere å bruke tid på å vise oppmerksomhet og anerkjenne medarbeideres prestasjoner	59	35	5	1		
112	En rådmanns viktigste oppgave er arbeidet med å formulere visjon og overordnede mål	31	49	14	6		
113	En rådmanns viktigste oppgave er arbeidet med å omorganisere kommuneorganisasjonen	9	34	43	10	4	
114	En rådmanns viktigste oppgave er å initiere endringer i kommuneorganisasjonen	20	48	26	5	1	

Vi ser en sterk oppslutning om de tre første oppgavene, som vi har valgt som indikatorer på en oppgaveorientert leder. Det samme gjelder oppgavene knyttet til relasjonsorientert ledelse, mens endringsorientert ledelse ser ut til å bli noe mindre vektlagt av rådmennene. Det er vanskelig å anvende disse tallene i en videre analyse, ettersom rådmennene er såpass enige. Men også her ba vi rådmennene om å rangere oppgavene, og da avtegner det seg et klarere bilde:

Tabell 4. Rådmenns rangering av 9 oppgaver (i tabell 3) som hhv. “viktigst” og “nest viktigst” Prosent, N=207-211

(Spm 115) Hvilke av oppgavene over vil du rangere som viktigst og nest viktigst?

	Viktigst	Nest viktigst	Sum
Å styre og koordinere det daglige arbeidet slik at det blir mest mulig effektivt	26	17	43
Å styre kommuneorganisasjonen ved å fastsette, fordele og tydeliggjøre arbeidsoppgaver for de ansatte	11	12	23
Å fastsette mål og standarder for arbeidsoppgaver og klarlegge hvilke resultater som forventes	41	17	56
Å støtte og oppmuntre medarbeiderne	2	17	19
Å konsultere ansatte før det gjennomføres endringer som berører dem		5	5
Å vise oppmerksomhet og anerkjenne medarbeidernes prestasjoner	1	17	18
Å formulere visjon og overordnede mål	16	6	22
Å omorganisere kommuneadministrasjonen	1	1	2
Å initiere endringer i kommuneorganisasjonen	4	9	14

Ved svar på dette spørsmålet ser det ut til at rådmennene har tatt på alvor at ikke flere oppgaver kan være den viktigste, jfr. svarmønsteret i tabell 3. Rangeringen her er svært så konsistent med svarene som ble gitt på de ulike oppgavene enkeltvis, i tabell 3: Resultatorientering og effektivitetsorientering kommer nå ut som de klart viktigste oppgavene.

Så merker vi oss at de mer relasjonsorienterte oppgavene i svært liten grad når opp, nå når det skal prioriteres. Fra tabell 3 så vi at hele 39 % av rådmennene var “helt enig” i at det å støtte og oppmuntre medarbeidere var den viktigste oppgaven. Men i tabell 4, der svarpersonene må tenke over prioriteringer, blir bildet helt annerledes. Nå er det bare 2 % (av de 39 %) som står fast ved sin vurdering av at støtte og oppmuntring til ansatte er viktigste oppgave.

Det bildet som trer klarest frem her, er at norske rådmenn er svært oppgaveorienterte.

5. Rådmannsrollen i praksis

Fra å be rådmennene reflektere over viktige oppgaver og innsatser knyttet til rådmannsrollen på et generelt nivå, vil vi gå over til å presentere svar fra den delen av undersøkelsen som angår egen praksis, og i hvilken grad rådmennenes forventninger til rollen/jobben har blitt innfridd. Generelt svarer de aller fleste (over 80 prosent) at forventningene stort sett har blitt innfridd. 11 prosent mener til og med at forventningene har blitt mer enn innfridd, mens det er bare 6 prosent som sier forventningene bare i noen grad har blitt innfridd.

Dette innebærer imidlertid ikke at deres virke som rådmann er problemfritt eller uten utfordringer. Tabellen nedenfor viser i hvor stor grad rådmennene mener fire ulike momenter har virket negativt på deres virke som rådmann de siste årene. Vi har formulert spørsmål knyttet til økonomiske problemer, turbulent alliansestructur, statlige pålegg og forholdet til media som potensielt problemskapende forhold en rådmann kan forventes å måtte slite med.

Tabell 5. Rådmenns svar på spørsmål om grad av problemer knyttet til fire ulike områder. Prosent. N= 207-212

		I meget stor grad	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke i det hele tatt
88	Etter din mening, i hvilken grad har økonomiske problemer i kommunen begrenset eller virket negativt inn på ditt virke som rådmann over de seneste år?	24	36	17	5	
89	Etter din mening, i hvilken grad har skiftende allianser i kommunestyret begrenset eller virket negativt inn på ditt virke som rådmann over de seneste år?	9	14	29	31	18
90	Etter din mening, i hvilken grad har statlige pålegg og føringer begrenset eller virket negativt inn på ditt virke som rådmann over de seneste år?	9	30	46	13	3
91	Etter din mening, i hvilken grad har dårlig forhold til media begrenset eller virket negativt inn på ditt virke som rådmann over de seneste år?	1	3	18	45	34

Økonomiske problemer utmerker seg som det desidert mest problemfylte området, slår vi sammen svaralternativene “i meget stor” og i “stor” grad er det over 60 % som oppgir dette. Mange rådmenn oppgir også at statlige pålegg og føringer i meget stor/stor grad har vært begrensende, her er totalen 39 %. Skiftende allianser i kommunestyret har også i stor eller meget stor grad vært en utfordring for en knapp fjerdedel av rådmennene, mens forholdet til media i liten grad har vært noe problem.

Det vi også kan lese ut av denne tabellen, er at presset på rådmannen fra lokalt politisk nivå/velgere/innbyggere faktisk oppleves som vel så sterkt som presset fra statlig nivå. Dette ut fra en tolkning av “økonomiske problemer” som noe som genereres av kommunale vedtak og kanskje i siste instans, som resultat av sterke lokale pressgruppers aktiviteter. Økonomiske problemer kan også tolkes som uttrykk for strammere økonomisk styring av kommunesektoren fra statlig hold, men på undersøkelsestidspunktet (2013) hadde kommunene gjennom flere år opplevd realvekst i økonomien, ikke minst pga. økt skatteinngang. Økonomiske problemer kan også tolkes som et uttrykk for at kommuner, fra statlig side, er pålagt ansvar for et økt antall og mer kostnadskreven oppgaver uten at dette kompenseres fullt ut. Samlet sett er det imidlertid sannsynlig å anta at rådmannens oppfatning av “økonomiske problemer” og dens konsekvenser for rådmannsrollen er relatert til store lokale forventninger, press og optimistiske investeringskalkyler.

Rådmennene ble også bedt om å oppgi de viktigste sakene de har jobbet med de siste årene, og deretter peke ut de viktigste hindringene for løsning av den viktigste oppgaven. Den følgende tabellen viser hvor skoen trykker i lokal oppgaveløsning, sett fra rådmannens side.

Tabell 6. Rådmennenes vurdering av viktigst (1) og nest viktigst (2) hindring ved løsning av oppgitt viktigste oppgave. Prosent. N=207-212

	1	2
Tekniske problemer	0	1
Økonomiske problemer	22	22
Politisk strid, motsetninger mellom partier/grupper	25	13
Vanskelig å få støtte/godkjenning fra sentrale myndigheter	7	5
For liten kapasitet i kommuneadministrasjonen	35	35
Ordføreren har for svak formell myndighet	1	2
Andre problemer	8	17
Vet ikke	3	5

Dersom vi ser bort fra “andre problemer” viser tabellen at det særlig er tre typer hindringer som oppleves som de viktigste for rådmennenes oppgaveløsning. Det viser seg, ikke uventet, at kapasitetsproblemer i kommuneadministrasjonen, økonomiske problemer og politisk strid og motsetninger mellom partier og grupper vurderes som de viktigste hindringene.

