



UiT Norges arktiske universitet

Handelshøgskolen

Rådmannsavganger med sluttpakker i små norske kommuner 2014 – 2018

En studie av ledelsesutfordringer i små norske kommuner

Anne-Marie Gaino

Masteroppgave i ledelse. BED-3906. Mai 2020.



Forord

Denne masteroppgaven er på 30 studiepoeng og er avslutninga på min desentraliserte masterstudie i erfarings basert ledelse ved UiT Norges arktiske universitet. Hensikten med oppgaven er å tilegne seg anvendt og teoretisk innsikt på feltet ledelse, samt arbeide metodisk på en selvvalgt problemstilling.

Jeg valgte en oppgave med fokus på forholdet mellom politikk og administrasjon på kommunalt nivå. Problemstillingen til denne masteroppgaven kom som følge av et stort fokus på den store utskiftingen av rådmenn i norske kommuner de senere år. Spesielt har sluttpakker blitt debattert på TV og avisene har skrevet mange artikler om rådmannsavganger.

Siden jeg selv også var rådmann i den perioden jeg tok min desentraliserte master, så ble problemstillingen ekstra interessant for meg å jobbe med. Selv om det har vært en utfordrende og arbeidskrevende å jobbe med masteroppgaven i kombinasjon med full jobb, så har mine egne erfaringer gjort meg nysgjerrig på om mine tanker om årsaker til sluttpakker stemmer.

Proessen har vært lærerik, og forhåpentligvis bidrar min oppgave til å forklare noe av årsakene og utfordringene kommunale toppledere i små kommuner har.

Jeg vil rette en stor takk til min veileder professor Harald Torsteinsen ved Handelshøgskolen UiT i Tromsø. Han har gitt meg god veiledning og konstruktive tilbakemeldinger.

Takk til alle informantene som velvillig stilte opp til intervju og viste interesse for oppgaven.

Takk til min familie, som har følt mitt fravær i de årene jeg har deltatt på masterstudiet.

Til slutt vil jeg takke min gode venninne; Mette Johansen-Vik, som har dratt meg ut på trimturer og motivert meg til å fullføre masteren.

Mai 2020

Anne-Marie Gaino

Sammendrag

Kommuner er politisk styrte organisasjoner og forutsetningen for en velfungerende kommune er at samhandlingen mellom politikk og administrasjon fungerer godt.

Dessverre har utviklingen i rådmannsavganger økt drastisk de senere årene. Ca. 80 rådmenn slutter årlig i norske kommuner og rundt 25-35% av disse går av med sluttpakke.

Denne masteroppgaven er en studie av ledelsesutfordringer i små norske kommuner. Oppgaven er en kvalitativ studie. Oppgavens problemstilling dreier seg om hva årsaken til ufrivillige rådmannsavganger er og hvilke ledelsesutfordringer rådmenn i små norske kommuner har.

For å svare på problemstillingen har jeg gjennomført ti kvalitative intervjuer med rådmenn som har gått av med sluttpakker i perioden 2014-2018. Spørsmålene var formulert på bakgrunn av funn og forventninger fra tidligere forskning på turnover i norske kommuner. Informantene har svart på spørsmål som dreier seg om deres utfordringer i rådmannsrollen og forhold som førte til sluttpakke. Gjennom intervjuene har jeg fått svar på hvordan informantene opplevde sluttpakkeprosessen, hvilke belastninger de hadde og hva de opplevde som utfordringer i sine kommuner.

Studien viser at den utløsende årsaken til sluttpakken var dårlig samarbeid med det politiske nivået, støy og uro i organisasjonen og samrøre mellom politikere og ansatte. Det som opplevdes som mest belastende var illojalitet, mistillit, mediebelastning, samt forholdet til ordfører.

I studien fremkom følgende ledelsesutfordringer: manglende politisk stabilitet, manglende rolleforståelse, illojalitet, problemer med praktisering av delegasjon, manglende kompetanse på politisk nivå og uprofesjonell arbeidsgiver.

Innholdsfortegnelse

Forord.....	ii
Sammendrag.....	iii
1 Innledning.....	1
1.1 Bakgrunn	1
1.2 Formål.....	2
1.3 Tidligere forskning	2
1.4 Problemstilling.....	3
1.5 Undersøkelsenhet og sammenheng	4
1.6 Forskningskontekst.....	4
1.6.1 Variabler.....	5
1.6.2 Kausalmodell.....	7
2 Teori.....	7
2.1 Lederskap i kommuner	9
2.1.1 Administrativ ledelse.....	9
2.1.2 Politisk ledelse.....	10
2.2 Lederegenskaper	11
2.3 Rådmannens handlingsrom.....	11
2.4 Ulike typer makt	13
2.5 Ledelsesutfordringer	15
2.6 Forholdet mellom politikk og administrasjon	15
2.7 Skillet mellom politikk og administrasjon.....	17
2.8 Er administrasjonen en partipolitisk aktør?	19
3 Metode.....	20

3.1	Forskningsspørsmål	20
3.2	Forskningsdesign	21
3.2.1	Fokuset i studien.....	21
3.2.2	Informantene	22
3.2.3	Metodevalg.....	22
3.2.4	Innsamling og bearbeiding av data.....	24
3.2.5	Analyse av data	24
3.3	Validitet	25
3.4	Reliabilitet	26
3.5	Etiske problemstillinger ved metodebruken	27
4	Empiri – funn i undersøkelsen	28
4.1	Kapitlets struktur	29
4.2	Den utløsende årsaken til sluttpakken	30
4.3	Samhandling med politisk nivå	32
4.4	Samhandling med egen administrasjon	34
4.5	Rolleforståelse	36
4.6	Delegasjon	38
4.7	Belastning	39
4.8	Det politiske nivået.....	40
4.9	Ledelsesutfordringer i små kommuner	41
4.9.1	Tillitsvalgte.....	42
4.9.2	Samrøre	42
4.9.3	Lojalitet	43
4.9.4	Interne konflikter.....	44
4.9.5	Arbeidsgiverrollen.....	45
4.9.6	Kompetanse	46

4.10	Konsekvenser av sluttavtalen.....	47
5	Drøfting	48
5.1	Den utløsende årsaken til sluttpakken	49
5.2	Samhandling med politisk nivå	51
5.3	Samhandling med egen administrasjon	54
5.4	Rolleforståelse	56
5.5	Delegasjon	59
5.6	Belastning	61
5.7	Det politiske nivået.....	62
5.8	Ledelsesutfordringer i små kommuner	63
5.8.1	Tillitsvalgte.....	64
5.8.2	Samrøre	65
5.8.3	Lojalitet	66
5.8.4	Interne konflikter.....	67
5.8.5	Arbeidsgiverrollen.....	68
5.8.6	Kompetanse	69
5.9	Oppsummering	70
5.9.1	Utløsende årsak til sluttpakke og de største belastningene	70
5.9.2	Samhandling, rolleforståelse og delegasjon	70
5.10	Ledelsesutfordringer i små kommuner	71
6	Konklusjon	71
	Referanseliste	73
	Vedlegg - intervjuguide.....	77

1 Innledning

«Politisk mistillit er noe helt annet enn oppsigelses- eller avskjedsgrunn etter arbeidsmiljøloven, og kan skjule konflikter med utgangspunkt i ulovlig praksis av folkevalgte. Så lenge folkevalgte kun står til ansvar ved valg, er det bare rådmannen som kan gå i situasjoner der partene står mot hverandre. [...] Tap av tillit fra politisk styre med påfølgende tap av stilling, og fremtidig tap av ny lederkarriere er konsekvensene. [...] I forhold til demokratisk kontroll og tillit kan denne praksis være utfordrende, da innbyggerne ikke får innsyn i eventuelle maktmisbruk gjort av folkevalgte eller folkevalgte organ.» (Orvik, Demokratitanken.no).

1.1 Bakgrunn

Denne rapporten forsøker å belyse hvorfor rådmenn går av med sluttpakker.

Tidligere var det vanlig at rådmennene satt i stillingene frem til pensjonsalderen, mens det i dag snarere er unntaket enn regelen.

Hvorfor har tjenestetiden til rådmenn blitt kortere og kortere de senere år og hva skyldes den korte tjenestetiden? Hvorfor er utviklingen i kommunene blitt slik?

Avisa Verdens Gang har hatt flere føljetonger med artikler om turnover i rådmannsstillinger og det store antallet sluttpakker som er inngått de senere år.

Mellom 60 – 80 rådmenn slutter årlig i norske kommuner og rundt 25-35% av disse har fått sluttpakke, det vil si fratrudd sin stilling etter anmodning og ved å motta en sluttpakke (Kind & Hagen, 2014).

I løpet av perioden 2014-2018 har 44 rådmenn fått sluttpakker for å slutte i jobbene sine. 33 av disse var i kommuner under 5000 innbyggere. Dette er mer enn en fordobling i forhold til perioden 2005 – 2010, da 21 rådmenn måtte gå fra sine stillinger. Kommuner med under 5000 innbyggere utgjør 70 prosent av alle sluttpakkene etter 2014 (Kampevoll & Lech, 2018).

NRK satte høsten 2018 fokus på det store antallet sluttpakker som er inngått i kommunene i løpet av de siste to årene i programmet «Debatten». Hele 60 rådmenn har sluttet mot sin vilje og mottatt sluttpakke i denne perioden (Tandstad, 2018).

Stort sett har artiklene handlet om hvor dyre sluttpakker er for kommunene, og i mindre grad hvorfor utviklingen er blitt slik.

1.2 Formål

Med bakgrunn i det høye antallet sluttpakker som er inngått de seneste årene, ønsker jeg å finne årsaken til hvorfor sluttpakkene ble inngått.

Sluttårsakene ved ufrivillige avganger vil trolig også kunne si noe om hvilke ledelsesutfordringer kommunene har.

For å avgrense oppgaven vil jeg fokusere på sluttpakker inngått i kommuner med under 5000 innbyggere i perioden 2014 – 2018.

1.3 Tidligere forskning

Katrine Kronen har i sin masteroppgave kartlagt antall rådmannskift i 417 norske kommuner i perioden 1991- 2010. I studien testet hun om variasjonen i turnover på tvers av kommuner kunne forklares ut ifra økonomiske, politiske og geografiske forhold i kommunene. Det ble ikke funnet direkte sammenheng med disse forklaringsvariablene til rådmannsavgangene. (Kronen, 2011).

Erik Magnussen skrev i 2013 sin masteroppgave med problemstillingen «Hvorfor slutter rådmenn? En studie av turnover i rådmannsstillingen i ti norske kommuner. Magnussen valgte fem kommuner med høy turnover og fem kommuner med lav turnover. Han intervjuet 23 rådmenn som hadde sluttet, hvorav 7 sluttet ufrivillig. Sluttårsakene til de som sluttet

ufrivillig var: en ble skjøvet og trakassert ut av stillingen, tre fikk samarbeidsproblemer med ny ordfører, en fikk ikke fortsette etter prøvetiden, en ble uenighet med ordfører og formannskapet om en personalsak og en måtte gå etter en omorganiseringsprosess i helse og omsorg, der bygdefolket mobiliserte med en underskriftskampanje mot rådmannen.

Hans studie strekker seg fra samme periode som Kronen (2011), det vil si 1991 – 2010 og konklusjonen i hans case er at de fleste rådmenn sluttet frivillig.

Det har altså skjedd en forverring i turnover i rådmannsstillingene etter 2010, altså etter at Kronen (2011) og Magnussen (2013) gjennomførte sine studier. Kronen intervjuet alle som sluttet i den gitte perioden, mens Magnussen gjorde dybdeintervju av 10 rådmenn.

Ingen av disse fokuserte på ufrivillige sluttårsaker og de så heller ikke på kommunestørrelsen, når de gjorde sine konklusjoner.

1.4 Problemstilling

Sluttpakker inngås som regel for å unngå rettslige konflikter (Flakstad, 2013).

Konkret ønsker jeg å finne årsaker til ufrivillige lederavganger i små kommuner, og samtidig avdekke de utfordringsområder som er spesielle i små, norske kommuner.

Problemstillingen er viktig, fordi bildet av rådmenn med sluttpakker hovedsakelig har gitt et inntrykk av at årsaken er rådmannen selv og at det er grådighet som ligger til grunn for sluttpakken.

Problemstillingen er altså forklarende og formuleres slik:

1. *Hva er årsaken til ufrivillige rådmannsavganger?*
2. *Hvilke ledelsesutfordringer har rådmenn i små, norske kommuner?*

1.5 Undersøkelsesenheter og sammenheng

Undersøkelsen rettes mot rådmenn som har sluttet ufrivillig i sine stillinger i små kommuner.

Det som i media ofte gjengis som årsaker til ufrivillige avganger blant rådmenn oppgis å være manglende rolleforståelse, upopulære avgjørelser og uprofesjonelle arbeidsgivere (Perelstein, 2009).

Tore Strømøy hadde en artikkel i Frøya nyheter (2013) hvor årsakene til ufrivillige rådmannsavganger ble oppgitt å være konflikter med politikere og/eller ansatte, politisk mistillit, samarbeidsproblemer internt, økonomiske misligheter eller uregelmessigheter, grov uforstand i tjenesten, dårlig økonomistyring med mer. Ulikt syn på saker og interessekonflikter mellom rådmann og politikere var også grunnlagt. Utfordringen med at politikere kan «gå over til å bli rådmenn» og «rådmenn gå over til å bli politikere» var også nevnt.

En undersøkelse som arbeidsgiverorganisasjonen KS gjorde av rådmannsavganger i 2007-2008, viste at 30 prosent oppga samarbeidsproblemer med ordfører og øvrig politisk ledelse som medvirkende årsak (Assev et al., 2010).

Andre forklaringsvariabler kan være urealistiske forventninger fra politisk nivå om måloppnåelse og uklar delegasjon mellom politikk og administrasjon.

Det gjelder å finne frem til uavhengige variabler som kan forklare rådmannsavganger. Med bakgrunn i et utvalg av variabler, vil jeg kunne finne ut om de kan forklare problemstillingen. (Grenness, 2001).

1.6 Forskningskontekst

Undersøkelsen retter seg mot rådmannsavganger i små kommuner (rom) og vil omfatte årene 2014 – 2018 (tid).

Jeg velger å innskrenke problemstillingen til å gjelde rådmannsavganger i kommuner med inntil 5000 innbyggere. Dette fordi 44 rådmenn gikk av med sluttpakke i perioden 2014-2018

og 33 av disse (75%) var i kommuner med under 5000 innbyggere (Kampevoll & Lech, 2018).

Tidshorisonten 2014 – 2018 velges også fordi det i denne perioden har skjedd en fordobling av antall sluttpakker i forhold til 2005 – 2010.

1.6.1 Variabler

Den avhengige variabelen er «fratredelse». Det er den som skal forklares, mens uavhengige variabler er de som forklarer, ofte kalt årsaks- eller forklaringsvariabel (Jacobsen, 2015).

Hvorfor går rådmenn av med sluttpakker i små kommuner? De uavhengige variablene er de som skal forklare problemstillingen.

Før jeg utarbeidet intervjuguiden, hadde jeg tenkt ut mulige forklaringer på ufrivillige rådmannsav ganger. Disse forklaringene er hentet fra tidligere forskning, teori og fra sakene i media som omhandler rådmannsav ganger.

Den overordnede uavhengige variabelen er «ledelsesutfordringer», da det er den som omfavner alle forklaringer på variabler under det som kategoriseres som lederutfordring.

Her er mulige uavhengige variabler:

Rollesammenblanding

Så å si alle små kommuner har formannskapsmodellen som styringsmodell. Det vil si at ordfører leder formannskapet og kommunestyret, som vedtar strategier, retning og budsjett for kommunen. De tar også prinsippavgjørelser. Rådmannens rolle er å utrede saker til utvalgsmøter og utføre politiske vedtak. Rådmannens rolle er også å forestå den daglige driften i kommunen, slik at det er i samsvar med gjeldende lover og retningslinjer.

Hvis politikerne i en formannskapsmodell begynner å agere som parlamentarikere, så blir det rolleblanding. Det betyr i praksis at de opptrer som rådmenn, det vil si at de blander seg inn i den daglige driften og i saksforberedelsen. På samme måte kan rådmannen trå over grensen til hva som er politikk, det vil si at han i stedet for å komme med beslutningsgrunnlag (fakta og informasjon) argumenterer politisk, det vil si frembringer sine egne subjektive meninger.

Rollesammenblanding kan skape store samarbeidsproblemer mellom rådmannen og politikerne.

Formelle strukturer

I politikeropplæringen lærer politikere til at de kjenner kun en ansatt; rådmannen. Likeledes er administrasjonen bygd opp i et hierarki, der rådmannen skal forholde seg til sine ledere. Det er veldig lett i små kommuner, der alle kjenner alle, at man går direkte til saksbehandleren for å ta opp en enkeltsak. Det gjelder både for rådmannen og politikerne. Rådmannen kan falle for fristelsen å gå forbi egne ledere og forholde seg direkte til enkeltansatte. Enda vanligere er det at politikere i små kommuner spaserer rundt på rådhuset og snakker med saksbehandlerne om enkeltsaker. Dersom politikere begynner å forholde seg til enkelt ansatte, så vil det kunne føre til konflikt mellom rådmannen og politisk ledelse.

Lederstil

Atferden til både ordføreren og rådmannen kan være slik at det skaper uro i organisasjonen. Disse forhold henger sammen med de personlige egenskapene til disse to. Endringsprosesser skaper som regel støy og ofte er det rådmannens lederstil som brukes som grunn.

Mediebelastning

Rådmenn er fortrolig med at jobben innebærer lange arbeidsdager. Når den ordinære arbeidsbelastninga kombineres med mediebelastninga, og rådmannen ikke får støtte fra politisk ledelse, så kan det resultere i tap av motivasjon i jobbutførelsen.

Uenighet om mål, strategi og retning

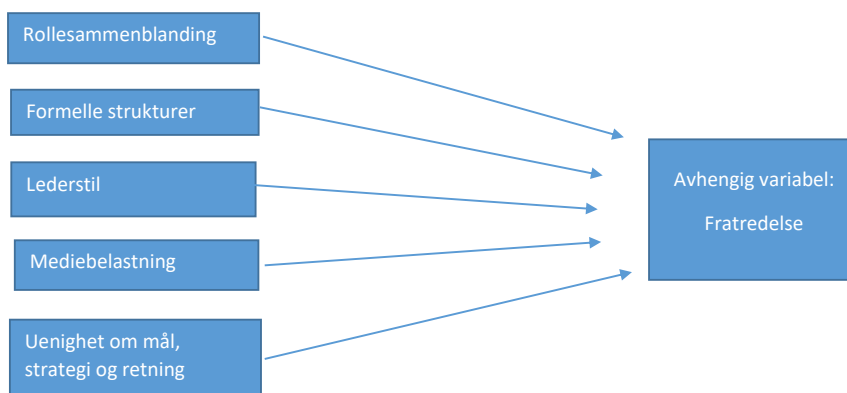
Det er administrasjon som utarbeider forslag til strategiske styringsdokumenter, mens politikerne vedtar kommunens strategi og retning. Det kan forekomme at innholdet i dokumentene blir endret etter politisk behandling, og at denne endringen ikke samsvarer med

rådmannens filosofi. Det kan også være ulik tolkning og forståelse av innholdet i strategiske dokumenter og hvordan dette praktiseres av rådmannen og politikerne.

1.6.2 Kausalmodell

Modellen under oppsummerer hvilke uavhengige variabler som kan tenkes å påvirke den avhengige variabelen. Modellen bygger på en antakelse av at det er en årsakssammenheng mellom den avhengige og de uavhengige variablene.

Uavhengige variabler:

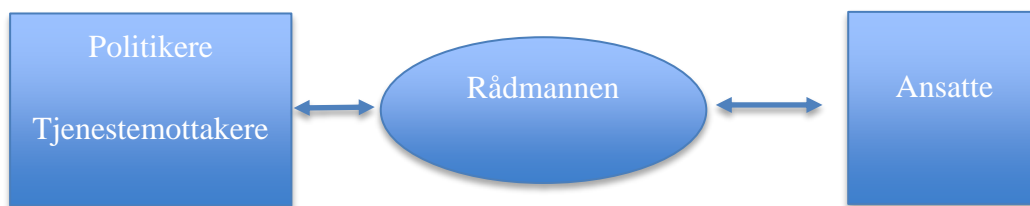


Figur 1.1 Kausalmodell som utgangspunkt for analysen.

