



BERGEN KOMMUNE
KOMMUNEREVISJONEN

REVISJONSRAPPORT

Forvaltningsrevisjonsprosjektet

Lederrekruttering i Bergen kommune 2000-2005

Revisjonsrapport 42 / F-03

Avgitt mars 2007

Forord

Bergen kommunerevisjon har gjennomført forvaltningsrevisjonsprosjektet *Lederrekruttering i Bergen kommune 2000 - 2005*.

I kommunelovens § 77 nr. 4 heter det:

”Kontrollutvalget skal påse at kommunens eller fylkeskommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte. Kontrollutvalget skal videre påse at det føres kontroll med om den økonomiske forvaltningen foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).”

Det presiseres at kommunerevisjonens arbeid med forvaltningsrevisjon ikke innbefatter en vurdering av hensiktsmessigheten i de vedtak som blir gjort av politiske organer med beslutningsmyndighet.

Vi retter en takk til arbeidsgiverseksjonen for bidrag underveis i prosessen. En takk også til nåværende og tidligere byrådsmedlemmer, hovedtillitsvalgte, og andre nøkkelpersoner som har latt seg intervjuet.

Prosjektet er planlagt og gjennomført av cand.polit. Kari Gåsemyr og cand. polit. Unni Sørensen. De har også skrevet rapporten. Kolleger ved seksjon for forvaltningsrevisjon ved Bergen kommunerevisjon har bidratt underveis.

Bergen 02.02.2007

Ole Hopperstad
kommunerevisor

INNHALDSFORTEGNELSE

SAMMENDRAG

1	INNLEDNING	1
1.1	Formål	1
1.2	Bestilling og problemstillinger	1
1.3	Definisjoner og avgrensninger	2
1.3.1	Rekruttering.....	2
1.3.2	Topplederstillinger	2
1.3.3	Ansettelse med og uten utlysning.....	2
1.3.4	Tidsavgrensning av prosjektet.....	3
1.4	Kommunikasjon med administrasjonen	3
1.5	Rapportens oppbygging	3
2	METODE OG GJENNOMFØRING.....	5
2.1	Fremgangsmåte	5
2.1.1	Intervju	5
2.1.2	Dokumenter	6
2.1.3	Spørreskjema	6
2.2	Datamaterialets gyldighet og pålitelighet.....	7
3	KJENNETEGN VED TOPPLEDERNE OG DERES Plassering i BERGEN KOMMUNES ORGANISASJONSSTRUKTUR	8
3.1	Toppledernes plassering i Bergen kommunes organisasjonsstruktur	8
3.2	Hva kjennetegner toppledere per mars 2005?.....	10
3.2.1	Kjønn, alder og utdanning	10
3.2.2	Ansiennitet	10
3.2.3	Intern vs. ekstern rekruttering til topplederstilling	10
3.2.4	Toppledererfaring	10
3.2.5	Oppsummering	11
4	LOV OG REGELVERK - REVISJONSKRITERIER	12
4.1	Innledning.....	12
4.2	Aktuelt lov og regelverk.....	12
4.2.1	Rettslig grunnlag for ansettelsesprosessen.....	13
4.2.2	Myndighet i ansettelsesprosessen.....	13
4.2.3	Formålet med rekruttering.....	15

4.2.4	Utlysning av stillinger.....	15
4.2.5	Intern utlysning eller besettelse av stilling på annen måte.....	16
4.2.6	Utlyste stillinger.....	17
4.2.7	Intervju.....	18
4.2.8	Vurdering av søkere.....	18
4.2.9	Ansettelse på åremål.....	19
4.3	Revisjonskriterier.....	20
5	PROBLEMSTILLING 1: HVA HAR FØRT TIL BEHOV FOR REKRUTTERING OG HVOR BREDT GÅR BERGEN KOMMUNE UT FOR Å FINNE RETT PERSON TIL TOPPLEDERSTILLINGER?.....	22
5.1	Hva har ført til behov for rekruttering?.....	22
5.2	Hvor bredt går Bergen kommune ut for å finne rett person til topplederstillinger?.....	22
5.2.1	Omorganiseringer og bakgrunn til topplederne som ble ansatt i perioden juni 2000- mars 2005.....	22
5.2.2	Ansettelser med og uten konkurranse.....	28
5.3	Rekrutteringspolitikk.....	30
5.3.1	Tro på interne krefter: Lyse ut internt.....	30
5.3.2	Bredest mulig søkergrunnlag: Lyse ut eksternt.....	31
5.4	Hvordan håndteres rekrutteringsprosessen?.....	32
5.4.1	Hvem står for rekrutteringsprosessen ved utlysning av stillinger? Rekrutteringsbyråenes rolle.....	32
5.4.2	Byrådets deltakelse i rekrutteringsprosessen.....	34
5.4.3	Offentlighet i rekrutteringsprosessen.....	34
5.4.4	Åremål – vil intensjonen kunne oppfylles?.....	35
6	PROBLEMSTILLING 2: SKJER REKRUTTERING AV TOPPLEDERE I BERGEN KOMMUNE I TRÅD MED REGELVERKET?.....	37
6.1	Fakta.....	37
6.2	Vurderinger.....	39
6.3	Konklusjon.....	40
7	OPPSUMMERING OG ANBEFALINGER.....	42
7.1.1	Hva har medført behov for rekruttering?.....	42
7.1.2	Hvor bredt går kommunen ut?.....	42
7.1.3	Følger Bergen kommune regelverket ved rekruttering av toppledere.....	44
7.2	Anbefalinger.....	45

Sammendrag

På bakgrunn av kontrollutvalgets bestilling om en forvaltningsrevisjon av hvordan lederrekruttering foregår i Bergen kommune, har vi i dette prosjektet belyst følgende problemstillinger:

1. Hva har ført til behov for rekruttering og hvor bredt går Bergen kommune ut for å finne rett person til topplederstillinger?
2. Skjer rekruttering av toppledere i Bergen kommune i tråd med regelverket?

For å innhente informasjon til undersøkelsen og for å besvare problemstillingene har vi benyttet både intervju, dokumentanalyse og spørreskjema. 17 intervju ble gjennomført med et utvalg av tidligere og nåværende byråder, tillitsvalgte og representanter fra kommunens administrasjon, alle personer som på en eller annen måte har vært ansvarlig eller involvert i rekruttering av toppledere. Vi har benyttet dokumenter fra kommunens elektroniske arkiv og saksbehandlingsverktøy (BKSÅK) samt utlysningstekster og informasjon fra kommunens intranettsider. Det ble dessuten gjennomført en spørreundersøkelse som ble benyttet til å kartlegge kjennetegn ved nåværende toppledere

Problemstilling 1: Hva har ført til behov for rekruttering og hvor bredt går Bergen kommune ut for å finne rett person til topplederstillinger?

Hva har ført til behov for rekruttering?

Omorganiseringer har vært hovedårsaken til behov for rekruttering av kommunale toppledere i perioden juni 2000 –mars 2005 (21 av 26 tilfeller). Ellers har det vært 3 tilfeller hvor en stilling har blitt ledig som følge av naturlig avgang (alderspensjon) og 2 tilfeller der en stilling har blitt ledig fordi vedkommende som hadde stillingen ønsket seg over i annet arbeid

Hvor bredt går kommunen ut?

Datamaterialet viser at det har funnet sted 26 ansettelsener av toppledere i perioden juni 2000 - mars 2005. 19 av disse ansettelsene var overføringer uten utlysning, og med få unntak var disse resultat av omorganiseringer av byrådsavdelingene. De som blir ansatt uten utlysning har uten unntak kommet fra en annen topplederstilling.

Av 26 ansettelse innebærer 3 rekruttering av personer fra stillinger utenfor Bergen kommune. De øvrige 23 innebærer intern rekruttering enten fra topplederstillinger (17 tilfeller) eller annen intern stilling (6 tilfeller), i de fleste tilfeller fra lederstillinger på lavere nivå.

Noen ganger flyttes topplederne til helt nye ansvarsområder, mens andre ganger beholder de det ansvarsområdet de allerede har, men med justeringer. I intervju med personer som har deltatt i ansettelsene får vi opplyst at begrunnelsene for dette er flere. For det første har de som allerede innehar topplederstillinger rettigheter m.h.t. å kreve stilling på tilsvarende nivå dersom et lederbytte skulle være aktuelt. Dette gjør utlysning vanskelig. På den andre siden er det også et ønske om kontinuitet ved at erfarne kommunaldirektører fortsetter i kommunen. Det har også vært fremhevet som viktig at kommunaldirektørene har hatt solid kommunal toppledererfaring i tilfeller der den enkelte byråd ikke har så lang kommunal erfaring.

Datamaterialet viser at å besette topplederstillinger ved overføringer ikke blir ansett som en del av en rekrutteringsstrategi, men som en konsekvens av omorganiseringer og omrokkinger som er nødvendig med jevne mellomrom. Mens forrige byråd (juni 2000- oktober 2003) gjennomførte flere omorganiseringer som medførte overføring av toppledere, har nåværende byråd (oktober 2003 – dd) ikke gjennomført dette.

Vi fant også et skille mellom nåværende og tidligere byråd når det gjelder praksis og syn på ekstern utlysning av topplederstillinger i perioden juni 2000 til mars 2005. Skillet i tenkningen rundt rekruttering knytter seg til hvorvidt en først bør søke etter lederkandidater internt i egen organisasjon, eller om en allerede i utgangspunktet bør gå bredt ut og søke etter den beste kandidaten og la det være åpent om dette blir en person som rekrutteres internt fra organisasjonen eller utenfra.

Etter at byparlamentarismen ble innført har det funnet sted flere omorganiseringer enn tidligere. Behovet for omorganisering har blitt begrunnet både med behov for tilpasninger til den nye parlamentariske styringsformen og med behov for å gjøre besparelser i en tid med anstrengt kommuneøkonomi.

Hvem håndterer rekrutteringsprosessen? Fordeler og ulemper ved bruk av rekrutteringsbyrå.

Det varierer hvem som håndterer rekrutteringsprosessene der topplederstillingene er lyst ut. Vi har fått opplyst at det både har forekommet at en byråd har styrt rekrutteringsprosessen og

forberedt saken til byrådet, og at en kommunaldirektør har gjort dette. Vi har sett eksempler på at både rekrutteringsbyrå, kommunens arbeidsgiverseksjon og byrådsavdelinger har vært involvert i større eller mindre grad i prosessen. I de fleste prosesser har rekrutteringsbyrå vært involvert, men det er stor variasjon i hvilken grad de deltar i prosessen. Eksempler på oppgaver som rekrutteringsbyrå har tatt seg av har vært kontakt med aktuelle kandidater, siling av søkere, testing og intervjuer, og vurdering og forslag til innstilling.

Vil intensjonen med åremål oppfylles?

Intensjonen med innføring av åremålstillinger var å sikre kommunen best mulig lederskap til enhver tid og sikre en viss utskiftning av toppleder. Noen forhold er muligens uavklart med hensyn til om innføring av åremålstillinger faktisk sikrer dette:

- Er det slik at en toppleder etter å ha innehatt en topplederstilling på et fagområde i to åremålsperioder, kan ansettes som toppleder på åremål på et annet fagområde?
- Er det videre slik at overføring fra en topplederstilling til en annen innebærer forlengelse av allerede inngått åremålskontrakt?

Problemstilling2: Skjer rekruttering av toppledere i Bergen kommune i tråd med regelverket?

Med utgangspunkt i de revisjonskriterier som vi har formulert for prosjektet finner vi følgende avvik.

- Topplederstillinger i Bergen kommune utlyses vanligvis ikke offentlig ettersom over to tredjedeler av ansettelsene skjer ved intern overføring. En årsak til dette er omorganisering. Toppledere kan potensielt kreve fortrinn til ledige topplederstillinger. Overføring kan derfor anses som en naturlig konsekvens av omorganiseringer.
- Fagforeningene har ikke alltid blitt orientert om og gitt anledning til å uttale seg om interne overføringer av toppledere.
- Fagforeningene har ikke blitt involvert tidlig i rekrutteringsprosessen for å drøfte prosedyrer og utlysning.
- Bergen kommune hadde per mars 2005 ikke innfridd sin målsetning om 50% kvinner i topplederstillinger. Denne målsetningen var heller ikke innfridd per utgangen av 2006. 3 av 5 kommunaldirektører er imidlertid kvinner i desember 2006.

Anbefalinger

På bakgrunn av våre funn har vi følgende anbefalinger:

- Gitt den varierende praksisen denne undersøkelsen har avdekket med hensyn til rekruttering til topplederstillinger bør Bergen bystyre vurdere å utarbeide retningslinjer for utlysning til topplederstillinger.

- Bystyret bør vurdere om det er behov for å be byrådet om avklaringer når det gjelder
 - hvorvidt en toppleder etter å ha innehatt en topplederstilling på et fagområde i to åremålsperioder, kan ansettes som toppleder på åremål på et annet fagområde.
 - om overføring fra en topplederstilling til en annen innebærer forlengelse av allerede inngått åremålskontrakt.

- Byrådet bør sikre at fagforeningene
 - blir informert og får uttale seg om interne overføringer av toppledere
 - blir involvert tidlig i rekrutteringsprosessen for å drøfte prosedyrer og utlysning.

1 Innledning

1.1 Formål

Dette forvaltningsrevisjonsprosjektet har som formål å gi en oversikt over hva som har ført til behov for rekruttering og hvor bredt Bergen kommune har gått ut for å rekruttere toppledere i perioden 2000 – 2005. Vi vurderer også om rekruttering av toppledere i Bergen kommune har vært i tråd med gjeldende regelverk i perioden.

1.2 Bestilling og problemstillinger

Bakgrunnen for forvaltningsrevisjonsprosjektet er kontrollutvalgets vedtak i sak 40/04 (04.05.04): *Plan for forvaltningsrevisjon*. Et av prosjektene kontrollutvalget prioriterte var:

”Hvordan foregår lederrekrutteringen i Bergen kommune?”

Planen ble tatt til etterretning av bystyret 18. oktober 2004 (sak 260/04). I møte 9. november 2004 (sak 107/04) avgrenset kontrollutvalget prosjektet til å gjelde følgende problemstillinger:

- 1) Hva har ført til behov for rekruttering og hvor bredt går Bergen kommune ut for å finne rett person til topplederstillinger?
- 2) Skjer rekruttering av toppledere i Bergen kommune i tråd med regelverket?
- 3) Ser resultatenhetslederne topplederstillingene i Bergen kommune som attraktive?

