

# Spiser kommunene rådmenn?

En studie av rådmannens turnover fra 1991-2010

**Katrine Moseid Kronen**

## **Veileder**

Professor Dag Ingvar Jacobsen

*Masteroppgaven er gjennomført som ledd i utdanningen ved Universitetet i Agder og er godkjent som del av denne utdanningen. Denne godkjenningen innebærer ikke at universitetet innestår for de metoder som er anvendt og de konklusjoner som er trukket.*

Universitetet i Agder, Juni 2011  
Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap  
Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag

# Forord

Denne masteroppgaven er på 40 studiepoeng og representerer slutten på mange års studier for min del. Målet med oppgaven er at man skal tilegne seg anvendt og teoretisk innsikt på et felt, gjennom dokumentert anvendelse av vitenskapelige metoder på en selvvalgt problemstilling. Problemstillingen til denne masteroppgaven kom som en utfordring fra min veileder, siden det var viktig for meg å skrive en kvantitativ oppgave. Selv om det har vært en utfordrende og arbeidskrevende prosess, ser jeg nå at jeg ikke kunne valgt en bedre oppgave. Jeg synes dette har vært utrolig lærerikt, og det har vært spesielt inspirerende å bidra med noe helt nytt.

Jeg vil rette en uendelig stor takk til min veileder professor Dag Ingvar Jacobsen ved Universitetet i Agder. Jeg har alltid gått ut fra veiledning med en følelse av at jeg har fått konstruktive og faglige rettleidninger, og også følelsen av at han har hatt troen på meg. Takk til alle informantene som velvillig stilte opp til intervju og viste interesse for oppgaven.

Takk til mine foreldre for alt det praktiske dere har hjulpet meg med dette året. Tonje; Takk for all treningen sammen med deg. Sara; tusen takk for all hjelp og støtte! Jeg vil også rette en takk til min venn Bjørn for god hjelp og støtte og Øyvind for korrekturlesing og oppmuntrende ord.

Til slutt vil jeg takke meg selv, for at jeg fant viljen...

Juni 2011

Katrine Moseid Kronen

# Sammendrag

Rådmenn innehar en viktig stilling i norske kommuner. Som øverste administrative leder for en kommune, har de en viktig funksjon i samspillet mellom det administrative og det politiske. Rådmenn har de siste årene vært gjenstand for mye fokus i media, hvor man har fått inntrykk av at rådmenn skiftes hyppig ut. Denne masteroppgaven forsøker derfor å kartlegge hvor ofte rådmenn skifter stilling og for å kunne se om andelen skift har gått opp eller ikke, blir dette gjort over tid; fra 1991 fram til 2010. Tidsperspektivet vil da gi anledning til å se om rådmenn skifter jobb hyppigere enn før, eller om dette er overdramatisert.

For å kunne forklare hvorfor rådmenn skifter jobb har oppgaven videre fokus på å prøve å forklare dette med strukturelle trekk ved kommunene. De strukturelle trekkene forklares ved hjelp av åtte uavhengige variabler som deler seg i geografiske, økonomiske og politiske kategorier. Undersøkelsen har dermed fokus på å prøve å forklare variasjonen i turnover blant rådmenn ved hjelp av de strukturelle variablene. Dette gjøres da gjennom en kvantitativ tilnærming, og kvalitative sekundærdata vil være med å belyse funnene som blir gjort gjennom studien.

Funnene i denne forskningen viser at andel skift blant rådmenn ikke har hatt den utviklingen man forventet å finne. Turnover-raten har holdt seg overraskende stabil gjennom perioden som undersøkes, med unntak av de to siste årene hvor man ser at den går noe oppover. Videre er det interessant at man kan se visse "bølgetendenser" i rådmannsskift i årene etter kommunevalg, noe som indikerer at rådmenn skifter jobb i takt med endringer i det politiske maktspeillet.

Når det gjelder de strukturelle variablene, viser funnene i denne forskningen at de forklarer svært lite i forhold til det man skulle anta. De uavhengige variablene som er tatt med i denne undersøkelsen forklarer bare 3,7 prosent av variasjonen i den avhengige variabelen. Enkelte av de uavhengige variablene fikk en signifikant forklaringskraft: sentralitet, politisk konsentrasjon og frie inntekter per innbygger ser ut til å ha en effekt på om rådmannen skifter stilling eller ikke.

# Innholdsfortegnelse

<b>Forord</b> .....	<b>2</b>
<b>Sammendrag</b> .....	<b>3</b>
<b>Innholdsfortegnelse</b> .....	<b>4</b>
<b>Kapittel 1 Innledning</b> .....	<b>7</b>
1.1 Bakgrunn, formål og problemstillinger .....	7
1.2 Hvorfor er dette viktig kunnskap og for hvem? .....	9
<b>Kapittel 2 Teoretisk fundament</b> .....	<b>10</b>
2.1 Teoretiske perspektiver knyttet til den avhengige variabelen - rådmannsskift. ....	10
2.1.1 Hvorfor skifter folk jobb? .....	10
2.1.2 Hvorfor bytter ledere jobb? .....	12
2.2 Hvorfor skifter rådmannen jobb? .....	14
2.2.1 Strukturelle forhold .....	15
2.2.2 Strukturelle forklaringsfaktorer .....	16
2.2.3 Organisasjonsstørrelse .....	16
2.2.4 Sentralitet .....	20
2.2.5 Økonomi .....	23
2.2.6 Forholdet mellom politikk og administrasjon .....	27
2.2.7 Kausalmodell .....	37
2.3 Studiens hypoteser .....	38
<b>Kapittel 3 Metode</b> .....	<b>39</b>
3.1 Problemstilling .....	39
3.2 Forskningsdesign .....	40
3.3 Datainnsamling .....	40
3.4 Operasjonalisering av variabler .....	42
3.5 Analyse av data .....	45
3.6 Kvalitative intervjuer - sekundærdata .....	46
<b>Kapittel 4 Analyse</b> .....	<b>47</b>
4.1 Hvordan har turnover utviklet seg over tid? .....	47
4.2 Hva kan forklare rådmannsskiftene? .....	50
4.2.1 Korrelasjoner mellom studiens variabler .....	50
4.2.2 Lineær regresjon .....	51

4.2.3 Kommunene med flest rådmannskift.....	53
<b>Kapittel 5 Drøfting .....</b>	<b>59</b>
5.1 Hvordan har turnoveren utviklet seg over tid?.....	60
5.1.1 Hvorfor har ikke hyppigere rådmannskift funnet sted?.....	62
5.2 Hva kan forklare skift på kommunenivå? .....	64
5.2.1 Lav forklaringskraft – hvorfor?.....	68
5.3 Hva bør studeres i fremtiden? .....	71
<b>Litteraturliste.....</b>	<b>72</b>
Internettkilder i kronologisk rekkefølge etter fotnoter .....	76
<b>Vedlegg .....</b>	<b>78</b>
Vedlegg 1 Oversikt over kommuner som ikke er med.....	78
Vedlegg 2 Oversikt over informanter.....	81
Vedlegg 3 Kvalitative intervjuer- sekundærdata.....	82
Vedlegg 4 T-tester .....	85
Vedlegg 5 Oversikt over miljøer som har blitt kontaktet for å finne relevant statistikk.....	87

## Figurliste

Figur 1 Hom-Griffeths forklaringsmodell for hvorfor ansatte slutter i organisasjonen, forenklet av forfatter.....	12
Figur 2 Årlig nettoflytting etter sentralitet i pst. av middelfolkemengden samt årlig vekst i sysselsetting på landsbasis 1981–2009 .....	22
Figur 3 Viktigste suksesskriterier for at rådmann skal lykkes i arbeidet/rollen når hver respondent kan velge fem forhold, N= 1488.....	28
Figur 4 Kausalmodell over den avhengige og de uavhengige variablene som danner grunnlaget for den videre analysen. ....	37
Figur 5 Sum rådmannskift i norske kommuner i perioden 1992-2010. Prosent.....	48

# Tabelliste

Tabell 1 Oversikt over variabler og operasjonalisering av disse .....	45
Tabell 2 Gjennomsnittlig antall rådmannskift i valgår, 1 år etter, 2 år etter og 3 år etter kommunevalg.....	48
Tabell 3 Antall rådmannskift per kommune i perioden 1991-2010. Antall og prosent. ....	50
Tabell 4 Korrelasjonsmatrise for studiens avhengige og uavhengige variabler. Spearman's rho. N=417 .....	51
Tabell 5 Faktorer som forklarer antall rådmannskift. Lineær regresjon. N= 417 .....	52
Tabell 6 Oversikt over kommunene med 7-9 rådmannskift. Antall skift. ....	54
Tabell 7 Faktorer som forklarer rådmannskift. Logistisk regresjon hvor kommuner med 0-1 rådmannskift har verdien 1.....	56
Tabell 8 Faktorer som forklarer rådmannskift. Logistisk regresjon hvor kommuner med 6-9 rådmannskift har verdien 1.....	57
Tabell 9 Endring i kommune- og fylkesinndelingen i perioden 01.01. 1988 til og med 01.01.2008.....	78
Tabell 10 Kommuner med 0-6 rådmannskift og 7-9 rådmannskift i perioden fra 1991-2010. Gjennomsnittskår og T-test for de uavhengige variablene.....	85
Tabell 11 Kommuner med 0 rådmannskift og 1-9 rådmannskift i perioden fra 1991-2010. Gjennomsnittskår og T-test for de uavhengige variablene.....	86

# Kapittel 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn, formål og problemstillinger

Rådmenn i Norge innehar en svært krevende posisjon i landets kommuner. Rådmannen er kommunens øverste administrative leder og har som oppgave å fungere som en mellomperson mellom kommunens administrasjon og den politiske ledelsen. I Norge idag finnes det per dags dato 431 kommuner, og alle disse kommunene har rådmenn som øverste leder for sin administrasjon - med to unntak: Oslo og Bergen har parlamentarisk styringsform og vil av den grunn være utelatt fra denne forskningen.

En rådmann innehar høy kompetanse, både i form av formell utdanning og erfaring. De er derfor attraktive arbeidstakere både i det private og det offentlige arbeidsmarkedet. Det har vært en aktuell sak de siste årene om rådmannens karriere og hvorfor det er kortere fartstid i denne stillingen enn i andre kommunale lederstillinger. Det har ikke vært registrert omfattende data på dette i denne tidsperioden tidligere, derfor vil denne kartleggingen være nyttig for kommuner som ønsker å øke bevisstgjøringen om hvorfor den øverste leder i deres administrasjon skifter stilling.

