



UNIVERSITETET I BERGEN
Institutt for politikk og forvaltning

AORG350
Masteroppgave

Ledelse og kostnadseffektivitet i offentlig sektor:
En kvantitativ studie av norske kommuner i perioden 2016-2019

Johanne Sofie Malde

Vår / 2023

Forord

Seks år på universitetet gikk fort. Jeg hadde aldri trodd det var en mastergrad i administrasjon og organisasjonsvitenskap jeg skulle ende opp med da jeg startet på matematikkstudier høsten 2017. Denne masteroppgaven er likevel summen av alle mine studieår, som jeg ikke ville vært foruten. Til tross for to år med pandemi og uendelig antall timer foran pc-skjermen, har dette vært både innholdsrike og lærerike år. For dette er det mange som må takkes.

Først og fremst vil jeg takke min hovedveileder, professor Zuzana Murdoch (H22/V23), og biveileder, professor Benny Geys (H22/V23). Jeg setter stor pris på kunnskapen dere har bidratt med, sammen med de gode og konstruktive tilbakemeldingene jeg har fått underveis. I tillegg til deres tilgjengelighet og medmenneskelighet. Å velge dere som veiledere er et valg jeg er svært fornøyd med.

Takk til alle tilknyttet forskningsgruppen *Kunnskap, politikk og organisering* for gode og faglige relevante seminarer. I tillegg vil jeg takke mine medstudenter på Sofie Lindstrøms hus for å bidra til et fantastisk studiemiljø, samt hyggelige (og lange) lunsjpauser.

En stor takk til familien min som alltid stiller opp og for god støtte gjennom studietiden, selv om dere ikke alltid har forstått hva jeg driver med. Ironisk nok var det ledelse jeg endte opp med å studere likevel. Jeg vil også takke mine venner fra Flekkefjord og Fjellgata 7 for å bidra til hyggelige studieavbrekk, det er alltid gøy å komme hjem til dere. Ikke minst, tusen takk til Peter for å alltid stille opp med gode råd, korrekturlesing og oppmuntring. Studietiden ville på ingen måte vært like vellykket uten deg!

Johanne Sofie Malde

Bergen, 31. mai 2023

Sammendrag

Denne masteroppgaven er inspirert av en langvarig debatt om hvorvidt det er en forskjell mellom ledelse i offentlig og privat sektor. Ved å ta for meg norske kommuner og kommunedirektører, studerer jeg hvorvidt kommuner med kommunedirektører med erfaring fra privat sektor har en høyere kostnadseffektivitet, i perioden 2016-2019, sammenlignet med kommuner uten kommunedirektører med erfaring fra privat sektor. For å undersøke den potensielle innflytelsen av tidligere arbeidserfaring i privat sektor på deres prestasjoner som ledere av kommunene, utledes det hypoteser gjennom teori om sosialisering. Tatt i betraktning at offentlige og private organisasjoner skiller seg fra hverandre i form av verdier, vil det gjennom teori om sosialisering antas at mennesker som jobber i ulike sektorer tilegner seg ulike verdier. Dette er verdier som de kan ta med seg videre i en eventuell ny jobb i en annen sektor, og påvirke deres arbeid der.

For å besvare forskningsspørsmålet er studien utført med et kvantitativt forskningsdesign. Det er laget et eget datasett av offentlig informasjon om alle kommunedirektørene og kommunene, i den satte tidsperioden. Kostnadseffektivitet i kommunene er operasjonalisert gjennom tre avhengige variabler: overskudd, ROBEK, og kostnadseffektivitet i tjenesteområdene barnehage, grunnskole, og pleie og omsorg. Studiens hovedforklaringsvariabel omhandler hvorvidt kommunedirektørene har erfaring fra privat sektor eller ikke. Analysene er videre gjennomført på kommunenivå i form av en tverrsnittstudie. Samlet sett indikerer studiens resultater at kommuner med kommunedirektører med erfaring fra privat sektor ikke har en sammenheng med høyere kostnadseffektivitet i perioden 2016-2019. Det er imidlertid et funn på mannlige kommunedirektører med erfaring fra privat sektor, som har en positiv sammenheng med kommunenes overskudd – hvilket gir delvis støtte til studiens hypotese. Dette funnet åpner også opp for mulighet til videre forskning på betydningen av kommunedirektørens personlige bakgrunner og karakteristikk – som kjønn og tidligere arbeidserfaring – på kommunenes prestasjoner.

Abstract

This master thesis is inspired by the long-standing debate regarding the differences between leadership in public and private sectors. By studying Norwegian municipalities and chief municipal officers (CMOs), I aim to investigate whether municipalities with CMOs with private-sector experience has a higher efficiency, in the period 2016-2019, compared to municipalities without CMOs with private-sector experience. To investigate the potential influence of previous experience from the private sector on their performance as leaders of the municipalities, hypotheses are derived from socialisation theory. Considering that public and private organizations differ from each other in terms of values, it will according to socialisation theory be assumed that people working in different sectors acquire different sets of values. These are values that they can bring with them into the new workplace in another sector, and that can thus influence their work there.

To answer the research question, this study is conducted with a quantitative research design. Based on the public information on all the CMOs and municipalities in the respective time period, an independent data set has been developed. Efficiency in the municipalities is operationalized into three dependent variables: Profit, ROBEK, and cost efficiency in the service areas of kindergarten, primary school, and nursing and care. The study's main independent variable concerns whether the CMOs have private-sector experience or not. Furthermore, the analysis is conducted on a municipal level as a cross-sectional study. Overall, the study's results indicate that municipalities with CMOs with private-sector experience do not correlate with higher efficiency in the period 2016-2019. There is a finding concerning the male CMOs with private-sector experience, which has a positive correlation with the municipalities' profits – which gives partial support to the study's hypothesis. This finding enables an opportunity to conduct further research on the importance of CMOs personal background and characteristics – such as gender and previous work experience – and how these factors affect the municipalities' performance.

Figur- og tabelloversikt

Figur 1: Hvordan ulike ledelses- og styringsbegrep utarter seg i forskningslitteraturen (kilde: Ladegård & Vabo, 2010, pp. 16-18; egen tolkning).	18
Figur 2: Den ideelle oppgavefordelingen og relasjonen mellom politikk og forvaltning versus kommunedirektørers opplevelse av denne relasjonen (hentet fra: Jacobsen mfl., 2021, pp. 214, 222).....	29
Figur 3: Inndeling av organisasjoner etter grad av offentlighet på dimensjonene økonomisk autoritet og politisk autoritet (hentet fra: Rainey mfl., 2021, p. 63; egen oversettelse).....	43
Figur 4: Histogram av variabelen privatSHARE i prosent.....	59
Figur 5: Histogram av variabelen ROBEK i prosent.....	60
Figur 6: Histogram av variabelen Overskudd	70
Tabell 1: Avhengige variabler – Overskudd, ROBEK og costeff	52
Tabell 2: Hovedforklaringsvariabel – erfaring fra privat sektor.....	53
Tabell 3: Individuelle kontrollvariabler.....	54
Tabell 4: Utdanningsnivå blant kommunedirektører.....	54
Tabell 5: Sosialdemografiske kontrollvariabler.....	55
Tabell 6: Politiske kontrollvariabler	55
Tabell 7: Økonomiske/finansielle kontrollvariabler.....	56
Tabell 8: Korrelasjoner mellom variablene inkludert i analysen	67

Innholdsfortegnelse

1. INTRODUKSJON.....	1
1.1 Studiens relevans	3
1.2 Oppgavens oppbygning	4
2. KONTEKST	5
2.1 Kommunal organisering	5
2.2 Kommunenes funksjon og oppgaver	7
2.3 Politisk organisering	8
2.4 Administrativ organisering	9
2.5 Kommunedirektørene sin rolle	11
3. TEORETISK RAMMEVERK.....	15
3.1 Offentlig versus privat sektor	15
3.2 Konseptet ledelse	17
3.3 Offentlig ledelse	19
3.4 Kostnadseffektivitet.....	21
3.5 Sosialisering.....	22
3.6 Hypoteser.....	24
4. LITTERATURGJENNOMGANG	26
4.1 Innledning om tidligere forskning på (offentlig) ledelse	26
4.2 Forskning på kommunedirektører	27
4.2.1 Forholdet mellom politikk og administrasjon	28
4.2.2 Verdier og holdninger	30
4.2.3 Resultater og atferd	32
4.3 Kostnadseffektivitet i lokalforvaltning	34
4.3.1 Sosialdemografiske faktorer	36
4.3.2 Politiske faktorer	38
4.3.3 Økonomiske og finansielle faktorer	39

5. DATA.....	41
5.1 Skillet mellom offentlig og privat sektor.....	41
5.1.1 Offentlighet.....	42
5.2 Datasettet og datainnsamling.....	44
5.2.1 Kommunedirektørene.....	45
5.2.2 Kommunedirektørenes bakgrunn.....	47
5.2.3 Kommunedata.....	49
<i>Sosialdemografiske faktorer.....</i>	<i>49</i>
<i>Politiske faktorer.....</i>	<i>49</i>
<i>Økonomiske/finansielle faktorer.....</i>	<i>50</i>
5.3 Presentasjon av variabler.....	50
5.3.1 Avhengige variabler: overskudd, ROBEK og kostnadseffektivitet i tjenester.....	51
5.3.2 Hovedforklaringsvariabel: erfaring fra privat sektor.....	52
5.3.3 Kontrollvariabler.....	53
<i>Individuelle variabler.....</i>	<i>53</i>
<i>Kommunevariabler.....</i>	<i>55</i>
6. METODE.....	57
6.1 Tverrsnittundersøkelse.....	57
6.2 Kollapset datasett.....	58
6.3 Regresjonsmodellene.....	60
6.3.1 Lineær regresjonsmodell.....	61
6.3.2 Ordnet logistisk regresjonsmodell.....	61
6.3.3 Interaksjonsmodell for sammenligning av erfaring på tvers av kjønn.....	62
6.4 Reliabilitet og validitet.....	63
7. RESULTATER OG ANALYSE.....	66
7.1 Korrelasjoner mellom variablene.....	66
7.2 Lineær regresjonsanalyse: overskudd som avhengig variabel.....	70

7.2.1 Sammenligning av kommunedirektørens erfaring på tvers av kjønn.....	74
7.3 Lineær regresjonsanalyse: kostnadseffektivitet som avhengig variabel.....	75
7.4 Ordnet logistisk regresjonsanalyse: ROBEK som avhengig variabel	76
7.4.1 Sammenligning av kommunedirektørens erfaring på tvers av kjønn.....	77
7.5 Reversert kausalitetstrussel.....	78
8. KONKLUSJON.....	79
8.1 Studiens begrensinger.....	80
8.2 Forslag til videre forskning.....	81
LITTERATURLISTE.....	82
VEDLEGG.....	92

1. INTRODUKSJON

Utgjør lederne en forskjell i deres organisasjoner sine prestasjoner, økonomisk eller på andre måter? Dette spørsmålet har opptatt forskere som studerer både private og offentlige organisasjoner i mange tiår – og fortsetter å gjøre det til dags dato. En blomstrende akademisk litteratur har dermed undersøkt potensielle implikasjoner av ledelsestiler (f.eks. transaksjonell, transformativ eller samarbeidende ledelse; Oberfield, 2014; Van Wart, 2003; Vogel & Masal, 2015), i tillegg til ledes personlighetstrekk (f.eks. karisma, kreativitet eller fleksibilitet; Kirkpatrick & Locke, 1991; Stazyk & Davis, 2020), og karakteristikk blant ledernes personlige bakgrunn (f.eks. alder, utdanning, kjønn eller erfaring; Funk mfl., 2021). I denne masteroppgaven, tar jeg sikte på å bidra til den sistnevnte delen av litteraturen. Dette gjøres ved å undersøke den potensielle innflytelsen av offentlige ledes tidligere arbeidserfaring i privat sektor på deres prestasjoner som ledere i offentlig sektor-omgivelser.

Masteroppgavens fokus er inspirert av en langvarig debatt om hvorvidt det er forskjeller mellom ledelse i offentlig og privat sektor (Orazi mfl., 2013, p. 487; Van Wart, 2013, p. 533). En leder i en privat organisasjon vil antageligvis ha størst fokus på profitt, og organisasjonenes eksistens i seg selv (Jacobsen, 2019, p. 51). I private organisasjoner måles ofte prestasjonene utfra deres kostnadseffektivitet og gjennom markedet de befinner seg i (Hooijberg & Choi, 2001, p. 405). Offentlige ledere skal, på sin side, realisere andre verdier som ikke kun sentrerer seg rundt inntjening og profitt (Dixit, 1997; 2002), da de blir vurdert utfra hvorvidt de oppnår sine mål (Røiseland & Vabo, 2016, p. 142). Samtidig skal også offentlige ledere utnytte sine ressurser på en mest mulig optimal måte, til fordel for innbyggerne (Narbón-Perpiñá & De Witte, 2018a). Fremtredenen av ideer fra New Public Management (NPM) har nemlig gjort at organisasjoner i offentlig sektor møter et stadig økende krav om høyere kostnadseffektivitet i tjenesteproduksjonen (Lane & Wallis, 2009, pp. 102-103). Derfor kan de verdien ledere med erfaring fra privat sektor tar med seg inn i offentlig sektor ha en gunstig funksjon for en offentlig organisasjon. Det vil si at etter å ha blitt sosialisert inn i et miljø som legger mye mer vekt på kostnadseffektivitet, profitt og «bunnlinjen», kan de ta med seg (en del av) denne erfaringen når de starter som leder i offentlig sektor. Av den grunn kan det tenkes at ledere med erfaring fra privat sektor har en betydning for hvordan de leder sin offentlige organisasjon, sammenlignet med ledere uten den erfaringen.

Blant de offentlige lederne i Norge, har jeg valgt å ta for meg kommunedirektører.¹ En grunn til å studere kommunedirektører er den økte innflytelsen de har fått gjennom den såkalte «timeglassmodellen» (Christensen mfl., 2021, p. 168). Med denne strukturen foregår informasjonsutvekslingen mellom det politiske og administrative stort sett gjennom ordfører og kommunedirektør. Dette medfører at kommunedirektøren, som administrativ leder av lokalforvaltningen, har mer makt både for hvordan saker blir fremlagt for kommunestyret og hvordan politiske vedtak gjennomføres. Kommunedirektører er også tildelt betydelig beslutningsmyndighet hva angår kommunenes budsjett, økonomi og ressursbruk (Fiva mfl., 2021a, p. 599). Dette gjør at kommunedirektøren har betydelig innflytelse – og kan derfor holdes ansvarlig for – den økonomiske balansen i kommunen. Av den grunn ville det vært interessant å se om – og i hvilken grad – å ha en kommunedirektør med erfaring fra privat sektor påvirker kostnadseffektivitet i kommunen, sammenlignet med situasjonen hvor kommunedirektører ikke har den samme erfaringen. Jeg stiller derfor følgende forskningsspørsmål:

Hvorvidt har kommuner med kommunedirektører med erfaring fra privat sektor høyere kostnadseffektivitet i perioden 2016-2019, sammenlignet med kommuner uten kommunedirektører med erfaring fra privat sektor?

Oppgaven vil altså ha en avgrensning til tidsperioden 2016-2019. Denne tidsperioden representerer perioden for det forrige kommunestyrevalget. Dette medfører at masteroppgaven blir mer tidsaktuell, sammen med mest mulig ferdigstilt data om kommunene. Samtidig ble det gjennomført store endringer i kommunestrukturen fra 1. januar 2020, da kommunereformen formelt trådte i kraft (Regjeringen, n.d.-b). Dermed ville det komplisert datainnsamlingen betraktelig ved å inkludere senere år, ettersom det ble gjennomført mange sammenslåinger.² Ved starten av tidsperioden i 2016, var det 428 kommuner i Norge, men det vil kun samles inn data fra 426 kommuner. Dette er fordi Bergen og Oslo kommuner bortfaller på grunn av deres parlamentariske styringssystem, hvilket innebærer at de ikke har kommunedirektører (Christensen mfl., 2021, p. 169).

¹ Kommunedirektøren er den øverste lederen for kommunens samlede administrasjon – også kalt «rådmann» og «administrasjonssjef». Stillingstittelen «kommunedirektør» ble innført for å sikre en kjønnsnøytral tittel i forbindelse med utarbeidelsen av den nye kommuneloven av 2018, som trådte i kraft 1. januar 2020 (NOU 2016: 4, p. 19). Selv om denne tittelen ikke var i bruk i løpet av min analyseperiode (2016-2019, se kommende avsnitt), vil jeg bruke den gjennom hele masteroppgaven for å opprettholde en kjønnsnøytral henvisning.

² Det er 11 kommuner som gjennomgikk sammenslåinger i 2017 og 2018. De er en del av dataene hver for seg før sammenslåingen og som én felleskommune etter sammenslåingen. Jeg skal diskutere dette mer detaljert i datakapittelet.

1.1 Studiens relevans

Etter å ha introdusert masteroppgavens fokus og forskningsspørsmål, er det nå vesentlig å påpeke studiens relevans, samt den bakenforliggende motivasjonen for å undersøke dette temaet nøyere. Med studiens relevans sikter jeg til masteroppgavens sosiale og teoretiske relevans.

Sosial relevans refererer til det sosiale og politiske fenomenet, som påvirker mennesker, og som jeg ønsker å fremme en større forståelse for (Lehnert mfl., 2007, p. 27). Studiens sosiale relevans bygger på en motivasjon for at mennesker skal få et større innblikk i hva offentlig ledelse innebærer og offentlige ledere sin rolle i samfunnet. Hvem som tar valgene på vegne av innbyggerne er sentralt, fordi deres valg vil påvirke og legge føringer for hvordan innbyggerne lever sine liv. Eksempelvis vil hvem som er sentralbanksjef – med sin bakgrunn, kunnskap og ferdigheter – ha betydning for offentlighetens og innbyggernes personlige økonomi som den utad ansvarlige for styringsrenta. Dette gjelder også i kommunene. Hvem som er kommunedirektør og leder den administrative forvaltningen kan ha en innvirkning på de velferdstilbudene som tilbys. Dersom en kommunedirektør i stor grad vektlegger et forslag om å legge ned en nærscole og dette blir politisk vedtatt, kan dette føre til at flere skoleelever mister sitt tilbud og får lengre reisevei. Det får altså en direkte innvirkning på innbyggernes liv.

Som nevnt fikk også fokuset på kostnadseffektivitet en større plass i offentlig sektor ved innføring av NPM-inspirerte reformer. Kostnadseffektivitet i offentlig sektor handler om å kunne utnytte de ressursene organisasjonen har tilgjengelig på en mest mulig optimal måte. Hvordan ledere av offentlige organisasjoner, som kommunedirektører, optimaliserer sine tilgjengelige ressurser er også viktig for allmennheten. Kostnadseffektiviteten i kommunene angår innbyggernes egne penger og tjenester, og det er kommunedirektøren som forvalter disse ressursene. Ved å undersøke hvordan kommunedirektører utøver ledelse, tatt i betraktning deres tidligere arbeidserfaring, vil dermed gjøre min masteroppgave sosialt relevant.

Teoretisk relevans viser til studien min sin analytiske verdi, samt hvorvidt den bidrar til å gi innsikt og utvikle kunnskapen innenfor fagfeltet jeg ønsker å undersøke (Lehnert mfl., 2007, p. 22). Selv om ledelse i aller høyeste grad har blitt studert tidligere, har mye forskning på ledelse tatt utgangspunkt i ledelse i privat sektor (Hesmert mfl., 2022, p. 1). Ledelse i offentlig sektor har dermed blitt utelatt i store deler av ledelsesforskningen, og av den grunn er det fra en akademisk side lite man faktisk vet om offentlig ledelse. Min studie kan bidra til denne debatten

ved å se på om kommuner oppnår andre resultater med kommunedirektør med erfaring fra privat sektor, sammenlignet med kommuner uten kommunedirektør med denne erfaringen.

Forståelsen av hva offentlig ledelse er og innebærer har gått gjennom mye forandring. Dette gjelder både sosialt, politisk og teoretisk. Offentlig sektor har, i likhet med samfunnet rundt, utviklet seg til å bli ytterligere komplisert ved å finne nye måter å organisere sine oppgaver på (Getha-Taylor mfl., 2011, s. i86). Noe som kan medføre en utvidelse av offentlige ledere sin rolle og offentlig ledelse. Behovet for å forske mer på offentlig ledelse gjør derfor min masteroppgave både teoretisk og empirisk relevant.

1.2 Oppgavens oppbygning

Masteroppgaven består av åtte kapitler. Første kapittel er en introduksjon av studiens tema med forskningsspørsmål og relevans. Andre kapittel er en beskrivelse av kommunedirektørens kontekst om kommunenes oppbygning og organisering, sammen med kommunedirektørens oppgaver og ansvarsområder. I tredje kapittel presenterer jeg studiens teoretiske rammeverk. Først med beskrivelser av skillene mellom offentlig og privat sektor, etterfulgt av redegjørelser av de sentrale konseptene ledelse, offentlig ledelse og kostnadseffektivitet. Til slutt skal teori om sosialisering bli presentert. Her vil også studiens hypoteser legges frem. Fjerde kapittel er en litteraturgjennomgang. Her gir jeg et overblikk over forskningsfeltet om administrative ledere og kostnadseffektivitet i lokalforvaltning. Studiens data skal presenteres i kapittel fem. Kapittel seks tar for seg studiens metodologi og hvilken metode som er anvendt. Deretter, i kapittel syv, skal resultatene fra de ulike regresjonsanalysene presenteres, samt analyseres opp mot masteroppgavens teori og hypoteser. Avslutningsvis skal studiens forskningsspørsmål bli besvart, etterfulgt av en gjennomgang av studiens begrensninger og redegjørelser av forslag til videre forskning.

2. KONTEKST

Konteksten til offentlige ledere er viktig for å forstå hvordan de utøver ledelse (Van Wart, 2003, p. 215). Av den grunn må man forstå omgivelsene til kommunedirektørene og kommunene for å forstå rammene de utøver ledelse i. Derfor vil jeg først redegjøre for den kommunale organiseringen i Norge. Det vil si hvordan styring og forvaltning foregår, hva det innebærer og hvorfor det er organisert på denne måten. Deretter skal jeg ta for meg kommunenes funksjon i samfunnet og hvilke oppgaver de har. Videre vil jeg gå inn på den interne organiseringen i kommunene. Først ved å beskrive den politiske organiseringen, hovedsakelig formannskapsmodellen, som de aller fleste kommunene er organisert etter – i tillegg til ordførernes rolle her. Deretter følger en del om den administrative organiseringen i kommunene, som beskriver administrasjonens sektorinndeling i etater med hver sin etatsjef og deres oppgaver. Til slutt vil jeg gå mer i detalj omkring kommunedirektørens rolle i kommunene. Herunder kommunedirektørens oppgaver, ansvarsområder og innflytelse hva angår kommunenes økonomi og budsjettarbeid.

2.1 Kommunal organisering

Styring og forvaltning i Norge organiseres på tre nivå: statlig, regionalt og lokalt (Baldersheim mfl., 2017, p. 197). Her vil det rettes fokus på den lokale forvaltninga, nemlig kommunen. Med en kommune, menes en offentlig myndighet som videre har tre kjennetegn (Fiva mfl., 2021b, p. 14). Den første er at kommunen har ansvaret for et *geografisk* avgrenset område, som er innenfor nasjonalstatens grenser. For det andre har kommunen ansvaret for løsningen av én eller flere *offentlige oppgaver*. Og til slutt, styres kommunen av *lokalbefolkningen* gjennom et direkte demokrati eller ved lokalvalg av representanter til en forsamling. Det vil si at kommunene er subnasjonale organisasjoner som løser offentlige oppgaver gjennom et lokalt demokrati. Dette gjør de norske kommunene til statsbærende kommuner, da de er gjort til bærebjelker i velferdsstaten (Baldersheim & Smith, 2011, pp. 9-10). Kommunenes sentrale rolle i samfunnet fører også til at problemstillinger angående virksomheten av kommunene ofte er i fokus innenfor den nasjonale politikken.

Det har opp gjennom årene vært flere diskusjoner om hvordan den kommunale organiseringen skal være på lokalt nivå, da antall kommuner har variert over tid (Regjeringen, n.d.-a). På det meste har det vært 747 kommuner i Norge, tilbake på 1930-tallet. I ettertid har det vært flere nedskjæringer og geografiske endringer, hvor det innenfor min valgte tidsperiode var gått ned

til 428 kommuner.³ I Kommuneproposisjonen 2015 (Prop. 95 S (2013-2014)) viser tall fra 2014 at kommunene i gjennomsnitt hadde i underkant av 12.000 innbyggere. Utover dette var det betydelige variasjoner mellom kommunene i innbyggertall, med Utsira som den minste kommunen med rett i overkant av 200 innbyggere og Oslo som den største med over 600.000 innbyggere. Samtidig hadde over halvparten av kommunene under 5000 innbyggere (p. 23). Dette er, i en europeisk kontekst, hverken store eller små kommuner, men på en annen side må norske kommuner gjennomføre langt flere oppgaver sammenlignet med andre europeiske land (Prop. 95 S (2013-2014), p. 24). De store variasjonene blant kommunenes befolkningsstørrelse er i stor grad det som har vært gjenstand for debatt ved diskusjon av kommunesammenslåinger.

Et ideelt demokratisk system tilfredsstillende kriteriene innbyggereffektivitet og systemkapasitet (Hansen, 2011, p. 76). Innbyggereffektivitet refererer til hvorvidt innbyggerne i kommunen har mulighet til å påvirke eller ha kontroll over de politiske beslutningene. Kriteriet om systemkapasitet handler om de lokale myndighetene klarer å håndtere utfordringene de står overfor og tilfredsstillende innbyggernes preferanser. Dersom de kommunale enhetene er store, forventes det at systemkapasiteten øker, fordi de vil ha en større kapasitet i møte med preferansene blant borgerne. Ved mindre kommunale enheter med lavere populasjon, forventes det at innbyggereffektiviteten øker, da dette åpner for et mer direkte engasjement ved politiske beslutningsprosesser. Dermed går disse kriteriene på bekostning av hverandre og utgjør et motsetningsforhold (Hansen, 2011, p. 76). Disse kriteriene vil derfor påvirkes av territoriale endringer blant kommunene (Baldersheim mfl., 2017, p. 209), ettersom balansegangen mellom dem innebærer å ivareta kommunenes kapasitet, så vel som å opprettholde lokaldemokratiet og det lokale selvstyret (Prop. 95 S (2013-2014), pp. 29-30).

Sentralt i kommuneorganiseringen er nettopp prinsippet om lokalt selvstyre – også kalt kommunalt selvstyre (Baldersheim & Smith, 2011, p. 9). Det lokale selvstyret handler om en grunnleggende styringsrett over egen virksomhet, samt retten og muligheten for kommunene til å selv ta på seg forpliktelser (NOU 2016: 4, p. 54). Lokalt selvstyre inneholder altså flere verdier. Den første er frihet som påpeker kommunenes autonomi fra overordnet myndighet til å tilpasse løsninger til lokale behov (Fimreite & Grindheim, 2007, p. 117). Den andre er en deltakelsesverdi som betyr at folket kan delta eller bli representert i kommuners politiske beslutninger – altså, lokaldemokratiet. Den neste verdien, effektivitet, er viktig da en nærhet til innbyggerne med lokalt tilpasset problemløsning medfører en mer effektiv tjenestelevering

³ Antall kommuner har imidlertid endret seg igjen da kommunereformen reduserte antallet til 356 kommuner fra 1. januar 2020 (Regjeringen, n.d.-a).

(Fimreite & Grindheim, 2007, p. 118). Til slutt har man likhetsverdien som innebærer at alle innbyggere skal oppleve en likhet i tjenesteleveringen. Særlig ved tjenester som involverer en sterk regulering av staten – som skolesektoren. De som leder kommunene må dermed balansere det å la seg styre av nasjonale myndigheter, samt holde på den autonomien de har krav på ved å ikke la seg overstyre av andre instanser.

2.2 Kommunenes funksjon og oppgaver

Verdiene nevnt over kan oppsummeres ved at norske kommuner kan kategoriseres som generalistkommuner (Christensen mfl., 2021, pp. 147-148). Det vil si at de skal ivareta et bredt spekter av offentlige tjenester innenfor kommunens geografiske territorium, i tillegg til at alle kommuner skal kunne ivareta samme funksjon. Derav forventes det at små kommuner, som Utsira og Røst, og store kommuner, som Trondheim og Stavanger, skal klare å levere like gode tjenester, samt utøve samme funksjon – til tross for ulikheter på flere områder. Kommunene i Norge omtales gjerne som velferdskommuner, fordi de produserer og er ansvarlige for en rekke sentrale velferdstjenester (Vabo, 2014, p. 158). I tillegg har de en negativt avgrenset kompetanse, hvilket betyr at kommunene står fritt til å påta seg andre oppgaver ved siden av de lovpålagte oppgavene, så fremt det ikke er tillagt et annet styringsnivå (Christensen mfl., 2021, p. 154). Den negativt avgrensede kompetansen har hatt en historisk betydning både for kommunene selv, men også for utviklingen av velferdsstaten. Istedenfor å kun implementere nasjonale planer, har kommunene ofte tatt ansvar for utviklingen av sosiale velferdsordninger – som senere ble til nasjonale velferdsordninger (Fimreite & Grindheim, 2007, p. 120). Samtidig har dette ført til at kommunene har fått en større oppgaveportefølje, ettersom en velferdsstat baserer seg på universelle ordninger til hele befolkningen (Kuhnle & Kildal, 2018, p. 17).

Generelt har kommunene svært mange oppgaver og ansvarsområder innenfor velferdsordningene, deriblant grunnskole, barnehagetilbud, primærhelsetjeneste, pleie- og omsorgstjenester, og sosialhjelp (Vabo, 2014, p. 158). Dette gjør at kommunene spiller en viktig rolle i det norske samfunnet. Nordmenn er stort sett i kontakt med kommunene i alle faser av livet – ikke bare som tjenesteleverandør, men også som arbeidsgiver (Fiva mfl., 2021b, p. 13). Kommunene sysselsetter nemlig omkring 20 prosent av den yrkesaktive befolkningen. Det brede oppgaveomfanget til kommunene fører også store utgifter i årsbudsjettene. For å finansiere tjenestene baserer kommunesektoren seg primært på tre kilder (Fiva mfl., 2021b, pp. 64-66). Statlige overføringer utgjør her den største delen av finansieringen, etterfulgt av kommunale skatter på inntekter og formue, mens den tredje kilden er brukerbetaling – altså

avgifter og gebyrer i forbindelse med kjøp av kommunale tjenester. En stor del av de statlige overføringene er i form av rammetilskudd (Christensen mfl., 2021, p. 159). Det vil si at kommunene selv bestemmer hvordan de ønsker å forvalte sine ressurser. Bruk av rammetilskudd i den kommunale oppgavefinansieringen gir kommunene i tillegg et insentiv til å drive kostnadseffektiv tjenesteproduksjon, fordi de selv kan beholde eventuelle innsparte midler – som en følge av effektiv drift (NOU 2016: 4, p. 52).

2.3 Politisk organisering

Kommunene er politiske institusjoner, og vil ikke eksistere uten politikken og politikerne (Offerdal, 1999, p. 8). Kommunene er etablert i henhold til prinsippet om representativt demokrati, hvilket betyr at kommunene styres av folkevalgte representanter for innbyggerne (Baldersheim mfl., 2017, p. 198). Representantene utgjør medlemmer i et kommunestyre som er direkte valgt hvert fjerde år, med hele kommunen som valgkrets (Fimreite & Grindheim, 2007, p. 129). Antall representanter varierer etter kommunenes populasjon, men har et minimumsantall fastsatt i lov basert på innbyggertall (Kommuneloven, 1992, §7).⁴ Kommunestyret er kommunenes øverste organ og skal treffe vedtak, i tillegg til å kunne delegerer myndighet til andre kommunale organer (§6).

Den vanligste formen for å organisere politiske styring i norske kommuner er etter formannskapsmodellen (Christensen mfl., 2021, p. 163). Modellen innebærer at det dannes et formannskap og utgjør kommunens utøvende politiske organ – som både velges og består av representantene i kommunestyret. Et viktig prinsipp ved valg av formannskap er at det skal være en proporsjonal representasjon som følger mandatfordelingen i kommunestyret – det må speile kommunestyrets sammensetning av partier eller grupper (p. 164). Dette prinsippet uttrykker samtidig politiske beslutningsorganer sin konsensusorientering som står sentralt i norske kommuner. Det er videre ordførerne som leder kommunestyret (Christensen mfl., 2021, p. 167). Et alternativ til formannskapsmodellen er en parlamentarisk modell (Christensen mfl., 2007, pp. 173-174). I den parlamentariske modellen velges et kommuneråd som utgår fra kommunestyrets flertall og blir en form for «regjering» i kommunen som er avhengig av kommunestyrets tillit og er ansvarlig for kommunens utøvende funksjon. Ordningen med en egen administrasjonssjef bortfaller derfor her, fordi hvert medlem i kommunerådet har ansvaret

⁴ I denne oppgaven er kommuneloven av 1992 gjeldende, ettersom kommuneloven av 2018 ikke trådte i kraft før 1. januar 2020.

for administrasjonen i en bestemt sektor eller et politikkområde. I dag er det kun Oslo og Bergen kommuner som har en parlamentarisk styringsmodell (Christensen mfl., 2021, p. 165).

Ordfører (og varaordfører) velges av kommunestyret blant medlemmene i formannskapet for hele valgperioden (Kommuneloven, 1992, §9). Ordføreren er kommunens rettslige representant, i tillegg til å ha møte- og talerett i alle kommunale organer – bortsett fra kommuneråd med underliggende organer. Den som er ordfører kan ha en avgjørende innflytelse på politiske beslutninger i kommunen med en egen dobbeltstemme ved lik stemmefordeling når vedtak skal treffes (Kommuneloven, 1992, §35-1). Foruten om dette har norske ordførere en relativt begrenset myndighet, som mer eller mindre en tilrettelegger for politiske løsninger og formidler mellom ulike grupper i kommunestyret – selv om dette medfører noe innflytelse (Christensen mfl., 2021, p. 167). Ordføreren i en formannskapsmodell er dessuten et bindeledd til den administrative delen i kommunen. I en parlamentarisk styringsmodell har ordføreren imidlertid en mer anonym rolle, men har for øvrig de samme arbeidsoppgavene som andre ordførere (Fiva mfl., 2021b, p. 133).

2.4 Administrativ organisering

I tillegg til å være politiske institusjoner, er kommunene politisk-administrative enheter. Den administrative delen av kommunalforvaltningen har hatt en sterk vekst de siste 50 årene, der det i 1971 var over hundre kommuner uten en administrasjonssjef, til tross for organisering etter formannskapsmodell (Christensen mfl., 2007, p. 174). De kommunale administrasjonene har siden ekspandert, til og med i de minste kommunene. Nå finner man ikke like store forskjeller mellom store og små kommuner målt per innbygger i det gjennomsnittlige antall kommunalt ansatte i en administrativ stilling (Christensen mfl., 2007, p. 175). I tillegg gjør oppfylging av nasjonale standarder og likhetsnormer at man finner større og dyrere administrasjoner i små kommuner enn det som er gjennomsnittet. Samtidig har det vist seg at dette gjelder for de største kommunene også. Bakgrunnen for at det skal være en egen lokal administrasjon, bunner i at beslutningsgrunnlaget i kommunene skal være lekmannsskjønnet. Det vil si at avgjørelsene skal treffes av medborgere som innehar den lokale kunnskapen og ikke kun være basert på standardiserte normer (p. 174).