2 Teori

Rådmannen er en leder i en kompleks organisasjon og skal samhandle med politikere, ansatte, tjenestemottakere og eksterne parter. Mange er ansatt i åremålsstillinger, fordi det gir kommunen mulighet til utskiftning i stillingen etter endt åremålsperiode. Åremålsstillinger bryter med det alminnelige stillingsvernet i arbeidsmiljøloven, men gir kommuner mulighet til en administrativ fornyelse og tilpassing av strukturen (Kommunal- og regionaldepartementet, 2007 s. 5).

Kommunene i Norge er såkalte generalistkommuner. I det ligger at oppgavene til kommunene er de samme, uansett hvor stor eller liten kommunen er. Det betyr at rådmannens tjenesteansvar strekker seg «fra vugge til grav». Det gjør at innholdet i stillingen er både kompleks og vanskelig, men også spennende og utfordrende. Rådmannen skal tjene både politikere og tjenestebrukere, samt lede hele kommuneorganisasjonen og sørge for at den drives forsvarlig etter lov og regelverk. Spennet er stort mellom arbeidsoppgaver og ansvar, noe som krever en smidig organisasjon der ansatte og politikere jobber mot felles mål. For å visualisere spennet, kan den se slik ut:



Figur 2.1 Rådmannens spenn mellom politikere, tjenestemottakere og ansatte

Utviklingen i antall rådmannsavganger har økt drastisk siden 2010. Selv i åremålsstillinger, som er tidsavgrenset, har rådmenn måttet gå av med sluttpakker.

En sluttpakke vil si at det lages en avtale mellom kommunestyret og rådmannen om at man avslutter arbeidsforholdet uten å gå gjennom en rettslig prosess. I en sluttpakke avtales også et økonomisk oppgjør, som regel lønn i en gitt periode uten arbeidsplikt (Pedersen, 2017).

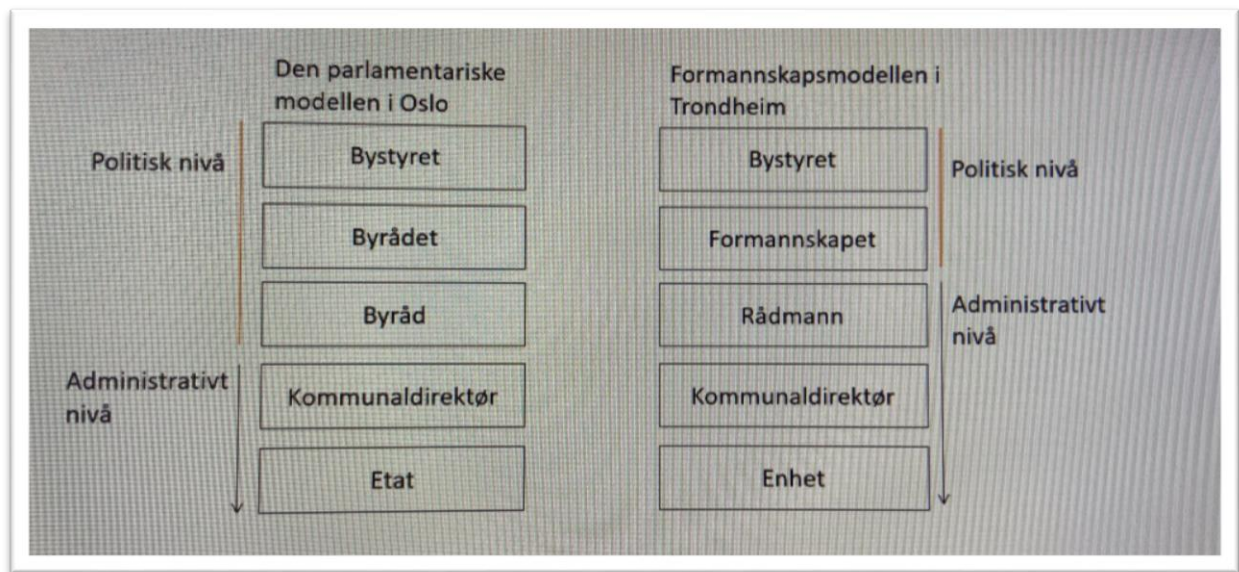
Jeg gjentar problemstillingen i oppgaven:

1. *Hva er årsaken til ufrivillige rådmannsavganger?*
2. *Hvilke ledelsesutfordringer har rådmenn i små, norske kommuner?*

Med bakgrunn i denne problemstillingen har jeg tatt utgangspunkt i teori om ledelse, handlingsrom, maktforhold, ledelsesutfordringer, samt teori om forholdet og skillet mellom politikk og administrasjon.

Respondentene i denne studien var alle rådmenn i kommuner som politisk var organisert etter formannskapsmodellen. Det betyr at ordføreren og evt hovedutvalgsledere er den politiske ledelsen, mens rådmannen med sin ledergruppe står for den administrative ledelsen. I den parlamentariske modellen er rådmannen byttet ut med byrådslederen. I begge disse modellene

er ordfører den øverste politiske leder. Forskjellene i mellom disse to politiske modellene beskriver Røed (2019) på en god måte i følgende figur:



Figur 2.2 Forskjeller mellom de ulike politiske styringsmodellene i Oslo og Trondheim. Kilde: Røed 2019 s. 48.

2.1 Lederskap i kommuner

Kommuner er politisk styrte organisasjoner. Politikken består i å fordele knappe ressurser mellom partier som har ulike prioriteringer og interesser.

Lederskap handler om å ta styringen, samtidig som man får folk med seg. (Velten, Tengblad, Heggen, 2016, Høst, 2016), men den handler også om evnen til å takle endringer (Kotter, 2015) og å fatte beslutninger (Arnulf, 2012).

Ledelse i kommuner med formannskapsmodell består av en administrativ ledelse og en politisk ledelse.

2.1.1 Administrativ ledelse

Det er rådmannen som er kommunens øverste administrative leder. Rådmannens myndighet og oppgaver følger av kommunelovens (2018) §13-1. Rådmannens har som oppgave å påse at

saker som legges fram for politisk behandling, er forsvarlig utredet, slik at de gir et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak. Videre skal rådmannen, uten ugrunnet opphold, iverksette vedtak truffet av folkevalgte organer. Rådmannen skal også gjøre det politiske organet oppmerksom på faktiske eller rettslige forhold som har betydning for iverksetting av politiske vedtak. Rådmannen har etter ny kommunelov det løpende personalansvaret for alle kommunens ansatte. Videre kan kommunestyret delegere rådmannen myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning.

Den administrative organiseringa i kommuner bygger på et klassisk hierarki, kombinert med en ramme der medarbeiderne har innflytelse gjennom lov og avtaleverk. (Bolman & Deal, 2014).

Den administrative ledelsen består av rådmannen og dennes ledergruppe. Lederspenet varierer ut i fra hvordan den administrative organiseringa er. Ved flat struktur vil alle ledere med fag-, økonomi- og personalansvar være direkte underlagt rådmannen. Da vil for eksempel alle rektorer og barnehagestyrere rapportere direkte til rådmannen. I en slik modell er det i tillegg vanlig å ha en assisterende rådmann som hjelper rådmannen med oppfølging av enhetene. Det er ikke uvanlig at det i små kommuner kan være 20-30 enhetsledere underlagt rådmannen. Ved etatsorganisering vil rådmannens ledergruppe bestå av lederne for hver etat, i tillegg til stabssjefer (økonomisjef, personalsjef). En oppvekstetat er for eksempel en samling av alle barnehager og skoler i kommunen.

Den administrative ledelsen utøves ved at rådmannen delegerer sin myndighet til ledere under seg gjennom et administrativt delegasjonsreglement, som er hjemlet i det politiske delegasjonsreglementet.

2.1.2 Politisk ledelse

Den politiske ledelsen i små kommuner utøves i det daglige av ordføreren, som ofte er den eneste heltidsbetalte politikeren. Han/hun representerer kommunen utad og utøver kommunestyrets politikk i det daglige. Kommunestyret og formannskapet kan delegere myndighet til ordfører til å ta avgjørelser som ikke har prinsipiell betydning, samt til å gjøre vedtak i hastesaker.

I kommuner med hovedutvalgsmodell (tilsvarende etatsmodellen i administrativ organisering) har ordføreren, i tillegg til varaordføreren, ledere i hovedutvalgene som en del av den politiske ledelsen.

2.2 Lederegenskaper

Stillinger i toppledelsen innebærer komplekse oppgaver, lange arbeidsdager og store forventninger fra omgivelsene. Personlige egenskaper er derfor viktig både hos rådmannen og ordføreren.

Personlige egenskaper; både faglige, mellommenneskelige, og begrepsmessige ferdigheter avgjør lederatferden.

Faglige ferdigheter går på utførelsen av faget, mens mellommenneskelige ferdigheter handler om evnen til å etablere gode relasjoner til og forståelse for andre mennesker. Ferdigheter innen planlegging, organisering, problemløsning og utvikling er såkalte begrepsmessige ferdigheter. (Høst, 2016)

Lederen kan være oppgaveorientert, relasjonsorientert eller endringsorientert. Planmessighet har sammenheng med oppgaveorientering, mens omgjengelighet tyder på relasjonsorientering. Ledere som er åpne for erfaringer er endringsorienterte (Martinsen, 2015).

Videre må toppledere ha ferdigheter innen konflikthåndtering, ha evne til å motivere ansatte og utvikle organisasjonen.

2.3 Rådmannens handlingsrom

Rådmannens handlingsrom varierer fra kommune til kommune, avhengig av hvor mye som er delegert til rådmannen. I tillegg er rådmannen gitt handlingsrom i lovverk, men også begrensninger.

Espedal og Kvitastein (2012) definerer leders handlingsrom som frihet eller som fravær av jobbkrav, sterke begrensninger og føringer.

Ledere med frihet i jobbkrav, få instruksjoner, lite tradisjon, variasjon i arbeidsoppgaver, resultatlønn, fleksibilitet i ressursbruk og mye kontakt med andre, har et stort handlingsrom (Strand, 2015).

Rådmannens handlingsrom avhenger av formelle og uformelle faktorer. Handlingsrommet avgjøres også av hvilken form for autoritet og makt vedkommende utøver. Videre handler handlingsrommet om de mål og krav som settes av politisk ledelse og hvordan rådmannen styrer - og selv blir styrt - av nivået under (Espedal & Kvitastein, 2012).

Det formelle handlingsrommet påvirkes av forventninger, føringer og begrensninger i forhold til hierarki, makt, ansvar, spesialisering, ressurser, regler og normer.

Mange og detaljerte jobbkrav i en rigid organisasjonsstruktur vil gi lite handlingsrom/frihet til å velge mål eller midler til å løse oppgavene. Handlingsrommet er derfor begrenset dersom kommunen i stor grad styres etter krav, rutiner og prosedyrer. Sagt på en annen måte: fravær av hemmende tids- og organisasjonsmessige begrensninger og føringer gir stort formelt handlingsrom.

Det uformelle handlingsrommet handler om organisasjonskulturen og leder stilen. Hvis organisasjonskulturen bygger på frihet og rom til å gjøre egne vurderinger, så tyder det på et stort handlingsrom. Rådmenn som er åpne, reflekterte, har tillit og kompetanse til å mestre usikkerhet, uklarhet og konflikter vil oppleve å ha større handlingsrom enn rådmenn som er utrygge og lite endringsvillige. Handlingsrommet er derfor subjektivt bestemt av lederen selv (Espedal & Kvitastein 2012, Strand 2015).

For at rådmannen skal vite hvilke forventninger, jobbkrav og føringer kommunen har til vedkommende, er det vanlig å utarbeide en lederavtale hvor dette er beskrevet. Lederavtalen brukes som utgangspunkt for faste samtaler, også kalt resultatsamtaler, mellom rådmannen og politisk ledelse.

Kommunestyret kan gi rådmannen større handlingsrom gjennom delegasjonsreglementet. Kommuneloven (2018) gir nemlig kommunestyret anledning til å gi rådmannen myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke er av prinsipiell betydning, jfr § 13-1.

Den nye kommuneloven (2018), gir nå rådmannen det løpende personalansvaret for alle kommunens ansatte. Myndigheten inkluderer ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed og andre tjenstlige reaksjoner, innenfor rammene av gitte lover.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2018, s. 61) begrunner endringen i det løpende personalansvaret med at det er kommunedirektøren (rådmannen) som ansvarlig for administrasjonen, både faglig og administrativt.

Videre gir arbeidsgivers styringsrett rådmannen handlingsrom til å tilsette og si opp arbeidstakere. Styringsretten gir også arbeidsgiveren handlingsrom til å organisere, lede og fordele arbeidsoppgavene, samt følge disse opp (Espedal & Kvitastein, 2012). I gammel kommunelov, som var gjeldende da respondentene tok sluttpakke, lå arbeidsgivers styringsrett hos kommunestyret, selv om de fleste kommuner hadde delegert denne myndigheten til rådmannen.

2.4 Ulike typer makt

Ledelse vil si å ha makt. Makten handler om den innflytelsen en leder har til å påvirke andre mennesker (ikke bare ansatte). I en kommuneorganisasjon har rådmannen og ordføreren mye makt. De har posisjons- og politisk makt, og kan også ha personlig makt. Kombinasjoner av disse makttypene er også vanlig. Posisjons- og politisk makt følger med stillingen, mens personlig makt er en egenskap. Gjennom posisjonsmakt kan lederen for eksempel gi belønning eller holde tilbake informasjon. Politisk makt utøves gjennom kontroll over beslutningsprosessen, via koalisjoner, kooptering eller ved institusjonalisering. Personlig makt knyttes til ekspertise, opphøyelse, karisma og overbevisningsevne. (Høst, 2016).

Lederrollen innebærer makt til å ta avgjørelser. Rådmannen og ordføreren er begge ledere. Lai (2014) viser til ulike maktkilder lederen kan ha. For det første har lederen gjennom sin stilling en legitim makt til å ta beslutninger. Andre maktkilder er belønningsmakt, referent makt, ekspertmakt, informasjonsmakt, argumentasjonsmakt, personlig makt og «priming»

Belønningsmakt vil si at man har kontroll over ressurser andre vil ha eller er avhengige av. På den måten kan man tilby belønning eller påføre ulempe i beslutningssituasjonen.

Referent makt handler om at lederen er et forbilde, som gjennom sine personlige egenskaper har en spesiell utstråling som inspirerer andre. Gjennom denne egenskapen har lederen makt til å få igjennom sine synspunkt.

Ekspertmakt kan enkelt defineres som at kunnskap gir makt. Det betyr at rådmannen gjennom sine kunnskaper, ferdigheter, evner og holdninger får makt til å få igjennom sine beslutninger.

Informasjonsmakt vil si at lederen har tilgang og kontroll over informasjon som andre ikke har tilgang til. Informasjon kan brukes som belønning/straff og kan også sees på som besittelse av kunnskap andre ikke har. I negativ forstand kan informasjonsmakt brukes som en hersketeknikk.

Argumentasjonsmakt handler om å beherske teknikker som overbeviser eller overtaler andre gjennom sine argumenter. Argumentasjonen er logisk og saklig og formidles på en måte som overbeviser eller overtaler.

Høst (2016) beskriver tvangsmakt som det motsatte av belønning/makt, nemlig at de som ikke følger ordre blir straffet på ulike måter.

Personlig makt har med personlige egenskaper å gjøre; som naturlig autoritet eller at man er autoritær. Høst (2016) beskriver også lederens personlige makt som ekspert-, referanse-, karismatisk- eller overbevisningsmakt.

«Priming» vil si at man bruker kroppsspråket til å uttrykke makt, f.eks. ved fysisk å opptre som en mektig person. Dette gir personen psykologisk makt over andre (Lai, 2014).

Både rådmenn og ordførere kan delegeres myndighet til å ta beslutninger, altså har de en legitim makt til å ta avgjørelser. Rådmenn er fagpersoner og kan også bruke ekspert- og argumentasjonsmakt. Personlige egenskaper er avgjørende for om lederen har personlig makt. Ledere bruker også overbevisningsmakt ved å argumentere med fakta og logikk (Høst, 2016).

Media er ofte kalt den fjerde statsmakt. De liker å kalle seg for en forsvarer av folket og som kontrollerer den offentlige administrasjonen. Media hevdes å være talerør for de som har sterke meninger om ulike forhold, men de har ikke alltid et kritisk og undersøkende blikk mot det som skjer i administrasjonen. (Jacobsen, 1997).

2.5 Ledelsesutfordringer

Hva sier teorien om ledelsesutfordringer? Vil disse være i samsvar med funn i den empiriske studien?

Folge og Stenberg (2017) beskriver den digitale revolusjon og endring i arbeidsplassens sosiale systemer som de største ledelsesutfordringer frem mot 2020.

Overgangen fra analog til digital kommunikasjon, utvikling av Internett og fremveksten av sosiale medier krever at ledere må endre lederstil. Det er ikke lenger lederen som har mest kunnskap og kompetanse og kan fortelle folk hvordan de skulle gjøre jobben sin.

Endringen i arbeidsplassens sosiale systemer fra enkle (mekaniske) systemer (med en direkte sammenheng mellom årsak og virkning) til komplekse (sosiale) systemer som ikke har direkte sammenheng mellom årsak og virkning, krever at ledere forstår og har kunnskap om denne forskjellen. Endringsprosesser i komplekse sosiale systemer krever en annen måte å lede på.

I kommuner er spenningsfeltet politikk, økonomi, fag, organisasjon og ledelse en utfordring. Det går ut på å håndtere usikkerhet, konflikter, tvetydigheter, dilemmaer og paradokser. Som politisk styrte organisasjoner må kommuner vurderes ut fra det samfunnsoppdrag de skal ha, og de lover, budsjetter og finansieringsordninger myndighetene styrer med. Sett fra kommuneorganisasjonens side dreier det seg om å tolke og tilpasse seg politiske og økonomisk-administrative mål og rammer. Kommuneorganisasjoner preges av faglogikk, faglojalitet og av ledelsens arbeid med å mobilisere ansatte til å arbeide for institusjonelle og kollektive mål (Grund, 2006).

2.6 Forholdet mellom politikk og administrasjon

Kommuner er politisk styrte organisasjoner og politikere styrer gjennom vedtak. Innenfor den politiske rammen styres organisasjonen gjennom maktkamper, der beslutninger tas gjennom forhandlinger og kjøpslåinger. Denne rammen bygger på antakelsen om at organisasjoner består av grupper med forskjellige individer og interessegrupper, og at det er varige motsetninger mellom disse gruppene. Viktige beslutninger handler om å fordele knappe

ressurser og at dette skaper konflikter og gjør makt til et viktig middel. Makt er avgjørende i den politiske rammen, da politikken består i å fordele knappe ressurser mellom partier som har ulike prioriteringer og interesser. Tap av kontroll i lys av denne rammen er likevel ikke ukjent, da organisasjoner i den politiske rammen preges av kaos og manglende kontroll. (Bolman & Deal, 2014).

Forholdet mellom politikk og administrasjon påvirkes av det politiske flertallet og hvor stabil dette flertallet er (Jacobsen, 1997).

Dersom en koalisjon har flertall, så har koalisjonen makt i beslutningsprosessene. Det vanligste er at ingen parti har flertall og derfor må samarbeide med andre partier. Da tas beslutningene gjennom forhandlinger, som ofte er resultat av kjøpslåing mellom partiene (Bolman & Deal, 2014).

Jacobsen (1997) viser til Offerdal, Simon og Olsen om at kommuner som opplever stor politisk ustabilitet, vil være preget av mange kompromisser. Disse kompromissene er ofte vage og gir rom for ulike tolkninger, og kan føre til at vedtak er upresise og uklare. Dermed kan det være vanskelig for administrasjonen å utføre vedtaket.

Jakobsen (1997) viser til studier gjort av Svava i 1985, 1989 og 1990 om forholdet mellom politikk og administrasjon. I stedet for de to funksjonene – politikk og administrasjon, har Svava fire distinkte funksjoner som beskriver rommet mellom politikk og administrasjon. Det er retning, strategi, administrasjon og ledelse. Det å trekke retning for organisasjonen og vedta strategier er politikernes ansvar, mens administrasjon og ledelse er byråkratiets ansvar.

Med retning menes hva det offentlige bør drive med, det vil vi hvilke tjenester kommunen skal tilby befolkningen, hva som bør overlates til private tilbydere, hvordan kommunen skal få inntekter og hva pengene skal brukes på.