At kapasitetsproblemer i kommuneadministrasjonen rangeres klart høyest er interessant. Dels har det sin naturlige forklaring i at rådmennene “er” akkurat der, og at de opplever problemer

i sitt nærmeste handlingsmiljø – administrasjonen - som de mest påtrengende. Summeres viktigst + nest viktigst blir tallet 70, mens tilsvarende summering for økonomiske problemer blir 44, og for politisk konflikt 37. Altså er kapasitetsproblemet opplevd som det klart største. Men så kan en spørre seg om en styrking av sentral- eller etatsadministrativ kapasitet i kommunen vil fjerne eller dempe effekten av andre viktige hindre, som svak økonomi og/eller politisk strid. Det er tenkelig, men ikke særlig sannsynlig. En styrking av kapasitet til f.eks. å utvikle gode finansielle løsninger, og kommunikative ferdigheter for å kunne løse opp unødvendige motsetninger på politisk plan kan kanskje monne, men sannsynligvis gi en begrenset gevinst i forhold til oppgaveløsningen. Det er også tvil om økt administrativ kapasitet alene vil kunne gi store, positive utslag, all den stund de fleste kommuner – også de store – sliter med rekruttering av gode medarbeidere, og med å sikre kontinuitet i administrative nøkkelfunksjoner. Det er mulig at svarene vi har fått på dette spørsmålet også handler om nettopp kompetanseproblemer, ettersom det ikke var formulert et svaralternativ direkte rettet inn mot kompetanse.

Mer overraskende er det kanskje å konstatere at problemer med støtte/godkjenning fra sentrale myndigheter i liten grad vurderes som det største problemet (7 %). Tradisjonelt skyldes det jo på manglende statlig forståelse eller på manglende statlige bidrag når viktige oppgaver ikke blir utført i kommunene. Rådmennene deler tydeligvis ikke denne populære oppfatningen. Sett i forhold til den relativt store andelen (25 %) som oppgir politisk strid som det største problemet, ser vi at rådmennene retter fokus på motsetninger innad i lokalpolitikk og i lokalsamfunnet, og ikke på forholdet til staten, når de reflekterer over hva som kan legge hindringer i vegen for rådmannens problemløsning. Hvis det forholder seg slik i 25 % av de norske kommunene, betyr det at flere enn 100 rådmenn oppfatter at lokal(politiske) konflikter legger kjelker i vegen for gjennomføring av kommunale planer og vedtak. Men igjen, det som kan se ut som et “ryddighetsproblem” fra rådmannens ståsted, i form av manglende vilje til å fatte klare vedtak, eller å iverksette vedtak, oppfattes kanskje som noe helt annet i lokalpolitikken og ute i lokalsamfunnet.

Ta et tenkt eksempel: Et fra kommunestyreflertallets side økonomisk begrunnet behov for å få budsjettet i balanse løses ved legge ned en distriktsskole som har få elever. Da vil den aktuelle lokalbefolkningen i området organisere en protestaksjon, og kanskje forespeile etablering av en foreldredrevet, ikke-kommunal grunnskole (som det gis statsstøtte til) dersom kommunen legger ned den kommunale. Dette vil så føre til et mediefokus, og partidisiplinen blir utfordret gjennom geografiske lojaliteter, og trusler om tilbaketrekning av velgerstøtte ved neste valg. Utfallet i slike situasjoner vil i første omgang kunne bli at saken utsettes, og at skolebudsjettet “hanger videre” med store utgifter per elev, mens økte behov på eldreområdet ikke kan innfris og må utsettes.

En slik situasjon – nemlig forekomsten av for store lokale forventninger til kommunen i forhold til dens økonomiske rammer – kan vanskelig løses gjennom andre mekanismer enn de genuint demokratiske – at vanskelige overveielser som angår fellesskapet må basere seg på en åpen dialog der flest mulig av de involverte ikke bare kommer til orde, men også ansvarliggjøres (“det må prioriteres!”). Dette er en prosess der rådmannen – som økonomiansvarlig – er helt avhengig av et godt samspill med kommunenes politiske ledelse –

og et bredere lokalt politisk miljø – for å kunne “lykkes”. Tilføring av mer beslutningsmakt på toppen, for eksempel ved å gi ordfører utvidete fullmakter, er det svært få av rådmennene som har tro på: Av tabellen kan vi se at svært få ser mangel på utvidet myndighet for ordfører som en hindring.

Men om lokale, fastlåste situasjoner oppgis langt hyppigere som hindring enn mangel på statlig støtte, betyr ikke nødvendigvis at det statlige nivå er av mindre betydning når det gjelder gjennomføring av sentrale oppgaver i norske kommuner. Vi har for eksempel ikke spurt om statlig regelverk og forskrifter representerer en slik hindring. Men vi vet at kapasitetsproblemer i kommuneadministrasjonen for en ikke ubetydelig del handler om å forholde seg til nye krav og regler som nærmest “velter inn over” kommunene fra statlig hold. Klimarelaterte forskrifter, EØS-regler for anbud, likestilling, universell utforming, reindrif, kulturminne- og naturmangfoldhensyn gjør enhver endring eller utbygging i kommunal (eller for den saks skyld, privat, med behov for kommunal godkjenning) regi til et omfattende og tidkrevende sakskompleks. Dermed vil vi tolke “kapasitetsproblem” i kommuneadministrasjonen ikke bare som et rent lokalt anliggende, men som noe som er tett forbundet med kommunenes integrasjon i et stadig mer omfattende og komplekst forvaltningssystem.

Et stort flertall på to av tre rådmenn mener kommunestyret er samarbeidsvillig eller meget samarbeidsvillig. På den andre siden er det nesten 20 prosent av rådmennene som oppgir at det er konfliktfylt eller meget konfliktfylt. Det ser med andre ord ut til å være et ganske stort sprik i hvordan rådmennene oppfatter konfliktnivået i kommunestyret.

6. Rådmennene om ordførerrollen

Rådmannsurveyen inneholdt tre spørsmålsett der rådmannen ble bedt om å vurdere ordførerrollen. Det første bestod av 11 spørsmål om hvor viktig respondenten mener ulike oppgaver er for ordføreren, og disse spørsmålene ble stilt sammen med spørsmål om hvor viktige de samme oppgavene er for rådmannen.

Tabell 7: Rådmennenes vurdering av hvor viktige ulike oppgaver er for ordføreren.
Prosent. N = 206-212

Spørsmål	Meget viktig	Viktig	Både og	Lite viktig	Ikke en ordførers/rådmanns oppgave
37) Hvor viktig vil du si det er for en ordfører å representere kommunen utad?	88	11	1		
38) Hvor viktig vil du si det er for en ordfører å realisere partiets program?	4	29	46	12	9
39) Hvor viktig vil du si det er for en ordfører å sørge for god kvalitet på de kommunale tjenestene?	24	50	15	2	9
40) Hvor viktig vil du si det er for en ordfører å få i gang nye tiltak i kommunen?	28	49	21	2	1
42) Hvor viktig vil du si det er for en ordfører å fremme samarbeidet med nabokommunene?	64	30	5	1	1
44) Hvor viktig vil du si det er for en ordfører å omorganisere administrasjonen?	1		9	19	70
46) Hvor viktig vil du si det er for en ordfører å skaffe ressurser fra eksterne finansieringskilder?	24	35	25	7	10
48) Hvor viktig vil du si det er for en ordfører å se til at de politisk-administrative prosessene forløper korrekt?	51	39	8	1	2
49) Hvor viktig vil du si det er for en ordfører å forsvare og fremme kommunens innflytelse i det politiske systemet?	63	34	2	1	
50) Hvor viktig vil du si det er for en ordfører å skape en visjon for kommunen?	49	39	11	1	1
52) Hvor viktig vil du si det er for en ordfører å gjøre kommunens virksomhet kjent?	51	44	4		1
Hvor viktig vil du si det er for en ordfører å hjelpe innbyggerne med saker i forhold til den kommunale forvaltningen?	5	30	46	9	9
Hvor viktig vil du si det er for en ordfører å sørge for kompetanseheving hos de ansatte i den kommunale virksomheten?	3	15	22	10	51

Det er særlig viktigheten av at ordføreren skal representere kommunen utad som utmerker seg positivt i dette spørsmålssettet. Nesten alle rådmennene mener det er en viktig eller svært viktig oppgave for en ordfører. De to nest høyest rangerte oppgavene er nært beslektet med den overfor og hverandre, nemlig å fremme samarbeid med nabokommunen og å fremme kommunens innflytelse i det politiske systemet. Også omdømmerrelaterte oppgaver som å gjøre kommunens virksomhet kjent, og politiske oppgaver som å skape en visjon for kommunen er ifølge rådmennene viktige for ordføreren. Derimot er de fleste rådmennene ikke så begeistret for at ordførere blir for partipolitiske. Bare en av tre rådmenn mener at det er viktig eller svært viktig at ordføreren realiserer partiets program.