Utvidelsen av kommuneadministrasjonene har videre ført til flere underliggende etater med hver sine etatssjefer som inngår i administrasjonssjefens stab (Christensen mfl., 2007, p. 178). Kommunene velger i stor grad selv hvordan de skal organisere det administrative (Blair & Janousek, 2014, p. 487), men vanligvis er dette gjort ved spesialiserte etater basert på

sektoravdelingene som tilsvarer de ulike politiske utvalgene – en sektormodell (Fimreite & Grindheim, 2007, p. 131). Dette kan være hver sine sektoravdelinger for eksempelvis utdanning, helse og omsorg, og kultur. Hovedoppgaven til administrasjonen er å gjennomføre saksforberedelse til saker som skal tas opp i det politiske organet, i tillegg til å påse at politiske vedtak blir satt ut i livet og implementert. På den administrative siden i kommunene er det likevel ikke de administrativt ansatte som utfører hovedtyngden av den kommunale aktiviteten (Fimreite & Grindheim, 2007, p. 132). Det er i kommunens tjenesteproduksjon, under etatene igjen, hvor man finner de fleste kommunalt ansatte i institusjonene og virksomhetene.

I politisk-administrative enheter er det et klart ideal om at det skal være et tydelig skille mellom politikk og administrasjon (Jacobsen, 1997, p. 27). Et slikt dikotomisk skille bygger på at politikken og administrasjonen skal befinne seg i ulike sfærer med sine respektive ansvar og oppgaver. Hensikten er, på den ene siden, å fristille politikerne til å delegere myndighet over på en administrasjon. Dermed trenger ikke folkevalgte å oppta seg med administrative detaljer og det blir lettere for dem å plassere ansvaret der det skal være, samt at det blir vanskeligere for administrasjonen å få direkte innblanding i politikken (p. 26). På den andre siden, vil administrasjonen bli fristilt fra det politiske. For selv om de administrativt ansatte skal være lydør overfor de folkevalgte, skal de ha rom for å utføre sine oppgaver uten for mye politisk innblanding. Dette skillet sto også sterkt ved forarbeidet til kommuneloven av 1992 (Jacobsen, 1997, p. 32).

Denne politisk-administrative relasjonen i norske kommuner illustreres med den såkalte timeglassmodellen (Lo & Vabo, 2020, p. 64). Modellen går ut på å samle administrasjonen under én sjef, slik at kontakten mellom det politiske og administrative sentrerer rundt administrasjonssjefen. Dette har i senere tid utviklet seg til at kommunikasjonen mellom sfærene foregår hovedsakelig mellom politisk og administrativ leder (Lo & Vabo, 2020, p. 72). Bakgrunnen for dette var å tydeliggjøre rollefordelingen mellom politikk og administrasjon, hvilket var et svar på at forholdet ikke var tydelig nok på 1980-tallet. Oppfatningen var da at kommunepolitikere hadde blitt mindre sentrale i kommunene, samt at administrasjonen var for dominerende (p. 73).

2.5 Kommunedirektørene sin rolle

Kommuneloven (1992, §22) presiserer at hver kommune skal ansette en kommunedirektør og det er kommunestyret som skal ansette kommunedirektøren.⁵ De bestemmer selv om ansettelsen skal fast eller på åremål med minst seks år (§24). Kommunedirektørens oppgaver og myndighet beskrives i §23 i kommuneloven (1992). Kommunedirektøren skal være øverste leder for kommunens samlede administrasjon innenfor de rammene som følger av lov og kommunestyret fastsetter. Det er videre kommunedirektøren sitt ansvar å påse at saker som legges fram for politikerne er forsvarlig utredet og at de politiske vedtakene blir implementert. Det er altså vedkommende sitt ansvar å sørge for at administrasjonen drives i samsvar med de gjeldende lover, forskrifter og andre overordnede instruksjoner.

Kommunedirektøren har også møte- og talerett i alle kommunale folkevalgte organer, bortsett fra kontrollutvalget (Kommuneloven, 1992, §23). Dette kan være personlig eller ved en av sine underordnede. I tillegg kan folkevalgte organer gi kommunedirektøren beslutningsmyndighet i saker som ikke er av prinsipiell betydning, med mindre kommunestyret har bestemt noe annet. Dette ble ansett som en nødvendighet for å avlaste de politiske organene, men det er likevel uklart hva som innebærer at en sak er prinsipiell og er stort sett opp til de enkelte kommunestyrene (NOU 2016: 4, p. 88). Videre kan kommunedirektøren, etter §24, også tildeles myndighet til å både opprette og nedlegge stillinger, samt treffe avgjørelser i personalsaker (Kommuneloven, 1992). Kommunedirektørene har altså en betydelig rolle i den daglige driften av kommunene.

Tidligere var kommunedirektøren særlig ansvarlig for økonomiforvaltningen i kommunen (Fiva mfl., 2021b, p. 131). Rollen til kommunedirektøren ble imidlertid utvidet med kommuneloven av 1992, med mer fokus på både saksforberedelser og -ledelse, sammen med ansvar for samordning og effektivitet i administrasjonen. Kommunedirektøren representerer administrasjonen og står ansvarlig for det administrasjonen gjør overfor de folkevalgte (NOU 2016: 4, p. 89). Det er dette som reflekteres i timeglassmodellen, med et kontaktpunkt mellom administrasjon og politikere for å holde dem atskilt (Bjørnå, 2021, p. 5). Modellen illustrerer dermed at kommunedirektøren har totalt lederansvar for saksforberedelse og innstillinger til de politiske beslutningene som skal tas.

⁵ Kommuneloven av 1992 bruker betegnelsen «administrasjonssjef» og har gjerne blitt omtalt som «rådmann». Som nevnt over vil jeg bruke betegnelsen «kommunedirektør» for å opprettholde en kjønnsnøytral henvisning.

I Norge har kommuneadministrasjonen relativt mye formell makt overfor ordføreren (Baldersheim mfl., 2017, p. 199). At kommunedirektøren holder på sin faglige integritet er vesentlig, da vedkommende har i oppgave å komme med faglige råd til – samt bistå – de folkevalgte. Administrasjonens makt bunner imidlertid i hvordan deres synspunkt og råd fremlegges (Bjørnå, 2021, p. 5). De kan påvirke hva som er interessant for politikerne å arbeide med, hva slags løsninger som bør velges og hva som iverksettes. Dermed har de påvirkningskraft i alle deler av kommunens beslutningsprosess. I tillegg veier disse innvendingene tungt, ettersom administrasjonen har en kompetanse som gjør dem mektige ved å være en del av en profesjonell kultur (Bjørnå, 2021, pp. 12-13; Jacobsen, 1997, p. 116). Dette kan sette administrasjonen i en overlegen situasjon overfor politikerne, fordi de har et slags monopol på en viss avansert kunnskap og spesialkompetanse som de folkevalgte ikke har. Timeglassmodellen medfører dermed at kommunedirektøren, som leder av lokalforvaltningen, har mer makt (Christensen mfl., 2021, p. 168).

Den administrative innflytelsen spiller også en rolle innenfor det økonomiske området i kommunene (Bjørnå, 2021, p. 12). Det vil eksempelvis være en makt dersom kommunedirektøren – eller noen i vedkommende sin stab – har høy teknisk kompetanse om budsjetter, samt kunnskap om den ønskelige politikken på nasjonalt nivå og hvordan den nasjonale politikken kan utnyttes for å forbedre kommunens økonomiske situasjon. Kommuneloven (1992, kapittel 8) legger i stor grad føringer for hva årsbudsjetter og økonomiplaner skal inneholde og hvordan de skal behandles. Det legges derimot lite føringer for hvordan kommunene organiserer arbeidet med budsjettet før det fremlegges i kommunestyret. Man kan imidlertid skille mellom tre ulike måter å organisere budsjettprosessene i norske kommuner: fragmentert, sentralisert administrativ, og sentralisert politisk (Fiva mfl., 2021b, p. 166). Budsjettprosedyrene varierer fra kommune til kommune, og det har skjedd endringer over tid, men det er likevel påfallende mange kommuner som benytter seg av en sentralisert administrativ prosess etter ikrafttredelsen av kommuneloven av 1992. I 2016, ved starten av denne studiens tidsperiode, benyttet nærmere 80 prosent av kommunene denne budsjettprosessen (Fiva mfl., 2021b, p. 167). Det vil si at det er kommunedirektøren som legger fram et samordnet budsjettforslag for året til behandling i politiske utvalg – før budsjettet går videre til formannskapet og kommunestyret. Kommunedirektører blir altså tildelt en betydelig beslutningsmyndighet hva angår kommunenes budsjett og økonomi (Fiva mfl., 2021a, p. 599).

Ifølge kommuneloven plikter norske kommuner seg til å ha et balansert budsjett (Geys mfl., 2017, p. 47). Dersom dette ikke blir oppfylt, vil den ytterste konsekvensen for kommunene være å miste kontrollen over årsbudsjettet, låneopptak og langsiktige leieavtaler til sentrale myndigheter. Det vil si at de havner i register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK), hvorpå kommunene havner under statlig kontroll (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022). Kommuner registrert i ROBEK skal videre fastsette en tiltaksplan som sikrer at deres økonomi kommer i balanse. Kommunes hovedindikator for økonomisk balanse er deres netto driftsresultat, også omtalt som overskudd (Kommunal- og regionaldepartementet, 2013, p. 16). Netto driftsresultat er driftsoverskuddet etter renter og avdrag er betalt og gir uttrykk for hva kommunene kan disponere til andre investeringer. For å sikre en bærekraftig økonomi og effektiv ressursbruk, må kommunenes netto driftsresultat være positivt over tid. Anbefalingen fra KS (kommunesektorens organisasjon) er derfor å ha et netto driftsresultat på 2 prosent (Fiva mfl., 2021b, p. 165). Et overskudd høyere enn anbefalingen vil gi kommunene større økonomisk handlefrihet.

Kommunenes økonomiske situasjon har ikke bare konsekvenser for kommunen, den kan også ha en direkte innvirkning på kommunedirektøren (Geys mfl., 2017, p. 47). Siden kommunedirektørene er sentrale i budsjettutforming er evalueringen av deres resultater tett knyttet til dette. Det er vanlig at kommunene utformer en ledelseskontrakt med kommunedirektøren som inneholder en beskrivelse av lokalmyndighetenes hovedmål (Fiva mfl., 2021a, p. 599). I tillegg oppretter mange kommuner en egen komité for å foreta en årlig eller toårig vurdering av kommunedirektøren sine prestasjoner med utgangspunkt i ledelseskontrakten. I disse kontraktene påpekes ofte økonomiske resultater som et av de store evalueringskriteriene (Geys mfl., 2017, p. 48). Som nevnt, er de lovpålagt å overholde et balansert budsjett. Dermed vil et klart mål for kommunedirektørene være å opprettholde de ønskelige budsjettresultatene, sammen med KS sin anbefaling om 2 prosent overskudd. Av den grunn evalueres kommunedirektører ofte etter kommunens netto driftsresultat. Vurderingene utført av den lokale komiteen brukes videre for å avgjøre en eventuell lønnsøkning – eller en kontraktsforlengelse for kommunedirektører ansatt på åremål (Geys mfl., 2017, p. 49). En negativ vurdering, eksempelvis et negativt netto driftsresultat, vil ikke automatisk medføre oppsigelse. Likevel fører det ofte til at kommunedirektørene trekker seg fra stillingen, men mye mediedekning tyder på at dette ikke er helt frivillig i mange tilfeller. Kommunenes netto driftsresultater får med andre ord direkte konsekvenser for kommunedirektørene, enten ved at

de får bedre lønninger eller (frivillig) trekker seg. Dette gjør at det er et tilstedeværende insentiv for dem å bry seg om budsjettet og kostnadseffektiviteten.

De økonomiske variablene netto driftsresultat, ROBEK og kostnadseffektivitet som er nevnt over her, vil være svært sentrale i min empiriske analyse. Kommunedirektørene har en innflytelse på alle disse variablene, særlig i forbindelse med budsjettarbeidet. Samtidig har kommunene også et insentiv til å bry seg om dem, fordi eventuelle innsparte midler fra rammefinansieringen kan gå til andre saker eller tiltak som kommunene selv anser som viktige. I tillegg til at det kan få direkte konsekvenser for kommunedirektørene selv. Derav vil netto driftsresultat, ROBEK og kostnadseffektivitet i tjenesteproduksjon være relevante som avhengige variabler i min empiriske analyse.

3. TEORETISK RAMMEVERK

Formålet med masteroppgaven er å undersøke om tidligere erfaring blant offentlige ledere utgjør en forskjell på organisasjonenes prestasjoner. Ved å ta utgangspunkt i norske kommuner og kommunedirektører, ønsker jeg å finne ut om tidligere erfaring fra privat sektor blant kommunedirektører har en sammenheng med høyere kostnadseffektivitet i kommuner, i perioden 2016-2019. Mitt teoretiske rammeverk vil starte med en redegjørelse av forskjeller mellom organisasjoner i offentlig og privat sektor, hva som kjennetegner de i form av verdier og mål, sammen med fokus på de ulike sektorene sitt forhold til kostnadseffektivitet og insentiver. Deretter vil jeg gjøre rede for studiens sentrale konsepter. Først vil jeg ta opp konseptet *ledelse* generelt, om hva det innebærer og konseptets utvikling. Etter det går jeg nærmere inn på hvordan jeg definerer konseptene *offentlig ledelse* og *kostnadseffektivitet*. I tillegg til skal det legges fram teori om *sosialisering* og hvordan dette kan forklare hvorvidt kommunedirektørers tidligere arbeidserfaring kan påvirke kommunens kostnadseffektivitet. Avslutningsvis vil studiens hypoteser fremlegges.

3.1 Offentlig versus privat sektor

Ifølge Rainey mfl. (2021, p. 38) eksisterer det en uenighet omkring hvorvidt organisasjoner i offentlig og privat sektor skiller seg fra hverandre. På den ene siden har forskjellene blitt bagatellisert som irrelevante, mens det på den andre siden har vært et større ønske om å anerkjenne det særegne ved offentlige organisasjoner. Faglitteratur innen blant annet sosiologi og psykologi har hatt en tendens til å skjære alle typer organisasjoner over med en kam og argumentert for at mennesker som arbeider innenfor ulike sektorer møter samme utfordringer (Byrkjeflot, 2008, p. 6; Rainey mfl., 2021, p. 5). Litteratur fra statsvitenskap er på sin side nøye på å fremstille forskjellene mellom det offentlige byråkratiet og private bedrifter som signifikante, hvorpå fagfeltet offentlig administrasjon er i stor grad basert på distinksjonene offentlig/privat og administrasjon/politikk (Byrkjeflot, 2008, p. 6). Innenfor økonomi har også forskjellene blitt poengtert, men ofte handler dette om fraværet av markedet (Rainey, 2014, p. 7). Noe som gjerne oppfølges med en konklusjon om at markedsfraværet gjør offentlige organisasjoner mindre kostnadseffektive.

Offentlige organisasjoner befinner seg i et tettere nettverk av regler og reguleringer som legger føringer for hvordan organisasjonen drives (Hesmert mfl., 2022, p. 1). I tillegg har de en innvirkning på implementering av politikk, samt håndhevelser av lover. Offentlige organisasjoners direkte tilknytning til det politiske blir ofte presisert. Dette er fordi verdiene de

skal realisere dreier seg om likhet, rettferdighet og deliberasjon (Jacobsen, 2019, p. 51). Dette skiller seg fra private organisasjoner ettersom deres verdier ofte omhandler maksimering av profitt, hvilket gjør deres måloppnåelse lettere å måle og evaluere i form av økonomiske utfall (Hooijberg & Choi, 2001, p. 405). Målene til offentlige organisasjoner er derimot mer tvetydige og de har vanligvis flere mål de må oppnå samtidig. Disse ulike målene og verdiene gjenspeiles videre i oppgavene som utføres av offentlige og private organisasjoner, hvilket også har en innvirkning på hvem som ønsker å jobbe i offentlig sektor (Dixit, 2002, p. 697).

På grunn av ulike mål og verdier har organisasjoner i ulike sektorer forskjellige måter å motivere sine ansatte på. Dixit (1997, p. 378) viser blant annet til at organisasjoner i ulike sektorer opererer med ulike former for insentiver. I private organisasjoner tas det gjerne i bruk en markedsbasert målestokk ved bruk av insentiver. Det vil si at de kan basere sine insentiver på ansattes eller organisasjonens økonomiske resultater. Ettersom private organisasjoner ofte har profittmaksimering som en sentral verdi, brukes penger/lønn som insentiv og belønning for oppnådd atferd – som for eksempel å øke profitten (Lee mfl., 2021, p. 183).

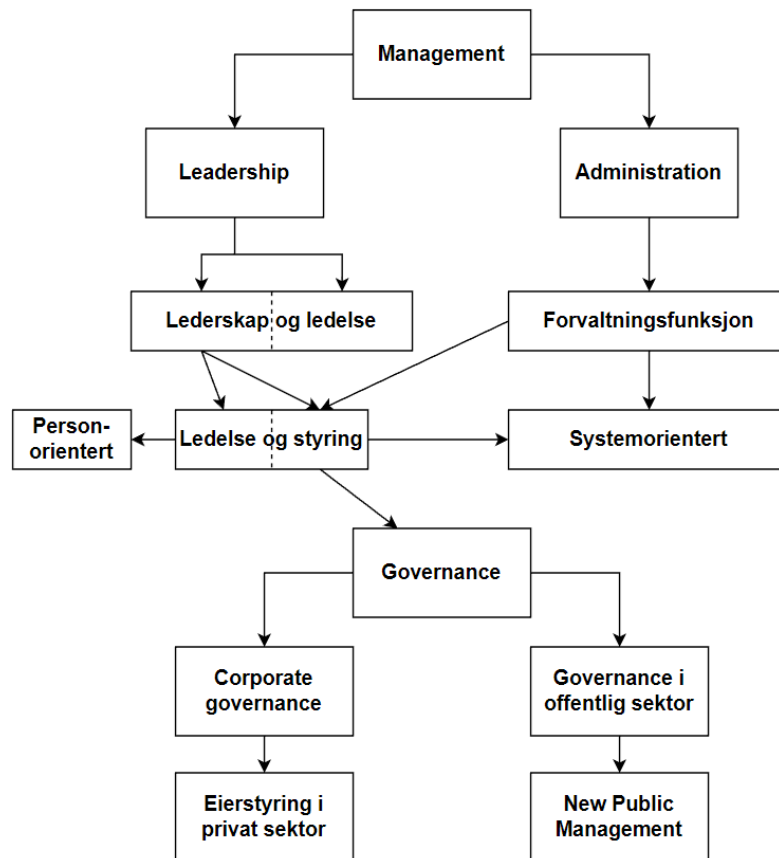
Siden offentlige organisasjoner utfører andre typer oppgaver vil ikke økonomiske utfall gi samme form for insentiv, fordi deres resultater er vanskeligere å måle (Dixit, 2002, p. 697). Ansatte i offentlig sektor setter andre motiver høyere, som jobbsikkerhet og kvaliteten på offentlige tjenester – hvilket kan føre til at folk søker seg til offentlig sektor i utgangspunktet (Lee mfl., 2021, p. 185). Det kan videre hevdes at offentlige organisasjoner har en fordel over de private ved at de ofte sørger for tjenester til for eksempel funksjonshemmede. Dermed kan offentlige ansattes egen medfølelse være stor nok motivasjon i seg selv, hvorpå det ikke er behov for ytterligere insentiver (Dixit, 1997, p. 378). Likevel er det mangel på insentiver som ofte er et argument for hvorfor offentlige organisasjoner presterer dårlig og er lite kostnadseffektive (Rainey mfl., 2021, pp. 7, 38).

Tankegangen om at private organisasjoner er mer effektive og presterer bedre, har ført til en økt privatisering av offentlige organisasjoner og tjenester. Orazi mfl. (2013, pp. 491-492) finner dog at offentlige ledere sjeldnere er opptatt av høy lønn, og motiveres heller av å være til nytte for samfunnet. I tillegg viser undersøkelsene til Jacobsen (2019, pp. 144-146) at offentlige ledere vektlegger sin rolle som ressursfordeler. Dette skiller seg fra private ledere, som gjerne drives av makt, og er mer fokusert på kostnadseffektivitet (Hooijberg & Choi, 2001, p. 405).

3.2 Konseptet ledelse

Ledelse som begrep blir brukt på mange ulike måter, men innebærer ofte analysering av for eksempel styring, organisering, kommunikasjon, og evaluering av effektivitet (Rainey mfl., 2021, p. 5). Til tross for sin lange forskningstradisjon, samt sin stadige ikke-akademiske relevans, er det imidlertid særs lite konsensus om hva ledelse faktisk innebærer (’t Hart & Uhr, 2008, p. 1). Burns hevdet at ledelse var et av de mest observerte samt minst forståtte fenomenene i verden (sitert i Van Wart, 2003, p. 215). Mye av dette kan skyldes at ledelsesforskningen møter på problemer allerede ved definisjonen, fordi konseptet er svært tvetydig (Thomas, 2003, p. 164). Selv ordene man bruker til å definere ledelse, som ofte innebærer for eksempel «makt» og «innflytelse», lar seg vanskelig definere. I tillegg har ledelse ofte en dobbel betydning; det blir brukt til å beskrive både menneskene som utøver ledelse og aktivitetene de utøver i egenskap av å være ledere (Strand, 2007, p. 17).

Konseptets utvikling er svært intrikat (se figur 1 under for egen tolkning av dette) der de ulike begrepene i stor grad går over i hverandre, men har likevel ulike betydninger (Ladegård & Vabo, 2010, p. 17). I internasjonal forskningslitteratur er distinksjonen mellom ulike begreper vært gjenstand for diskusjon, men vanligvis brukes de tre engelske begrepene: «leadership», «administration» og «management». Sistnevnte, management, omfatter som regel de to andre begrepene. Administration, som direkte oversettes til administrasjon på norsk, henviser til en forvaltningsfunksjon, mens leadership oversettes til både ledelse og lederskap. Begge disse benyttes ofte om hverandre. Samtidig blir lederskap oppfattet som et overordnet begrep for ledelse *og* styring. Styring er tett knyttet opp til administrasjon og handler om å korrigere avvik, mens ledelse omhandler å få folk til å gjøre de riktige tingene med håndtering av unntak (Sørhaug, 2010, p. 71). Lederskap faller i utgangspunktet mellom disse, med elementer fra dem begge.



Figur 1: Hvordan ulike ledelses- og styringsbegrep utarter seg i forskningslitteraturen (kilde: Ladegård & Vabo, 2010, pp. 16-18; egen tolkning).

Skillet mellom ledelse og styring er ofte ganske uklart. Styring brukes gjerne for å analysere ledelse (Rainey mfl., 2021, p. 5), men i svært mange sammenhenger oppfattes ledelse og styring som synonyme – med en dynamisk relasjon (Ladegård & Vabo, 2010, p. 16). Det er imidlertid viktige skiller her. Styring har en forvaltningsfunksjon, hvilket gjør det mer systemorientert (p. 18). Styring foregår altså sentralt og utøves indirekte gjennom formelle strukturer, samt formaliserte prosedyrer og rutiner (Røvik, 2007, p. 146). Ledelse tolkes heller som mer direkte der lederen bruker dialog i relasjonen mellom ansatte og leder for å påvirke atferden, fremfor å kun skape en ramme rundt. Derav er ledelse mer personorientert, men vel så viktig er at lederen selv må ha en legitim autoritet for at de ansatte skal la seg påvirke (Ladegård & Vabo, 2010, p. 18).

Et nyere begrep i forskningslitteraturen om ledelse er «governance» (Ladegård & Vabo, 2010, p. 17). Direkte oversatt til norsk betyr dette styring, men som likevel omfavner mange fenomener. I tillegg har det ulike betydninger på tvers av samfunnssektorer. Ulike former for

governance benyttes blant annet i offentlig og privat sektor – henholdsvis New Public Management og eierstyring (p. 17).

Selznick (1957, pp. 22-24) påpeker at ledelse er en form for arbeid som gjøres for å møte behovene i en sosial situasjon. For å forstå ledelse er man derfor også avhengig av å forstå den sosiale konstruksjonen rundt. Samtidig trenger ikke ledelse kun defineres av hva mennesker i høytstående posisjoner gjør. Helt enkelt kan *ledelse* forstås som en type atferd en person utviser for å oppnå noe (Jacobsen, 2019, p. 30). Det kan altså beskrives som en funksjon eller prosess, helt uavhengig av posisjon i en formell struktur. I praksis kan derfor alle utøve ledelse, selv om de ikke er ledere, mens en *leder* refererer til en person i en posisjon – en formell stilling. Man kan dermed skille mellom *formell* og *uformell* ledelse. Førstnevnte omhandler ledelse som utøves fra en lederposisjon, mens sistnevnte innebærer utøvelse av ledelse som ikke befinner seg i en lederposisjon (Jacobsen, 2019, p. 31). I dette tilfellet vil formell ledelse være i fokus.

3.3 Offentlig ledelse

Som nevnt i introduksjonen er det lite forskning på ledelse i offentlig sektor, sammenlignet med privat sektor. Selv om temaet har fått økt interesse de siste tiårene, er konseptet *offentlig ledelse* fortsatt diffust (Vogel & Masal, 2015, p. 1166), da mye forskning innebærer anvendelse av teorier om privat ledelse på ledere i offentlig sektor (Hooijberg & Choi, 2001, p. 403). Byrkjeflot (2010) hevder at innføring av tiltak som for eksempel baserer seg på NPM – som innebærer at offentlige organisasjoner henter inspirasjon og ideer fra privat sektor (Ladegård & Vabo, 2010, p. 33) – har medført en større vektlegging av individuell og personrelatert ledelse (Byrkjeflot, 2010, p. 236). Dette kan tolkes dithen at det har fremkommet en økt tilstedeværelse av ledelse i offentlig sektor, med mer fokus på profesjonell ledelse (Røvik, 2007, p. 34).

Offentlig ledelse kan betraktes som ledelse som utøves i en politisk kontekst (Hansen, 2021, p. 69). 't Hart og Uhr (2008) beskriver imidlertid offentlig ledelse som en overordnet betegnelse for aktører som driver ledelse i den offentlige sfæren, og kan videre deles inn i tre kategorier: politisk-, administrativ-, og samfunnsledelse. De som driver politisk ledelse leder politiske partier (p. 3), mens samfunnsledelse innebærer ledere som befinner seg i det sivile samfunnet – for eksempel ledere av interesseorganisasjoner (p. 8). Administrative ledere er byråkrater som utøver administrativ ledelse og leder offentlige organisasjoner (pp. 5-6). Det er gjerne disse som har blitt utelatt fra forskning. Van Wart (2003, pp. 215-216) påpeker muligheten for at forskere som ønsker å studere offentlig ledelse, ofte har fokusert på relaterte temaer istedenfor.

Som for eksempel politiske ledere. I denne masteroppgaven vil allikevel administrative toppledere være i fokus.

Administrativ ledelse kan bredt defineres som mennesker – med de medfølgende prosessene – som leder, administrerer og veileder offentlige organisasjoner (Van Wart, 2013, p. 521). Denne definisjonen fokuserer hovedsakelig på de tekniske aspektene ved politikkutvikling, men har ikke et utelukkende fokus på ledelse på toppnivå. Administrativ ledelse kan videre forstås som tilrettelegging av nødvendig verktøy, ressurser og kompetanse for å oppnå organisatoriske mål, som har en høyere kompleksitet ved seg i offentlig sektor (Orazi mfl., 2013, p. 491). Administrativ ledelse har nemlig et iboende dilemma: de skal tjene deres politiske ledere, den demokratiske prosessen og deres innbyggere som klienter; i tillegg forventes det at administrative ledere skal lede store, komplekse offentlige organisasjoner samtidig (’t Hart & Uhr, 2008, p. 5). Sentralt innenfor administrativ ledelse er derfor å kunne skille det politiske fra det administrative. Selv der administrativ ledelse har liten påvirkning på politikkutforming, har de stor kontroll over *hvordan* politikken implementeres (pp. 6-7). Administrative ledere kan bestemme hvem som skal bli hørt når politikken oversettes til en administrativ praksis. Offentlig ansatte generelt har derav muligheten til å påvirke politikken omkring produksjon av offentlige tjenester, både som produsenter og forbrukere av dem. Dette er en mulighet ansatte og ledere i privat sektor ikke har, da de ikke kan påvirke politikken på samme måte og er stort sett forbrukere av offentlige tjenester (Geys mfl., 2021, p. 3).

I denne masteroppgaven skal det handle om kommunedirektører og om måten de utøver ledelse på har en sammenheng med kommunens kostnadseffektivitet. Derfor vil administrativ ledelse her utøves av en *formell* leder, ved at vedkommende er i en formell stilling eller ledelsesposisjon. I tillegg vil de ha en *forvaltningsfunksjon*. Det vil si at det innebærer en form for styring, eller en indirekte form for ledelse, gjennom rutiner og prosedyrer. Videre må forvaltningsfunksjonen skje i en *offentlig* organisasjon, da det ikke automatisk utelukker ledere i privat sektor. Til slutt må administrativ ledelse ha en *nær tilknytning til politikken*, fordi å være leder i en offentlig organisasjon ikke nødvendigvis betyr at det er en nær tilknytning til politikken. Det må i stor grad være mulig å påvirke politikken – både i utforming og implementering. For eksempel kan det tenkes at en rektor ved en offentlig skole først og fremst implementerer politikk og har heller kontakt med kommunens skolesjef – noen i kommunedirektørens stab. Kommunedirektører passer inn i alt dette, først ved at de er formelle ledere som fast ansatte i kommunen. De har en forvaltningsfunksjon, da mye av det kommunedirektøren og hans eller hennes stab gjør er nemlig bestemt gjennom kommuneloven.

Noe som medfører at det er rutiner og prosedyrer tilstede. I tillegg utøver de ledelse i en offentlig organisasjon – kommunen, som attpåtil er et politisk-administrativt system. Hvilket gir dem en nær tilknytning til det politiske som en følge av timeglassmodellen. Dette kan derfor tolkes dit at kommunedirektører utøver administrativ ledelse.

3.4 Kostnadseffektivitet

En vanlig måte å evaluere en organisasjons prestasjoner på, er å evaluere dens effektivitet (Røiseland & Vabo, 2016, p. 141). Det finnes flere former for effektivitet, men man kan hovedsakelig skille mellom to typer effektivitet (Christensen mfl., 2007, p. 188). På engelsk er dette *effectiveness* og *efficiency*. Førstnevnte referer til mål og grad av måloppnåelse, mens sistnevnte knytter seg til midler og hvordan målene oppnås. Det er imidlertid den siste formen for effektivitet (*efficiency*) det vil dreie seg om her, som omhandler hvorvidt tjenester produseres på den minst kostnadskrevende måten (p. 188).

Ulike former for effektivitet skiller seg fra hverandre utfra hvilke kriterier man evaluerer etter (Vedung, 2006, p. 400). Er man opptatt av de innholdsmessige kriteriene, for eksempel hvorvidt en organisasjons mål er oppnådd, snakker man om *effectiveness*. Det er denne formen for effektivitet som vanligvis blir knyttet opp til driften av kommunene (Christensen mfl., 2007, p. 188). I denne oppgaven er jeg derimot opptatt av å evaluere kommunenes resultater i henhold til de økonomiske kriteriene som kostnader og produksjon, dermed vil jeg fokusere på *efficiency* – eller *kostnadseffektivitet* (Vedung, 2006, p. 400). *Kostnadseffektivitet*, eller produktivitet, kan betraktes som en teknisk form for effektivitet og omhandler fravær av sløsing med produksjonsfaktorer, samt bruk av teknisk rasjonell teknologi (Røiseland & Vabo, 2016, p. 141). *Kostnadseffektivitet* handler om at lokalforvaltningen «gjør tingene riktig», eller nærmere bestemt at de offentlige tjenestene produseres til lavest mulig kostnad. Dette skiller seg fra den andre formen for effektivitet som fokuserer på innholdsmessige kriterier, eller «å gjøre de riktige tingene».

I både privat og offentlig sektor eksisterer det krav til at tjenester skal produseres på en effektiv måte, men det er likevel utfordringer knyttet til kostnadseffektivitet som mål på kommuners prestasjoner og resultater (NOU 2016: 3, p. 32). Ved kostnadseffektivitet som ideal forutsetter det at målene er satt, samt de viktigste ressursene og metodene er tilgjengelige, for å oppnå dem (Selznick, 1957, p. 135). Problemet er derfor å sammenfatte tilgjengelige midler til kjente mål. Noe man gjerne oppfatter står mer i samsvar med private organisasjoner, fordi de kan bruke markedskreftene som en målestokk for deres resultater. Å sammenfatte mål og midler er ofte

vanskeligere i offentlig sektor. Dette gjelder særlig i henhold til målene, siden mål i offentlige organisasjoner er uklare og vage som et resultat av politiske kompromisser som kan ha mange fasetter ved seg (Røiseland & Vabo, 2016, p. 144). Produktivitetskommisjonens andre rapport påpeker nettopp at begrenset konkurranse, mange og komplekse mål, samt at offentlige tjenester ikke omsettes i et fritt marked, kan være grunner til at en økning i kostnadseffektivitet er fraværende i offentlig sektor (NOU 2016: 3, p. 32). Kommisjonens rapport viste også til at andre organisatoriske forhold, samt arbeidsavtaler og lønssystemer kan legge en begrensning for å produsere tjenester mer ressurseffektivt.

Det er samtidig gode grunner til å bruke økonomiske kriterier og kostnadseffektivitet for å evaluere kommunenes resultater. For det første viser Vedung (2006, p. 406) til at offentlige institusjoner kan gjøre feil og ikke oppnår sine mål, hvilket kan medføre at man ikke får en effekt å måle. Dermed kan kostnadseffektivitet være en bedre, metrisk målestokk for resultater. For det andre forplikter ikke kommunene bare å utføre sin funksjon som tjenesteleverandør, de er også pålagt å gjøre dette med et balansert budsjett (Kommuneloven, 1992, §48). For det tredje har ideer fra NPM som omhandler større fokus på ressursbruk fått større innpass i offentlig sektor. Det gjør kostnadseffektivitet til et relevant mål for offentlige organisasjoner. Til slutt, som det fremgår i kontekstkapittelet, evalueres kommunedirektørene etter om kommunen går i overskudd eller ikke. Dermed har både kommunene og kommunedirektørene insentiver for å fokusere på ressursbruk, samt drive organisasjonen kostnadseffektivt.

I tillegg presiseres det i litteraturen at ledelse er en viktig faktor for kostnadseffektiviteten til offentlige organisasjoner (Van Wart, 2003, p. 214; Vogel & Masal, 2015, p. 1166). Dette understreker viktigheten av å forske på offentlig ledelse i utgangspunktet, men gir også en grunn til å bruke kostnadseffektivitet som evalueringsstandard for å bedre forstå offentlig ledelse.