Strategier er detaljerte planer om hvordan tjenestene skal tilbys innenfor gitte rammer. De beskriver også organisering og iverksetting av tiltak.

Med administrasjon menes de oppgaver og teknikker som benyttes for å iverksette politiske vedtak. Selv om disse oppgaver ofte utøves av administrasjonen, så er det ikke uvanlig at politikere også gjør administrative oppgaver. Det forekommer oftest når politiske ledere har særlig interesse for spesifikke politikkområder, for eksempel skolepolitikk.

Ledelse innebærer oppgaver som angår interne forhold, som for eksempel ansettelse, nedbemanning og omorganiseringer. Hovedansvaret for disse oppgavene ligger hos administrasjonen, men likevel er det ikke uvanlig at politikere også er sterkt involvert i enkelte beslutninger, som for eksempel ansettelse, omorganiseringer og enkelt investeringer.

Ifølge Svava foregår det en arbeidsdeling mellom politikere og administrasjon, der man i noen tilfeller går inn på hverandres arenaer/sfærer (Jakobsen, 1997).

Det er lederens personlighet som avgjør graden av politisk rolle. Jacobsen (1997) viser til Reissman sine studier av hvordan lederen definerte sin rolle i en politisk organisasjon. Han fant frem til fire administratorroller: jobb-byråkrater, spesialist-byråkrater, funksjonelle byråkrater og service-byråkrater. Jobb-byråkrater er rene administratorer, som følger politiske signaler og ønsker. Service-byråkraten er ytterpunktet, og er langt inne på politikens område. Man kan si at jobb-byråkraten er en ekte tjener for politikerne, mens service-byråkraten har en misjon i jobben sin som går på verdivalg og blir dermed veldig politisk. Jacobsen (1997) viser også til Downs fem ledertyper, der typene går fra å være rene byråkrater til å bevege seg direkte inn i politikken. Disse fem typene er «klatrere», «bevarere», «statsmenn», «talsmenn» og «seloter». «Klatrere» tilsvarer Reissman sin jobb-byråkrat, mens «seloten» er service-byråkraten.

På samme måte som administratorer, kan politikere også deles i ulike roller. Jacobsen (1997) viser til studier gjort av Larsen og Offerdal, der de definerte politikere i fire ulike roller; saksekspert, korsfarer, generalist og hestehandler. 87% av politikerne var generalister og hestehandlere. Det vil si at de fleste politikere ikke er eksperter på fag, noe som gir administrasjonen større innflytelse og påvirkning i politikens utforming.

2.7 Skillet mellom politikk og administrasjon

Jacobsen (1997) viser til fire teoretikere som klart mente at det bør være et skille mellom politikk og administrasjon. Disse er Max Weber (f. 1864), Woodrow Wilson (f. 1856), Frank J. Goodnow (f. 1859) og Herbert A. Simon (f. 1916). Weber mente at politikken handler om kamp og følelser, mens administrasjonen skal utrede og iverksette. Hans tanke var at byråkraten under enhver omstendighet ikke skal drive politikk, ei heller styres av følelser og

verdivalg. Wilsons syn var at administrasjonens oppgave er å finne løsninger på politiske problemer, mens politikerne skal definere verdiene for samfunnsutviklingen. Goodnows skille mellom politikk og administrasjon var at politikken er uttrykk for statens vilje, mens administrasjonen skal iverksette denne viljen. Simon var enig med Webers ideal, men så at både politikere eller administrasjonen må ta beslutninger som går på tvers av skillet mellom verdi og fakta. Han nyanserte derfor bildet med at det er politikerne som hovedsakelig har ansvar for verdibaserte beslutninger, mens administrasjonen i hovedsak tar beslutninger basert på fakta.

Skillet til disse kan settes opp slik:

Politikk	Administrasjon
Hersker	Tjener
Kamp	Kjølig
Lidenskapelig	Analytisk
Verdivalg	Forvalte
Problem	Løsning
Samfunnsutvikler	Iverksetter
Mål, planlegging	Midler, virkemidler
Verdirasjonalitet (verdibaserte beslutninger)	Teknisk rasjonalitet (faktabaserte beslutninger)
Fastsette regler (dilemma å måtte selv forholde seg til de)	Følge og anvende regler
Følelsesstyrt	Nøytral
Befale	Adlyde
Bestemme	Utføre

Belønne	Lojalitet
På valg	Fast ansatt
Visjon	Faglighet

Figur 2.1 Skillet mellom politikk og administrasjon

Webers ideal om et klart skille mellom politikk og administrasjon blir utfordret når det oppstår konflikt mellom hersker og tjener. Det samme gjelder i tilfeller der politiske vedtak er for ambisiøse, på grunn av for lite ressurser, at de ikke lar seg gjennomføre. I slike tilfeller lå det under faget å kunne påpeke det uten å bli oppfattet som illojal, politisk eller partisk. Han var derfor fullt klar over at hans modell er et ideal.

Ved lojalitetskonflikter mente Wilson at administrasjonen alltid skal rette lojaliteten til politikerne. Weber mente også at embetsmannens ære går ut på å lojalt utføre de ordrer som de blir befalt, selv om dette går på tvers av egen oppfatning. I dette ligger at man skal være lojal mot settet med upersonlige og formelle regler, ikke mot bestemte personer eller grupper som har fått makt. Lojaliteten er altså mot reglene, ikke herskerne.

Simon så den tette sammenblandingen mellom mål og midler i Webers idealmodell, men mente at det kan løses ved å utarbeide spilleregler mellom politikk og administrasjon.

At dikotomien politikk-administrasjon lever i beste velgående enda den dag i dag, ser man gjennom reformene i norsk offentlig virksomhet opp gjennom årene (Jacobsen, 1997).

Eksempelvis er det i forarbeidene i den nye kommuneloven (2018) spesifikk nevnt:

«Departementet vil særlig trekke fram at forslaget vil styrke det grunnleggende skillet mellom de folkevalgte og administrasjonen» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018).

2.8 Er administrasjonen en partipolitisk aktør?

Administrasjonen og rådmannen er avhengig av politisk tillit for å kunne fungere i jobben.

Det er ikke uvanlig at rådmannens beskyldes for å drive politikk.

Jacobsen (1997) viser til Jacobsens klassiske krav til administrasjonen om at den skal være politisk lojal. Administrasjonen skal være et upolitisk, nøytralt redskap for en hvilken som helst regjering i Stortinget.

Jacobsen (1997) viser også til en empirisk studie gjort av Kammerer, der administrative ledere ble spurt om de engasjerte seg i gjenvalg av politikere som de likte. Svaret var at de i liten grad gjorde så. Kvalitative undersøkelser har underbygget det samme. Årsaken til at administrative ledere ikke opptrer partipolitisk er fordi de er ansatt, og må forholde seg til den enhver tid sittende politiske ledelse. Hvis de ønsker å bli i jobben, kan de ikke engasjere seg partipolitisk.

3 Metode

3.1 Forskningsspørsmål

Min undersøkelse har utgangspunkt i rådmannsavganger med sluttpakker i norske kommuner i perioden 2014-2018. Den går ut på å kartlegge årsakene til at rådmenn har gått av med sluttpakker i denne perioden og hvilke ledelsesutfordringer rådmenn har i små, norske kommuner.

Jeg har funnet to masteroppgaver som tidligere har kartlagt turnover i norske kommuner.

Den ene kartla antallet rådmannsskifter i 417 norske kommuner i perioden 1991-2010 (Kronen, 2011), det vil si en kvantitativ studie med mye informasjon over en lang periode. Studien hadde fokus på hvorfor rådmenn skifter stilling. Kronen konkluderte med at turnoveren var overraskende stabil over hele perioden, men at det var en tendens at skiftet skjedde etter kommunevalg. Dette indikerte at rådmenn skifter jobb ved endringer i den politiske sammensetningen etter valget. Kronen fant ingen klar sammenheng mellom de uavhengige variablene og den avhengige variabelen «rådmannens turnover».

Den andre studien (Magnussen, 2013) tok utgangspunkt i Kronens studie, ved at han valgte ut 10 av de 417 kommunene til sin undersøkelse, altså en kvalitativ tilnærming. Han gjorde en

komparativ studie av disse, ved å trekke ut 5 kommuner med høyest turnover og 5 kommuner med lavest turnover. Målet var å undersøke om det er noen variasjon i sluttårsaker mellom kommuner med minst turnover og kommuner med høyest turnover. Konklusjonen til Magnussen var at rådmenn sluttet frivillig og at sluttmotivene var ulike og ikke forårsaket av kun en utløsende faktor. Han fant heller ingen forskjell i sluttmotivene til rådmenn i kommuner med høy og lav turnover.

Ingen av disse to studiene hadde et særlig fokus på ufrivillige avganger. Det har også skjedd en forverring i avganger med sluttpakker etter perioden som Kronen (2011) og Magnussen (2013) tok utgangspunkt i.

Med bakgrunn i dette har jeg formulert en todelt problemstilling:

1. *Hva er årsaken til ufrivillige rådmannsavganger?*
2. *Hvilke ledelsesutfordringer har rådmenn i små, norske kommuner?*

3.2 Forskningsdesign

3.2.1 Fokuset i studien

Denne studien har til hensikt å kartlegge årsaker til ufrivillige rådmannsavganger i små, norske kommuner. Studien skal også avdekke hvilke ledelsesutfordringer rådmenn opplever i små kommuner.

Er det samsvar mellom årsaker til ufrivillige rådmannsavganger i de ulike kommuner? Kan man finne fellestrekk av ledelsesutfordringer i de kommuner hvor rådmenn har gått av ufrivillig?

Fokuset er å få svar på hva som forårsaker ufrivillige rådmannsavganger og hvilke utfordringer rådmenn opplever i små kommuner.

3.2.2 Informantene

Hvem kan kaste lys over sluttårsakene? Det er alltid to parter i et forhold og hvis forholdet går i stykker, vil det som regel være to ulike syn på hvorfor forholdet ikke fungerte.

For å avgrense studien har jeg valgt å få informasjonen fra den parten som ufrivillig har måttet gå ut av forholdet. Rådmannen, som arbeidstaker, er den svake parten i saken, og som tar den største belastninga når arbeidsforholdet avsluttes.

Informantene er 5 menn og 5 kvinner som gjennomsnittlig har vært rådmenn i kommunene de tok sluttpakke fra i 3,4 år. Gjennomsnittsalder ved fratredelse var 56,3 år.

Disse 10 utvalgte utgjør 30,3% av alle rådmenn som gikk av med sluttpakker i kommuner under 5000 innbyggere.

3.2.3 Metodevalg

Av sluttpakkene som ble avtalt i perioden 2014-2018 hadde 43% klausul om hemmelighet av forholdet som førte til opphør av arbeidsforholdet (Kampevoll & Lech, 2018).

Det er derfor ikke mulig å vite hva årsakene er og om det er sammenfall i årsaker fra kommune til kommune.

For å finne om sluttårsakene er flere enn de jeg har antatt, har jeg valgt kvalitativ undersøkelse som forskningsmetode. Dette fordi kvalitative metoder handler om fortolkning av menneskelig erfaring, i dette tilfellet rådmennenes erfaring i forhold til sluttpakker.

Målet med studien er å oppnå en dypere kunnskap og en større forståelse for problemstillingen om hvorfor så mange rådmenn går av med sluttpakker i små kommuner og hvilke utfordringer rådmenn har i små kommuner. Studien er derfor induktiv, ved at jeg gjennom intervjuene håper å få svar på problemstillingen, slik at man kan komme frem til en teori om hvorfor rådmenn går av ufrivillig.

Jeg valgte dybdeintervju med rådmenn som har vært gjennom en prosess som endte i en sluttpakke. Ved dybdeintervju skjer datainnsamlingen ved at man intervjuer en person om gangen om et på forhånd definert problem. Formålet med intervjuene var å få informasjon om

informantens tanker og atferd, samt avdekke komplekse sammenhenger som kan forklare problemstillingen.

Dybdeintervju gjennomføres etter en intervjuguide, men likevel på en slik måte at respondenten kan snakke fritt omkring problemstillingen. Målet er å finne frem til uavhengige variabler, som kan forklare problemstillingen.

Styrken med dybdeintervju er at man kan få flere mulige årsaker enn de man på forhånd hadde antatt. Dette fordi respondenten fritt kan snakke rundt problemstillingen.

Svakheten med å kun bruke dybdeintervju er at resultatene ikke kan generaliseres til å gjelde absolutt alle rådmenn med sluttpakker. Årsaken er at antallet respondenter som regel er så få at det kan være forskjell fra menneske til menneske på hvordan man oppfatter og reagerer på en gitt situasjon. Beretningene fra respondentene er derfor høyst subjektive.

Studien kan likevel brukes til å etterprøve om resultatet kan være gjeldende for hele populasjonen ved å gjennomføre en kvantitativ undersøkelse. Det vil si at man bruker resultatene av den kvalitative undersøkelse til å gjennomføre en kvantitativ undersøkelse, for eksempel en survey-undersøkelse. Survey-undersøkelser rettes mot så mange som mulig, slik Kronen (2011) gjorde da hun undersøkte rådmennenes turnover i 417 kommuner. Surveyundersøkelser krever at man har god oversikt over mulige svaralternativ, som kan forklare problemstillingen.

Undersøkelsen er todelt. Først er den deskriptiv, ved at den beskriver hvilke årsaker som lå til grunn ved inngåelse av avtale om sluttpakke. Deskriptivt design brukes når vi ønsker å finne sammenheng mellom den avhengige (det som skal forklares) og den uavhengige variabelen (det som forklarer).

Dernest er undersøkelsen forklarende, ved at de bakenforliggende forhold til sluttårsaken kartlegges.

3.2.4 Innsamling og bearbeiding av data

Det første som ble gjort var å finne antall rådmannsavganger med sluttpakker i perioden 2014 – 2018. Disse fremkom i artikkelen i VG (Kampevoll & Lech, 2018), med en navngitt oversikt over 44 rådmenn som var gått av i denne perioden. Faktaboksen er senere fjernet av VG.

Deretter brukte jeg SSB's kommunefakta for å finne ut hvor mange av de 44 avgangene var i kommuner under 5000 innbyggere. Når det var gjort, satt jeg igjen med 33 rådmannsavganger med sluttpakker i kommuner med under 5000 innbyggere.

For å finne kontaktinformasjon til disse 33 navngitte personene, søkte jeg gjennom Facebook, LinkedIn, Messenger, Google og elektroniske telefonkataloger. Jeg lyktes å finne kontaktinformasjon til 23 av disse eks-rådmennene, som det da ble sendt intervjuforespørsel til. 18 var villig til å stille til intervju, 4 svarte ikke og 1 ønsket ikke å delta.

Min veileder rådet meg til å plukke ut et utvalg på 10 respondenter. Siden 18 stykker var villig til å bli intervjuet, kunne jeg velge ut like mange av hvert kjønn. Jeg greide også å en geografisk fordeling som dekket både de aller minste kommunene til kommuner med tett opp mot 5000 innbyggere.

Data er samlet inn gjennom intervju, avisartikler på internett om sluttpakker og offentlig tilgjengelige politiske vedtak om rådmannsavganger.

Intervjuene ble gjennomført over skype i perioden 07.-23.04.20. Alle respondentene samtykket til at intervjuet ble tatt opp. Opptakene ble deretter transkribert og svarene ble kategorisert etter variabler som fremkom på intervjuene.

I tillegg har jeg innhentet skriftlig informasjon fra andre rådmenn innenfor samme kontekst, samt gjennomgått medieomtale av rådmannsavganger med sluttpakker.

3.2.5 Analyse av data

Data er samlet inn, hovedsakelig, gjennom dybdeintervju av 10 respondenter, hvorav hvert intervju varte i overkant av en time. Intervjuet er først tatt opp som en lydfil og deretter transkribert.

Dataene er analysert ved å kategorisere svarene i variabler som var med i intervjuguiden, samt etter nye variabler som dukket opp i intervjuene. Ved å samle svar under samme kategori, vil man se svar som går igjen fra respondent til respondent. Slik kan man se om flere oppgir samme årsak til problemstillingen.

Denne måten å analysere data på kalles for innholdsanalyse og er en vanlig måte å analysere kvalitative data på.

3.3 Validitet

Validitet handler om dataenes gyldighet i forhold til problemstillingen. Måler man det man faktisk skal måle? Kan man ut i fra det innsamlede datamaterialet trekke slutninger på problemstillingen som er allment gyldige?

Hvis svaret er ja, så kan man si at studien er relevant å bruke som forklaring eller til å forske videre på problemstillingen.

Lund (2002 s. 108) viser til Cook og Campbells fire former for validitet. De er statistisk validitet, begrepsvaliditet, indre validitet og ytre validitet. Den første formen brukes i kvantitative undersøkelser og redegjøres ikke ytterligere her.

Begrepsvaliditet vil si at den operasjonelle definisjonen er i samsvar med de teoretiske begrepene som brukes i problemstillingen. I denne studien er forståelsen av begrepet politikk og administrasjon sett i sammenheng med den empiriske forståelsen av begrepet.

Spørsmålene i intervjuene var ikke teoretisk utformet, men stilt på en slik måte at variasjonen i forståelsen skulle komme frem. Forholdet mellom politikk og administrasjon er nemlig glidende, og det kan være vanskelig å sette et klart skille mellom disse begrepene. Unntaket er det ansvaret og myndigheten som fremgår av kommuneloven (2018) i forhold til rådmann og ordfører.

Indre validitet vil si om det er en kausal årsakssammenheng mellom den avhengige og de uavhengige variablene. I kausalmodellen i figur 1.1 fremgår den avhengige variabelen og de forventede uavhengige variablene. I analysekapittelet vil man se om det finnes en årsakssammenheng og i så fall hvilke variabler som gir denne sammenhengen. I denne studien

er det forventet at det er mange uavhengige variabler som påvirker den avhengige variabelen fratredelse. Det kan vise seg at noen forklaringsvariabler viser en klar sammenheng med det som skal forklares, som da tilsier at den indre validiteten er sterk. Det motsatte vil gjelde ved uklar eller liten sammenheng. utfordringen i denne undersøkelsen er de mange antatte forklaringsvariablene og om de faktisk måler årsaken til fratredelse.

Ytre validitet vil si at studien omfatter hele populasjonen, selv om den bare undersøker en begrenset del av populasjonen. Dersom denne studien blir gjennomført med en annen metode, og man kommer frem til samme resultat som i denne, så kunne man sagt at studien har ytre validitet. I kvalitative studier er det vanskelig å sikre ytre validitet, fordi slike studier ofte ikke har det omfanget som kvantitative studier (Bryman, 2012, s. 390). Denne studien kan derfor være grunnlag for en kvantitativ studie, hvor man foretar en survey-undersøkelse med bakgrunn i funnene i denne studien. Først da vil man kunne si noe om styrken på den ytre validiteten.

3.4 Reliabilitet

Reliabilitet, også kalt pålitelighet, handler om hvorvidt man vil få samme resultat av undersøkelsen dersom den foretas på nytt med samme metode (Bryman, 2012).

Vil en annen forsker, som bruker samme metode, få de samme resultater fra studien? Hvis svaret er ja, så kan undersøkelsen sies å ha høy reliabilitet.

Problemstillingen i oppgaven er valgt fordi jeg under studietiden selv har jobbet som rådmann. Det gjorde at jeg nesten daglig leste om eller hørte om rådmannskolleger som hadde avtalt sluttpakker av ukjente årsaker. Det ensidige fokuset rundt kostnaden til disse pakkene trigget meg til å undersøke om hvorfor det er blitt slik i kommune Norge.

I følge Tjora (2012) bør kvalitative undersøkelser gjennomføres av nøytrale eller objektive observatører. Det at jeg selv har vært rådmann, kan sette spørsmålsteget ved om nøytraliteten er godt nok ivaretatt i oppgaven. Samtidig uttrykte flere av informantene at nettopp det gjorde at de var villig til å stille som respondent.

Jeg har, som intervjuer, vært bevisst på å forsøke å unngå ledende spørsmål eller på annen måte påvirke respondenten til å svare slik jeg forventer. Dette fordi jeg har hatt et genuint ønske om å få så god reliabilitet av undersøkelsen som det er mulig å få gjennom dybdeintervjuene. Jeg har brukt intervjuguide, for å unngå ledende spørsmålsstillinger. Samtidig har jeg latt respondentene snakke fritt omkring spørsmålet, i håp om å avdekke variabler som ikke fremkommer i spørsmålene. Mange av respondentene ønsket å høre mine egne erfaringer, og da ble de delt med respondentene etter at intervjuet var fullført.