I artikkelen "Kommunene spiser rådmenn" fra KLP-magasinet gjennomføres det et intervju med Gudrun Haabeth Grindaker, direktør for arbeidsgiverutvikling i KS. Hun sier følgende<sup>1</sup>:

*"Rådmannen opererer i et spenningsfelt av kryssende forventninger, og samhandling mellom den kommunale organisasjonen, de folkevalgte og omgivelsene som stiller store krav. Antall rådmenn som slutter varierer litt år for år. I de senere årene har vi sett en tendens til at det er flere som slutter en tidligere- omlag 50-100 stk. Om dette er en forbigående trend eller en ny trend, vet vi per idag for lite om.*

---

<sup>1</sup> [http://www.klp.no/web/klpmm.nsf/lupgraphics/KLP\\_Magasinet\\_0309.pdf/\\$file/KLP\\_Magasinet\\_0309.pdf](http://www.klp.no/web/klpmm.nsf/lupgraphics/KLP_Magasinet_0309.pdf/$file/KLP_Magasinet_0309.pdf)

Dette danner grunnlag for min masteroppgave og problemstilling. Problemtillingen er delt i to hoveddeler, hvor den første delen vil være rent deskriptiv:

**1) Hvor ofte skifter rådmannen stilling i norske kommuner? Ser man på dette tilbake i tid fra 1991 og fram til idag, har hyppigheten på jobbskifter endret seg eller vært stabil?**

Videre uttaler direktøren for arbeidsgiverutvikling i KS at<sup>2</sup>:

*”Vi vet at det er mange ulike årsaker til rådmannsavganger. Det er ikke uvanlig at rådmenn velger å gå fra en kommune til en annen kommune- og høyst frivillig, som en del av en karrierevei. Vi vet at noen rådmannsavganger skyldes konflikter enten i egen organisasjon eller med politisk nivå, og noen må også kanskje gå ufrivillig av denne grunn”.*

På bakgrunn av dette vil jeg prøve å forklare denne variasjonen. I utgangspunktet kan jobbbytte blant rådmenn forklares av to forhold:

- Strukturelle forhold/forhold ved kommunene
- Personlige karakteristika/egenskaper ved rådmennene

Det jeg har valgt å sette fokus på er om det er *trekk ved selve kommunen* som kan være med å forklare denne variasjonen. Det har vært nødvendig med en avgrensing her med hensyn til oppgavens omfang og tiden som var til rådighet. Neste del vil derfor ha følgende problemstilling:

**2) Kan strukturelle trekk ved organisasjonen (i dette tilfelle norske kommuner) være med å forklare variasjonen i turnover blant rådmenn?**

For ordens skyld er det viktig å presisere at det i 1992 kom ny Kommunelov. Det innebar også endringer for kommunens og fylkeskommunens administrasjon, hvor den nye loven ryddet opp i en rekke forhold. I denne forbindelse ble rådmannens navn endret til administrasjonssjef. I ordlyden heter det at: *”I hver kommune og fylkeskommune skal det ansettes en administrasjonssjef.”* jfr. Kommunelovens § 22, Kap 4<sup>3</sup>.

Bakgrunnen for denne endringen i Kommuneloven var at man ønsket et *kjønnsnøytralt* begrep til å betegne kommunens øverste administrative leder. Jeg vil gjerne presisere at jeg i denne masteroppgaven har valgt å titulere administrasjonssjefen som *rådmann*.

<sup>2</sup> [http://www.klp.no/web/klpmm.nsf/lupgraphics/KLP\\_Magasinet\\_0309.pdf/\\$file/KLP\\_Magasinet\\_0309.pdf](http://www.klp.no/web/klpmm.nsf/lupgraphics/KLP_Magasinet_0309.pdf/$file/KLP_Magasinet_0309.pdf)

<sup>3</sup> <http://www.lovdatab.no/all/hl-19920925-107.html>



## 1.2 Hvorfor er dette viktig kunnskap og for hvem?

Resultatene av denne studien vil kunne gi kommunene som arbeidsgiverorganisasjon en bedre oversikt over hvordan de kontekstuelle forholdene er med på å påvirke turnover blant rådmenn. For kommunene er det ut fra et økonomisk og ledelsesmessig perspektiv nyttig å vite hva ansatte motiveres av for bedre å imøtekomme deres behov og ønsker, som i sin tur fører til at færre slutter (Van Dick et al., 2004). Høy turnover rate kan ha en negativ langtidseffekt for kommuner på andre måter. Forskning indikerer at ustabilitet i ledelsen forsinker viktige politiske beslutninger og øker transaksjonskostnadene i store kontrakter med utenforstående aktører (Feiock and Stream, 1998, s. 118).

På det lokale forvaltningsnivået er turnover blant rådmenn spesielt viktig fordi de spiller særdeles viktige og komplekse roller når det gjelder både substansen og prosessen i styringen av en kommune (McCabe et. al, 2003). I lys av dette kan man derfor konstantere at det er viktig for en organisasjon å ikke ha for høy turnover blant sine ansatte, og spesielt ikke blant sine ledere. Denne masteroppgaven vil kunne gi mer informasjon til den enkelte kommune over *hvor hyppige skift* de har hatt blant sine rådmenn, og hvilke *kontekstuelle faktorer* som er med og påvirker dette. Dette vil kunne gi kommunene bedre grunnlag til å ta beslutninger og legge til rette for tiltak som kan være med på å beholde sine rådmenn i større grad enn de har idag.

Det har også en samfunnsmessig interesse å få kartlagt dette. Høy gjennomtrekk av ledere i kommuner kan signalisere ulike problemer til innbyggerne i kommunen. En rådmann har mange komplekse oppgaver og figurerer ofte i media lokalt i kommunen. Det vil være vanskelig for innbyggerne i kommunen å skape trygghet og tillit til en rådmann som blir sittende svært kort i sin stilling. Det skaper uforutsigbarhet ikke bare for kommunen som samfunn, men også eksternt blant andre kommuner i forhold til samarbeid, personlige relasjoner, tillitsforhold osv.

# Kapittel 2 Teoretisk fundament

## 2.1 Teoretiske perspektiver knyttet til den avhengige variabelen - rådmannsskift.

Denne første delen av teorien vil knytte seg til oppgavens avhengige variabel, summen av rådmannsskift per kommune. Først vil det fokuseres mer generelt på hvorfor folk i det hele tatt skifter jobb. Videre vil det bli sett nærmere på hvorfor ledere skifter jobb og hva slags faktorer som kan være med på å påvirke dette. Til slutt går det inn på på hva vi allerede vet om hvorfor rådmenn skifter jobb, og basert på dette vil det utledes en hypotese som vil danne grunnlag for videre analyse.

### 2.1.1 Hvorfor skifter folk jobb?

Det har skjedd en økt konkurranse i de senere år, både i privat og offentlig sektor for å beholde den beste og mest kvalifiserte arbeidskraften. Dette skyldes hovedsakelig at vi lever i et kunnskapssamfunn hvor mye av en bedrifts kompetansekapital ligger i den enkelte medarbeider. Det er tendenser til at arbeidstakere blir mindre trofaste mot sine arbeidsgivere. Folk har en høyere turnover nå enn før, noe som også er allment godtatt og en konsekvens av et fritt arbeidsmarked. Begrepet turnover brukes som betegnelse på personalomsetning eller gjennomtrekk av en organisasjons ansatte. Hovedsakelig angir turnover en størrelse, eksempelvis en andel av personalomsetningen i løpet av et år. En kan også inkludere i turnover - begrepet det interne arbeidsmarkedet, dvs. skifte av stilling internt i en virksomhet (Warberg et.al, 2002).

Hvis man helt overordnet ser på hva som påvirker ønske om å forlate sin nåværende arbeidsgiver, kan man ganske enkelt se at det finnes to faktorer som har påvirkningskraft på dette; *push- og pull faktorer*.

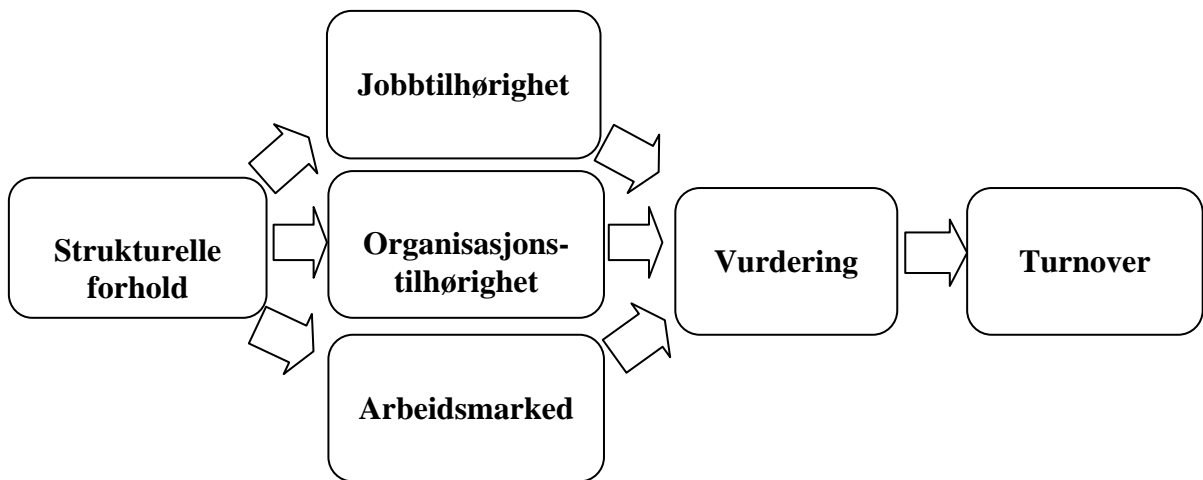
- *Pull-faktorene* kan også kalles ambisjonsfaktorene. Det er de faktorene som gjør at ansatte vurderer å ta seg jobb i en annen organisasjon. Eksempler på slike faktorer er en bedre betalt jobb, bedre muligheter for karriereutvikling osv. I dette tilfelle kan det være lederens karriereavansement, ønske om å jobbe for en større organisasjon og

ønske om nye erfaringer. Det er rett og slett profesjonelle, finansielle eller personlige grunner til avgangen.

- **Push-faktorene** er aspekter som driver den ansatte mot ”utgangsdøra”. De får en ansatt til å ville forlate arbeidsplassen, begynne å tenke på andre jobbalternativer, se etter jobbannonser osv. I noen tilfeller kan det til og med hende at en ansatt forlater arbeidsplassen sin uten å ha noen ny jobb å gå til. I vårt tilfelle kan det være eksempler på ustabil lokalpolitikk, kommunestyrets mangel på tro på rådmannen og hans/hennes kompetanse eller ledelseskonflikter ovenfor kommunestyret. Pull-faktorene er faktorer som det ikke er mulig for organisasjonen å gjøre noe med. De er utenfor organisasjonens kontroll, og er i dette tilfelle knyttet til lederen selv. Push-faktorene er det derimot organisasjonen eller kommunestyret selv som har innflytelse over (Thurmod, 2009).

DeHoog&Whitaker (1990) fant i sin forskning at når det gjaldt variabler knyttet til turnover blant ledere i offentlig sektor forklarte politiske årsaker eller push-faktorer omtrent halvparten av variasjonen i turnover, mens karrieremuligheter og andre pull-faktorer forklarte den resterende halvparten (Fox Freyss, 2008, s.4).

Forskning viser at strukturelle forhold har stor betydning, og særlig det som er gjort av forskning på hvorfor rådmenn bytter jobb (Agenda, 2010, Econ, 2008, Rødvei, 2000, Røbken, 2007). På bakgrunn av dette presenteres det under en modifisert modell som har tatt utgangspunkt i Griffeth&Homs modell (2001) om hvorfor ansatte slutter i jobben. Modellen inneholder både push- og pull-faktorer. I modellen kan arbeidsmarked være pull-faktorer, mens jobbtilfredshet og organisasjonstilhørighet vil være push-faktorer. Tanken bak modellen er å illustrere hvordan de strukturelle forholdene kan påvirke jobbtilfredshet, organisasjonstilhørighet og arbeidsmarked som igjen fører til en totalvurdering hvor også individuelle forhold spiller inn når det gjelder avveiningen om å bli eller slutte i jobben.



**Figur 1 Griffeth&Homs forklaringsmodell for hvorfor ansatte slutter i organisasjonen, forenklet av forfatter.**

Modellen viser at jobbtilfredshet, organisasjonstilhørighet og arbeidsmarked er viktige faktorer ved vurdering av gevinster og kostnader når en ansatt vurderer å slutte eller bli i jobben. I rapporten til Agenda har rådmenn helt konkret blitt spurt om hvorfor de velger å slutte. Der ser vi at det er stor grad av overlapp mellom de faktorene som blir nevnt der og denne modellen (Agenda, 2010, s.94). Det er betydningen av strukturelle forhold som vil være relevant for mitt teoretiske grunnlag for hvorfor ansatte velger å slutte eller ikke. Det vil derfor ikke bli lagt vekt på de andre faktorene videre i denne studien.