3.5 Sosialisering

Hvorvidt påvirker kommunedirektørens tidligere arbeidserfaring kommunenes kostnadseffektivitet? Et sentralt aspekt i denne studien er om det har en innvirkning på kostnadseffektiviteten i offentlige organisasjoner hvis deres ledere beveger seg fra en kontekst til en annen. Særlig relevant her vil av den grunn være den såkalte *sosialiseringshypotesen* (Jacobsen, 2019, p. 51). Sosialiseringshypotesen viser til at verdier kan formes på arbeidsplassen, slik at mennesker over tid vil tilegne seg de verdiene som er dominante i organisasjonen eller sektoren. Med andre ord forventes det ifølge denne hypotesen at ledere med lang ansiennitet i ulike sektorer eller organisasjoner, vil ha stadig forskjellige verdier fra

hverandre. Knyttet opp til tematikken i oppgaven betyr dette at kommunedirektører med arbeidserfaring kun fra offentlig sektor, vil være mer tilpasset de verdier som allerede befinner seg i kommunen de er ledere av. En kommunedirektør med arbeidserfaring fra privat sektor vil muligens ha et annet sett med verdier, da andre verdier antakelig har vært mer dominerende i den organisasjonen han/hun har vært ansatt i – eventuelt leder av. Dette kan påvirke hans/hennes arbeid i offentlig sektor etter vedkommende kommer over fra privat sektor.

Sosialisering kan beskrives som prosessen hvor et individ tilpasser seg de verdiene, atferd og kunnskapen som trengs for å bli et fullverdig organisasjonsmedlem (Cable & Parsons, 2001, p. 2). Sosialisering er derfor vesentlig for organisasjoner, fordi det sikrer kontinuiteten av organisasjonens sentrale verdier og normer, i tillegg til å gi nye ansatte et rammeverk for hvordan de skal respondere til hendelser i deres arbeidsmiljø samt forholde seg til andre ansatte. Sosialisering starter vanligvis med en gang en person slutter seg til organisasjonen (Hatmaker, 2015, p. 1147). Dette er tidspunktet nye ansatte antakeligvis er lettest å forme og gir dermed en mulighet for organisasjonen til å påvirke deres verdier. At verdiene og målene til en ansatt samsvarer med organisasjonens er avgjørende for organisasjonen sine prestasjoner, da de ansatte vil både trives og prestere bedre (Kjeldsen & Jacobsen, 2013, p. 899). Ifølge Hatmaker (2015, p. 1147) har undersøkelser vist at et fokus på sosialisering i private bedrifter har blant annet ført til økt verdikongruens mellom organisasjon og ansatt, men har fremdeles til gode å bli undersøkt i større grad blant organisasjoner i offentlig sektor.

Ved organisatorisk sosialisering er individet selv svært viktig, fordi forskjeller hos individer vil påvirke hvordan sosialiseringsprosessen tolkes (Chao mfl., 1994, p. 731). Individer tar med seg erfaringer og kunnskap fra sine tidligere erfaringer sammen med andre individuelle faktorer inn i sin nye organisasjon (Hatmaker, 2015, p. 1149). Nye organisasjonsmedlemmer ankommer en organisasjon med varierende grad av erfaringer, trening og kjennskap til organisasjonen eller jobben. Hvordan de kommer i kontakt med sine nye kolleger og deres atferd ved relasjonsbygging vil til dels være formet av hva de kan eller vet når de starter sosialiseringsprosessen (p. 1150). Individer vil ha tilegnet seg noen verdier allerede før de ankommer organisasjonen basert på sine tidligere erfaringer (Cable & Parsons, 2001, p. 8).

Ettersom det vil være ulike mål og verdier blant organisasjonene i offentlig og privat sektor, vil også hensikten med sosialiseringsprosessen være forskjellig. For private organisasjoner vil sosialiseringen i mange tilfeller konsentrere seg omkring markedsrelaterte mål og verdier, fordi private organisasjoners overlevelse avhenger av profitt (Kjeldsen & Jacobsen, 2013, p. 904). I offentlige organisasjoner vil sosialiseringen handle om å innprente offentlige tjenesteverdier og

skape en offentlig tjenesteidentitet (Hatmaker, 2015, p. 1147). I offentlig sektor vil det i større grad forventes fra nyankomne å vise lojalitet og plikt troskap til offentlighetens interesser. Dette er et viktig middel for å opprettholde legitimiteten til offentlige organisasjoner overfor politikere og resten av offentligheten, ettersom legitimitet sikrer overlevelse (Kjeldsen & Jacobsen, 2013, p. 904). Dermed kan det forventes at offentlige organisasjoner vil innprente offentlige verdier inn i identiteten til offentlig ansatte, som igjen skal sørge for at de utvikler en offentlig tjenestemotivasjon (p. 904).

Det kan likevel argumenteres for at sosialiseringsprosessen for kommunedirektører fra privat til offentlig sektor ikke trenger å være fullt så krevende. Offentlig sektor, inkludert kommunene, har de siste tiårene hatt et større fokus på å lære fra private organisasjoner gjennom NPM-tiltak (Røvik, 2007, p. 34). Deriblant økt fokus på kostnadseffektivitet. Norsk offentlig sektor har ikke omfavnet NPM i sin helhet, men en rekke tiltak har blitt innført etter inspirasjon fra denne reformbevegelsen. Dette gjorde at verdier som vanligvis er assosiert med privat sektor fikk en plass i offentlige organisasjoner (Christensen mfl., 2018, p. 136). Selv om offentlige ledere ikke har som verdi eller hovedoppgave å fokusere mest på profitt og kostnadseffektive løsninger, skal de fortsatt utnytte sine ressurser på en mest mulig optimal måte (NOU 2016: 3, p. 32). Sett dette, sammen med et ønske om å gjøre offentlige organisasjoner mer kostnadseffektive som private organisasjoner gjennom NPM-reformer, kan det tenkes at ledere med erfaring fra privat sektor har en gunstig funksjon for offentlige organisasjoner.

3.6 Hypoteser

Ledere og ansatte som går fra privat til offentlig sektor vil i tråd med sosialiseringshypotesen ha et større fokus på kostnadseffektivitet og organisasjonens økonomiske utfall. I det store bildet vil det nok uansett være vesentlige forskjeller mellom offentlige og private organisasjoner, selv om offentlig sektor har latt seg inspirere av private organisasjoner. En sentral dimensjon innenfor NPM er nettopp å gjøre tjenesteproduksjon mer kostnadseffektiv. Selv om kommunedirektøren må sosialiseres inn i relasjonen med det politiske, kan det argumenteres for at med større innflytelse av NPM-ideer i offentlig sektor medfører at offentlige organisasjoner har større behov for ledere med fokus på andre verdier.

Samtidig viser det seg at kommunene ofte opererer med resultatorienterte insentiver som medfølger belønninger i form av lønnsøkninger. En slik setting vil mest sannsynlig en kommunedirektør som kommer fra privat sektor ha mer erfaring med, og vil være sosialisert inn i de verdiene som baserer seg på slike insentiver. Dette er relevant, fordi det viser seg at

flere kommuner evaluerer sine kommunedirektører på bakgrunn av kommunenes økonomiske prestasjoner. I tillegg kan det å ha fokus på profitt være vesentlig for kommunene, ettersom dårlig økonomistyring kan føre til registrering i ROBEK og høyere overskudd vil gi dem økt økonomisk handlefrihet. Kommunedirektører med tidligere arbeidserfaring fra privat sektor kan dermed ha en sammenheng med kommunenes kostnadseffektivitet. På bakgrunn av dette stilles følgende hypotese:

H1: Kommunedirektørers tidligere arbeidserfaring fra privat sektor har en sammenheng med kommunens kostnadseffektivitet.

På samme måte som offentlig sektor har sett til privat sektor for å bli mer kostnadseffektive i tjenesteproduksjonen, har private organisasjoner også blitt inspirert av offentlig sektor. Dette har i stor grad skjedd gjennom det som kalles Corporate Social Responsibility (CSR), som innebærer at private organisasjoner som skal ha mer fokus på kollektive goder, samt mål som skal gagne offentligheten (Røvik, 2007, pp. 203-204). CSR kommer til uttrykk i for eksempel å gi tilbake til lokalsamfunnet, mer fokus på klima og miljø eller hjelpe folk inn i arbeidslivet. Dette medfører at private organisasjoner ikke kun har maksimering av profitt som mål, men også tar til seg noen av verdiene som er mer vanlig å se i offentlige organisasjoner.

Det kan derfor argumenteres for at sektorene har blitt såpass like etter en større fremtreden av CSR i privat sektor, at en kommunedirektør som kommer fra en privat organisasjon ikke vil utgjøre en så stor forskjell for kommunenes kostnadseffektivitet. Dette kan medføre at sosialiseringprosessen blir mindre krevende enn først antatt for både kommunedirektør og kommunen, fordi vedkommende allerede vil være innforstått med og sosialisert inn i lignende verdier som er tilstede i offentlige organisasjoner. Den relevante nullhypotesen vil derfor være:

H0: Kommunedirektørers tidligere arbeidserfaring fra privat sektor har ingen sammenheng med kommunens kostnadseffektivitet.

4. LITTERATURGJENNOMGANG

Målet med litteraturgjennomgangen vil primært være å gjøre meg opp en kunnskapsstatus på forskningsfeltet for å få et overblikk av hva som allerede eksisterer av forskning, samt sette min egen studie i en større kontekst (Bukve, 2021, pp. 206-207; Knopf, 2006, p. 127). Litteraturgjennomgangen vil derfor først være en innledning om hvordan tidligere forskningslitteratur har forholdt seg til fenomenet ledelse – både generelt og i offentlig sektor. Deretter vil jeg ta for meg sentrale temaer innen forskning på kommunedirektører og administrative ledere. Til slutt skal jeg redegjøre for forskning på kostnadseffektivitet i lokalforvaltning, sammen med hvilke faktorer som har vært viktige ved måling av dette. Det vil være både internasjonal og nasjonal forskningslitteratur som skal presenteres, og settes opp mot hverandre.

4.1 Innledning om tidligere forskning på (offentlig) ledelse

Forskning på ledelse har en lang tradisjon og kan dateres tilbake til 1800-tallet (Van Wart, 2003, pp. 216-217). Litteraturen innenfor ledelse består av flere dominante temaer, der ledelse har blitt forsket på fra flere tilnærminger og fagdisipliner. Men, ledelse som forskningstema fikk økt oppmerksomhet på 1980-tallet, hvor både ledere og ledelse i større grad ble fremhevet som en kritisk faktor ved forbedring av organisasjoners prestasjoner (Strand, 2007, p. 14). At ledelse oppfattes som et sosialt viktig fenomen er en grunn til å studere ledelse i seg selv, hevder Strand (2007, p. 15), sammen med at spørsmål rundt ledelse gjerne har blitt unnveket i norsk samfunnsforskning. Å studere ledere og ledelse aktualiserer sentrale temaer i blant annet statsvitenskap og organisasjonsteori, da det retter seg mot forholdet mellom individ og organisasjon.

All den tid som er brukt på forskning på ledelse, har fokuset vært på ledelse og ledere i privat sektor (Orazi mfl., 2013, p. 487). Offentlig ledelse har de siste tiårene fått større plass i forskningslitteraturen som et eget forskningsfelt, men ligger fortsatt langt bak sammenlignet med forskning på privat ledelse (Hesmert mfl., 2022, p. 2). Mye av det som eksisterer av studier om offentlig ledelse er i tillegg svært fragmentert og mangler fokus (Rainey mfl., 2021, p. 6). Dette gjør at det fortsatt stilles spørsmål om hvorvidt de faktisk skiller seg fra hverandre, fordi det er en mangel på fokusert og systematisk forskning. Samtidig har oppfatningen om at konteksten til offentlige ledere er «kontrollert» av reguleringer og politiske ledere, gjort at offentlig ledelse har fått lite oppmerksomhet (Orazi mfl., 2013, p. 488). Forskning på særegne

trekk ved offentlige organisasjoner førte imidlertid til at flere forskere fikk øynene opp for ledelse i offentlig sektor.

Forskere har blitt kritisert for å anvende generelle ledelsesteorier på offentlige organisasjoner samt lederne deres (Hooijberg & Choi, 2001, p. 403). Getha-Taylor mfl. (2011, p. i84) hevder at mye forskning på *offentlig* ledelse i for stor grad har anvendt teorier som i utgangspunktet er utarbeidet for ledelse i privat sektor. Forskere bør, derimot, heller utforske hva som egentlig inngår i offentlig ledelse – og utvikle teorier derfra. På den måten mener de at offentlig ledelse vil få større aksept som et eget forskningsfelt innenfor offentlig administrasjon, som lenge har blitt ignorert (Getha-Taylor mfl., 2011, p. i85). Dette gjelder særlig med hensyn til den unike posisjonen offentlige ledere befinner seg i, da det forventes at de skal forholde seg til både det politiske og administrative. Det er dette som kjennetegner offentlig ledelse sitt iboende dilemma (’t Hart & Uhr, 2008, p. 5).

Viktigheten av ledelse i offentlige organisasjoner har fått stadig mer anerkjennelse i litteraturen (Wright & Pandey, 2010, pp. 75-76). Likevel har ledelsesteorier blitt brukt til å komme med pessimistiske påstander om hvorvidt ledelse har en betydning i offentlig sektor. Herunder, at ledere i private organisasjoner er mer effektive enn i offentlige organisasjoner. I motsetning til denne kritikken, viser flere studier at offentlige organisasjoner presterer bedre enn mange først antar (Rainey mfl., 2021, pp. 7-8). Flere undersøkelser finner det attpåtil vanskelig å vise at organisasjoner i privat sektor presterer bedre enn organisasjoner i offentlig sektor. Crosby og Bryson (2018, p. 1269) mener alle ledere har et særskilt ansvar til å ta hele offentligheten i betraktning når de utøver sin makt, både i og utenfor organisasjonen deres. De understreker videre at dette ansvaret er ekstra viktig for offentlig ledere, da de i økende grad arbeider utenfor sine organisatoriske og sektorielle grenser med komplekse oppgaver, som for eksempel miljø- og klimavernsaker.

4.2 Forskning på kommunedirektører

Kommunedirektører kan betraktes som administrative ledere. Jeg vil i denne delen av litteraturgjennomgangen ta for meg sentrale temaer i forskningslitteraturen om administrative ledere generelt, men også litteratur om kommunedirektørene mer spesifikt. Litteratur om administrative ledere omhandler i stor grad deres rolleforståelse, og hvordan de bør handle overfor sine politiske ledere. Noe av det mest sentrale her vil dermed være forholdet mellom politikk og administrasjon. Distinksjonen politikk-administrasjon handler om oppgavefordeling og hvordan man organiserer forholdet mellom de ulike partene. Dette er svært

relevant i politisk-administrative system som kommuner. Videre følger en redegjørelse av litteratur om forskning på administrative lederes verdier og holdninger. Administrative ledere, og ansatte, opererer med et sett verdier for at de selv skal forstå og opprettholde sin rolle i politisk-administrative system. Samtidig kan dette føre til krysspess for den administrative lederen, som kan sette dem i vanskelige posisjoner. Det siste temaet her vil dreie seg om administrative lederes resultater og atferd. Litteraturen her omhandler mer om hvilken atferd kommunedirektørene velger i ulike oppgaver, samt konsekvensene av atferden de velger.

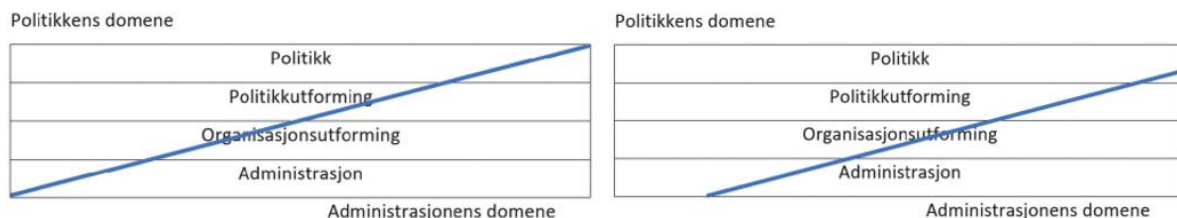
4.2.1 Forholdet mellom politikk og administrasjon

Et sentralt tema i forskningslitteraturen på administrative ledere internasjonalt, omhandler forholdet mellom politikk og forvaltning, hvilket ifølge Svava (2001) ligger i hjertet av praktiseringen av offentlig forvaltning. Den tradisjonelle tilnærmingen til forholdet mellom politikk og administrasjon er at politikere skal bestemme politikken innhold og ta de overordnede beslutningene (Svava, 2001, p. 177). Administrasjonen skal, på sin side, utføre selve jobben sammen med idealet om at den skal drives nøytralt og lojalt til de folkevalgte. Politikerne er dessuten avhengig av administrasjonens kompetanse. Dette temaet er sentralt i norsk forskning også, da kommunene er en arena der det politiske møter det administrative og skal jobbe sammen – men med ulike funksjoner (Bjørnå, 2021, pp. 1-2). Med kommuneloven av 1992 skulle dette skillet tydeliggjøres i kommunene ved å innføre den overnevnte timeglassmodellen (Lo & Vabo, 2020, p. 64).

Litteraturen om forholdet mellom politisk og administrativ ledelse handler i stor grad om disse ulike rollene, men også om hvordan samhandlingen deres kan organiseres (Lo & Røiseland, 2021, pp. 270-271). Basert på hvor stort skillet er mellom politikk og administrasjon, samt rangeringen av politikk kontra administrasjon, finnes det tre modeller som er idealer for å organisere relasjonen på. En av de er *rolleskille-modellen* (the separate roles model), som innebærer at politikk og administrasjon tilhører to separate sfærer, der administrasjonen er underordnet politikerne (Mouritzen & Svava, 2002, p. 31). Denne modellen understreker den strenge dikotomien mellom de to sfærene og er en vanlig form for organisering i amerikanske lokalforvaltninger. Den andre modellen er *den svarende administratormodellen* (the responsive administrator model), og er ganske lik den foregående modellen ved at den underordner administrasjonen, men skillet mellom dem kan være ganske uklart (Mouritzen & Svava, 2002, p. 36). I denne modellen opererer politikerne i den administrative sfæren enten ved at politikerne fyller de administrative rollene direkte, eller ved at administrasjonen forutser preferansene til politikerne og gjør det. Dette er en modell man blant annet finner i danske

kommuner, hvorpå danske ordførere opptrer som formelle ledere av administrasjonen (Lo & Røiseland, 2021, p. 272). Den siste er *den autonome administratormodellen* (the autonomous administrator model) hvor administrasjonen fortsatt er underordnet politikerne, men i mindre grad (Mouritzen & Svava, 2002, p. 35). Her er det politikerne som tar de overordnede beslutningene, men både saksforberedelse og implementering er utført av administrasjonen. Det er denne modellen man finner i norske kommuner, ved at det ansettes egne kommunedirektører med ansvar for kommunenes administrasjon (Lo & Røiseland, 2021, p. 272). Det vil også si at norske kommunedirektører er administrasjonens representant i møte med kommunestyret.

Området der det politiske (ordfører) møter det administrative (kommunedirektør), kaller Alford mfl. (2017, p. 752) den lille sonen. Den lille sonen markerer det uklare området der politisk aktivitet (rød sone) og administrasjonen (blå sone) overlapper. Dette gjelder særlig på ledernivå, hvor politisk og administrativ ledelse møtes, noe Jacobsen mfl. (2021, pp. 211-212) betegner «skjæringsflaten» mellom det politiske og administrative. I studien deres, tar de for seg hvordan kommunedirektører går fram i saker der de lett kan tråkke over i det politiske. Dette illustrerer de med to modeller, som vist i figur 2 under. Modellen til venstre i figuren viser at det ikke er en entydig ansvars- og arbeidsfordeling mellom det politiske og administrative, men at det varierer mellom ulike soner – der organisasjons- og politikktutforming er mer tvetydige soner (Jacobsen mfl., 2021, p. 214). Studiens resultater viser imidlertid, fremstilt i modellen til høyre i figuren, kommunedirektørens opplevelse av relasjonen politikk-administrasjon (p. 222). Deres opplevelse er at politikerne oftere blander seg inn i administrative saker enn motsatt. Relasjonen mellom dem er ikke konfliktfri, og det hender at politikerne detaljstyrer det administrative – hvilket kan svekke kommunens administrasjon (Bjørnå, 2021, p. 15).



Figur 2: Den ideelle oppgavefordelingen og relasjonen mellom politikk og forvaltning versus kommunedirektørens opplevelse av denne relasjonen (hentet fra: Jacobsen mfl., 2021, pp. 214, 222).

Ideen om en klar politikk-administrasjon-distinksjon har lenge vært et dominerende perspektiv og blir ofte fremstilt som en ren dikotomi (Jacobsen, 2006, pp. 303-304; Svava, 2001, p. 176). Fra et teoretisk standpunkt kan det likevel argumenteres for at et slikt skille er umulig. Lo og Vabo (2020, p. 64) mener at det strenge hierarkiske og dikotomiske skillet mellom politikk og administrasjon er en misvisende fremstilling av relasjonen. Realiteten i norske kommuner er heller, ifølge Lo og Vabo (2020, p. 65), et kontinuerlig samspill mellom rød og blå sone, der de samhandler i alle fasene av politikktutviklingen. De presenterer derfor «tannhjulmodellen» som en alternativ tilnærming til relasjonen politikk-administrasjon i norske kommuner (Lo & Vabo, 2020, pp. 76-77). En tannhjulmodell vil på sin side illustrere den hyppige kontakten mellom de to sfærene, ved at de er gjensidig avhengig av hverandre og bygger på samspill og tillit.

4.2.2 Verdier og holdninger

Administrative holdninger og verdier har vært et sentralt tema når det forskes på offentlige ledere og ansatte. Tradisjonelt sett har offentlige tjenestemenn blitt rådet til å jobbe for den offentlige interessen (Kakabadse mfl., 2003, p. 479). I tillegg skal de være politisk nøytrale, holde på konfidensiell informasjon, sørge for personvern blant innbyggere og ansatte, være ansvarliggjort, unngå interessekonflikter, samt komme med effektive, produktive og fryktløse råd. Dette kan i dagens kontekst lede til flere vanskeligheter, da disse forventningene kan oppleves tvetydige og motsettende (p. 480). Samtidig kan dette ytterligere kompliseres ved at offentlige tjenestemenn skal forholde seg til de verdiene og holdningene som forventes fra organisasjonen de jobber i, men også balansere dette med de verdiene de har tatt med seg fra sin faglige profesjon. Eksempelvis, kan det bli problematisk for en offentlig leder å måtte implementere en politikk som er i strid med deres faglige, eller personlige, mening. Likevel skal de være lojale til sine politiske ledere. Disse dilemmaene og problemstillingene er aktuelle i flere land, der flere har forsøkt å innføre veiledere for offentlige tjenestemenns holdninger (Kakabadse mfl., 2003, p. 481).

Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet er å anse som sentrale verdier i den norske forvaltningsrollen i deres relasjon med politikken (Jacobsen, 2008). Dette innebærer at forvaltningsansatte skal være henholdsvis politisk lojale som redskap for politikere, partipolitisk nøytrale som redskap for enhver politisk ledelse, og faglig uavhengig som representanter for sitt fag ved å legge fram sine faglig synspunkter i politiske saker (pp. 20-21). Verdiene skaper imidlertid krysspress og rollekonflikter for de forvaltningsansatte, der de må forholde seg til spenningene lojalitet/faglig uavhengighet og lojalitet/nøytralitet. Disse verdiene spiller også en viktig rolle i hvordan kommunedirektører handler. Jacobsen mfl. (2021, p. 222)

finner at kommunedirektørene gjerne havner i krysspess mellom politisk lojalitet og faglig uavhengighet, og i situasjoner hvor de må velge, så settes verdien om faglig uavhengighet særs høyt. Bjørnå (2021, p. 14) mener attpåtil at dette krysspesset kan komme enda tydeligere frem i mindre kommuner, hvor det er større sannsynlighet for at politisk detaljstyring forekommer.

I moderne demokratier har det blitt en kjensgjerning at administrasjonen er mektig overfor de folkevalgte. Selv om administrasjonen skal fungere som et redskap for politikerne, har de en makt og innflytelse på de folkevalgtes beslutninger (Jacobsen, 2011, p. 623). Skjevheten i maktforholdet oppstår på bakgrunn av at administrasjonen består av mennesker med høye utdanninger og ha (som oftest) lengre erfaring i forvaltningen som fast ansatt. Av den grunn har administrativt ansatte antagelig opparbeidet seg et nettverk, i tillegg til å besitte en kompetanse politikerne er avhengige av. Det er dermed særs viktig for administrasjonen å vektlegge vitenskapelige fordeler og ulemper ved saksfremleggelse overfor politikere, som en følge av deres faglige uavhengighet (Jacobsen, 2011, p. 624). Politikerne kan i utgangspunktet være uenige med administrasjonen og treffe beslutninger som går imot det faglige. Men, holdningene blant administrasjonene være såpass innflytelsesrike – på grunn av den faglige kompetansen de sitter på – at det påvirker politikerne til å ta beslutningen administrasjonen ønsker (p. 624).

Det er samtidig ikke slik at administrasjonen går upåvirket hen. Blair og Janousek (2014) sin studie sammenligner effekten av politisk kultur på kommunedirektører i Norge og USA. Politisk kultur innebærer allmennhetens og politikernes oppfatning av hva politikk er og hva som kan forventes av regjeringen (p. 484). Videre kan det argumenteres for at på lokalt nivå, der administrasjonen er nærmere innbyggerne, vil administrative verdier i større grad bli påvirket av den politiske kulturen som er tilstede. På den måten kan de administrative verdiene påvirkes. Det er flere likheter ved rollene og konteksten til amerikanske og norske kommunedirektører (Blair & Janousek, 2014, p. 489). Landene skiller seg imidlertid fra hverandre når det kommer til den politiske kulturen og verdier. En åpenbar forskjell, med hensyn til politisk kultur, er mangfoldet. Ifølge Blair og Janousek (2014, p. 490) er USA stort og fragmentert, med et stort spektrum av politiske perspektiver. De hevder videre at Norge er lite og homogent, hvilket medfører et mindre mangfold av politiske perspektiver.

Den politiske homogeniteten i Norge kan regnes å være en medvirkende faktor til at formannskapsmodellen i norske kommuner er bygd på samarbeid og konsensus (Winsvold & Bentzen, 2020, p. 34). Allikevel finner Winsvold og Bentzen (2020, p. 46) at flertallet av kommunene betegner seg selv som «kompromisskommuner». Det vil si at det er et samarbeid

tilstede, men også mye politisk uenighet i form av partiforskjeller. Dette kan være problematisk, fordi når politikerne står samlet er det lettere å få med administrasjonen på en beslutning (p. 51).

4.2.3 Resultater og atferd

For at et byråkrati skal være et effektivt instrument for implementering av politiske ledere sine beslutninger, kom Weber opp med tre komponenter som er nødvendige (Knill & Tosun, 2020, p. 49). Først må det være en stabilitet i personalet ved tiltrekke kvalifiserte byråkrater og tilrettelegge for en karriere i en offentlig organisasjon. Deretter må byråkratene organiseres både horisontalt i avdelinger basert på arbeidet de gjør, og vertikalt i et hierarki. Til sist må det være høy grad av standardiseringsprosedyrer hva gjelder beslutningstaking og anvendelse av reglene. Dette skal i utgangspunktet føre til at administrasjonen vil være effektiv når de skal implementere av politiske beslutninger, samtidig utelukker det ikke at administrasjonen kan påvirke utformingen og implementeringen av disse beslutningene (Knill & Tosun, 2020, p. 49). Det weberske perspektivet tilsier imidlertid at byråkratene skal være nøytrale agenter som utfører oppgavene de er blitt satt til av deres politiske ledere, uavhengig av deres egeninteresser (Fiva mfl., 2021a, p. 596). Dette idealet oppnås dessuten sjeldent i virkeligheten. Med dette menes at deres atferd ikke alltid gjenspeiler de sentrale verdiene i forvaltningsrollen.

I tillegg til å undersøke relasjonen politikk-administrasjon i norske kommuner, ønsket Jacobsen mfl. (2021) også å måle administrativ atferd. Dette ble gjort med en survey som skulle besvares av kommunedirektører, der det ble skissert fire sakstyper som innebefatter de fire sonene som ble fremlagt i seksjon 4.2.1 (figur 2). For hver av sakene som ble skissert, fikk kommunedirektørene valget mellom tre handlingsalternativ, eller roller de mente var mest riktig å innta (p. 215). Det første alternativet illustrerer sterk vektlegging av faglig autonomi, det andre illustrerer en rolle som legger vekt på samhandling, og det siste er vektlegging av politisk lojalitet. Resultatene fra undersøkelsen viste at de aller fleste kommunedirektørene satt verdien om faglig uavhengighet svært høyt (Jacobsen mfl., 2021, p. 218). Dette gjaldt særlig i saker som enten var rent politiske eller administrative. Blant sakstypene som befinner seg mer i mellomsjiktet – organisasjonsutforming og politikktutforming – var ikke skillet like klart, og flere av kommunedirektørene anså samhandling som viktig her. Dataene viste til slutt at verdien om politisk lojalitet sto meget svakt (Jacobsen mfl., 2021, p. 218). Det var i denne studien svært få kommunedirektører som anså det som riktig å tilpasse seg politiske ønsker, og nærmest rendyrket den faglige uavhengigheten.

Fiva mfl. (2021a) sin studie undersøker også kommunedirektørens atferd ved å se på om det eksisterer en politisk samordning mellom administrativ og politisk leder i norske kommuner. Deres data viser at 27 prosent av de som var kommunedirektører mellom 1991 og 2015, har stått på lister ved valg (p. 597). Det vil si flere kommunedirektører har hatt en partitilknytning. Bakgrunnen for dette er at en samordning her kan føre til en slags allianse som kan påvirke kommunedirektørens atferd. I tillegg til om de blir påvirket av et partipolitisk skifte i kommunen. Resultatene tyder imidlertid på at partipolitisk skifte ikke fører til at kommunedirektøren slutter, hvilket kan indikere at kommunedirektører opptrer nøytralt på tross av sin politiske fortid (Fiva mfl., 2021a, p. 612). Et annet funn var dessuten at dersom kommunedirektørers partipolitiske fortid samsvarer med flertallet i kommunestyret, ville det kunne lede til et mer produktivt samarbeid og føre til høyere lønnskompensasjon.

Å gi lønnskompensasjon for gode driftsresultater er noe man hovedsakelig finner blant topplederne i privat sektor (Geys mfl., 2017, p. 47). Slike insentivlønninger har ikke hatt tradisjon i offentlig sektor, men ble mer vanlig med inntoget av NPM-reformer. Geys mfl. (2017) undersøker hvorvidt dette er tilfellet med norske kommunedirektører. De finner at det er en større sannsynlighet for at kommunedirektører får lønnsøkning dersom driftsresultatene er positive (p. 50). Dette gjelder i særlig grad om de klarer å snu det fra et dårlig driftsresultat i utgangspunktet. Videre undersøker de hvorvidt driftsresultatene har noe å si for om kommunedirektørene får beholde jobben eller ikke, enten om det er en tvunget eller frivillig oppsigelse. Her finner Geys mfl. (2017, p. 52) at en tvungen avsettelse har større sjans for å oppstå ved dårlige resultater. I tillegg viser resultatene at jo lenger kommunene har dårlige driftsresultat, desto større mulighet er det for tvungen oppsigelse av kommunedirektøren. Sannsynligheten for at et skifte av kommunedirektør forekommer, avtar også jo større overskuddet blir. Det skal imidlertid påpekes at det er vanskelig å si opp en kommunedirektør i Norge, spesielt om de er fast ansatt (p. 49). Dermed ender det heller opp med at kommunedirektøren trer av selv. Bjørnå (2021) viser dessuten til at det kan være flere grunner til at en kommunedirektør går av. Det kan eksempelvis være på grunn av dårlig forhold med ordføreren, at vedkommende har tilknytning til et opposisjonsparti, eller at politikerne opplever han/hun som politisk illojal (p. 14). For selv om administrasjonen har en sterk posisjon, er det likevel kommunedirektøren som må gå av hvis forholdet mellom politikk og administrasjon i kommunen blir dårlig.

Til slutt er det et litteraturbidrag som kan ligne denne masteroppgaven, nemlig en finsk studie av Loikkanen mfl. (2011). De undersøker hvorvidt karakteristikkene blant finske

kommunedirektører sin personlige bakgrunn og arbeidsmiljø, samt eksterne faktorer, kan forklare forskjeller i kostnadseffektiviteten i finske kommuner. Variablene de inkluderer i deres målinger knyttet til de finske kommunedirektørene er: kjønn, alder, antall år i jobben, og utdanningsnivå. De finner at hverken alder eller antall år i jobben som kommunedirektør har signifikante resultater (Loikkanen mfl., 2011, p. 20). Det viser seg også at kommunedirektørene sitt kjønn heller ikke har en signifikant innvirkning på kommunenes kostnadseffektivitet, hvilket står i motsetning til finske studier på private ledere (p. 24). Dette resultatet skiller seg imidlertid ikke kun fra finske studier. Som Funk mfl. (2021) påpeker, kan kjønn ha en stor betydning for hvordan man vurderer offentlige ledere sine resultater. Blant de personlige egenskapene, finner Loikkanen mfl. (2011, p. 24) at det kun er kommunedirektørens utdanningsnivå som har en positiv og signifikant innvirkning på kommunenes resultater i form av kostnadseffektivitet.

4.3 Kostnadseffektivitet i lokalforvaltning

Siden denne studien skal se på om kommuner med kommunedirektører med arbeidserfaring fra privat sektor påvirker kommunens kostnadseffektivitet, vil det dermed være aktuelt å se på tidligere forskning som angår kostnadseffektivitet i lokalforvaltning – både i Norge og internasjonalt. Innledningsvis vil denne seksjonen ta for seg noe om forskning på kostnadseffektivitet i lokalforvaltning internasjonalt. Det vil si en kort beskrivelse av ulikhetene i funnene på nasjonalt nivå. Deretter følger tre ulike deler om hvilke typer faktorer som er sentrale ved forskning på kostnadseffektivitet i lokalforvaltning, nemlig sosialdemografiske, politiske og økonomiske faktorer. Faktorer som også vil være relevant for min egen undersøkelse. Forskning som legges fram her vil i tillegg være relevant for mine funn blant kontrollvariabler som skal brukes i analysen.

Narbón-Perpiñá og De Witte (2018a; 2018b) har kartlagt eksisterende litteratur om kostnadseffektivitet i lokalforvaltninger fra et globalt perspektiv, i perioden 1990 til 2016. Deres artikler dekker grunnleggende aspekter ved måling av lokalforvaltningers kostnadseffektivitet som har blitt gjort i flere land. I den forbindelse trekker de også frem seks norske studier om dette emnet, som jeg vil ta i bruk her (Borge mfl., 2008; Bruns & Himmler, 2011; Helland & Sørensen, 2015; Kalseth & Rattsø, 1995; Revelli & Tovmo, 2007; Sørensen, 2014). Litteraturgjennomgangen deres gjør at de kan sammenligne kommuners kostnadseffektivitet på et internasjonalt nivå. Blant deres utvalg i litteraturen finner forfatterne at det er de tyske kommunene som har det høyeste gjennomsnittet for kostnadseffektivitet, med en score på 0.90, mens Sør-Afrika har lokalforvaltningene med lavest gjennomsnittlige

kostnadseffektivitet med en score på 0.40 (Narbón-Perpiñá & De Witte, 2018a, pp. 434-435). For å finne kostnadseffektiviteten til norske kommuner, bruker de Kalseth og Rattsø (1995) sin studie. Kalseth og Rattsø (1995) undersøkte kostnadseffektiviteten til 407 norske kommuners, med data fra 1988. De finner her at norske kommuner sin kostnadseffektivitet varierer mellom 0.74 og 0.84, som gir et gjennomsnitt på 0.79. Samlet sett ligger norske kommuner høyt oppe blant undersøkelsene Narbón-Perpiñá og De Witte (2018a, p. 437) finner.