Antall respondenter utgjør 30,3% av alle rådmenn (10 av 33) som har gått av med sluttpakke i den gitte perioden. 18 rådmenn som hadde sagt seg villig til å delta i studien. Det gjorde det mulig å plukke ut like mange av hvert kjønn, ivareta geografisk fordeling i landet og bredden i kommunestørrelse. Utvalget anses som representativt for populasjonen og kan gi forklaringer på problemstillingen som vil være gyldig for ufrivillige rådmannsavganger i små kommuner.

For å avgrense oppgaven er det kun rådmennene som er intervjuet, dette for å sikre en høyere reliabilitet om hva rådmenn angir som ufrivillig sluttårsak. Jeg kunne selvfølgelig valgt 5 rådmenn og 5 ordførere, altså en komparativ studie, og sammenlignet om svaret på problemstillingen ville blitt den samme som nå. Det aller beste hadde vært om jeg også kunne intervjuet 10 ordførere, men det ville blitt mer omfattende for masteroppgavens omfang.

Det er derfor sannsynlig at årsakene hadde blitt mer nyansert om også ordførere hadde deltatt i studien. Reliabiliteten totalt sett er derfor svakere med kun rådmenn som respondenter.

3.5 Etske problemstillinger ved metodebruken

Denne masteroppgaven legger til grunn at

- Data som presenteres er sanne, det vil si at de ikke er fabrikkert, forfalsket eller plagiert
- Data er behandlet og lagret fortrolig
- Respondentene har samtykket å delta
- Respondentene er sikret konfidensialitet

- Respondentene er kjent med min bakgrunn og formålet med studien
- Jeg ikke har nære relasjoner til noen av respondentene eller andre som omtales i studien
- Jeg viser respekt for andres forskning og henviser til eier av opplysningene

Det å måtte forlate sin stilling ufrivillig, med det negative fokuset det har i media, er en stor belastning for den involverte. Hemmelighold av årsakene skaper spekulasjoner og mange har utfordringer med å få seg tilsvarende stilling i ettertid.

Jeg var så heldig å få svar fra 23 av de 33 rådmenn som hadde gått av ufrivillig, og 18 av disse var villig til å stille til intervju.

Forutsetningen for å stille opp som respondent var at de var garantert anonymitet. Det gjør at data må presenteres uten å oppgi kjønn på respondenten. Det må heller ikke fremkomme opplysninger som kan spores tilbake til respondent eller kommune. Opplysninger som kan avsløre hvilke politikere og ansatte som er omtalt må også presenteres slik at de ikke kan gjenkjennes. Sitater som er brukt er oversatt til bokmål. Alle respondenter vil få tilsendt masteroppgaven, slik at de får dokumentasjon på at anonymiteten er ivarettatt.

4 Empiri – funn i undersøkelsen

Jeg gjorde dybdeintervju med ti respondenter, med like mange av hvert kjønn. Av disse ti var bare to ansatt i åremålsstillinger og begge disse hadde en normal tidsbegrenset arbeidsavtale. Den ene hadde riktignok en klausul i lederavtalen om etterlønn dersom arbeidsgiver ønsket å avslutte arbeidsforholdet før åremålsperioden.

De øvrige hadde normale arbeidsavtaler etter arbeidsmiljøloven og noen hadde også i tillegg lederavtaler. Disse avtalte sluttpakke etter at arbeidsgiver varslet ønske om å avslutte arbeidsforholdet.

For de fleste kom ønsket om å avslutte arbeidsforholdet overraskende på, selv om det hadde vært utfordringer i forkant.

Alle respondentene hadde høyere utdanning, hvorav 8 hadde mastergrad eller en tilsvarende utdanning. Alle hadde også lang ledererfaring og 3 av respondentene hadde tidligere rådmannserfaring.

Seks av respondentene pendlet mellom hjemkommunen og den kommunen de var ansatt i.

Alle var innforstått med lønnsnivået i kommunene og var fornøyd så lenge lønna var på snittet med de andre i regionen.

Gjennomsnittsalderen da de tok ut sluttpakken var 56,3 år og da hadde de i gjennomsnitt jobbet 3,4 år i stillingen. Gjennomsnittlig kommunestørrelse for respondentene var 2966 innbyggere.

4.1 Kapitlets struktur

Formålet med intervjuene var å få svar på problemstillingen, som er:

1. *Hva er årsaken til ufrivillige rådmannsavganger?*
2. *Hvilke ledelsesutfordringer har rådmenn i små, norske kommuner?*

Svarene fra dybdeintervjuene presenteres slik:

Først beskriver jeg den utløsende årsaken til sluttpakken.

Deretter er svarene fra den enkelte respondent kategorisert slik:

- Samhandling med politisk nivå
- Samhandling med egen administrasjon
- Rolleforståelse
- Delegasjon
- Belastning
- Det politiske nivået
- Ledelsesutfordringer i små kommuner

Svar på ledelsesutfordringene er delt opp i seks undergrupper:

- Tillitsvalgte
- Samrøre
- Lojalitet
- Interne konflikter

- Arbeidsgiverrollen
- Kompetanse

Ved å se svaret fra hver enkelt respondent etter fordelte kategorier, kan man se nyansene og variasjonen i svarene.

Til slutt presenteres hvilke konsekvenser sluttpakkene hadde for respondentene. Dette for å gi et bilde av hvordan sluttpakker kan påvirke videre karriere.

4.2 Den utløsende årsaken til sluttpakken

Sluttpakker inngås som regel fordi arbeidsgiver ikke har en saklig grunn til oppsigelse etter arbeidsmiljøloven. En oppsigelse uten en saklig grunn, ville vært en dårlig sak for kommunen i en rettsprosess. Derfor anbefaler KS at kommuner lager arbeidsavtaler der rådmenn sier opp sitt oppsigelsesvern etter arbeidsmiljøloven, mot en avtalt sluttsum dersom arbeidsforholdet avsluttes før avtalt periode.

Kun en av disse 10 rådmennene hadde en slik avtale på forhånd. De øvrige avtalte sluttpakke etter at arbeidsgiver varslet ønske om å avslutte arbeidsforholdet.

For de fleste kom ønsket om å avslutte arbeidsforholdet overraskende på, selv om det hadde vært utfordringer i forkant.

Nedenfor gjengis hovedårsakene til at det ble inngått sluttpakke.

Respondent nr 1 tok grep i forhold til å effektivisere organisasjonen. Politikerne ville ha styring på økonomien, slik at respondenten hadde politikerne med på at organisasjonen måtte effektiviseres. Ett av grepene som ble gjort var å var å si opp en ansatt som ikke fungerte. Den ansatte var også kommunestyrerepresentant. Dette skapte støy. Den forrige rådmannen hadde vært i stillingen i over 20 år, slik at organisasjonen var ikke beredt på en annen måte å lede kommunen på. Politikerne ble slitne og ønsket ro i organisasjonen. Som respondenten sa: *«Det har nok å gjøre med at jeg er for utviklingsorientert for en liten kommune».*

Respondent nr 2 opplevde at politikerne ikke hadde et klart skille mellom hva som er politikernes rolle og hva administrasjonen skal holde på med. *«Jeg ville ha klare og ryddige linjer i forhold til hvem gjør hva».* Respondenten fikk støtte fra KS og Fylkesmannen på tolkning av rolleforståelsen, men til ingen nytte. *«Jeg prøvde virkelig å ta tak i at vi har et*

samarbeidsproblem, at vi har noen rolleforståelser som ikke er gode, at vi har noen budsjettprosesser og andre ting som ikke var bra nok.».

Respondent nr 3 fikk et samarbeidsproblem med sin stedfortreder. Respondenten pirket bort i arbeidsoppgavene til stedfortrederen, blant annet stedfortrederfunksjonen som vedkommende ikke tok ansvar for. Dette likte ikke stedfortrederen og det ble en konfrontasjon med vedkommende. Stedfortrederen hadde en veldig tett relasjon til ordfører. I tillegg ble det ikke godt mottatt av politikerne at respondenten var så direkte og tydelig med sine råd og advarsler i forhold til økonomiske disposisjoner. Det medførte et samarbeidsproblem mellom respondenten og politikerne, som endte med en oppsigelse på bordet og beskjed om å forlate åstedet der og da.

Respondent 4 fikk ikke støtte og hjelp fra sine lederne og ansatte. Informasjon ble holdt tilbake, noe som gjorde at respondenten ikke hadde de nødvendige svarene som politikerne etterspurte. Dette slo tilbake på respondenten, fordi vedkommende ikke hadde orden i egne rekker. Det må i tillegg nevnes at forrige rådmann også måtte gå ufrivillig fra stillingen etter kort tid. Det hadde sammenheng med et politisk skifte etter valget, hvor ordførerpartiet mistet makta og kommunen kom inn i en turbulent politisk situasjon.

Respondent 5 opplevde en total endring umiddelbart etter valget, hvor det ble bytte av ordfører. Respondenten hadde hatt et godt samarbeid med tidligere ordfører, som hadde forståelse for de utfordringer som organisasjonen slet med. Den nye ordføreren hadde ikke samme forståelse og kom med nye krav som det ble vanskelig å utføre av kapasitetsgrunner. Politikernes ønske om å avslutte arbeidsforholdet kom fullstendig uventet på respondenten.

Respondent 6 følte seg mobbet og trakassert ut av stillingen. *«Så kom ordfører inn til meg etter 1,5-2 år og sier at de har diskutert på et gruppemøte at de ønsker at jeg skal si opp jobben.»* Respondenten fikk aldri noen begrunnelse for hvorfor politikerne ønsket å avslutte arbeidsforholdet. *«Det var så galt at arbeidsgiverrollen som kommunestyret har og som ordføreren skal ivareta i det daglige, det var totalt borte.»* Respondenten hadde støtte fra opposisjonen i jobben.

Respondent 7 opplevde samarbeidsproblemer med en av lederne, som hadde en sterk posisjon hos politikerne. Denne lederen greide også å snu noen av de andre lederne mot respondenten. Respondentens egen ledergruppe forårsaket sluttpakken. *«Opplevde helt til den siste våren at jeg hadde den nødvendige tillit i det store flertallet. Jeg følte at da jeg kom på møtene, så*

hadde jeg stort rom og der var også et ønske om at jeg... de var mye mer aktiv enn det som er vanlig i større kommuner». Ønsket om å avslutte arbeidsforholdet kom derfor veldig brått på respondenten. «Før jeg reiste på ferie hadde jeg en medarbeidersamtale med arbeidsgiverutvalget og fikk bare positive tilbakemeldinger. Så var situasjonen endret etter at jeg kom tilbake fra ferie.»

Respondent 8 opplevde at en nytilsatt lagde konflikt med en av etatsjefene, [...] og den konflikten gikk også over på meg, fordi jeg ikke ville kjøpe alt hun kom med. Hun meldte oss til arbeidstilsynet før hun hadde vært ansatt i ett år.» Det endte med varslingsaker mot respondenten. Flere i ledelsen, ordfører, samt tidligere ordfører ble beskyldt for korrupsjon. Disse forhold gjorde at det ble stor uro i organisasjonen.

Respondent 9 kom til en kommuneorganisasjon som ikke fungerte på ledernivået. Respondenten fikk full støtte fra politikerne til å rydde opp i ledelsen. Dette skapte mye uro og allianser mot respondenten. «Du trenger ikke mange folk for å lage støy i en liten kommune.»

Respondent 10 opplevde samarbeidsproblemer med ordfører, som hadde en ledelsesatferd som respondenten ikke var bekvem med. Ordføreren hadde hatt vervet i 4-5 perioder og partiet hadde hatt flertall helt til siste valg, hvor de samarbeidet med et annet parti. Kommunen var veldig politikerstyrt, med mye detaljstyring. «Det var parlamentarisme».

4.3 Samhandling med politisk nivå

Svar på følgende spørsmål fremkommer under denne kategorien:

- Hvordan var samhandlingen med kommunestyret?
- Hvordan var samhandlingen med formannskapet?
- Hvordan var samhandlingen med ordfører?
 - Hvordan var oppfølgingen av deg som rådmann (resultatsamtaler, støtte, forventninger, krav)?

Respondent 1 hadde en god samhandling med både formannskapet og kommunestyret og samarbeidet med ordfører var forbilledlig.

Respondent 2 opplevde at politikerne hadde en grunnleggende mistillit til administrasjonen fra dag én. Det hadde i mange år vært dårlig stemning mellom politikerne og administrasjonen, noe respondenten fikk i fanget. Administrasjonen ble oppfattet som et problem. Den forrige rådmannen hadde vært sykemeldt i lange perioder på grunn av det dårlige forholdet til ordfører. Respondenten sa rett ut: *Vi jobbet ikke sammen, de var ute etter å ta meg og mine ledere.*

Respondent 3 fikk et samarbeidsproblem med politikerne fordi vedkommende var så direkte og kom med klare råd og advarsler i forhold til økonomiske disposisjoner. Kommunen hadde hatt to rådmenn som hadde vært ansatt veldig lenge. Begge var fra kommunen. *«Jeg kom jo utenifra og sa ting som de var»*. Respondenten opplevde ordføreren som veldig kontrollerende. Han dikterte administrasjonen i saksutredninger. Hvis forslag til vedtak ikke var i henhold til politiske ønsker, så ble det dårlig mottatt. Faglige og juridiske argumenter fikk ikke gehør og vedtakene var til tider lovstridige. *«Jeg kunne jo akseptert at slik er det i denne kommunen, lent meg tilbake bak ordfører og kun gjort det som er nødvendig for å tilfredsstillе ordfører. Men min faglige integritet tillot meg ikke den type atferd.»*

Respondent 4 opplevde den første ordføreren som skremmende og uforutsigbar. Det gjorde respondenten usikker og utrygg. Respondenten ble også sjikanert av ordføreren. Den neste ordføreren var ny og uerfaren i politikken. Disse forhold gjorde samhandlingen vanskelig.

Respondent 5 hadde et veldig godt samarbeid med ordfører, og ordfører hadde stor forståelse for de utfordringer rådmannen hadde. Etter valget ble det skifte av ordfører og den nye ordføreren hadde en tett allianse med tillitsvalgte. Den nye ordføreren viste liten forståelse og støtte til rådmannen.

Respondent 6 opplevde at posisjonen var ufin med rådmannen og hele administrasjonen, mens opposisjonen var samarbeidsvillig og uttrykte støtte til rådmannen. Dette skapte utrygghet og usikkerhet hos respondenten. Videre var det problematisk og frustrerende at politikerne ikke hørte på faglige råd og forsøkte å omgå lovverket.

Vedtak som ble gjort var umulig å følge opp, da det verken var penger og folk for å kunne iverksette vedtakene. Dette fikk respondenten ingen forståelse for, men ble beskyldt for å motarbeide politikerne. «*Det var bare kritikk å få*».

Etter valget kom det en ny ordfører fra et annet parti. Denne ble overkjørt av varaordføreren, som var fra det partiet som tidligere ordfører var i. Selv om samarbeidet med ny ordfører var bra, så følte respondenten seg fortsatt «herjet» med. «*Da de snakket stygt til meg, så klarte ikke jeg å holde roen. Da ble jeg kanskje litt overivrig, da jeg svarte*».

Respondent 7 hadde et veldig bra samarbeid med ordføreren, men fikk likevel ikke den nødvendige støtten da det røynt på.

Respondent 8 hadde et bra samarbeid med ordfører, men opplevde ordføreren som svak og konfliktsky. Det var opposisjonen som markerte seg i lokalmedia.

Respondent 9 fikk aldri noe kritikk direkte fra politikerne. Vedkommende fikk støtte på de politiske møtene, med i media var politikerne tause. Samhandlinga med politisk ledelse var tross det nevnte bra. Selv om respondenten ikke fikk mistillit mot seg, så ble mediestøyen en belastning som også begynte å gå mot ordfører.

Respondent 10 opplevde at samhandlingen med formannskap og kommunestyre var greit i ni av ti tilfeller, selv om det på slutten ble vanskelig i forhold til ordføreren. «*Ordføreren hadde en lederstil som var skremmende og han skapte en fryktkultur*». Respondenten følte seg «vingeklippet» av ordfører i forhold til rollen som rådmann. Det gikk ut over rådmannens faglighet, integritet og hensynet til ansatte.

4.4 Samhandling med egen administrasjon

Spørsmålet til respondentene var: Hvordan fungerte samhandlingen med øvrig administrasjon?

Respondent 1 hadde et utmerket samarbeid med sin administrasjon. Da respondenten sa opp en ansatt, så startet den ansatte å mobbe og henge ut respondenten. Respondenten gjorde i tillegg en feilansettelse, som det også fulgte støy med.

Respondent 2 hadde en bra samhandling med egen administrasjon, men opplevde at en tillitsvalgt gikk til ordfører med personalsaker.

Respondent 3 fikk et samarbeidsproblem med en av sine ledere. Vedkommende var vant til å bare forholde seg til ordfører og nektet å forholde seg til rådmannen.

Respondent 4 kom til en kommune med liten endringsvilje. Forrige rådmann hadde måttet gå og fungerende rådmann hadde lite støtte blant lederne. Det at fungerende rådmann ikke hadde støtte fra lederne førte til at vedkommende utførte omtrent alle lederoppgaver selv. På denne måten utviklet det seg en kultur blant lederne om at «det er rådmannens oppgave». Denne kulturen kom respondenten til.

Respondent 5 hadde et veldig godt samarbeid med egen administrasjon. Lederne var flinke og hjelpsomme, men respondenten fikk problemer med en ansatt som også var tillitsvalgt. «*Den tillitsvalgte gikk til politikerne, som da gikk på meg*».

Respondent 6 hadde et veldig bra samarbeid med administrasjonen. «*Synes vi jobbet veldig bra. Det var et godt arbeidsmiljø, gode relasjoner og møter.*»

Respondent 7 opplevde samarbeidsproblemer med en av sine nærmeste ledere, som hadde en sterk posisjon hos politikerne. Denne lederen greide også å snu noen av de andre lederne mot respondenten.

Respondent 8 opplevde at samhandlinga med ledergruppa var god, inntil en av lederne snudde seg mot respondenten. Denne lederen var misfornøyd fordi rådmannen fikk æren for resultatene som ble oppnådd på vedkommendes arbeidsområde. Det ble også mye uro med en nytilsatt som lagde konflikt med sin leder. Den nytilsatte beskyldte også respondenten for hensynsløs atferd, trakassering og mobbing på arbeidsplassen og gikk til i media med beskyldningene.

Respondent 9 kom til en kommuneorganisasjon som ikke fungerte på ledernivået. «*Den kommunale ledergruppa ville ikke samarbeide med meg*». En av lederne hadde i tillegg psykiske problemer og fungerte ikke i jobben. Vedkommende kom med grove beskyldninger gjennom media, og respondenten kunne ikke svare av hensyn til den ansattes helse. Dette skapte så mye uro og allianser at respondenten ble enig med kommunestyret om å avslutte arbeidsforholdet.

Respondent 10 hadde et greit samarbeid med sin administrasjon. Det var derimot konfliktfylt i en av tjenestene, hvor det ble en varslings sak mellom ansatte. Det ble gjennomført en arbeidsmiljøundersøkelse gjennom en ekstern konsulent og konklusjonen gikk imot varslerne. Varslerne hadde støtte fra ordfører, mens respondenten støttet den varselet gikk mot. Denne saken var årsaken til at respondenten inngikk sluttpakke.

4.5 Rolleforståelse

Spørsmålet som ble stilt respondentene var: Hvordan var rollefordelingen mellom rådmann og ordfører (politikk-administrasjon)?

Respondent 1 opplevde at politikerne manglet den grunnleggende forståelsen av sin rolle. De evnet ikke å se de store linjene og var altfor engasjert i detaljnivået. De blandet seg inn i ansettelse og ble for navlebeskuende.