### **2.1.2 Hvorfor bytter ledere jobb?**

Ledere er som folk flest, men med tanke på deres posisjoner er det enkelte faktorer som knytter seg til deres situasjon på en annen måte enn for andre arbeidstakere. Etter at reformen New Public Management har skylt over de europeiske land siden begynnelsen av 1980-tallet, har det offentlige blitt mer og mer likt det private. En grunntanke i New Public Management er at mer markedsorientering innenfor offentlig sektor vil føre til et mer kostnadseffektivt tilbud for brukerne. Siden det offentlige og det private har beveget seg mot å bli mer like, vil en konsekvens av dette være at det for ledere både i det offentlige og det private har blitt et mer *utvidet arbeidsmarked*. Det vil derfor være naturlig å tro at ledere i større grad enn før flytter fra det offentlige til det private og vice versa, siden de eksterne mulighetene har økt. Dette vil i så tilfelle også være en konsekvens for rådmenn, de besitter en kompetanse og

erfaring som er attraktiv i et arbeidsmarked. På den andre siden vet man at offentlige ledere som blir ansatt via egen organisasjon viser seg å ha mindre sannsynlighet til å skifte jobb når man sammenligner med dem som har blitt ansatt utenfor organisasjonen (Tekniepe&Stream, 2009).

Det har i perioden som er innbefattet i denne studien også skjedd en *politisk fragmentering* i norske kommuner. Før var det ofte slik at man hadde et topartisystem i norske kommunestyre. Dette har endret seg med tiden. Nå er det svært få kommuner som har ett parti i flertall, og den vanligste situasjonen er at det er tre partier som må til for å oppnå flertall i kommunestyret. Den politiske situasjonen er også preget av skiftende flertall og mer ustabile koalisjoner (Jacobsen, 2010). Dette innebærer at rådmannen forholder seg til mer komplekse samarbeidsutfordringer enn tidligere, det vil være naturlig å tenke seg at dette kan ha bidratt til høyere frekvens på utskifting av rådmenn.

De siste årene har det også blitt økt bruk av *åremålsstillinger*. Dette er tidsbegrensede lederstillinger som på en måte bryter med klassiske byråkratiske idealer angående uavhengighet. Adgangen til å ansette på åremål i kommunal og fylkeskommunal sektor er regulert i Kommuneloven § 24 nr. 3. Bestemmelsen fastslår at<sup>4</sup>: ”*Kommunestyret og fylkestinget kan selv bestemme at ledende administrative stillinger skal besettes på åremål. Slikt åremål skal være på minst seks år.*”

Siden bestemmelsen i Kommuneloven fra 1992 kom, har bruken av åremålsstillinger blitt tatt mer i bruk innenfor offentlige lederstillinger. I 2009 vet vi at 26 prosent av landets rådmenn var ansatt i åremålsstillinger (Agenda, 2010). Hovik og Stigen sin undersøkelse i Kommunal Organisering fra 2004 viser at hver femte kommune oppgir at de bruker åremålskontrakter blant sine rådmenn og andre toppledere i kommunen (Hovik&Stigen, 2004, s.74). Videre viser tilsvarende rapport fra 2008 at bruken i åremålsstillinger som evaluering av lederens prestasjoner har hatt en *økende bruk* på noen tjenesteområder, fra 16, 2 prosent i 2004 til 21, 3 prosent i 2008 (Hovik&Stigen, 2008, s. 123). Åremålskontrakter er mer utbredt i store kommuner sammenlignet med mellomstore og små kommuner (Hovik&Stigen, 2004, s. 162).

De tre faktorene som er gjennomgått ovenfor kan være *noe* av forklaringen på hvorfor ledere skifter jobb og har skiftet jobb i den perioden som undersøkes i denne forskningen. Dette er alle faktorer som har gjort sitt inntog i de siste tyve årene. Denne studien går helt tilbake til 1991 og fram til 2010, dette er en tidsperiode på 19 år. Disse dataene har ikke vært registrert

---

<sup>4</sup> <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/hdk/2005/0010/ddd/pdfv/257542-03.10.06.pdf>

og kartlagt så langt tilbake før, man vil derfor kunne se om hyppigheten i turnover blant rådmenn har endret seg eller vært stabil. Hvis det så er riktig at rådmannsembetet har blitt tøffere og mer konfliktfylt enn det var tidligere, gir dette seg utslag i at rådmenn hyppigere skifter jobb?

**Hypotese 1: Hyppigheten i turnover blant rådmenn har økt de siste årene grunnet større press og høyere konfliktnivå, og en eskalering av push-faktorene**

## 2.2 Hvorfor skifter rådmannen jobb?

Når man skal forske på hvorfor en rådmann skifter jobb, finnes det utallige ulike forklaringer på dette, det kan være knyttet til individuelle eller situasjonsbestemte årsaker. I denne forskningen er det viktig å avgrense og presisere hva som ikke studeres. Tar man utgangspunkt i modellen vil man se at alt knyttet til individuelle årsaker og bakgrunnsvariabler ikke studeres i denne oppgaven. Forhold som går på jobbtilfredshet, organisasjonstilhørighet og arbeidsmarkedsrelaterte forhold vil heller ikke bli studert her. Utgangspunktet her er at det vil være interessant å se om de strukturelle forholdene ved kommunene kan ha effekt på de nevnte forholdene og dermed påvirke turnoveren blant rådmenn. Videre er det viktig å presisere at det ikke er det enkelte skift som skal være gjenstand for belysning, men derimot *summen av skift* per kommune i tidsperioden.

Det kan synes som om ledelse generelt har fått et økende fokus både i media og samfunnsliv de siste årene. Rådmannens funksjon har også vært aktuell i forhold til dette. Rådmannen har kanskje en av de mest komplekse lederstillinger i det norske samfunnet, det å lede en folkevalgt organisasjon kan være svært utfordrende. I lys av dette synes det som om presset rundt dette embetet har økt de siste årene.

Det har vært gjentatte avis- og nyhetsoppslag som angår rådmenn, og da spesielt i sammenheng med at rådmenn må fratru sine stillinger enten frivillig eller ufrivillig grunnet konflikter eller andre faktorer som man kan tolke som et økende press rundt rollen ved det å være rådmann. Det har også vært diskutert hvorfor rådmenn skifter jobb så mye oftere enn de gjør i andre kommunale lederstillinger. Avisoverskrifter som "Flykter fra rådmannsjobbene" fra Aftenposten, "Rådmenn må gå" fra Landssamenslutninga av nynorskkommunar, "Kommunene spiser rådmenn" fra KLP-magasinet og "Upopulære rådmenn koster millioner" fra E24Jobb er noen de mange avisoverskriftene som har figurert i media de siste par årene.

Det har vært gjort studier som går konkret på rådmenn, blant annet ”Styrket toppledelse i kommunene” av Agenda og PricewaterhouseCoopers, ”Topplederne i kommunesektoren” av Econ, ”Kommunene og den kompetente arbeidskraften” av Nordlandsforskning og ”Vandringsmenn med sordin” av Baldersheim&Øgård. Alle disse studiene kommer inn på konkrete utfordringer rundt rådmannsrollen, men ingen av disse har data så langt tilbake i tid at man kan se dette i et tidsperspektiv.

## 2.2.1 Strukturelle forhold

Strukturelle forhold vil være knyttet til organisasjonen, som i dette caset vil være kommuner. Strukturelle forhold kan forklares ved to ulike distinksjoner:

- **Forhold med kommunen som bosted-** kommunens rekrutteringsproblemer vil også inneholde en distriktsdimensjon i og med at mindre utkantkommuner ofte opplever personalsituasjonen som mer vanskelig enn i mer sentralt beliggende kommuner.
- **Forhold ved kommunen som arbeidssted-** yrkesdeltakelse og rekruttering av ulike yrkesgrupper vil imidlertid også variere med en rekke forhold internt i den kommunale virksomheten. F.eks: Lønnsnivå, utfordringer, muligheter for kompetanseutvikling og krysspress knyttet til ulike forventninger til brukere og politikere. Ved å gå grundig inn på arbeidssituasjonen til utvalgte grupper av ansatte (f.eks. profesjonelle og ledere), kan det analyseres hvordan ulike forhold i arbeidssituasjonen bidrar til en totaleffekt som kan skape lekkasje av arbeidskraft eller lage barrierer mot rekruttering. Manglende lønsmessig utbytte og slitasje er i denne forbindelse fenomener som har fått økt oppmerksomhet den senere tid. Press i arbeidssituasjonen, liten kontroll over oppgavene og redusert mulighet til fornying, er andre faktorer som kan være med på å skyve den profesjonelle arbeidstakeren ut av organisasjonen (Rødvei, 2000).

Det er disse faktorene: Forhold ved kommunen som bosted og forhold ved kommunen som arbeidssted som vil være aktuelt for dette caset. Ett av målene for min oppgave er å finne ut om slike kontekstuelle trekk ved kommunen kan være med å forklare turnover blant rådmenn i norske kommuner.

## 2.2.2 Strukturelle forklaringsfaktorer

Denne delen av teorikapittelet vil knytte seg til de uavhengige variablene og hvordan teoretiske perspektiver kan være med å belyse hvordan de uavhengige variablene kan forklare variasjonen i den avhengige variabelen som er rådmannens turnover. I datamaterialet finnes det tilsammen åtte uavhengige variabler som deler seg i tre ulike kategorier:

- **Geografiske variabler:** Kommunestørrelse og sentralitet
- **Økonomiske variabler:** Frie inntekter per innbygger og vekst/nedgang i frie inntekter per innbygger og netto driftsresultat per innbygger
- **Politiske variabler:** Antall partier, politisk konsentrasjon og andel Frp i kommunestyret

Det vil videre i den teoretiske framstillingen av hver variabel presenteres hypoteser som er knyttet til sammenhengen mellom den enkelte uavhengige variabel og den avhengige variabelen.

I tillegg til den vanlige jobben som leder for administrasjonen er det også forventet at rådmannen skal ta stor del i de demokratiske prosessene mellom kommunen og dens administrasjon og politikere (McCabe et.al, 2003). Det er dette forholdet den andre delen av teorien vil belyse, nemlig forholdet mellom administrasjon og politikk. Hypotesene vil være forankret i teoretiske begrunnelser og også min oppfatning av hvordan disse ulike variablene påvirker hverandre, basert på kunnskap og teori.

## 2.2.3 Organisasjonsstørrelse

Det kan være grunn til å tro at størrelsen på kommunen en rådmann jobber i, har påvirkning på om rådmannen skifter jobb eller ikke. Det vil være naturlig å tro at mange rådmenn begynner sin karriere i en liten kommune og søker seg til større kommuner etter hvert. Dette på grunn av tanker om karriereløp, nye utfordringer og personlig utvikling som man vil anta kan være viktige faktorer for høyt utdannede mennesker med mye erfaring. Antagelsen blir bekreftet i en rapport gjennomført av Agenda og PricewaterhouseCoopers: ”20,5 prosent av rådmennene de undersøkte hadde erfaring fra en mindre kommune, mens 6,3 prosent hadde erfaring fra en større kommune”.



Det betyr at en femtedel av alle rådmennene har gjort et karrieresprang ved å flytte fra en mindre til en større kommune. 8,8 prosent har skiftet mellom like store kommuner. Det betyr at det er 3,25 ganger så mange som går fra en mindre som fra en større kommune. Rapporten viser videre at spesielt de mannlige rådmennene har skaffet seg rådmannserfaring og trening i rollen fra en mindre kommune før de er kommet i den posisjonen de har på det nåværende tidspunkt, noe som også illustrerer hvor høy kompetanse mange av dagens rådmenn innehar (Agenda, PWC, 2010).

De rådmenn som opplever høy belastning og lav belønning/anerkjennelse, er som oftest å finne i små kommuner og mindre i de øvrige kommunene. Andelen rådmenn som opplever høy belønning/anerkjennelse og liten belastning, er oftest å finne i de mellomstore kommunene (Agenda, PWC, 2010).