Problemstilling 1 er beskrivende. Problemstilling 2 innebærer vurderinger opp mot revisjonskriterier.

Vi har valgt å avgrense prosjektet til kun å omhandle rekruttering av toppledere. Dette innebærer at kontrollutvalgets ønske om å få belyst spørsmål 3 om resultatenhetsledere utelates. Avgrensningen ble gjort for å begrense omfanget av undersøkelsen. Dersom spørsmål 3 ønskes besvart kan dette eventuelt gjøres i en egen rapport.

Valg av problemstillinger for prosjektet innebærer at vi retter oppmerksomheten mot selve prosessen med å rekruttere ledere. Vi vurderer ikke beslutninger knyttet til ansettelse av

enkeltpersoner. I rapportens metodekapittel går vi nærmere inn på hvilke valg vi har gjort og måten vi har gått frem på.

1.3 Definisjoner og avgrensninger

1.3.1 Rekruttering

Med rekruttering forstår vi prosessen med å besette en ledig stilling. Dette innebærer alt fra å finne frem til kandidater, vurdere kandidatene og til slutt ansette en person.

1.3.2 Topplederstillinger

Det har vært en utfordring å definere tydelig hvilke stillinger som er topplederstillinger. Organisasjonsendringer gjør at det ikke alltid går klart frem hvem kommunen har definert som toppledere til enhver tid.

Topplederstillinger har vi i dette prosjektet avgrenset til stillingene som finansdirektør, kommunaldirektører, ledere for kommunale foretak, informasjonssjef og kommuneadvokat, kemner.

Denne avgrensningen innebærer at vi kun ser på ansettelse gjort av byrådet og kommunaldirektører/finansdirektør der de er delegert ansettelsesfullmakt.

Vi inkluderer derfor ikke

- topplederstillinger som ansettes av bystyret, dvs. kommunerevisor og bystyredirektør
- brannsjef og havnedirektør som ansettes av eget styre

1.3.3 Ansettelse med og uten utlysning

Rekruttering i Bergen kommune kan foregå på flere måter.¹

- Ansettelse med utlysning
 - Internt, dvs at det kun er åpent for ansatte i Bergen kommune å søke
 - Eksternt, dvs full offentlig utlysning hvor alle kan søke

¹ Personal- og arbeidsreglementet Bergen kommune 1999 og 2001

- Ansettelse uten utlysning (Andre begrep som benyttes for dette er: ansettelse uten konkurranse/ omstilling/ overføring/ overflytting og omplassering)²

Alle ovenfor nevnte former for rekruttering inngår i datamaterialet til denne rapporten. Regelverk knyttet til dette vil bli presentert i kap. 4.

1.3.4 Tidsavgrensning av prosjektet

Prosjektet tar for seg lederrekruttering som har funnet sted i perioden juni 2000 til mars 2005. Ansettelser som ble gjort etter tidsperioden for prosjektet er derfor ikke sett nærmere på. Dette gjelder parkeringsdirektør (våren 2005) og finansdirektør (høsten 2006)

1.4 Kommunikasjon med administrasjonen

Etter noen forundersøkelser og et par uformelle møter med arbeidsgiverseksjonen ble prosjektet formelt igangsatt gjennom utsending av oppstartsbrev til byrådsavdeling for finans, kultur og næring 8. september 2004.

Utkast til rapport ble 21. desember 2006 oversendt byrådet i Bergen. Dette for å få en vurdering av riktigheten i faktagrunnlaget som sammenholdt med revisjonskriteriene utgjør grunnlaget for våre vurderinger. Rapportutkastet ble samme dag oversendt til samtlige byrådsavdelinger. I tillegg har informantene fått utkastet til orientering. Vi mottok kommentarer til rapportutkastet fra byrådsavdeling for finans, kultur og næring per e-post 31.januar 2007. Høringssvaret er vedlagt rapporten. Vi har gjort to endringer i rapporten som følge av høringssvaret:

- Vi har tilføyd en fotnote i kap. 1.1.3.
- I kap 6.1 heter det nå: ... ” sender søkerliste til de berørte foreningene”...

1.5 Rapportens oppbygging

Kapittel 1 presenterer problemstillinger og bakgrunn for prosjektet, samt definisjoner og avgrensning.

² Omplasseringer begrunnet i fortrinnsrettigheter reguleres av særskilt lov og regelverk.

Kapittel 2 omhandler metode og gjennomføring.

Kapittel 3 gir en innføring i toppledernes plassering i Bergen kommunes organisasjonsstruktur og en oversikt over kjennetegn ved toppledere per mars 2005.

Kapittel 4 presenterer revisjonskriterier.

Kapittel 5 belyser problemstilling 1: Hva har ført til behov for rekruttering og hvor bredt går Bergen kommune ut for å finne rett person til topplederstillinger?

Kapittel 6 belyser og besvarer problemstilling 2: Skjer rekruttering av toppledere i Bergen kommune i tråd med regelverket?

Kapittel 7 oppsummerer rapporten og presenterer kommunerevisjonens anbefalinger.

2 Metode og gjennomføring

Dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er lagt opp etter Norges kommunerevisorforbund (NKRF) sin standard for forvaltningsrevisjon – RSK 001 ”Standard for forvaltningsrevisjon”. Standarden består av grunnleggende prinsipper og revisjonshandlinger i forvaltningsrevisjon. Rammene for standarden følger av kommunelovens kapittel 12 med tilhørende forskrifter. Hensikten med standarden er å fastsette normer for og gi veiledning om planlegging, gjennomføring og rapportering av forvaltningsrevisjonsprosjekter. Standarden baserer seg på internasjonale prinsipper og standarder som er fastsatt av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

Et forvaltningsrevisjonsprosjekt tar utgangspunkt i prosjektets formål og problemstillinger. For prosjektet utledes/etableres det revisjonskriterier.³ Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de krav og forventninger en kan stille til den funksjon, aktivitet eller prosedyre som er gjenstand for forvaltningsrevisjon. Aktuelle kilder for utledning av revisjonskriterier er lover, forskrifter, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak, mål og føringer, retningslinjer fra departementet, vedtak og anerkjent teori på området etc. Neste trinn i prosessen er å samle inn aktuelle fakta som kan belyse problemstillingene. De revisjonskriteriene som er utledet, benyttes deretter som grunnlag for å vurdere forvaltningens praksis. Den praksis som er fulgt, slik den er kommet fram gjennom revisjonens undersøkelser, holdes opp mot revisjonskriteriene. Revisjonskriteriene er dermed også et viktig grunnlag for å kunne dokumentere avvik/svakheter ved den fulgte praksis. Vurderingen munner til sist ut i en konklusjon som kan gi opphav til anbefalinger om forbedringer.

2.1 Fremgangsmåte

I dette forvaltningsrevisjonsprosjektet har vi brukt intervju, dokumentanalyse og spørreundersøkelse som datainnsamlingsmetode.

2.1.1 Intervju

Vi har gjennomført intervju med 17 personer. Dette har vært et utvalg av tidligere og nåværende byråder, tillitsvalgte og representanter fra kommunens administrasjon. Intervjuene varte i 1-2

³ Dette er et krav, jf § 7 i ny forskrift om revisjon som trådte i kraft 01.07.04.

timer. Et skriftlig sammendrag fra intervjuet har blitt sendt til informantene slik at de kunne få mulighet til å bekrefte og ev. korrigere det som fremkom.

All informasjon er anonymisert. Vi har dessuten valgt å la intervjuobjektene i undersøkelsen være anonyme.

2.1.2 Dokumenter

Prosjektet har benyttet dokumenter fra kommunens elektroniske arkiv og saksbehandlingsverktøy (BKSAK) til å få oversikt over organisasjonsendringer og ansettelses. Dette har vært vedtaksdokumenter, utlysningstekster og informasjon fra kommunens intranettsider.

Norsk Lønn- og Personalsystem (NLP) har dessuten bidratt til å gi oversikt over de kjennetegn vi ønsket å kartlegge ved dagens toppledere. Stikkprøver viste imidlertid at opplysningene som var registrert her ofte var ufullstendige ved at det ofte manglet informasjon knyttet til ansettelsesforhold, utdanning og praksis.

Tilgangen til skriftlig informasjon om ansettelses har variert. For eksempel har vi ikke klart å finne alle dokumenter i Bergen kommunes saksbehandlingsverktøy (BKSAK). Ansettelsespapirene for de ulike rekrutteringene var heller ikke å finne i sentralarkivet. Det er mulig at denne informasjonen hadde vært tilgjengelig i den enkelte leders personalmappe. Hovedgrunnen til at vi ikke gikk gjennom disse, er at vi fikk tilstrekkelig informasjon gjennom å intervjuer deltakere i ansettelsesprosessene. Vi har også mottatt noe skriftlig informasjon fra byrådsleders avdeling.

Alle utlysningstekstene har vært tilgjengelige i arkivet på Bergen kommunes intranett, i BKSAK eller i arkiverte utgaver av Bergens Tidende. Vedtakene ved interne overføringer har vært tilgjengelige i BKSAK og i skriftlig informasjon fra byrådsleders avdeling.

2.1.3 Spørreskjema

Siden NLP ikke gav tilstrekkelig informasjon til å få oversikt over kjennetegn ved nåværende toppledere, ble det våren 2005 utformet en spørreundersøkelse for å innhente korrekt informasjon om topplederne. Spørreskjemaet ble laget på et tidspunkt da den endelige avgrensingen for prosjektet ikke var på plass. Skjemaet ble derfor sendt til noen flere personer enn de topplederne som inngår i presentasjonene i kapittel 3 i denne rapporten. I denne rapporten presenteres kun data fra spørreskjemaene knyttet til de 14 personene som var toppledere per mars

2005. Av disse 14 personene var det kun 1 som valgte å ikke besvare spørreskjemaet. Informasjonen som er gitt i spørreskjemaene er knyttet sammen med opplysninger fra NLP og tilgjengelige dokumenter fra kommunens arkiv.

2.2 Datamaterialets gyldighet og pålitelighet

I enhver undersøkelse er det viktig å kontrollere at data som benyttes er gyldige og pålitelige. Dataenes gyldighet må vurderes i forhold til i hvor stor grad de evner å kaste lys over temaet/problemstillingene. Vi har i undersøkelsen hentet inn data både ved å gjennomføre en kartleggende spørreundersøkelse til toppledere, ved å gjennomgå relevante dokumenter og ved å intervjuere personer som har deltatt i ansettelsesprosesser. Vi har altså anvendt både kvantitativ og kvalitativ metode. Bruk av flere kilder er med på å sikre at den informasjonen vi har innhentet er riktig. Vi mener at våre data til sammen er tilstrekkelig for å belyse problemstillingene.

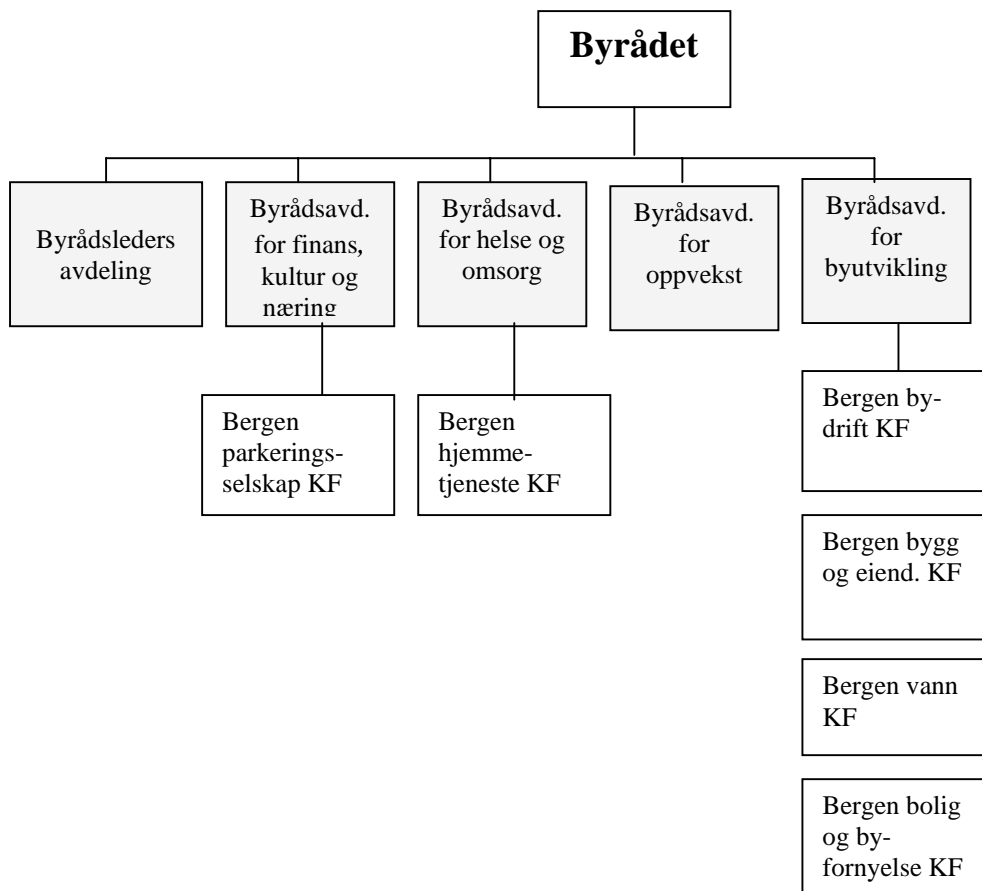
Pålitelighet er et spørsmål om nøyaktighet og kvalitetssikring av selve undersøkelsen. Dette er videre et spørsmål om andre kan foreta analyse av de innsamlede data. Påliteligheten i undersøkelsen er sikret gjennom verifikasjon av intervjuer og ved at øvrige data og rapporten som helhet har vært gjenstand for interne runder med kvalitetssikring. Dataene er videre systematisert på en måte som gjør de lett tilgjengelig for andre.

3 Kjennetegn ved topplederne og deres plassering i Bergen kommunes organisasjonsstruktur

I dette kapitlet presenterer vi toppledernes plassering i kommunens organisasjonsstruktur. Vi vil videre på bakgrunn av innsamlede data (spørreundersøkelse og dokumenter) presentere kjennetegn ved topplederne per mars 2005.