Respondent 2 sa at politikerne ikke hadde et klart skille mellom hva som er politikernes rolle og hva administrasjonen skal holde på med. Ordføreren blandet seg inn i ansettelse og hadde også sterke meninger om hvem respondenten burde sparke av lederne. Ordføreren styrte kommunen som en arbeidende styreleder og var ikke lydhør når respondenten forsøkte å forklare grensene mellom politikk og administrasjon. Politikerne var opptatt av detaljer og de store prinsipielle sakene uteble. De var misfornøyde fordi de ikke ble involvert i personalsaker og daglig drift. Respondenten hadde full støtte fra både KS og Fylkesmannen om rolleforståelsen, men politikerne blandet seg likevel inn i den daglige drifta og drev med detaljstyring av administrasjonen. Respondenten gjorde det klart overfor ordfører om hva som er rådmannens ansvar og hva rådmannen tar avgjørelser på. Det ble ikke likt av ordfører, som kom med beskyldninger om at rådmannen drev med politikk. Det at respondenten var opptatt av å forholde seg til lov og regelverk, ble oppfattet som innblanding i det politiske.

Respondenten ble også beskyldt for å skulle bestemme alt og holde tilbake informasjon.

Respondenten sa: *Det var rett og slett ikke god nok rolleforståelse mellom politikk og administrasjon.*

Respondent 3 opplevde at en av lederne bare ville forholde seg til ordføreren. Dette fikk fortsette, selv om problemet ble tatt opp med ordføreren. Han så ikke at han blandet seg inn i

rådmannens sted. Det var også dårlig rolleforståelse i forhold til administrasjonens selvstendige rolle i saksutredninger. Administrasjonen hadde ikke lov til å ha for sterke meninger i saker, og selv faglige saksutredninger ble for sterk kost. Det var en veldig sterk politisk styring av kommunen og ansatte var preget av frykt over å uttale seg på tvers av den politiske meninga. *«Du må forholde deg til en maktfordeling mellom administrasjon og politikk. Hvis rollefordelingen ikke er klart og gjensidig forstått fra begge sider, så kan det ende i forferdelse i små kommuner.»*

Respondent 4 opplevde omfattende detaljstyring fra politikerne. Politikere blandet seg inn i ansettelse og begynte å si opp ledere.

Respondent 5 erfarte at den nye ordføreren var opptatt av å styre kommunen og ble veldig detaljorientert. Til slutt overtok ordføreren rådmannens oppgaver, uten at kommunestyret hadde endret delegasjonsreglementet.

Respondent 6 opplevde at det var utfordrende at politikerne hele tiden blandet seg inn i administrative gjøremål. Ordføreren var i direktekontakt med saksbehandlere og prøvde å påvirke saksbehandlingen etter sitt eget ønske. Det var umulig å få ordfører til å respektere saksbehandlernes profesjon. Respondenten innrømmet riktignok også selv å ha blandet rollene, både bevisst og ubevisst.

Respondent 7 hadde en veldig grei rollefordeling med ordfører. *«Jeg fikk jo kjempeattest av ordfører i etterkant, det er ikke der det skar seg».*

Respondent 8 syntes at rollefordelingen var grei, de snakket veldig godt i lag og det var samme ordføreren i hele ansettelsesperioden. Respondenten sa: *«Jeg tenkte at jeg var tilretteleggeren og han gallionsfiguren. Han var den som representerte kommunen utad».*

Respondent 9 hadde en politiker som engasjerte seg som om vedkommende hadde personalansvar for de ansatte. Politikerne sa i media at de hadde personalansvar overfor ansatte. De skjønnte ikke det at det var rådmannens rolle og til tider agerte ordfører som om han var rådmann. *«Det var totalt mangel på forståelse mellom politikk og administrasjon på tross av at de hadde hatt kurs om det gjennom KS».*

Respondent 10 kom til en kommune som var veldig politikerstyrt og hvor det var stor grad av detaljstyring. Ordførerens parti hadde hatt makten i flere perioder. Politikerne ytret ønske om en fordeling mellom rollene for politikk og administrasjon, fordi det hadde vært en

rollesammenblanding i alle år. Respondenten fikk lovnader om at politikerne skulle legge mer ansvar til rådmannen. Blant annet skulle rådmannen få ansvar for lønnsforhandlingene. Resultatet var likevel at de ikke klarte å forholde seg til det. Respondenten opplevde at kommunen ble styrt som om kommunen hadde parlamentarisme. Ordfører opptrådte som en byrådsleder og overtok på den måten rådmannsrollen.

4.6 Delegasjon

Spørsmålet som ble stilt respondentene var: Hvilke fullmakter/myndighet hadde du fått delegert fra kommunestyret?

Respondent 1: *«Vi hadde delegasjonen på plass, men til tross for det brydde de seg ikke om det. De gikk langt over grensen».*

Respondent 2: *«Det var ikke noe gærent med delegeringsreglementet, men jeg fikk flere ganger, både indirekte og direkte, trusler om at vi kan ta fra deg fullmaktene hvis du ikke gjør som vi ber deg om».*

Respondent 3: dette spørsmålet forsvant i samtalen, da respondenten var opptatt av sine andre erfaringer.

Respondent 4 opplevde en endring etter valget, da det ble ordførerskifte. Den nye ordføreren var uerfaren i politikken og varaordføreren tok mye plass og styrte i bakgrunnen. Så tok de fra rådmannen ansettelsesmyndigheten og begynte å si opp ledere.

Respondent 5: *«Hadde vide fullmakter som rådmann helt til det ble skifte etter valget».*

Respondent 6 erfarte etter valget ordførerbytte og gammel ordføreren, som var kommunalt ansatt, ville ha en ledig lederjobb, noe rådmannen motsatte seg. Da tok politikerne fra rådmannen myndigheten til å ansette egne ledere.

Respondent 7: *«Jeg hadde de fullmaktene man skal ha som rådmann».*

Respondent 8: *«Den var grei. Vi lagde et delegasjonsreglement, slik at alt var klart».*

Respondent 9 dette spørsmålet forsvant i samtalen, da respondenten var opptatt av sine andre erfaringer.

Respondent 10: *«Det var normal delegasjon. Det ble jo greit etter hvert. Fikk jo delegasjon til lønnsforhandlinger osv. så det var greit».*

4.7 Belastning

Spørsmålet som ble stilt respondenten var: Hva opplevde du som det mest belastende ved rådmannsjobben?

Respondent 1 oppgir det å stå alene og bli sett på som en motstander som den største belastninga. [...] *når du ser at politikerne ser på med mistillit til verktøyet sitt, da blir det forferdelig ensomt å være rådmann.*

Respondent 2 sier at følelsen av mistillit fra det politiske miljøet, nesten fra dag en, var den største belastninga. *«På jobbintervjuet sa dem at de ønsket en rådmann som var tydelig, men når man da kommer inn og prøver å være litt tydelig på ting, så».*

Respondent 3 opplevde det som en stor belastning at rådmannens ansvar og myndighet etter kommuneloven ikke ble respektert av politikerne. Det var også veldig vanskelig at en av lederne var på politikernes side og ikke fungerte som rådmannens høyre hånd. Som respondenten selv sa: *«En litt for høy pris å betale for å ta sitt ansvar og så å få resten av sitt liv ødelagt».*

Respondent 4 sier at det var en stor belastning at informasjon ble holdt tilbake fra egne rekker og at respondenten ikke fikk støtte fra ansatte. Det var også belastende å bli fratatt ansettelsesmyndigheten.

For respondent 5: *«Mest frustrerende var å forsøke å gjøre en god jobb, men ikke lykkes med.»* Det var også en belastning å ha ansatt som ikke fungerte og som ikke tok imot veiledning. Vedkommende var i tillegg tillitsvalgt [...] *gikk til politikere, som da gikk på meg.*

Det dårlige samarbeidet med ordføreren var den største belastninga for respondent 6. Ordføreren var kun interessert i detaljer og enkeltsaker. Han evnet ikke å løfte seg; tenke strategi og planlegge for fremtiden.

Respondent 7 ble spilt ut av en moldvarp i egen organisasjon. Moldvarpen var en ny leder som respondenten selv hadde ansatt. Respondenten ble motarbeidet og baksnakket av denne lederen, som etter hvert fikk noen sentrale politikere og noen andre ledere med seg.

Uthengingen i lokalavisa var enormt belastende for respondent 8. «*Det var ikke en uke uten at det var noe negativt om kommunen i lokalavisa. Ett eller annet som kunne henges ut*».

Respondent 9 sier at den største belastninga var å stå alene i media, når vedkommende var ansatt for å rydde opp i en ledergruppe som ikke fungerte.

Det mest belastende for respondent 10 var lederstilen og lederatferden til ordfører, samt detaljstyring og utydelige roller. Respondenten ble også bedt om å endre konklusjonen i en rapport utført av ekstern konsulent, noe som respondenten nektet å gjøre da det gikk ut over vedkommendes integritet.

4.8 Det politiske nivået

Spørsmålet som ble stilt var: Hvordan fungerte det politiske nivået (konflikter, nytt valg, nye aktører)?

Respondent 1 fortalte om en kommune med store konflikter mellom den politiske posisjonen og opposisjonen, med utmeldelser og masse bråk.

Respondent 2 forteller om store motsetninger og sterke personligheter i kommunestyret. Altfor mye ble godtatt fra talerstolen grunnet dårlig møteledelse. Det var konflikter.

Respondent 3 syntes at kommunestyret var altfor stort i forhold til kommunestørrelsen. Det var kniving mellom bygdene. Respondenten var rystet over hvordan politisk styring fungerer i små kommuner, og mente at: «*En kommunesammenslåing hadde flyttet beslutningsnivået fra nabolaget til et overordnet nivå.*»

Respondent 4 var i en kommune med store utfordringer og mye politisk uro. Det ble et politisk skifte etter at ordførerpartiet mistet makta etter over 20 år i posisjon. Inntil da hadde det vært ro både politisk og administrativt i kommunen.

Respondent 5 beskrev en kommune hvor det var mye politisk uro og det var vanlig å skifte parti underveis i perioden. Debatten foregikk i lukkede rom og [...] *og det kom fellesforslag som ikke ligna noe som helst – verken fugl eller fisk*. Disse ble fremført på talerstolen og vedtatt av posisjonen. *«Det ble massevis av dårlige beslutninger.»*

Respondent 6 fortalte at det politiske nivået ble som natt og dag etter valget. Det ble lettere å samarbeide med den nye ordføreren, men med gammel ordføreren og varaordføreren i posisjonsgruppa var det fortsatt uro. Det ble brudd på samarbeidet etter at respondenten hadde sluttet.

Respondent 7 opplevde en forverring i det politiske nivået etter det siste valget. Da ble det hetsing av politiske motstandere og rådmannen. Samarbeidsklimaet ble mer turbulent.

Respondent 8 beskriver det politiske nivået med en opposisjon som ville markere seg veldig. De var mer i avisa enn ordføreren. Ordføreren ville ha mest mulige enstemmige vedtak.

Respondent 9 fortalte om en kommune som var preget av politisk uro. Respondenten sier: *«Det hadde vært nordnorske tilstander, med nærmest slåsskamp, hadde det vært rykte om da jeg kom.»*

Respondent 10 forteller om en kommune hvor det politiske nivået fungerte dårlig og det var kamp mellom de største partiene. Det var blant annet diskusjoner om tjenestestruktur og uenighet om sentralisering av tjenester. Det var også kulturelle og geografiske utfordringer, med kniving mellom bygdene i kommunen.

4.9 Ledelsesutfordringer i små kommuner

Under denne kategorien ble det stilt to spørsmål:

- Hva var krevende/utfordrende?

- Hvilke andre øvrige utfordringer hadde organisasjonen?

Variablene som fremkom av intervjuene er delt opp i seks underkategorier med utfordringer. Disse er tillitsvalgte, samrøre, lojalitet, interne konflikter, arbeidsgiverrollen og kompetanse.

4.9.1 Tillitsvalgte

Respondent 1 opplevde samarbeidet med tillitsvalgte som komplisert. De var beslutningstakere i kommunen, [...] *de hadde en makt som var hinsides*. De hadde tette bånd til politikere.

Respondent 2 opplevde at tillitsvalgte gikk til politikere, i stedet for å forholde seg til rådmannen. Dette ble tatt opp med ordfører, [...] *men når ordføreren var en del av problemet, så ble det veldig vanskelig for meg*.

4.9.2 Samrøre

Respondent 1 opplevde at en ansatt, som også var politiker, fikk stort spillerom i lokalmedia mot rådmannen. Respondenten fikk ingen støtte fra kommunestyret eller ordfører, bare beskjed om at dette måtte vedkommende leve med og ikke lese det som ble skrevet. Respondenten følte seg ikke ivaretatt av sin arbeidsgiver og opplevde å stå alene i mediestormen. Videre forteller respondenten om de tette båndene mellom ansatte, tillitsvalgte og politikerne; [...] *de kan jo alle ved navn, man kjenner alle*. Eksempelvis tok respondenten tak i overtidsbruken til noen ansatte. Da begynte de ansatte å baksnakke rådmannen, og politikerne støttet de ansatte fordi de så at det rammet lommeboka til noen de hadde nære forbindelser til. De tette båndene gjorde at politikerne lyttet mer til ansattes og tillitsvalgte versjon enn til rådmannens. I en feilansettelsessak nyttet ikke det for respondenten å gi arbeidsgivers versjon av saken. «*Det ble et spetakkel av en annen verden.*»

Respondent 3 fikk et samarbeidsproblem med en av sine ledere. Denne lederen hadde en veldig tett relasjon til ordfører. Det medførte at ordføreren støttet lederen og ikke respondenten. Et annet eksempel var behandling av en konsesjonssak, hvor det første spørsmål som politikerne ville avklare var hvem denne personen er. Først når det var avklart, også slektskap, så kunne de ta stilling til saken. De var opptatt av egne velgere og egne bygdesamfunn. Det var for tette bånd mellom innbyggere og politikere.

Respondent 6 fortalte at det var veldig vanskelig å få gjennomført politisk vedtatte endringsprosesser, fordi politikerne blandet seg inn når de så at venner og familie ble påvirket av endringene. Det var også problematisk at politikere og deres ektefeller var kommunalt ansatt.

Respondent 8 så det som en stor utfordring at folk (ansatte og politikere) var i slekt og hadde nære bånd til hverandre. «*Så er folk svogre eller gift med hvert sitt søskenbarn, all slags greier. Så det var ikke så enkelt*».

Respondent 9 opplevde at politikerne kunne ha møter med ansatte uten at rådmannen visste om det. Deler av posisjonsgruppa kunne også ha møter med ansatte, uten at resten av gruppa visste om det. I tillegg kunne kommunallederne ha møter med både tillitsvalgte og politikere samtidig. Det var stor grad av samrøre mellom disse.

Respondent 10 opplevde det som problematisk at ansatte satt i ulike politiske posisjoner. De klarte ikke å skille politikk og fag, [...] *det ble et sammensurium uten like*. Det var også ansatte som dannet allianser med politikere. Respondenten opplevde at konklusjonen i eksternt rapport ikke ble tatt til følge da den gikk i disfavør til noen som politikerne hadde nære bånd til.

4.9.3 Lojalitet

Respondent 1 måtte si opp en ansatt som også var politiker. Den ansatte brukte lokalmedia til å mobbe og henge ut rådmannen. I tillegg gjorde respondenten en feilansettelse. Det medførte en tett oppfølging av den ansatte, som da gikk ut med sin versjon på bygda.

Respondent 3 opplevde at stedfortrederen bare ville forholde seg til ordfører og nektet å forholde seg til respondenten. Ordfører var også illojal mot respondenten, da lojaliteten hans gikk til stedfortrederen.

Respondent 4 opplevde å komme til en organisasjon som var fullstendig stivnet etter mye negativitet. Det hadde satt seg en kultur om at det ikke var så nøye om man ikke ble ferdig med saker. De bare trakk på skuldrene og sa: «jeg ble ikke å gjøre det». De brydde seg ikke om kommunestyrevedtak og gjorde som de ville. Den manglende støtten fra ansatte skapte vanskeligheter for respondenten. Den tidligere rådmannen hadde også møtt motstand og fungerende rådmann hadde heller ingen støtte fra ansatte. Det var også problematisk at noen

av de ansatte var politikere. De holdt informasjon skjult for rådmannen og brukte det senere mot respondenten.

Respondent 5 hadde problemer med å rekruttere en kommunalsjef, og måtte derfor også fungere som kommunalsjef. I denne posisjonen måtte respondenten håndtere en ansatt som ikke fungerte. Det ble gjort gjennom å veilede og hjelpe den ansatte, men den ansatte motsatte seg det. «*Vedkommende var også tillitsvalgt og gikk til politikere, som da gikk på meg.*»

Respondent 7 hadde en illojal leder, som satte opposisjonen og noen av lederne mot seg.

Respondent 8 hadde en ansatt som drev overvåking av rådmannen og blandet seg inn i rådmannens arbeidstid. En annen ansatt gikk til media med beskyldninger mot respondenten.

Respondent 9 kom til en kommune som var preget av en ledergruppe som ikke fungerte. To av lederne hadde også søkt på rådmannsjobben. Lederne brukte ansatte for å lage støy i media. Personalsaker ble fremstilt med rådmannen som sykdomsårsak, men på grunn av taushetsplikten kunne ikke rådmannen forsvare seg. Illojaliteten gikk også mot ordfører, der respondenten ble bedt av ansatte å «ta» ordføreren og irttesette vedkommende.

Respondenten svarte at det ikke er rådmannens jobb, [...] *at det må bygda ta seg av når det er valg.*

Respondent 10 hadde utfordringer med ansatte som ikke lot seg styre. De brukte varsling som hevn og hadde forbindelser til redaksjonen i lokalavisa. Lokalavisa ble brukt som talerør hvis de ikke fikk gjennomslag internt.

4.9.4 Interne konflikter

Respondent 1 forteller om en konfliktfylt kommune. Hvis folk ikke fikk det som de ville, så klaget de eller kom med beskyldninger. Det var en kultur hvor det ikke var så viktig å følge retningslinjer.

Respondent 4 kom til en kommuneorganisasjon med mye interne problemer.

Respondent 5 havnet rett opp i gamle konflikter. «*Det var en kultur som hadde etablert seg som vi måtte gripe fatt i.*» Ansatte fra lokalmiljøet hadde vært ansatt lenge og kunne rådhuset ut og inn. Disse hadde i liten grad utdanning, mens de unge ansatte hadde høyere utdanning.

Det ble gnisninger mellom disse to gruppene, fordi «veteranene» ikke ville gjøre oppgavene annerledes. Mange av veteranene tok på verv som tillitsvalgte og fikk beskyttelse gjennom vervet. Disse bidro i svært liten grad til tjenesteproduksjonen.

Respondent 8 erfarte at dyktige nyansatte var villige til å gjøre oppgaver som andre ikke rakk over og det opplevdes som truende for de andre. I små kommuner er det lite jobber å tilby folk, slik at kommunalt ansatte blir i jobbene sine, uansett hvor lite de trives. Som respondenten sa: *«Alle styrer med sitt og så får vi gjort det vi får gjort, og det som ikke blir gjort – det blir liksom ikke gjort.»*

4.9.5 Arbeidsgiverrollen

Respondent 2 opplevde at kommunen var en amatør i forhold til sitt arbeidsgiveransvar overfor rådmannen. Det var ingen forventningsavklaring mellom rådmannen og politisk ledelse og heller ingen lederavtale som vedkommende kunne måles mot. Respondenten hadde jobbet lenge i det private næringsliv og var vant til at det ble stilt krav gjennom avtaler. De øvrige lederne i kommunen hadde lederavtaler. Respondenten forteller at oppsigelsen kom brått og uventet. Det hadde ikke vært noen møter i forkant og respondenten følte seg totalt rettsløs. I tillegg kom belastninga med å bli hengt ut i media, med påfølgende skriverier på Facebook om den grådige rådmannen som stikker av med penger som vedkommende ikke har krav på.

Respondent 3 fortalte om en politiker som i etterkant av kommunestyremøtet fortalte til respondenten at dersom vedkommende hadde stemt imot rådmannens oppsigelse, så ville vedkommende ikke moren fått sykehjemsplass.

Respondent 4 ble sjikanert av ordfører og fratatt fullmakter.

Respondent 5 opplevde en total endring umiddelbart etter valget, hvor det ble bytte av ordfører. En tidligere politiker tok kontakt med respondenten etter valget og fortalte at vedkommende hadde vært på et møte med ordførerpartiet. På det møtet hadde de bestemt seg for å avsette rådmannen. Dette kom fullstendig uventet på respondenten. Respondenten hadde hatt et godt samarbeid med tidligere ordfører, som hadde forståelse for de utfordringer som organisasjonen slet med. Den nye ordføreren hadde ikke samme forståelse og kom med nye

krav som det ble vanskelig å utføre av kapasitetsgrunner. I tillegg økte oppfølginga fra tre samtaler i året til månedlige samtaler og til slutt ukentlige samtaler.