Å være rådmann i en større kommune gir mer prestisje karrieremessig og det gir også uttelling i forhold til høyere lønn. Det kan altså sies at det er en *positiv korrelasjon* mellom kommunestørrelse og rådmannens lønn. Det vil være naturlig å tenke at man i store kommuner ofte har større og mer komplekse utfordringer, samtidig som man har større ansvar. Man vet også at den økonomiske situasjonen i større kommuner ofte er mer vanskelig enn den er i mindre kommuner, derfor gir dette utslag i noe høyere lønn til kommunens øverste administrative leder. Dette bekreftes i en rapport gjennomført av Econ (2008):

*”Forhold som øker lønnen for rådmenn er kommunestørrelse og kommunens sentralitet. Dersom antall innbyggere øker med 1000 personer, øker rådmannslønnen med mellom 0,3-0,4 prosent”*

En rapport gjennomført av Nordlandsforskning (Rødvei, 2000) om kommunene og den kompetente arbeidskraften viser at det er en sterk sammenheng mellom lønnstrinn (som man sikkert kan knytte direkte til størrelse, jfr ovenfor) og turnover risiko. Et sitat fra en leder i kommunal sektor som er intervjuet sier at: *”Lønna har vært, er og kommer fortsatt til å være utrolig viktig enten vi eller staten liker det eller ikke”*.

Videre konkluderer rapporten med at deres data viser at personer i *små* kommuner med *høy* utdanning (som de fleste rådmenn har) er de som er minst lojale mot arbeidsplassen sin og skifter jobb hyppigere enn andre fra større kommuner. Erfaringer viser altså at faktorer knyttet til geografi spiller en avgjørende rolle for hvor ”løst” den enkelte ansatte sitter i kommunen.

Videre bekrefter rapporten også denne antagelsen, hvor de finner at arbeidstakere som er bosatt i typiske distriktskommuner viser en større tendens til gjennomtrekk enn de i mer urbane strøk (Rødvei, 2000).

En rimelig tolkning av dette er at geografisk plassering og størrelse i seg selv har betydning for å forklare turnover potensiale i kommunal sektor. Imidlertid viser undersøkelsen at de geografiske variablene er nært knyttet opp mot de ansattes biografiske bakgrunn, for eksempel kjønn, alder, sivilstatus, utdanning og opprinnelig fødested (Rødvei, 2000).

Grunnet oppgavens omfang og fokus avgrensers jeg her, og kommer ikke til å komme videre inn på korrelasjonen mellom geografi og biografisk bakgrunn siden dette er variabler som forklarer personlige karakteristika/egenskaper ved den enkelte rådmann og som jeg bevisst har valgt ikke å ta med i mine data. Det kan likevel være verd å merke seg at størrelse er nært knyttet opp mot biografiske bakgrunnsvariabler.

En artikkel av Røbken (2007) har sett nærmere på nettopp sammenhengen mellom organisasjonsstørrelse og turnover blant ledere på universiteter i Tyskland. Dette er en omfattende longitudinell undersøkelse som kommer akkurat inn på den problematikken denne studien vil belyse. Nemlig sammenhengen mellom organisasjonsstørrelse og turnover. Selv om universiteter og kommuner er forskjellige organisasjoner, kan artikkelen hjelpe oss til å si noe om *betydningen av størrelse*.

Turnover blant ledere er uunngåelig. På et eller annet tidspunkt vil lederen bytte jobb/gå av. Spørsmålet er hvor hyppig det er sunt for en organisasjon at dette skjer. Å skifte leder er en viktig organisasjonsmessig endring som sannsynligvis vil ha effekt på den strategiske retningen til organisasjonen.

De siste 40 årene har det skjedd mer enn 660 bytter blant universitetsrektorer på tyske universiteter (Røbken, 2007). Tallene har hatt en marginal økning for hvert år. Det er forventet at det skjer endringer på ledelsesnivå på universiteter, og akkurat som det gjør i andre bransjer, vil dette skje periodevis. Denne artikkelen forsøker å se på frekvensen av turnover. Hvorfor er det slik at noen universitetsrektorer sitter lenge i stillingen sin mens andre slutter omtrent før de har begynt?

Organisasjonsstørrelse kan være relatert til en større andel av differensiering i organisasjonen. I store organisasjoner kan det være uklare mål og framgangsmåter som kan føre til mindre konsensus i organisasjonsmessige aksjoner og handlinger. Denne studien omhandler ledelsegjennomtrekk ved tyske universiteter, og hvordan det kontekstuelle påvirker dette. Forskningsresultatene viste at små universiteter har større sannsynlighet for å skifte ut universitetsrektoren, mens større universiteter viste en signifikant lavere turnover-rate. En mulig forklaring på dette mønsteret er basert på Hannan/Freemans (1984) teori om strukturell ubevegelighet. Større universiteter har en tendens til å utvikle mer formaliserte og mindre fleksible administrative prosesser, noe som igjen gjør dem mindre sannsynlige til å ta innover seg interne endringer som en respons på eksterne krefter (Røbken, 2007).

Videre viser forskning blant rådmenn i USA at rådmenn i de minste byene (mindre enn 2500 innbyggere) hadde den korteste fartstiden (4,9 år), mens rådmenn i byer med mellom 10 000 – 24 999 innbyggere hadde gjennomsnittlig den lengste fartstiden (7,8 år). Når de analyserte de som satt meget lenge i sine stillinger som rådmenn (20 år eller mer) fant de at størrelse (mer enn 30 000 innbyggere) var en viktig faktor for å forklare lengden (Fox Freyss, 2008, s.2).

På den andre siden viser en undersøkelse at om en har erfaring fra en mindre by som rådmann så øker ikke det sannsynligheten for at man blir ansatt i en større by. Det som øker sannsynligheten for at man blir ansatt som rådmann i større byer er om man har erfaring som assisterende rådmann i en storby. Undersøkelsen viste videre at selv om rådmannen hadde erfaring fra en mindre by, så økte ikke det lengden på karrieren som rådmann i større byer. Faktisk så kan erfaring fra mindre byer (under 10 000 innbyggere) ha en negativ effekt på rådmannens karrieretid i større byer (Thurmond, 2009).

Mobilitet er svært sentralt for rådmannens karrierestige, noe som ofte fører til klatring fra assisterende rådmann i en småby til en rådmannsstilling i en større og mer prestisjefylt by. Mange større byer ”dyrker fram” sine egne ledere gjennom karrierestiger som finnes innenfor byens grenser. Turnover blant ledere er likevel en nøkkelsak, fordi det er vanskelig å vite om turnover skyldes den nåværende byen rådmannen er leder for eller om det skyldes attraktiviteten til en annen by (McCabe et. al, 2003).

Det er også verd å nevne en artikkel fra Klassekampen med tittelen ”Folk elsker småkommuner” som omhandler en undersøkelse som viser at folk er mest fornøyd med velferdstilbudene i de små kommunene<sup>5</sup>. I denne undersøkelsen er rådmenn og ordførere også

---

<sup>5</sup> <http://www.klassekampen.no/58086/article/item>

undersøkt og det viser seg at de er svært positive til kommunesammenslåinger og dermed til å konstruere større kommuner. *Syv av ti rådmenn åpner for tvangssammenslåing av kommuner.* Videre irriterer rådmenn seg grundig over folkemeningen som er imot kommunesammenslåinger. Rådmennene mener folk har irrasjonelle argumenter og at lokalpatriotisme og/eller følelser står i veien for naturlige kommunesammenslåinger som ville kommet alle til gode. Videre skrives det i artikkelen at det ligger en styringstenkning til grunn for tankegangen til rådmennene. Det er lettere å styre Norge med færre enheter, så i forhold til toppbyråkratene er det egentlig forståelig at de mener dette.

Basert på informasjonen og teorien ovenfor vil det være naturlig å tro at kommunestørrelse har innvirkning på hvor ofte en rådmann skifter stilling. Det er derfor utarbeidet følgende hypotese i forholdet mellom den avhengige variabelen og den uavhengige variabelen, kommunestørrelse.

**Hypotese 2: Jo større en kommune er, desto lavere rådmannsturnover.**

## 2.2.4 Sentralitet

Sentralitet defineres av Statistisk Sentralbyrå som den: *“geografiske beliggenhet sett i forhold til et senter hvor det finnes funksjoner av høy orden (sentrale funksjoner).”* Sentralitet og størrelse er to variabler som vil henge tett sammen. Det sier seg selv at de mest sentrale kommunene også er de største kommunene. Men det er ikke alltid sammenheng mellom størrelse og sentralitet. En veldig liten kommune kan defineres som svært sentral for eksempel fordi den ligger rett ved siden av en storby. Det er derfor viktig at man ikke skjærer sentralitet og størrelse helt under samme kam.

En undersøkelse fra Danmark gjennomført av Socialforskningsinstituttet omhandler geografisk mobilitet og flytting mellom kommuner<sup>6</sup>. En kommune uttrykker i denne sammenhengen en geografisk enhet som de fleste har en tilknytning til. Forskningen viser at det skjer mest tilflytting til kommuner med attraktive leveforhold. Videre viser forskningen at det er større sannsynlighet for at personer flytter hvis de har lang pendlingstid til arbeidsplassen og det er også avhengig av tidligere mobilitet. Har man bodd i flere ulike kommuner har det en positiv betydning for sannsynligheten for å flytte. Dette vil altså si personer som er meget mobile, men dette gjelder ikke i samme grad for de som bor i

<sup>6</sup> [http://www.sfi.dk/graphics/SFI/Pdf/Rapporter/2004/0419\\_Derfor\\_flytter\\_vi.pdf](http://www.sfi.dk/graphics/SFI/Pdf/Rapporter/2004/0419_Derfor_flytter_vi.pdf)

hovedstadsområdet. Dette er på den ene siden overraskende, fordi hovedstadsområdet er for mange et sammenhengende byområde, hvor kommunegrenser betyr mindre. På den andre siden er jobbmulighetene og det akseptable pendlingsområde større for personer bosatt i hovedstadsområde, så det er ikke så nødvendig å flytte dersom man skulle få seg en ny jobb i området rundt hovedstaden.