3.1 Toppledernes plassering i Bergen kommunes organisasjonsstruktur

Vi har to hovedgrupper av toppledere i Bergen kommune. For det første de lederne som er definert som toppledere ut fra kommunens organisasjonsstruktur. Dette gjelder kommunaldirektører og finansdirektør som administrative ledere for byrådsavdelingene og ledere av kommunale foretak (KF). Figuren nedenfor viser byrådsavdelingene og de kommunale foretakenes plassering i kommunen, dvs. de enhetene som har toppledere som inngår i avgrensningen av dette prosjektet.



For det andre har vi ledere som er definert som topledere ut fra at de har en funksjon som er viktig for kommunen og/eller har ansvar for store virksomheter. Dette gjelder havnedirektør, brannsjef, informasjonsdirektør og kommuneadvokat. På bystyresiden gjelder det bystyredirektør og revisjonssjef.

I desember 2004 fikk vi opplyst fra arbeidsgiverseksjonen at følgende funksjoner var å anse som topplederstillinger⁴:

- 1) Kommunaldirektør byrådsavdeling for oppvekst
- 2) Kommunaldirektør for byutvikling.
- 3) Kommunaldirektør byrådsavdeling for helse- og omsorg
- 4) Kommunaldirektør byrådsleders avdeling
- 5) Finansdirektør
- 6) Direktør Bydrift Bergen KF
- 7) Direktør Bergen vann KF
- 8) Direktør Bergen hjemmetjeneste. KF
- 9) Direktør Bergen bygg og eiendom (BBE) KF
- 10) Direktør Bergen bolig og byfornyelse (BBB) KF
- 11) Direktør Bergen parkeringsselskap
- 12) Informasjonsdirektør
- 13) Kommuneadvokat
- 14) Kemner
- 15) Havnedirektør
- 16) Brannsjef
- 17) Bystyredirektør
- 18) Revisjonssjef

Gitt prosjektets avgrensning i kapittel 1, vil følgende stillinger ikke inngå i prosjektet: havnedirektør, brannsjef, bystyredirektør og revisjonssjef.

⁴ Det har variert hvilke stillinger som til en hver tid har vært regnet som topplederstillinger. For eksempel var bydelsdirektørene regnet som topledere. Disse stillingene forsvant med nedleggelsen av bydelsreformen sommeren 2004. I kap 5 kommer vi nærmere inn på hvilke organisasjonsendringer som har funnet sted etter juni 2000 og som har hatt betydning for topplederstillingene i kommunen.

3.2 Hva kjennetegner toppledere per mars 2005?

Nedenfor presenterer vi kjennetegn ved 14 personer som var toppledere per mars 2005.

3.2.1 Kjønn, alder og utdanning

4 kvinner og 10 menn var toppledere i mars 2005. Gjennomsnittsalderen var 51 år. Halvparten av lederne var 55 år eller eldre. To av lederne hadde fylt 60 år. Toppledernes utdanning varierte fra 4 til 12 års høyere utdanning. I gjennomsnitt hadde de 6 års høyere utdanning.

3.2.2 Ansiennitet

Toppledere har en gjennomsnittlig ansiennitet i yrkeslivet på 25 år. Gjennomsnittlig ansiennitet som ansatt i Bergen kommune er 11,5 år

3.2.3 Intern vs. ekstern rekruttering til topplederstilling.

4 av de nåværende topplederne ble rekruttert eksternt direkte til topplederstilling første gang de ble ansatt i kommunen. De øvrige 10 topplederne ble rekruttert internt første gang de ble ansatt i topplederstilling.

3.2.4 Toppledererfaring

Fra tid til annen har det blitt vedtatt omorganiseringer/endret ansvarsområde for de ulike byrådsavdelingene. I slike tilfeller har toppledere blitt overført fra en stilling til en annen uten utlysning. I dette prosjektet blir en slik overføring definert og talt som en ansettelse. Etter første gangs ansettelse som toppleder har mange av topplederne på nytt blitt ansatt i topplederstillinger. Disse stillingene har da ikke vært utlyst⁵. Av topplederne har

- 6 personer ikke tidligere toppledererfaring
- 3 personer hatt 1 topplederstilling tidligere
- 1 person hatt 2 topplederstillinger tidligere
- 4 personer hatt 3 eller flere topplederstillinger tidligere

Over halvparten av topplederne har hatt mer enn en topplederstilling (8 av 14)

⁵ I kap 5 går vi nærmere inn på hvor mange rekrutteringer som har funnet sted i perioden juni 2000 - mars 2005 og hvor mange av disse rekrutteringene som ble gjort med og uten utlysning.

Det varierer hvor lang toppledererfaring den enkelte toppleder har. I gjennomsnitt har topplederne innehatt topplederstillinger i 8 år. Dersom vi ser nærmere på fordelingen av de personene som er toppledere har

- 3 personer innehatt topplederstilling i mindre enn 3 år
- 3 personer innehatt topplederstilling i 3-6 år
- 2 personer innehatt topplederstilling i 6-9 år
- 2 personer innehatt topplederstilling i 9-12 år
- 4 personer innehatt topplederstilling i over 12 år

Bystyret vedtok høsten 2004 å innføre åremålstilsetting for nyansatte toppledere⁶. Åremålsperioden ble satt til 6 år med forlengelse for maksimalt en periode. Totalt er det per mars 2005 8 personer som har innehatt topplederstillinger i over 6 år, dvs det som i dag er en åremålsperiode. 4 personer har innehatt topplederstilling i over 12 år, dvs det som i dag er to åremålsperioder. Det er viktig å understreke at noen av dem som har hatt topplederstillinger i mange år, har hatt flere ulike topplederstillinger med ansvar for ulike fagfelt.

3.2.5 Oppsummering

Dette kapitlet har gitt en oversikt over toppledernes plassering i Bergen kommunes organisasjonsstruktur og hva som kjennetegner dem som er toppledere i kommunene per mars 2005. Vi har vist at topplederne forblir i topplederstillinger forholdsvis lenge, dvs lenger enn det som i dag er en åremålsperiode for nyansatte toppledere. Over halvparten av topplederne har blitt ansatt flere ganger i topplederstillinger og over halvparten av topplederne er over 55 år.

Videre i denne rapporten fokuserer vi på rekrutteringer til de topplederstillingene vi har avgrenset prosjektet til å omhandle. Vi vil med andre ord ikke se på hvem som innehar stillingene og kjennetegn ved disse, men kartlegge hva som fører til behov for rekruttering av toppledere, hvor bredt Bergen kommune har gått ut for å rekruttere til topplederstillingene og hvorvidt rekrutteringene som har blitt gjort har foregått i tråd med regelverket.

⁶ Gjeldene for kommunaldirektører, finansdirektør, bystyredirektør, revisjonssjef og direktør/daglig leder for kommunalt foretak.

4 Lov og regelverk - revisjonskriterier

4.1 Innledning

Dette kapitlet gir en generell oversikt over rettslig grunnlag for ansettelse, hvem som har myndighet ved ansettelse av toppledere samt ulike faser og viktige momenter knyttet til rekrutteringsprosessen. Vi har sett nærmere på ansettelsesprosesser mellom 2000 og 2005 og tar derfor utgangspunkt i de reglene som var gjeldende i denne perioden. Vi presenterer også noen av kommunens sentrale mål som har hatt betydning for ansettelse i den aktuelle perioden. Revisjonskriteriene utledes til slutt i kapitlet.

4.2 Aktuelt lov og regelverk

Ved utarbeiding av revisjonskriterier til dette prosjektet har Bergen kommunerevisjon tatt utgangspunkt i følgende hovedkilder:

Sentralt:

- Arbeidsmiljøloven nr. 04 av 07.01 1977⁷.
- Forvaltningsloven av 10.02.1967
- Offentlighetsloven av 19. juni 1970 nr 69
- Likestillingsloven nr 45 av 09.06.1978
- Bergen kommunes personal- og arbeidsreglement av 1999, 2001 - 2003
- Hovedavtale, 01.02.2002 – 31.12.2005, Kommunenes sentralforbund
- Hovedtariffavtalen 01.05.2004 – 30.04.2006

Lokalt:

- Lokale overenskomster 29.05.01 – 31.12.2002
- Sentral generell særavtale vedrørende ledere - SGS nr 1004
- Arbeidsgiverpolitisk plattform for Bergen kommune av 22.09.2004
- Likestillingsmelding for Bergen kommune 2003-2008
- Overtallighetsærklæring 2003

⁷ Det er denne som benyttes som grunnlag for revisjonskriteriene i prosjektet siden denne var gyldig i den aktuelle tidsperioden. I 2005 kom det ny arbeidsmiljølov som trådte i kraft 1. januar 2006. Endringene av ny lov nr. 62 av 17.06.2005 ville likevel ikke fått betydning for konklusjonene i dette prosjektet.

- Prosedyrer for omstilling av overtallige arbeidstakere i Bergen kommune, vedtatt av byrådet den 5. februar 2003 i sak 1041-03, og senere korrigert i henhold til ny organisering av Bergen kommune og ny arbeidsmiljølov.

4.2.1 Rettslig grunnlag for ansettelsesprosessen.

Arbeidsmiljøloven danner utgangspunkt for ansettelsesprosessen.⁸ Arbeidsmiljølovens formål er å sikre trygge ansettelsesforhold og likebehandling i arbeidslivet.⁹ Formålene skal gjenspeiles i det reglement den enkelte virksomhet fastsetter.

Etter arbeidsmiljølovens bestemmelser kan virksomheter som er bundet av tariffavtale fastsette et arbeidsreglement. Dette skal gjøres i samarbeid mellom arbeidsgiver og arbeidstakernes tillitsvalgte.¹⁰

For Bergen kommune er et slikt reglement slått fast i *Personal- og arbeidsreglement for Bergen kommune*. Dette reglementet er anvendt over en lengre periode og har blitt revidert flere ganger. For dette prosjektet er det utgavene fra november 1999 og august 2001 som er aktuelle. Videre gjelder forvaltningslovens saksbehandlingsregler fordi vedtak om ansettelse er et enkeltvedtak.¹¹

Ansettelsesvedtak er unntatt fra reglene om begrunnelse og unntatt fra reglene om klage¹²

Ansettelsesprosessen er også delvis regulert gjennom annen lovgivning, hovedavtalen og hovedtariffavtalen. Bergen kommune har dessuten vedtatt egne retningslinjer¹³ som må tas i betraktning ved en ansettelsesprosess.

4.2.2 Myndighet i ansettelsesprosessen

Bystyret har det overordnede ansvaret for ansettelser i Bergen kommune. Bystyrets myndighet til å opprette og nedlegge stillinger og til å treffe avgjørelser i personalsaker kan i henhold til

⁸ Arbeidsmiljøloven nr. 04 av 07.04. 1977. Det er denne som er aktuell for tidsperioden for dette prosjektet. I 2005 kom det ny arbeidsmiljølov som trådte i kraft 1. januar 2006. Endringene av ny lov nr. 62 av 17.06.2005 ville likevel ikke fått betydning for konklusjonene i dette prosjektet.

⁹ Arbeidsmiljøloven § 1 nr 2.

¹⁰ Arbeidsmiljøloven § 70

¹¹ Forvaltningsloven 02.19 1967 § 2 første ledd bokstav b

¹² Forvaltningsloven 02.19 1967 § 3

¹³ Etske retningslinjer for Bergen kommune, Veiviser til rekrutteringsprosessen i Bergen kommune m.v

kommunelovens § 24 nr. 1 delegeres til kommunerådet eller fylkesrådet, utvalg, styre for institusjon eller administrasjonssjefen.¹⁴

Når det gjelder ansettelse av toppledere i Bergen kommune er ansettelsesmyndighet slått fast i kommunens personal- og arbeidsreglement. I dette reglementet fra november 1999 heter det i punkt 9.1.1 at bystyret ansetter rådmann og revisjonssjef i samsvar med kommunelovens §§ 22 og 24 nr 2.¹⁵ Reglementet ble endret fra august 2001. Bystyrets ansettelsesmyndigheten ble i punkt 9.1.1 her utvidet til også å gjelde bysekretæren, byombud, eldreombud og barneombud.¹⁶

I personal- og arbeidsreglement gjeldende fra november 1999 heter det i punkt 9.1.2 at:

Formannskapet ansetter kemner, kommunaldirektører, bydelsdirektører, ledere for kommunale bedrifter, samt ledere for kontorer og avdelinger direkte underlagt rådmannen.

Dette reglementet gjaldt også etter innføringen av parlamentarismen. Innføringen av parlamentarismen medførte at byrådet overtok formannskapets fullmakter. I reglementet gjeldende fra august 2001 punkt 9.1.2 ble det presisert at byrådet skal:

...ansette kemner, kommuneadvokat, finansdirektør, kommunaldirektører, bydelsdirektører og ledere for kommunale bedrifter.

Etter kommunens personal- og arbeidsreglement er aktuell kommunaldirektør delegert ansettelsesmyndighet for informasjonssjef.

Spesielt om kommunale foretak

Etter kommuneloven §70 kan ansettelsesmyndigheten til leder for kommunale foretak i kommuner med parlamentarisk styreform legges til byrådet. Dette må i så fall nedlegges i vedtektene til foretaket.¹⁷

¹⁴ Kommuneloven (LOV1992-09-25 nr 127)

¹⁶ Det blir her gitt henvisning til kommunelovens § 60 nr 5,

¹⁷ Kommuneloven § 70

4.2.3 Formålet med rekruttering

Hovedmålet med enhver rekruttering er å ansette den personen som er best kvalifisert til stillingen. I hovedtariffavtalens § 2.2 påpekes det at ved tilsetting og opprykk skal det i første omgang tas hensyn til søkerens kvalifikasjoner (teoretisk og praktisk utdanning samt skikkethet for stillingen).¹⁸

4.2.4 Utlysning av stillinger.

Det er ikke gitt noen generell lovbestemmelse om at ledige kommunale stillinger skal lyses ut offentlig.¹⁹ I Bergen kommunes personal- og arbeidsreglement heter det imidlertid at:

*Ledige stillinger skal vanligvis utlyses offentlig.*²⁰

Dersom det besluttes å utlyse stillingen skal kvalifikasjonskrav og utlysningstekst vurderes.²¹ I denne vurderingen skal det tas hensyn til hovedavtalen §12-11²² og lokalt tilpasset hovedavtale §12-4 om at utvalget av de tillitsvalgte har krav på å bli orientert om ledige og nyopprettede stillinger. Utvalget har videre rett til å uttale seg om tilsetting, overflytting, opprykking og forfremmelse til stilling som omfattes av tariffavtalen.²³ Arbeidsgiver skal videre orientere, drøfte og ta de tillitsvalgte for de aktuelle områder med på råd på et tidligst mulig tidspunkt om de virkninger planlagte/forestående endringer i virksomheten vil få for arbeidstakere. Dette gjelder bl.a. ved:

- vurdering av ledige stillinger, herunder kvalifikasjonskrav
- vurdering av om ledig stilling kan besettes av "overtallige" (jf. Egne rutiner/retningslinjer) og yrkeshemmede (jf. personal og arbeidsreglementet)."