Respondent 6 fikk ikke noe spesielt oppdrag fra kommunen ved tiltredelse og heller ingen lederavtale. For å avklare forventninger, ba respondenten selv om en lederavtale. Det endte med at respondenten selv måtte utforme avtalen ved hjelp fra Norsk rådmannmannsforum. Respondenten følte seg mobbet og trakassert ut av stillingen og fikk aldri noen begrunnelse for hvorfor politikerne ønsket å avslutte arbeidsforholdet. I media ble det fremstilt som en tilspisset konflikt, noe det ikke var. «*Arbeidsgiverrollen som kommunestyret har overfor rådmannen og som ordfører skal ivareta i det daglige, var totalt manglende*».

Respondent 7 ble advart av et rekrutteringsfirma mot å søkte på stillinga i denne kommunen, da kommunen var kjent for å «spise rådmenn». Respondenten hadde god erfaring fra samme jobb i andre kommuner, og trodde derfor at det skulle gå bra i denne kommunen også.

4.9.6 Kompetanse

Respondent 1 mener at kommunestyrets inkompetanse var et problem. Det var representanter som ikke leste saksdokumentene og som ikke skjønnte hva som er lov eller ikke lov i budsjettssammenheng. Kommunen hadde ikke økonomiplan og økonomiforståelsen var elendig.

Respondent 2 opplevde politikernes manglende forståelse og kunnskap om samfunnsutvikling og offentlig forvaltning som en stor utfordring. Ordfører kom fra det private næringsliv og hadde ikke erfaring fra politikk.

Respondent 3 fortalte om politikerne med liten formal kompetanse. Dette fikk også konsekvenser ved ansettelse, ved at politikere ville ansette folk fra sine bygdemiljø. De hadde manglende kompetanse om lovverket rundt ansettelse.

Respondent 5 fortalte om en kommune som var preget av primærnæringer, og det gjorde seg utslag i sammensetningen av kommunestyret. Kompetansen ble deretter, [...] *for de var vant å se etter hender; ikke hoder*. I hovedutvalgene ble som regel alle skiftet ut ved nytt valg og nye politikere skulle revolusjonære verden på fire år! Saker ble ikke diskutert fra kommunestyrets talerstol, de var løst på lukkede gruppemøter forut kommunestyremøtet. På den måten var det ro i posisjonsgruppa, men folket ble holdt utenfor den politiske debatten.

Respondent 7 opplevde at kompetansen hos de ansatte var den første utfordringa som vedkommende støtte på. Den var ikke slik respondenten var blitt forespeilet ved ansettelsen. Som respondenten sa: *«I små kommuner er det for dårlig kompetanse og du sitter der og er nødt til å klare å backe opp for folk som ikke kan jobben sin.»*

Respondent 8 syntes at det var problematisk at det var så lite kontinuitet på utvalgsmøtene. De faste representantene møtte ikke på hovedutvalgsmøter og det kunne møte representanter som var langt nede på varalisten. Disse var ofte ukjent med sakene og hadde problemer med å ta standpunkt.

Respondent 9 fortalte om at noen utvalgslederne opererte langt utover loven og det var manglende forståelse for hva et offentlig møte er.

4.10 Konsekvenser av sluttavtalen

For å vite hvordan sluttpakker påvirker fremtidig karriere ble følgende spørsmål stilt: Hva er din opplevelse av arbeidsmarkedet etter at du sluttet som rådmann?

Hensikten med dette spørsmålet er å eventuelt kunne komme med råd til rådmenn om hva de bør være klar over hvis de inngår sluttpakke.

9 av disse 10 rådmennene gikk på dagen, mens én hadde en rådgiverstilling frem til pensjon ble tatt ut. En annen avtalte sluttpakke frem til dato for uttak av pensjon. Disse to slapp dermed å gå ut på arbeidsmarkedet etter sluttpakken.

En av respondentene opplevde å komme fra suksess i næringslivet til å ende opp med en ødelagt karriere etter sluttpakken. Vedkommende har ikke fått seg jobb etter dette.

En annen startet selvstendig virksomhet etter sluttpakken, da vedkommende opplevde det som vanskelig å komme inn på arbeidsmarkedet.

Den tredje har ikke vært i jobb etter sluttpakken, men det er etter eget ønske.

Den fjerde opplevde at politikerne satte kjepper i hjulene for vedkommendes videre jobbmuligheter. Vedkommende hadde derfor store problemer med å få seg ny jobb, men fikk til slutt en lavere stilling.

Den femte gikk også over i en lavere stilling.

Tre av rådmennene gikk over i kommunalsjefstillinger i andre kommuner. To av disse sa at det en stund var vanskelig å få jobb, mens den tredje hadde kontakter i et rekrutteringsfirma som tipset vedkommende om en ledig kommunalsjefstilling.

Felles for alle var at de var psykisk utslitt etter sluttprosessen og flere hadde ikke lyst til å gå inn i en ny rådmannsstilling etter sluttpakken.

5 Drøfting

I dette kapittelet drøftes funnene i lys av teoriene som er valgt som grunnlag for problemstillingen:

1. *Hva er årsaken til ufrivillige rådmannsavganger?*
2. *Hvilke ledelsesutfordringer har rådmenn i små, norske kommuner?*

5.1 Den utløsende årsaken til sluttpakken

Jeg har gjennom analysen delt opp sluttårsakene i tre kategorier, som vises i tabellen under.

(K) = kvinne	Uro og støy i organisasjonen	Samrøre	Samarbeid med politisk nivå
Respondent 1 (K)	X		
Respondent 2			X
Respondent 3		X	
Respondent 4 (K)		X	
Respondent 5			X
Respondent 6 (K)			X
Respondent 7 (K)		X	
Respondent 8 (K)	X		
Respondent 9	X		
Respondent 10			X

Tabell 5.1 Utløsende sluttårsak

Som man ser i tabell 5.1 så viser dataene at samarbeidet med det politiske nivået er utløsende sluttårsak i 40% av tilfellene. De øvrige sluttårsakene er uro og støy med 30% og samrøre 30%

Hvis man sammenstiller disse sluttårsakene med de som sluttet ufrivillig i Magnussens (2013) studie, ser man at samarbeidsproblemer med ordfører og/eller politisk nivå; er sammenfallende. Av de fire som fikk samarbeidsproblemer med politisk nivå, var kun en kvinne. Det gjør det interessant å spørre om menn har større samarbeidsproblemer med politisk ledelse enn kvinner, eller om det skyldes tilfeldigheter i denne studien.

Men hva skyldes disse samarbeidsproblemene? Studien viser at samarbeidsproblemene med ordfører og/eller politisk nivå har underliggende årsaker. Det som spesielt går igjen er at det blir konflikt om rollefordelingen. I nesten alle tilfeller var samarbeidsproblemene forårsaket av innblanding i personalsaker og detaljstyring av saksbehandlere.

Jeg drøfter rolleforståelse i kap. 5.4.

Samarbeidsproblemer har med hvordan relasjonene er mellom partene. Disse relasjonene avgjøres av partenes personlige egenskaper. Personlige egenskaper har med maktforholdet mellom mennesker å gjøre. En autoritær person kan bruke sin personlige makt overfor andre. Disse personlige egenskapene avgjør lederatferden til både rådmannen og ordføreren. Manglende mellommenneskelige ferdigheter hos partene gir et dårlig utgangspunkt til å etablere gode relasjoner til og forståelse for hverandre. (Høst, 2016). For å få gode relasjoner og et godt samarbeid, må man ha en felles forståelse for både mål og utfordringer. Disse fire som opplevde samarbeidsproblemer med politisk ledelse sier at det skyldtes egenskapene til politikerne. Det er viktig å være klar over at jeg i denne studien bare fått rådmennenes subjektive syn. Det kan derfor like gjerne være at ordfører eller andre i posisjonsgruppa oppfattet problemet motsatt, nemlig at det var rådmannens personlige egenskaper som umuliggjorde samarbeidet.

Tre av respondentene måtte gå fra stillingen på grunn av støy og uro. 2 av disse var kvinner. Er det slik at kvinnelige ledere ikke klarer å opprettholde ro i kommuneorganisasjonen? Denne studien omfatter for få respondenter til å kunne fastslå en slik påstand, men den indikerer at kvinner har større problemer med det.

Bakgrunnen for støyen og uroen var at respondentene tok tak i forhold i organisasjonen. Alle tre hadde illojale ledere som skapte problemer for respondentene. Varslingsaker skapte også uro. En av respondentene opplevde også at informasjon ble holdt tilbake i organisasjonen. Ansatte og ledere brukte informasjonsmakt overfor rådmannen, ved at de hadde tilgang og kontroll over informasjon som rådmannen ikke hadde. Kontroll over informasjonen ble brukt som en hersketeknikk og straff overfor rådmannen. (Lai, 2014).

Ble det støy på grunn av at rådmannen gjorde jobben sin eller kan det stilles spørsmål ved både rådmannens og ledernes egenskaper og lederstil? Når det gjelder varslingssakene, så fremkommer det ikke i studien at de var årsak i rådmannen selv, men det må fremheves at data stammer fra subjektive erfaringer fra respondentene. Det som er sikkert er at det ble støy og uro, som utløste sluttapakken for disse tre.

Tre av respondentene tok ut sluttpakke på grunn av samrøre mellom politikk og ansatte. 2 av disse var kvinner og 2 pendlet i jobben. Samrøre oppstår når folk har tette bånd til hverandre.

I små kommuner, der alle kjenner alle, hvor ansatte, politikere og innbyggere er venner eller i slekt med hverandre, dannes det lett allianser. I tillegg er ansatte også velgere, slik at de påvirker politikere i saker som angår de selv.

Det interessante med disse funnene er det forhold at 66,7% som ble utsatt for samrøre var kvinner og like mange pendlet ut av kommunen de var tilsatt i. Er det slik at kvinner og pendlere oftere utsettes for allianser? Kan distanse til kommunens ansatte og politikere gjøre at rådmannen lettere blir utsatt for allianser mot seg? Denne studien indikerer det, men siden den kun omfatter 10 av 33 rådmenn i den gitte perioden, så er metoden for svak i forhold til validiteten. Jeg kommer tilbake til dette med samrøre i kap 5.8.2.

Som nevnt innledningsvis, viser min studie et sammenfall av sluttårsaker med Magnussens studie (2013) i 40% av tilfellene, hvor sluttårsaken var dårlig samarbeid med det politiske nivået. I tillegg fremkommer to nye sluttårsaker; uro/støy og samrøre.

5.2 Samhandling med politisk nivå

Oppsummert er funnene om samhandling med det politiske nivået slik:

God samhandling	Ja	Nei
Respondent 1 (K)	X	
Respondent 2		X
Respondent 3		X
Respondent 4 (K)		X
Respondent 5		X
Respondent 6 (K)		X
Respondent 7 (K)	X	
Respondent 8 (K)	X	
Respondent 9	X	
Respondent 10		X

Tabell 5.2 Samhandling med politisk nivå

I 4 av 10 tilfeller (40%) var det en god samhandling med det politiske nivået. 75% (3 av 4) var kvinner. Selv om disse respondentene hadde en god relasjon til det politiske nivå, så fikk de likevel ikke støtte når det ble uro og støy eller at det ble dannet allianser. Tre av disse hadde problemer med lederne sine, mens den fjerde sa opp en ansatt som var politiker. De ansatte hadde sterke allianser med politikerne. Ledelsesutfordringen for disse fire var samrøre og maktkamp.

Tabell 5.2 viser at 60% av rådmennene hadde problemer med samhandlingen med det politiske nivået og 66,7% (4 av 6) av disse var menn.

Samhandling avgjøres av de personlige egenskapene som samhandlerne besitter. Disse egenskapene definerer lederatferden til begge parter (Høst, 2016). Vi ser i denne studien at kvinner samhandler bedre med politikerne enn menn. Det kan derfor være interessant å se nærmere på hvilken type lederatferd og lederorientering kvinner som samhandler godt med politikere har.

I tabell 5.2 fremkommer kun samhandlinga med posisjonen. I noen tilfeller hadde respondentene en god relasjon til opposisjonen og fikk støtte derfra. Kan det tyde på at posisjonen ikke likte at det var gode relasjoner mellom rådmannen og opposisjonen og at det i seg selv skapte en dårlig relasjon med posisjonen? Posisjonen krever nemlig at administrasjonen skal være politisk lojal og administrasjonen skal være et upolitisk, nøytralt redskap for posisjonen (Jacobsen, 1997). Informasjonen i studien tyder på at enkelte respondenter fikk posisjonen mot seg fordi de hadde for gode relasjoner til opposisjonen. Det var riktignok ingen som sa at de ble beskyldt for illojalitet, men dataene viser at flere av de som hadde dårlig samhandling med posisjonen hadde en god relasjon til opposisjonen.

I følge Wilson skal administrasjonen alltid være lojal mot politikerne, det vil si mot settet med upersonlige og formelle regler, ikke mot bestemte personer eller grupper som har fått makt. Lojaliteten er altså mot reglene som politikerne har utformet, ikke selve personene. (Jacobsen, 1997). Når det er sagt, så er denne teorien ikke det som praktiseres i norske kommuner. Ordfører og posisjon forventer i realiteten at lojaliteten går mot de politiske lederne, ikke bare til settet med regler som er laget.

En av respondentene opplevde å ha et anstrengt forhold til forrige ordfører, noe som ble snudd til det positive etter valget da det kom en ny ordfører. Problemet var bare at ny ordfører kom

fra et mindre parti og inngikk samarbeid med gammel ordførerens parti, noe som gjorde samarbeidet med posisjonen vanskelig.

Dette forteller at hvis rådmannen først har fått et anstrengt forhold til ordfører, og denne byttes ut, men likevel sitter i posisjonsgruppa, så vil det ikke nytte å ha en god relasjon til ny ordfører. Det er posisjonen som styrer politikken, ikke ordføreren alene!

Et annet eksempel på problemer i samhandlinga var når rådmannen ble pålagt oppgaver som det var umulig å følge opp og det ikke nyttet å forklare årsaken til hvorfor dette ikke lot seg gjennomføre. Om dette skriver Ann-Heidi Orvik, som selv har vært rådmann, i sin artikkel «Organisasjonslæring - tillit og strategiske posisjonar når makt er i spel»:

«Hadde eg vist om at dei lokalt hadde hatt tradisjon for at kommunestyret gjorde vedtak som verken dei eller administrasjonen såg som realistiske, og der «ingen» forventa at desse faktisk skulle iverksetjast, ville eg kanskje klart å vere ein betre rådgjevar for politikarane då målsettingane vart sett.» (Orvik, Demokratitanken.no).

Dette viser at politikere kan gjøre vedtak, bevisst eller ubevisst, som ikke er realistiske. Data i denne studien viser at flere av respondentene ble utsatt for denne type vedtak.

Jacobsen (1997) skriver om Webers ideal om et klassisk skille mellom politikk og administrasjon. I dette skillet mente han at hvis politiske vedtak er for ambisiøse og ikke lar seg gjennomføre, så kan administrasjonen påpeke disse forhold uten å bli oppfattet som illojal, politisk eller partisk. Flere av respondentene gjorde det, men til ingen nytte.

Denne teorien er riktig når det er god samhandling og forståelse mellom politikk og administrasjon. Ved dårlig samhandling får det motsatt effekt å komme med påpekninger. Da blir rådmenn fort kalt for illojale, politiske eller partiske.

Kommuner som opplever stor politisk ustabilitet, vil være preget av mange kompromisser. Disse kompromissene kan være vage og gir rom for ulike tolkninger av politiske vedtak. (Jacobsen, 1997). Det kan derfor medføre at det blir vanskelig for administrasjonen å utføre vedtak. Dette forteller at kommunestyret hvor de politiske konstellasjonene er ustabile, kan gi ledelsesutfordringer for rådmennene ved at vedtak og styringssignaler blir utydelige. Hestehandling om vedtakslyd og setninger i styringsdokumenter kan blir så uklare at det blir vanskelig å styre etter.

Flere respondenter tok opp atferden til ordfører som et problem. Autoritære personer har personlig makt. Politikere kommer gjerne i posisjoner på grunn av sin karismatiske makt, som også defineres som personlig makt. (Høst, 2016). Når denne makten misbrukes gjennom ulike teknikker, som ved bruk av kroppsspråk for å opptre som mektig og skremmende («priming»), så gir det vanskelige arbeidsforhold. «Priming» gir psykologisk makt over andre (Lai, 2014).

5.3 Samhandling med egen administrasjon

Svarene fra respondentene er sammenstilt i tabellen under.

God samhandling	Ja	Nei
Respondent 1 (K)	X	
Respondent 2	X	
Respondent 3		X
Respondent 4 (K)		X
Respondent 5	X	
Respondent 6 (K)	X	
Respondent 7 (K)		X
Respondent 8 (K)	X	
Respondent 9		X
Respondent 10	X	

Tabell 5.3 Samhandling med egen administrasjon

Det som kjennetegner god samhandling er blant annet et bra samarbeid, godt arbeidsmiljø og gode relasjoner.

Som tabellen viser hadde 6 av 10 respondenter en bra samhandling med egen administrasjon og samhandlinga var likt fordelt mellom kjønnene.

Selv om samhandlinga var god, så opplevde noen av respondentene likevel ansatte som var illojale, og tillitsvalgte og ansatte som forholdt seg til ordføreren og ikke rådmannen.

Der samhandlinga ikke var god opplevde respondentene at ansatte og ledere var illojale. De forholdt seg til ordfører eller andre politiske ledere (hovedutvalgsledere, opposisjonsledere) og motarbeidet rådmannen. Flere opplevde også at ledere satte andre ledere imot rådmannen.

Jeg skriver mer om lojalitet i kap. 5.8.3.

Som nevnt hadde 60% av respondentene en god samhandling med egen administrasjon. Samhandlinga avgjøres av de personlige lederegenskapene, ikke bare til rådmannen, men også til de øvrige i administrasjonen. Lederatferden avgjøres igjen av faglige, mellommenneskelige og begrepsmessige ferdigheter hos lederen.

Faglige ferdigheter går på utførelsen av ledelsesfaget, mens mellommenneskelige ferdigheter handler om evnen til å etablere gode relasjoner til egne ledere og ha forståelse for andre mennesker. Kunnskaper innen planlegging, organisering, problemløsning og utvikling er begrepsmessige ferdigheter. (Høst, 2016). Dersom man har en god kombinasjon av disse ferdighetene i ledergruppa, så har man en god forutsetning for å lykkes som rådmann.

Videre vil samhandlingen påvirkes av typen lederorientering. Lederne kan være oppgaveorientert, relasjonsorientert eller endringsorientert. Planmessighet har sammenheng med oppgaveorientering, mens omgjengelighet tyder på relasjonsorientering. Ledere som er åpen for erfaringer er endringsorienterte (Martinsen, 2015). En god kombinasjon av alle disse orienteringene vil være til det beste for kommunen. Ledere som er oppgaveorientert er opptatt av at oppgavene utføres, mens endringsorienterte ledere er nysgjerrige og åpne for utvikling. Relasjonsorientering handler om trivsel og kollegaskap.

Denne studien viser at 60% av rådmennene hadde gode relasjoner til egen administrasjon, noe som tyder på at de hadde de lederegenskapene som må til for å få til god samhandling.

5.4 Rolleforståelse

I tabellen under fremgår respondentenes opplevelse av politikernes rolleforståelse.

God rolleforståelse	Ja	Nei
Respondent 1 (K)		X
Respondent 2		X
Respondent 3		X
Respondent 4 (K)		X
Respondent 5		X
Respondent 6 (K)		X
Respondent 7 (K)	X	
Respondent 8 (K)	X	
Respondent 9		X
Respondent 10		X

Tabell 5.4 Rolleforståelse

Som tabellen viser, opplevde 80% av respondentene at det var det dårlig rolleforståelse i det politiske nivået.