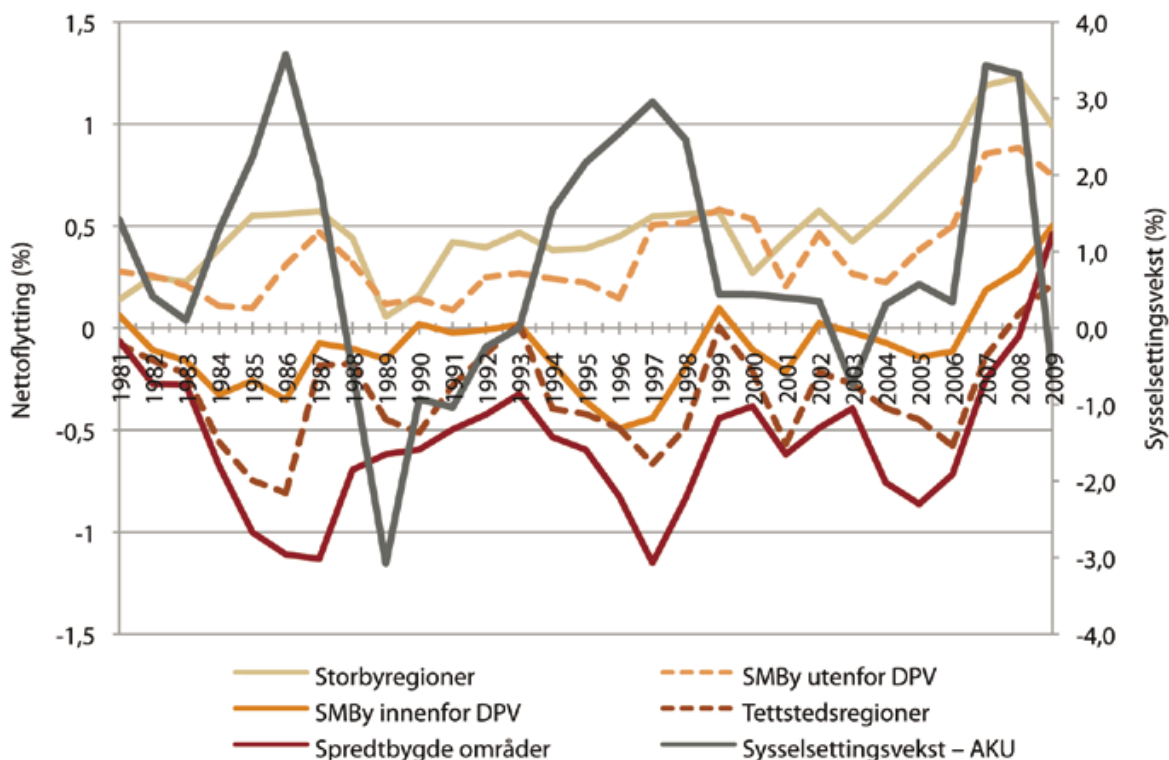
Dette viser at man i de aller mest sentrale områdene, som de store byene og hovedstadsområdet har trekk ved kommunene som gjør at folk i mindre grad velger å flytte derfra. Dette indikerer at sentralitet er av stor betydning, spesielt siden man også ser at disse bieffektene gjelder kommunene rundt hovedstadsområdet. Mye på grunn av at folk er villig til å pendle noe lengre i disse områdene. Man vet fra tidligere forskning at rådmenn i norske kommuner har høy utdanning og at alderen på rådmenn ligger gjennomsnittlig på det oppgitte aldersintervallet som er oppgitt i teksten (Agenda/PWC, 2010). Dette øker sannsynligheten for at dette også ville vært gjeldende for norske rådmenn. Også to andre forhold støtter hypotesen om at gjennomtrekk er geografisk betinget.

- For det første knytter man i utkantkommunene sluttønsket sterkere om å ”bo et annet sted”.
- Det andre, men noe mindre tydelig momentet, er at man i utkantkommunene er mer negativ i vurderingen av faktorer som særlig kan knyttes til kjennetegn ved utkantene (som mindre servicetilbud, manglende utdanningstilbud til barn, og avstand til slekt og familie).

Rådmenn befinner seg både i en utdanningsgruppe og en aldersgruppe som gjør dem mer mobile til å flytte på seg. Begge disse to faktorene gjør at man kan anta at rådmenn er blant de karrieremenneskene som flytter mest på seg gjennom et karriereløp. Utdannelse ser ut til å være en viktig indikator for hvor mobil man er. Både kvinner og menn mellom 35-59 år har større sannsynlighet for å være mobile desto høyere utdanning de har. Det er verd å merke seg at selv om personer har utdanning og er mellom 35-59 år, er de mindre mobile dersom de bor i hovedstadsområdet<sup>7</sup>.

## Flyttemønster

I forhold til sentralitet kan det være gunstig å se på hvordan flyttemønsteret utvikler seg. Hvordan arbeidsmarkedet fungerer, er viktige faktorer som kan påvirke hvordan strømmen av befolkningsendringer skjer. I Kommunal- og regionaldepartementets regionale utviklingstrekk for 2010 (KRD, 2011) finnes det en oversikt over årlig nettoutflytting etter sentralitet i perioden 1981-2009. Denne viser at det har vært nettoutflytting fra spredtbygde områder, tettstedregioner og småbyer innenfor Distriktpolitiske virkeområder (heretter kalt DPV) mens det har vært tilflytting til storbyregioner og småbyer utenfor DPV. Unntaket her er perioden fra 2007 og framover. Det er liten grunn til å tro at rådmenn oppfører seg annerledes enn folk generelt. Når det er flere som flytter fra et område, vil det være naturlig å tro at dette gir utslag i at man får hyppigere rådmannsskifter i de områdene som opplever stor fraflytting.



**Figur 2** Årlig nettutflytting etter sentralitet i pst. av middelfolkemengden samt årlig vekst i sysselsetning på landsbasis 1981–2009

<sup>7</sup> [http://www.sfi.dk/graphics/SFI/Pdf/Rapporter/2004/0419\\_Derfor\\_flytter\\_vi.pdf](http://www.sfi.dk/graphics/SFI/Pdf/Rapporter/2004/0419_Derfor_flytter_vi.pdf)

I figur 2 ser vi at nettoflyttingen fra de mindre sentrale områdene var sterkere i periodene med økonomisk vekst og lav arbeidsledighet, som på 1980-tallet og midten av 1990-tallet. De siste årene har imidlertid det sentraliserende flyttetempoet avtatt betydelig, og 2007 markerte et brudd med det økende flyttetapet for periferikommunene og små og mellomstore byregioner innenfor det distriktspolitiske virkeområdet. Dette skyldes den historisk høye innvandringen som har kommet hele landet til gode. Denne utviklingen har fortsatt også i 2009 og første halvår 2010 (KRD, 2010).

Basert på det teoretiske grunnlaget, er følgende hypotese utledet:

**Hypotese 3: Jo mer sentral en kommune er, desto lavere rådmannsturnover.**

## 2.2.5 Økonomi

Rådmannen befinner seg i en toppleder-posisjon og har det overordnede økonomiske ansvar i en kommune, videre har rådmannen et ansvar for at saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet. Dette er hjemlet i Kommunelovens § 23, nr 2<sup>8</sup>:

*Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.*

Dette er en utfordrende og vanskelig oppgave i mange kommuner. Rådmannen blir holdt ansvarlig, og er den som må foreta vanskelige prioriteringer når økonomien blir dårlig. Dette er samtidig en situasjon som er felles for mange norske kommuner og det er også viktig å presisere at dette er en av utfordringene det er forventet at en rådmann i kraft av sin posisjon skal takle.

### Økonomiens betydning

Betydningen av god økonomi i en kommune er svært viktig. Det er spesielt viktig for en rådmann fordi den økonomiske situasjonen i kommunene danner mye av grunnlaget for hvilke politiske beslutninger som kan tas. De samlede inntektene i kommunen gir et godt

---

<sup>8</sup> <http://www.lovdatab.no/all/tl-19920925-107-004.html#23>

inntrykk av den økonomiske situasjonen. Det vil i denne oppgaven bli brukt tre ulike mål for å se hvilken effekt økonomi har på rådmannens turnover. Disse tre målene utgjør tre ulike uavhengige variabler:

- Frie inntekter per innbygger
- Vekst/nedgang i frie inntekter per innbygger gjennom perioden som studeres
- Netto driftsresultat per innbygger

Frie inntekter er et uttrykk for *slakk* og utgjør størstedelen av de samlede inntektene i en kommune. Statistikk fra Kommunal- og regionaldepartementet viser at de frie inntektene utgjør om lag 70 prosent av de samlede inntektene i kommunesektoren<sup>9</sup>. Netto driftsinntekter kan benyttes til finansiering av investeringer eller avsettes til senere bruk, og er dermed ett godt uttrykk for kommuners *økonomiske handlingsrom*<sup>10</sup>. Vekst/nedgang i frie inntekter per innbygger gjennom perioden vil kunne fortelle oss hvordan den økonomiske situasjonen har *utviklet* seg i den enkelte kommune. Det kan foreksempel være naturlig å tenke seg at selv om en kommune har relativt høye frie inntekter per innbygger, så vil det likevel oppleves belastende for en rådmann om de frie inntektene per innbygger synker.

Handlingsrommet har betydning ovenfor det politiske systemet i kommunen, ovenfor innbyggerne og også ovenfor dem man leder. Hvordan den økonomiske situasjonen er i en kommune, vet man har stor betydning for rådmannen og for hvordan rådmannen opplever mestring i sitt arbeide. I artikkelen ”Rådmenn og ordførere mener sentrale politikere lover for mye” mener rådmennene selv at de leverer gode velferdstjenester, men synes det er krevende å møte stadig nye forventninger. Videre sier fem av seks rådmenn som er med i undersøkelsen at økte frie inntekter er den viktigste faktoren for å kunne forbedre kvaliteten på velferdstjenestene<sup>11</sup>.

I Agendarapporten fant de at økonomistyring var et av de temaene som hadde gitt utvalget av rådmenn mest bekymring i arbeidet. Mange opplevde at de politiske organer ikke tok den økonomiske situasjonen til kommunen alvorlig nok. Det var derimot ikke tvil om at det kunne bli rådmannens ansvar dersom økonomien ble dårlig. Når rådmennene selv blir bedt om å rangere hvilke suksesskriterier som er viktige for å lykkes i jobben, kommer økonomistyring høyt opp på listen (Agenda og PWC, 2010).

---

<sup>9</sup> <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/kommuneokonomi/inntektssystemet-/utgiftskorrigerte-frie-inntekter.html?id=547765>

<sup>10</sup> <http://www.ssb.no/kommregnko/arkiv/art-2002-06-26-01.html>

<sup>11</sup> [http://www.nationen.no/2010/12/19/politikk/kommuneokonomi/velferdsniva/kommunale\\_tjenester/6338161/](http://www.nationen.no/2010/12/19/politikk/kommuneokonomi/velferdsniva/kommunale_tjenester/6338161/)



Når det gjelder *inntekstvekst* i en kommune viser en studie at inntekstveksten har en signifikant effekt på turnover blant rådmenn. Videre i denne studien fant de ingen sammenheng mellom den økonomiske velstandssituasjonen på det gitte tidspunkt og turnover (Tekniepe&Stream, 2009).

Økonomisk velstående byer er mer politisk stabile, og rådmannens opptreden i rike byer kan være mere ukontroversiell, og derfor føre til mindre turnover. Mens finansrelaterte saker som skatter, gjeldsnivåer og obligasjonskarakterer ikke har noen signifikant effekt på turnover. To indikatorer for ytelse i økonomisk utviklende aktiviteter - økonomiske endringer og personinntekt per innbygger - kan påvirke rådmannens turnover.

Økonomiske endringer, gode eller dårlige, har faktisk liten effekt på turnover, spesielt i store byer. Positive økonomiske endringer må være langvarige for i det hele tatt å ha en moderat effekt på turnover. Jo høyere nivå på skatteinntektene per innbygger i en by, jo større sannsynlighet har byen for å beholde sin rådmann (Thurmond, 2009).

Det er en særlig forventning at rådmenn skal spille en nøkkelrolle i formuleringen av den økonomiske politikken. Siden den økonomiske utviklingen er lett målbar og svært synlig, blir det et økt fokus på rådmannen, som kan bli applaudert for en bys økonomiske suksess, men samtidig klandret for økonomiens nedgang (McCabe et.al, 2003).

I byer med sterk finanspolitikk, lave skatter og lav gjeld, vil rådmannen ofte inneha en ikke-kontroversiell lederstil. Mindre, velstående og mer homogene byer kan være mer politiske stabile og oppleve en lavere turnover blant ledere. Lokal økonomisk utvikling har lenge vært sett på som et viktig foretak for rådmenn. Siden rådmenn ofte blir gitt æren for inntekstveksten i en by, så kan en suksessfull økonomisk vekst gi store jobb-muligheter for disse lederne. Nylig forskning har vist at hvis rådmannen klarer å bruke en utviklende politikk til å skape økonomisk vekst, så kan de "cash in the gains" på arbeidsmarkedet ved å flytte seg til mer lukrative stillinger i større byer eller private firmaer (McCabe et.al, 2003).