Fra 1.februar 2002 heter det dessuten i hovedavtalen at :

Arbeidsgiver skal, så tidlig som mulig, orientere, drøfte og ta de berørte tillitsvalgte med på råd om:

- ledige og nyopprettede stillinger

¹⁸ Hovedtariffavtalen (I alle aktuelle utgaver av dokumentet , dvs de som var gyldige i den perioden vi ser på.)

¹⁹ Jakhelln, Henning 2006: *Oversikt over arbeidsretten*, Damm, 4. utgave

²⁰ Personal- og arbeidsreglementet for Bergen kommune 29.11.99, 6.3 og 21.08.2001 6.3

²¹ Personal- og arbeidsreglementet for Bergen kommune 29.11.99, 6.1 og 21.08.2001 6.1

²² Hovedavtalen fra 1.1.1996. Ny hovedavtale var gjeldende fra 1.2.2002

²³ Hovedavtalen fra 1.1.1996. 12-11 a, og b

-prosedyrer ved utlysning og kunngjøring av stillinger, utvelgelse til og intervju av aktuelle kandidater.²⁴

Selve utlysningen skal foregå etter gjeldende prosedyreregler.²⁵ I følge personal- og arbeidsreglementet skal utlysningsteksten inneholde:

”(...)dekkende informasjon om stillingens arbeids- og ansvarsområde, krav til kvalifikasjoner (teoretisk utdanning, arbeidserfaring, samt skikkethet for stillingen), lønns- og pensjonsvilkår og at ansettelsen skjer på de vilkår som til enhver tid gjelder for kommunale arbeidstakere.”²⁶

Videre skal det blant annet fremgå om det foretas moderat kvotering av kvinner eller menn.²⁷ Som det fremgår nedenfor i kapittel 4.2.8 er Bergen kommune forpliktet etter hovedtariffavtalen å praktisere moderat kjønnskvoltering.

Stillingen kan utlyses på nytt dersom det ikke har meldt seg tilstrekkelig antall kvalifiserte søkere. Dersom kvalifikasjonskravene endres skal stillingen lyses ut på nytt.²⁸

4.2.5 Intern utlysning eller besettelse av stilling på annen måte.

En stilling kan besettes internt dersom særlige forhold tilsier det.²⁹ Ansettelse kan dessuten skje uten utlysning/konkurranse, saken forelegges da for tillitsvalgte til uttalelse³⁰. Arbeidstakere kan overføres internt etter kommunens behov.

Etter arbeidsmiljøloven skal arbeidsgiver uansett informere arbeidstakerne om ledige stillinger i virksomheten.³¹ Hovedavtalen fastslår som nevnt ovenfor dessuten at tillitsvalgt har rett til å uttale seg om tilsetting, overflytting, opprykk og forfremmelse til stilling som omfattes av tariffavtalen.³²

²⁴ Hovedavtalen § 3-4 bokstav c

²⁵ Se bl.a. rundskriv 2/2004 fra byrådsavdeling for finans, kultur og næring.

²⁶ Personal- og arbeidsreglementet for Bergen kommune 29.11.99, 6.4 og 21.08.2001 6.4

²⁷ Personal- og arbeidsreglementet for Bergen kommune 29.11.99, 6.4 og 21.08.2001 6.4

²⁸ Personal- og arbeidsreglementet for Bergen kommune 29.11.99, 6.4 og 21.08.2001 6.4

²⁹ Personal- og arbeidsreglementet for Bergen kommune 29.11.99, 6.3 og 21.08.2001 6.3

³⁰ Personal- og arbeidsreglementet for Bergen kommune 29.11.99, 7.1 og 21.08.2001 7.1

³¹ Arbeidsmiljøloven § 55G

³² Hovedavtalen 01022002-31122005, §3-3

Fortrinnsrett

Dersom en arbeidstaker blir definert som overtallig på grunn av omorganisering og eller bortfall av arbeidsoppgaver er Bergen kommune som arbeidsgiver forpliktet til å tilby vedkommende passende arbeid innenfor eksisterende stillingskrets. Som overtallig har vedkommende fortrinnsrett til passende, ledige stillinger som han/hun er kvalifisert for, dog ikke til høyere stillinger enn den han/hun har i dag.³³ Når en overtallig arbeidstaker med fortrinnsrett ønskes/forsøkes omplassert til ledig stilling som han/hun er kvalifisert for, har ansettelsesmyndigheten i følge prosedyrer for omstilling av arbeidstakere punkt 5 og Arbeidsmiljøloven § 67 plikt til å ta i mot den overtallige. Den overtallige må være kvalifisert for stillingen, men ikke nødvendigvis best kvalifisert³⁴. En tidligere arbeidstaker i Bergen kommune kan på visse vilkår ha fortrinnsrett i ett år til ny ansettelse i kommunen. Når en arbeidstaker med slik fortrinnsrett til ny ansettelse i Bergen kommune selv søker ledig stilling som han/hun er kvalifisert for, gjelder de samme regler og prosedyrer.

4.2.6 Utlyste stillinger

Dersom en stilling er utlyst skal det snarest mulig etter søknadsfristens utløp utarbeides en offentlig søkerliste.³⁵ Denne listen skal inneholde navn, alder, stilling eller yrkestittel og bosted eller arbeidskommune. Det er i allmennhetens interesse å vite hvem som kan bli ansatt i en stilling. Opplysninger om en søker kan likevel unntas fra offentlighet dersom søkeren selv anmoder om dette, men søkerlisten skal angi hvor mange søkere det har vært til stillingen og hvilket kjønn disse har³⁶. Det er opp til ansettelsesmyndigheten å avgjøre hvorvidt en vil imøtekomme eventuelle anmodninger fra søkere om å ikke få sitt navn opplyst på den offentlige søkerlisten.

Det skal videre utarbeides en utvidet søkerliste. Den utvidete listen er ikke offentlig, men er tilgjengelig for partene (søkerne) som har innsynsrett.³⁷ Denne listen inneholder søkers navn og alder og fullstendige opplysninger om deres utdannelse og praksis i offentlig og privat virksomhet.³⁸ Søkeren har videre innsynsrett i faktiske opplysninger om seg selv, søknadene fra

³³ Overtallighetsærklæring 2003

³⁴ Prosedyrer for omstilling av overtallige arbeidstakere 2003.

³⁵ Personal- og arbeidsreglementet for Bergen kommune 29.11.99, 8.1 og 21.08.2001 8.1

³⁶ Offentlighetsloven § 6 nr 4 (LOV-1970-06-19-69)

³⁷ Forskrift nr 13 av 21.11.1980 om partsoffentlighet og ersonal og arbeidsreglement for Bergen kommune (1999 og 2001) punkt 10.

³⁸ Jakhelln, Henning 2006: *Oversikt over arbeidsretten*, Damm, 4. utgave

søkere som er innstilt til eller tilsatt i stillingen, hvem som er innstilt og rekkefølgen de er innstilt i.³⁹ Dette er en viktig forutsetning for å sikre reell likebehandling og motvirke usaklig forskjellsbehandling av søkerne. Tillitsvalgt har uttalelsesrett i forhold til utvidet søkerliste.⁴⁰

4.2.7 Intervju

Etter at stilling har vært utlyst og søknader mottatt blir det foretatt intervju med søkerne. Hensikten er at arbeidsgiver skal kunne få et bedre grunnlag til å vurdere søkerne. Inntil to tillitsvalgte fra organisasjonen som organiserer flest innen vedkommende yrkesgruppe på aktuelt virksomhetsnivå gis anledning til å delta i intervju. Dette fremkommer av kommunens personal- og arbeidsreglement.⁴¹ Dette innebærer at det ikke er et krav om slik deltakelse. Videre heter det dessuten at:

De aktuelle arbeidstakerorganisasjonene skal ha opplysning om hvilke søkere som kalles inn til intervju.

4.2.8 Vurdering av søkere

Bergen kommune er gjennom hovedtariffavtalen forpliktet til å praktisere moderat kjønnskvoltering. I følge hovedtariffavtalen skal en kvinne foretrekkes dersom søkere av begge kjønn står kvalifikasjonsmessig likt:

*Når søkere av begge kjønn står kvalifikasjonsmessig likt, foretrekkes kvinnelig søker når dette kjønn er underrepresentert.*⁴²

Dette er såkalt moderat kjønnskvoltering. Den positive saksbehandling må ikke komme i strid med kravet om objektivitet ved bedømmelsen av søkerne ned hensyn til egnethet, kunnskap og faglig innsats.⁴³

Kommunen har videre vedtatt ”Arbeidsgiverpolitisk plattform for Bergen kommune”. Denne handlingsplanen er retningsgivende, men ikke juridisk forpliktende. Målsettingen her er at innen 2006 skal 50 % av topplederne være kvinner.⁴⁴

³⁹ Forskrift nr 13 av 21.11.1980 om partsøffentlighet

⁴⁰ Hovedavtalen § 3-3

⁴¹ Personal- og arbeidsreglementet for Bergen kommune 21.08.2001 8.3.1 første ledd

⁴² Alle hovedtariffavtaler i perioden, §2.2 annet ledd.

⁴³ Jakhelln, Henning 2006: *Oversikt over arbeidsretten*, Damm, 4. utgave: s 136

I "Likestillingsmelding for Bergen kommune 2003-2008" (vedtatt av bystyret 29. september 2003) fremkommer denne målsetningen på følgende måte:

Innen 2006 skal kvinner inneha 50% av topplederstillinger i Bergen kommune. Med topplederstillinger menes øverste administrative leder for byrådsavdelinger, bydeler, kommunale bedrifter og foretak.

I kommunens personal- og arbeidsreglement heter det at det for stillinger hvor moderat kvotering kan være aktuelt må fremgå av saksutredningen hvorvidt søkerne er vurdert i forhold til dette.⁴⁵

Videre skal søkere med innvandringsbakgrunn gis særlig oppmerksomhet.⁴⁶

I vurdering av søkeren er det ikke adgang til å vektlegge politisk syn, medlemskap i arbeidstakerorganisasjon, seksuell orientering, funksjonshemming eller alder.⁴⁷ Ved diskriminering på grunn av kjønn gjelder likestillingsloven (1979). Likestilling og vern mot diskriminering er et viktig moment i vurderingen. Bestemmelsene i arbeidsmiljøloven og likestillingsloven legges til grunn ved lederrekruttering i kommunen.⁴⁸

Likestillingsutvalget har innsyns- og uttalelsesrett ved ansettelse i ledende stillinger.⁴⁹ Videre kan ansettelse i ledende stillinger etter krav fra berørte tillitsvalgte forelegges likestillingsombudet til uttalelse. Avgjørelse i saken må da utsettes i påvente av en slik uttalelse.⁵⁰

4.2.9 Ansettelse på åremål

Som nevnt i kapittel 3, vedtok byrådet 4. november 2004 i sak 274/04 å innstille til bystyret vedtak om å innføre åremålsstillinger ved nyansettelser av toppledere (kommunaldirektør, finansdirektør, bystyredirektør, revisjonssjef og direktør/daglig leder for kommunalt foretak). Dette ble vedtatt i bystyret 6. desember i sak 318/04. Åremålsperioden skal være på seks år. Forlengelse kan skje for maksimum en periode. Tilsatte på åremålsstilling gis rett til retrettstilling

⁴⁴ Arbeidsgiverpolitisk plattform for Bergen kommune, september 2004

⁴⁵ Personal- og arbeidsreglementet for Bergen kommune 29.11.99, 8.2 og 21.08.2001 8.2

⁴⁶ Arbeidsmiljøloven kap 13

⁴⁷ Arbeidsmiljøloven § 54B

⁴⁸ Arbeidsmiljøloven § 54A

⁴⁹ Personal- og arbeidsreglementet for Bergen kommune 29.11.99 8.4 og 21.08.2001 8.4

⁵⁰ Personal- og arbeidsreglementet for Bergen kommune 21.08.2001 8.5

etter åremålets utløp. Rett til retrettstilling gjelder kun arbeidstakere som står åremålsperioden ut. Byrådet ble gitt fullmakt til å forhandle med sittende kommunaldirektører, finansdirektør og direktører for kommunale foretak om eventuell omgjøring av disse stillingene til åremål.

4.3 Revisjonskriterier

For å besvare problemstilling 2: *Skjer rekruttering av toppledere i Bergen i tråd med regelverket*, har vi med bakgrunn i nevnte lov- og regelverk utledet følgende revisjonskriterier:

- *Byrådet ansetter kemner, kommuneadvokat, finansdirektør, kommunaldirektører, bydelsdirektører og ledere for kommunale bedrifter.*⁵¹
- *Ledige stillinger skal vanligvis utlyses offentlig.*⁵²
- *Utvalget (av tillitsvalgte- vår tilføyelse) har krav på å bli orientert om ledige og nyopprettede stillinger. (...)Utvalget har rett til å uttale seg om tilsetning, overflytting, opprykking og forfremmelse til stilling som omfattes av tariffavtalen.*⁵³
- *Ved tilsetning og opprykk skal det i første omgang tas hensyn til søkerens kvalifikasjoner (teoretisk og praktisk utdanning samt skikkethet for stillingen).*⁵⁴
- *Arbeidsgiveren skal orientere, drøfte og ta de tillitsvalgte for de aktuelle områder med på råd på et tidligst mulig tidspunkt om de virkninger planlagte/forestående endringer i virksomheten vil få for arbeidstakere. Dette gjelder bl.a.:*
 - *vurdering av ledige stillinger, herunder kvalifikasjonskravvurdering av om ledig stilling kan besettes av "overtallige"(jf. Egne rutiner/retningslinjer)*
 - *og yrkeshemmede (jf. personal- og arbeidsreglementet).*⁵⁵

⁵¹ Personal- og arbeidsreglement for Bergen kommune 21.08.2001, pkt. 9.1.2

⁵² Personal- og arbeidsreglement for Bergen kommune 29.11.99, pkt. 6.3 og 21.08.2001, pkt. 6.3

⁵³ Hovedavtalen fra 1.1.1996, 12-11 a og b

⁵⁴ Hovedtariffavtalen § 2.2 (I alle aktuelle utgaver av dokumentet, dvs. de som var gyldige i den perioden undersøkelsen dekker)

⁵⁵ Lokal tilpasset hovedavtale § 12-4.