Selv om dette gir en pekepinn på kommuners kostnadseffektivitet på tvers av land, gir ikke dette nødvendigvis en nøyaktig fremstilling. I flere av landene Narbón-Perpiñá og De Witte (2018a, p. 437) viser til kommer det fram svært ulike resultater på kommunenes gjennomsnittlige kostnadseffektivitet. Det gir heller et verdiområde kostnadseffektiviteten varierer mellom. Dette er fordi målingene avhenger av datautvalg, metodologi og hvilke variabler som tas i bruk i hver enkelt studie. Disse variasjonene kan man eksempelvis se i to studier fra Sør-Korea, der både Seol mfl. (2008) og Sung (2007) undersøker hvorvidt informasjonsteknologi påvirker lokalforvaltningens prestasjoner i form av kostnadseffektivitet. Seol mfl. (2008, p. 234) sin data baserer seg på 106 lokalforvaltninger med data fra 2003, og finner at den gjennomsnittlige kostnadseffektiviteten ligger på 0.77. Sung (2007) har på sin side et større datautvalg med 222 lokalforvaltninger og en tidsperiode på 1999 til 2001. Resultatene her viser at koreansk lokalforvaltning har en kostnadseffektivitet som i gjennomsnitt varierer mellom 0.57 til 0.97 (Sung, 2007, p. 1696). Til tross for ulikt datautvalg, gir dette imidlertid samme gjennomsnittsscore for kostnadseffektivitet. Et annet eksempel er fra Malaysia der Ibrahim og Karim (2004, p. 64) får en gjennomsnittsscore på 0.76 blant 46 lokalforvaltninger i år 2000, mens Ibrahim og Salleh (2006, p. 93) finner at kostnadseffektiviteten i gjennomsnitt ligger på 0.59 med samme utvalg og analyseperiode. Det vil si at malaysiske lokalforvaltninger sin kostnadseffektivitet i gjennomsnitt varierer mellom 0.59 og 0.76.

Videre i denne delen skal jeg, som nevnt, ta for meg ulike faktorer som er relevante når man skal undersøke kostnadseffektivitet i lokalforvaltning. Som det fremgår over her, vil resultater avhenge av data og metodologi, men hvilke variabler man tar i betraktning vil også ha en innvirkning. Av den grunn skal jeg nå gå gjennom ulike faktorer som gjerne tas med i ved måling av kostnadseffektivitet i lokalforvaltning. Jeg vil starte med sosialdemografiske faktorer, deretter følger politiske faktorer, og til slutt økonomiske og finansielle faktorer. Dette er altså faktorer som befinner seg i omgivelsene til kommunene og kan ha innflytelse på deres kostnadseffektivitet (Narbón-Perpiñá & De Witte, 2018b, p. 1110). Kontrollvariablene som

inkluderes i denne studien vil være av samme type som disse faktorene, hvilket gjør de relevant å diskutere her.

4.3.1 Sosialdemografiske faktorer

Sosialdemografiske faktorer viser til karakteristikkene relatert til kommunenes innbyggere og Narbón-Perpiñá og De Witte (2018b, p. 1110) går gjennom flere av disse faktorene som de finner i litteratur om kostnadseffektivitet i lokalforvaltninger internasjonalt. Slike faktorer er eksempelvis befolkningstetthet og befolkningsstørrelse. Dette er faktorene som er blant de mest gjentakende sosialdemografiske kontrollfaktorene å bruke i denne typen studier og det er disse jeg vil ta for meg her (Narbón-Perpiñá & De Witte, 2018b, pp. 1110-1112).

Den vanligste sosialdemografiske faktoren å inkludere er befolkningstetthet – antall innbyggere per kvadratkilometer. Det er likevel ikke noen empiriske studier, ifølge Narbón-Perpiñá og De Witte (2018b, p. 1110), som gir grunnlag for å si at dette har en direkte innflytelse på kostnadseffektiviteten. På den ene siden vil denne faktoren påvirke kostnadene til de offentlige tjenestene, fordi økt befolkningstetthet kan gi stordriftsfordeler. Derfor kan også kostnadseffektiviteten øke. Dette gjør noen studier ved å operasjonalisere dette til en urbaniseringsfaktor, med en tanke om at økt urbanisering vil gi økt kostnadseffektivitet. På den andre siden, dersom befolkningstettheten er høyere blir kostnadene på offentlige tjenester også høyere, hvilket kan føre til at tjenestetilbudene blir mindre kostnadseffektive (Narbón-Perpiñá & De Witte, 2018b, p. 1111). Disse to motsetningene kan man også se i norske studier på kostnadseffektivitet i lokalforvaltning.

Befolkningstetthet operasjonaliseres altså på ulike måter, hvilket også er tilfellet i norske studier med ulike resultater relatert til den motsetningen som påpekt over her. Bruns og Himmler (2011, p. 478) er en av de norske studiene som benytter seg av befolkningstetthet som kontrollfaktor i form av urbanisering – eller prosentandelen av befolkningen som kan klassifiseres som urban. Resultatene i deres studie viser at en økning i andel urban befolkning fører til høyere nivåer av kostnadseffektivitet (Bruns & Himmler, 2011, p. 484). Dette resultatet kan videre tolkes dithen at større lokalsamfunn i stor grad utnytter sine stordriftsfordeler. Videre, er det to norske studier som operasjonaliserer befolkningstetthet på en annen måte som kontrollvariabel for å måle kostnadseffektiviteten i kommuner. Både Kalseth og Rattsø (1995, p. 245) og Revelli og Tovmo (2007, p. 126) bruker bosettingsmønsteret i kommunen som en sosialdemografisk faktor. Det vil si befolkningens gjennomsnittlige reisevei til kommunens rådhus, hvilket er et motsatt fokus enn over, ved at de heller beregner spredningen i kommunens

befolkning. I Kalseth og Rattsø (1995, p. 247) sin studie finner de at et desentralisert bosettingsmønster ikke er en viktig faktor for kommunens kostnadseffektivitet. Revelli og Tovmo (2007, p. 130) finner derimot at rurale områder, i motsetning til urbane, har en positiv effekt på kostnadseffektiviteten. Dermed antyder de at kommuner som er tynnere befolket klarer å oppnå høyere grad av kostnadseffektivitet, sammenlignet med kommunene med høyere befolkningstetthet. På grunn av ulikhetene i resultatene i de norske studiene, er det derfor vanskelig å si om kommunens befolkningstetthet har en reell effekt på deres kostnadseffektivitet i Norge.

En annen sosialdemografisk faktor som tas med i undersøkelser om kostnadseffektivitet i lokalforvaltning er kommunens befolkningsstørrelse (Narbón-Perpiñá & De Witte, 2018b, p. 1111). Befolkningsstørrelse operasjonaliseres på ulike måter, men som regel er det enten den totale populasjonen for hver kommune eller som en dummyvariabel som representerer ulike grupper av befolkningsstørrelser. Bakgrunnen for å inkludere befolkningsstørrelse som kontrollvariabel er at kommuner med større befolkning får stordriftsfordeler og med det høyere kostnadseffektivitet. Tanken er derav at større kommuner er mer kostnadseffektive enn små kommuner, da den administrative intensiteten øker når størrelsen på organisasjonen øker (Kalseth & Rattsø, 1995, p. 240). På lik linje med befolkningstetthet, er effekten av befolkningsstørrelse på kostnadseffektivitet tvetydig i internasjonal forskning, hvorpå noen finner at det er en positiv effekt mens andre finner en negativ effekt på kostnadseffektiviteten (Narbón-Perpiñá & De Witte, 2018b, p. 1111). Dette gjelder også i norske studier.

Blant norsk forskning er det to undersøkelser som finner en positiv effekt mellom størrelsen på befolkningen og kostnadseffektiviteten. Kalseth og Rattsø (1995, p. 246) sin studie viser at befolkningsstørrelsen har en positiv effekt, på den måten at en kommune bruker mindre penger per innbygger desto større befolkningen er. Noe som fører til en høyere kostnadseffektivitet for kommunene med høyere innbyggertall. Dette argumentet bruker også Bruns og Himmler (2011, p. 487) i sine analyser, da de finner at befolkningsstørrelsen har en positiv effekt på kommunenes kostnadseffektivitet. Dermed antyder begge disse studiene at norske kommuner vil ha stordriftsfordeler. Det er imidlertid to norske studier som får andre resultater. Undersøkelsen til Revelli og Tovmo (2007, p. 130) viser, i motsetning til deres resultat på befolkningstetthet, at befolkningsstørrelsen har en negativ effekt på kommunenes kostnadseffektivitet. En negativ effekt er også å finne i Sørensen (2014, p. 441) sin studie, selv om den negative effekten her er beskjeden. Det er dermed ingen klar indikasjon på hvorvidt

befolkningsstørrelsen i norske kommuner har en reell effekt på deres kostnadseffektivitet, og dens innflytelse er et åpent spørsmål (Kalseth & Rattsø, 1995, p. 240).

4.3.2 Politiske faktorer

Ved å inkludere politiske faktorer i en studie vil det være fokus på innvirkningen av politiske og juridiske determinanter. De to mest gjentakende politiske faktorene Narbón-Perpiñá og De Witte (2018b, p. 1116) finner i internasjonale studier som undersøker kostnadseffektivitet i lokalforvaltning omhandler kommunenes folkevalgte organer. Det vil si innflytelsen av den ideologiske posisjonen i kommunestyrene, samt politisk konsentrasjon/fragmentering og politisk styrke. Slike faktorer finner man også i norske studier om samme tema (Borge mfl., 2008; Bruns & Himmler, 2011; Helland & Sørensen, 2015; Revelli & Tovmo, 2007; Sørensen, 2014).

Med hensyn til den ideologiske posisjonen i kommunestyrene, er den grunnleggende hypotesen her at sosialister ønsker en større offentlig sektor, mens ikke-sosialister ønsker en mindre offentlig sektor (Borge mfl., 2008, p. 483). På grunn av sosialistiske partier sin nære tilknytning til fagforeninger for offentlig ansatte, støtter de som regel lønnsøkninger for ansatte i offentlig sektor. Dette er med på å øke lønnskostnadene til kommunene og man kan derfor forvente at en sosialistisk innflytelse kan assosieres med lav kostnadseffektivitet i kommunene. I en norsk kontekst refererer sosialistiske eller sosialdemokratiske partier til Arbeiderpartiet, Sosialistisk venstreparti og Rødt (Sørensen, 2014, p. 433). Mens de ikke-sosialistiske partiene viser til sentrumpartiene Senterpartiet, Kristelig folkeparti, Venstre, samt de lokale valglisterne, i tillegg til Høyre og Fremskrittspartiet. Borge mfl. (2008, pp. 485-486) finner riktignok at en sosialistisk innflytelse har en sammenheng med lav kostnadseffektivitet, hvorpå et sosialistisk flertall i kommunestyrene reduserer kostnadseffektiviteten med 2.3 prosentpoeng. Revelli og Tovmo (2007, p. 126) bruker andel representanter fra sosialistiske partier i kommunestyrene som politiske determinant i sin studie. Revelli og Tovmo (2007, p. 130) får derimot ingen signifikante resultater som tilsier at andel sosialistiske representanter har en effekt på kostnadseffektiviteten.

Den andre politiske faktoren, politisk konsentrasjon/fragmentering og politisk styrke i lokalforvaltningen beregnes i de fleste studier med Herfindahl-indeksen (Narbón-Perpiñá & De Witte, 2018b, p. 1116). Herfindahl-indeksen gir verdier mellom 0 og 1, hvor høyere verdier viser til høyere grad av politisk konsentrasjon (eller lavere grad av politisk fragmentering) og som videre resulterer i høyere grad av politisk styrke (monopol; eller lavere grad av

konkurransen). Denne indeksen blir også brukt i norske studier på kostnadseffektivitet i kommuner (Borge mfl., 2008; Bruns & Himmler, 2011; Helland & Sørensen, 2015; Sørensen, 2014).

De norske studiene får varierte resultater på faktoren politisk konsentrasjon/fragmentering og styrke. Revelli og Tovmo (2007, p. 130) finner at politisk styrke har en positiv effekt på kommunenes kostnadseffektivitet. Bruns og Himmler (2011, p. 484) sine resultater indikerer også at en høyere politisk konsentrasjon vil øke kommunenes kostnadseffektivitet. Dette samsvarer også med Borge mfl. (2008, p. 490) sine funn, og som attpåtil finner at kommunens politiske styrke har den mest konsekvente innvirkningen på kostnadseffektiviteten. Noe som indikerer at en sterk politisk ledelse i kommunen bidrar til økt kostnadseffektivitet. Det er samtidig undersøkelser som ikke får samme resultater for denne variabelen. For Helland og Sørensen (2015, p. 126) sin del, er konklusjonen derimot at mangel på politisk konkurranse kan redusere kostnadseffektiviteten i kommunene sin tjenesteproduksjon. Resultatene i Sørensen (2014, p. 441) sin studie viser ingen signifikante funn på denne variabelen, men denne studien har i tillegg inkludert variabelen «valgdominans». Det vil si andelen valgperioder der en partiblokk fikk mer enn 60 prosent av stemmene, og resultatet på denne variabelen tilsier imidlertid at konkurranse mellom partiene fører til høyere nivåer av kostnadseffektivitet i kommunene (Sørensen, 2014, pp. 432, 441).

4.3.3 Økonomiske og finansielle faktorer

Økonomiske faktorer omhandler variabler som er relatert til den økonomiske situasjonen i enhver kommune (Narbón-Perpiñá & De Witte, 2018b, p. 1113). En hyppig brukt økonomisk faktor i internasjonal forskning er relatert til innbyggernes inntekter eller kjøpekraft i kommunene. Grunnleggende for denne variabelen er at kommuner med høytlønnede innbyggere får også høyere inntekter, fordi de kan få høyere skatteinntekter (p. 1114). Dette kan føre til høyere kostnadseffektivitet i kommunene, hvilket får medhold i internasjonale undersøkelser (Asatryan & De Witte, 2015; Boetti mfl., 2012; Ibrahim & Karim, 2004).

En annen faktor som ofte forekommer i internasjonal forskning er prosentandelen av arbeidsledighet blant den arbeidende befolkningen i hver kommune (Narbón-Perpiñá & De Witte, 2018b, p. 1113). Høy arbeidsledighet i befolkningen vil betegne en vanskelig sosioøkonomisk situasjon for enhver kommune, fordi det som regel medfører økte kostnader til for eksempel boligstøtte – dermed har kostnadseffektiviteten en tendens til å avta. Samtidig kan høyere arbeidsledighet minke etterspørselen for offentlige tjenester med høye kostnader og høy

kvalitet, hvilket gjør at man kan forvente høyere nivå av kostnadseffektivitet (p. 1113). Flere internasjonale studier finner dessuten at en høy arbeidsledighet blant kommunenes befolkning fører til en lavere kostnadseffektivitet (Kalb mfl., 2012; Loikkanen mfl., 2011; Revelli, 2010). Det er imidlertid ingen av de norske studiene her som har inkludert noen av disse økonomiske kontrollfaktorene.

De finansielle faktorene er relatert til hvordan kommunene finansieres, som for eksempel statlige overføringer og lokale skatteinntekter (Narbón-Perpiñá & De Witte, 2018b, p. 1118). Når det gjelder overføringer fra et høyere styringsnivå forventes det en negativ sammenheng med kostnadseffektivitet, fordi slike overføringer gir lokalforvaltningene en større økonomisk trygghet og derfor kan også lokalpolitikere være mindre opptatt av hvordan de skal forvalte disse midlene (p. 1119). Det er samtidig studier, som for eksempel Boetti mfl. (2012), som ikke finner en signifikant sammenheng mellom statlige overføringer og kostnadseffektivitet. Egeninitierte inntekter via skatter og avgifter fra innbyggerne har varierte resultater innen den internasjonale forskningen (Narbón-Perpiñá & De Witte, 2018b, p. 1119). En antakelse her er at hvis kommunene har et høyt skattenivå vil politikere være mindre motivert til å forvalte dem ordentlig. Disse kommunene vil fortsatt ha tilstrekkelig med tjenester selv om de ikke er kostnadseffektive, men vil likevel resultere i en negativ korrelasjon mellom egeninitierte inntekter og kostnadseffektivitet i kommunene (Boetti mfl., 2012; Sung, 2007).

Det er to norske studier som har inkludert finansielle kontrollvariabler. Revelli og Tovmo (2007, p. 128) slår sammen begge disse finansielle faktorene til en variabel for kommunenes inntekter. Deres resultater samsvarer med det som forventes utfra den internasjonale forskningen ved at kommunenes inntekter har en negativ sammenheng med kommunenes kostnadseffektivitet (Revelli & Tovmo, 2007, p. 130). I tillegg viser deres gjennomsnittsverdier at én prosent økning i inntektene vil redusere kostnadseffektiviteten med 0.15 prosentpoeng. Borge mfl. (2008, p. 479) har også slått sammen statlige overføringer og lokale skatteinntekter til en og samme inntekstvariabel. Prikkdiagrammet deres viser at enkelte kommuner skiller seg ut som mer kostnadseffektive, altså at de produserer flere tjenester på grunnlag av deres inntekter (p. 480). De får i tillegg resultater som støtter seg opp mot den internasjonale forskningen, samt medhold i deres hypotese som påpeker at høyere finansiell kapasitet fører til avtakende kostnadseffektivitet (Borge mfl., 2008, p. 486). Ifølge deres estimater vil en 10 prosentpoengs økning i inntektene medføre en avtakende kostnadseffektivitet på 3.2 prosentpoeng.

5. DATA

For å kunne svare på forskningsspørsmålet vil masterprosjektet mitt være en kvantitativ undersøkelse. Som det fremgår i forskningsspørsmålet skal analysen være på kommunenivå, ettersom det skal sammenlignes mellom kommuner med kommunedirektører med erfaring fra privat sektor og kommuner med kommunedirektører uten erfaring fra privat sektor, i perioden 2016-2019. Samtidig innebærer dette også datainnsamling på individnivå, da en sentral faktor i undersøkelsen er om kommunedirektørene har erfaring fra privat sektor eller ikke, sammen med andre individuelle faktorer som påvirker hvordan kommunedirektører utøver ledelse. I dette kapitlet skal jeg gå nærmere inn på dataene for studien. Her vil jeg beskrive hvordan jeg har funnet kommunedirektørene, i tillegg til informasjon om deres personlige bakgrunn. Jeg skal også presentere de ulike variablene som benyttes i regresjonsanalysene.

Kapitlet er strukturert som følger: Først vil jeg redegjøre for hvordan jeg skal skille mellom offentlig og privat sektor i denne undersøkelsen ved å diskutere organisasjoners grad av offentlighet. Dette er vesentlig for datainnsamlingen, ettersom jeg må ha en klar definisjon på dette for å vite om kommunedirektørene har jobbet i privat sektor eller ikke. Deretter følger en beskrivelse av hvordan datasettet mitt er bygd opp. Her vil jeg også ha en presentasjon av prosessen ved datainnsamlingen min, inkludert hvilke kilder jeg har benyttet meg av for å finne kommunedirektørene, så vel som deres personlige bakgrunnsinformasjon. Beskrivelsen av datainnsamlingsprosessen vil også inkludere de ulike valgene som jeg har tatt underveis i datainnsamlingen. Avslutningsvis skal jeg presentere studiens avhengige variabler (dvs. overskudd, ROBEK og kostnadseffektivitet), hovedforklaringsvariabelen (dvs. om kommunedirektørene har arbeidserfaring fra privat sektor) og en rekke kontrollvariabler som er tilknyttet både kommunedirektørene og kommunene.

5.1 Skillet mellom offentlig og privat sektor

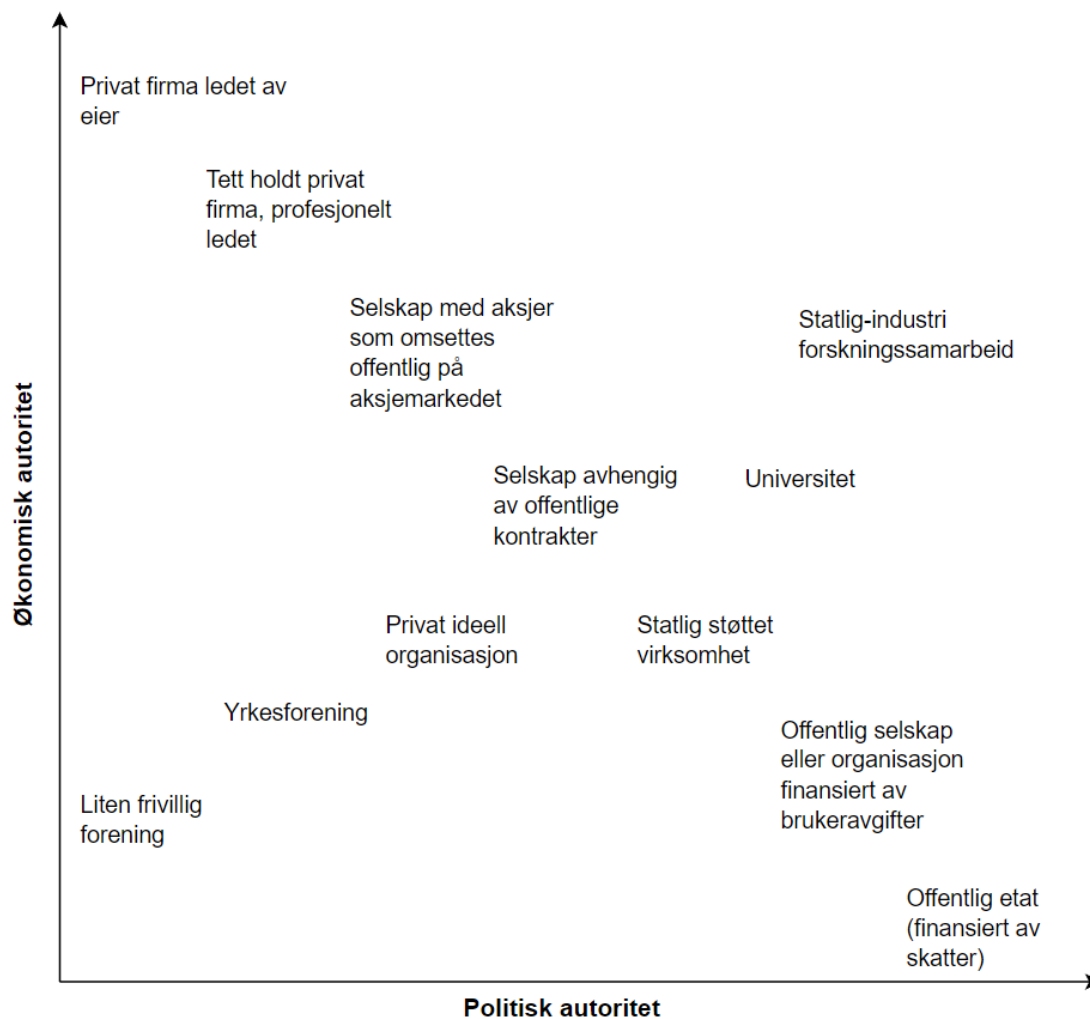
Selv om organisasjoner i offentlig og privat sektor kan skille seg på veldig mange områder, overlapper de også på mange måter (Rainey mfl., 2021, p. 40). At det finnes en offentlig og en privat sektor, kan tendere mot å fremstilles veldig svart-hvitt (Jacobsen, 2019, p. 139). Dette kan likevel argumenteres mot, som påpekt i teorikapitlet. I flere tilfeller kan det diskuteres at det finnes flere organisasjoner som befinner seg i en gråson mellom disse – såkalte hybride organisasjoner. Det kan altså være flere nyanser i hva som innebærer at en organisasjon er offentlig, framfor den dikotomien som ofte fremstilles (Jacobsen, 2019, p. 25). For å

gjennomføre denne undersøkelsen, må det videre defineres hva som er en offentlig organisasjon. En slik inndeling kan foretas ved å diskutere organisasjoners grad av *offentlighet*.

5.1.1 Offentlighet

Hva defineres som en offentlig organisasjon? Eller mer presist: hva skal jeg definere som en offentlig organisasjon? Grunnen til at denne diskusjonen er viktig, er fordi jeg skal se på kommunedirektørers tidligere arbeidserfaring – om de har jobbet innenfor privat sektor. Selv om oppgaven vil ha en dikotomisk inndeling av offentlige og private organisasjoner, må det foretas en vurdering av hva som gjør en organisasjon offentlig. Jacobsen (2019) viser til flere perspektiver på hvordan man kan skille mellom offentlige og private organisasjoner. Spesielt når det gjelder eierskapstilnærmingen kan det være vanskelig å sette en klar grense mellom sektorene (p. 20). Eierskap referer til hvem som har formell kontroll over en organisasjon, men det er vanskelig å si hvor stor offentlig eierandel som må være tilstede for at en organisasjon er offentlig. Hvor stor betydning offentlig eierskap har for en organisasjon kan vurderes gjennom dens grad av *offentlighet* (Bozeman, 1987, p. 1) – også kalt den dimensjonale tilnærmingen (Jacobsen, 2019, p. 25).

Konseptet *offentlighet* («publicness») er utviklet av Bozeman (1987) som innebærer at alle organisasjoner har en viss grad av offentlighet ved seg. Bozeman (1987) konkluderte med at det var vanskelig å sette et klart skille mellom offentlige og private organisasjoner, ettersom alle organisasjoner kunne beskrives som offentlige. Noen organisasjoner var heller «mer offentlige», mens andre var «mer private». Samtidig er dimensjonene Bozeman (1987) brukte for å dele inn i grad av offentlighet svært relevante. Nemlig politisk autoritet og økonomisk autoritet. Politisk autoritet innebærer i hvor stor grad en organisasjon er utsatt for politisk styring og kontroll, hvilket er sterkt knyttet opp til eierskap (Jacobsen, 2019, p. 26). Økonomisk autoritet referer til organisasjonens markedseksposering – dens avhengighet av inntekter fra markedet, og videre fra konkurranse. Ved å vurdere disse dimensjonene blant organisasjoner kan de plasseres på en todimensjonal framstilling som vist i figur 3.



Figur 3: Inndeling av organisasjoner etter grad av offentlighet på dimensjonene økonomisk autoritet og politisk autoritet (hentet fra: Rainey mfl., 2021, p. 63; egen oversettelse).

Ytterpunktene på hver av dimensjonene er private bedrifter med høy økonomisk autoritet og lav politisk autoritet, og offentlige etater med høy politisk autoritet og lav økonomisk autoritet (Rainey mfl., 2021, pp. 62-63). Likevel viser ikke dette hele kompleksiteten organisasjonene befinner seg i. Organisasjoner påvirkes av politiske autoriteter på flere måter, eksempelvis gjennom lover og reguleringer, selv om de karakteriseres som private. Ikke minst kan de påvirke gjennom direkte eierskap og dermed ha formell kontroll over en organisasjon, som jeg allerede har vært inne på. Som det fremgår i figuren, oppstår det mange organisasjonsformer på midten som er hybride organisasjoner – delvis private og delvis offentlige organisasjoner (Rainey mfl., 2021, pp. 38-42). Hybride organisasjoner kommer blant annet til uttrykk i statlig eide selskaper, det vil si organisasjoner med bedriftslignende karakteristikk samt offentlig

eierskap. Dette har vært en vanlig måte å organisere offentlige oppgaver i Norden gjennom mange år.

En rekke større selskaper har statlig eierskap (Nærings- & fiskeridepartementet, n.d.). Mange av dem har staten som eneste eier, som for eksempel alle helseforetakene. I andre selskaper har staten mer eller mindre betydelige eierskapsandeler. I eksempelvis Equinor eier staten 67% av aksjene. Med mesteparten av aksjene i offentlig eierskap kan Equinor som organisasjon betegnes som «mer offentlig». På den andre siden har man Aker Solutions, der staten eier litt over 12% av aksjene. Dette gjør Aker Solutions til en «mer privat» organisasjon, men som samtidig har offentlig eierskap. De fleste statlige eierskapene kan enkelt betegnes som mer offentlig eller mer private, men i Nammo eier staten 50% av aksjene og er derfor mye vanskeligere å betegne som offentlig eller privat. Jacobsen (2014, pp. 87-89) viser til at man kan foreta en avgrensning til at kommuner må eie minst 2/3 av aksjene i et AS for å betegnes som offentlig. I den forstand, overført til eksemplene over, er det kun helseforetakene og Equinor som kan regnes som offentlige. Mens Aker Solutions og Nammo vil være å regne som private organisasjoner. Det er i denne masteroppgaven foretatt det samme skillet mellom offentlige og private organisasjoner ved innsamling av data.

5.2 Datasettet og datainnsamling

Datasettet er en blanding av eksisterende og selvinnsamlet data. Datasettets utgangspunkt besto av en oversikt over kommune i årene 2015-2019, tilsendt av mine veiledere, da dette var den opprinnelige analyseperioden. Studiens analyseperiode er derimot endret til 2016-2019, fordi dette representerer en valgperiode for kommunestyrene. For selv om kommunestyre- og fylkestingsvalget ble avholdt i 2015, skjer et eventuelt skifte av ordfører og partifordeling i kommunestyrene ikke før september eller oktober (NRK, 2015; Valgdirektoratet, 2021). Det er likevel samlet inn data for 2015 og vil fortsatt være relevant ved å bruke laggede variabler. Dette skal jeg gå nærmere inn på i metodekapittelet. Radene i det tilsendte datasettet inneholder alle kommunene i årene 2015-2019, med et tilhørende kommunenummer som identifiserer kommunene i tillegg til navn. Hvert år har kommunene en tilhørende kommunedirektør og annen tilhørende data for det aktuelle året. Det vil si at for eksempel Halden kommune er sett på fem ganger for de fem årene i datasettets tidsperiode (2015-2019). I hvert av årene noteres det hvem som var kommunedirektør, hvilket kan være samme person. Kolonnene i datasettet består av alle variablene som benyttes i studien.

Det første som ble gjort her var å sjekke om alle kommuner var i datasettet med en nøye gjennomgang av kommunenavn og -nummer, i tillegg til å sjekke om dette var i tråd med kommunesammenslåingene. Som tidligere nevnt skjedde det kommunesammenslåinger før 2020, innenfor min valgte tidsperiode (Regjeringen, n.d.-b). Fra 1. januar 2017, slo Sandefjord, Andebu og Stokke kommuner seg sammen til nye Sandefjord kommune. Av den grunn er det ikke oppført kommunedirektører i Andebu og Stokke fra og med 2017, mens for Sandefjord er det kommunedirektør for hele perioden. Fra 1. januar 2018 var det ytterligere sammenslåinger i forkant av reformens offisielle inntredelse. To av sammenslåingene har samme utgangspunkt som nye Sandefjord kommune – Larvik og Lardal ble til nye Larvik, og Hof og Holmestrand ble til nye Holmestrand. Larvik og Holmestrand har derfor oppført kommunedirektører for hele tidsperioden. I tillegg slo Tjøme og Nøtterøy kommuner seg sammen til Færder kommune, mens Rissa og Leksvik ble til Indre Fosen kommune samme år. Dermed ble det oppført to nye kommuner med kommunedirektører kun i 2018 og 2019. Det ble videre lagt til andre kommuner som ikke allerede var i det tilsendte datasettet. Ellers er det noen kommuner som er fjernet. Som nevnt tidligere bortfaller kommunedirektør-stillingen dersom kommunene har et parlamentarisk styresett. Dette gjelder derfor for Oslo og Bergen kommuner i hele tidsperioden (Berghei, 2018; Loodtz, 2019). I Tromsø kommune gikk de over til formannskapsmodell fra 2016, derfor er det ikke være oppført en kommunedirektør i 2015 der (Almendingen, 2016).

Min videre datainnsamlingsprosess kan sies å ha tre faser. Den første fasen dreide seg om å kartlegge hvem som var kommunedirektør i de ulike kommunene for de ulike årene (enten som fast ansatt eller midlertidig), i tillegg til å finne hvor lenge siden de ble ansatt som kommunedirektører, samt annen personalia som fødselsår og kjønn. Den andre fasen var å finne ut mer om deres personlige bakgrunn, deriblant om de tidligere har arbeidserfaring fra privat sektor, utdanningsnivå og tidligere erfaring som kommunedirektør i en annen kommune. Den tredje og siste fasen var å samle inn dataene som var tilknyttet kommunene, i tråd med de kontrollfaktorene som ble presentert i litteraturgjennomgangen (seksjon 4.3).

5.2.1 Kommunedirektørene

Det tilsendte datasettet inneholdt også en oversikt over hvem som var kommunedirektører i 2016 og deres fødselsår. I tillegg har Kommunal Rapport (n.d.-b) også en offentlig liste over kommunedirektører i alle kommunene sammen med året de ble ansatt, som sist ble oppdatert 1. januar 2020. Dette ga meg muligheten til å fylle ut datasettet ytterligere. Hvis en kommunedirektør i 2016 fortsatt var ansatt i kommunen i 2020 ifølge Kommunal Rapport sin liste, kunne vedkommende føres opp fra 2016 til 2019. Dersom denne personen i tillegg ble

ansatt i 2015 eller tidligere, ble han/hun oppført for kommunen i hele datasettets tidsperiode (2015-2019). Flere kommuner hadde også skiftet kommunedirektør innenfor tidsperioden, hvilket jeg også kunne finne via Kommunal Rapport sin liste. Hvis en kommune i 2020 hadde en kommunedirektør som ble ansatt i for eksempel 2018, visste jeg at vedkommende kunne føres opp for 2018 og 2019. Dette gjorde at jeg fant kommunedirektørene i flere av kommunene, men det var fortsatt mange hull som måtte tettes. Dermed var neste steg å finne de resterende kommunedirektørene.

For å finne de resterende kommunedirektørene benyttet jeg meg av avgrensede søk i Atekst, først og fremst med Kommunal Rapport som hovedkilde. Kommunal Rapport skriver som regel saker om nyansettelser av kommunedirektører (Kommunal Rapport, n.d.-a). Disse sakene ble funnet ved å søke på «navnet på kommunen» og «rådmann» i søkefeltet.⁶ Dersom dette var lite utfyllende har det blitt foretatt et utvidet søk i Atekst generelt, blant alle kilder, for å lete etter andre nyhetsartikler hvor nyansettelser av kommunedirektører kan ha blitt nevnt. Ofte har også lokalaviser skrevet om nyansettelsene og på den måten kunne jeg finne de resterende kommunedirektørene. Dette gjorde at jeg hadde navnene på alle.

Avisartiklene om nyansettelser ga meg også året de ble ansatt. Det var likevel ikke alle kommunedirektører jeg fant slike artikler om, men siden jeg hadde alle navnene kunne jeg søke etter dem personlig. For å finne året for ansettelse ble det brukt en kombinasjon av LinkedIn og Atekst. LinkedIn-profiler ble funnet gjennom å google på navnet til en kommunedirektør. Jeg kunne finne ansettelsesåret til noen, men fant fort ut at ikke alle hadde profil på LinkedIn og derfor ble det mest hensiktsmessig å bruke Atekst istedenfor. Ved nye søk i Atekst la jeg til navnet til kommunedirektøren, i tillegg til navnet på kommunen og «rådmann». Som sagt, har ikke alle kommunedirektørene avisartikler fra den gang de ble ansatt. Dermed måtte jeg lete meg bakover i arkivet og se etter når vedkommende ble nevnt for første gang som kommunedirektør, hvilket omsider ga meg ansettelsesåret til alle kommunedirektørene.