Da rådmenn kan høste goder når samfunnet gjør økonomisk suksess, er det nok dessverre slik at de blir klandret når det går motsatt vei. Når man fokuserer på den økonomiske veksten i en by, gjør det det også mulig å gjøre empiriske analyser for å beregne styrken og betydningen av både push- og-pull - faktorer som påvirker lederens turnover. Ledere av byer som opplever en inntekstvekst er mer utsatt for å bli "dratt" til mer attraktive posisjoner, mens ledere som opplever en faktisk nedgang i inntekstvekst, har større sannsynlighet for å bli "dyttet" ut av sine jobber.

Forholdet mellom økonomisk vekst og turnover er komplisert av den grunn at enten veksten eller nedgangen har en implisitt tidsdimensjon hvor nåtidens økonomiske tilstand hele tiden blir sammenlignet med fortidens økonomiske tilstand (McCabe et al, 2003). Det er derimot ikke gitt at man alltid finner en sammenheng mellom ytelse og turnover. McCabe m.flere (2003) viste at nivået på inntekt per innbygger hadde en negativ korrelasjon med turnover, som betyr at jo bedre økonomi som utvikles i kommunen, jo høyere er sannsynligheten for at lederen blir i stillingen sin. Forholdet mellom endringer i den økonomiske situasjonen og endringer på ledelsesnivå er altså avhengig av både varighet og retning på den økonomiske endringen. Positive økonomiske endringer krever lengre tid før man ser at det har noen effekt på turnover. Sannsynligheten for høyere turnover øker kun når man ser positive økonomiske endringer over lengre tid.

Konklusjonen på dette er at når det gjelder turnover, så har push-faktorene relevans spesielt på det gjeldende tidspunkt, mens pull-faktorene først gir utslag over et tidsperspektiv når rådmannen forbedrer sitt rykte med å skape gjentatt økonomisk suksess (McCabe et al, 2003). På den andre siden har det vært empirisk bevist gjennom studier at det er en sammenheng mellom firmaets ytelse og turnover blant lederen (Thurmond, 2009).

Disse funnene er også ganske robuste, siden sammenhengen er funnet uavhengig av hvilke økonomiske mål man bruker, om det er fra regnskap eller aksjemarked osv. Mens de fleste studier har brukt amerikanske data, så førte Kaplan&Kaplan (1994) et mer internasjonalt perspektiv inn i forskningen når de fant ut at sammenhengen mellom firmaets ytelse og lederens turnover også gjorde seg gjeldende i Japan og Tyskland. På den andre siden har den danske forskningen vist motstridende resultater. Mens de fleste resultatene til Lausten (2002) delte den generelle konsensus på området, så fant Eriksson et.al (2001) ingen bevis for at firmaets økonomiske ytelse hadde noe sammenheng med økt turnover blant lederen (Sponholtz, 2006).

På bakgrunn av teorien ovenfor, presenteres følgende hypoteser knyttet til den økonomiske effekten på rådmannsskift:

**Hypotese 4: Jo høyere frie inntekter en kommune har, desto lavere rådmannsturnover.**

**Hypotese 5: Jo mer positiv vekst en kommune har i de frie inntektene, desto lavere rådmannsturnover.**

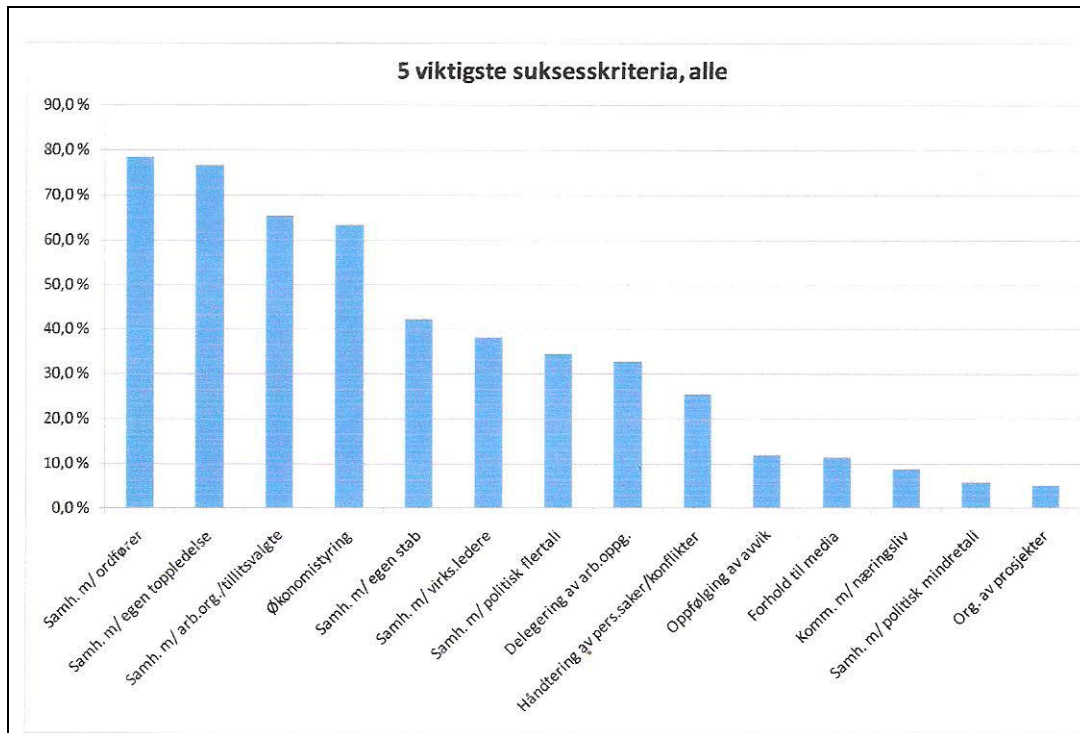
**Hypotese 6: Jo høyere netto driftsresultat, desto lavere rådmannsturnover.**

## **2.2.6 Forholdet mellom politikk og administrasjon**

De politiske variablene som er med i denne studien, omhandler forholdet mellom politikk og administrasjon. Her er det valgt å ta med variabler som kan antas å kunne påvirke hvordan rådmannen opplever sin jobbsituasjon. Disse variablene er kontekstuelle og ville vært *konstante uavhengig av hvilken rådmann* som satt i den enkelte kommune. Det er altså politiske trekk ved den enkelte kommune. Antall partier vil kunne si hvor mange ulike partier det finnes i kommunestyre og dermed hvor mye politiske konflikter og utfordringer som må takles. Videre vil den politiske konsentrasjonen fortelle oss hvor stort det største partiet er i kommunestyret. Har ett parti stor andel av makt vil man kunne anta at de politiske konfliktene vil være noe mindre enn om det var mange partier som var omtrent like store og hadde like mye makt. Den siste variabelen går på andel av Fremskrittspartiet i kommunestyret. (Heretter kalt Frp). De er kjent for å ha en administrasjonsfiendtlig politikk, og har kommet med utsagn som at ”de skal skrelle offentlig sektor for byråkrater dersom de kommer til makta” – det vil derfor være interessant å se om dette kan ha effekt på om rådmannen slutter eller ikke.

Rådmenn har blitt en integrert del av en kommunes ”policy making”- prosess, og forskning viser at politiske forslag ofte begynner hos rådmannen og ikke hos de folkevalgte kommunestyremedlemmene (Tekniepe&Stream, 2009, s.413). Som figuren nedenfor viser vil flere av de uavhengige variablene i kausalmodellen til denne studien også være de som rådmenn selv rangerer som viktigste suksesskriterier for å lykkes i arbeidet.

I figur 3 ser man videre at det fremkommer en ganske tydelig rangering av hvilke forhold respondentene samlet mener er viktige for at rådmannen skal lykkes. Samhandling med ordfører og samhandling med egen toppledelse kommer som klare første - og andre valg (Agenda, 2010, s.41).



**Figur 3** Viktigste suksesskriterier for at rådmann skal lykkes i arbeidet/rollen når hver respondent kan velge fem forhold, N= 1488.

### Antall partier

Konflikt vil i denne sammenhengen kunne operasjonaliseres til antall partier. Hvor mange ulike partier som er representert i et kommunestyre, sier noe om den *politiske fragmenteringen*. Det vil være naturlig å anta at jo flere ulike politiske partier som er representert, jo høyere vil konfliktnivået være. Dette vil også være en dimensjon som rådmannen må forholde seg til og den videre teoretiske tilnærmingen vil dreie seg om nettopp forholdet mellom rådmannen og konflikter i kommunestyret.

I en artikkel publisert i Public Administration Review ( City Managers under Fire: How Conflict leads to turnover ) er det forsket på akkurat denne sammenhengen, nemlig forholdet mellom konflikter i "city council" (som er den mest sammenlignbare amerikanske versjonen av et kommunestyre) og "the city managers" turnover. (som har mye av den samme funksjonen som en rådmann eller byrådsleder har i Norge.) For å evaluere denne

sammenhengen, ble det samlet inn og analysert data ved å gjøre en studie der de fulgte 133 ”city managers” i Florida tilbake til 1986. I kontrast til tidligere studier ble det her funnet at konflikter var en årsak til at rådmannen sluttet i sin stilling. Type av konflikt hadde også en betydning, politiske uenigheter hadde større sannsynlighet for å ha effekt på turnover enn andre type konflikter (Whitaker&DeHoog, 1991). Tekniepe, Stream&Ansson (2009) fant en sammenlignbar link mellom høye nivåer av politiske konflikter i kommuner og *frivillige* rådmannsav ganger.

Når konflikten var mellom rådmannen og kommunestyret, kunne ikke rådmannen unngå en direkte konfrontasjon med styret. Disse konfliktene oppsto fordi hverken kommunestyret eller rådmannen levde opp til hverandres forventinger. Videre fant forskerne ut at det var ingen systematisk sammenheng mellom rådmannens faglige bakgrunn og turnover. Alle typer rådmenn kunne havne oppi konflikter som førte til avgang. Det er videre viktig å påpeke at rådmenn trenger å hjelpe kommunestyret med å takle konflikter konstruktivt.

Konflikter som oppstår i dette samspillet kan være positivt og bør ikke unngås, men heller ses på som en mulighet til å reformere seg. Fokus på problemet, istedenfor på personer, kan bidra til konstruktive løsninger. Å håndtere konflikter er en viktig del av rådmannens rolle, og ledere trenger trening og støtte til å utøve denne rollen på en god måte, og for å forhindre utfall som at de selv fratrer stillingen sin (Whitaker, DeHoog, 1991).

Siden byrådsledere vanligvis er ”at will employees” kan de bli skjøvet ut når majoriteten i kommunestyret ønsker å utøve denne retten. På den andre siden kan rådmenn bli ”dratt” ut av et jobbtillbud som lover karriereavansment og større jobbtillfredshet (Fox Freyss, 2008, s.1). Mange typer konflikter er et bi-produkt av av de demokratiske prosessene; og som sagt ovenfor er ikke konflikter en dårlig ting, fordi det ofte bidrar til bedre beslutninger. Pågående og lange konflikter er derimot skadelig for arbeidsmiljøet og bidrar ikke til bedre politiske beslutninger, slike typer konflikter kan også bidra til at rådmenn slutter (Thurmond, 2009). Det er videre verd å merke seg at jo større andelen av kommunestyremedlemmene som ikke blir gjenvalgt, desto større er sannsynligheten for at rådmannen vil forlate stillingen sin (Thurmond, 2009).

Forskning som ble gjennomført av Kaatz, French and Prentiss-Cooper gjaldt forholdet mellom politiske konflikter i kommunestyret og rådmannens grad av utbrenthet og ønske om å forlate stillingen sin. De fant at 58 prosent av de 168 byrådslederne som deltok i undersøkelsen opplevde en lav grad av utbrenthet og 28 prosent av dem en høy grad av utbrenthet (Fox Freyss, 2008, s.5). Man kan dermed se at høy grad av konflikter påvirker

lederens opplevelse av stillingen sin og det kan også få uheldige helsemessige konsekvenser dersom man går utbrent over tid.