Oppsummert gjelder den dårlige rolleforståelsen følgende:

- Manglende forståelse for skillet mellom politikk og administrasjon
- Innblanding i den daglige driften av kommunen
- Detaljstyring
- Manglende strategisk tenking
- Innblanding i arbeidsgiverrollen
- Innblanding i saksbehandlingen
- Opptatt av styring og kontroll
- Forholder seg ikke til hierarkiet i kommunen

- Manglende kunnskap om forskjellen mellom formannskapsmodellen og parlamentarismen

For at kommuneorganisasjonen skal drives smidig, må det være god rolleforståelse og enighet om oppgavefordelingen. Det klassiske idealet i teoridelen; figur 2.1 som Weber, Wilson, Goodnow og Simon var talsmenn for (Jacobsen, 1997) er oppsummert slik:

- Politikken handler om kamp og følelser
- Politikerne skal definere verdiene for samfunnsutviklingen.
- Politikken er uttrykk for statens vilje
- Administrasjonen skal utrede og iverksette
- Administrasjonen skal ikke drive politikk
- Administrasjonen skal ikke styres av følelser og verdivalg
- Administrasjonens oppgave er å finne løsninger på politiske problemer
- Administrasjonen skal iverksette statens vilje

Teorien om det klassiske skillet er høyst levende hos rådmenn. Ville man fått samme svar fra ordførere, hvis de ble spurt om rådmannens rolleforståelse? Det er noe denne studien ikke kan si noe om, siden ordførere ikke er spurt. Det som er klart er at det er konflikter rundt rolleforståelsen mellom politikk og administrasjon. Det ser man i media når rådmenn må gå, at partene har ulik oppfatning av hva som er politikk og hva som er administrasjon.

Skillet er likevel ikke så klart som rådmenn vil ha det til. Selv Weber, Wilson, Goodnow og Simon (Jacobsen, 1997) innså at det ideelle skillet ikke var så klart som modellen sier.

Simon så nødvendigheten av at administrasjonen også tar beslutninger, uten at det nødvendigvis trenger å karakteriseres som politikk. Han sa derfor at politikernes rolle hovedsakelig er å ha ansvar for verdibaserte beslutninger, mens administrasjonen i hovedsak tar beslutninger basert på fakta. Akkurat denne nyanseringa taler for at skillet åpnes mer mot rådmennene. De får større handlingsrom i beslutningstakinga.

Weber modifiserte også skillet ved at han mente at hvis politiske vedtak er for ambisiøse, på grunn av for lite ressurser, og derfor ikke lar seg gjennomføre, så kan administrasjonen påpeke det uten å bli oppfattet som illojal, politisk eller partisk. (Jacobsen, 1997). Denne modifiseringa taler også for at skillet igjen åpnes mer for rådmenn. Ved dårlig samhandling

mellom politikk og administrasjon vil det likevel være vanskelig å gjøre påpekninger uten å få beskyldninger mot seg. Teorien forutsetter med andre ord god samhandling.

Simons måte å nyansere skillet på var ved å utarbeide spilleregler mellom politikk og administrasjon. I norske kommuner er det gjort gjennom lovverk og reglementer.

Delegasjonsreglementet er det mest aktuelle eksempelet på Simons «spilleregler», se kap 5.5.

Wilson nyanserte skillet med at administrasjonens lojalitet skal rettes mot settet med upersonlige og formelle regler, ikke mot bestemte personer eller grupper som har fått makt. Han mente at lojaliteten skal være mot reglene, ikke mot «herskerne». Denne teorien er mer ønsketenkning enn realitet! Beskyldinger mot rådmenn som har gode relasjoner til opposisjonen er eksempler på at praksis er at administrasjonen skal være lojale mot posisjonen.

Forskernes egne modifiseringer av det ideelle skillet mellom politikk og administrasjon viser at det ikke er et klart skille. Skillet påvirkes også av lederens personlighet i graden av politikk i administratorrollen. Jacobsen (1997) viser til Reissman's studier av lederens rolle i en politisk organisasjon. Han definerte fire administratorroller: jobb-byråkrater, spesialist-byråkrater, funksjonelle byråkrater og service-byråkrater. Jobb-byråkrater er rene administratorer, mens service-byråkraten er langt inne på politikens område. Jobb-byråkraten er politikernes (herskernes) tjener, mens service-byråkraten er «misjonæren» som misjonerer sine verdivalg. Jacobsen (1997) viser også til Downs fem ledertyper; «klatrere», «bevarere», «statsmenn», «talsmenn» og «seloter». «Klatrere» tilsvarer Reissman sin jobb-byråkrat, mens «seloten» er service-byråkraten.

Det er derfor ikke bare ordførere som trår over skillet mellom politikk og administrasjon. Disse teoriene viser at rådmenn også i sitt virke beveger seg mellom rollen som jobb-byråkrat og service-byråkrat, avhengig av rådmannens personlighet.

Det er også gjort undersøkelser av graden av administrasjon i politikerrollen. Jacobsen (1997) viser til studier gjort av Larsen og Offerdal. De definerte politikere i fire ulike roller; saksekspert, korsfarer, generalister og hestehandlere. Hele 87% av politikerne var generalister og hestehandlere. Det vil si at de fleste politikere ikke er fageksperter, noe som gir administrasjonen større innflytelse og påvirkning i politikens utforming.

Når det gjelder administrasjonens lojalitet til den sittende posisjonen, så henviser Jacobsen (1997) til en empirisk studie gjort av Kammerer. Der ble det undersøkt om administrative ledere engasjerte seg i gjenvalg av politikere de likte. Svaret var at de i liten grad gjør det. Dette er også underbygget av andre kvalitative studier. Administrative ledere skjønner at de som ansatte ikke kan opptre partipolitisk, fordi de hele tiden må forholde seg lojalt til den enhver tid sittende politiske ledelse. Rådmenn skjønner at det må være et skille mellom politikk og administrasjon, for å kunne inneha jobben sin, men hvor skillet går varierer fra rådmann til rådmann.

Disse eksemplene viser at rådmenn balanserer på grensen mellom politikk og administrasjon og at rådmenn også kan blande rollene. Idealmodellen til Weber er kun en idealmodell. Den sier hvordan politikere ønsker at skillet skal være, men ikke hvordan den i virkeligheten er.

5.5 Delegasjon

Delegasjon av myndighet er viktig for å få til en smidig organisasjon. Manglende delegasjon kan skape usikkerhet om rammene rundt myndighetsutøvelsen. Alle disse kommunene hvor respondentene var rådmenn hadde et formelt delegasjonsreglementet vedtatt av kommunestyret, likevel var det utfordringer i forhold til praktiseringa av delegasjonen.

Delegasjon handler om handlingsrom, som defineres som frihet eller som fravær av jobbkrav, sterke begrensninger og føringer. (Espedal og Kvitastein, 2012).

Utstrakt grad av delegasjon gir ledere frihet blant annet i ressursbruk og utøvelse av myndighet, noe som gir lederen et stort handlingsrom (Strand, 2015).

Manglende delegasjon vil redusere handlingsrommet og gi hemmende tids- og organisasjonsmessige begrensninger og føringer.

Tre av respondentene hadde ingen problemer i forhold til praktiseringa av delegasjon. De samhandlet godt med politikerne, som de mente hadde en god rolleforståelse.

En respondent hadde god samhandling med politikerne, men mente at politikerne hadde dårlig rolleforståelse, blant annet fordi de overså delegasjonsreglementet. Denne respondenten er

interessant, fordi vedkommende samhandler godt med politikerne selv om de blander seg inn i rådmannens myndighetsområde. Med det tolker jeg som at denne lederen en ren «tjener» (jobb-byråkrat), som er lojal overfor sin hersker» (politikere), jfr Reissman's administratorroller (Jacobsen, 1997).

De øvrige seks respondentene hadde dårlig samhandling med politikerne og mente at politikerne hadde dårlig rolleforståelse. De opplevde at de ble fratatt delegert myndighet og ble utsatt for detaljstyring.

Det ideelle skillet mellom politikk og administrasjon som Weber, Wilson, Goodnow og Simon var talsmenn for, blir utfordret når det oppstår konflikt mellom politikere og administrasjonen. (Jacobsen, 1997). Slike konflikter kan oppstå dersom delegasjon til ordfører og rådmann ikke er avklart og tydeliggjort. I denne studien fremkommer det at det foregår en stor grad av detaljstyring i små kommuner og at politikere blander seg inn til tross for at delegasjon er gitt til administrasjonen.

Hvorfor skjer detaljstyringa? Er det fordi rådmannen som er for sen med å igangsette vedtak? Er det utålmodighet fra politikere som gjør at de blander seg inn, eller vil politikerne rett og slett styre selv? Dette er svar som ikke fremkommer i denne undersøkelsen, da studien ikke omfatter politikere.

Flere av respondentene hadde begrensinger i forhold til arbeidsgivers styringsrett, fordi politikerne selv utøvde denne retten. Denne myndigheten er nå gitt til kommunedirektøren (rådmannen) i ny kommunelov. Styringsretten gir arbeidsgiveren handlingsrom til å organisere, lede og fordele arbeidsoppgavene, samt følge disse opp (Espedal & Kvitastein, 2012). Dette vil derfor ikke lenger være en utfordring for nåværende rådmenn.

En ryddighet i forhold til delegasjon henger nøye sammen med god samhandling mellom politikk og administrasjon, samt at begge parter har god rolleforståelse. At 70% i denne studien så utfordringer med rolleforståelsen, viser at endringa i kommuneloven (2018) om å gi kommunedirektøren myndighet i personalsaker var nødvendig. Som empirien viser, så var politikernes innblanding på personalområdet det som skapte størst frustrasjon.

5.6 Belastning

Studien viser at de største belastningene under denne hovedkategorien er illojalitet, mistillit, mediebelastning og forholdet til ordfører.

	Illojalitet	Mistillit	Mediebelastning	Forholdet til ordfører
Respondent 1 (K)		X		
Respondent 2		X		
Respondent 3	X			
Respondent 4 (K)	X			
Respondent 5	X			
Respondent 6 (K)				X
Respondent 7 (K)	X			
Respondent 8 (K)			X	
Respondent 9			X	
Respondent 10				X

Figur 5.5 Oversikt over de største belastningene

To respondenter opplevde mistillit som den største belastninga i jobben. Den utløsende sluttårsaken for disse to var samarbeidet med politisk nivå og uro/støy i organisasjonen. Den ene samhandlet godt med politisk nivå. Det jeg tolker av disse data er at den ene faktisk hadde mistillit på grunn av den dårlige samhandlingen med det politiske nivået, mens den andre bare hadde en opplevelse av mistillit. Dette fordi vedkommende samhandlet godt med politisk nivå.

Fire respondenter opplevde ulike former for illojalitet, både fra ansatte og politikere. Den utløsende sluttårsaken for disse var samrøre (3) og samarbeidet med politisk nivå (1). Tre av disse samhandlet dårlig med det politiske nivået. Den som samhandlet godt med politisk nivå var pendler, og vedkommendes sluttårsak var samrøre. Av dette kan man trekke slutning om

det er sammenheng mellom illojalitet, samrøre og dårlig samhandling med politisk nivå. Se kap 5.8.2 om samrøre og kap 5.8.3 om lojalitet.

To respondenter oppga mediebelastning som den største belastninga. Begge disse hadde uro og støy som utløsende sluttårsak, men hadde god samhandling med politikerne. Ansatte brukte media og det var ellers mye negativitet om kommunen i lokalmedia. Media kaller seg for en folkets forsvarer og kontrollerer av den offentlige administrasjonen. Media brukes som talerør for de som har sterke meninger om ulike forhold, mens media ikke alltid har et kritisk og undersøkende blikk mot det som skjer i administrasjonen. (Jacobsen, 1997). Det er en stor belastning at ansatte med sterke meninger roper i media, mens rådmannen ikke kan komme med fakta på grunn av taushetsplikten. Dette vet ansatte og bruker det til sin fordel.

Om dette med mediepress sa en av informantene til Kronen (2011):

«Når det gjelder grunnen til at rådmenn slutter i jobben, så tror jeg det er en avgjørende årsak som forklarer dette, og det er det konstante negative mediepresset og søkelyset man har i forhold til media. Det er over tid en belastning. Her er rådmenn i en sær situasjon i forhold til andre toppledere i samfunnet. Rådmenn må til de grader utvikle høye terskler for mediepress i forhold til andre ledere både i privat og offentlig sektor» (Kronen, 2011, s. 57).

De siste to respondentene oppga forholdet til ordfører som det mest belastende. Begge disse hadde samarbeid med politisk nivå som utløsende sluttårsak og begge samhandlet dårlig med det politiske nivået. Av dette kan man konkludere med at det var dårlig kjemi mellom partene. Som nevnt tidligere er det personlige egenskaper, både hos ordfører og rådmann, som er avgjørende for hvordan relasjonene utarter seg. Begge har referent makt, som vil at de er forbilder, med personlige egenskaper som inspirerer andre. Gjennom denne egenskapen har de makt til å få igjennom sine synspunkt. (Lai, 2014). Sterke personligheter med mangel på mellommenneskelige egenskaper vil påvirke relasjonen mellom partene negativt. Det må understrekes at denne studien bare gir bildet til rådmannen og at lederegenskapene ikke er testet verken for rådmann eller ordfører.

5.7 Det politiske nivået

I alle disse kommunene var det motsetninger i det politiske nivået. Det var store konflikter, utmeldelser fra partier, bråk og uro, sterke personligheter, dårlig møteledelse hvor det foregikk hetsing, debatter i lukkede rom og kamp mellom bygdene.

Spesielt etter valget opplevde flere av respondentene en endring i samarbeidsklimaet.

Det vanligste er at ingen parti har flertall og derfor må samarbeide med andre partier. Da tas beslutningene gjennom forhandlinger, som ofte er resultat av kjøpslåing mellom partiene.

Kommunestyrene består av forskjellige individer og interessegrupper, med varige motsetninger mellom gruppene. Viktige beslutninger handler om å fordele knappe ressurser og dette skaper konflikter og gjør makt til et viktig middel. Det er derfor vanlig at politiske organisasjoner preges av kaos og manglende kontroll. (Bolman & Deal, 2014).

Resultatene fra studien samsvarer med denne teorien, fordi det sjeldent er rent flertall i kommunestyrene. Man kan derfor ikke fastslå at det klimaet i det politiske nivået avgjør rådmannsavganger, men at det klart er en utfordring å lede i et så turbulent miljø.

5.8 Ledelsesutfordringer i små kommuner

I tillegg til å finne ut årsaken til ufrivillige rådmannsavganger, har jeg også en annen problemstilling som er: *Hvilke ledelsesutfordringer har rådmenn i små, norske kommuner?*

Formålet er få finne ut hvilke utfordringer rådmenn har i små kommuner.

Jeg har funnet seks utfordringer som i ulik grad går igjen i kommunene som fordeler seg slik på respondentene:

	Tillitsvalgte	Samrøre	Lojalitet	Interne konflikter	Arbeidsgiverrollen	Kompetanse
Respondent 1 (K)	X	X	X	X	X	X
Respondent 2	X				X	X
Respondent 3		X	X		X	X
Respondent 4 (K)			X	X	X	
Respondent 5			X	X	X	X
Respondent 6 (K)		X				
Respondent 7 (K)			X			X
Respondent 8 (K)		X	X	X	X	X
Respondent 9		X	X			X
Respondent 10		X	X			

Figur 5.6 Oversikt over ledelsesutfordringer fordelt på respondenter

5.8.1 Tillitsvalgte

To av respondentene opplevde samarbeidet med tillitsvalgte som en utfordring.

Utfordringene for disse to respondentene var todelt. For det første var tillitsvalgte ikke lojale overfor hierarkiet og spillereglene som gjelder for samhandlingen mellom arbeidsgiver og tillitsvalgt. Tillitsvalgte skal forholde seg til arbeidsgiver, som i partssamarbeidet er den administrative ledelsen i kommunen. I dette samarbeidet skal alt som angår personalet drøftes, med mål om å oppnå enighet om forhold som angår de ansatte. Jeg kommer nærmere inn på lojalitet i kap. 5.8.3.

Den andre utfordringen i forhold til tillitsvalgte var at denne illojaliteten fikk grobunn hos politikerne, fordi det var nære bånd mellom dem, altså det man kaller for samrøre som jeg omtaler i kap 5.8.2.

Disse to forhold gjorde at tillitsvalgte ble beslutningstakere og hadde en enorm makt i organisasjonen.

5.8.2 Samrøre

Seks respondenter fortalte om utfordringer med samrøre mellom ansatte, politikere og tillitsvalgte.

Det var tette bånd mellom disse. Dette gjorde at politikerne lyttet mer til ansatte og tillitsvalgte enn til rådmannen. Politikerne tok kontrollen over beslutningsprosessene, via disse koalisjonene. (Høst, 2016).

I tillegg til dybdeintervjuene, har jeg gjennomgått erfaringene til tidligere rådmann Ann-Heidi Orvik, som nå jobber som coach, rådgiver og prosessleder i ledelsesfaget. Hun sier dette om samrøre:

«Det ga mange utfordringer at ulike personar og rollar i politisk og administrativt leiarskap var nært knytt saman gjennom vennskap og slektskap.» (Orvik, Demokratitanken.no).

Respondentene erfarte at ansatte, som var politikere, hadde kontakter med lokalavisas redaksjoner. De brukte lokalavisa som talerør for sin sak. Lokalavisas ansatte er også innbyggere og velgere i kommunen, og objektiviteten til sakene er tvilsom.

Noe av det mest utfordrende for en rådmann er når egne ledere har tette relasjoner til ordfører eller andre fremtredende politikere. Lederne skal jo være rådmannens medhjelpere, ikke motstandere. Når de har møter med tillitsvalgte og politikere bak ryggen på rådmannen, så blir det utfordrende for rådmannen å lede organisasjonen. Det kan gå utover rådmannens autoritet og gjøre rådmannen svakere i lederrollen.

I små samfunn, slik som kommuner under 5000 innbyggere er, vet omtrent alle om hverandre og er på hils når de møtes. Det kreves profesjonalitet, dersom man skal klare å holde seg objektiv i forhold til saker som angår befolkningen. Det er vanskelig når politikere er opptatt av slektskap, egne velgere og egne bygdesamfunn. Respondentene opplevde ansatte og politikere som var i slekt eller hadde nære bånd til hverandre. Dette gjorde det vanskelig å få til endringer i organisasjonen eller å ta tak i ansatte som ikke fungerer. De tette båndene førte til allianser mot rådmannen.

Et annet problem som rådmenn erfarer er politikere som er gift med kommunalt ansatte. Da er det vanskelig å få igjennom saker som har negativ virkning for ektefellene. Eksempel på slike tilfeller er nedbemannings- eller omorganiseringsprosesser. Det blir altså et habilitetsproblem,

selv om for eksempel ordfører ikke er med på vedtaksbehandlingen. De andre i posisjonen kan nemlig finne det vanskelig å gjøre vedtak som har negativ virkning på noen som står ordføreren nær. Det har å gjøre med de tette relasjonene i små samfunn.

Politikere er avhengig av velgernes velvilje for å bli valgt eller gjenvalgt. Det er lett å skyldre på administrasjonen når man vært med på upopulære vedtak. Denne uansvarligheten gjør at rådmannen blir syndebukk, altså en «kommunal Jesus, som bærer alle kommunens synder».

Tidligere rådmann Ann-Heidi Orvik skriver dette om sin erfaring med politisk uansvarlighet:

«Eg var takksam for å ha fått så tydeleg mandat frå mitt leiarskap, og kommuniserte at dette ville bli utfordrande men var sterkt ønska politisk internt i organisasjonen, i møte med presse og eksterne samarbeidspartar. Etter kvart som endringane skjedde blei det vanskeleg for politisk leiarskap å eige sine egne mål, og måten måla var kome i stand på og innretta, gjorde dei nær umogleg å endre i det politiske klima som var lokalt.» (Orvik, Demokratitanken.no).

Fortellingene til disse seks respondentene tyder på store problemer i forhold til samrøre i små kommuner.

5.8.3 Lojalitet

Åtte av respondentene oppga problemer med lojaliteten som en stor utfordring.

Det var ansatte som gikk til media, i stedet for å ta opp saker gjennom ledere, tillitsvalgte og verneombud. Det var ansatte som var illojale overfor politiske vedtak og som motarbeidet eller lot være å følge politiske vedtak.

Det var ansatte som var politikere, som brukte posisjonsmakt mot rådmannen, det vil si at de brukte sin posisjon til å holde tilbake informasjon (Høst, 2016).