- *Arbeidsgiver skal, så tidlig som mulig, orientere, drøfte og ta de berørte tillitsvalgte med på råd om:*
 - *ledige og nyopprettede stillinger*
 - *prosedyrer ved utlysning og kunngjøring av stillinger, utvelgelse til og intervju av aktuelle kandidater.* ⁵⁶

- *Utlysningsteksten skal inneholde:(...)dekkende informasjon om stillingens arbeids- og ansvarsområde, krav til kvalifikasjoner (teoretisk utdanning, arbeidserfaring, samt skikkethet for stillingen), lønns- og pensjonsvilkår og at ansettelsen skjer på de vilkår som til enhver tid gjelder for kommunale arbeidstakere.* ⁵⁷

- *Det skal fremgå av utlysningsteksten om det foretas moderat kvotering av kvinner eller menn.*⁵⁸ *I stillinger med lederansvar, selvstendig saksbehandleransvar, samt tradisjonelt mannsdominerte yrker trykkes følgende standardtekst til utlysningen:*

*”Bergen kommune praktiserer moderat kvotering og oppfordrer derfor kvinner spesielt til å søke ledende og selvstendige stillinger, samt stillinger i tradisjonelt mannsdominerte yrker.”*⁵⁹

- *Inntil to tillitsvalgte fra organisasjonen som organiserer flest innen vedkommende yrkesgruppe på aktuelt virksomhetsnivå gis anledning til å delta i intervjuet.* ⁶⁰

⁵⁶ Hovedavtalen fra 1.februar 2001, § 3-4 bokstav c

⁵⁷ Personal- og arbeidsreglementet for Bergen kommune 29.11.99, 6.4 og 21.08.2001 6.4

⁵⁸ Alle hovedtariffavtaler i perioden, §2.2 annet ledd.

⁵⁹ Personal- og arbeidsreglementet for Bergen kommune 29.11.99, 6.4 og 21.08.2001 6.4

⁶⁰ Personal- og arbeidsreglementet for Bergen kommune 29.11.99 og 21.08.2001 pkt 8.3.1

5 Problemstilling 1: Hva har ført til behov for rekruttering og hvor bredt går Bergen kommune ut for å finne rett person til topplederstillinger?

I dette kapitlet belyser vi problemstilling 1: *Hva har ført til behov for rekruttering og hvor bredt går Bergen kommune ut for å finne rett person til topplederstillinger.* Vi kommer også inn på hvordan rekrutteringsprosessen knyttet til topplederstillinger håndteres.

Totalt omhandler denne undersøkelsen 26 ansettelser av toppledere i perioden juni 2000 til mars 2005. Antall personer som har blitt ansatt er 16. Dette innebærer for det første at 8 personer er ansatt flere ganger. For det andre betyr det at flere personer enn de som var toppledere per mars 2005 (omtalt i kapittel 3) har blitt ansatt.

5.1 Hva har ført til behov for rekruttering?

Omorganisering er hovedårsaken til at kommunen i den aktuelle perioden har hatt behov for å rekruttere og ansette toppledere er. Dette gjelder 21 tilfeller i perioden. For øvrig har det vært 3 tilfeller hvor en stilling har blitt ledig som følge av naturlig avgang (alderspensjon) og 2 tilfeller der en stilling har blitt ledig fordi vedkommende som hadde stillingen ønsket seg over i annet arbeid.

5.2 Hvor bredt går Bergen kommune ut for å finne rett person til topplederstillinger?

5.2.1 Omorganiseringer og bakgrunn til topplederne som ble ansatt i perioden juni 2000-mars 2005

For å få oversikt over alle topplederansettelsene i Bergen kommune i tidsperioden 2000-2005 er det ikke tilstrekkelig å vite hvor mange ansettelser som er gjort på bakgrunn av utlysninger. Vi må også ha oversikt over antall ansettelser uten utlysning eller konkurranse.

Fra tid til annen har det blitt vedtatt omorganiseringer/endret ansvarsområde for de ulike byrådsavdelingene. Det er byrådets oppgave å ta stilling til om omorganiseringen er av en slik art eller omfang at topplederstillingene som etableres bør lysnes ut. Til nå har slike omorganiseringer

ført til at toppledere har blitt overført fra en stilling til en annen uten utlysning. I dette prosjektet blir slike overføringer definert og talt som en ansettelse.⁶¹ I slike tilfeller foreligger det byrådsvedtak om ansettelse av kommunaldirektørene. Rene navneendringer på byrådsavdelinger regnes naturligvis ikke som omorganiseringer.

Nedenfor presenterer vi de omorganiseringene som har vært viktige mht. rekruttering og ansettelse av toppledere i perioden 2000-2005. Med utgangspunkt i omorganiseringene definerer vi ulike tidsperioder. Tidsperiodene bruker vi videre i fremstillingen i rapporten. Vi viser hvilke byrådsavdelinger som har blitt opprettet i hver periode og hvilken bakgrunn topplederne som har blitt ansatt i de nyopprettede topplederstillingene har. Vi redegjør også for hvor mange interne og eksterne rekrutteringer som har blitt foretatt i hver tidsperiode.

Periode 1: juni 2000 – mai 2001: Byparlamentarisme ble innført fra 26. juni 2000⁶² og Bergen fikk sitt første byråd. I forbindelse med denne omorganiseringen ble 8 personer overført til kommunaldirektørstillinger i juni 2000. I intervju har vi fått opplyst at 3 personer delte kommunaldirektørstillingen for kultur, idrett og skole og hadde denne stillingen i et kvart år av gangen.

Tabellen nedenfor viser hvilke byrådsavdelinger som ble opprettet. Den viser også bakgrunnen til kommunaldirektørene som ble ansatt i de nyopprettede topplederstillingene.

Byrådsavdeling/ enhet	Bakgrunn til toppleder ansatt i perioden
Byrådsleders avdeling	kommunaldirektørstilling på samme fagfelt
Byrådsavdeling for finans	ekstern stilling
Byrådsavdeling for helse og sosial	kommunaldirektørstilling på annet fagfelt
Byrådsavdeling for kultur, idrett og skole	annen intern stilling (3 personer)
Byrådsavdeling for miljø og byutvikling	kommunaldirektørstilling på samme fagfelt
Byrådsavdeling for tekniske tjenester	kommunaldirektørstilling på samme fagfelt
Byrådsavdeling for service og utvikling	kommunaldirektørstilling på annet fagfelt

⁶¹ I en del av tilfellene der det er gjort overføring fra en stilling til en annen dreier det seg trolig om videreføring av et tilnærmet likt arbeidsforhold med noe endret ansvarsområde. Vi har likevel valgt å telle disse ansettelsene.

⁶² Vedtatt i bystyret 25. oktober 1999 sak B.SAK 0238/99

Tabellen viser at 3 kommunaldirektører ble rekruttert fra kommunaldirektørstilling på samme fagfelt, mens 2 kommunaldirektører ble rekruttert fra kommunaldirektørstilling hvor de hadde hatt ansvar for et annet fagfelt. 1 kommunaldirektør ble eksternt rekruttert, mens de 3 kommunaldirektørene som delte en stilling alle kom fra annen intern stilling.

Stillingen som kommuneadvokat ble også utlyst eksternt i perioden. Vedkommende som ble ansatt ble rekruttert fra annen intern stilling.

Periode 2: Juni 2001 – september 2002: Etter et år med parlamentarisme ble det i juni 2001⁶³ gjort justeringer med hensyn til byrådsavdelingene. Byrådsavdeling for service og utvikling ble slått sammen med byrådsavdeling for tekniske tjenester. Det ble opprettet en byrådsavdeling for kultur og en for barnehage, skole og idrett. Tabellen nedenfor viser byrådsavdelingene i perioden og bakgrunnen til kommunaldirektørene som ble ansatt i forbindelse med omorganiseringen:

Byrådsavdeling/ enhet	Bakgrunn til toppleder ansatt i perioden
Byrådsleders avdeling (som før)	
Byrådsavdeling for finans (som før)	
Byrådsavdeling for helse og sosial (som før)	
Byrådsavdeling for miljø og byutvikling (som før)	
Byrådsavdeling for kultur	kommunaldirektørstilling på samme fagfelt
Byrådsavdeling for service, utvikling og tekniske tjenester	kommunaldirektørstilling på samme fagfelt (2 personer)
Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett	kommunaldirektørstilling på samme fagfelt

Denne omorganiseringen førte til 4 ansettelser av kommunaldirektører, alle uten utlysning. Alle ansatte hadde bakgrunn som kommunaldirektør på samme fagfelt. Den ene av de nye byrådsavdelingene "Service, utvikling og tekniske tjenester" fikk 2 kommunaldirektører.

I denne perioden ble dessuten stillingen som parkeringsdirektør lyst ut offentlig. Vedkommende som ble rekruttert til stillingen ble rekruttert eksternt.

⁶³ Byråds sak 29/01: "Omorganisering mellom byrådsavdelingene og ansettelser av kommunaldirektører."

Periode 3: Oktober 2002 – september 2003: I oktober 2002 ble antall byrådsavdelinger redusert fra 7 til 5⁶⁴. Byrådsavdeling for miljø og byutvikling ble slått sammen med ansvarsområdet tekniske tjenester. Service ble lagt til byrådsavdeling for finans og byrådsavdeling for helse- og bydeler ble opprettet. Tabellen nedenfor viser byrådsavdelingene i perioden og hvilken bakgrunn topplederne som ble ansatt ved omorganiseringen hadde:

Byrådsavdeling/ enhet	Bakgrunn til toppleder ansatt i perioden
Byrådsleders avdeling (som før)	
Byrådsavdeling for finans og service	kommunaldirektørstilling på samme fagfelt
Byrådsavdeling for helse og bydeler	kommunaldirektørstilling på annet fagfelt
Byrådsavdeling for miljø, byutvikling og tekniske tjenester	kommunaldirektørstilling på samme fagfelt (2 personer)
Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett (som før)	

Omorganiseringen medførte ansettelse av 4 kommunaldirektører uten utlysning. Byrådsavdeling for miljø, byutvikling og tekniske tjenester fikk 2 kommunaldirektører. 3 av de ansatte kommunaldirektørene ble ansatt på samme fagfelt som de arbeidet på tidligere, mens 1 kommunaldirektør skiftet fagfelt ved overføringen. Reduksjonen fra 7 til 5 byrådsavdelinger medførte dessuten at 1 person ble overført fra kommunaldirektørstilling til lederstilling for kommunalt foretak, altså til topplederstilling for annet fagfelt.

Senere i denne perioden ble en av de to kommunaldirektørene for byrådsavdeling for miljø, byutvikling og tekniske tjenester ansatt som eneste kommunaldirektør for denne byrådsavdelingen. Dette var en ansettelse som innebar rekruttering av en person med bakgrunn fra samme fagfelt.

I denne perioden ble også stillingen som informasjonssjef lyst ut eksternt. Vedkommende som ble rekruttert til denne stillingen ble rekruttert eksternt.

⁶⁴ Byrådssak 1516/02.

Periode 4: Oktober 2003 – mars 2005: Etter valget i 2003 fikk vi nytt byråd i Bergen. To av byrådsavdelingene fikk samtidig nytt navn.

Byrådsavdeling/ enhet	Bakgrunn til toppleder ansatt i perioden
Byrådsleders avdeling (som før)	
Byrådsavdeling for finans, kultur og næring (kun nytt navn)	
Byrådsavdeling for helse og omsorg ⁶⁵	
Byrådsavdeling for byutvikling ⁶⁶	
Byrådsavdeling for oppvekst (kun nytt navn)	annen intern stilling

I denne perioden ble 1 kommunaldirektørstilling utlyst eksternt. Vedkommende som ble ansatt i stillingen kom fra annen intern stilling.

3 lederstillinger for kommunale foretak ble også utlyst internt i denne perioden. En av disse stillingene ble imidlertid besatt ved at en søker krevde fortrinnsrett (kom fra annen topplederstilling i Bergen kommune). Dette regner vi som en intern overføring.

To av de som ble ansatt som ledere for foretakene kom fra topplederstillinger på andre fagfelt (tidligere bydelsdirektører) mens 1 person hadde annen intern erfaring.

⁶⁵ Endret navn fra "helse og bydeler" til "helse og omsorg" i juni/juli 2004.

⁶⁶ Byrådsavdeling for "miljø, byutvikling og tekniske tjenester" skiftet navn til "byutvikling" i august 2003 (byrådsak 1414/03).

Toppledernes bakgrunn – oppsummering.

Tabellen nedenfor gir en oppsummering av hvilken bakgrunnen topplederne som ble rekruttert i perioden juni 2000 til mars 2005 hadde:

Bakgrunn til ansatt toppleder	Antall
kommunaldirektørstilling på samme fagfelt	11
kommunaldirektørstilling på annet fagfelt	4
annen topplederstilling	2
annen intern stilling	6
ekstern stilling	3
Totalt antall ansettelse	26

Av 26 ansettelse innebærer 3 rekruttering av personer fra stillinger utenfor Bergen kommune. De øvrige 23 innebærer intern rekruttering enten fra topplederstillinger (17 tilfeller) eller annen intern stilling (6 tilfeller), i de fleste tilfeller fra lederstillinger på lavere nivå.

I 4 tilfeller innebærer ansettelse en rekruttering av kommunaldirektør med erfaring fra kommunaldirektørstilling på annet fagfelt. Dette gjelder to ganger innefor fagfeltet helse og omsorg og en gang innenfor feltet service og utvikling. Ved ett tilfelle var det overføring til stilling som leder for kommunalt foretak. De øvrige overføringene til kommunaldirektørstillinger innebar ansettelse av personer fra kommunaldirektørstillinger på samme fagfelt.