Selv om mange kommunedirektører var kjent gjennom tildelt data fra 2016 og oversikt fra Kommunal Rapport (n.d.-b), ble store deler av dette dobbeltsjekket. Særlig om kommuner hadde foretatt et skifte av kommunedirektør i løpet av min valgte tidsperiode. Den oppførte kommunedirektøren ble da den som satt mesteparten av det inneværende året, vurdert etter antall måneder. Eksempelvis, hvis en kommunedirektør gikk av i mars og en annen tiltrådte fra

⁶ Søkeordet «rådmann» ble brukt fordi stillingstittelen «kommunedirektør» ikke var den offisielle tittelen før 2020 og ville dermed ikke gitt meg særlig mange treff.

april, vil den siste stå oppført i datasettet. Hvis en kommunedirektør gikk av i august 2016 og en annen tiltrådte i september samme år, vil den første stå oppført, men den påtroppende kommunedirektøren vil likevel ha oppført 2016 som år for ansettelse. Dersom det går en lengre periode mellom avtroppende og påtroppende, der det ble konstituert en midlertidig kommunedirektør – en assisterende kommunedirektør eller kommunalsjef – vil den midlertidige stå oppført om hen har ledet kommunen lengst i det aktuelle året.

På flertallet av kommunedirektørene var fødselsår allerede kjent gjennom tildelt data fra 2016. Fødselsår som ikke var kjent fra før av er funnet gjennom Atekst og avisartikler med nyansettelser (Kommunal Rapport, n.d.-a), forutsett at personalia er skrevet der. I tillegg har jeg benyttet meg av proff.no – i kombinasjon med Atekst – for å finne fødselsår. Dette har dessuten ikke vært mulig å finne på alle kommunedirektører, og disse har blitt markert med manglende verdi.

5.2.2 Kommunedirektørenes bakgrunn

De øvrige variablene tilknyttet kommunedirektørene omhandler deres personlige bakgrunn. Det vil si hvorvidt de har tidligere arbeidserfaring fra privat sektor, tidligere erfaring som kommunedirektør i en annen kommune, og deres utdanningsnivå. På samme måte som jeg fant data på kommunedirektørene over, ble det også brukt en kombinasjon av LinkedIn og Atekst for å finne ut mer om deres bakgrunn. Prosessen med datainnsamling her er den samme på alle kommunedirektører. Først ble det gjort et google-søk for å finne en eventuell LinkedIn-profil. For de kommunedirektørene jeg ikke fant noe om på LinkedIn, brukte jeg Kommunal Rapport sine artikler om nyansettelser, som ofte listet opp tidligere arbeidserfaringer og utdanning. Om jeg ikke fant noe på hverken LinkedIn eller Kommunal Rapport, gikk jeg over til å lete etter informasjon i andre aviser. Ved usikkerhet omkring hvorvidt en tidligere organisasjon en kommunedirektør arbeidet i var offentlig eller privat, ble det enten foretatt et Google-søk av organisasjonen for å finne nettsiden eller et søk i Brønnøysundregistrene.

Det er tatt mange valg i henhold til datainnsamlingen. Dette gjelder i særlig grad innsamling av data tilknyttet privat-variabelen. På enkelte kommunedirektører var det krevende å finne tidligere arbeidserfaring. Spesielt blant kommunedirektørene som var eldst, sittet lenge og/eller de som rykket opp fra stillinger internt i kommunen. For de kommunedirektørene jeg ikke fant annen arbeidserfaring på, ble kodet som ingen erfaring fra privat sektor. Når det gjaldt de lengstsittende, kan det argumenteres for at den eventuelle erfaringen de måtte ha fra privat sektor er såpass lenge siden at det hadde liten innvirkning på arbeidet deres under min valgte

tidsperiode. Altså, at de allerede har blitt sosialisert inn i offentlig sektor etter å ha vært ansatt i mange år.

Det var videre to andre faktorer som ble tatt i betraktning med hensyn til privat-variabelen. Den ene var å utelate hvor lenge kommunedirektørene eventuelt hadde jobbet i privat sektor. Dette ble ansett som for tidkrevende da datasettet besto av svært mange personer å søke opp. Arbeidserfaring jeg fant i avisintervjuer sa sjeldent hvor lenge de hadde jobbet i privat sektor, men fokuserte heller på at de hadde erfaring derfra. Den andre faktoren var å ikke ta med kommunedirektørens erfaringer som styremedlemmer, selv i private organisasjoner. Slike erfaringer kan på mange måter argumenteres for å bare gi en begrenset måte å tilegne seg erfaring fra privat sektor. Samtidig ble sjeldent erfaring som styremedlem nevnt i deres intervjuer ved nyansettelser, selv om det sto på deres LinkedIn-profil. Derav kan det tolkes som en mindre relevant erfaring de tar med seg inn i jobben som kommunedirektør.

Variabelen «experience» refererer til om de tidligere har vært kommunedirektør i en annen kommune, før inntredelsen i sin nåværende stilling som kommunedirektør. Tidligere erfaringer som kommunedirektør ble eksplisitt nevnt i avisartikler ved nyansettelse – i like stor grad som ingen tidligere erfaring i dette yrket, hvilket jeg derfor tolket som en relevant erfaring å ta med i datasettet. Grunnen til at det presiseres at det må være erfaring fra en annen kommune, er fordi det finnes enkelte tilfeller hvor en kommunedirektør har kommet tilbake til jobben etter noen års opphold i en annen jobb eller i studier. Noen har også vært vikarierende ved mangel på kommunedirektør i kommunen.

Kommunedirektørens utdanningsbakgrunn er også tatt med. I datasettet er dette kategorisert etter hvilket nivå de har fullført høyere utdanning. Det laveste her anses som fullført grunnskole og betegnes som «ingen», derav blir neste kategori fullført videregående skole (VGS). Utdanninger som fagbrev og teknisk fagskole er også inkludert. Utdanningsbakgrunn og -nivå var imidlertid vanskelig å finne ut av ved flere kommunedirektører. Mange bruker fortsatt de gamle betegnelsene på akademiske grader, som for eksempel høyskolekandidat, cand.mag. og cand.scient. Disse måtte «oversettes» til dagens betegnelser.⁷ Ved flere anledninger ble det heller ikke presisert hvilket nivå. Med mindre det ikke ble presisert master- eller doktorgrad, er det notert bachelorgrad. Ellers er ikke etterutdanninger tatt med, ettersom mange har gjennomført disse i løpet av sin yrkeskarriere eller under sin periode som kommunedirektører. Jeg er i dette tilfellet interessert i det de gjorde før de startet sin yrkeskarriere.

⁷ Se https://snl.no/akademisk_grad for nye betegnelser på akademiske grader.

5.2.3 Kommunedata

Datasettet vil videre inneholde en rekke kontrollvariabler. Når det gjelder kommunedirektørene vil dette for det meste være deres demografiske trekk, deriblant kjønn, alder/fødselsår og antall år som kommunedirektør. Det må også kontrolleres for ulike faktorer blant kommunene som kan påvirke deres kostnadseffektivitet. I samsvar med det som ble fremlagt i litteraturgjennomgangen, vil jeg i dette tilfellet kontrollere for sosialdemografiske, politiske og økonomiske/finansielle faktorer som kan ha en betydning.

Sosialdemografiske faktorer

Blant de sosialdemografiske faktorene har jeg inkludert kommunenes populasjon, og aldersfordeling i befolkningen. Begge er hentet fra SSB (n.d.-a) sin statistikkbank. Her fant jeg først og fremst populasjonen i alle kommuner i de årene jeg ønsket. Fordi det ble gjennomført sammenslåinger underveis i analyseperioden min som førte til endring i kommunenummer, var det derfor viktig å sørge for at alle kommunene ble inkludert og oppført på riktig år. Når det gjelder aldersfordelingen i kommunene har jeg delt kommunenes befolkning i to aldersgrupper: under 18 og over 65 år, noe SSB (n.d.-a) har data på. I datasettet ble disse gjort om til «andel under 18 år» og «andel over 65 år» i kommunenes populasjon.

Politiske faktorer

I datasettet mitt er det flere politiske faktorer som er tatt med. Disse er ordførers partitilhørighet, høyre-venstre-fordeling i kommunestyrene og kommunenes valgoppslutning ved kommune- og fylkestingsvalg i 2015. Dette var data jeg fikk tilsendt av mine veiledere, men det meste finnes også i SSB sin statistikkbank (SSB, n.d.-c; n.d.-d).

Ordførers partitilhørighet samt høyre-venstre-fordeling i kommunestyret er relevante variabler ettersom det er kommunestyret som ansetter kommunedirektørene. Som påpekt i litteraturgjennomgangen, er kommunestyrenes ideologiske posisjon svært viktig når man studerer kostnadseffektivitet i kommuner, fordi en grunnleggende hypotese er at sosialister ønsker en større offentlig sektor, mens ikke-sosialister ønsker en mindre offentlig sektor. Her refererer sosialistiske eller sosialdemokratiske partier til Arbeiderpartiet, Sosialistisk venstreparti og Rødt (Sørensen, 2014, p. 433). Mens de ikke-sosialistiske partiene viser til sentrumpartiene Senterpartiet, Kristelig folkeparti, Venstre, samt de lokale valglistene, i tillegg til Høyre og Fremskrittspartiet. Ordførernes partitilhørighet betegnes her som MayorLEFT, hvor verdien 1 betyr at ordføreren har partitilhørighet til venstre. Høyre-venstre-fordeling i

kommunestyrene er betegnet som *SeatShareLEFT* og refererer til andelen av kommunestyret som har partitilhørighet til venstresiden.

Til slutt er også valgoppslutningen ved kommunestyrevalget i 2015 (*Turnout*) inkludert. Kommunenes valgoppslutning representerer andelen av stemmeberettigede innbyggere som stemte ved lokalvalget i 2015. Denne variabelen kan dermed vise til graden av kontroll innbyggerne har over deres lokalpolitikere, noe som gjør at man forventer en høyere kostnadseffektivitet i kommuner med høy valgdeltagelse (Narbón-Perpiñá & De Witte, 2018b, p. 1117).

Økonomiske/finansielle faktorer

De økonomiske faktorene som er inkludert i denne studien er kommunenes inntekt og andel arbeidsledighet i kommunenes befolkning. Kommunenes inntekt er hentet fra KOSTRA (KOMMUNE-STAT-RApportering) som er åpent og tilgjengelig via SSB (n.d.-b). For kommunenes inntekt, har jeg brukt variabelen «frie inntekter per innbygger (kr)» i SSB for alle kommuner i perioden 2015-2019, hvilket er datasettets tidsperiode. I denne variabelen inngår både egeninitierte inntekter via skatter og statlige rammeoverføringer (SSB, 2018).

Data om arbeidsledighet er hentet fra NAV (2019a) sitt arkiv. NAV (2019b) sin statistikk inneholder oversikt over personer som er helt arbeidsledige, eller «helt ledige». For å være registrert som helt arbeidsledig hos NAV, må en person være meldt som arbeidssøker til NAV. I tillegg til å ha vært uten arbeid de to siste ukene, samt være tilgjengelig for det arbeid som søkes. Oversikten til NAV er gitt i antall mennesker som er definert som arbeidsledige, men er gjort om til andel arbeidsledige i kommunenes befolkning. Det er imidlertid noen tall som mangler i statistikken her. Kommuner som har færre enn fire personer karakterisert som helt arbeidsledige, er i NAV (2019a) sin oversikt erstattet med et spesialtegn, «*». Dette er i henhold til Statistikkloven (1989) §2-6, som sier at dersom opplysninger ikke er oppgitt frivillig, skal det ikke være mulig å føre dette tilbake til identifiserbare enkeltpersoner. I datasettet er dermed dette oppført som null (0).

5.3 Presentasjon av variabler

Etter å ha redegjort for min datainnsamlingsprosess, skal jeg nå presentere de variablene som inkluderes i analysen. Først vil jeg redegjøre for de avhengige variablene – overskudd, registrert i ROBEK og kostnadseffektivitet i noen utvalgte tjenesteområder. Deretter følger hovedforklaringsvariabelen (erfaring fra privat sektor), og til slutt kontrollvariablene som tas med i analysen.

5.3.1 Avhengige variabler: overskudd, ROBEK og kostnadseffektivitet i tjenester

Masteroppgaven har tre avhengige variabler som på hver sin måte måler kommunenes kostnadseffektivitet og økonomiske utfall. Den første er *Overskudd* som henviser direkte til kommunenes regnskap med deres netto driftsresultat. For å finne kommunenes overskudd, eller netto driftsresultat, tok jeg derfor i bruk variabelen «netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter (prosent)» i SSB for alle kommuner i datasettets periode (2015-2019). Netto driftsresultat beregnes utfra brutto driftsresultat, men tar også hensyn til resultatene i eksterne finansieringstransaksjoner. Et eventuelt overskudd her kan brukes til finansiering av investeringer eller avsettes til senere bruk (SSB, 2018).

ROBEK, eller register om betinget godkjenning og kontroll, er tatt med som en avhengig dummy-variabel. ROBEK ble introdusert i 2001 og kan beskrives som en form for svarteliste for kommuner som ikke drives økonomisk forsvarlig (Christensen mfl., 2021, p. 160). Forholdene rundt registeret er beskrevet i kapittel 28 i KommuneLOVEN (2018), som konstaterer at en innmelding i ROBEK innebærer å bli underlagt departementets kontroll. Dette gjelder å kontrollere lovligheten og godkjenning av vedtak om årsbudsjett, opptak av lån og langsiktige leieavtaler. Ifølge KommuneLOVEN (2018) kapittel 28 skal ROBEK-registeret være allment tilgjengelig, og er her funnet hos og lastet ned fra regjeringens sider med oversikt fra registerets startskudd (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023). En innmelding i ROBEK kan føre til at kommunedirektører mister sin autonomi, og mister dermed muligheten til å påvirke kostnadseffektiviteten. *ROBEK*-variabelen her er en dummyvariabel, der kommuner som er registrert i ROBEK i et gitt år er kodet til 1.

Den siste avhengige variabelen jeg ønsker å bruke er kostnadseffektiviteten i tjenesteområdene barnehage, grunnskole, og pleie og omsorg. Tallene her er hentet fra Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU).⁸ Verdiene på disse variablene er Data Envelopment Analysis scores, eller DEA-scores. Bruk av DEA-scores er den vanligste metoden for å analysere kostnadseffektivitet i offentlig sektor (TBU, 2022, p. 102). DEA har kun verdier mellom 0 og 1, hvor verdien 1 betyr at kostnadseffektiviteten i en tjeneste er den beste observerte praksis (p. 103). I analysen er disse variablene slått sammen til en felles variabel, *costeff*, for de tre tjenesteområdene.

⁸ For mer informasjon om tallene fra TBU: <https://www.regjeringen.no/no/dep/kdd/org/styrer-rad-og-utvalg/teknisk-beregningsutvalg-for-kommunal-og/id449207/>

Tabell 1 viser den deskriptive statistikken for de avhengige variablene. Alle variablene har i overkant av 2100 observasjoner hver, som tilsier rett over 400 kommuner fordelt på fem år da 2015-2019 er datasettets tidsperiode.

Det er store variasjoner hva gjelder kommunenes overskudd. Gjennomsnittet er likevel noe over den anbefalte grensen til KS på 2 prosent, men standardavviket tilsier at det er forskjeller blant kommunene rundt gjennomsnittet. For registrering i ROBEEK, som kun har to verdier, indikerer gjennomsnittsverdien at de aller fleste kommunene ikke var registrert i ROBEEK i løpet av tidsperioden. Når det gjelder kostnadseffektivitet i tjenestene, finnes det kommuner som har den beste observerte praksis. Gjennomsnittet indikerer også at kommunene scorer nokså høyt på kostnadseffektivitet innenfor tjenesteområdene barnehage, grunnskole, og pleie og omsorg. I gjennomsnitt kan kommunene redusere sine kostnader med 22 prosent for nivået av tjenestene som ytes ($1 - 0.779 = 0.221$).

Tabell 1: Avhengige variabler – Overskudd, ROBEEK og costeff

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
Overskudd	2116	2.515	3.727	-21.1	30.9
ROBEEK	2116	.105	.307	0	1
costeff	2112	.779	.088	.42	1

Merk: Statistikken viser verdier for hele datasettets tidsperiode, 2015-2019.

5.3.2 Hovedforklaringsvariabel: erfaring fra privat sektor

Den mest sentrale av de uavhengige variablene er dummyvariabelen som omhandler hvorvidt kommunedirektørene har tidligere arbeidserfaring fra privat sektor, *privatDUM*. Her er erfaring fra privat sektor kodet til 1 (som definert i seksjon 5.1.1). Det er imidlertid ikke funnet fullstendig CV hos alle kommunedirektørene. Disse er kodet til 0 – ingen observert erfaring fra privat sektor. Deskriptiv statistikk for denne variabelen ses i tabell 2, for hele datasettets periode (2015-2019). Gjennomsnittsverdien på denne variabelen indikerer at mange kommuner har kommunedirektører med erfaring fra privat sektor. Samtidig har det i de fleste tilfeller ikke blitt observert noe erfaring fra privat sektor, fordi gjennomsnittsverdien er under 0.5.

Tabell 2: Hovedforklaringsvariabel – erfaring fra privat sektor

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
privatDUM	2115	.42	.494	0	1

Merk: Statistikken viser verdier for hele datasettets tidsperiode, 2015-2019.

5.3.3 Kontrollvariabler

Studien inneholder flere kontrollvariabler. De kontrollvariablene som er aktuelle for analysen vil presenteres her. Disse er delt inn i individuelle variabler og kommunevariabler. De individuelle variablene er kontrollvariabler som angår kommunedirektørens personlige bakgrunn, mens kommunevariabler for kontrollfaktorer som angår hver enkelt kommune.

Individuelle variabler

Kontrollfaktorene på individnivå er fødselsår, kjønn, ansiennitet som kommunedirektør i den aktuelle kommunen (LengthPos), og om kommunedirektørene har tidligere erfaring som kommunedirektør i en annen kommune (Experience). Deskriptiv statistikk av disse variablene følger i tabell 3. I tillegg kontrolleres det for kommunedirektørens utdanningsnivå, en frekvenstabell av dette fremkommer i tabell 4.

Det er funnet fødselsår på de aller fleste kommunedirektørene. Fødselsårene som ikke ble funnet, ble kodet som manglet. Ser man på gjennomsnittet og standardavviket sammen, har de fleste kommunene kommunedirektører født mellom 1956 og 1968. Tabellen viser også at kommunene har som regel kommunedirektører som er menn. Når det gjelder ansienniteten til kommunedirektørene i den aktuelle kommunen, eventuelt antall år de har vært ansatt, er det store variasjoner. På det meste har en kommune hatt sin kommunedirektør i 38 år. På det minste er det null år, her er det naturlig å tenke at dette har vært kommuner hvor kommunedirektørene har vært midlertidig ansatt i påvente av ny ansettelse. Samtidig er gjennomsnittet her omtrent 5 år, hvilket kan tolkes dithen at mange kommuner opererer med åremål for kommunedirektørene som er minimum 6 år (Kommuneloven, 1992, §24). Kommunedirektører med tidligere erfaring som kommunedirektør i en annen kommune (Experience) er kodet til 1, noe i underkant av 30 prosent av observasjonene har.

Det ble ikke funnet utdanningsnivå hos alle kommunedirektørene, men jeg har likevel 1785 gyldige observasjoner på denne variabelen. Som det fremgår i tabellen, har over 50 prosent av observasjonene en bachelorgrad og omtrent 40 prosent har en mastergrad. Utover dette er det få som har andre former for utdanning. Siden kommunedirektørene stort sett har enten

bachelorgrad eller mastergrad, vil variabelen for utdanningsnivå gjøres om til en dummyvariabel for analysen, kalt MasterPHD. Med denne variabelen vil kommunedirektører med bachelorgrad eller lavere være kodet til 0, mens kommunedirektørene med en mastergrad eller doktorgrad vil være kodet til 1.

Tabell 3: Individuelle kontrollvariabler

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
Fodselsaar	2100	1962.374	6.378	1947	1981
Female	2115	.297	.457	0	1
LengthPos	2115	5.021	5.53	0	38
Experience	2115	.286	.452	0	1

Merk: Statistikken viser verdier for hele datasettets tidsperiode, 2015-2019.

Tabell 4: Utdanningsnivå blant kommunedirektører

	Freq.	Percent	Valid	Cum.
Bachelorgrad	1025	48.030	57.420	57.420
Doktorgrad	6	0.280	0.340	57.760
Fagbrev	11	0.520	0.620	58.380
Fagskole	7	0.330	0.390	58.770
Ingen	1	0.050	0.060	58.820
Mastergrad	728	34.110	40.780	99.610
VGS	2	0.090	0.110	99.720
Yrkesfag	5	0.230	0.280	100.000
Total (valid)	1785	83.650	100.000	
Missing	349	16.350		
Total	2134	100.000		

Merk: Statistikken viser verdier for hele datasettets tidsperiode, 2015-2019.

Kommunevariabler

Kommunevariablene angår kontrollfaktorer for hver av kommunene. Disse kontrollvariablene innebærer sosialdemografiske, politiske og økonomiske faktorer. Deskriptiv statistikk av kontrollvariablene som skal benyttes i analysen følger i tabellene under, fordelt på de ulike faktorene. I tabell 5, for de sosialdemografiske kontrollvariablene, ser man at den gjennomsnittlige kommunen har rett over 10 000 innbyggere, og har omtrent like mange under 18 og over 65 år. Videre, i tabell 6, fremkommer det at 45 prosent av kommunene har ordfører til venstresiden, og valgdeltakelsen i 2015 var i gjennomsnitt på 63 prosent. I tillegg har kommunene i gjennomsnitt 36 prosent av kommunestyrerepresentanter fra venstresiden. Tabell 7 viser at den gjennomsnittlige kommunen har rett over 62 000 kroner i frie inntekter per innbygger, og at arbeidsledigheten i kommunene ligger i gjennomsnitt på 1.8 prosent.

Tabell 5: Sosialdemografiske kontrollvariabler

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
Under 18	854	.185	.025	.113	.25
Over 65	854	.186	.037	.088	.293
Populasjon	854	10094.502	17233.527	201.25	191869.25

Merk: Statistikken viser verdier for hele datasettets tidsperiode, 2015-2019.

Tabell 6: Politiske kontrollvariabler

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
SeatShareLEFT	2116	.361	.139	0	.867
MayorLEFT	2114	.453	.498	0	1
Turnout	2114	.635	.061	.501	.864

Merk: Statistikken viser verdier for hele datasettets tidsperiode, 2015-2019.

Tabell 7: Økonomiske/finansielle kontrollvariabler

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
Inntekt	2116	62194.204	13089.875	34046	171434
Arbeidsledige	2113	.018	.008	0	.083

Merk: Statistikken viser verdier for hele datasettets tidsperiode, 2015-2019.

6. METODE

På bakgrunn av forskningsspørsmålet, vil masteroppgaven ha et kvantitativt forskningsdesign. Forskningsspørsmålet handler om hvorvidt kommuner med kommunedirektører med erfaring fra privat sektor har høyere kostnadseffektivitet, sammenlignet med kommunene uten kommunedirektører med erfaring fra privat sektor. Mine data består dermed av et stort utvalg på over 400 kommuner og svært mange observasjoner. I tillegg vil bruk av kostnadseffektivitet som evalueringsstandard gi meg et metrisk mål på kommunedirektørene sine resultater. Av den grunn vil studien være mer egnet til å anvende kvantitative metoder.

Kapittelet vil først redegjøre for hvorfor denne studien er en tverrsnittsundersøkelse, selv om det er samlet inn data for flere år. Deretter skal jeg gå nærmere inn på regresjonsmodellene for analysen, før jeg til slutt drøfter studiens validitet og reliabilitet. Dette vil videre være en ren korrelasjonsanalyse. Jeg kan derfor ikke si noe om kausaliteten og derav bare anspore til «assosiasjoner» og «korrelasjoner» fremfor «effekt». Grunnen til dette vil også diskuteres under.

6.1 Tverrsnittsundersøkelse

På bakgrunn av hvordan jeg stiller forskningsspørsmålet mitt, og gitt den korte tidsperioden for mine data, vil jeg gjennomføre analysen på kommunenivå i form av en tverrsnittsundersøkelse. En tverrsnittsundersøkelse innebærer at jeg sammenligner enheter (dvs. kommunene) i et enkelt tidspunkt, som her vil være gjennomsnittsverdier over hele tidsperioden 2016-2019 (Toshkov, 2016, p. 231). Etersom min hovedforklaringsvariabel privatDUM – hvorvidt kommunedirektørene har erfaring fra privat sektor – kun har verdiene 0 (ingen erfaring fra privat sektor) og 1 (erfaring fra privat sektor), kan jeg lettere sammenligne disse gruppene (Toshkov, 2016, p. 231). Det vil si, som det fremgår i forskningsspørsmålet, at jeg kan sammenligne kommunene med kommunedirektører med erfaring fra privat sektor, med kommunene uten kommunedirektører med erfaring fra privat sektor.

En fordel med et tverrsnittdesign er at jeg kan finne ut om privatDUM kan assosieres med de avhengige variablene, men ulempen er at jeg kan ikke vise til en kausalitet mellom dem (Gray, 2018, p. 146). Det er viktig å påpeke at tverrsnittsundersøkelser er svært begrenset når det gjelder å trekke kausale slutninger. Kausalitet innebærer å undersøke om X forårsaker Y, eller her: hvorvidt kommuner med kommunedirektører med erfaring fra privat sektor forårsaker høyere kostnadseffektivitet i kommunen (Kellstedt & Whitten, 2018, p. 60). Dette krever at jeg kontrollerer for en rekke bias, noe som lar seg vanskelig gjøre med dette forskningsdesignet

(Toshkov, 2016, p. 323). Derfor vil denne studien være en ren korrelasjonsanalyse, hvorpå jeg kun vil understreke sammenhenger, assosiasjoner og korrelasjoner.

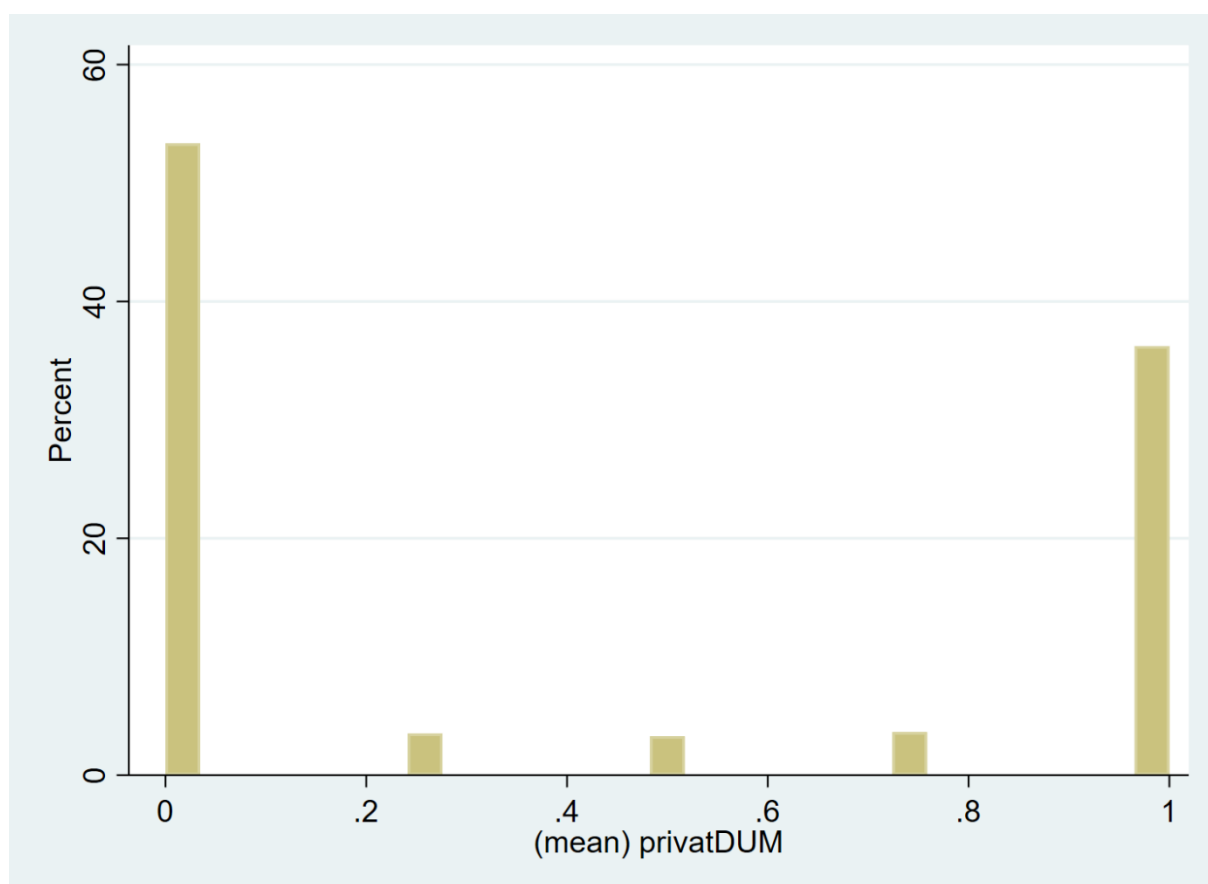
6.2 Kollapset datasett

For å gjøre mitt datasett om til en tverrsnittundersøkelse på kommunenivå må datasettet kollapse. Det vil si at jeg konverterer datasettet mitt til et datasett bestående av gjennomsnittsverdier for hver variabel etter kommunenummer og periode (StataCorp, 2009, p. 50). Studien er delt opp i to perioder, der en av dem er kun året 2015 (periode 1) og den andre refererer til studiens analyseperiode, 2016-2019 (periode 2), hvilket representerer valgperioden for kommunestyrene. Selv om undersøkelsen i utgangspunktet ikke tar for seg periode 1, vil denne fortsatt være relevant ved bruk av laggede variabler, fordi et økonomisk resultat i det foregående året kan påvirke de økonomiske resultatet året etter. Datasettet er kollapset ved hjelp av *collapse*-kommandoen i STATA (se do-fil vedlegget). Ved å kollapse datasettet skjer det noen endringer blant variablene, noe som i særlig grad gjelder dummyvariablene *privatDUM* og *ROBEK*.

Siden datasettet er kollapset, medfører dette at det opprettes en gjennomsnittsverdi for hver variabel etter kommune og periode. Dermed gjøres *privatDUM* om til *privatSHARE* som sier noe om andel av valgperioden 2016-2019 en kommune har en kommunedirektør med erfaring fra privat sektor. På samme måte som *privatDUM*, vil *privatSHARE* også variere mellom 0 og 1, men den vil også ha relevante verdier mellom. Ettersom analysen vil inneholde fire år, vil verdiene til denne variabelen være: 0, 0.25, 0.5, 0.75 og 1. Variabelen vil fortsatt være kategorisk, men går fra å være en dikotomisk variabel til en ordinalvariabel. Det vil si at verdiene kan ordnes og rangeres (Kellstedt & Whitten, 2018, p. 127). De ulike verdiene kan man også se i histogrammet under (figur 4). Verdien 0 her vil tilsi at kommunene kun har hatt kommunedirektører uten erfaring fra privat sektor, i alle årene i analyseperioden (2016-2019). Verdien 1 vil dermed si at kommunene kun har hatt kommunedirektører med erfaring fra privat sektor gjennom hele analyseperioden. Ved verdien 0.25 betyr det at et av årene i analyseperioden vil det være et år med kommunedirektør med erfaring fra privat sektor, og motsatt ved verdien 0.75, altså kun et år med kommunedirektør uten erfaring fra privat sektor. En verdi på 0.5 her vil tilsi at halvparten av årene har kommunene hatt en eller flere kommunedirektører med erfaring fra privat sektor.

For å illustrere dette kan man for eksempel si at om Voss kommune har en kommunedirektør med erfaring fra privat sektor i 2019, men ikke 2016-2018, da vil Voss kommune ha verdien

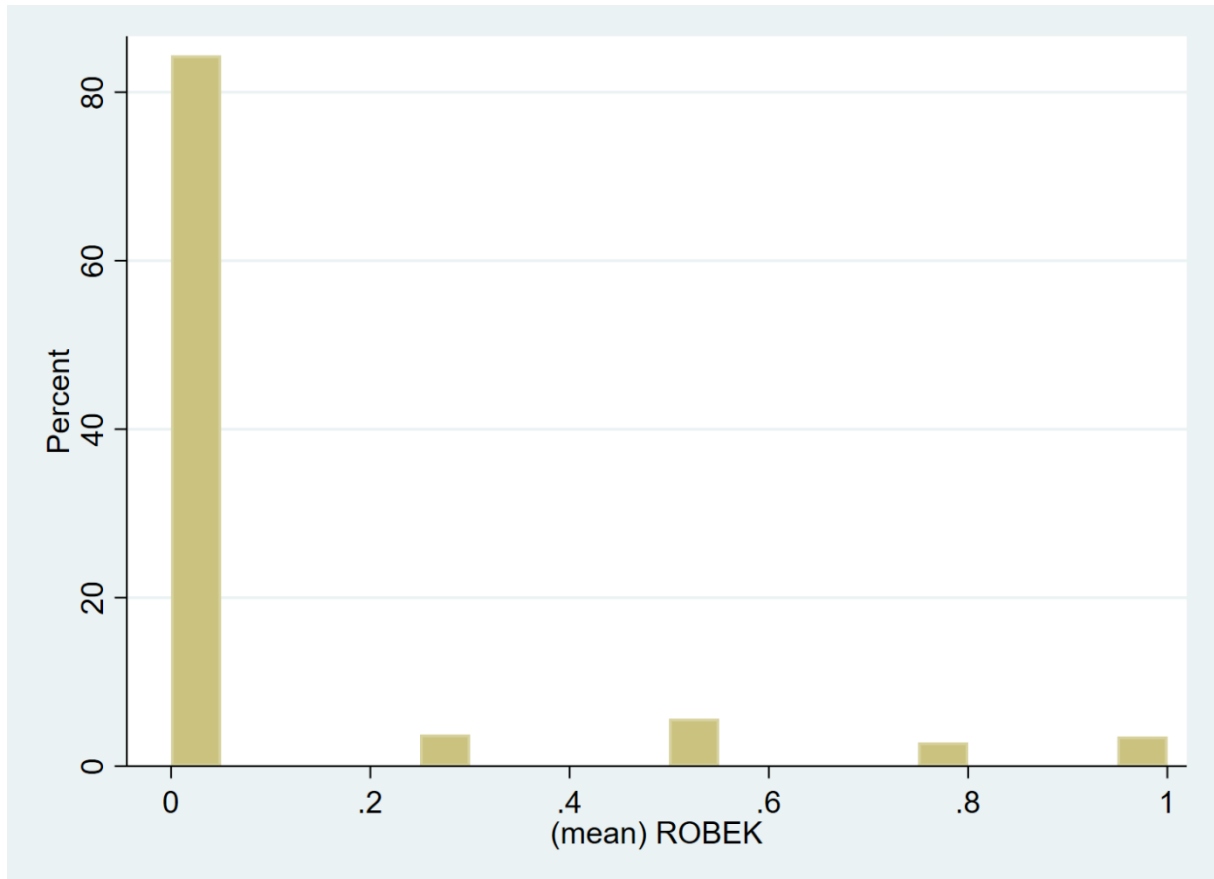
0.25 på variabelen privatSHARE. Hvis Skien kommune har en kommunedirektør med erfaring fra privat sektor i alle årene, 2016-2019, vil Skien kommune ha verdien 1 på variabelen privatSHARE. Histogrammet under viser videre hvor mange prosent av kommunene som har de ulike verdiene på variabelen privatSHARE. Som det framgår i histogrammet under har de fleste kommunene ikke kommunedirektører med erfaring fra privat sektor gjennom hele analyseperioden. Det er likevel mange kommuner i analyseperioden med kommunedirektører med erfaring fra privat sektor.