Videre brukte Feiock&Stream (1998) regresjonsanalyse til å teste mulige virkninger av interne og eksterne faktorer når det gjaldt turnover av rådmenn. Der fant de blant annet at konflikter i kommunestyret forkortet rådmannens karrieretid med seks måneder. I en annen studie viste det seg at *gjenvælgelse av kommunestyremedlemmer* var den sterkeste predikatoren på rådmannens turnover-rate. I tillegg til kommunestyremedlemmenes utskifting var også kortsiktige og langsiktige økonomiske endringer en påvirkningsfaktor for rådmannens turnover. Man så også sammenheng mellom god økonomi og lengre karrieretid for rådmannen (Fox Freyss, 2008, s. 5).

Funnene i studien gjort av Tekniepe&Stream (2009) gjenspeiler tidligere studier på ”city manager turnover” og foreslår at politisk usikkerhet har en effekt på turnover i ledelsen. Med andre ord vil interne politiske konflikter i kommunestyret spille en stor rolle på om rådmannen velger å bli eller forlate sin stilling til fordel for alternative jobber. Selv om forholdet mellom politiske konflikter og turnover er konvensjonell visdom for de fleste forskere, har ingen empiriske studier bekreftet effekten. Denne studien er den første som demonstrerer den mektige og selvstendige effekten som politisk usikkerhet har på rådmannens turnover (Tekniepe&Stream, 2009, s.404).

På den andre siden viser en undersøkelse at partikonflikter og rollekonflikter mellom rådmannen og kommunestyret ikke har noe effekt på rådmannen sin tid i stillingen. Men derimot konflikter som skjer i samfunnet som går på rase, ideologier eller vekstkonflikter har en signifikant effekt på å forkorte rådmannens karrieretid. For hver konflikt som innenfor dette ble rapportert, forkortet det rådmannens karrieretid med seks måneder (Feiock, Stream, 1998).

I en artikkel fra E24 sier styreleder i Norsk Rådmannsforum Tore Sirnes (som selv er rådmann i Sandnes kommune) at antall konflikter og oppsigelser blant rådmenn øker i antall, og at hans inntrykk er at det har blitt mer av disse sakene bare de siste årene. Videre sier han at<sup>12</sup>:

*”Jeg tror utviklingen skyldes en skjerpet tone fra politikerne. Tonen er blitt tøffere og mindre høflig med årene. Hvis du går tilbake i tid var embetsmenn personer med høy rang som ble respektert og som man ikke uten videre gikk til angrep på. Slik er det ikke lengre!”*

Som nevnt ovenfor er situasjonen slik at jo flere personer, uavhengig av partitilhørighet, som ikke fortsetter etter et valg, desto flere nye personer må rådmannen forholde seg til. Dette kan føre til at rådmannen må gjøre nye tilpasninger og bruke endel tid på å gjøre seg kjent med de nye kommunestyremedlemmene. Det vil være naturlig at det kan oppleves som en påkjenning for rådmannen hvis han/hun hadde opparbeidet seg gode relasjoner og samarbeidsmetoder med sine tidligere kollegaer.

Basert på kunnskapen og teorien ovenfor, vil det være grunnlag for å fremme følgende hypotese:

**Hypotese 7: Jo flere partier, desto høyere rådmannsturnover.**

### **Politisk konsentrasjon**

Politisk konsentrasjon betyr i denne sammenheng hvor stort det største partiet er i et kommunestyre. Det er en velkjent sak at rådmannen som den øverste leder for kommunens administrasjon har et nært og tett samarbeid med det politiske og folkevalgte kommunestyret. I den sammenheng har jeg som utgangspunkt at jeg antar at det vil ha noe å si for mangfoldet hvor stort det største partiet er, og videre at den maktbalansen dette utgjør i et kommunestyre har en påvirkning på rådmannens trivsel og i andre konsekvenser for rådmannens turnover.

Det vesentlige i denne sammenhengen blir å se på om *mangfold i styret* er positivt eller negativt, og hvordan styret kan påvirkes av små eller store aksjonærer.

Man kan lett sammenligne relasjonen og maktbalansen mellom rådmannen og det politiske med principal-agent-teori. Principal-agent-forhold er en situasjon der en eller flere aktører handler på vegne av andre eller ivaretar en annens interesser. Den som handler kalles agent og den som agenten handler på vegne av kalles principalen. I denne oppgaven er politikerne å anse som principalen (politikere handler på vegne av folket) og rådmannen å anse som agenten. Principal-agent-teorien sier at jo mer makt principalen har i en situasjon, desto mer *maktesløs* vil agenten være. Ifølge denne teorien vil rådmannen føle seg mer maktesløs jo større makt et parti har i kommunestyret. Rådmannen vil i større grad bli *politisk styrt* av et mektig parti enn av et mindre parti.

---

<sup>12</sup> <http://e24.no/makro-og-politikk/article3768681.ece>

Corporate governance-teori er et sett av prosesser, skikker, politikk, lover og institusjoner som påvirker måten selskap blir rettet, administrert eller kontrollert. Corporate governance inkluderer også *relasjonen* mellom de mange interessentene som er involvert og målene som selskapet er styrt etter. Et viktig tema i corporate governance teorien er naturen og omfanget av ansvarligheten til de ulike individene i organisasjonen og mekanismer som forsøker å redusere eller eliminere principal – agent problemet<sup>13</sup>.

Beskyttelse av mindre aksjonærer i styret, veid opp mot bedriftsledelsens mulighet til å berike seg selv er et fundamentalt dilemma innenfor corporate governance. Spredt eierskap gjør at aksjonærer får problemer med å handle kollektivt (Becht et.al, 2003). Tilstedeværelsen av en storaksjonær i et styre vil sannsynligvis føre til bedre overvåking, og dermed redusere bedriftsledelsens muligheter til å berike seg selv på bekostning av aksjonærene. På den andre siden kan storaksjonærer med for stor makt samarbeide med ledelsen, slik at deres interesser blir ivaretatt på bekostning av mindre aksjonærers (Shleifer&Vishny, 1986).

I privat sektor er hovedelementene i ett styre konkurranseevne og lønnsomhet, mens innenfor offentlig sektor er strategi viktig for å beholde sin legitimitet og støtte gjennom budsjetter og andre ressurser. Strategi er ett styres viktigste oppgave, men det får ofte for lite oppmerksomhet (Selvik, 2001; Huse, 2003).

Utvikling av strategi krever samspill mellom styret og ledelsen i et firma. *Mangfold* i styret i form av erfaring, synsvinkler, og generell og spesifikk kompetanse kan øke kreativiteten i et firma og bringe med seg nye tanker og visjoner. Dermed kan et godt sammensatt styre være en uvurderlig ressurs (Danielsen, 2005, s. 36).

Innføringen av den nye Allmennaksjeloven i 2005 skapte stor debatt. Kravet om 40 prosent andel av kvinner i allmennaksjeselskaper ble for mange oppfattet som en ekstrem grad av statlig regulering av det private næringsliv. Flere kvinner vil gi et større mangfold og flere meningsbrytninger. Grunnet den lave andel av kvinner som har vært i norske styreverv, har det vært argumenter om at kvinner som takker ja til styreverv, virkelig tar oppgaven på alvor. Dermed blir kvinner en god investering i form av oppmerksomhet, tid, engasjement og større bredde og spennvidde i styverommene (Økonomisk rapport, nr.06/2002).

---

<sup>13</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/Corporate\\_governance](http://en.wikipedia.org/wiki/Corporate_governance)



Mangfold i styrer ved likestilling av kjønn sees på noe positivt og noe som kan bidra til en større bredde i meningene. Det er også grunn til å tro at mangfold ved hjelp av ulike politiske meningsytringer også bidrar positivt, uavhengig av størrelse, men bare i kraft av at de er representert.

### **Politisk konsentrasjon - en indikator på ordførerstyrke**

Denne variabelen forteller oss ikke bare om hvor stort det største partiet er, den sier også noe om maktforholdet mellom rådmann og ordfører. Det er altså viktig å merke seg at det største partiet i kommunestyre som oftest har ordføreren i kommunestyret. Slik det fungerer i norske kommuner idag så er det kommunestyre som selv velger ordfører, tradisjonelt sett har ordføreren hatt tilhørighet til det partiet som har fått størst oppslutning ved forrige kommunevalg. Ordfører og rådmannen har ett nært samarbeid, og vi vet fra tidligere forskning at samarbeid mellom rådmann og ordfører er en av de suksess-faktorene som rådmennene selv mener er viktigst. Agenda-rapporten viser at det er en god relasjon med godt samarbeid og anerkjennende tilbakemeldinger fra ordførerne til mer en to tredeler av rådmennene som ble intervjuet i den undersøkelsen (Agenda, 2010, s.50).

Jo større oppslutning ett parti har, desto større makt har de både ovenfor de øvrige politiske partiene og også i forhold til å påvirke administrative beslutninger. Det vil være rimelig å kunne anta at en rådmann vil kunne oppleve konflikter med tanke på hvordan han/hun må forholde seg til et veldig mektig parti. Det kan også tenkes motsatt virkning, at ett parti som har stor oppslutning i et kommunestyre, ofte vil ha representanter som har sittet der over lengre tid og som rådmannen har dannet relasjoner til og dermed har en forutsigbarhet med tanke på samarbeid.

I henhold til teorien ovenfor, er følgende hypotese utledet, og det er i denne sammenhengen utledet som ett *spørsmål*:

<b>Hva slags effekt har politisk konsentrasjon på rådmannens skift?</b>
---

## Andel Frp i kommunestyret

Andel Frp i kommunestyret vil i denne sammenhengen si hvor stor den prosentvise størrelsen av Frp er målt opp mot de øvrige kommunestyrerepresentantene. Bakgrunnen for dette er at Frp er kjent for å inneha en administrasjonsfiendtlig og antibyråkratisk holdning til forvaltningen. Bakgrunnen for denne type tenkning vil nedenfor bli fundert i public-choice - teori.

Denne teorien fokuserer på at byråkrater ikke nødvendigvis er ute etter å tjene fellesskapet, men har sterke egeninteresser som er knyttet til makt og prestisje. Denne teorien regnes for å være svært liberalistisk, men kan likevel være med å forklare noe av tankegangen og synet som høyreekstreme partier har til den statlige forvaltningen.

Public choice teorien har som grunntanke at man må akseptere at innenfor statlig styring så vil mennesker som er delegert denne makten forfølge sine private interesser og de vil kun oppfylle innbyggerne sine interesser dersom disse ligger nært knyttet til egeninteresse. Dette fører til at innbyggerne burde ha en mye lavere tillit til å kunne stole på den offentlige forvaltningen og de tjenester som tilbys (Tullock, Seldon&Brady, 2005).

Et videre område hvor public choice ser en effekt er innbyggernes syn på politikk og offentlige tjenestemenn. Sannsynligheten for at en offentlig tjenestemann er oppriktig opptatt av fellesskapets interesser, er overveldende liten. Bakgrunnen for dette er at brukerne av systemet (innbyggerne) har veldig lite informasjon sammenlignet med hva konsumenter i det private markedet har. De eneste som kan styre eller overvåke offentlige tjenestemenn er det offentlige selv. Dette er et *legitimitetsproblem* i seg selv og gjør at brukerne burde være skeptiske. En individuell byråkrat er ikke ute etter å maksimere nytten til fellesskapet, men derimot etter å maksimere sine egne interesser (Tullock, Seldon&Brady, 2005).