Rådmennene mener også at ordføreren skal se til at de politisk-administrative prosessene løper korrekt (omtrent 90 % mener dette er viktig eller svært viktig). Her er et der rimelig å anta at rådmennene mener at ordføreren har et ansvar for at de politiske sidene prosessene forløper korrekt, for de samme rådmennene er noe mer nølende med å si seg enige i at ordføreren skal ta ansvar for at tjenestetilbudet i kommunen er godt. Det går svært tydelig frem at rådmennene ikke ser kompetanseheving hos de ansatte som en oppgave for ordfører og at de slett ikke ser det som en oppgave for ordfører å omorganisere administrasjonen. Dette viser at majoriteten av rådmenn forstår arbeidsfordelingen i kommunene som en timeglassmodell.

Når det gjelder ombudsmannsrollen, altså at ordføreren hjelper innbyggerne med saker i forhold til den kommunale forvaltningen, er rådmennene uenige med ordførerne. Ordførerundersøkelsen viste at over 70 % av ordførerne mener dette er en viktig eller svært viktig oppgave. Halvparten av rådmennene mener derimot at dette ikke er en ordførers oppgave, og dette understøtter tolkningen av at rådmenn forholder seg til timeglassmodellen.

I tillegg stilte vi en rekke spørsmål om tilsvarende oppgaver, men med en mer forpliktende formulering. Ved å spørre om hva en ordfører *først og fremst* bør gjøre håpet vi å få en større spredning ved at det sitter litt lenger inne for respondentene, og de dermed ikke mener at alt er like viktig. Resultatet er presentert i tabellen nedenfor.

Tabell 8:

Hva rådmennene mener en ordfører først og fremst bør gjøre. Prosent. N = 207-212

SPM		Helt enig	Nokså enig	Både og	Nokså uenig	Helt uenig	Helt+ Nokså enig
92	I hvilken grad vil du si deg enig eller uenig i at en ordfører først og fremst bør virke samlende og arbeide for å blegge konflikter i kommunen?	38	19	2	1		58
93	I hvilken grad vil du si deg enig eller uenig i at en ordfører først og fremst skal målbærere det politiske programmet han eller hun er valgt på?	1	11	43	30	15	12
94	I hvilken grad vil du si deg enig eller uenig i at en ordfører først og fremst bør prioritere samarbeidet med administrasjonen?	3	26	51	19	1	29
95	I hvilken grad vil du si deg enig eller uenig i at en ordfører først og fremst bør prioritere arbeidet med mål- og resultatstyring?	11	38	31	14	5	49
96	I hvilken grad vil du si deg enig eller uenig i at en ordfører først og fremst bør prioritere å være tilgjengelig for kommunens innbyggere?	19	48	28	4	1	67
97	I hvilken grad vil du si deg enig eller uenig i at en ordfører først og fremst bør prioritere å følge opp henvendelser fra enkeltpersoner og grupper?	2	15	36	40	7	17
98	I hvilken grad vil du si deg enig eller uenig i at en ordfører først og fremst bør prioritere å være synlig i media?	15	50	30	6	1	64
99	I hvilken grad vil du si deg enig eller uenig i at en ordfører først og fremst bør kunne representere kommunen på en verdig måte?	71	25	2	1		97
100	I hvilken grad vil du si deg enig eller uenig i at en ordførers fremste oppgave er å se til at gjeldende lover og regler følges i kommunen?	4	23	37	28	8	27

Den viktigste oppgaven for ordfører er altså ifølge rådmennene å representere kommunen på en verdig måte. Nest etter representasjonsoppgavene er det ifølge rådmennene viktig at

ordføreren virker samlende og arbeider for å bilegge konflikter i kommunen. Et flertall av rådmennene mente også at ordførerne bør prioritere å være tilgjengelige for kommunens innbyggere og å være synlig i media.

Det klare funnet her er med andre ord at rådmennene ønsker seg en ordfører som vektlegger de symbolske representasjonsoppgavene og bidrar til å skape enighet blant politikerne. Ordføreren skal ifølge rådmennene ikke se det som en hovedoppgave å målbære sitt partipolitiske program.

Felles for alle de oppgavene som et flertall av rådmenn trekker frem her er at de i liten grad innebærer innblanding i administrasjonen. Ordføreren behøver altså ikke å prioritere henvendelser fra enkeltpersoner/grupper og samarbeidet med administrasjonen så veldig høyt, og bør bare i noen grad prioritere arbeidet med mål og resultatstyring. Den ønskede ordførerrollen er en som fokuserer på oppgaver som i liten grad berører administrasjonen. Det er for eksempel betegnende at rådmennene ønsker seg ordførere som prioriterer å være tilgjengelige for kommunens innbyggere, samtidig som de helst ikke ser at ordføreren griper inn ved å være ombudsmann og forsøke å hjelpe innbyggerne overfor forvaltningen.

Tabell 9: De tre viktigste av en ordførers oppgaver rangert etter rådmennenes mening. Prosent. N = 207-212

	Viktigst	Nest viktigst	Tredje viktigst	Sum
Representere kommunen utad	59	15	13	86
Realisere partiets program	1	1	2	4
Sørge for god kvalitet på de kommunale tjenestene	3	8	5	15
Få i gang nye tiltak i kommunen	10	12	11	33
Fremme samarbeidet med nabokommunene	1	13	19	34
Å omorganisere administrasjonen			1	1
Å skaffe ressurser fra eksterne finansieringskilder	1	1	5	7
Å se til at de politisk-administrative prosessene forløper korrekt	11	15	10	35
Å forsvare og fremme kommunens innflytelse i det politiske systemet	11	16	15	42
Å skape en visjon for kommunen	4	11	9	24
Å gjøre kommunens virksomhet kjent	1	6	8	15
Å hjelpe innbyggeren med saker i forhold til den kommunale forvaltningen		1	2	3
Å sørge for kompetanseheving hos de ansatte i den kommunale virksomheten		1		1

Når rådmennene blir bedt om å prioritere hva som er de viktigste oppgavene for ordførerne så er det helt klart oppgaven å representere kommunen utad som utmerker seg. Over 85 % av rådmennene mener at dette er en av de tre viktigste oppgavene. Nest etter dette kommer å forsvare og å fremme kommunenes rolle i det politiske systemet og å se til at de politiske og administrative prosesser forløper korrekt.

7. Rådmennenes oppfatning av egen ordførers rolleutforming

Rådmann og ordfører – den administrative og politiske ledelsen i kommunen – forventes å ha et nært samarbeid. Den såkalte “timeglassmodellen” – der all politikk samles hos ordføreren og fra denne sildrer ned til det administrative nivå gjennom rådmannen, viser hvor viktig relasjonen ordfører/rådmann vil være. Hvis denne ikke fungerer, går prinsipielt sett hele det kommunale systemet is tå. I praksis vil vi anta at det fins kreative måter å møte situasjoner der samarbeidsformene er blitt vanskelige, eller der en eller to av nøkkelpartene ikke fungerer optimalt. Samarbeidet rådmann / ordfører forutsetter en klar arbeidsdeling og forståelse av hva som er politiske spørsmål og hva som er administrative saker. Men selv om dette kan uttrykkes klart og prinsipielt, vet vi at det finnes en stor gråsoner der det ikke er opplagt hvor et spørsmål “hører hjemme”. Alene det faktum at rådmannen innstiller til (politiske) vedtak i formannskapet gjør grensedragningen mellom politiske og administrative roller til en utpreget gråfarget problematikk. I denne undersøkelsen har vi forsøkt å få rådmennene til å vurdere dette samspillet og egenskaper ved egen ordfører, først gjennom et sett av utsagn der rådmennene ble bedt om å uttrykke grad av “treff” hva gjelder egen kommunes politiske leder.