Figur 4: Histogram av variabelen privatSHARE i prosent.

ROBEK-variabelen er også en dummyvariabel, der kommuner som er registrert i ROBEK er kodet til 1. På grunn av kollapsede data, vil ROBEK-variabelen ikke kun ha verdiene 0 og 1, men også verdier mellom 0 og 1. Akkurat som privatSHARE-variabelen, vil også ROBEK bli en ordinalvariabel. I regresjonsanalysen under vil derfor ROBEK referere til andel av analyseperioden 2016-2019 en kommune var registrert i ROBEK, og dermed kunne få verdiene 0, 0.25, 0.5, 0.75 og 1. Disse verdiene ser man også i histogrammet under (figur 5). Tilsvarende

det som ble beskrevet over vil verdien 0 her tilsi at en kommune ikke har vært registrert i ROBEK i løpet av analyseperioden, og verdien 1 betyr at en kommune har vært registrert i ROBEK fra 2016 til 2019. Histogrammet viser imidlertid at over 80 prosent av kommunene ikke har vært i ROBEK-registeret i det hele tatt under analyseperioden.



Figur 5: Histogram av variabelen ROBEK i prosent.

6.3 Regresjonsmodellene

Hensikten med regresjonsanalyse er å kunne måle forholdet mellom den avhengige variabelen og en eller flere forklaringsvariabler (Gray, 2018, p. 643). Siden jeg har tre avhengige variabler, vil det utføres tre regresjonsanalyser hvorav to av dem er lineære og en av dem er en ordnet logistisk regresjon. Alle regresjonsmodellene vil være på grunnlag av det kollapsede datasettet og derav være et bilde på periode 2 (2016-2019). Samtidig vil alle modellene være påvirket av periode 1 (2015) i form av laggede avhengige variabler, det vil si at variabelenes verdi i en tidligere tidsperiode tas i betraktning (Kellstedt & Whitten, 2018, p. 283).

6.3.1 Lineær regresjonsmodell

En standard lineær OLS-regresjonsmodell forutsetter at sammenhengen mellom variablene er lineær (Robson & Pevalin, 2016, p. 8). For å kunne skape et bedre virkelighetsbilde av hvorvidt kommunedirektører sin tidligere arbeidserfaring påvirker kommunens kostnadseffektivitet, trengs det å kontrollere for flere variabler utover privatSHARE. Dermed vil regresjonsmodellene være multivariate i tillegg til å være lineære (Kellstedt & Whitten, 2018, p. 215). En lineær regresjonsmodell vil videre dra fordel av å ha avhengige variabler som er kontinuerlige, slik som Overskudd og costeff er i dette tilfellet. Regresjonsmodellene til variablene Overskudd og costeff ser slik ut:

$$\text{Overskudd}_i = a + b_1\text{Overskudd}_{i,t-1} + b_2\text{privatSHARE}_i + \text{kontroller}_i + e_i$$

$$\text{costeff}_i = a + b_1\text{costeff}_{i,t-1} + b_2\text{privatSHARE}_i + \text{kontroller}_i + e_i$$

Her refererer i til kommunene. De laggede variablene markeres med $t-1$ (Overskudd_{t-1} og costeff_{t-1}). Modellens kontrollvariabler (kontroller_i) inkluderer variabler på individ- og kommunenivå. Kontrollfaktorer på individnivå her er kjønn, antall års ansiennitet som kommunedirektør i den aktuelle kommunen, fødselsår, utdanningsnivå og om de har tidligere erfaring som kommunedirektør i en annen kommune. Kontrollfaktorene på kommunenivå er kommunenes inntekter, populasjon, andel under 18 år, andel over 65 år, andel arbeidsledighet, andel kommunestyrerepresentanter med partitilhørighet til venstre, om ordføreren har partitilhørighet til venstre og valgoppslutning ved valget i 2015.

6.3.2 Ordnet logistisk regresjonsmodell

Når den avhengige variabelen er kategorisk, som *ROBEK*, vil det være upassende å foreta en lineær OLS-regresjonsanalyse (Gray, 2018, p. 644). Ved kategoriske avhengige variabler er det derimot mer hensiktsmessig å foreta en logistisk regresjonsanalyse. I tillegg vil dette være en ordnet logistisk regresjonsanalyse, fordi *ROBEK* er en ordinalvariabel (Williams, 2016, p. 7). Ofte vil denne typen regresjonsanalyser bli brukt når man ikke vet den eksakte distansen mellom de ulike verdiene på variabelen (Long & Freese, 2006, p. 183). Regresjonsmodellen til variabelen *ROBEK* ser slik ut:

$$\text{ROBEK}_i = a + b_1\text{ROBEK}_{i,t-1} + b_2\text{privatSHARE}_i + \text{kontroller}_i + e_i$$

På samme måte som de lineære regresjonsmodellene refererer i til kommunene, og $t-1$ viser til innflytelsen av å lagge de avhengige variablene. Modellens kontrollvariabler (kontroller_i) er de samme som over, i tillegg til Overskudd og lagget Overskudd.

6.3.3 Interaksjonsmodell for sammenligning av erfaring på tvers av kjønn

I en korrelasjonsanalyse er en interaksjon, eller moderator, en tredje variabel som kan påvirke sammenhengen mellom to andre variabler (Baron & Kenny, 1986, p. 1147). Interaksjonen kan dermed påvirke både retningen og styrken på forholdet mellom forklaringsvariabelen og den avhengige variabelen. Ved bruk av interaksjonsbetegnelse (*) ønsker man da å teste om innflytelsen av en variabel X, på en annen variabel Y, avhenger av nivået på en tredje variabel Z (Cortina, 1993, p. 916). I mitt tilfelle vil dette være å se om hvorvidt en kommunedirektør med erfaring fra privat sektor (X) sin innflytelse på overskudd eller registrering i ROBEK (Y), avhenger av kjønnen til kommunedirektørene (Z). Dette gjør at jeg kan undersøke hvorvidt kommunedirektørens kjønn sammen med deres tidligere arbeidserfaring påvirker de økonomiske utfallene i kommunen. Modellene for sammenligning av kjønn vil gjøres med de avhengige variablene Overskudd og ROBEK, og ser slik ut:

$$\text{Overskudd}_i = \beta_0 + \beta_1 \text{Female}_i + \beta_2 \text{privatSHARE}_i + \beta_3 (\text{Female}_i * \text{privatSHARE}_i) \\ + \beta_4 \text{kontroller}_i + \varepsilon_i$$

$$\text{ROBEK}_i = \beta_0 + \beta_1 \text{Female}_i + \beta_2 \text{privatSHARE}_i + \beta_3 (\text{Female}_i * \text{privatSHARE}_i) \\ + \beta_4 \text{kontroller}_i + \varepsilon_i$$

I motsetning til de foregående regresjonsmodellene vil kontrollvariablene her kun være faktorer på individnivå. Det vil si kommunedirektørens kjønn, fødselsår, antall års ansiennitet som kommunedirektør i den aktuelle kommunen, om de har tidligere erfaring som kommunedirektør i en annen kommune og utdanningsnivå.

Interaksjonen «*Female * privatSHARE*» vil gi fire mulige utfall, fordi begge variablene enten vil ha verdiene 0 eller 1. Dermed vil utfallene av disse variablene være: 1) mannlig kommunedirektør uten erfaring fra privat sektor; 2) mannlig kommunedirektør med erfaring fra privat sektor; 3) kvinnelig kommunedirektør uten erfaring fra privat sektor, og; 4) kvinnelig kommunedirektør med erfaring fra privat sektor. Dette vil for eksempel bety at modellene viser kommuner med mannlige kommunedirektører med erfaring fra privat sektor, sammenlignet med kommuner med mannlige kommunedirektører uten erfaring fra privat sektor (som er referansegruppen).

6.4 Reliabilitet og validitet

Dataene anvendt i denne studien er offentlig informasjon, hvilket gjør det mulig å finne tilbake til de dataene jeg bruker. I tillegg er datainnsamlingsprosessen min grundig forklart. Dermed er det grunn til å tro at studien kan gjenskapes med samme resultater, noe som styrker studiens reliabilitet (Kellstedt & Whitten, 2018, p. 112). Samtidig kan det ikke utelukkes for at det er notert feil i dataene, selv om jeg har gjennomgått hver variabel nøye.

For å kunne teste hypoteser er det en forutsetning at mine målinger er både pålitelige og gyldige (Kellstedt & Whitten, 2018, p. 116). Etter å ha redegjort for studiens reliabilitet, er det derfor passende med en diskusjon av dens validitet. Altså at min studie måler det jeg ønsker å måle (p. 114). Ifølge Kleven (2008) er det fire former for validitet som skal tas i betraktning ved gjennomføring av en studie: konstruksjons-, statistisk, intern og ekstern validitet. Disse vil jeg ta for meg her.

Konstruksjonsvaliditet referer til om konseptene i min studie er operasjonalisert godt nok for å kunne gjennomføre en empirisk studie (Kleven, 2008, p. 224). Dette vil i særlig grad gjelde konseptene *offentlig organisasjon* og *kostnadseffektivitet*. Hvordan jeg operasjonaliserer hva som er eller ikke er en offentlig organisasjon er vesentlig i denne studien, fordi det er denne faktoren jeg håper kan forklare de økonomiske resultatene i kommunene. Min operasjonalisering av hva som regnes som en offentlig organisasjon har tatt utgangspunkt i hva andre studier har gjort tidligere. Det vil si gjennom en diskusjon av organisasjoners grad av offentlighet basert på en eierskapstilnærming, hvor det er foretatt en avgrensning til at 2/3 av aksjene i en organisasjon må være i offentlig eierskap for å kunne betraktes som en offentlig organisasjon. Samtidig er det så godt som umulig å få til en perfekt operasjonalisering av et konsept. Den må ikke være for smal eller for bred på en gang (Kleven, 2008, pp. 224-225). På den ene siden vil det alltid være en underrepresentasjon av konseptet, der operasjonaliseringen er for smal og ikke fanger opp alle elementene som inngår i en offentlig organisasjon. På den andre siden vil operasjonaliseringen være for bred ved å inkludere irrelevante elementer som ikke inngår i hva som er en offentlig organisasjon.

Underrepresentasjon og irrelevans i min operasjonalisering av offentlige organisasjoner kan eksemplifiseres med hvordan statlige eide selskap har ulike formål. Staten skiller sine selskap i to kategorier, der den ene handler om at selskapene skal gi høyest mulig avkastning over tid og opererer da i konkurranse med andre (Nærings- & fiskeridepartementet, n.d.). Den andre omhandler de selskapene som skal oppnå sektorpolitiske mål og er hovedsakelig ikke i

konkurransen med andre. Med en eierskapstilnærming er det nemlig vanskelig å fange opp formålet med organisasjonenes eksistens og om de befinner seg i kommersielle omgivelser (Jacobsen, 2019, p. 21). Utfordringen er derfor å sette en grense om hva som er privat og hva som er offentlig. Av den grunn er operasjonaliseringen min basert på annen forskning, som viser til 2/3 offentlig eierandel i aksjene av et AS for å være en offentlig organisasjon (Jacobsen, 2014, p. 89).

Min operasjonalisering av kostnadseffektivitet som mål på kommunedirektørens prestasjoner er gjort på tre måter: overskudd, ROBEK og kostnadseffektiviteten i utvalgte tjenesteområder. Dette vil på hver sine måter kunne fange opp kommunenes økonomiske resultater og kostnadseffektivitet, men operasjonaliseringen her vil også ha noen svakheter. Overskudd henviser direkte til kommunenes netto driftsresultat, men sier lite om de faktisk har oppnådd sine målsettinger utover hvor mye penger de står igjen med. ROBEK-registrering er på sin side et mål på konsekvensen av dårlig økonomistyring over tid, og kan derfor si lite om kommunenes sammenheng med kostnadseffektivitet på grunn av tapt autonomi til statlige myndigheter. Tjenesteområdene barnehage, grunnskole, og pleie og omsorg er områdene hvor kommunene bruker mest ressurser (Christensen mfl., 2021, p. 155). Likevel gir ikke variabelen *costeff* et fullstendig bilde på kostnadseffektivitet i tjenestene, da flere tjenesteområder ikke er inkludert her. Samtidig er en fordel med å operasjonalisere et konsept gjennom flere variabler at eventuelle lignende resultater over flere målinger vil være bra for funnenes gyldighet.

En viktig bemerkning her er imidlertid at KOSTRA har vært under kritikk om hvorvidt det gir et riktig bilde av kommunenes økonomi. Det er opp til kommunene selv å velge hvordan de rapporterer sine tall, som kan resultere i ulik rapportering fra kommune til kommune (Bjørnulf, 2006, p. 44). Dette kan potensielt skape en bias i mine data. Samtidig er kommunenes overskudd, eller netto driftsresultat, ikke noe kommunene kan under- eller overrapportere, da dette vil være tall basert på deres inntekter og utgifter. Dette vil gjelde for alle variablene på kostnadseffektivitet, fordi dataene jeg bruker er ikke noe kommunene selv kan velge hvordan de vil rapportere – det er en fastsatt måte å beregne de på.

Videre vil studiens statistiske validitet omhandle hvorvidt de tendensene jeg observerer i analysen er substansielle nok til å foreta en større tolkning av dem (Kleven, 2008, p. 226). For min del vil dette innebære at jeg kun gir resultatene som er statistisk signifikante oppmerksomhet, utover resultatene fra hovedforklaringsvariabelen *privatSHARE* i analysene. Det vil si at jeg kun vil omtale resultatene blant kontrollvariablene som har p-verdien 0.1 eller lavere.

Den interne validiteten viser til gyldigheten av slutningene fra en observert samvariasjon til en kausal tolkning (Kleven, 2008, p. 227). Siden dette er en korrelasjonsanalyse skal ikke jeg trekke noen kausale slutninger. Men, det vil uansett være viktig å ta i betraktning at det kan være andre faktorer som kan føre til høyere kostnadseffektivitet i kommunene, enn kun om de har ansatt en kommunedirektør med erfaring fra privat sektor (Yin, 2018, pp. 42-43). Dette er svært viktig for å unngå spuriøse sammenhenger. Hvilket er grunnen til at jeg har inkludert mange kontrollvariabler i regresjonsmodellene.

Studiens eksterne validitet dreier seg om hvorvidt de slutningene som trekkes her kan generaliseres til en bredere kontekst – eller til en annen kontekst (Kleven, 2008, p. 229). Dataene i denne studien tar for seg alle kommuner med en formannskapsmodell med tilhørende kommunedirektører i tidsperioden 2016-2019. Av den grunn kan jeg generalisere studien for det utvalget som er inkludert innenfor den satte tidsperioden. Det er imidlertid viktig å påpeke at dette ikke gjelder Oslo og Bergen kommuner, på grunn av et annerledes politisk-administrativt system. En utfordring her er dog tilknyttet undersøkelsens tverrsnittdesign. Siden jeg her baserer meg på et øyeblikksbilde av norske kommuner i form av tverrsnitt, er det vanskelig å generalisere dette utover tidsperioden jeg har satt. I tillegg er denne studien heller ikke generaliserbar utenfor en norsk kontekst. Dermed vil det i denne studien være viktig å presisere at mine funn kun dreier seg om de norske kommunene som er inkludert i perioden 2016-2019.

En ytterligere implikasjon med studiens tverrsnittdesign er at reversert kausalitet vil være en potensiell trussel. En reversert kausalitet innebærer at det er Y som forklarer X, fremfor at X forklarer Y som man egentlig ønsker (Toshkov, 2016, p. 232). Derfor er en del av min analyse å sjekke om kommunedirektører med erfaring fra privat sektor har større sannsynlighet for å lykkes dersom kommunene har et dårlig økonomisk resultat året før. Dette vil gjøres ved å sette privatSHARE som avhengig variabel, opp mot de laggede variablene av Overskudd og ROBEK. Resultatene av disse modellene skal diskuteres i analysekapittelet (seksjon 7.5).

7. RESULTATER OG ANALYSE

I dette kapitlet skal jeg redegjøre for resultatene av regresjonsanalysene som er gjennomført. Resultatene skal også diskuteres i lys av teori om sosialisering og hypoteser. Kapitlet vil først ta for seg korrelasjoner mellom studiens mest sentrale variabler. Deretter følger presentasjon av regresjonsanalysenes resultater, inkludert analyse og diskusjon av disse. Her vil jeg først gå gjennom de lineære regresjonsanalysene, som hver for seg har overskudd og kostnadseffektivitet som avhengige variabler, etterfulgt av den ordnet logistiske regresjonsanalysen med ROBEK-registrering som avhengig variabel. For variablene Overskudd og ROBEK er det også undersøkt hvorvidt den generelle relasjonen mellom privatSHARE og økonomiske resultater er den samme for mannlige og kvinnelige kommunedirektører. Resultatene fra disse interaksjonsmodellene diskuteres også i dette kapitlet. Analysene vil i hovedsak vektlegge sammenhengene mellom de avhengige variablene og privatSHARE. Eventuelle andre interessante funn blant kontrollvariablene vil også bli diskutert. Til slutt vil jeg presentere resultatene angående den reverserte kausalitetstrusselen. Regresjonsmodellenes resultater finner man i vedlegget.

7.1 Korrelasjoner mellom variablene

Jeg vil her presentere korrelasjoner for de avhengige variablene i studien, nemlig Overskudd, ROBEK og kostnadseffektivitet i tjenestene. Korrelasjonsmatrisen viser de enkelte variablenes sammenheng, uten at de er kontrollert for noe annet. Dette gir ikke noe grunnlag for å si noe om den reelle effekten mellom variablene, men gir heller et førsteinntrykk av forholdene mellom kommunenes økonomiske utfall som avhengige variabler (Overskudd, ROBEK og costeff) og andel av perioden kommuner har kommunedirektører med erfaring fra privat sektor, privatSHARE. Hele korrelasjonsmatrisen finnes i vedlegget og omfatter totalt 17 variabler – inkludert de avhengige variablene samt hovedforklaringsvariabelen. Tabell 8 under viser korrelasjonene mellom de avhengige variablene og de øvrige variablene som er inkludert i analysen.

Tabell 8: Korrelasjoner mellom variablene inkludert i analysen

Variables	(1)	(2)	(3)
(1) Overskudd	1.000		
(2) ROBEK	-0.063	1.000	
(3) costeff	-0.037	0.009	1.000
(4) privatSHARE	0.045	-0.058	-0.010
(5) Fodselsaar	0.053	0.017	-0.111
(6) Female	-0.055	0.057	0.091
(7) LengthPos	0.017	-0.126	0.035
(8) Experience	-0.048	-0.015	0.044
(9) MasterPHD	-0.006	0.026	0.075
(10) Inntekt	0.204	-0.008	-0.364
(11) Under_18	0.079	-0.101	0.338
(12) Over_65	-0.031	0.088	-0.397
(13) Arbeidsledige	-0.044	0.149	0.115
(14) Populasjon	0.068	-0.057	0.507
(15) SeatShareLEFT	-0.044	-0.060	-0.083
(16) MayorLEFT	-0.027	-0.037	0.002
(17) Turnout	0.091	-0.092	-0.231

Som det fremgår i matrisen er det svært få sterke korrelasjoner med de avhengige variablene. For overskuddsvariabelen er inntekt den sterkeste korrelasjonen (0.204). På den ene siden er dette lite overraskende ettersom at en naturlig tankegang ville vært at høyere inntekt genererer høyere overskudd, fordi kommunene får mer å rutte med. Samtidig, på den andre siden, er dette en overraskende koeffisient siden denne korrelasjonen ikke samsvarer med annen forskning. Som det fremgår i litteraturgjennomgangen, finner blant annet Revelli og Tovmo (2007, pp. 128-130) at høyere inntekt har en negativ sammenheng med kostnadseffektivitet i lokalforvaltning. Korrelasjonen her tilsier imidlertid at inntekt alene har en positiv sammenheng med overskudd i kommunene. Overskuddsvariabelen viser ellers ingen nevneverdige korrelasjoner med de andre kontrollvariablene, da disse er svake.

Når det gjelder andel av analyseperioden kommuner har kommunedirektører med erfaring fra privat sektor (privatSHARE), har det en positiv korrelasjon. Dette er riktignok en ganske svak sammenheng, med en koeffisient på 0.045. Den viser imidlertid at overskuddet blir høyere sammen med en høyere andel av analyseperioden kommuner har kommunedirektører med erfaring fra privat sektor. Denne korrelasjonen er i tråd med H1: *Kommunedirektørers tidligere arbeidserfaring fra privat sektor har en sammenheng med kommunens kostnadseffektivitet.*

For ROBEEK-variabelen er det sterkere korrelasjoner å finne, men ingen av dem er like sterke som korrelasjonen mellom overskudd og inntekt. En av ROBEEK-variablens sterkeste korrelasjoner er negativ med kommunedirektørens ansiennitet som kommunedirektør i kommunen (LengthPos). Med en korrelasjonskoeffisient på -0.126, hvilket betyr at isolert sett vil det være mindre sannsynlig for en kommune er i ROBEEK-registeret i analyseperioden dersom de har en kommunedirektør som har vært i stillingen lenge. ROBEEK-variabelen har også en sterkere, positiv korrelasjon med andel arbeidsledige, med korrelasjonskoeffisient på 0.149. Dette tilsier at en høy arbeidsledighet blant befolkningen i kommunene samvarierer med det å være registrert i ROBEEK. En høy arbeidsledighet i befolkningen kan føre til at kommunene må bruke mer ressurser på tjenester som sosial- og bostøtte, hvilket leder til økte utgifter (Narbón-Perpiñá & De Witte, 2018b, p. 1113). Dermed har høy arbeidsledighet i befolkningen en tendens til å gjøre kommuners kostnadseffektivitet lavere.

Når det gjelder variabelen privatSHARE er korrelasjonen med ROBEEK sterkere enn den var med overskuddsvariabelen, i tillegg til at det er en negativ sammenheng med korrelasjonskoeffisienten -0.058. Det vil si at når andelen av analyseperioden en kommune har en kommunedirektør med erfaring fra privat sektor blir høyere, vil andelen av tidsperioden kommuner som er registrert i ROBEEK gå ned. Dette er også i tråd med H1:

Kommunedirektørens tidligere arbeidserfaring har en sammenheng med kommunens kostnadseffektivitet, fordi en ønsket verdi for kommunene på ROBEEK-variabelen er 0.

Den siste avhengige variabelen, *costeff*, har langt flere sterke korrelasjoner sammenlignet med Overskudd og ROBEEK. Ettersom denne variabelen omhandler DEA-scores på kostnadseffektivitet i tjenestene barnehage, grunnskole, og pleie og omsorg, er det interessant å se på korrelasjonene med befolkningens alderssammensetning i kommunene. Da særlig *Under_18* og *Over_65*, fordi disse tjenestene i stor grad omhandler disse aldersgruppene – selv om variabelen *costeff* viser en samlet verdi av disse tjenesteområdene. Forholdet mellom *Under_18* og kostnadseffektiviteten viser en sterk, positiv sammenheng (0.388). Noe som tilsier at kostnadseffektiviteten i kommunene øker dersom de har flere innbyggere under 18 år, hvilket er de som i all hovedsak benytter seg av barnehage og grunnskole. Forholdet mellom *Over_65* og kostnadseffektivitet viser derimot en negativ korrelasjon (-0.397). Denne aldersgruppen vil hovedsakelig bestå av andel pensjonister i kommunens befolkning, dermed vil de antakeligvis være større brukere av tjenestene som inngår under pleie og omsorg – som for eksempel eldreomsorg og hjemmesykepleie. Siden dette er en sterk, negativ korrelasjon vil det tilsi at kostnadseffektiviteten i disse utvalgte tjenestene vil gå ned dersom det er flere innbyggere over 65 år.

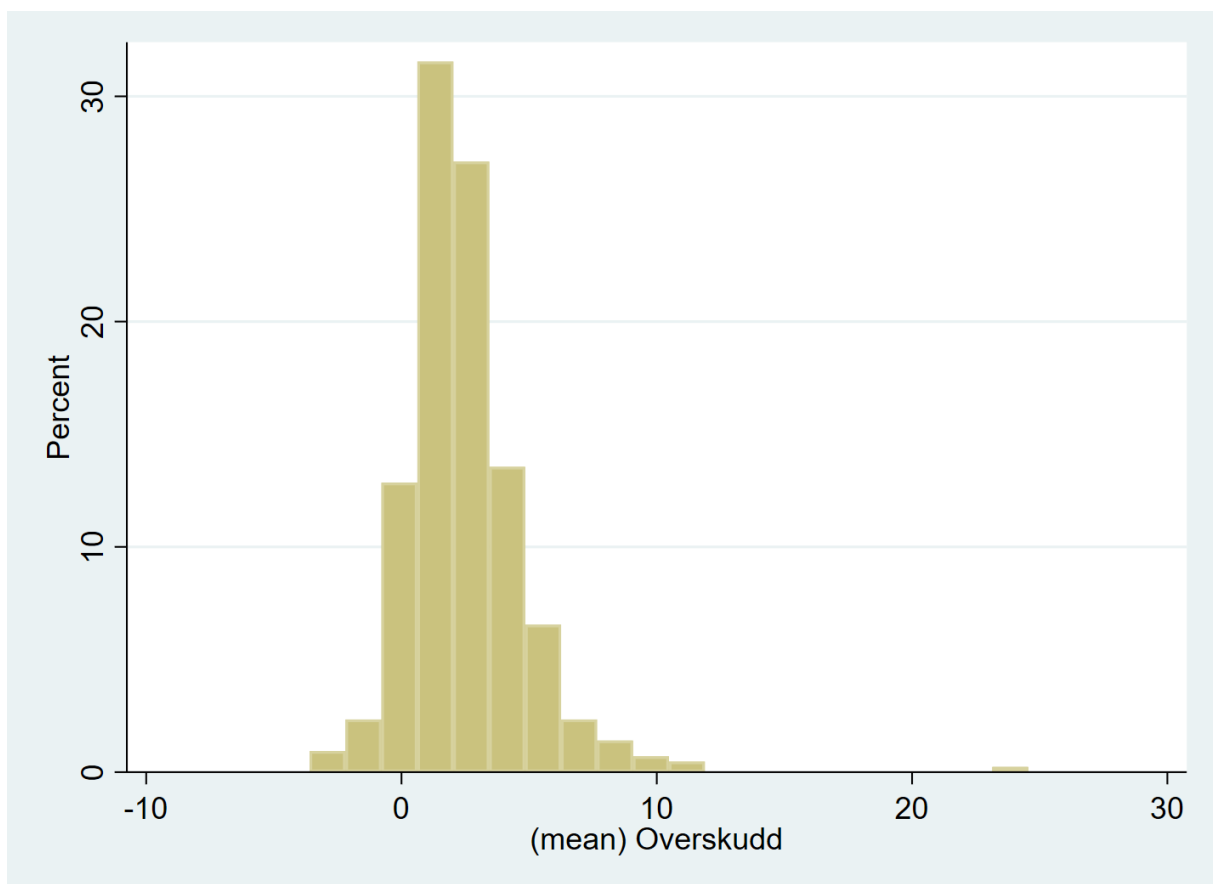
Den høyeste korrelasjonskoeffisienten her er imidlertid sammenhengen mellom kommunens populasjon og kostnadseffektivitet i tjenester (0.507). Det vil si at populasjonen har en tilsynelatende stor innvirkning på kommunens kostnadseffektivitet i disse utvalgte tjenestene, og vil bli høyere dersom befolkningen er større. Noe som kan ses i sammenheng med argumentene om at større kommuner vil gi dem stordriftsfordeler (Jacobsen, 2002, p. 248). Det er dette som har gitt grunnlag for ønsket om kommunesammenslåinger, da større kommuner vil føre til økt systemkapasitet, som igjen skal gi stordriftsfordeler (Jacobsen & Holtskog, 2013, pp. 409-411).

Til slutt, har *costeff* en negativ sammenheng med *privatSHARE*, i likhet med ROBEEK. I tillegg til å være den svakeste korrelasjonen med koeffisienten -0.010. Dermed vil andel av analyseperioden kommuner har kommunedirektører med erfaring fra privat sektor ha en negativ sammenheng med kommunens kostnadseffektivitet i tjenester. Samtidig er dette en svært svak korrelasjon, og det ser ut til at *privatSHARE* har svært lite å si for kostnadseffektiviteten i de utvalgte tjenestene. Korrelasjonen er dermed heller i tråd med H_0 : *Kommunedirektørens tidligere arbeidserfaring fra privat sektor har ingen sammenheng med kommunenes kostnadseffektivitet*, da ønsket verdi på *costeff* er å ligge nærmest mulig 1.

Som man ser, har hovedforklaringsvariabelen ganske svake korrelasjoner med de avhengige variablene i studien. Det er likevel mange flere faktorer som spiller inn på en kommunes kostnadseffektivitet enn kun om hvor stor andel av analyseperioden de har eller ikke har kommunedirektører med erfaring fra privat sektor. De følgende seksjonene vil derfor ta for seg resultatene fra regresjonsanalysene hvor det også kontrolleres for flere faktorer. Dette vil være studiens hovedfunn, i tillegg til at det gir et mer helhetlig inntrykk av forholdene mellom variablene.

7.2 Lineær regresjonsanalyse: overskudd som avhengig variabel

Studiens første regresjonsanalyse er en lineær regresjonsanalyse med overskudd som avhengig variabel. Variabelen Overskudd refererer til kommunenes netto driftsresultat og gir et godt bilde på den økonomiske balansen i enhver kommune. Ved å se på kommunenes gjennomsnittlige overskudd for analyseperioden i histogrammet under (figur 6), ser man at det finnes en outlier her med en kommune som i gjennomsnitt har over 20 prosent overskudd i perioden 2016-2019. Innflytelsen av denne outlieren sjekkes derfor ved å ta den bort fra analysen.



Figur 6: Histogram av variabelen Overskudd

Regresjonsmodell 1 (vedlegg) viser resultatene til andel kommuner med kommunedirektører med erfaring fra privat sektor, privatSHARE, med kommunenes gjennomsnittlige overskudd i perioden 2016-2019 som avhengig variabel. Kolonnene i tabellen henviser til de ulike modellene i regresjonsanalysen, hvor det er lagt til nye variabler eller gjort endringer i analysens betingelser. Kolonne (1) her er privatSHARE alene i perioden 2016-2019. Både kolonne (2) og (3) viser resultater der gjennomsnittlig overskudd i kommunen er lagt til som en lagget variabel. Forskjellen mellom dem er imidlertid at kolonne (3) har fjernet outlieren, for å kunne se innflytelsen av kommunen som har i gjennomsnitt over 20 prosent overskudd i perioden 2016-2019. Kolonne (4) er modellen der kontrollvariabler tilknyttet kommunedirektørens personlige egenskaper er lagt til, mens i kolonne (5) har alle kontrollvariabler blitt lagt til.

Funnene i denne lineære regresjonsanalysen viser i første omgang at privatSHARE, uten å kontrollere for noe annet, har en positiv relasjon til overskuddet i kommunen. Det vil si at overskuddet er høyere i kommuner som har kommunedirektører med erfaring fra privat sektor. Disse resultatene er imidlertid ikke signifikante ($p > 0.1$). Dermed sjekkes innflytelsen av outlieren, kommunen som i gjennomsnitt har over 20 prosent overskudd i perioden. Dette medfører at resultatet fortsatt er positivt, men også signifikant på 10 prosent ($p < 0.1$). Av den grunn er denne kommunen fjernet fra de påfølgende modellene også. Resultatene i regresjonsanalysen når jeg legger til kontrollvariabler er fortsatt positive. Disse er likevel ikke signifikante ($p > 0.1$) og jeg kan dermed ikke kaste nullhypotesen: *Kommunedirektørens tidligere arbeidserfaring fra privat sektor har ingen sammenheng med kommunens kostnadseffektivitet.*

Det å ikke kaste nullhypotesen kan tyde på at sosialiseringprosessen ikke er like krevende som først antatt. Fordi offentlige og private organisasjoner på mange måter kan betraktes som «like», vil det nødvendigvis ikke ha så mye å si når en person går fra privat til offentlig sektor. Verdigrunnlaget i mange private organisasjoner har gått gjennom en endring de siste tiårene, hvor ikke alt kun dreier seg om overlevelse i form av profitt. Da det har stadig blitt viktigere for private organisasjoner å sørge for god omdømmehåndtering uttrykt gjennom CSR.

På den ene siden kan en alternativ forklaring være at kommunedirektørene tilpasser seg konteksten umiddelbart etter de ankommer kommunen. Hvordan et individ tolker sosialiseringprosessen inn i en organisasjon avhenger blant annet av deres tidligere erfaringer. En kommunedirektør sine tidligere arbeidserfaringer kan hjelpe dem å vite hvor de skal innhente nødvendig informasjon om kommunens kjerneverdier, fordi de tidligere har vært gjennom en sosialiseringprosess i en annen organisasjon (Cable & Parsons, 2001, p. 9). Dette

kan videre gjøre det lettere for dem å sosialiseres inn i en ny organisasjon. Dermed kan det tenkes at nye kommunedirektører – allerede i forkant av ansettelsen – har blitt kjent med verdiene som dominerer, samt fått en forståelse av hva slags kontekst de skal tre inn i (Kjeldsen & Jacobsen, 2013, p. 905). Før de slutter seg til jobben som kommunedirektør kan de altså være klar over hva slags atferd andre forventer av dem, og dermed utvise akkurat den typen atferd. Resultatet kan av den grunn også tolkes dithen at erfaring fra privat sektor ikke har en sammenheng med kommunenes overskudd, fordi disse kommunedirektørene er kjent med hva som forventes og klarer å tilpasse seg konteksten med en gang.

På den andre siden kan resultatet tolkes som at kommunene legger ned en innsats i å sosialisere kommunedirektørene som kommer fra privat sektor inn i offentlige verdier. Hatmaker (2015, p. 1147) viser til at private organisasjoner som i større grad vektlegger sosialiseringprosessen for nyankomne til å bli fullverdige organisasjonsmedlemmer, lykkes oftere med å ha en verdikongruens mellom organisasjon og ansatt. Et mål for sosialiseringen, sett fra kommunenes perspektiv, bør være å utvikle en offentlig tjenestemotivasjon hos de kommunedirektørene som kommer fra privat sektor (Kjeldsen & Jacobsen, 2013, p. 904). I tillegg til å innprente verdier som står sentralt i forvaltningsrollen – som lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet – slik at legitimiteten opprettholdes overfor lokalpolitikkerne og resten av offentligheten. En ikke-signifikant sammenheng mellom privatSHARE og Overskudd kan dermed tolkes som at kommunene lykkes i deres sosialiseringssprosess ved å sørge for verdikongruens med kommunedirektør.

Videre har fødselsår ($p < 0.05$) en positiv assosiasjon med kommunenes overskudd. Variabelen for fødselsår referer ikke til alderen på kommunedirektøren, men året de er født i. Dermed viser resultatet her at kommuner med yngre kommunedirektører har høyere overskudd. Dette samsvarer med Loikkanen mfl. (2011, p. 25) sin antakelse om at det forventes høyere kostnadseffektivitet fra yngre kommunedirektører. De begrunner dette med at gode resultater er viktigere for unge kommunedirektører, da det kan gi godt grunnlag for videre karrierevei.