Det var ledere som opptrådte illojalt, ved å forbigå rådmannen og ved å sette ansatte og politikere mot rådmannen. Ledere brukte også ansatte til å lage mediastøy, for eksempel ved uenighet i endringsprosesser. Disse lederne hadde tette forbindelser til ansatte og politikere. Dermed ble både politikere og ansatte også illojale overfor rådmannen, siden de ble en del av saken. Hvor bevisst politikere og ansatte selv var over å bli brukt i et maktspill er uvisst.

Det var ansatte som ikke lot seg styre, som ikke tok imot veiledning og som drev med kontroll av rådmannen. Mange respondenter opplevde at kommuneorganisasjonen var «satt». Det var umulig å gjøre endringer uten at det ble bråk. Sterke personligheter, som har jobbet lenge i kommunen, er vanskelig å snu dersom de er uenig. Her er rådmannens personlige egenskaper viktige for å lykkes. Det er en vanskelig å styre sterke personligheter. Måten å kommunisere på har betydning for utfallet.

Varsling ble brukt som hevn når det var motsetninger mellom ansatte. Noen rådmenn opplevde også varsler mot seg. Hensikten med varsling er å avdekke kritikkverdige forhold i virksomheten uten å bli utsatt for gjengjeldelse. Ytringsfrihet er nært knyttet til varsling. Kritikkverdige forhold er brudd på lover og regler (rettsregler), skriftlige etiske retningslinjer i virksomheten og etiske normer som det er bred tilslutning til samfunnet. (Arbeidstilsynet).

Varsling skal selvsagt brukes når det er snakk om kritikkverdige forhold, men flere kommuner erfarer misbruk av varslingsinstituttet. Det blir en måte å skyte tilbake på, når man selv får kritikk. I et av eksemplene ble varselet håndtert med at Arbeidstilsynet gjorde en gjennomgang og konkluderte med at det ikke var hold i varselet. Likevel eskalerte saken og medførte at rådmannen gikk av.

5.8.4 Interne konflikter

Fire respondenter trakk frem interne konflikter som en stor utfordring.

Hvis folk ikke fikk det som de ville, så klaget de eller kom med beskyldninger. Det var motstand mot endringer og gnisninger mellom ansatte uten formell utdanning og ansatte med høyere utdanning.

Sterke personligheter som motsetter seg nye oppgaver eller endringer krever ledere som tar tak i problemene. Dersom rådmannen har støtte politisk, så takles dette fint. Problemet er, slik studien viser, de tette båndene mellom folk i kommunen, som kan vanskeliggjøre rådmannen i å ta grep.

Kommunene er, som andre offentlige organer, i stadig endring. Særlig er digitaliseringa i samfunnet en stor omstilling for kommunene. Den digitale endringen i kommunens systemer fra enkle til mer komplekse systemer, krever at ledere forstår og har kunnskap om denne forskjellen. Endringsprosesser i komplekse sosiale systemer krever derfor en annen måte å

lede på. Dette betyr at ledere må endre lederstil, da det ikke lenger er lederen som har mest kunnskap og kompetanse og kan fortelle ansatte hvordan de skulle gjøre jobben sin. (Folge og Stenberg, 2017).

Endringen i lederstil kan for eksempel være at ledere gir mer ansvar til ansatte med formalkompetanse. Problemet er bare at dette kan gi motgang fra «veteranene», fordi de føler seg truet av endringene.

5.8.5 Arbeidsgiverrollen

Seks respondenter trakk frem arbeidsgiverrollen som kommunestyret har og som ordfører skal følge opp i det daglige. De opplevde politisk ledelse var amatører i sin arbeidsgiverrolle, både overfor rådmannen og øvrige ansatte.

Manglende forventningsavklaringer og kvaliteten på oppfølgingssamtaler ble trukket fram. Om dette skriver tidligere rådmann Ann Heidi P. Orvik i sin artikkel «Organisasjonslæring - tillit og strategiske posisjoner når makt er i spel»:

«Ved tilsetting som rådmann fikk eg 3 hovudmål:

- 1. Redusere drifta av kommunen tilsvarande 8 millionar i året av netto driftsresultat innan 3 år.*
- 2. Gjere omstillinga utan å nemne innføring av eigedomsskatt.*
- 3. Ha fullt fokus på internkontroll. Organisasjonen hadde lite skriftleg dokumentasjon av si verksemd, fleire opne statlege tilsynssaker med avvik som måtte handterast forsvarleg, og det var liten tillit til administrasjonen med omsyn til drift i tråd med politisk styring.» (Orvik, Demokratitanken.no).*

Disse målene var motsigende, da det første målet krever stor omstilling og endring, mens de øvrige mål hadde krav til stabilisering og mulighet for kontroll. Styringsdokumentene kan også være vage og gi rom for ulik tolkning. Her viser jeg til Jacobsen (1997) om studien Offerdal, Simon og Olsen utførte. Den viste at kommuner som opplevde stor politisk ustabilitet, var preget av mange kompromisser. Det medførte ofte vage vedtak, som ga rom for ulike tolkninger. En av respondentene nevnte nettopp vedtak som verken var «fugl eller fisk» og som var umulig å følge opp.

Måten arbeidsforholdet ble avsluttet på var kritikkverdig. Flere opplevde at det kom som lyn fra klar himmel og uten begrunnelser. Det var ingen drøftingsmøter i forkant og noen opplevde å høre rykter om sin avgang før arbeidsgiver tok kontakt.

Omsorgsplikten som arbeidsgiver har, var fraværende, og respondentene fikk lite støtte i offentligheten. Enkelte ble utsatt for trakasserende atferd og hersketeknikker.

Disse seks respondentenes erfaringer i måten de ble behandlet på av politisk ledelse er klare eksempler på at små kommuner har utfordringer i forhold til å være profesjonelle arbeidsgivere overfor rådmannen.

5.8.6 Kompetanse

Syv respondenter oppga politikernes manglende kompetanse som en utfordring. Følgende kompetanseutfordringer fremkom av intervjuene:

- Regler om møteplikt og møteoffentlighet til politiske utvalg
- Grunnleggende økonomiforståelse
- Samfunnsutvikling og offentlig forvaltning
- Dårlig kunnskap om regler og lovverk

Politikere er lekfolk, de kommer fra ulike grupper i samfunnet. I små kommuner, preget av primærnæringer, vil hovedvekten av kommunestyret gjenspeiles av dette.

KS tilbyr politikeropplæring etter hvert valg. Som regel består denne opplæringa av et to-dagers kurs. Det at politikere driver med politikk i tillegg til ordinær jobb (med unntak av ordfører), sier noe om kapasiteten vedkommende har til å sette seg inn i komplekse problemstillinger. Det er derfor ikke uventet at 70% av respondentene opplevde at politikere manglet kompetanse på jus, spilleregler og økonomi.

Slik studiene til Larsen og Offerdal (Jacobsen, 1997) viser, er politikere generalister og hestehandlere. De er altså ikke fageksperter, noe administrasjonen må ta innover seg når de samhandler med politikerne.

5.9 Oppsummering

5.9.1 Utløsende årsak til sluttpakke og de største belastningene

Analysen viser tre utløsende sluttårsaker ved ufrivillige avganger:

- 40% skyldes dårlig samarbeid med det politiske nivået
- 30% skyldes støy og uro i organisasjonen
- 30% skyldes samrøre mellom politikere og ansatte

Av de fire som fikk samarbeidsproblemer med politisk nivå, var kun en kvinne.

To tredjedeler av de som måtte gå fra stillingen på grunn av støy og uro var kvinner.

To tredjedeler av de som ble utsatt for samrøre mellom politikere og ansatte var kvinner. Det interessante var også at to tredjedeler av de som ble utsatt for samrøre var pendlere.

Denne studien er for liten til å kunne konkludere med at sluttårsakene avhenger av kjønn eller pendling, men funnene er interessante til å forske videre på.

De største belastningene for rådmennene var:

- Illojalitet 40%
- Mistillit 20%
- Mediebelastning 20%
- Forholdet til ordfører 20%

5.9.2 Samhandling, rolleforståelse og delegasjon

Det var manglende stabilitet i det politiske klimaet i alle disse kommunene.

Analysen viser at 60% av rådmennene hadde problemer med samhandlingen med det politiske nivået og at 66,7% (4 av 6) av disse var menn.

Videre viser analysen at 60% av rådmennene hadde en bra samhandling med egen administrasjon og samhandlinga var likt fordelt mellom begge kjønn.

80% av respondentene opplevde at politikerne hadde dårlig rolleforståelse.

Alle kommunene hadde et formelt delegasjonsreglementet, men 70% opplevde likevel problemer i forhold til praktiseringa av delegasjonen, på grunn av innblanding fra politikerne.

Samhandlingen, rolleforståelse og delegasjon er sammenhengene, og studien viser at:

- De som ikke hadde problemer i forhold til delegasjon hadde god samhandling med politikerne, som hadde god rolleforståelse.
- De som samhandlet dårlig med politikerne, mente at politikerne hadde dårlig rolleforståelse, noe som skapte problemer med delegert myndighet.

5.10 Ledelsesutfordringer i små kommuner

De fleste respondentene oppga disse ledelsesutfordringene:

- Illojalitet
- Manglende kompetanse
- Arbeidsgiverrollen som kommunestyret har og som ordfører skal følge opp i det daglige
- Samrøre mellom ansatte, politikere og tillitsvalgte

Noen få trakk frem interne konflikter og samarbeidet med tillitsvalgte som en utfordring.

6 Konklusjon

Problemstillingen var:

1. *Hva er årsaken til ufrivillige rådmannsavganger?*
2. *Hvilke ledelsesutfordringer har rådmenn i små, norske kommuner?*

Den utløsende årsaken til ufrivillige rådmannsavganger var:

- Dårlig samarbeid med det politiske nivået (40%)
- Støy og uro i organisasjonen (30%)

- Samrøre (30%)

Den første årsaken sammenfaller med Magnussens studie (2013), som viste at 57% gikk av som følge av dårlig samarbeid med politisk nivå.

Rådmenn i små norske kommuner har seks hovedutfordringer:

- Manglende politisk stabilitet (100%)
- Manglende rolleforståelse (80%)
- Illojalitet (80%)
- Problemer med praktisering av delegasjon (70%)
- Manglende kompetanse på politisk nivå (70%)
- Uprofesjonell arbeidsgiver (60%)

Tips til videre forskning med bakgrunn i funnene i denne studien:

Samhandler mannlige rådmenn dårligere med det politiske nivået enn kvinnelige rådmenn?

Er kvinnelige rådmenn mer utsatt for støy og uro?

Er kvinnelige rådmenn mer utsatt for samrøre enn mannlige rådmenn?

Har rådmenn som pendler større risiko for å bli utsatt for samrøre?

Referanseliste

Arnulf, J. K. (2012). *Hva er ledelse?* Oslo: Universitetsforlaget

Assev, M., Tjersland, J., Bouhlou, N., Daniel, I., Flåm, K. H., Glomnes, L. M. & Byermoen, T. (2010, 10.august). Rådmann-skandalene koster kommunene millioner, VG. Hentet fra <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/Koe66/raadmann-skandalene-koster-kommunene-millioner>

Bolman, L.G. & Deal, T. E. (2014). *Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse. Strukturer, sosiale relasjoner, politikk og symboler.* Oslo: Gyldendal Akademisk.

Bryman, A. (2012). *Social research methods.* (4. Utg.). Oxford: Oxford University Press

Espedal, B. & Kvitastein, O. A. (2012,). Rom for læring: betydningen av handlingsrom for ledelse. *Magma.* 8/2012, s. 30-38. Hentet fra <https://www.magma.no/rom-for-laring-betydningen-av-handlingsrom-for-ledelse>

Flakstad, P. (2013, 16.desember). Naturlig at rådmenn får sluttpakker, *Fagbladet.* Hentet fra <https://fagbladet.no/-naturlig-at-radmenn-far-sluttpakker-6.91.19032.ed42d4665c>

Folge, T. & Stenberg, J. (2017, 1.februar). Ledelsesutfordringer mot 2020. *Dagens perspektiv.* Hentet fra <https://www.dagensperspektiv.no/2017/ledelsesutfordringer-mot-2020>

Grenness, T. (2001). *Innføring i vitenskapsteori og metode.* (2. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.

Grund, J. (2006). Kunnskapsorganisasjoner - hva er ledelses- og styringsutfordringene? *Magma.* 2/2006. Hentet fra <https://www.magma.no/kunnskapsorganisasjoner-hva-er-ledelses-og-styringsutfordringene>

Høst, T. (2016). *Ledelse: en helhetlig modell* (2. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.

Jacobsen, D. I. (1997). *Administrasjonens makt - om forholdet mellom politikk og administrasjon.* Bergen: Fagbokforlaget.

Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. (3. utg.). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Kampevoll, F. & Lech, K. (2018, 11.september). 44 rådmenn kjøpt ut av kommuner på under fem år, VG. Hentet fra <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/J1y8Om/44-raadmenn-kjoept-ut-av-kommuner-paa-under-fem-aar>

Kind, H. S. & Hagen, K. (2014, 05.desember). Rådmannsavgang kan få store konsekvenser, NRK. Hentet fra <https://www.nrk.no/ho/-radmannavgang-kan-fa-store-konsekvenser-1.12083385>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2018). Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). (Prop. 46 L (2017-2018)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/f0964c05be1d4fefb54267e9255bb921/no/pdfs/prp201720180046000dddpdfs.pdf>

Kommunal- og regionaldepartementet. (2007). Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). (Ot.prp. nr. 96 (2006-2007)). Hentet fra <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/odelstinget/2006-2007/inno-200607-009.pdf>

Kommuneloven. (2018). Lov om kommuner og fylkeskommuner (LOV-2018-06-22-83). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83>

Kotter, J. P. (2015). Lederens egentlige oppgave. I Martinsen, Ø. L. (red.). *Perspektiver på ledelse* (4. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.

Kronen, K. M. (2011). *Spiser kommunene rådmenn? En studie av rådmannens turnover fra 1991-2010* (Masteroppgave, Universitetet i Agder, Kristiansand). Hentet fra https://uia.brage.unit.no/uia-xmlui/bitstream/handle/11250/136486/ME-502-2011%20V%c3%a5r_Masteroppgave_Katrine_Moseid_Kronen.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Lai, L. (2014). *Makt og påvirkningskraft. Hvordan få gjennomslag på jobben*. Oslo, Cappelen Damm Akademisk.

Lund, T. (2002). *Innføring i forskningsmetodologi*. Oslo: Unipub forlag.

Magnussen, E. (2013). *Hvorfor slutter rådmenn? En studie av turnover i rådmannsstillingen i ti norske kommuner* (Masteroppgave). Universitetet i Agder, Kristiansand. Hentet fra <https://uia.brage.unit.no/uia-xmlui/bitstream/handle/11250/136546/Magnussen%2C%20Erik%20oppgaven.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Martinsen, Ø. L. (2015). *Perspektiver på ledelse* (4. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.

Orvik, A. H. P. Hvordan rammes du som leder i en sluttavtaleprosess. *Demokratitanken.no*. Hentet fra <https://demokratitanken.no/artikler/hvordan-rammes-du-som-leder-i-en-sluttavtaleprosess>

Orvik, A. H. P. Organisasjonslæring - tillit og strategiske posisjoner når makt er i spel. *Demokratitanken.no*. Hentet fra <https://demokratitanken.no/artikler/organisasjonslaering-tillit-og-strategiske-posisjoner-nar-makt-er-i-spel>

Pedersen, O. P. (2017, 2.februar). Prisen for å kaste rådmann: 18 måneders etterlønn, *Kommunal Rapport*. Hentet fra <https://kommunal-rapport.no/ledelse/2017/02/prisen-kaste-radmann-18-maneders-etterlohn>

Perelstein, J.(2009, 01.februar). Forvaltning: Rådmenn fritt vilt for politikere - Nær 200 har fått sparken det siste tiåret, *Dagens perspektiv*. Hentet fra <https://www.dagensperspektiv.no/forvaltning-r%c3%a5dmenn-fritt-vilt-politikere-n%c3%a6r-200-har-f%c3%a5tt-sparken-det-siste-ti%c3%a5ret>

Røed, M. S. (2019). *To ulike styringsmodeller - forskjellig ansvarsutkreving mellom politikk og administrasjon? En sammenligning av parlamentarismen i Oslo med formannskapsmodellen i Trondheim* (Masteroppgave, Universitet i Oslo). Hentet fra <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/69737/Masteroppgave-Maria-R-ed.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Strand, T. (2015). Å lede er å bruke makt. I Skogstad, A. & Einarsen, S. (red). *Ledelse på godt og vondt: effektivitet og trivsel* (2. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.

Strømøy, T. (2013 20.januar). Ofte dyrt å kaste rådmenn. Frøya nyheter. Hentet fra https://www.froya.no/nyheter/ofte_dyrt_a_kaste_radmenn

Tandstad, B. (2018, 20.september). 60 norske rådmenn måtte gå – alle fekk solid etterlønn, Nrk. Hentet fra https://www.nrk.no/norge/60-norske-radmenn-matte-ga_-alle-fekk-solid-etterloenn-1.14216376

Tjora, A. (2012). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (2. utgave). Oslo: Gyldendal Akademisk.

Velten, J., Tengblad, S. & Heggen, R. (2016). *Medarbeiderskap. Hva som får folk til å ta ansvar og vise initiativ* (2. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.

Vedlegg - intervjuguide

Presentasjon av prosjektet; problemstilling

3. Hva er årsaken til ufrivillige rådmannsavganger?
4. Hvilke ledelsesutfordringer har rådmenn i små, norske kommuner?

Beskrive hvordan materialet skal brukes ((anonymitet, direkte sitater, gjennomlesing)

Bakgrunn

Alder da du gikk av med sluttpakke

Kjønn

Type og lengde på utdanning

Bostedskommune da du var rådmann (samme kommune eller annen kommune)

Karriere og livshistorie

Hvilken type jobb hadde du før rådmannsjobben?

Rekruttering, tilsetting, avvikling

Hvorfor søkte du på rådmannsjobben?

Hvordan ble du rekruttert til jobben?

Hvilken type arbeidsavtale ble inngått (fast, åremål, normal avtale, retrettstilling)?

Hvor lenge var du ansatt som rådmann?

Hva var dine forventninger til rådmannsjobben?

Hvordan vil du beskrive innholdet i rådmannsstillinga i forhold til de forventninger du hadde?

Hvilke økonomiske betingelser hadde du? Oppfølgingsspørsmål: Opplevde du disse betingelsene som rimelige, arbeidsmengde og belastning tatt i betraktning?

Hvilke muligheter for karriere og kompetanseutvikling hadde du i rådmannsjobben?

Hva er din opplevelse av arbeidsmarkedet etter at du sluttet som rådmann?

Om jobben

Hva har hoveddelen av jobben gått ut på?

Hva likte du med jobben?

Hva var krevende/utfordrende?

Hva var det mest givende med rådmannsjobben?

Hvordan var samhandlingen med kommunestyret?

Hvordan var samhandlingen med formannskapet?

Hvordan var samhandlingen med ordfører?

- Hvordan var oppfølgingen av deg som rådmann (resultatsamtaler, støtte, forventninger, krav)?

Hvordan var rollefordelingen mellom rådmann og ordfører (politikk-administrasjon)?

Hvilke fullmakter/myndighet hadde du fått delegert fra kommunestyret?

Hvordan fungerte samhandlingen med øvrig administrasjon?

Hvordan var arbeidsmiljøet og de sosiale forhold i kommunen?

Hva opplevde du som det mest belastende ved rådmannsjobben?

Trekk ved organisasjonen

Hvordan var kommunens omdømme da du tiltrådte stillinga blant innbyggerne, andre kommuner, FM/nasjonale myndigheter osv.? Skjedde det noen klare endringer i omdømmet mens du satt i stillinga?

I hvilken grad identifiserte de ansatte seg med kommunen?

Hvordan var den politiske organiseringa (kst, fsk, hovedutvalg)?

Hvordan fungerte det politiske nivået (konflikter, nytt valg, nye aktører)?

Hvordan var kommunens økonomiske stilling da du sluttet i forhold til da du begynte (fond, resultat)?

Hvilke andre øvrige utfordringer hadde organisasjonen?

Trekk ved kommunen

Hvordan vil du beskrive kommunen som bo- og arbeidsted? (Attraktivitet mv).

Sluttkommentar

Er det noe annet du kommer på som har betydning for hvor lenge en rådmann blir i stillinga?

Kommer du på noe som du angrep på eller som du ville gjort annerledes?