Utvalget av utsagn knytter seg til ulike rolleforståelser som framkommer i litteraturen om lokalpolitisk lederskap (jfr. Willumsen 2014). To av utsagnene dreier seg om ordførers forvaltning av det genuint politiske mandatet, i form av å være visjonær, initiere tiltak og drive politikktutforming. Ett utsagn knytter den politiske virksomheten opp mot det å respondere på hendelser mer enn på det planlagte/strategiske, mens en annen versjon er å agere politisk primært ut fra partiprogrammet.

Men i tillegg til ordførers mer eller mindre tydelige politiske innsats, framkommer også muligheten for at ordfører først og fremst fungerer som ombudsmann for lokalbefolkningen, eller at han/hun i stor grad engasjerer seg i det som er administrasjonens daglige arbeid. At disse to siste virksomhetene faktisk kan forekomme, handler ikke minst om det faktum at de fleste ordførere har en godtgjørelse som svarer til full stilling, og at de gjennom sin kontor plassering er tett på det som skjer i sentraladministrasjonen.

8. Hvordan rådmennene oppfatter sin egen ordfører

Tabell 10: Hvordan rådmennene forholder seg til seks utsagn om egen ordfører. Prosent. N=209-212

Spørsmål		I meget høy grad	I høy grad	I noen grad	I mindre grad	Slett ikke	
9	Ordføreren er svært opptatt av detaljer i administrasjonens daglige arbeide	5	17	34	36	8	100
10	Ordføreren er en visjonær person som hele tiden tar initiativ til nye prosjekter og tiltak i kommunen	10	24	45	20	1	100
11	Ordføreren har et meget bra forhold til innbyggerne i kommunen og vet hva de er opptatt av	20	51	26	3	0	100
12	Ordføreren er i all hovedsak en politiker som engasjerer seg i politikkutforming heller enn administrative detaljer	16	38	30	13	4	101
13	Når det gjelder politikkutforming reagerer ordføreren mest på løpende begivenheter heller enn ut fra langsiktige mål	8	37	40	16	0	101
14	Ordføreren er først og fremst opptatt av partiet og iverksetting av partiprogrammet	4	15	41	37	4	101

Ut fra våre data ser vi at det er to sider ved ordførerrollen som i liten grad framheves av rådmennene. Ordføreren opptrer sjelden som partipolitiker, bare vel 18 % av ordførerne oppfattes som “partiaktivister” i “meget høy” eller “høy” grad. På den andre siden er det en relativt liten andel som i høy/meget høy grad blander seg inn i administrasjonens daglige arbeid (22 %).

Det er imidlertid ikke “politikkutformerer” som er vinner blant de ulike sidene ved rådmennenes vurderinger av egen ordfører, men det vi kan kalle ordførerens ombudsfunksjon:

Over 70 % av rådmennene plasserer sin ordfører i kategorien “har et meget bra forhold til innbyggerne...vet hva de er opptatt av”. Egen ordfører som politikkkutformer får likevel oppslutning fra mer enn halvparten av rådmennene (54 %).

Rådmennene ser altså på ordføreren sin som lite opptatt av detaljer i administrasjonens daglige arbeide. Det er litt delte meninger om hvorvidt ordførerne er visjonære, eller hvorvidt de handler mest ut fra “løpende begivenheter” i lokalsamfunnet. Begge disse arbeidsmåtene er utbredte, her synes ordførerkorpset å være nesten delt på midten, altså mellom visjonære og initiativrike (34 %) på den ene siden og 45 % som mest reagerer på løpende begivenheter i sin ordførergjerning, altså slike som vi i fagtermer vil kalle inkrementalister.

De fleste rådmenn er altså mer eller mindre enige i at ordføreren deres i all hovedsak er en politiker som engasjerer seg i politikkkutforming heller enn administrative detaljer. Men ordførere flest har ifølge rådmennene et meget bra forhold til innbyggerne i kommunen og vet hva de er opptatt av. Det er verdt å merke seg at dette er den enkeltpåstanden flest rådmenn er enige i. Den påstanden flest rådmenn er uenige i, er at ordføreren først og fremst er opptatt av partiet og iverksetting av partiprogrammet.

9. Samspillet på toppen – oppfattes det som produktivt?

Rådmennene ble også spurt om i hvilken grad de mener at samspillet mellom ordfører og rådmann er produktivt i denne perioden. Tabellen nedenfor viser svarene, fordelt i prosent.

Tabell 11.

I hvilken grad er samspillet mellom ordfører og rådmann produktivt Prosent. N = 212

I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke i det hele tatt	Vet ikke
70	25	5	1	0

Mer enn to tredjedeler mener at samspillet i stor grad er produktivt. I hver fjerde kommune er rådmannen litt mer reservert; når det krysses av for “i noen grad” kunne nok samspillet være mer produktivt enn det faktisk oppleves. Men manglende eller liten grad av samspill er det bare i 6 % av kommunene. Dersom vår undersøkelse er representativ for kommune- Norge ville det bety at det var rundt 25 kommuner (av 428) der kommunikasjonen mellom rådmann og ordfører var problemfylt, eller kanskje mer eller mindre fraværende. På bakgrunn av disse tallene kan det være fristende å konkludere med at timeglassmodellen, som forutsetter et tett samarbeid mellom administrativ og politisk ledelse i kommunene, i stor grad har virket etter hensikten. På den andre siden kan ikke denne undersøkelsen gi svar på om tilfredsheten med dette samarbeidet, slik det uttrykkes fra administrasjonssjefens side, matches av tilsvarende oppfatninger av samarbeidet, sett fra ordførers side. Og vi vet selvsagt ikke om samarbeidet på toppen av den administrative og politiske “pyramiden” oppleves som fremmedgjørende nedover i rekkene på politisk og administrativt hold.

10. Nettverk og partnerskap: Rådmannens vurderinger

Så langt har denne presentasjonen av rådmanns-data og relasjonen rådmann-ordfører vært ført innenfor rammene av et “government”-perspektiv på lokalpolitikk. Det betyr at en type parlamentarisk styringskjede tas for gitt; kommunens politikk utformes gjennom vedtak i den lokale folkevalgte forsamling (kommunestyret) og i komiteer utgått av denne, understøttet av saksbehandling og innstillinger fra administrasjonens side, og administrasjonen følger opp og gjennomfører de politiske vedtakene. Men selv om det fins mange variasjoner på dette “government”-temaet (og vi har vært inne på en rekke av dem i det foregående), så vil bildet av kommunale beslutningsprosesser måtte kompletteres (om ikke erstattes) av et governance-perspektiv. Dette går i korthet ut på at også andre aktører enn de formelt posisjonerte opptrer og kan gjøre seg direkte eller indirekte gjeldene i saksinitiering, politikktutforming, vedtaksprosesser og i gjennomføringsfasen. Andre aktører kan i tillegg virke inn på hvordan gjennomført politikk oppfattes og hvilken læring som skjer i det politiske kretsløpet. En av dem som har arbeidet fram “governance”-perspektivet på politikk, Gerry Stoker, sier det slik:

“... what can be achieved by politicians – and, more broadly, governments, is mediated through a complex web of *institutions and* a dispersed range of *networks*” (Stoker 2006:67)

Ut fra slike betraktninger vil det være naturlig å bruke survey-undersøkelsen til å finne ut om dagens rådmenn opplever de klassiske uttrykkene for governance – partnerskap og nettverk – som viktige elementer i oppgaveløsningen i egen kommune. For at vi skulle unngå å sitte igjen med svært så allmenne betraktninger, og ut fra en oppfatning om at governance-tilnærmingen er mer aktuell på noen saksfelt enn på andre, valgte vi å spørre rådmennene om grad av viktighet av partnerskap med private / nettverk på ulike innsatsområder i den kommunale virksomhet. Vår hypotese i denne sammenhengen var at sterkt regulerte innsatsområder, som skole og helse/omsorg ville være preget av “government”, mens mer åpne områder som kultur og nærings ville være preget av partnerskap og nettverk i oppgaveløsningen. Barnehagesektoren er i en mellomstilling her; den er sterkt regulert, men i reguleringene er det eksplisitt åpnet for også private løsninger. Det samme gjelder for teknisk sektor, her er også interkommunale ordninger også oppfattet som “partnerskap” (selv om private som oftest ikke er involvert).