I tillegg har populasjon ($p < 0.01$) en positiv sammenheng med overskuddet i kommunene. Det vil si at når populasjonen i kommunene er høyere, så er også overskuddet høyere. Resultatet her indikerer derfor stordriftsfordeler, som også ble påpekt under korrelasjonene mellom variablene over. Dette resultatet er på mange måter forventet, fordi stordriftsfordeler har vært et sentralt tema i både litteraturen og politikken. Mye forskning taler for at en høyere populasjon vil gi kommunene bedre systemkapasitet (Baldersheim mfl., 2017, p. 209; Hansen, 2011, p.

76). Noe som videre har dannet grunnlag for kommunereformer og -sammenslåinger (Prop. 95 S (2013-2014), p. 33).

Kommunenes inntekt ($p < 0.01$) viser også en positiv sammenheng med kommunenes overskudd. Populasjon og inntekt kan på mange måter ses på sammen, fordi store deler av kommunene sitt finansieringsgrunnlag bygger på skatteinntekter fra innbyggerne (Christensen mfl., 2021, p. 159). En grunn til dette kan være at blant kommuner der innbyggerne bidrar mye til kommunale tjenester gjennom skatter, så vil innbyggerne være mer opptatt av hvordan pengene forvaltes (Boetti mfl., 2012, p. 288). Dermed skaper det et økt press på de lokale myndighetene for å skape et bedre lokalsamfunn.

Andel arbeidsledighet ($p < 0.1$) i kommunens populasjon har en negativ sammenheng med overskuddet i kommunen. En høy arbeidsledighet i befolkningen betegner ofte en vanskelig sosioøkonomisk situasjon for kommunene (Loikkanen mfl., 2011, p. 15). Det kan gi dem økte kostnader tilknyttet sosialhjelp og boligstøtte, samt mindre inntekter i form av inntektskatt. Dette resultatet samsvarer med internasjonal forskning på kostnadseffektivitet i lokalforvaltning, som antar at høy andel av arbeidsledighet i kommunene er assosiert med lavere kostnadseffektivitet (Kalb mfl., 2012; Loikkanen mfl., 2011; Revelli, 2010).

Valgdeltakelse har også en negativ og signifikant ($p < 0.1$) sammenheng med overskudd i kommunen. Ifølge Borge mfl. (2008, p. 486) skal en høy politisk deltakelse i form av høy valgoppslutning lede til mer kostnadseffektive kommuner. Mitt resultat viser derimot at det er lavere overskudd i kommunene når den politiske deltakelsen er høyere, og samsvarer dermed ikke med det som antas i forskningslitteraturen. Dette er kun en korrelasjon, så en slik sammenheng kan også oppstå ved at valgdeltakelsen blir lavere når kommunene drives dårlig, fordi velgerne slutter å tro på at deres stemme utgjør en forskjell (noe som ville vært en reversert kausalitet).

For å oppsummere regresjonsmodell 1, er koeffisienten til privatSHARE positiv. Denne koeffisienten er likevel ikke signifikant, og av den grunn er det ingenting som indikerer at kommuner med kommunedirektører med erfaring fra privat sektor har en sammenheng med et høyere overskudd i kommunen. Dette gjør at nullhypotesen består. Det er i tillegg andre signifikante koeffisienter i denne modellen som heller virker å ha en korrelasjon med kommunenes overskudd.

7.2.1 Sammenligning av kommunedirektørenes erfaring på tvers av kjønn

Jeg har også verifisert om den generelle relasjonen i seksjon 7.2 er den samme for mannlige og kvinnelige kommunedirektører. Dette markeres med en interaksjonsbetegnelse (*privatSHARE* * *Female*). Interaksjonsbetegnelsen gir dermed fire kategorier av kommunedirektører: (1) mannlige kommunedirektører uten erfaring fra privat sektor; (2) mannlige kommunedirektører med erfaring fra privat sektor; (3) kvinnelige kommunedirektører uten erfaring fra privat sektor, og; (4) kvinnelige kommunedirektører med erfaring fra privat sektor. Sammenligningen omhandler fortsatt om kommunene har kommunedirektører med eller uten erfaring fra privat sektor, men skiller menn og kvinner.

Resultatene fra regresjonsmodell 2 viser at for kommuner med mannlige kommunedirektører som har erfaring fra privat sektor har en positiv sammenheng med kommunens overskudd, hvilket også er statistisk signifikant ($p < 0.1$). Det vil si at mannlige kommunedirektører med erfaring fra privat sektor har bedre driftsresultater, sammenlignet med mannlige kommunedirektører uten erfaring fra privat sektor. Når det gjelder kvinnene er resultatet negativt og statistisk insignifikant. Koeffisienten for kvinner med erfaring fra privat sektor er: $0.527 - 0.0517 - 0.618 = -0.1427$. Dette er veldig likt koeffisienten for kvinner uten erfaring fra privat sektor: -0.0517 . Det vil si at erfaring fra privat sektor har ingen betydning for kvinnelige kommunedirektører, men at det har det for mannlige kommunedirektører. Dette resultatet kan derfor gi delvis støtte til H1 for mennene i utvalget: *Kommunedirektørers tidligere arbeidserfaring fra privat sektor har en sammenheng med kommunenes kostnadseffektivitet.*

Resultatet indikerer altså at erfaring fra privat sektor kun har en betydning for menn i sammenheng med kommunenes overskudd. Etersom korrelasjonen i tillegg er positiv kan dette med hensyn til sosialiseringprosessen antyde at mannlige kommunedirektører tar med seg verdier omkring fokus på kostnadseffektivitet inn i kommunen. Jacobsen (2019, pp. 53, 59) sin studie viser at mannlige ledere generelt i større grad vektlegger ytre motivasjonsfaktorer, altså insentiver basert på resultater og i form av lønninger. Slike insentiver eller motivasjonsfaktorer er imidlertid vanligere å se i private organisasjoner. Av den grunn kan det tolkes dithen at tankegangen om å bli belønnet etter resultater er noe mannlige kommunedirektører med erfaring fra privat sektor har tatt med seg i jobben som kommunedirektør. I tillegg, ettersom sammenhengen her er positiv, kan dette ha vært gunstig for kommunenes driftsresultat ved å ha et høyere overskudd.

Når det gjelder de kvinnelige kommunedirektørene i utvalget, er korrelasjonene her statistisk insignifikante. Manglende signifikante funn her kan forklares med at kvinnelige kommunedirektører som kommer fra privat sektor sosialiserer seg inn i kommunen umiddelbart. Dette taler for at nullhypotesen står for de kvinnelige kommunedirektørene med erfaring fra privat sektor.

7.3 Lineær regresjonsanalyse: kostnadseffektivitet som avhengig variabel

Den andre lineære regresjonsanalysen her er med kostnadseffektivitet som avhengig variabel. Variabelen kostnadseffektivitet (costeff) refererer her til en samlet DEA-score for tre tjenesteområder i kommunene: barnehage, grunnskole, og pleie og omsorg. Regresjonsanalysen er gjennomført på samme måte som den over, i seksjon 7.2 hvor overskudd er avhengig variabel. Resultatene for denne modellen følger i regresjonsmodell 3 (se vedlegg).

Kolonne (1) viser resultat med kun privatSHARE som uavhengig variabel og har et negativt resultat. Det vil si at kostnadseffektiviteten i disse tjenestene er lavere dersom en kommune i større andel av analyseperioden har en kommunedirektør med erfaring fra privat sektor. Dette endrer seg imidlertid, da de resterende modellene har et positivt resultat. Likevel er ikke resultatet her signifikant ($p > 0.1$) etter at alle kontrollvariabler er inkludert, noe som gjør at min nullhypotese står: *Kommunedirektørers tidligere arbeidserfaring fra privat sektor har ingen sammenheng med kommunens kostnadseffektivitet.* Mulige argumenter for mangel på signifikante funn mellom privatSHARE og den avhengige variabelen har blitt diskutert i seksjon 7.2 over.

Kommuner med kvinnelige kommunedirektører ($p < 0.05$) generelt har en høyere kostnadseffektivitet i disse kommunale tjenestene. Menn og kvinner kan utøve ledelse på ulike måter av forskjellige grunner (Farley mfl., 2021, p. 57). Ifølge Funk mfl. (2021, p. 2) kan offentlige ledere også bli vurdert ulikt på bakgrunn av deres kjønn, hvor mennesker ofte forventer at menn presterer bedre fordi ledelse og lederrollen assosieres med tradisjonelle maskuline kjennetegn. I motsetning til denne antakelsen, indikerer mitt resultat at kommuner med kvinnelige kommunedirektører heller har en positiv sammenheng med prestasjoner, her i form av kostnadseffektivitet i tjenester. En mulig forklaring på dette kan være den typen tjenester som er inkludert i mine målinger. Tjenesteområdene her er alle sosiale tjenester og dermed kan det hende at kvinner legger mer innsats i denne typen sosialpolitikk. Tidligere forskning tyder nettopp på at kvinner i større grad vektlegger sosialpolitikk sammenlignet med menn (Bratton & Ray, 2002; Hessami & da Fonseca, 2020; Martínez-Córdoba mfl., 2023).

Ansienniteten til kommunedirektørene ($p < 0.01$) har en positiv sammenheng med kostnadseffektivitet i tjenestene. Dette indikerer at en kommune som har en kommunedirektør lenge har høyere kostnadseffektivitet i tjenestene barnehage, grunnskole, og pleie og omsorg. Høyere populasjon ($p < 0.01$) har også en positiv sammenheng med høyere kostnadseffektivitet i tjenestene. Populasjonsvariabelen antyder også i denne modellen at kommunene kan ha stordriftsfordeler i sammenheng med deres økonomiske resultater, da her i form av kostnadseffektivitet i tjenesteproduksjonen. I tillegg finner jeg, i likhet med tidligere forskning, at en høyere andel av kommunestyrerepresentanter fra partier på venstresiden ($p < 0.05$) henger sammen med lavere kostnadseffektivitet i tjenesteproduksjonen (Revelli & Tovmo, 2007, p. 129). Resultatet kan på den måten støtte antakelsen om at en mer venstreorientert politikk i norske kommuner korrelerer med lavere kostnadseffektivitet i tjenesteproduksjonen.

Regresjonsmodell 3 har ellers ingen andre signifikante resultater. For å oppsummere er det heller ingen signifikant assosiasjon mellom kostnadseffektivitet i tjenestene og privatSHARE – selv om den er positiv, hvilket betyr at min nullhypotese fortsatt står. Samtidig virker det å være andre faktorer i modellen som henger sammen med kommunenes kostnadseffektivitet i tjenesteproduksjonen.

7.4 Ordnet logistisk regresjonsanalyse: ROBEK som avhengig variabel

Den siste regresjonsanalysen er med ROBEK som avhengig variabel. Variabelen tar utgangspunkt i om kommunene er registrert i ROBEK-registeret eller ikke (ja = 1), men i analysen vil ROBEK bety andelen av analyseperioden (2016-2019) en kommune er registrert i ROBEK-registeret. Regresjonsmodell 4 i vedlegget følger samme struktur som de foregående regresjonsanalysene. Kolonne (1) tilsvarende modellen med kun privatSHARE, mens i kolonne (2) er ROBEK også lagget. I kolonne (3) er kontrollvariablene tilknyttet kommunedirektørene lagt til, og i kolonne (4) vises resultatet der alle faktorer er kontrollert for.

Resultatene går fra å være negative med privatSHARE alene, til å bli positive når man legger til laggede variabler og kontrollvariabler som angår kommunedirektørene, for så å bli et negativt resultat igjen når man har kontrollert for alle faktorer. Det vil si at dersom en kommune har i større andel av analyseperioden kommunedirektører med erfaring fra privat sektor, blir andelen av analyseperioden en kommune er registrert i ROBEK lavere. I motsetning til de foregående analysene, vil det være fordelaktig å ha negative resultater med ROBEK som avhengig variabel. Negative resultater vil dermed heller tale for å kaste nullhypotesen. Ingen av resultatene over er signifikante ($p > 0.1$), og fremstår derfor som tilfeldige sammenhenger,

fremfor reelle. Dermed står nullhypotesen: *Kommunedirektørers tidligere arbeidserfaring fra privat sektor har ingen sammenheng med kommunens kostnadseffektivitet*. Mulige alternative forklaringer på mangelen på signifikante sammenhenger her har blitt diskutert over i seksjon 7.2.

Variablene for alderssammensetning i befolkningen Under_18 ($p < 0.1$) og Over_65 ($p < 0.05$) gir begge positive resultater i sammenheng med ROBEEK. Dette indikerer at dersom en kommune har høye andeler av innbyggere under 18 år og over 65 år, blir sannsynligheten høyere for at kommunen er registrert i ROBEEK i løpet av tidsperioden. I og med dette er aldersgrupper som i stor grad omfavnes av store tjenesteområder, kan dette tolkes dithen at det går utover kommunenes økonomiske resultater dersom det er mange blant befolkningen i disse aldersgruppene. Helse, sosial og eldreomsorg, samt oppvekst (dvs. barnehage og skole) er nemlig de to største utgiftspostene for kommunene (Christensen mfl., 2021, p. 155).

Den laggede variabelen av Overskudd ($p < 0.01$) har et negativt resultat. Dermed vil et høyere overskudd året før gi en lavere sannsynlighet for at kommunene havner i ROBEEK-registeret. Dette er et forventet resultat, siden registrering i ROBEEK i seg selv er en konsekvens av at kommunene har dårlige økonomiske resultater og dermed mister de autonomien over egen økonomistyring til statlige myndigheter.

Regresjonsmodell 4 viser en negativ sammenheng mellom andel år registrert i ROBEEK og andel år med kommunedirektør med erfaring fra privat sektor, men er ikke signifikant. Jeg kan derfor ikke kaste nullhypotesen. I likhet med de andre regresjonsmodellene er det kun signifikante resultater å finne blant kontrollvariablene. For denne analysen gjaldt det aldersfordelingen i kommunenes befolkning, samt den laggede variabelen av Overskudd.

7.4.1 Sammenligning av kommunedirektørenes erfaring på tvers av kjønn

For å verifisere om den generelle relasjonen mellom ROBEEK og privatSHARE er den samme for mannlige og kvinnelige kommunedirektører, har jeg benyttet en interaksjonsmodell – likt som i seksjon 7.2.1. Interaksjonsbetegnelsen gir også her fire kategorier av kommunedirektører basert på deres tidligere arbeidserfaring og kjønn. Resultatene er fremstilt i regresjonsmodell 5 som ligger vedlagt.

I denne modellen er koeffisienten for mannlige kommunedirektører med erfaring fra privat sektor 0.373. For de kvinnelige kommunedirektørene sin del, er koeffisienten for de uten erfaring fra privat sektor 0.810, mens for de kvinnene med erfaring fra privat sektor er koeffisienten: $0.810 - 0.977 + 0.373 = 0.206$. Det vil si at i denne sammenhengen så er kvinnene

uten erfaring fra privat sektor litt mer sannsynlig å være registrert i ROBEK, sammenlignet med kvinnene med erfaring fra privat sektor. Det samme mønsteret kan man også observere blant de mannlige kommunedirektørene her. Resultatene i denne modellen er dessuten statistisk insignifikante ($p > 0.1$). Dermed fremstår ikke dette som reelle korrelasjoner, men heller som tilfeldige. Samtidig gir ikke dette noe grunnlag for å kaste nullhypotesen: *Kommunedirektørers tidligere arbeidserfaring fra privat sektor har ingen sammenheng med kommunens kostnadseffektivitet.*

7.5 Reversert kausalitetstrussel

Ved testing av reversert kausalitetstrussel ønsker man å utelukke om det er Y som påvirker X. Bakgrunnen for dette er basert på ideen om at dårlige økonomiske resultater kan føre til at kommuner ansetter mennesker med erfaring fra privat sektor til å være kommunedirektører – for å løse de dårlige økonomiske resultatene. Dersom kommunene gjør dette, betyr det at de laggede verdiene for Y (dvs. økonomiske resultater) vil være knyttet til X (privatSHARE). Noe som vil skape et reversert kausalitetsproblem, fordi studien er interessert i hvordan X (privatSHARE) er knyttet til Y (dvs. økonomiske resultater). Resultatene finnes i vedlegget.

Overskuddsvariabelen ($p > 0.1$) viser en negativ korrelasjon med privatSHARE. Korrelasjonen er attpåtil statistisk insignifikant, noe som tilsier at sammenhengen mellom variablene fremstår som tilfeldige fremfor reelle. Dette resultatet indikerer videre at kommunene ikke ansetter folk med tidligere arbeidserfaring fra privat sektor som kommunedirektører oftere når det går dårligere økonomisk året i forveien. Dermed er det ikke noe som tyder på et reversert kausalitetsproblem mellom disse variablene.

ROBEK ($p < 0.05$) viser et negativt resultat sammen med privatSHARE. Det vil si at å være registrert i ROBEK det foregående året henger sammen med at det er færre kommunedirektører med erfaring fra privat sektor i analyseperioden (2016-2019). Dette betyr at kommuner ikke ser etter erfaring fra privat sektor dersom de har økonomiske problemer. Dermed er det ingen bevis for reversert kausalitetsproblem av denne typen.

8. KONKLUSJON

Jeg har i denne studien undersøkt hvorvidt kommuner med kommunedirektører med erfaring fra privat sektor har høyere kostnadseffektivitet, sammenlignet med kommuner uten kommunedirektører med erfaring fra privat sektor – i perioden 2016-2019. Dette er gjort ved å lage et eget datasett med data om kommunedirektører sin personlige bakgrunn og kommunene de er ansatt i. Sentralt blant kommunedirektørenes personlige bakgrunn var her om de hadde tidligere arbeidserfaring fra privat sektor eller ikke.

Et funn i denne studien var at kommuner med mannlige kommunedirektører med erfaring fra privat sektor hadde en positiv signifikant sammenheng med kommunenes overskudd. Denne sammenhengen har derfor gitt H1 delvis støtte: *Kommunedirektørers tidligere arbeidserfaring fra privat sektor har en sammenheng med kommunenes kostnadseffektivitet.* Dette tyder på at disse kommunedirektørene har tatt med seg verdiene de tilegnet seg i privat sektor inn i kommunene. Noe som videre har gitt kommunene positive resultater, i og med at disse har et høyere overskudd. Det samme resultatet ble derimot ikke funnet for kvinnene i utvalget. Interaksjonen mellom tidligere arbeidserfaring og kjønn sett sammen med ROBEK, hadde heller ingen signifikante korrelasjoner – uansett kjønn og erfaring. I disse tilfellene ble H1 forkastet.

Ettersom det ikke er funnet noen signifikante sammenhenger mellom X (privatSHARE) og Y (kommunenes økonomiske resultater) i analysen, gir ikke dette grunnlag til å kunne forkaste min nullhypotese. Dermed består studiens nullhypotese: *Kommunedirektørers tidligere arbeidserfaring fra privat sektor har ingen sammenheng med kommunens kostnadseffektivitet.* Mulige argumenter for mangel på signifikante resultater kan for det første være at sektorene har blitt så pass like hverandre at det ikke utgjør en markant forskjell å jobbe i offentlig og privat sektor. En annen forklaring er at de nyansatte kommunedirektørene tilpasser seg konteksten umiddelbart ved å være klar over hva som er forventet atferd, og dermed utvise denne atferden. Enda en mulig forklaring er at kommunene legger ned en innsats for å forme den nyankomne kommunedirektøren sine verdier med en gang de slutter seg til kommunen.

For å svare på mitt forskningsspørsmål:

Hvorvidt har kommuner med kommunedirektører med erfaring fra privat sektor høyere kostnadseffektivitet i perioden 2016-2019, sammenlignet med kommuner uten kommunedirektører med erfaring fra privat sektor?

Gjennom min studie med dens data og funn er det veldig lite som indikerer at kommuner med kommunedirektører med erfaring fra privat sektor har en sammenheng med høyere kostnadseffektivitet i perioden 2016-2019, sammenlignet med kommuner uten kommunedirektører med erfaring fra privat sektor. Resultatene viser at det er andre faktorer som heller påvirker kommunenes kostnadseffektivitet. I samsvar med andre studier, viser min studie en positiv sammenheng mellom populasjon og økonomiske resultater, hvilket taler for at høyt befolkede kommuner vil ha stordriftsfordeler.

8.1 Studiens begrensinger

Med hensyn til sosialiseringshypotesen kan en svakhet i studien være at datasettet ikke inkluderer antall år kommunedirektørene jobbet i privat sektor. Det tas i mitt prosjekt kun stilling til hvorvidt de har en slik arbeidserfaring eller ikke. I tillegg tas det heller ikke stilling til om kommunedirektøren var leder i den eventuelle private organisasjonen – kun medlem eller ikke. Dette gjør det attpåtil vanskelig for meg å vurdere om de insignifikante resultatene indikerer at de allerede er sosialisert inn i jobben eller om de er der fordi de tiltrekkes av jobben. I litteraturen om sosialisering er det nemlig en annen dimensjon om tiltrekning/rekruttering, som tilsier at mennesker med samme verdier som dominerer offentlig sektor vil i mange tilfeller velge å jobbe i offentlig sektor – allerede i sin første jobb (se f.eks. Jacobsen, 2019; Kjeldsen & Jacobsen, 2013).

Operasjonaliseringen av kostnadseffektivitet er også en mulig begrensning her. Det er, som presisert i metodekapittelet, vanskelig å operasjonalisere et konsept helt perfekt. Selv om jeg her har operasjonalisert kostnadseffektivitet gjennom tre variabler: overskudd, registrert i ROBEK, og kostnadseffektivitet i tjenestene barnehage, grunnskole, og pleie og omsorg. På den ene siden vil det være en irrelevans i operasjonaliseringen av konseptet, hvor jeg har inkludert faktorer som ikke direkte omhandler konseptet jeg ønsker å måle. For eksempel er ROBEK-variabelen heller et mål på konsekvensen av dårlig økonomistyring i kommunene over tid, fremfor et mål på deres kostnadseffektivitet der og da. På den andre siden vil det være en underrepresentasjon hvor det er noe av konseptet kostnadseffektivitet jeg ikke kan fange opp. Eksempelvis tar ikke studien i betraktning hvorvidt kommunene har oppnådd sine målsettinger, i tillegg til å forvalte ressursene på en mest mulig optimal måte. Kommunenes hovedfunksjon er nemlig å levere tjenester til innbyggerne, hvilket ofte taler for å evaluere kommuner etter måleffektivitet.

Til slutt er en annen begrensning studiens tverrsnittdesign. Som jeg påpeker i metodekapittelet, har en tverrsnittsundersøkelse enkelte svakheter ved seg. Dette forskningsdesignet gjør det vanskelig å generalisere utover studiens analyseperiode, samt utover en norsk kontekst. Det er dessuten mulig å argumentere for at min studie gir et øyeblikksbilde av dagens situasjon, da 2016-2019 representerer forrige valgperiode for kommunestyrene. Samtidig er det vanskelig å si noe om hvorvidt kommunedirektørene selv har en innvirkning på kommunenes kostnadseffektivitet, fordi designet gjør at analysen er på kommunenivå og ikke individnivå. Tverrsnittdesignet fører dermed til at dette er en ren korrelasjonsanalyse for den satte tidsperioden i en norsk kontekst. En vesentlig begrensning her er derfor at det ikke kan trekkes noen kausale slutninger.

8.2 Forslag til videre forskning

Sett i lys av studiens funn (og begrensninger), er det muligheter for videre forskning på dette temaet. Å inkludere hvor lenge kommunedirektører har erfaring fra privat sektor ville muligens gitt et bedre bilde på sosialiseringprosessen i kommunene. Dette kommer særlig fram ved at det er forskjeller blant kommunedirektørenes kjønn og tidligere arbeidserfaring fra privat sektor. Dermed ville det vært interessant om fremtidig forskning i større grad hadde utforsket hvorvidt kommunedirektørenes kjønn har en betydning for hvordan de leder sine kommuner. Ut ifra mine funn kan det også fremstå som om yngre kommunedirektører leder kommunene sine annerledes. Et annet forslag til videre forskning kan derav være å utforske om deres alder har en innvirkning.

Det kunne også vært interessant om fremtidig forskning hadde utført en lignende studie med et longitudinelt design, for å se hvorvidt det er en effekt over tid. På den måten kan man undersøke hvem som ansettes som kommunedirektør og hvem som slutter. Siden inntreden og uttreden av kommunen kan være selvvalgt fra kommunedirektørenes side, vil ikke det i seg selv gjøre det mulig å trekke kausale slutninger. Dermed kan en alternativ retning være å utforske eksogene endringer i hvem som ansettes og hvem som slutter. En måte å gjøre dette på, er for eksempel å se på uventede endringer i form av dødsfall – hvilket det finnes eksempler på i tidligere forskning (Faccio & Parsley, 2009; Roberts, 1990). Noe som muligens kan gi en bedre forståelse av ledelse i offentlig sektor.

LITTERATURLISTE

- ´t Hart, P., & Uhr, J. (2008). Understanding public leadership: An introduction. In P. ´t Hart & J. Uhr (Eds.), *Public leadership: Perspectives and practices* (pp. 1-22). ANU E Press.
- Alford, J., Hartley, J., Yates, S., & Hughes, O. (2017). Into the purple zone: Deconstructing the politics/administration distinction. *The American Review of Public Administration*, 47(7), 752-763. <https://doi.org/10.1177/0275074016638481>
- Almendingen, B. (2016). *Hun blir toppsjef i Tromsø*. Retrieved 25.01 from [https://www.kommunal-rapport.no/ledelse/hun-blir-toppsjef-i-tromso/30334/!](https://www.kommunal-rapport.no/ledelse/hun-blir-toppsjef-i-tromso/30334/)
- Asatryan, Z., & De Witte, K. (2015). Direct democracy and local government efficiency. *European Journal of Political Economy*, 39, 58-66. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2015.04.005>
- Baldersheim, H., Rose, L. E., & Sandberg, S. (2017). Local and regional government in the Nordic countries: co-operative decentralization. In O. Knutsen (Ed.), *The Nordic models in political science: challenged, but still viable?* (pp. 193-218). Fagbokforlaget.
- Baldersheim, H., & Smith, E. (2011). Kommunalt sjølvstyre og lokalt folkestyre i velferdsstaten. In H. Baldersheim & E. Smith (Eds.), *Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre?* (pp. 9-24). Abstrakt forlag.
- Baron, R. M., & Kenny, D. A. (1986). The moderator–mediator variable distinction in social psychological research: Conceptual, strategic, and statistical considerations. *Journal of Personality and Social Psychology*, 51, 1173-1182. <https://doi.org/10.1037/0022-3514.51.6.1173>
- Berghei, J.-T. (2018, 29.07.2020). *Hvem klipper snoren?* OsloMet. Retrieved 25.01 from <https://www.oslomet.no/forskning/forskningsnyheter/hvem-klipper-snoren>
- Bjørnulf, R. (2006). Bruk av KOSTRA som styringsinformasjon. *Stat & Styring*, 16(1), 43-47. <https://doi.org/10.18261/ISSN0809-750X-2006-01-16>
- Bjørnå, H. (2021). Forholdet mellom politikk og administrasjon–Hva kan vi lære fra en norsk småkommune? *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 98(1). <https://doi.org/10.7577/nat.4132>
- Blair, R., & Janousek, C. L. (2014). City Management in the United States and Norway: A Comparative Analysis of Professional Orientations. *International Journal of Public Administration*, 37(8), 484-493. <https://doi.org/10.1080/01900692.2013.865645>
- Boetti, L., Piacenza, M., & Turati, G. (2012). Decentralization and Local Governments' Performance: How Does Fiscal Autonomy Affect Spending Efficiency? *FinanzArchiv / Public Finance Analysis*, 68(3), 269-302. <http://www.jstor.org/stable/23272573>

- Borge, L.-E., Falch, T., & Tovmo, P. (2008). Public Sector Efficiency: The Roles of Political and Budgetary Institutions, Fiscal Capacity, and Democratic Participation. *Public Choice*, 136(3/4), 475-495. <http://www.jstor.org/stable/40270772>
- Bozeman, B. (1987). *All Organizaitons are Public*. Jossey Bass.
- Bratton, K. A., & Ray, L. P. (2002). Descriptive Representation, Policy Outcomes, and Municipal Day-Care Coverage in Norway. *American Journal of Political Science*, 46(2), 428-437. <https://doi.org/10.2307/3088386>
- Bruns, C., & Himmler, O. (2011). Newspaper Circulation and Local Government Efficiency*. *The Scandinavian Journal of Economics*, 113(2), 470-492. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/j.1467-9442.2010.01633.x>
- Bukve, O. (2021). *Forstå, forklare, forandre: Om design av samfunnsvitenskapelige forskningsprosjekt* (2 ed.). Universitetsforlaget.
- Byrkjeflot, H. (2008). *Ledelse i politisk styrte virksomheter, forskningsstatus og problemstillinger*. K. Sentralforbund. <https://www.ks.no/contentassets/87630d26cab74f138d076094316771d8/rapport.pdf>
- Byrkjeflot, H. (2010). Omforming av ledelse og styring i offentlig og privat virksomhet. In G. Ladegård & S. I. Vabo (Eds.), *Ledelse og styring* (pp. 221-238). Fagbokforlaget.
- Cable, D. M., & Parsons, C. K. (2001). Socialization tactics and person-organization fit. *Personnel Psychology*, 54(1), 1-23. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/j.1744-6570.2001.tb00083.x>
- Chao, G. T., O'Leary-Kelly, A. M., Wolf, S., Klein, H. J., & Gardner, P. D. (1994). Organizational socialization: Its content and consequences [doi:10.1037/0021-9010.79.5.730]. 79(5), 730-743. <https://doi.org/10.1037/0021-9010.79.5.730>
- Christensen, T., Egeberg, M., Larsen, H. O., Lægerid, P., & Roness, P. G. (2007). *Forvaltning og politikk* (2 ed.). Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægerid, P., & Trondal, J. (2018). *Sentralforvaltningen: Stabilitet og endring gjennom 40 år*. Fagbokforlaget.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægerid, P., & Aars, J. (2021). *Forvaltning og politikk* (5 ed.). Universitetsforlaget.
- Cortina, J. M. (1993). Interaction, nonlinearity, and multicollinearity: Implications for multiple regression. *Journal of Management*, 19(4), 915-922. [https://doi.org/https://doi.org/10.1016/0149-2063\(93\)90035-L](https://doi.org/https://doi.org/10.1016/0149-2063(93)90035-L)
- Crosby, B. C., & Bryson, J. M. (2018). Why leadership of public leadership research matters: and what to do about it. *Public Management Review*, 20(9), 1265-1286. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1348731>
- Dixit, A. (1997). Power of incentives in private versus public organizations. *The American Economic Review*, 87(2), 378-382. <https://www.jstor.org/stable/2950949>

- Dixit, A. (2002). Incentives and organizations in the public sector: An interpretative review. *Journal of human resources*, 696-727. <https://doi.org/10.2307/3069614>
- Faccio, M., & Parsley, D. C. (2009). Sudden Deaths: Taking Stock of Geographic Ties. *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, 44(3), 683-718. <https://doi.org/10.1017/S0022109009990068>
- Farley, K. W., Rauhaus, B., & Eskridge, R. (2021). Gender Representation, Professional Experiences, and Socialization: The Case of City Managers. *Public Personnel Management*, 50(1), 56-83. <https://doi.org/10.1177/0091026020903073>
- Fimreite, A. L., & Grindheim, J. E. (2007). *Offentlig forvaltning* (2 ed.). Universitetsforlaget.
- Fiva, J. H., Geys, B., Heggedal, T.-R., & Sørensen, R. (2021a). Political Alignment and Bureaucratic Pay. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 31(3), 596-615. <https://doi.org/10.1093/jopart/muaa053>
- Fiva, J. H., Hagen, T. P., & Sørensen, R. J. (2021b). *Kommunal organisering: Effektivitet, styring og demokrati* (8 ed.). Universitetsforlaget.
- Funk, K. D., Jensen, U. T., Molina, A. L., & Stritch, J. M. (2021). Does leader gender matter for performance evaluations? Evidence from two experiments. *Public Management Review*, 1-19. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.2000222>
- Getha-Taylor, H., Holmes, M. H., Jacobson, W. S., Morse, R. S., & Sowa, J. E. (2011). Focusing the public leadership lens: Research propositions and questions in the Minnowbrook tradition. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(suppl_1), i83-i97. <https://doi.org/https://doi.org/10.1093/jopart/muq069>
- Geys, B., Heggedal, T.-R., & Sørensen, R. J. (2017). Are bureaucrats paid like CEOs? Performance compensation and turnover of top civil servants. *Journal of Public Economics*, 152, 47-54. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jpubeco.2017.05.006>
- Geys, B., Murdoch, Z., & Sørensen, R. J. (2021). Political (Over)Representation of Public Sector Employees and the Double-Motive Hypothesis: Evidence from Norwegian Register Data (2007–2019). *Journal of Public Administration Research and Theory*, 32(2), 326-341. <https://doi.org/10.1093/jopart/muab034>
- Gray, D. E. (2018). *Doing research in the real world* (4 ed.). SAGE Publications Ltd.
- Hansen, H. F. (2021). Public sector leadership: Conditions, challenges and avenues. In R. Pinheiro & J. Trondal (Eds.), *Organising and governing governmental institutions: Essays in honour of Dag Ingvar Jacobsen* (pp. 67-84). Fagbokforlaget.
- Hansen, T. (2011). Demokrati og finanser: Om det finansielle grunnlaget for lokalt demokrati. In H. Baldersheim & E. Smith (Eds.), *Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre?* (pp. 73-100). Abstrakt forlag.
- Hatmaker, D. M. (2015). Bringing Networks In: A model of organizational socialization in the public sector. *Public Management Review*, 17(8), 1146-1164. <https://doi.org/10.1080/14719037.2014.895029>

- Helland, L., & Sørensen, R. J. (2015). Partisan bias, electoral volatility, and government efficiency. *Electoral Studies*, 39, 117-128.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.electstud.2015.05.002>
- Hesmert, L., Hattke, F., & Vogel, R. (2022). The a priori of public leadership: Social attributions to public and private leaders in different performance contexts. *Public administration*, 100(4), 876-899. <https://doi.org/10.1111/padm.12780>
- Hessami, Z., & da Fonseca, M. L. (2020). Female political representation and substantive effects on policies: A literature review. *European Journal of Political Economy*, 63, 101896. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2020.101896>
- Hooijberg, R., & Choi, J. (2001). The impact of organizational characteristics on leadership effectiveness models: An examination of leadership in a private and a public sector organization. *Administration & Society*, 33(4), 403-431.
<https://doi.org/10.1177/0095399701334002>
- Ibrahim, F., & Karim, M. Z. (2004). Efficiency of local governments in Malaysia and its correlates. *International Journal of Management Studies*, 11(1), 57-70
<https://doi.org/https://repo.uum.edu.my/id/eprint/64>
- Ibrahim, F. W., & Salleh, M. F. M. (2006). Stochastic Frontier Estimation: an Application to Local Governments in Malaysia. *Malaysian Journal of Economic Studies*, 43(1/2), 85-95. <https://doi.org/https://www.proquest.com/scholarly-journals/stochastic-frontier-estimation-application-local/docview/201581794/se-2?accountid=8579>
- Jacobsen, D. I. (1997). *Administrasjonens makt: Om forholdet mellom politikk og administrasjon, og administrasjonens rolle som politisk aktør*. Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D. I. (2002). Kommunestørrelse og kommunal politikk. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 18(3), 248-262. <https://doi.org/doi:10.18261/ISSN1504-2936-2002-03-03>
- Jacobsen, D. I. (2006). The Relationship between Politics and Administration: The Importance of Contingency Factors, Formal Structure, Demography, and Time. *Governance*, 19(2), 303-323. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2006.00316.x>
- Jacobsen, D. I. (2011). Convergence, Divergence or Stability – How do Politicians' and Bureaucrats' Attitudes Change During an Election Period? *Public Management Review*, 13(5), 621-640. <https://doi.org/10.1080/14719037.2010.532958>
- Jacobsen, D. I. (2014). *Interkommunalt samarbeid i Norge: Former, funksjoner og effekter*. Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D. I. (2019). *Ledelse og den offentlige dimensjon: En sammenligning av ledere i offentlige og private organisasjoner*. Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D. I., Baldersheim, H., & Kühn, N. S. B. (2021). Faglig uavhengighet eller politisk lojalitet? Norske kommunedirektørers balanse mellom fag og politikk. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*(4), 210-225. <http://dx.doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2021-04-04>