5.2.2 Ansettelse med og uten konkurranse.

Som vi så ovenfor omhandler en god del av ansettelsene overføringer av toppledere fra en topplederstilling til en annen uten at stillingene ble lyst ut. Tabellen nedenfor gir en oppsummering:

Ansettelse	juni 2000-mai 2001	juni 2001-sept 2002	okt 2002-sept 2003	okt 2003-mars 2005	Totalt
Med konkurranse	2	1	1	3	7
Uten konkurranse	8	4	6 ⁶⁷	1 ⁶⁸	19
Totalt	10	5	7	4	26

Ansettelse uten konkurranse

Som tabellen ovenfor viser er 19 av ansettelsene gjort uten konkurranse. Det er altså vanlig praksis at de som innehar kommunaldirektørstillinger blir overflyttet til ny kommunaldirektørstilling ved omorganiseringer. Noen ganger flyttes topplederne til helt nye ansvarsområder, mens andre ganger beholder de det ansvarsområdet de allerede har, men med justeringer. I intervju med personer som har deltatt i disse ansettelsene får vi opplyst at begrunnelsene for dette er flere. For det første har de som allerede innehar topplederstillinger rettigheter m.h.t. å kreve stilling på tilsvarende nivå dersom et lederbytte skulle være aktuelt. Dette gjør utlysning vanskelig. På den andre siden er det også et ønske om kontinuitet ved at erfarne kommunaldirektører fortsetter i kommunen. Det har også vært fremhevet som viktig at kommunaldirektørene har hatt solid kommunal toppledererfaring der den enkelte byråd ikke har så lang kommunal erfaring.

Datamaterialet viser at å besette topplederstillinger ved overføringer ikke blir ansett som en del av en rekrutteringsstrategi, men som en konsekvens av omorganiseringer og omrokking som er nødvendig med jevne mellomrom.

Ansettelse med konkurranse

⁶⁷ Dette tallet inkluderer en stilling som leder for kommunalt foretak ble i denne perioden lyst ut eksternt, men pga omorganisering av byrådsavdelingene ble en person internt overført til denne stillingen.

⁶⁸ Denne stillingen var utlyst internt, men en person med fortrinnsrett ble ansatt. Dette innebar at andre søkere ikke ble vurdert.

7 av de 26 ansettelsene er ansettelser som har skjedd på bakgrunn av utlysning. Som tabellen nedenfor viser har flesteparten (5) av disse vært utlyst eksternt.

Type utlysning	juni 2000-mai 2001	juni 2001-sept 2002	okt 2002-sept 2003	okt 2003-mars 2005	Totalt
Internt				2	2
Eksternt	2	1	1	1	5
Totalt	2	1	1	3	7

Av stillingene som har vært utlyst har dette i 2 tilfeller vært kommunaldirektørstillinger. Ellers har stillingene parkeringsdirektør, informasjonssjef og kommuneadvokat vært utlyst offentlig. 2 lederstillinger for kommunale foretak har kun vært utlyst internt.

I tillegg til stillingene i tabellen ovenfor har 2 stillinger blitt utlyst mellom juni 2000 og mars 2005. Totalt har derfor 9 stillinger vært utlyst i perioden, men i kun 7 tilfeller har søkerne vært gjenstan for reell vurdering. Dette fordi de to nevnte stillingene endte opp med å bli besatt som følge av intern overføring.

Sammenligning med perioden før parlamentarismen.

Dersom vi sammenligner femårsperioden 2000-2005 med perioden 1995-2000 finner vi at det i perioden etter parlamentarismen ble innført har vært gjennomført langt flere omorganiseringer og overføringer mellom topplederstillinger enn i perioden før hvor vi kun finner 3 overføringer. Etter det vi kan se ble det dessuten kun utlyst 1 kommunaldirektørstilling i perioden 1995-2000. Behovet for omorganisering av byrådsavdelingene etter innføringen av parlamentarismen har blitt begrunnet både med behov for tilpasninger til den nye parlamentariske styringsformen og med behov for å gjøre besparelser i en tid med anstrengt kommuneøkonomi.

Innføringen av bydelsreformen i januar 2000 medførte rekruttering til 8 bydelsdirektørstillinger. Disse stillingene ble alle lyst ut offentlig. Tabellen nedenfor gir en oversikt over bakgrunnen til dem som ble rekruttert til disse topplederstillingene

Enhet	Bakgrunn til toppleder ansatt i perioden
Fana bydel	annen intern stilling
Åsane bydel	annen intern stilling
Arna bydel	ekstern stilling
Ytrebygda bydel	annen intern stilling
Årstad bydel	annen intern stilling
Laksevåg bydel	annen intern stilling
Fyllingsdalen bydel	ekstern stilling
Bergenhuis bydel	annen intern stilling

Av tabellen ser vi at 2 bydelsdirektører ble rekruttert fra ekstern stilling. De øvrige topplederne ble rekruttert fra annen intern stilling i Bergen kommune.

5.3 Rekrutteringspolitikk

Mens nåværende byråd (etablert ved valget i 2003) til nå ikke har gjennomført omorganiseringer som har ført til behov for ansettelse av toppledere, gjennomførte forrige byråd (2000-2003) slike omorganiseringer en rekke ganger. Som nevnt ovenfor innebar disse omorganiseringene for det meste at stillingene ikke ble lyst ut.

Når det gjelder de stillingene som byrådet har besluttet å lyse ut, viser våre intervju med dem som har deltatt i ansettelse av topplederne at det er ulike tenkemåter knyttet til det å rekruttere til topplederstillinger.

5.3.1 Tro på interne krefter: Lyse ut internt

Det nåværende byrådet har lyst ut 4 topplederstillinger: 3 av disse var lederstillinger for kommunale foretak som kun ble utlyst internt. 1 av disse 3 ble besatt ved at den som ble ansatt i

stillingen hadde fortrinnsrett. 1 kommunaldirektørstilling ble først utlyst internt og deretter eksternt. Byrådet begrunnet deres ønske om å lyse ut internt på følgende måte:

- Byrådet ønsket å signalisere at interne søkere var interessante. De ønsket å vise at de hadde tro på at det fantes interne krefter og at det skulle være mulig å finne kandidater blant 14 000 ansatte. Byrådet oppfattet det som viktig å gi ansatte i Bergen kommune signalet om at de først ville lete internt.
- Bergen kommune hadde innført ansettelsesstopp. Siden kommunen ba om at ansettelser på lavere nivå ble utlyst internt, burde dette etter byrådets mening også gjelde topplederstillinger, selv om byrådet stod fritt til å bestemme om reglene knyttet til ansettelsesstoppen skulle gjelde topplederstillinger.
- Bergen kommune hadde store underskudd. Byrådet ønsket ikke å bruke unødig mye penger på ansettelsesprosesser og anså intern utlysning som en mulighet til å begrense pengebruken i rekrutteringsprosesser.
- Byrådet mente dessuten at de fleste store selskaper valgte å se etter interne søkere først og at dette derfor også ble oppfattet som riktig å gjøre i Bergen kommune.

Bakgrunnen for at byrådet likevel valgte å lyse ut den ledige kommunaldirektørstillingen i 2004, var at det var få interne søkere. Fagforeningene uttrykte i denne sammenheng at de ønsket at topplederstillinger uansett bør lyses ut eksternt for å få et bredest mulig søkergrunnlag.

5.3.2 Bredest mulig søkergrunnlag: Lyse ut eksternt

Førrige byråd stod for mange omorganiseringer som ledet til overføringer av toppledere til andre stillinger uten utlysning. I de tilfeller byrådet besluttet at topplederstillinger skulle lyses ut, ble dette gjort eksternt. Totalt stod det førrige byrådet for ekstern utlysning av 4 topplederstillinger. 3 av de ansatte ble rekruttert eksternt, mens en ble internt. I intervju ble ekstern utlysning begrunnet på følgende måte:

- Topplederstillingene er så viktige for Bergen kommune at en bør gå bredt ut for å i størst mulig grad øke sjansene for at den best kvalifiserte kandidaten i arbeidsmarkedet ansettes.
- Det bør være et prinsipp at alle skal kunne søke en stilling i det offentlige.
- Det er viktig for omdømmet til den som blir ansatt at stillingen har vært utlyst eksternt. Dette er spesielt viktig dersom den som blir ansatt er blitt rekruttert internt i

organisasjonen. Personen som ansettes skal kunne inneha tilstrekkelig tyngde og da oppfattes det som viktig at vedkommende har blitt målt mot ledere generelt.

- Også for Bergen kommunes omdømme anses det som viktig at topplederstillinger utlyses eksternt. Dersom innbyggerne oppfatter at rekrutteringsprosesser til slike stillinger i Bergen ikke foregår på åpent marked, kan kommunen få et rekrutteringsproblem fremover. Bergen kommunes omdømme må tas hensyn til også på lang sikt.

Vi ser altså et skille mellom nåværende og tidligere byråd når det gjelder praksis og syn på ekstern utlysning av topplederstillinger i perioden juni 2000 til mars 2005. Skillet i tenkningen rundt rekruttering knytter seg til hvorvidt en først bør søke etter lederkandidater internt i egen organisasjon, eller om en allerede i utgangspunktet bør gå bredt ut og søke etter den beste kandidaten og la det være åpent om dette blir en person som rekrutteres internt fra organisasjonen eller utenfra. Nåværende byråd har imidlertid lyst ut to topplederstillinger eksternt etter mars 2005. Dette gjelder stillingene som parkeringsdirektør og finansdirektør.

Fagforeningene har i intervju gitt uttrykk for at de prinsipielt mener at alle topplederstillinger bør lyses ut eksternt.

5.4 Hvordan håndteres rekrutteringsprosessen?

Bergen kommune har ikke et overordnet strategidokument for hvordan kommunale toppledere skal rekrutteres. Kommunen har heller ikke noen uttalte prosedyrer eller regelverk for hvem som skal forberede og gjennomføre ansettelsesprosessen når topplederstillingene er lyst ut, og det har variert hvem som faktisk har utført dette arbeidet.

5.4.1 Hvem står for rekrutteringsprosessen ved utlysning av stillinger?

Rekrutteringsbyråenes rolle.

Byrådet har ansettelsesmyndighet, men det varierer hvem som står for forberedelsen til rekrutteringsprosessene, vurderingene og saksforberedelsene til byrådet. Det er byrådets oppgave å avgjøre om en stilling skal opprettholdes, innholdet i stillingen og deretter om den skal lyses ut internt eller eksternt. Dersom byrådet ønsker å lyse ut stillingen må byrådet også avgjøre hvem som skal få oppdraget med å styre selve ansettelsesprosessen.

Vi har fått opplyst at det både har forekommet at en byråd har styrt rekrutteringsprosessen og forberedt saken til byrådet, og at en kommunaldirektør har gjort dette. Vi har sett eksempler på at både rekrutteringsbyrå, kommunens arbeidsgiverseksjon og byrådsavdelinger har vært involvert i større eller mindre grad i prosessen. I de fleste prosesser har rekrutteringsbyrå vært involvert, men det er stor variasjon i hvilken grad de deltar i prosessen. Eksempler på oppgaver som rekrutteringsbyrå har tatt seg av har vært kontakt med aktuelle kandidater, siling av søkere, testing og intervjuer, og vurdering og forslag til innstilling.

Hvem som er oppgitt som kontaktperson i utlysningstekstene kan gi en indikasjon på hvem som er ansvarlig for rekrutteringsprosessen. I utlysningstekstene finner vi at både kommunaldirektører, fagledere og personer i rekrutteringsbyrå oppgis som kontaktpersoner. I de tilfeller hvor det er benyttet rekrutteringsbyrå er det en kontaktperson fra kommunen og en fra rekrutteringsbyrå. Det har kun vært ett tilfelle hvor det kun har vært rådgiver fra rekrutteringsbyrå som er nevnt som kontaktperson.

Mens enkelte informanter mener det er besparende at Bergen kommune selv håndterer rekrutteringsprosessen i størst mulig grad og at kommunen kan kjøpe utvalgte tjenester av rekrutteringsbyrå, mener andre at det er svært viktig at eksterne tar seg av hele saksforberedelsen og rekrutteringsprosessen som leder frem til innstilling til byrådet. Bakgrunnen for det siste synet omfatter flere forhold. For det første begrunnes det ut fra er en oppfatning av at toppledere ikke bør vurderes av likemenn. Dette gjelder spesielt rekruttering til kommunaldirektørstillinger. Dette oppfattes å være problematisk fordi en mener at toppledere skal ansettes på bakgrunn av politikernes oppfatning av hvilken erfaring og kompetanse som skal vektlegges.

For det andre mener dessuten enkelte informanter at selv om kommunens arbeidsgiverseksjon gjør en god jobb i rekrutteringsarbeidet, vil de likevel mangle det nettverk og den kontaktflate rekrutteringsbyrå kan ha mot potensielle toppledere utenfor kommunen. Rekrutteringsbyrå vil ha større oversikt over hva som rører seg i byen og hvem som ønsker seg tilbake til Bergen og lignende.

For det tredje mener enkelte at de ekstra kostnadene det innebærer å benytte et rekrutteringsbyrå kan betale seg mange ganger ved at Bergen kommune får en dyktig toppleder. Det koster også penger når kommunen selv tar seg av prosessen. Kommunen bruker også tid.

Uavhengig av hvem som er ansvarlige for rekrutteringsprosessen opplyser informantene at kommunen har grundige interne gjennomganger av hva som skal kreves av kvalifikasjoner og hvordan man skal formulere utlysningsteksten.

Rekrutteringsbyråenes betydning

Datamaterialet viser at byrådet ikke nødvendigvis følger rekrutteringsbyråets anbefalinger. Informanter fra fagforeningene har gitt uttrykk for at dersom byrådet har en favoritt blant kandidatene så ansetter de den personen, selv om fagforeninger eller rekrutteringsbyrå foreslår en annen kandidat.