Tabell 12. Rådmenns vurdering av hvor viktig nettverk og partnerskap med private aktører er i oppgaveløsningen innen sentrale kommunale saksfelt/sektorer. Prosent. N = 206-211

		Meget viktig	Viktig	Både og	Lite viktig	Ikke viktig
61	I hvilken grad vil du si at nettverk og partnerskap med private aktører er viktig for oppgaveløsning i kultursektoren i din kommune?	575	17	4		
62	I hvilken grad vil du si at nettverk og partnerskap med private aktører er viktig for oppgaveløsning innen næring og utvikling i din kommune?	42	46	11	1	
63	I hvilken grad vil du si at nettverk og partnerskap med private aktører er viktig for oppgaveløsning innen skolesektoren i din kommune?	1	12	35	40	13
64	I hvilken grad vil du si at nettverk og partnerskap med private aktører er viktig for oppgaveløsning inne helse og omsorg i din kommune?	3	16	45	31	6
65	I hvilken grad vil du si at nettverk og partnerskap er viktig for oppgaveløsning innen barnehagesektoren i din kommune?	11	25	31	24	9
66	I hvilken gra vil du si at nettverk og partnerskap med private aktører er viktig for oppgaveløsning innen renovasjon, vei, vann og avløp i din kommune?	13	36	29	16	7

Våre hypoteser om hvor vi finne governance-basert styring finner støtte i data fra rådmennenes vurderinger: Ved å se kategoriene “Meget viktig” og “viktig” i sammenheng finner vi at partnerskap med private og nettverkløsninger er klart mest framtreddende på området “næring og utvikling”. Hele 89 % av rådmennene oppgir denne styringsformen som viktig her. Også på kultursektoren tillegges partnerskap/nettverk viktighet for oppgaveløsning, med en skåre på i alt 74 %.

Kontrasten til skole er særlig stor, her er partnerskap/nettverk tillagt viktighet av 12 %, mens tilsvarende prosent for helse og omsorg er 19. Dette er områder, som til tross for et visst innslag av kommersielle og frivillig sektor-løsninger, vurderes som mer government-styrte. Men “Både-og”-kategorien er spesielt flittig brukt i svarene fra rådmennene på disse sektorene.

Barnehage og tekniske tjenester havner i en mellomposisjon her, som forventet. Nettverks/partnerskapsløsninger anses som viktig for 36 % av rådmennene når det gjelder barnehage, og for 49 % av rådmennene når det gjelder det tekniske området.

11. Maktforskyvning: Har rådmenn fått mer makt?

I dette avsnittet tar vi for oss mulige forskyvninger av beslutningsmakt innen lokaldemokrati og kommunal ledelse. Ved å sammenholde data fra rådmannssurveyen (2013) med en nasjonal surveyundersøkelse av ordførere i norske kommuner i 2010, vil vi prøve å danne oss et bilde av hvordan innflytelse og maktforhold i kommunene eventuelt har endret seg. Våre data begrenser seg altså til rapporteringer og vurderinger gjort i survey-undersøkelser besvart av kommunenes politiske og administrative topp-ledelse.

Den formelle beskrivelsen av beslutningsmakt i kommunene dekker imidlertid sjelden det mange oppfatter som realitetene: Det er nesten unødvendig å peke på den maktpolitiske implikasjonen av at kommunestyret ofte kommer sent på banen i viktige beslutningsprosesser, og på at den enkelte, menige medlem av kommunestyret ikke nødvendigvis ser på seg selv i en viktig maktposisjon. Allerede for over 40 år siden lanserte J. P. Olsen uttrykket «demokratisk staffasje» for å karakterisere de mange menige medlemmene av norske kommunestyre (Olsen 1970). I kommunen han undersøkte ble alle de betydningsfulle sakene de facto avgjort i et samspill, eller i en drakamp mellom de såkalte “sektorforsvarere” og “fordelingsekspertene”. De førstnevnte hadde sin forankring i administrativ etatsledelse og de respektive politiske komiteledere, mens de sistnevnte representeres av rådmann, økonomisjef og ordfører. Øvrige representanter opplevde at de rett og slett var lite med. Sett ut fra dagens situasjon står vi overfor et komplekst bilde av maktfordeling og en utvikling med mulige maktforskyvninger i kommunene.

Politisk sett er ordfører-rollen er over tid blitt dramatisk styrka, fra å være begrenset til møteledelse i kommunestyre og formannskap, til å være hele lokalsamfunnets lederskikkelse i et heltidslønnet verv. Administrativt er rådmannen/ administrasjonssjefen ifølge kommuneloven av 1992 gitt et nærmest totalt ledelsesansvar for norske kommuners administrasjon og tjenesteområder, og for saksforberedelse/ innstilling til de politiske beslutningsorganene, formannskap og kommunestyre. Ser vi bort fra de politiske sidene ved innstillingsretten skulle i prinsippet forholdet mellom politikk og administrasjon være godt avklart. I dag “kjenner” kommunestyret bare rådmannen – ønsker en representant i kommunestyret informasjon om forhold i en skole, er det rådmannen som skal svare. Gjennom å forvente at rådmannen / rådmannens stab har oversikt over kommunens mange gjøremål, er “den byråkratiske jungelen” avløst av et ryddig, topp-plassert ansvar, med rådmannen i en nøkkelrolle. Når rådmannen ut fra dagens ordning forventes å framtre som “allvitende”, trenger ikke spranget være langt over til “allmektig”. Siden hovedfokuset i dette avsnittet er oppfatninger om en mulig maktforskyvning mellom politikk og administrasjon har vi valgt svarfordelingene på to spørsmål stilt til både ordførerne og administrasjonssjefene, hentet fra den europeiske ordførerundersøkelsen fra 2003; disse lyder som følger:

a) «Kan du angi endringene i innflytelse som har funnet sted de siste 15 årene mellom ordføreren og rådmannen/administrasjonssjefen?»

b) «Kan du angi endringene i innflytelse som har funnet sted de siste 15 årene mellom lokale folkevalgte og den kommunale administrasjonen?»

Svaralternativene var en skala fra 1 til 7 der 1 var at førstnevnte har fått ‘mye mer innflytelse’, 2 ‘en del mer innflytelse’ og 3 ‘litt mer innflytelse’ via 4 at ‘balansen er uendret’ til at 5 sistnevnte har fått ‘litt mer innflytelse’, 6 ‘en del mer innflytelse’ eller 7 ‘mye mer innflytelse’.

Men før vi går videre med fenomenet maktforskyvning, trenger vi et kart over det kommunale makt-terrenget. Det gir nemlig lite mening å se på endringer i maktforhold uten å ta hensyn til hvordan maktfordelingen mer statisk sett framtrer for kommunale aktører. I de to undersøkelsene vi har benyttet som grunnlag for denne studien har ordførere (2010) og rådmenn (2013) angitt, med utgangspunkt i en fem-poengskala, hvor stor innflytelse ulike aktører har på kommunenes virksomhet. Samme spørsmål har vært stilt til ordførere i den bredt anlagte europeiske undersøkelsen *The European Mayor* som var basert på mer enn 2700 ordførere, i 27 land (Bäck, Heinelt & Magnier 2006).

Tabell 13. Respondenter som har gitt toppskåre, 5 på en skala 1-5: “Aktører som har stor innflytelse på kommunens virksomhet”. Prosent. (I parentes: skåre 4+5, rådmenn).