- Jacobsen, D. I., & Holtskog, K. H. S. (2013). Nærhetseffekten – kommunal service, kommunestørrelse og ny teknologi. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 54(4), 408-436. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-291X-2013-04-01>
- Jacobsen, K. D. (2008). Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen. *Pacem (trykt utg.)*. 11 : 2008 : 2, [19]-34.
- Kakabadse, A., Korac-Kakabadse, N., & Kouzmin, A. (2003). Ethics, values and behaviours: comparison of three case studies examining the paucity of leadership in government. *Public administration*, 81(3), 477-508. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00357>
- Kalb, A., Geys, B., & Heinemann, F. (2012). Value for money? German local government efficiency in a comparative perspective. *Applied Economics*, 44(2), 201-218. <https://doi.org/10.1080/00036846.2010.502110>
- Kalseth, J., & Rattsø, J. (1995). Spending and overspending in local government administration: A minimum requirement approach applied to Norway. *European Journal of Political Economy*, 11(2), 239-251. [https://doi.org/10.1016/0176-2680\(94\)00063-P](https://doi.org/10.1016/0176-2680(94)00063-P)
- Kellstedt, P. M., & Whitten, G. D. (2018). *The fundamentals of political science research* (3 ed.). Cambridge University Press.
- Kirkpatrick, S. A., & Locke, E. A. (1991). Leadership: Do Traits Matter? *The Executive*, 5(2), 48-60. <http://www.jstor.org/stable/4165007>
- Kjeldsen, A. M., & Jacobsen, C. B. (2013). Public service motivation and employment sector: Attraction or socialization? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(4), 899-926. <https://doi.org/10.1093/jopart/mus039>
- Kleven, T. A. (2008). Validity and validation in qualitative and quantitative research. *Nordic Studies in Education*, 28(3), 219-233. <https://doi.org/10.18261/ISSN1891-5949-2008-03-05>
- Knill, C., & Tosun, J. (2020). *Public policy: A new introduction* (2 ed.). Red Globe Press.
- Knopf, J. W. (2006). Doing a Literature Review. *PS: Political Science and Politics*, 39(1), 127-132. <http://www.jstor.org/stable/20451692>
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2022). *Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK)*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/robek-2/id449305/>
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2023, 04.01.2023). *Historikk 2001-2022*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/robek-2/robek-2001-2015/id415536/>
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2013). *Veileder i økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner*. Retrieved from https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/komm/okonomiplanveileder_krd nett.pdf

- Kommunal Rapport. (n.d.-a). *Ansettelse*. Retrieved 08.02 from <https://www.kommunal-rapport.no/nyheter/ansettelse/>
- Kommunal Rapport. (n.d.-b, 01.01.2020). *Kommunedirektører i Kommune-Norge*. Kommunal Rapport. Retrieved 04.02 from <https://www.kommunal-rapport.no/ledelse/kommunedirektorer-i-kommune-norge/31359!/>
- Lov om kommuner og fylkeskommuner, (1992). <https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/1992-09-25-107>
- Lov om kommuner og fylkeskommuner, (2018). <https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2018-06-22-83>
- Kuhnle, S., & Kildal, N. (2018). Velferdsstatens idégrunnlag i perspektiv. In A. Hatland, S. Kuhnle, & T. I. Romøren (Eds.), *Den norske velferdsstaten* (5 ed., pp. 15-40). Gyldendal Akademisk.
- Ladegård, G., & Vabo, S. I. (2010). Ledelse og styring - teoretisk rammeverk. In G. Ladegård & S. I. Vabo (Eds.), *Ledelse og styring* (pp. 15-38). Fagbokforlaget.
- Lane, J.-E., & Wallis, J. (2009). Strategic management and public leadership. *Public Management Review*, 11(1), 101-120. <https://doi.org/10.1080/14719030802494047>
- Lee, M. J., Petrovsky, N., & Walker, R. M. (2021). Public-private differences in incentive structures: a laboratory experiment on work motivation and performance. *International Public Management Journal*, 24(2), 183-202. <https://doi.org/10.1080/10967494.2020.1856246>
- Lehnert, M., Miller, B., & Wonka, A. (2007). Increasing the relevance of research questions: Considerations on theoretical and social relevance in political science. In T. Gschwend & F. Schimmelfenning (Eds.), *Research design in political science: How to practice what they preach* (pp. 21-38). Palgrave Macmillan.
- Lo, C., & Røiseland, A. (2021). The difference that makes a difference? Exploring the purple zone of political and administrative leadership in Danish and Norwegian local government. In R. Pinheiro & J. Trondal (Eds.), *Organising and governing governmental institutions: Essays in honour of Dag Ingvar Jacobsen* (pp. 267-288). Fagbokforlaget.
- Lo, C., & Vabo, S. I. (2020). Administrasjonsparadokset: Farvel til timeglassmodellen? In A. Røiseland & S. I. Vabo (Eds.), *Folkevalgt og politisk leder* (pp. 62-94). Cappelen Damm Akademisk.
- Loikkanen, H. A., Susiluoto, I., & Funk, M. (2011). *The role of city managers and external variables in explaining efficiency differences of Finnish municipalities*. H. C. o. E. R. (HECER). <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/24496/theroleo.pdf?sequence=1>
- Long, J. S., & Freese, J. (2006). *Regression Models for Categorical Dependent Variables Using Stata* (2 ed.). Stata Press.

- Loodtz, A.-K. (2019, 18.10.2022). *Styreform*. Bergen kommune. Retrieved 25.01 from <https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/fakta-om-bergen/styreform/styreform>
- Martínez-Córdoba, P.-J., Benito, B., & García-Sánchez, I.-M. (2023). Women's management in local government: The effects of substantive representation on welfare service efficiency. *Social Policy & Administration*, 57(3), 272-286. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/spol.12853>
- Mouritzen, P. E., & Svara, J. H. (2002). *Leadership at the apex: Politicians and administrators in Western Local Governments*. University of Pittsburgh Press.
- Narbón-Perpiñá, I., & De Witte, K. (2018b). Local governments' efficiency: a systematic literature review—part II. *International Transactions in Operational Research*, 25(4), 1107-1136. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/itor.12389>
- Narbón-Perpiñá, I., & De Witte, K. (2018a). Local governments' efficiency: a systematic literature review—part I. *International Transactions in Operational Research*, 25(2), 431-468. <https://doi.org/10.1111/itor.12364>
- NAV. (2019a, 10.02.2023). *Arkiv - Helt ledige*. Retrieved 31.01 from https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/arbeidssokere-og-stillinger-statistikk/helt-ledige/arkiv-helt-ledige_kap
- NAV. (2019b, 10.02.2023). *Helt ledige*. Retrieved 13.02 from <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/arbeidssokere-og-stillinger-statistikk/helt-ledige>
- NOU 2016: 3. (2016). *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi*. Finansdepartementet.
- NOU 2016: 4. (2016). *Ny kommunelov*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- NRK. (2015, 12.10.2015). *Valg 2015*. NRK. <https://www.nrk.no/sorlandet/valg-2015-1.12459244>
- Nærings-, & fiskeridepartementet. (n.d., 03.08.2022). *Hva staten eier*. Regjeringen. Retrieved 11.10 from <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/statlig-eierskap/selskaper--ny/id2604524/?expand=factbox2607470>
- Oberfield, Z. W. (2014). Public Management in Time: A Longitudinal Examination of the Full Range of Leadership Theory. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(2), 407-429. <https://doi.org/10.1093/jopart/mus060>
- Offerdal, A. (1999). *Den politiske kommunen*. Samlaget.
- Orazi, D. C., Turrini, A., & Valotti, G. (2013). Public sector leadership: new perspectives for research and practice. *International Review of Administrative Sciences*, 79(3), 486-504. <https://doi.org/10.1177%2F0020852313489945>
- Prop. 95 S (2013-2014). *Kommuneproposisjonen 2015*. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Prop-95-S-20132014/id759298/?ch=3#KAP4-2>

- Rainey, H. G. (2014). *Understanding and Managing Public Organizations* (5 ed.). Jossey-Bass.
- Rainey, H. G., Fernandez, S., & Malatesta, D. (2021). *Understanding and Managing Public Organizations* (6 ed.). John Wiley & Sons, Inc. .
- Regjeringen. (n.d.-a, 12.10.2021). *Historisk utvikling*. Retrieved 04.02 from <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunestruktur/utviklingen-av-den-norske-kommunestruktu/id751352/>
- Regjeringen. (n.d.-b, 03.01.2020). *Kommunesammenslåinger i kommunereformen*. Retrieved 08.02 from <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunestruktur/nye-kommuner/id2470015/>
- Revelli, F. (2010). Spend more, get more? An inquiry into English local government performance. *Oxford Economic Papers*, 62(1), 185-207. <http://www.jstor.org/stable/27784173>
- Revelli, F., & Tovmo, P. (2007). Revealed yardstick competition: Local government efficiency patterns in Norway. *Journal of Urban Economics*, 62(1), 121-134. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.jue.2006.11.004>
- Roberts, B. E. (1990). A Dead Senator Tells No Lies: Seniority and the Distribution of Federal Benefits. *American Journal of Political Science*, 34(1), 31-58. <https://doi.org/10.2307/2111510>
- Robson, K., & Pevalin, D. (2016). *Multilevel Modeling in Plain Language*. SAGE Publications Ltd.
- Røiseland, A., & Vabo, S. I. (2016). *Styring og samstyring - governance på norsk* (2 ed.). Fagbokforlaget.
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner: Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Universitetsforlaget.
- Selznick, P. (1957). *Leadership in administration: A sociological interpretation*. Row, Peterson.
- Seol, H., Lee, H., Kim, S., & Park, Y. (2008). The impact of information technology on organizational efficiency in public services: a DEA-based DT approach. *Journal of the Operational Research Society*, 59(2), 231-238. <https://doi.org/10.1057/palgrave.jors.2602453>
- SSB. (2018). *Finansielle nøkkeltall og adm., styring og fellesutg. nøkkeltall (K) - Tabell 04937*. Statistisk Sentralbyrå. <https://www.ssb.no/343156/finansielle-nokkeltall-og-adm.styring-og-fellesutg.nokkeltall-k-tabell-04937>
- SSB. (n.d.-a). *Befolkning 07459: Alders- og kjønnsfordeling i kommuner, fylker og hele landets befolkning (K) 1986-2023*. Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/statbank/table/07459/>

- SSB. (n.d.-b). *Kommuneregnskap 12134: Utvalgte nøkkeltall for kommuneregnskap, kommunekonsern (K) 2015-2022*. Statistisk sentralbyrå.
<https://www.ssb.no/statbank/table/12134/>
- SSB. (n.d.-c). *Kommunestyre- og fylkestingsvalget, kandidater og representanter*. Statistisk Sentralbyrå. <https://www.ssb.no/statbank/table/01182/>
- SSB. (n.d.-d). *Valgresultat for kommunestyre- og fylkestingsvalget*. Statistisk Sentralbyrå.
<https://www.ssb.no/statbank/table/01180/>
- StataCorp. (2009). *Stata: Release 11*. In StataCorp LP.
- Lov om offisiell statistikk og Statistisk Sentralbyrå, (1989).
<https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/1989-06-16-54>
- Stazyk, E. C., & Davis, R. S. (2020). Transformational leaders: bridging the gap between goal ambiguity and public value involvement. *Public Management Review*, 22(3), 364-385.
<https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1588357>
- Strand, T. (2007). *Ledelse, organisasjon og kultur* (2 ed.). Fagbokforlaget.
- Sung, N. (2007). Information technology, efficiency and productivity: evidence from Korean local governments. *Applied Economics*, 39(13), 1691-1703.
<https://doi.org/10.1080/00036840600675620>
- Svara, J. H. (2001). The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration. *Public administration review*, 61(2), 176-183. <http://www.jstor.org/stable/977451>
- Sørensen, R. J. (2014). Political competition, party polarization, and government performance. *Public Choice*, 161(3), 427-450. <https://doi.org/10.1007/s11127-014-0168-0>
- Sørhaug, T. (2010). Lederskap: Mellom ledelse og styring. In G. Ladegård & S. I. Vabo (Eds.), *Ledelse og styring* (pp. 71-86). Fagbokforlaget.
- TBU. (2022). *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi*. K.-o. distriktsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rapport-fra-det-tekniske-beregningsutvalg-for-kommunal-og-fylkeskommunal-okonomi-november-2022/id2948377/>
- Thomas, A. B. (2003). *Controversies in management: Issues, debates, answers* (2 ed.). Routledge.
- Toshkov, D. (2016). *Research design in political science*. Palgrave, Macmillan Education.
- Vabo, S. I. (2014). Flernivåorganisering - lokal skreddersøm og nasjonale standarder. In M. Vabø & S. I. Vabo (Eds.), *Velferdens organisering* (pp. 158-174). Universitetsforlaget.

- Valgdirektoratet. (2021). *Kommunestyre- og fylkestingsvalget 2015*. Valgdirektoratet. Retrieved 12.04 from <https://www.valg.no/om-valg/valgene-i-norge/valgdata-og-historikk/valglister-og-kandidater/kommunestyre--og-fylkestingsvalget-2015/>
- Van Wart, M. (2003). Public-sector leadership theory: An assessment. *Public administration review*, 214-228. <https://www.jstor.org/stable/977592>
- Van Wart, M. (2013). Administrative leadership theory: A reassessment after 10 years. *Public administration*, 91(3), 521-543.
- Vedung, E. (2006). Evaluation Research. In B. Guy Peters & J. Pierre (Eds.), *Handbook of Public Policy* (pp. 397-416). Sage Publications.
- Vogel, R., & Masal, D. (2015). Public leadership: A review of the literature and framework for future research. *Public Management Review*, 17(8), 1165-1189. <https://doi.org/10.1080/14719037.2014.895031>
- Williams, R. (2016). Understanding and interpreting generalized ordered logit models. *The Journal of Mathematical Sociology*, 40(1), 7-20. <https://doi.org/10.1080/0022250X.2015.1112384>
- Winsvold, M., & Bentzen, T. (2020). Konfliktparadokset: Samarbeid og konflikt i kommunepolitikken. In A. Røiseland & S. I. Vabo (Eds.), (pp. 34-61). Cappelen Damm Akademisk.
- Wright, B. E., & Pandey, S. K. (2010). Transformational leadership in the public sector: Does structure matter? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(1), 75-89. <https://doi.org/10.1093/jopart/mup003>
- Yin, R. K. (2018). *Case Study Research and Applications: Design and Methods* (6 ed.). SAGE Publications.

VEDLEGG

Korrelasjonsmatrise: Alle variabler som er brukt i analysen.

Regresjonsmodell 1: Overskudd som avhengig variabel.

Regresjonsmodell 2: Interaksjonsmodell med Overskudd som avhengig variabel.

Regresjonsmodell 3: costeff som avhengig variabel.

Regresjonsmodell 4: ROBEK som avhengig variabel.

Regresjonsmodell 5: Interaksjonsmodell med ROBEK som avhengig variabel.

Reversert kausalitetstrussel: Overskudd og ROBEK (laggede).

Do-fil fra STATA.

Korrelasjonsmatrise: Alle variabler som er brukt i analysen.

Variables	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)
(1) Overskudd	1.000																
(2) ROBEK	-0.063	1.000															
(3) costeff	-0.037	0.009	1.000														
(4) privatSHARE	0.045	-0.058	-0.010	1.000													
(5) Fodselsaar	0.053	0.017	-0.111	0.117	1.000												
(6) Female	-0.055	0.057	0.091	-0.037	0.015	1.000											
(7) LengthPos	0.017	-0.126	0.035	-0.170	-0.251	-0.150	1.000										
(8) Experience	-0.048	-0.015	0.044	-0.024	-0.006	0.006	-0.072	1.000									
(9) MasterPHD	-0.006	0.026	0.075	0.151	0.186	0.034	-0.112	0.140	1.000								
(10) Inntekt	0.204	-0.008	-0.364	0.072	-0.007	-0.049	-0.003	-0.199	-0.072	1.000							
(11) Under_18	0.079	-0.101	0.338	-0.099	0.041	-0.009	0.076	0.074	0.095	-0.393	1.000						
(12) Over_65	-0.031	0.088	-0.397	0.080	-0.040	-0.020	-0.019	-0.102	-0.106	0.548	-0.795	1.000					
(13) Arbeidsledige	-0.044	0.149	0.115	-0.054	-0.026	0.048	-0.078	0.026	0.078	-0.141	0.029	-0.261	1.000				
(14) Populasjon	0.068	-0.057	0.507	-0.008	-0.116	-0.026	-0.027	0.146	0.108	-0.383	0.224	-0.412	0.190	1.000			
(15) SeatShareLEFT	-0.044	-0.060	-0.083	0.025	-0.018	-0.030	0.061	0.071	0.002	-0.007	-0.340	0.147	0.070	0.075	1.000		
(16) MayorLEFT	-0.027	-0.037	0.002	-0.018	0.002	0.013	0.044	0.097	0.041	-0.109	-0.076	-0.078	0.085	0.084	0.626	1.000	
(17) Turnout	0.091	-0.092	-0.231	0.038	0.002	-0.041	0.044	-0.148	-0.117	0.563	-0.054	0.323	-0.371	-0.322	-0.216	-0.222	1.000

Regresjonsmodell 1: Overskudd som avhengig variabel.

VARIABLES	(1) Overskudd	(2) Overskudd	(3) Overskudd	(4) Overskudd	(5) Overskudd
L.Overskudd		0.247*** (0.0330)	0.184*** (0.0309)	0.181*** (0.0312)	0.165*** (0.0301)
privatSHARE	0.236 (0.257)	0.286 (0.243)	0.371* (0.221)	0.347 (0.225)	0.304 (0.217)
Female				-0.296 (0.246)	-0.197 (0.234)
Fodselsaar				0.0294 (0.0187)	0.0362** (0.0183)
LengthPos				0.0179 (0.0216)	0.0201 (0.0208)
Experience				-0.279 (0.245)	-0.102 (0.240)
MasterPHD					-0.0549 (0.227)
Inntekt					6.96e-05*** (1.04e-05)
Under_18					8.276 (7.281)
Over_65					-5.415 (5.285)
Arbeidsledige					-31.40* (16.84)
Populasjon					2.16e-05*** (6.26e-06)
SeatShareLEFT					-0.752 (0.973)
MayorLEFT					0.00530 (0.251)
Turnout					-4.005* (2.123)
Constant	2.345*** (0.158)	1.661*** (0.175)	1.751*** (0.160)	-55.87 (36.81)	-70.99** (36.06)
Observations	428	426	425	425	425
R-squared	0.002	0.119	0.083	0.096	0.208

Standard errors in parentheses
 *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Regresjonsmodell 2: Interaksjonsmodell med Overskudd som avhengig variabel.

VARIABLES	(1) Overskudd	(2) Overskudd
L.Overskudd	0.179*** (0.0313)	0.179*** (0.0312)
privatSHARE	0.527* (0.280)	0.534* (0.278)
Female	-0.0517 (0.326)	-0.0511 (0.326)
c.privatSHARE#c.Female	-0.618 (0.539)	-0.615 (0.538)
Fodselsaar	0.0294 (0.0190)	0.0301 (0.0187)
LengthPos	0.0214 (0.0218)	0.0212 (0.0218)
Experience	-0.328 (0.250)	-0.319 (0.247)
MasterPHD	0.0585 (0.237)	
Constant	-55.85 (37.33)	-57.31 (36.81)
Observations	425	425
R-squared	0.098	0.098

Standard errors in parentheses
 *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Regresjonsmodell 3: costeff som avhengig variabel.

VARIABLES	(1) costeff	(2) costeff	(3) costeff	(4) costeff	(5) costeff
L.costeff		0.641*** (0.0239)	0.641*** (0.0239)	0.640*** (0.0241)	0.546*** (0.0261)
privatSHARE	-0.00127 (0.00814)	0.00265 (0.00498)	0.00250 (0.00499)	0.00514 (0.00506)	0.00637 (0.00485)
Female				0.00917* (0.00548)	0.0107** (0.00519)
Fodselsaar				5.18e-06 (0.000424)	-2.25e-05 (0.000411)
LengthPos				0.00123** (0.000485)	0.00125*** (0.000465)
Experience				0.00360 (0.00547)	-0.00330 (0.00535)
MasterPHD					0.00393 (0.00508)
Inntekt					-2.61e-07 (2.32e-07)
Under_18					0.239 (0.164)
Over_65					0.0309 (0.118)
Arbeidsledige					0.253 (0.376)
Populasjon					7.92e-07*** (1.47e-07)
SeatShareLEFT					-0.0426** (0.0215)
MayorLEFT					0.00533 (0.00556)
Turnout					0.000261 (0.0474)
Constant	0.781*** (0.00501)	0.284*** (0.0188)	0.284*** (0.0188)	0.263 (0.836)	0.357 (0.813)
Observations	428	426	425	425	425
R-squared	0.000	0.630	0.630	0.637	0.685

Standard errors in parentheses
 *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Regresjonsmodell 4: ROBEK som avhengig variabel.

VARIABLES	(1) ROBEK	(2) ROBEK	(3) ROBEK	(4) ROBEK
L.ROBEK		3.949*** (0.355)	3.915*** (0.362)	4.339*** (0.412)
privatSHARE	-0.381 (0.303)	0.139 (0.371)	0.120 (0.377)	-0.0146 (0.404)
Female			0.500 (0.398)	0.255 (0.427)
Fodselsaar			0.000883 (0.0325)	-0.00457 (0.0341)
LengthPos			-0.0475 (0.0538)	-0.0228 (0.0495)
Experience			-0.121 (0.414)	-0.166 (0.474)
MasterPHD				0.223 (0.416)
Inntekt				-5.98e-06 (2.45e-05)
Under_18				24.28* (13.43)
Over_65				24.71** (10.37)
Arbeidsledige				48.21 (30.41)
Populasjon				-2.45e-05 (2.40e-05)
SeatShareLEFT				-0.452 (1.646)
MayorLEFT				-0.0104 (0.442)
Turnout				-5.482 (3.689)
Overskudd				-0.0881 (0.0887)
L.Overskudd				-0.167*** (0.0533)
/cut1	1.534*** (0.174)	3.057*** (0.303)	4.697 (63.75)	-0.566 (66.91)
/cut2	1.851*** (0.186)	3.632*** (0.334)	5.282 (63.75)	0.0756 (66.91)
/cut3	2.548*** (0.228)	4.605*** (0.380)	6.277 (63.76)	1.249 (66.92)
/cut4	3.166*** (0.285)	5.348*** (0.424)	7.024 (63.76)	2.109 (66.92)
Observations	428	426	426	426

Standard errors in parentheses
 *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Regresjonsmodell 5: Interaksjonsmodell med ROBEK som avhengig variabel.

VARIABLES	(1) ROBEK	(2) ROBEK
L.ROBEK	3.928*** (0.363)	3.918*** (0.363)
privatSHARE	0.373 (0.478)	0.408 (0.477)
Female	0.810 (0.502)	0.800 (0.502)
c.privatSHARE#c.Female	-0.977 (0.921)	-0.882 (0.912)
Fodselsaar	-0.00352 (0.0327)	0.000270 (0.0325)
LengthPos	-0.0496 (0.0552)	-0.0460 (0.0541)
Experience	-0.275 (0.431)	-0.180 (0.418)
MasterPHD	0.391 (0.395)	
/cut1	-3.749 (64.20)	3.596 (63.84)
/cut2	-3.160 (64.20)	4.183 (63.85)
/cut3	-2.159 (64.21)	5.180 (63.85)
/cut4	-1.410 (64.21)	5.927 (63.85)
Observations	426	426

Standard errors in parentheses
 *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Reversert kausalitetstrussel: Overskudd og ROBEK (laggede).

VARIABLES	(1) privatSHARE	(2) privatSHARE	(3) privatSHARE
L.Overskudd	-0.00919 (0.0263)		-0.00668 (0.0272)
L.ROBEK		-0.676** (0.271)	-0.726*** (0.280)
Inntekt			4.75e-06 (1.08e-05)
Under_18			-10.51 (6.899)
Over_65			-2.519 (5.035)
Arbeidsledige			-11.12 (16.54)
Populasjon			1.93e-06 (6.38e-06)
SeatShareRIGHT			-0.383 (0.734)
MayorRIGHT			0.0771 (0.223)
Turnout			0.426 (2.026)
/cut1	-0.129 (0.121)	-0.202* (0.105)	-2.417 (2.185)
/cut2	0.154 (0.121)	0.0843 (0.104)	-2.126 (2.184)
/cut3	0.424*** (0.123)	0.358*** (0.105)	-1.847 (2.183)
/cut4	0.743*** (0.126)	0.682*** (0.109)	-1.519 (2.183)
Observations	426	426	426

Standard errors in parentheses
 *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

```

1 clear all
2
3 *** IMPORTERER DATASETET OG RYDDER I DATA ***
4
5 * Importerer datasettet fra excel
6 import excel "C:\Users\Johannes Sofie\Documents\Adm.org\Masteroppgave\Data\Raadmnn_20230215.xlsx"
, sheet("Sheet1") firstrow
7
8 * Gjør om numeriske variabler til faktiske tall
9 foreach k in Fodselsaar Ansatt_aar Privat Usikker Konst Reform Inntekt Overskudd ROBEK Under_18
_til_65 Over_65 Arbeidsledige Populasjon SeatShareLEFT SeatShareRIGHT SeatShareOTHER MayorLEFT
MayorRIGHT MayorOTHER dMayorLEFT dMayorRIGHT dMayorOTHER Turnout DEA_Barnehage DEA_Grunnskole
DEA_PleieOmsorg {
10 destring `k', replace11
}
12
13 * Korrigerer skrivefeil i datasettet
14 replace Fodselsaar=1966 if Fodselsaar==1696
15 replace Utd_nivaa="" if Utd_nivaa=="."
16
17 * Fjerner Bergen fra datasettet (pga annerledes administrativ-politisk struktur)
18 drop if knr==1201
19
20 * Lager en unik ID for hver Raadmnn (kommunedirektør) og fylke
21 replace Raadmnn_navn="" if Raadmnn_navn=="."
22 egen ID_ind = group(Raadmnn_navn) if Raadmnn_navn!="."
23 replace Fylke="" if Fylke=="."
24 egen ID_region = group(Fylke) if Fylke!="."
25
26 * Samler verdiene til kostnadseffektivitet i tjenester til en variabel
27 egen costeff = rowmean(DEA_Barnehage DEA_Grunnskole DEA_PleieOmsorg)
28
29 * Oppretter dummyvariabler for erfaring fra privat sektor, kjønn, tidligere erfaring som
kommunedirektør og utdanningsnivå
30 gen privatDUM = 0 if Privat=="Nei"
31 replace privatDUM = 1 if Privat=="Ja"
32
33 gen Female = 0 if Kjonn=="Mann"
34 replace Female = 1 if Kjonn=="Kvinne"
35
36 gen Experience = 0 if Tidl_raadmnn=="Nei"
37 replace Experience = 1 if Tidl_raadmnn=="Ja"
38
39 gen MasterPHD = 0 if Utd_nivaa!="."
40 replace MasterPHD = 1 if Utd_nivaa=="Mastergrad" | Utd_nivaa=="Doktorgrad"
41
42 * Genererer variabel for valgperiode (for å bruke laggede verdier senere i analysen)
43 gen periode = 1 if Aar==2015
44 replace periode = 2 if Aar>2015 & Aar<=2019 // Studiens tidseriode er 2016-2019
45
46 * Genererer variabel for lengden i posisjonen (ansiennitet) som kommunedirektør
47 gen LengthPos = Aar - Ansatt_aar
48
49
50 *** DESKRIPTIV STATISTIKK OG FIGURER FOR DATASETET ***
51
52 ssc install fre
53 summ privatDUM Fodselsaar Female LengthPos Experience // Individuelle variabler
54 summ Overskudd ROBEK costeff // Avhengige variabler
55 summ Inntekt Under_18 _til_65 Over_65 Arbeidsledige Populasjon SeatShareLEFT SeatShareRIGHT
SeatShareOTHER MayorLEFT MayorRIGHT MayorOTHER dMayorLEFT dMayorRIGHT dMayorOTHER Turnout //
Kommunevariabler (uavhengige variabler)
56 fre Utd_nivaa
57
58 hist Overskudd, percent
59 sort privatDUM
60 hist Overskudd, percent by(privatDUM)
61

```

```

62 *** ANALYSE PÅ KOMMUNENIVÅ (TVERRSNITT I GJENNOMSNIITT I PERIODEN 2016-2019) ***
63
64
65 * Kollapser datasettet og lager en gjennomsnittsverdi for hver variabel etter kommuner og periode
66 collapse (mean) privatDUM Fodselsaar Female MasterPHD LengthPos Experience Overskudd ROBEK costeff
DEA* Inntekt Under_18 _til_65 Over_65 Arbeidsledige Populasjon SeatShareLEFT SeatShareRIGHT
SeatShareOTHER MayorLEFT MayorRIGHT MayorOTHER dMayorLEFT dMayorRIGHT dMayorOTHER Turnout Usikker,
by(knr periode)
67
68 * Hovedforklaringsvariabel: Andel av valgperioden 2016-2019 kommune x har en kommunedirektør med
erfaring fra privat sektor
69 rename privatDUM privatSHARE
70
71 * Oppsummerende statistikk av kollapset datasett
72 summ privatSHARE Fodselsaar Female LengthPos Experience MasterPHD if periode==2 // Individuelle
variabler
73 summ Overskudd ROBEK costeff Inntekt Under_18 _til_65 Over_65 Arbeidsledige Populasjon
SeatShareLEFT SeatShareRIGHT SeatShareOTHER MayorLEFT MayorRIGHT MayorOTHER dMayorLEFT dMayorRIGHT
dMayorOTHER Turnout if periode==2 // Kommunevariabler
74
75 hist privatSHARE, percent
76
77 * Korrelasjonsmatrise
78 corr Overskudd ROBEK costeff privatSHARE Fodselsaar Female LengthPos Experience MasterPHD Inntekt
Under_18 _til_65 Over_65 Arbeidsledige Populasjon SeatShareLEFT SeatShareRIGHT SeatShareOTHER
MayorLEFT MayorRIGHT MayorOTHER dMayorLEFT dMayorRIGHT dMayorOTHER Turnout if periode==2
79
80
81 * Informerer Stata om datasettets tverrsnitt og tidsdimensjon
82 xtset knr periode
83
84 * Avhengig variabel: Overskudd
85 hist Overskudd if periode==2, percent // En outlier med over 20% overskudd
86
87 * Lineær regresjonsanalyse
88 reg Overskudd privatSHARE if periode==2
89 reg Overskudd 1.Overskudd privatSHARE if periode==2
90 reg Overskudd 1.Overskudd privatSHARE if Overskudd<20 & periode==2
91 reg Overskudd 1.Overskudd privatSHARE Female Fodselsaar LengthPos Experience if Overskudd<20 &
periode==2
92 reg Overskudd 1.Overskudd privatSHARE Female Fodselsaar LengthPos Experience MasterPHD Inntekt
Under_18 Over_65 Arbeidsledige Populasjon SeatShareLEFT MayorLEFT Turnout if Overskudd<20 &
periode==2
93
94 * Sammenligner erfaring på tvers av kjønn
95 reg Overskudd 1.Overskudd c.privatSHARE#c.Female Fodselsaar LengthPos Experience MasterPHD if
Overskudd<20 & periode==2
96 test privatSHARE + c.privatSHARE#c.Female = 0
97
98 reg Overskudd 1.Overskudd c.privatSHARE#c.Female Fodselsaar LengthPos Experience if Overskudd<20
& periode==2 // Samme resultat uten utdanningsvariabelen
99 test privatSHARE + c.privatSHARE#c.Female = 0
100
101
102 * Avhengig variabel: kostnadseffektivitet i tjenester
103 hist costeff if periode==2, percent
104
105 *Lineær regresjonsanalyse
106 reg costeff privatSHARE if periode==2
107 reg costeff 1.costeff privatSHARE if periode==2
108 reg costeff 1.costeff privatSHARE if Overskudd<20 & periode==2
109 reg costeff 1.costeff privatSHARE Female Fodselsaar LengthPos Experience if Overskudd<20 & periode
==2
110 reg costeff 1.costeff privatSHARE Female Fodselsaar LengthPos Experience MasterPHD Inntekt
Under_18 Over_65 Arbeidsledige Populasjon SeatShareLEFT MayorLEFT Turnout if Overskudd<20 &
periode==2
111
112 * Merk: Samme resultater når DEA variabler er brukt hver for seg

```

```

113
114 * Avhengig variabel: Registrert i ROBEK
115 hist ROBEK if periode==2, percent
116
117 * Ordnet logistisk regresjonsanalyse
118 ologit ROBEK privatSHARE if periode==2
119 ologit ROBEK l.ROBEK privatSHARE if periode==2
120 ologit ROBEK l.ROBEK privatSHARE Female Fodselsaar LengthPos Experience if periode==2
121 ologit ROBEK l.ROBEK privatSHARE Female Fodselsaar LengthPos Experience MasterPHD Inntekt Under_18
    Over_65 Arbeidsledige Populasjon SeatShareLEFT MayorLEFT Turnout Overskudd l.Overskudd if periode
    ==2
122
123 * Sammenligner erfaring på tvers av kjønn
124 ologit ROBEK l.ROBEK c.privatSHARE##c.Female Fodselsaar LengthPos Experience MasterPHD if periode
    ==2
125 ologit ROBEK l.ROBEK c.privatSHARE##c.Female Fodselsaar LengthPos Experience if periode==2 //
    Lignende resultat uten utdanningsvariabelen men ikke signifikant
126
127 ologit ROBEK l.ROBEK c.privatSHARE##c.Female Fodselsaar LengthPos Experience MasterPHD if periode
    ==2 & MasterPHD ~=. // Liten endring i resultatene skyldes ikke et redusert utvalg som følger av
    inkludering av utdanningsvariabelen
128
129
130 *** REVERSERT KAUSALITETSTRUSSEL ***
131
132 * Sjekker om kommunedirektører med erfaring fra privat sektor har større sannsynlighet for å
    lykkes dersom det er et dårlig økonomisk resultat året før
133
134 reg privatSHARE l.Overskudd
135 ologit privatSHARE l.Overskudd
136
137 reg privatSHARE l.ROBEK
138 ologit privatSHARE l.ROBEK
139
140 ologit privatSHARE l.Overskudd l.ROBEK Inntekt Under_18 Over_65 Arbeidsledige Populasjon
    SeatShareRIGHT MayorRIGHT Turnout

```