5.4.2 Byrådets deltakelse i rekrutteringsprosessen

Byrådet har ansettelsesmyndighet, men informantene i undersøkelsen har delte oppfatninger om hvor aktive politikerne bør være i rekrutteringsprosessen. Våre data viser at det forrige byrådet var mer aktive enn det nåværende byrådet i selve rekrutteringsprosessen fordi de mente det var deres oppgave å involvere seg i hvem topplederne i kommunen skulle være. Andre har ment at politikere bør overlate rekrutteringsarbeidet til andre fordi toppledere skal fungere lenger i sin stilling enn en politisk styringsperiode.

5.4.3 Offentlighet i rekrutteringsprosessen

Mange av informantene i undersøkelsen har lagt vekt på at det å rekruttere toppledere innebærer en ekstra utfordring fordi det ofte er slik at søkere til topplederstillinger ønsker å ha sin søknad unntatt offentlighet. Dette skyldes at de gjerne allerede innehar en topplederstilling og at de av hensyn til sin arbeidsgiver ikke offentlig kan synliggjøre at de søker seg andre stillinger. Mange ønsker derfor ikke å stå på søkerlisten med mindre deres søknad kan være unntatt offentlighet. Søkere til topplederstillinger kan be om at deres søknad ikke blir offentlig kjent. Et intervjuobjekt sier at kommunen kan miste mange gode kandidater ved å offentliggjøre søkerlisten. Flere påpeker i intervju at mange søkere trekker sin søknad fremfor å stå frem offentlig som søkere. Potensielle søkere kan også være redde for å ta direkte kontakt med kommunen av frykt for at det kan lekke ut at de vurderer andre stillinger.

Enkelte informanter har hevdet at rekrutteringsbyrå kan være gunstige i forhold til slike problemstillinger. Potensielle søkere har gjerne opparbeidet seg tillit til disse firmaene over tid. Rekrutteringsbyrå har ofte store nettverk og kan kontakte potensielle kandidater i fortrolighet. Datamaterialet viser at det er utbredt å kontakte kandidater direkte og oppfordre dem til å søke.

Samtidig kan interesserte kandidater vise sin interesse for stillingen uten i første omgang å måtte stå på en søkerliste.

Fordeler og ulemper ved bruk av rekrutteringsbyrå - oppsummering

Informantene i undersøkelsen har påpekt både fordeler og ulemper ved bruk av rekrutteringsbyrå.

Fordeler kan være at rekrutteringsbyrå:

- kan stå for uavhengig deltakelse i en rekrutteringsprosess
- har store kontaktflater mot potensielle toppleder kandidater
- kan sikre aktuelle kandidater anonymitet ved at de kan vise interesse uten å stå på søkerlisten eller ha kontakt med kommunen
- har spesialkunnskap når det gjelder rekrutteringsprosesser
- kan gi den som ansettes en følelse av å ha blitt nøytralt vurdert
- kommunen sparer tid på en ressurskrevende prosess med testing og vurdering av mange kandidater

Etter informantenes oppfatning kan ulemper ved bruk av rekrutteringsbyrå være:

- høye kostnader
- at de ikke har like god kjennskap til interne forhold og hva som kreves for å fylle topplederstillinger
- kommunen gir fra seg påvirkningskraft i deler av prosessen

5.4.4 Åremål – vil intensjonen kunne oppfylles?

Som nevnt i kap 4 vedtok Bergen kommune høsten 2004 å innføre åremålstilsetting for toppledere. I byrådsak 274/04 heter det at åremål er et virkemiddel for å skaffe seg best mulig lederskap til enhver tid og sikre en viss utskiftning av toppleder. Det fremheves at stadig større krav til omstilling og fornyelse, og ledelseskrav som endrer seg over tid, taler for en slik mobilitet blant toppledere i kommunen. I saksutredningen heter det dessuten at ordningen vil gi større fleksibilitet i en tid med jevnlig omorganiseringer samtidig som behovet for kontinuitet i toppledelsen vil kunne ivaretas ved muligheten til to åremålsperioder. Videre nevnes det at bruk av åremål markerer at topplederstillinger er krevende og utfordrende og at det kan være belastende å inneha slike stillinger over lang tid.

Våre kommentarer

Spørsmålet er om intensjonen med innføring av åremålstillinger vil oppfylles. Vi har vist at mer enn halvparten av topplederne per mars 2005 har innehatt topplederstilling i mer enn 1 åremålsperiode og 4 av dem i mer enn 2 åremålsperioder.

Samtidig viste vi tidligere i dette kapitlet at det er blitt foretatt 26 ansettelser av toppledere i perioden juni 2000- mars 2005. Ansettelser som totalt involverer 16 personer. Dette betyr altså at mange toppledere var blitt ansatt flere ganger i topplederstillinger. Dette gjelder 8 personer. Vanligvis var dette til topplederstillinger på samme fagfelt, men det kunne også innebære ansettelse på nytt fagfelt. Av de 26 ansettelsene var 19 overføringer til annen topplederstilling uten utlysning, vanligvis som følge av omorganisering

Det er uklart om en toppleder etter å ha innehatt en topplederstilling på et fagområde i to åremålsperioder, kan ansettes som toppleder på åremål på et annet fagområde.

De dokumentene vi har funnet knyttet til åremålstillinger viser ikke hvordan overføringer fra en topplederstilling til en annen i forbindelse med omorganiseringer skal håndteres innenfor et system med åremålstilsettinger. Det er muligens uavklart hvorvidt overføring fra en topplederstilling til en annen, innebærer ansettelse i ny åremålsperiode eller forlengelse av gammel åremålskontrakt. Innebærer det forlengelse av gammel åremålskontrakt vil intensjonen om en viss utskiftning av toppledere kunne ivaretas.

Ordningen med innføring av retrettstilling etter endt åremålsperiode innebærer at topplederne ikke kan kreve fortrinnsrett til nye topplederstillinger. Byrådet er gitt anledning til å forhandle åremålsavtaler med de topplederne som ikke er ansatt på dette grunnlaget. De toppledere som ikke har åremålsavtaler vil fortsatt kunne kreve fortrinn til topplederstillinger ved omorganisering.

I neste kapittel vil vi se på i hvilken grad rekruttering av toppledere skjer i tråd med regelverket.

6 Problemstilling 2: Skjer rekruttering av toppledere i Bergen kommune i tråd med regelverket?

I dette kapitlet belyser og besvarer vi hvorvidt rekruttering og ansettelse av toppledere i Bergen kommune skjer i tråd med regelverket. Vi presenterer først våre fakta hentet fra dokumenter og intervjuer med nøkkelpersoner som har deltatt i ansettelser av toppledere i perioden juni 2000-mars 2005. Med utgangspunkt i våre fakta vurderer vi deretter hvorvidt rekruttering av toppledere generelt i Bergen kommune skjer i tråd med regelverket.

6.1 Fakta

Når det gjelder spørsmålet om hvorvidt ansettelse av toppledere har blitt foretatt av korrekt ansettelsesmyndighet viser våre data at nær samtlige av de topplederansettelsene vi har sett på ble ansatt av byrådet. Unntaket er rekruttering til informasjonssjefstillingen. Ansettende myndighet for denne stillingen er overordnet kommunaldirektør.

Vi har tidligere redegjort for at 19 av 26 ansettelser er gjort uten utlysning. Med få unntak har dette vært gjort i forbindelse med omorganisering av byrådsavdelingene. I intervju har informantene vektlagt at det var viktig for Bergen kommune å ivareta den erfaringen og kunnskapen som topplederne har tilegnet seg over tid.

I de tilfeller det blir gjennomført overføringer uten forutgående utlysning av stillingene opplyser foreningene at de får tilsendt informasjon om hvilke overføringer som er tenkt gjort, men noen ganger først etter at vedtak om overføringer er gjort. Disse overføringene blir ansett som ”formaliteter” og beslutningene tas av byrådet. Foreningene ble ikke invitert til å uttale seg.

I de tilfeller topplederstillinger lyses ut har det i kommunen ikke vært vanlig at organisasjonene får uttale seg om utlysningsteksten til topplederstillingene. De tillitsvalgte mener at dette bør vurderes å gjøres fast, slik at de allerede fra starten blir inkludert i prosessen. Når det gjelder innholdet i utlysningsteksten har vi gått gjennom utlysningstekstene til de ansettelser som er foretatt i perioden 2000-2005. Disse inneholder i hovedsak det som kreves etter regelverket. Informasjon om lønn er som oftest ikke mer spesifisert enn at det står ”etter nærmere avtale”.

Når stillinger blir utlyst får vi opplyst at vanlig prosedyre er at den enheten som har ansvar for ansettelsesprosessen sender søkerliste til de berørte foreningene. Organisasjonene blir invitert til å komme med en skriftlig uttalelse, noe de fleste organisasjoner gjør. Etter dette siles kandidatene og det avgjøres hvem som skal bli innkalt til intervju. I mange tilfeller bistår rekrutteringsbyrå helt eller delvis i dette arbeidet. De to organisasjonene som organiserer flest innen den aktuelle yrkesgruppen inviteres til å delta i intervju av de aktuelle kandidatene. Enkelte av de tillitsvalgte gav uttrykk for at det stort sett er de samme organisasjonene som får anledning til å delta. Fagforeningene blir presentert for de kandidatene som de som håndterer rekrutteringen ønsker å kalle inn til intervju. De tillitsvalgte kan likevel foreslå andre kandidater.

Flere tillitsvalgte uttalte i intervju at de vanligvis ringer tillitsvalgte på kandidatens tidligere arbeidssted for referanse. Alle organisasjoner kan komme med skriftlig uttalelse med forslag til innstilling, men de tillitsvalgte sier de kan få følelsen av at dette er kun symbolsk. De tillitsvalgte er i tvil om de har påvirkningskraft på utfallet av rekrutteringsprosessen. Det har vært tilfeller hvor alle organisasjonene har vært enige om en annen kandidat, men ikke blitt hørt. Det har også vært tilfeller hvor rekrutteringsbyrå og organisasjonene har vært enige om en kandidat, men hvor en annen kandidat likevel ble innstilt. De tillitsvalgtes oppfatning er at det er positivt når kandidaten som blir ansatt har støtte fra organisasjonene, men dersom organisasjonene ønsker en annen kandidat betyr dette mindre i praksis.

Vi har ikke mulighet til å vurdere søkerens kvalifikasjoner i etterkant av de ansettelsene som ble gjort mellom 2000 – 2005. I intervju blir det kommentert at søkerne bør vurderes i forhold til utlysningsteksten. Dersom søker krever fortrinnsrett, kreves det at disse er kvalifisert for stillingen, men ikke nødvendigvis at de er den best kvalifiserte. Det ble videre pekt på at det å kreve fortrinnsrett er en rettighet man under gitte betingelser har som fast ansatt i Bergen kommune. Slike betingelser kan være knyttet til overtallighet eller at grunnpreget i stillingen opprettholdes ved for eksempel omorganisering. Slik kan fortrinnsrett dermed komme i strid med kravet om at den best kvalifiserte skal ansettes. I intervju ble det uttrykt bekymring for at det kan oppstå situasjoner hvor det må ansettes en intern søker som er kvalifisert for stillingen fremfor en ekstern søker som er enda bedre kvalifisert.

I intervju fremkommer det at nåværende byråd har hatt et sterkt ønske om å nå Bergen kommunes mål om 50 % kvinnelige toppledere. Datamaterialet viser at de ulike byrådene har rekruttert 2 kvinnelige toppledere i perioden 2000 - 2005.

6.2 Vurderinger

Etter vår vurdering er topplederne i perioden 2000-2005 ansatt av korrekt ansettelsesmyndighet

I perioden 2000-2005 har over to tredjedeler av ansettelsene i topplederstillingene vært i form av interne overføringer. Etter våre vurderinger er dette ikke i samsvar med kommunens personal- og arbeidsreglement om at ledige stillinger ”vanligvis skal lyses ut offentlig”, selv om det ikke er presisert nærmere hva som ligger i ”vanligvis”. Dette reglementet åpner imidlertid for at ansettelse kan skje uten utlysning/konkurransen og at arbeidstakere kan overføres internt etter kommunens behov. Noen ganger kan det også synes unødvendig å lyse ut stillingen offentlig fordi toppledere blir ansatt i stillinger med tilnærmet likt ansvarsområde som tidligere (jf. Kap 5). Våre vurderinger er derfor at bruken av interne overføringer er i samsvar med kommunens personal- og arbeidsreglement. Det kan imidlertid stilles spørsmål med om interne overføringer har blitt anvendt i for stor grad i den aktuelle perioden, og om utlysning burde vært vurdert spesielt der topplederne skifter fagfelt. Manglende utlysning vil forhindre konkurranse om stillinger. Vi registrerer at det i personal- og arbeidsreglementet av 2006 nå heter at ansettelse uten utlysning og konkurranse er en unntaksregel⁶⁹. Det er imidlertid ikke spesifisert når unntaksregelen kan benyttes.

Våre data viser at fagforeningenes rettigheter ved interne overføringer ikke i tilstrekkelig grad har blitt ivarettatt, for eksempel i de tilfeller fagforeningene kun får tilsendt informasjon etter at vedtak om overføringen er gjort. Etter våre vurderinger er dette ikke i henhold til hovedavtalens bestemmelser.

Etter vår oppfatning oppfyller utlysningstekstene i hovedtrekk de krav som stilles i kommunens personal- og arbeidsreglement (dekkende informasjon om stillingens arbeids- og ansvarsområde, krav til kvalifikasjoner, teoretisk utdanning, arbeidserfaring, samt skikkethet for stillingen, lønns- og pensjonsvilkår og at ansettelsen skjer på de vilkår som til enhver tid gjelder for kommunale arbeidstakere). Vi stiller likevel spørsmål til om informasjonen om lønn burde være mer spesifisert selv om det er rom for forhandlinger. Ikke nødvendigvis fordi eventuelle søkere bør kunne vite hva de kan forvente siden lønninger på et slikt nivå gir rom for forhandlinger, men fordi det kan være i allmennhetens interesse å få en indikasjon på hva som er lønnsnivået til kommunens toppledere.

⁶⁹ Personal- og arbeidsreglement punkt 7, revidert mai 2006.

Vi finner også flere tilfeller der det i utlysningsteksten til en stilling mangler opplysninger om at Bergen kommune praktiserer moderat kjønnskvoltering. Kvinner oppfordres imidlertid vanligvis til å søke, selv om vi har sett eksempler på at dette også er utelatt.