	Rådmann (Norge) 2013	Ordfører (Norge) 2010	Ordfører (Europa) 2006	(Rådmann 2013, utvidet skåre, 4+5)
Ordfører	22	34	79	(70)
Formannskapet	42	38	37	(85)
Rådmannen	38	47	30	(91)
Nemnder-utvalg	3	8	9	(71)
Etatsledere	16	18	14	(71)
Pressgrupper/org	4	3	5	(29)
Media	6	7	8	(34)
Næringslivet	6	5	4	(39)
Statlige/regionale	35	42	11	(78)

Kilder: Buck & Willumsen 2012:113, Bäck et al. 2006, egne surveydata 2013

Leseren vil kanskje savne “kommunestyret” som valgmulighet for respondentene. Grunnen til at det ikke er spurt om dette, er faren for å motta svært “legalistiske” svar. Alle vet at det er kommunestyret som etter Kommuneloven ikke bare har stor, men formelt sett størst innflytelse på kommunens virksomhet. Noen respondenter ville ha svart ut fra en slik betraktning, mens andre ville ha foretatt en vurdering av kommunestyrets innflytelse opp mot andre organers innflytelse, og dette ville ha skapt et validitetsproblem. Ved å utelukke kommunestyret har vi prøvd å signalisere til svarpersonene at det ikke dreier seg om aktøren/organets formelle innflytelse.

Norske ordførere og rådmenn vurderer i all hovedsak likt hva der er slags aktører som har stor innflytelse. Av ordførerne er det 47 % som gir rådmannen toppskåre, og topp-plassering i makthierarkiet, mens rådmennene selv er litt mer beskjedne, her er det 38 % som gir toppskåre, og det er en større prosentdel av rådmennene som gir formannskapet toppskåre (42 %). Ordførerne er på linje med rådmennene når det gjelder vurderingen av formannskapet (38 % gir topp-skåre). Formannskapets og rådmannens innflytelse vurderes som sterk både av ordførere og rådmenn.

Når det gjelder vurderinger av ordførers innflytelse ser vi et betydelig sprik i oppfatninga om innflytelse. Bare 22 % av rådmennene mener at egen ordfører fortjener en “femmer”; og bare hver tredje ordfører gir seg selv toppskåre i denne undersøkelsen. Akkurat her ser vi en tydelig kontrast til vurderingen av ordfører-innflytelse i den europeiske undersøkelsen (79 %). Dette skyldes sannsynligvis en dobbelt effekt av den sterke ordførerrollen i de helt små (f.eks. franske) og i de største bykommunene på kontinentet. Av andre kommunale aktører vurderer både rådmenn og ordførere etatsledere som mer betydningsfulle enn nemnder og utvalg. Det er svært få av rådmennene som gir nemnder toppskåre. Resultatene her er vel som forventet.

Oppsummert kan vi si at formannskapet, rådmannen og staten deler førsteplassen i denne kartleggingen av innflytelse i egen kommune, mens ordfører ikke når opp til seierspallen med sin (dog sikre) 4. plass.. Ved å utvide fra bare å se på skåre 5 (toppskåre) på skalaen til å slå sammen de som oppgir 4 og 5 (stor + svært stor) framtrer bildet noe endra, om vi ser på de ferskeste dataene, altså rådmannssvar fra 2013 (tab. 13, siste kolonne). Ved å slå sammen skåre 4 og 5 er helhetsbildet det samme: Rådmann, formannskap og statlige/regionale aktører er på seierspallen, men ordfører er som nr.4 tettere på tetgruppa. I rådmannsstudien inkluderte vi *kommunestyret* på lista over kommunale aktører; dette var ikke gjort for ordførere og i den europeiske surveyen, jfr. diskusjonen av dette i forrige del.

Det vil alltid, over tid, skje en forskyvning av makt mellom ulike aktører i en system-sammenheng. Når det gjelder norske kommuner, er det særlig to reformer i nyere tid som kan ha påvirket maktfordelinga i kommunesystemet. Den første store endringa skjedde ved omleggingen av overføringssystemet fra stat til kommune i 1986. Innføring av et statlig rammetilskudd og avvikling av mange øremerka tilskuddsordninger fra staten reduserte åpenbart etatsjefene og nemndenes innflytelse, til fordel for rådmannen og de øverste politiske organer, som nå fikk direkte beslutningsmyndighet over størstedelen av statsmidlene (Kjellberg red. 1988). Den andre store endringen kom med Kommuneloven av 1992. Her fikk kommunene stor frihet til å organisere sin politiske og administrative organisasjonsstruktur (Kommuneloven § 10), og rådmannens posisjon ble styrka gjennom det såkalte “timeglassprinsippet” – der en implikasjon er at kommunikasjon mellom politikere og administrative/tjenesteytende deler av kommunen skulle gå gjennom rådmannen, som leder av den samlede kommunale administrasjon, og ikke direkte til ledere på de ulike tjenesteområdene (Kommuneloven § 23). Etter 1992 har det ikke vært gjennomgripende endringer i det norske kommunesystemet. Innføringa av muligheten for å praktisere kommunal parlamentarisme (Kommuneloven § 18) har så langt bare ført til innføringa av denne styringsformen i 3 av 428 norske kommuner. Kommunestrukturen i Norge har også ligget fast, med små justeringer, siden 1964.

I de surveyer vi henter data fra her, foretatt i 2010 og i 2013, er ordførere og rådmenn blitt bedt om å reflektere over “endringer i innflytelse som har funnet sted over de siste 15 år”, dvs. grovt sett i perioden 1995 til i dag. Tida før innføring av det nye overføringssystemet og den gjeldende kommuneloven (1992) blir på denne måten ikke noe referansepunkt for vurderingene vi har innhentet. Det vi har innhenta data om, blir dermed en relativt “rolig” periode i norsk lokalpolitisk historie. Den rød-grønne regjeringen som styrte i perioden 2005-2013 bidro i liten grad til å skape endringer i kommune-Norge, men den ga relativt forutsigbare og romslige økonomiske rammer for lokaldemokratiet.

I det følgende ser vi på svar fra hhv. ordførere og rådmenn når det gjelder endring i innflytelse; vi konsentrerer oss her om de fire instansene som ut fra tabell 13 framstår som de mest innflytelsesrike, og ser på eventuelle forskyvninger mellom disse.

Ordføreres vurderinger av maktforskyvninger

Tabell 14. Ordføreres (2010) vurdering av endring i innflytelse, de siste 15 år, mellom administrative og politiske aktører. Prosent²

Aktør/endring	Mer innflytelse	Uendret	Mer innflytelse	Aktør/endring
Ordfører	26	37	36	Rådmann
Folkevalgte	17	35	48	Administrasjon.

Kilde: Buck & Willumsen 2012:114

I forholdet ordfører/rådmann viser resultatene stor spredning. Det er et stort flertall som peker på endringer i innflytelse mellom ordfører og rådmann, men endringen ser ut til å kunne gå i begge retninger. Det er ikke stor forskjell mellom andelen som mener ordfører har fått mer innflytelse (26 %) og andelen som omvendt mener at rådmann har styrket seg på bekostning av ordfører (36 %).

Når vi ber ordførerne vurdere mer allment forholdet folkevalgte-administrasjon tegner det seg et annet bilde. Det er tilnærmet samme andel som mener at det har skjedd ei endring, men retningen på endringen er nå entydig: Det er nesten tre ganger så stor andel som mener rådmannen har styrket seg på bekostning av de folkevalgte, som omvendt.

Rådmenns vurderinger av maktforskyvninger

Om vi vender oss fra ordfører- til rådmannsvurderinger, kan vi lese disse ut fra følgende tabell, satt opp på samme måte som tabell 14.

Tabell 15. Rådmannens (2013) vurdering av endring i innflytelse de siste 15 år, mellom aktører/styringsnivåer. Prosent³

Aktør/endring	Mer innflytelse	Uendret	Mer innflytelse	Aktør/endring
Ordfører	23	48	29	Rådmann
Folkevalgte	20	42	38	Administrasjon

Kilde: egne surveydata.

² I denne tabellen har vi, for å tilstrebe lesbarhet, slått sammen kategoriene “Mye mer”, “En del mer” og “Litt mer” på begge sider av “Uendret innflytelse”.

³ I denne tabellen har vi, for å tilstrebe lesbarhet, slått sammen kategoriene “Mye mer”, “En del mer” og “Litt mer” på begge sider av “Uendret innflytelse”.

Rådmennene ser ut til å være på linje med ordførerne når det gjelder vurderinger av endringer i relasjonen dem imellom. Noen flere rådmenn karakteriserer innflytelsen som uendret, men i den grad de ser endring, går det i begge retninger. Men denne tendensen erstattes av en mer entydig rådmannsdominans når det gjelder endringer i fordeling av innflytelse mellom politikerne og administrasjonen generelt – noe også ordførerne kom ut med.

Oppsummert kan vi for det første konkludere med at både ordførere og rådmenn rapporterer endringer i et betydelig omfang med hensyn til innflytelse over kommunal virksomhet, i et 15-årsperspektiv. Både ordførere og rådmenn vurderer at det har skjedd *en forskyvning til fordel for administrasjonen*.

Vi hadde et annet spørsmål om dette som var med i både i ordfører- og i rådmannssurveyen:

Tabell 16. Enig/uenig i påstanden “Det hevdes tidvis at administrasjonen i kommunene har økt sin innflytelse på bekostning av de folkevalgte. Med utgangspunkt i din kommune, hvordan ser du på en slik påstand?” Ordførere og rådmenn, prosent. Egne surveydata.

	Er svært enig	Påstanden har noe for seg	Innflytelsesfordelingen er uendret	Påstanden har lite for seg	Er helt uenig i påstanden	Vet ikke	Total
ordførere	10	51	21	14	4	0	100
rådmenn	2	29	27	31	10	1	100

Når spørsmålet stilles på denne måten ser vi tydelig uenigheten mellom ordførere og rådmenn: Et klart flertall av ordførerne mener makten er forskjøvet til fordel for administrasjonen, mens det er flere av rådmennene mener påstanden har lite for seg, enn de som støtter påstanden. Sett i forhold til tilsvarende vurderinger i tabell 14 og tabell 15, er svarene klart i samsvar med vurderingene som ble foretatt der, når det gjelder ordførere. Blant rådmennene ser vi en viss inkonsistens, ettersom tabell 15 viser at en større andel av rådmennene (38 %) mener administrasjonen har fått mer innflytelse på bekostning av de folkevalgte, enn den andelen som mener det motsatte (20 %). Men i tabell 15 er det en langt større andel som mener at innflytelsesfordelingen er uendret (42 %) enn de som i tabell 4 svarer “uendret” (27 %). Her kan ordlyden i spørsmålet, tabell 16, kanskje virke krassere, når det eksplisitt formuleres som “på bekostning av”: Det er normalt lettere å gi sin tilslutning til en påstand som ikke eksplisitt viser til følgene av å si seg enig i den.

Selv om det på enkelte områder er sprik mellom svarene fra ordførere og rådmenn, må vi kunne slå fast at det fra ledelsens side oppfattes å ha funnet sted maktforskyvninger i kommunene, både horisontalt og vertikalt, og da mellom aktører / instanser som iflg. tabell 13 er de som (av de samme respondenter) tillegges størst innflytelse over kommunal virksomhet.

Dette skjer altså i en periode preget av relativt stor stabilitet når det gjelder norske kommuners struktur og generelle rammevilkår.

At mer administrativ makt har blitt samlet i rådmannens rolle, sett i forhold til etatene, er et fenomen vi har tatt for gitt, og som vi følgelig ikke har lagt vekt på å diskutere i denne rapporten. Men vi merker oss at selv om innflytelsen fra nemnder og etatsledere i liten grad gis toppskåre, så stiger vurderingene dramatisk når vi opererer med en utvidet skåre (tabell 13, siste kolonne).

Mer åpent har det vært om aktører som ordfører, formannskap, kommunestyre og i tillegg, statsnivået, har økt eller redusert sin allerede store innflytelse på kommunal virksomhet. I denne studien har holdninger og vurderinger til dette spørsmålet blitt gitt av et stort antall norske rådmenn og ordførere. Resultatene er på ingen punkter helt entydige. På alle spørsmål om maktforskyvning mellom instanser/aktører er det skårer som antyder at utviklingen kan gå både den ene og den andre vegen, og med unntak av ett spørsmål (svært mange mener at statens innflytelse har økt!) er det en betydelig andel som svarer at maktforholdet er “uendret”.

De to undersøkelsene som danner grunnlag for denne presentasjonen gir støtte til oppfatninger om at administrasjonen har økt sin makt i forhold til de folkevalgte. Det er en klart større andel som sier at rådmannen har økt sin innflytelse på bekostning av ordføreren, enn omvendt.

12. Den norske rådmannen: Rolle med betydelig spennvidde

Gjennomgangen av resultat fra surveyundersøkelsen foretatt i 2013 viser at rådmenn i norske kommuner har mange fellestrekk, men også at det er rom for betydelig variasjon i utøvelsen av denne lederrollen i det norske lokaldemokratiet. Bildet av en nokså anonym, mannlig og middelaldrende økonomiforvalter er så avgjort i ferd med å bli erstattet av en mer dynamisk person, med orienteringer og praksisformer som peker langt utover de forventinger som rettes den klassiske byråkratrollen. Den studien som er presentert i denne rapporten er imidlertid et øyeblikksbilde, og sjøl om mulighetene for sammenligning over tid er til stede – det er foretatt studier av rådmenn ved tidligere tidspunkt – så vil rådmannsrollens utvikling over tid måtte bli et tema for oppfølgende analyser.

Det bildet som avtegner seg pr. 2013 vil vi forsøke å oppsummere i dette avsnittet. Vi tar for oss rådmennenes bakgrunn, fartstid, orienteringer/vurderinger og praksisformer. Og vi ser spesielt på hvordan rådmennene vurderer samspillet på toppen – relasjonen med ordfører. I det følgende vil vi formulere noen funn fra denne undersøkelsen som vi antar kan bidra til en videre oppfølging med analyser av sammenhenger i data, og i forhold til tidligere undersøkelser:

En mannsbastion for fall: Rådmannen var – inntil relativt nylig – nettopp dette: En Mann. Så seint som i 1992 ble det rapportert om en kvinneandel på 4 %, i vår undersøkelse er en av fire rådmenn kvinne. Men sjøl om kvinner på ingen måte har oppnådd 40 % eller 50 % av rådmannsjobbene, kan vi konkludere med at rådmannsrolla ikke lenger er en “mannsbastion”. En formalitet kan nevnes i den forbindelse; benevnelsen “rådmann” finnes ikke i kommuneloven, her blir leder av kommunenes administrasjon kalt “administrasjonssjef” (Kommuneloven § 22), altså en kjønnsnøytral yrkesbetegnelse.

Middelaldrende: Rådmennene er i hovedsak middelaldrende personer; med en gjennomsnittsalder på 54 år, men en stor andel av dem har en begrenset fartstid (47% har vært i jobben i seks år eller kortere tid). At vi ser en betydelig utskiftingstendens, og få som har rådmannsjobben i en livslang karriere, kan også ha sammenheng med at det er blitt vanlig å ansette rådmenn i åremålsstillinger. Jobben er svært krevende, ikke minst på grunn av presset fra den politiske siden om bedre og flere kommunale tilbud – kanskje kombinert med en bastant motstand mot tiltak som kan sikre finansieringen av disse tilbudene (som f.eks. eiendomsskatt). Det er ikke noe å si på at mange rådmenn ser på denne jobben som det å “tar en tøm”, for deretter å søke seg over i offentlige (eller privat sektor-) lederstillinger der omgivelsene er mer forutsigbare.

Mange rådmenn har politisk erfaring: Når halvparten av rådmennene som har svart på vår undersøkelse oppgir at de er/ har vært medlem av et politisk parti, tyder dette på at politisk erfaring er utbredt i denne gruppa. Samtidig ser vi konturene av en deling mellom rådmenn uten, og de med, politisk erfaring. Det kan sies at **partimedlemskap** tross alt er en svak indikator for å avdekke politisk erfaring, men dette må ses i sammenheng med den lave oppslutning om partimedlemskap i velgermassen som helhet (ca. 7 %). Men at bare 10 % av rådmennene opprettholder sitt partimedlemskap i nåværende posisjon, tyder på at så godt som alle rådmenn tilstrever en partipolitisk nøytralitet i utøvelsen av sin lederrolle.