Hovedavtalen forplikter arbeidsgiver til å trekke fagforeningene tidlig med i ansettelsesprosessen. Fra 2002 har det vært en ytterligere skjerping av denne regelen hvor det presiseres blant annet at tillitsvalgte skal involveres allerede når en stilling blir ledig for å kunne drøfte prosedyrer ved utlysning. Når det gjelder de ansettelsesprosessene vi har undersøkt kan det etter våre vurderinger synes som om de tillitsvalgte blir mindre involvert i forhold til hva som kreves av hovedavtalens bestemmelser. I de tilfeller stillingene er utlyst får organisasjonene kjennskap til søkerliste, mulighet til å uttale seg til denne og til å delta på intervju. Dette er i samsvar med hovedavtalens bestemmelser. Ved rekruttering av toppledere får organisasjonene imidlertid ikke mulighet til å påvirke utlysningstekstene. Det hender også at de ikke får delta i forbindelse med utvelgelse til intervju. Organisasjonenes deltagelse synes derfor å være mer begrenset enn hva som kan forventes ut i fra hovedavtalen fra 2002.

Kommunens personal- og arbeidsreglement åpner for at også andre forhold enn søkerens kvalifikasjoner skal hensynstas ved tilsetning og opprykk i stillinger. I følge dette reglementet kan en stilling besettes internt dersom særlige forhold tilsier dette, og byrådet kan overføre arbeidstakere internt etter kommunens behov. Byrådet har videre myndighet til å ansette den de måtte ønske ut i fra hvilke kvalifikasjoner byrådet ønsker å vektlegge. Vi har imidlertid ikke grunnlag for å vurdere i hvor stor grad andre forhold enn søkerens kvalifikasjoner var utslagsgivende ved de 26 ansettelsene av toppleder i perioden 2000-2005.

Etter våre vurderinger er kommunens målsetningen om at 50 % av toppledere skal være kvinner ennå ikke nådd per mars 2005. På dette tidspunktet var 4 av 14 toppledere kvinner. Per desember 2006 er 5 av 14 toppledere kvinner. 3 av 5 kommunaldirektører er imidlertid kvinner.

6.3 Konklusjon

Regelverket rundt ansettelsesprosesser er ment å sikre søkere en rettferdig behandling og skal være bindende for arbeidsgiver slik at prosessen foregår på en betryggende måte. Med utgangspunkt i de revisjonskriterier som vi har formulert for prosjektet finner vi følgende avvik.

- Topplederstillinger i Bergen kommune utlyses vanligvis ikke offentlig ettersom over to tredjedeler av ansettelsene skjer ved intern overføring. En årsak til dette er omorganisering. Toppledere kan potensielt kreve fortrinn til ledige topplederstillinger. Overføring kan derfor anses som en naturlig konsekvens av omorganiseringer.
- Fagforeningene har ikke alltid blitt orientert om og gitt anledning til å uttale seg om interne overføringer av toppledere.
- Fagforeningene har ikke blitt involvert tidlig i rekrutteringsprosessen for å drøfte prosedyrer og utlysning.
- Bergen kommune hadde per mars 2005 ikke innfridd sin målsetning om 50% kvinner i topplederstillinger. Denne målsetningen var heller ikke innfridd per utgangen av 2006.

7 Oppsummering og anbefalinger

7.1.1 Hva har medført behov for rekruttering?

Omorganiseringer har vært hovedårsaken til behov for rekruttering av kommunale toppledere i perioden juni 2000 –mars 2005 (21 av 26 tilfeller). Ellers har det vært 3 tilfeller hvor en stilling har blitt ledig som følge av naturlig avgang (alderspensjon) og 2 tilfeller der en stilling har blitt ledig fordi vedkommende som hadde stillingen ønsket seg over i annet arbeid

7.1.2 Hvor bredt går kommunen ut?

Datamaterialet viser at det har funnet sted 26 ansettelse av toppledere i perioden juni 2000 - mars 2005. 19 av disse ansettelsene var overføringer uten utlysning og med få unntak var disse resultat av omorganiseringer av byrådsavdelingene. De som blir ansatt uten utlysning har uten unntak kommet fra en annen topplederstilling.

Av 26 ansettelse innebærer 3 rekruttering av personer fra stillinger utenfor Bergen kommune. De øvrige 23 innebærer intern rekruttering enten fra topplederstillinger (17 tilfeller) eller annen intern stilling (6 tilfeller), i de fleste tilfeller fra lederstillinger på lavere nivå.

Noen ganger flyttes topplederne til helt nye ansvarsområder, mens andre ganger beholder de det ansvarsområdet de allerede har, men med justeringer. I intervju med personer som har deltatt i ansettelsene får vi opplyst at begrunnelsene for dette er flere. For det første har de som allerede innehar topplederstillinger rettigheter m.h.t. å kreve stilling på tilsvarende nivå dersom et lederbytte skulle være aktuelt. Dette gjør utlysning vanskelig. På den andre siden er det også et ønske om kontinuitet ved at erfarne kommunaldirektører fortsetter i kommunen. Det har også vært fremhevet som viktig at kommunaldirektørene har hatt solid kommunal toppledererfaring i tilfeller der den enkelte byråd ikke har så lang kommunal erfaring.

Datamaterialet viser at å besette topplederstillinger ved overføringer ikke blir ansett som en del av en rekrutteringsstrategi, men som en konsekvens av omorganiseringer og omrokking som er nødvendig med jevne mellomrom. Mens forrige byråd (juni 2000- oktober 2003) gjennomførte flere omorganiseringer som medførte overføring av toppledere, har nåværende byråd (oktober 2003 – dd) ikke gjennomført dette.

Vi fant også et skille mellom nåværende og tidligere byråd når det gjelder praksis og syn på ekstern utlysning av topplederstillinger i perioden juni 2000 til mars 2005. Skillet i tenkningen rundt rekruttering knytter seg til hvorvidt en først bør søke etter lederkandidater internt i egen organisasjon, eller om en allerede i utgangspunktet bør gå bredt ut og søke etter den beste kandidaten og la det være åpent om dette blir en person som rekrutteres internt fra organisasjonen eller utenfra.

Etter at byparlamentarismen ble innført har det funnet sted flere omorganiseringer enn tidligere. Behovet for omorganisering har blitt begrunnet både med behov for tilpasninger til den nye parlamentariske styringsformen og med behov for å gjøre besparelser i en tid med anstrengt kommuneøkonomi.

Hvem håndterer rekrutteringsprosessen? Fordeler og ulemper ved bruk av rekrutteringsbyrå.

Det varierer hvem som håndterer rekrutteringsprosessene knyttet til rekruttering av toppledere der disse stillingene er lyst ut. Vi har fått opplyst at det både har forekommet at en byråd har styrt rekrutteringsprosessen og forberedt saken til byrådet, og at en kommunaldirektør har gjort dette. Vi har sett eksempler på at både rekrutteringsbyrå, kommunens arbeidsgiverseksjon og byrådsavdelinger har vært involvert i større eller mindre grad i prosessen. I de fleste prosesser har rekrutteringsbyrå vært involvert, men det er stor variasjon i hvilken grad de deltar i prosessen. Eksempler på oppgaver som rekrutteringsbyrå har tatt seg av har vært kontakt med aktuelle kandidater, siling av søkere, testing og intervjuer, og vurdering og forslag til innstilling.

Informantene i undersøkelsen har påpekt både fordeler og ulemper ved bruk av rekrutteringsbyrå.

Fordeler kan være at rekrutteringsbyrå:

- kan stå for uavhengig deltakelse i en rekrutteringsprosess
- har store kontaktflater mot potensielle toppleder kandidater
- kan sikre aktuelle kandidater anonymitet ved at de kan vise interesse uten å stå på søkerlisten eller ha kontakt med kommunen
- har spesialkunnskap når det gjelder rekrutteringsprosesser
- kan gi den som ansettes en følelse av å ha blitt nøytralt vurdert
- kommunen sparer tid på en ressurskrevende prosess med testing og vurdering av mange kandidater

Etter informantenes oppfatning kan ulemper ved bruk av rekrutteringsbyrå være:

- høye kostnader
- at de ikke har like god kjennskap til interne forhold og hva som kreves for å fylle topplederstillinger
- kommunen gir fra seg påvirkningskraft i deler av prosessen

Vil intensjonen med åremål oppfylles?

Intensjonen med innføring av åremålstillinger var å sikre kommunen best mulig lederskap til enhver tid og sikre en viss utskiftning av toppleder. Noen forhold er muligens uavklart med hensyn til om innføring av åremålstillinger faktisk sikrer dette:

- Er det slik at en toppleder etter å ha innehatt en topplederstilling på et fagområde i to åremålsperioder, kan ansettes som toppleder på åremål på et annet fagområde?
- Er det videre slik at overføring fra en topplederstilling til en annen innebærer forlengelse av allerede inngått åremålskontrakt?

7.1.3 Følger Bergen kommune regelverket ved rekruttering av toppledere

Med utgangspunkt i de revisjonskriterier som vi har formulert for prosjektet finner vi følgende avvik.

- Topplederstillinger i Bergen kommune utlyses vanligvis ikke offentlig ettersom over to tredjedeler av ansettelsene skjer ved intern overføring. En årsak til dette er omorganisering. Toppledere kan potensielt kreve fortrinn til ledige topplederstillinger. Overføring kan derfor anses som en naturlig konsekvens av omorganiseringer.
- Fagforeningene har ikke alltid blitt orientert om og gitt anledning til å uttale seg om interne overføringer av toppledere.
- Fagforeningene har ikke blitt involvert tidlig i rekrutteringsprosessen for å drøfte prosedyrer og utlysning.
- Bergen kommune hadde per mars 2005 ikke innfridd sin målsetning om 50% kvinner i topplederstilling. Denne målsetningen var heller ikke innfridd per utgangen av 2006. 3 av 5 kommunaldirektører er imidlertid kvinner i desember 2006.

7.2 *Anbefalinger*

På bakgrunn av våre funn har vi følgende anbefalinger:

- Gitt den varierende praksisen denne undersøkelsen har avdekket med hensyn til rekruttering til topplederstillinger bør Bergen bystyre vurdere å utarbeide retningslinjer for utlysning til topplederstillinger.

- Bystyret bør vurdere om det er behov for å be byrådet om avklaringer når det gjelder
 - hvorvidt en toppleder etter å ha innehatt en topplederstilling på et fagområde i to åremålsperioder, kan ansettes som toppleder på åremål på et annet fagområde.
 - om overføring fra en topplederstilling til en annen innebærer forlengelse av allerede inngått åremålskontrakt.

- Byrådet bør sikre at fagforeningene
 - blir informert og får uttale seg om interne overføringer av toppledere
 - blir involvert tidlig i rekrutteringsprosessen for å drøfte prosedyrer og utlysning.



BERGEN KOMMUNE
BYRÅDSAVDELING FOR FINANS,
KULTUR OG NÆRING

Kommunerevisjonen
Bjørns gt
Postboks 7700
5020 Bergen

BERGEN KOMMUNE Kommunerevisjonen	
Saks nr.: 2004/12346	Dok.nr.: 19
Mottatt dato:	-5. FEB. 2007
Kontor/Saksbeh.:	Kulebj. IV
Offentlig:	
Arkiv nr.:	1262

Deres ref.	Deres brev av:	Vår ref.	Emnekode	Dato
		200700522-2	SARK-1262	30. januar 2007
		FBO		

Revisjonsrapport. Lederrekruttering i Bergen kommune.

Det vises til oversendt utkast til revisjonsrapport.

Kommunaldirektøren for finans, kultur og næring har innledningsvis følgende bemerkninger til enkelte formelle beskrivelser i rapporten:

Det vises til pkt 1.3.3 (kfr også pkt 7.2 Anbefalinger, første kulepkt) "Ansettelse uten utlysning (Andre begrep som benyttes for dette er: ansettelse uten konkurranse/omplassering/omstilling/overføring/overflytting)" ...

Ordlyden i dette punktet er noe upresis og kan misforstås. I kommunens personal- og arbeidsreglement heter det i § 7: "Ansettelse uten utlysning og konkurranse". Bestemmelsen – som er en unntaksregel – gjelder ordinære ansettelser, og ikke overføringer begrunnet i fortrinnsrettigheter. Slike overføringer reguleres av særskilt lov- og regelverk.

Rapportens side 39, 1. linje bør korrigeres til at søkerliste sendes berørte fagforeninger, altså ikke som angitt "alle" fagforeninger.


Til punkt 6. 3, Konklusjon. Omorganiseringer i kommunen har som det angis i en del tilfeller utløst rettigheter til overføring fra en topplederstilling, til en annen. I så tilfelle har det ikke vært grunnlag for utlysning av den eller de aktuelle stillingene. Som hovedregel vil slike rettigheter til overføring henge sammen med at grunnpreget i den nye stillingen sammenfaller med grunnpreget i stillingen som avvikles. Selvsagt skal tillitsvalgte orienteres tidligst mulig i disse prosessene, og gis anledning til å uttale seg om slike overføringer.

Tillitsvalgtes rett til medvirkning i rekrutteringssaker er tydelig nedfelt i avtaleverk og reglement. Det er en utfordring til administrasjonene å sørge for at samhandlingen med tillitsapparatet blir ivaretatt. Bestemmelsene blir for øvrig jevnlig omtalt i rekrutteringskurs og andre sammenhenger. Dette vil for ettertiden fulgt opp ytterligere.

Med hensyn til punktet knyttet til behovet for avklaring av åremålsbestemmelsen, vises det til byråds sak om "Åremålsstilling for toppledere". Der heter det at "Åremål er et virkemiddel for å skaffe seg best mulig lederskap til enhver tid, og å sikre en viss utskifting av toppledere". Det legges i saken ikke opp til at toppledere på åremål kan eller bør utelukkes fra å søke på/konkurrere om andre topplederstillinger i kommunen, jf revisjonsrapportens pkt 7.2 Anbefalinger, andre kulepunkt, første underpunkt.

Det heter videre i sakspremissene at "Byrådet utarbeider nærmere retningslinjer for bruk av åremålsstillinger i Bergen kommune basert på overnevnte prinsipper". Problemstillingen som reises i rapportens pkt 7.2, andre kulepunkt, andre underpunkt, vil søkes avklart i tråd med dette.

Med vennlig hilsen


Elin Sjødin Drange
Kommunaldirektør


Jan Håkon Holgermes
arbeidsgiverdirektør