Administrativt entreprenørskap?

Det er et anerkjent faktum at rådmannsrolla ikke kan avgrenses til en klassisk byråkratisk virksomhet, altså oppfølging/ forvaltning av regelverk og løpende politiske vedtak: Rådmannen plikter å avgi innstilling til de sentrale politiske organer i kommunen (altså i kommuner som ikke har innført parlamentarisk styringsordning). En innstilling vil i svært mange tilfeller innbefatte en politisk vurdering som uttrykkes gjennom rådmannens råd om hva som bør vedtas. Denne kan basere seg på en antesipering av flertallet og den politiske ledelsens vurderinger, men den kan også avvike fra hva som oppleves som politisk ønskelig (grunnet for eksempel problem med å finansiere alle gode formål, og derav følgende behov for strenge prioriteringer, noe som politikere tradisjonelt vil vegre seg for å bli assosiert med.) Når vi har spurt rådmennene om hvor langt de kan gå, i for eksempel å “initiere nye tiltak” eller “skape en visjon for kommunen”, får vi en overraskende høg tilslutning fra rådmennenes side. Særlig merker vi oss at synspunktet om at rådmannens viktigste oppgave “å få i gang nye tiltak i kommunen” er det som har fått høyest skåre. Vi tolker dette som uttrykk for at rådmannsgruppa er sammensatt av både svært “entreprenørske” personer – men også av personer som primært vektlegger administrativ lojalitet og oppfølging av det politiske

flertallets initiativer og visjoner. Ut fra vår undersøkelse må utbredelsen av det vi kan karakterisere som “**administrativt entreprenørskap**” sies å være betydelig blant norske rådmenn.

I tospann med ordfører: “Timeglassprinsippet” består prøven, i den forstand at rådmennene vurderer samarbeidet med egen ordfører som godt. Kommuneloven av 1992 satte et sterkt fokus på nettopp dette med at kommunens politikk og kommunens administrasjon bare skal kunne møtes ett sted: I relasjonen ordfører – rådmann. Fungerer ikke denne relasjonen, vil en kommune få betydelige styringsproblemer. I våre undersøkelser er det bare noen svært få rådmenn som rapporterer om samarbeidsproblemer med ordfører, noe som tyder på at den ryddigheten som ble innført i 1992 (“kommunestyret kjenner bare rådmannen”) faktisk fungerer. I praksis kan dette bety at tidligere mektige etatssjefer faktisk har fått begrenset sin mulighet til direkte kontakt med politisk ledelse, og at ordfører også kan oppleve det som positivt at det bare er rådmannen som svarer for administrasjonen/ tjenestesystemet.

Men rådmannen får mer makt! Likevel, den forenklingen i relasjonen mellom politikk og administrasjon som timeglassprinsippet innførte, synes så langt ikke å ha stabilisert maktforholdene i alle kommunene. På spørsmål om mer, uendret eller mindre innflytelse er det påfallende mange rådmenn som oppgir “større innflytelse til administrasjonen”, mens ordførers innflytelse i stor grad oppgis som “uendret”. Når vi har brukt uttrykket “administrasjonen”, skal dette strengt tatt sies å være identisk med “rådmannen”, men vi vil være forsiktig med å legge en slik tolkning til grunn. Like fullt er det grunn til å hevde at sjøl om samarbeidet “på toppen” anses å være godt, så styrkes den administrative siden mer enn den politiske, med “1992-systemet”. Kanskje har vi sett ei utvikling der rådmannen har styrket si stilling på bekostning av etats- og virksomhetsledere, og at nettopp denne endringa har bevirket at rådmennene oppgir at “administrasjonen” har styrket si stilling (mens det er rådmannsfunksjonen, og ikke mellomledere i administrasjonen som opplever dette). På samme måte kan ordførere/ politikere oppleve at rommet for politisk manøvrering er blitt trangere når de ikke lenger tillates å ta kontakt med etatsledere direkte, men må (formelt sett) gå gjennom rådmannen.

Timeglassmodellens seier? Vår undersøkelse av norske rådmenns holdninger og rapporteringer om egen praksis gir et interessant inntak til studie av ledelsesforhold i kommunene. Timeglassmodellens forventning om en ledelse “i tospann” ser langt på vei ut til å være innfridd. Det er sjølsagt en rekke kommuner der en opplever at ordfører er “konge på haugen”, og noen kommuner der rådmannens initiativ og aktivisme kan stjele oppmerksomheten fra den politiske ledelsen. Men en ting er fasaden, slik den gjerne framkommer i medias fokus på enkeltpersoner; noe annet er den innflytelsen og den makten som kommer til uttrykk gjennom evne til å formulere og få igjennom kommunale vedtak og prioriteringer. Her ser vi så absolutt konturene av et delt lederskap, og av en forflytning av makt “oppover”, og da til skjæringspunktet mellom utøvelsen av politisk og administrativt ansvar. I dette skjæringspunktet praktiseres sjølsagt den formelle arbeidsdelinga, men vår undersøkelse viser at i samhandlinga på toppen er det en klar åpning for at den administrative lederen kan bevege seg langt inn på det vi oppfatter som kommunens politiske territorium.

Litteratur

Baldersheim og Øgård (1998) "The Norwegian CEO: Institutional Position, Professional Status, and Work Environment" I Klausen & Magnier (red): *The Anonymous Leader* Odense University Press, Odense.

Baldersheim, H. & Øgård, M. (1999) *Vandringsmenn med sordin. Flyttemønstre og lederutfordringer blant norske rådmenn i et komparativt perspektiv*. Oslo: Institutt for statsvitenskap.

Bäck, H., Heinelt, H. og Magnier, A. (red.) (2006) *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Wiesbaden: VS Verlag Für Sozialwissenschaften.

Bjørnå, H (2014) "Dealing with stakeholders in local government". i Wæraas, A. & Maor, M. (eds.) *Organizational Reputation in the Public Sector*; New York: Routledge.

Buck, M.; Willumsen, T. (2012) *Ordføreremakt? Den norske ordførerrollen i lys av forsøkene med direkte valg og utvidet myndighet 1999-2011*. Tromsø: Rapport ISS, UiT.

Jakobsen, K. Dahl (1965) "Informasjonstilgang og likebehandling i offentlig virksomhet". *Tidsskrift for samfunnsforskning* vol. 6: 147-160.

Haugen, O. (2012) *Hva forklarer partimedlemskap i Norge?* MA-oppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Kjellberg, F. red.(1988) *Nytt inntektssystem – nye utfordringer for kommune og stat*. Oslo: NORAS – Kommuneforlaget.

Kjølhødt, A. N. (1992) *Mot en ny administrativ ledelse i kommunene?: en analyse av rådmennenes orienteringer*. Hovedoppgave.

Olsen, J. P. (1970) "Local Budgeting – Decision Making or a Ritual Act?" *Scandinavian Political Studies*.vol.5: 85-118.

Page, E. og Goldsmith, M. (1987) *Central and Local Government relation*. Beverly Hills: Sage.

Stoker, G. (2006) *Why Politics Matters. Making Democracy Work*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave-Macmillan.

Wæraas, A., and Bjørnå, H. (2011) "Kommunegrå eller unik? Omdømmehåndtering i kommunesektoren" i *Substans og Framtreden: Omdømmehåndtering i offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.

Wæraas, A., Bjørnå, H., and Moldenæs, T. (2014) "Place, organization, political institution: Three strategies for municipal branding". *Public Management Review*. ISSN 1471-9037.s doi: [10.1080/14719037.2014.906965](https://doi.org/10.1080/14719037.2014.906965).

Willumsen T. (kommer 2014) *Norske ordførerroller – Lokalt politisk lederskap mellom institusjonelle rammer og lokal politisk kultur*. PhD avhandling, Universitetet i Tromsø.

Tromsø 2014

ISBN: 978-82-8244-124-7