Frp er et parti som har hatt en gradvis økning i oppslutning gjennom 1990 tallet og dette tiåret. I enkelte kommuner har de hatt høyere oppslutning enn andre. Antagelsen om at det kan være en relasjon mellom andel Frp i kommunestyret og rådmannens turnover er grunnet deres generelle holdning til det byråkratiske systemet. Frp ble i utgangspunktet stiftet for nettopp å bekjempe det offentlige byråkratiet og høye skatter og avgifter. Videre vil de redusere det offentlige byråkratiet ved blant annet å legge ned fylkeskommunen som

selvstendig politisk og administrativt nivå<sup>14</sup>. Kampen mot det offentlige byråkratiet er noe som alltid har vært ett viktig politisk mål for partiet. Ett utdrag fra Frp valgprogram sier at<sup>15</sup>:

*”Den demokratiske rettsstaten forutsetter både et demokratisk statsstyre og et markedsøkonomisk system. Bare et markedsøkonomisk system kan sikre den spredning av makt som en demokratisk rettsstat er avhengig av. Fremskrittspartiet anser den stadige voksende stat og offentlige byråkrati som en trussel mot enkeltmenneskets utfoldelsesmulighet, det offentlige må stå i ett tjenerforhold til innbyggerne”*

Etter 1970-tallet ble velferdsstaten utsatt for massiv kritikk, også på det ideologiske planet. Nedbygging av de velferdsstatlige ytelser ble sett på som et mål i seg selv. Det var utbredt mistillit til statlig regulering og blandingsøkonomi (Furre, 2000, s.222, Pierson, 1994, s.1). Midt i dette kom etableringen av Anders Langes parti til sterk nedsettelse av skatter, avgifter og offentlige inngrep i 1973 (ALP, Fremskrittspartiet fra 1977) Allerede i partinavnet lå programerklæringen som bar bud om et ideologisk skifte i debatten om velferdsstaten. ALP var i utgangspunktet et ”anti-establishment” – parti, og definerte seg selv i opposisjon mot alle andre partier. Det var ”partivesenet” som var ansvarlige for veksten i byråkratiet og den ”allmektige” staten (Bjørklund, 2003, s.130).

1980-tallet kjennetegnes av både ideologisk og praktisk nytenkning. ”Høyrebølgen” slo for alvor inn over norsk politikk. Knappt noen var uberørt av nyliberale idéer (Kuhnle&Solheim 1991, s.230). 1980-tallet bar bud om et annet partilandskap. Høyre-venstre - aksen kom under press, hele befolkningen flyttet seg mot høyre i det politiske rom. Videre representerer begynnelsen av 1990-tallet også en ny fase i debatten om velferdsstaten, og her blir debatten rundt innvandring viktig, hvor Frp markerer sin rolle som svært negative til innvandring, spesielt knyttet til asylpolitikken (Bjørklund, 2003, s.136).

Fremveksten av populistiske og høyreekstreme partier hadde sin framgang generelt i denne perioden. I praksis betyr populisme at man retter sin politikk etter den populære opinion. Politikk i sin form er populistisk, men enkelte partier kan påstås å være mer populistiske enn andre. Dette er en betegnelse som i mange sammenhenger blir brukt om Fremskrittspartiet. Ofte blir populisme oppfattet som et negativt ladet ord, men meningene er fragmenterte. Populisme kan oppfattes som et sunnhetstrekk. Frp er den fremste eksponenten for retningen

---

<sup>14</sup> [http://www.frp.no/Innhold/lagWeb/Rogaland/Karmoy\\_FrP/Hvorfor\\_stemme\\_FrP/](http://www.frp.no/Innhold/lagWeb/Rogaland/Karmoy_FrP/Hvorfor_stemme_FrP/)

<sup>15</sup> <http://www.samfunnsveven.no/cms/polsys/I87.cfm?urlName=&lan=&MenuItem=&ChildItem=&State=collapse&UttakNr=87&Aar=2005&Dokumenttype=2&DokNr=9368&Kapittel=003000000000000000&Partikode=81&Lokalnamn=>

her i Norge, og fungerer som en sikkerhetsventil. Frp sørger for å få viktige sider av folkemeningen fram til den politiske eliten. Partiet er idag Norges eneste populistiske parti<sup>16</sup>.

Elementer av public-choice - teorien synes å prege Frps syn på det offentlige. Det vil derfor være naturlig å anta at en rådmann som jobber i en kommune hvor det er en høy andel Frp representert i kommunestyret, vil kunne støte på konflikter som har sitt grunnlag i at partiet i utgangspunktet er skeptiske til det byråkratiske systemet. Det vil være naturlig å anta at relasjonen mellom det administrative og det politiske representert ved Frp vil være av en *annen karakter* enn ved de øvrige politiske partiene. Rådmannen er jo den øverste administrasjonssjefen og en talsperson for makten som er delegert til kommunene. Dette kan tenkes å være utfordrende i forhold til å samarbeide med et kommunestyre som har en høy andel av Frp representert.

På bakgrunn av antagelsene ovenfor og det teoretiske fundamentet, er følgende hypotese utledet:

**Hypotese 8: Jo høyere andel av Frp i kommunestyret, desto høyere rådmannsturnover.**

---

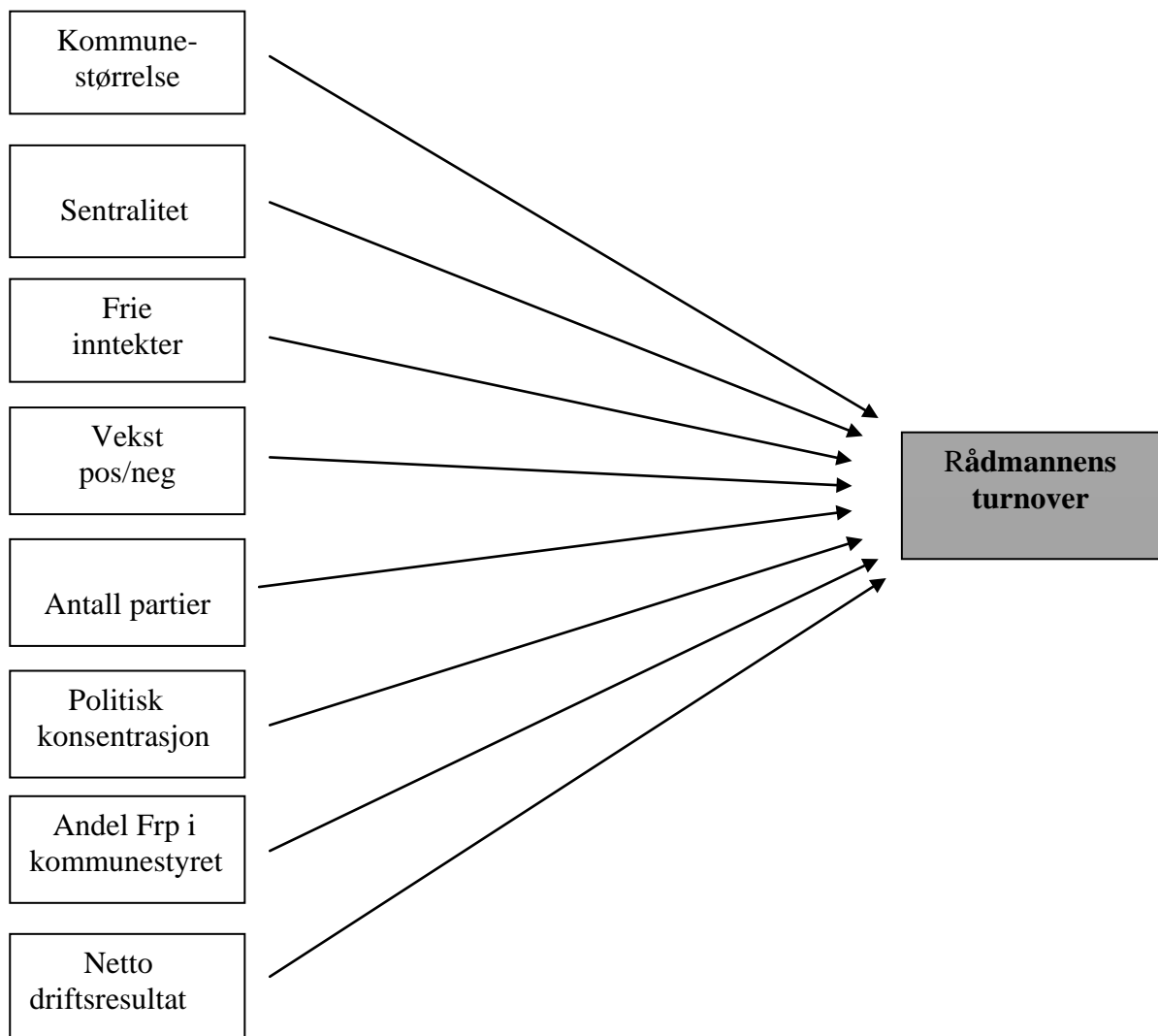
<sup>16</sup> <http://www.forskning.no/artikler/2003/februar/1044956425.3>

## 2.2.7 Kausalmodell

Kausalmodellen i figur 4 oppsummerer hvordan man antar at de uavhengige variablene påvirker den avhengige variabelen. Antagelsen er altså at variablene har et årsak – virkning forhold og dette har også blitt fundert teoretisk i dette kapitlet. Dette danner altså grunnlaget for den videre analysen, hvor hypotesene nedenfor vil bli testet ut.

**Uavhengige variabler:**

**Avhengig variabel:**



**Figur 4 Kausalmodell over den avhengige og de uavhengige variablene som danner grunnlaget for den videre analysen.**

## 2.3 Studiens hypoteser

En hypotese er en konkret antagelse om et faktisk forhold basert på et teoretisk fundament. Teori kan danne grunnlag for ulike typer hypoteser, og basert på det teoretiske grunnlaget i denne oppgaven, har hypotesene under blitt utledet. Det finnes totalt åtte hypoteser knyttet til denne oppgaven, hvor et av dem er formulert som et spørsmål. Dermed også ni variabler, åtte uavhengige og en avhengig variabel. De ulike hypotesene presenteres i tekstboksen under.

En av variablene som knytter seg til forholdet mellom *politisk konsentrasjon og rådmannens turnover* har blitt utledet som et *spørsmål*, fordi det teoretiske grunnlaget ikke ga noe sterk indikasjon på hvordan man trodde dette ville påvirke. Hypotesene vil bli testet empirisk i analysekapittelet og man vil da teste ut om hypotesene får støtte eller ikke. Dette vil drøftes videre i kapittel 5 som drøfter de empiriske funnene.

**Hypotese 1: Hyppigheten i turnover blant rådmenn har økt de siste årene grunnet større press og høyere konfliktnivå, og en eskalering av push-faktorene.**

**Hypotese 2: Jo større en kommune er, desto lavere rådmannsturnover.**

**Hypotese 3: Jo mer sentral en kommune er, desto lavere rådmannsturnover.**

**Hypotese 4: Jo høyere frie inntekter en kommune har, desto lavere rådmannsturnover.**

**Hypotese 5: Jo mer positiv vekst en kommune har i de frie inntektene, desto lavere rådmannsturnover.**

**Hypotese 6: Jo bedre økonomi, desto lavere rådmannsturnover.**

**Hypotese 7: Jo flere partier, desto høyere rådmannsturnover.**

**Hypotese 8: Jo høyere andel av Frp i kommunestyret, desto høyere rådmannsturnover.**

# Kapittel 3 Metode

## 3.1 Problemstilling

I metodedelen er det hensiktsmessig å se på problemstillingen da denne danner grunnlaget for videre arbeid med metoden. Problemstillingen er som følger:

- 1) Hvor ofte skifter rådmannen stilling i norske kommuner? Ser man på dette tilbake i tid fra 1991 og fram til idag, har hyppigheten på jobbskifter endret seg eller vært stabil?**
- 2) Kan strukturelle trekk ved organisasjonen (i dette tilfelle norske kommuner) være med å forklare variasjonen i turnover blant rådmenn?**

Denne masteroppgaven deler seg altså i to deler. Den første delen er en ren deskriptiv kartlegging av den avhengige variabelen, som er rådmannens turnover. Disse dataene vil kartlegges fra 1991 og fram til 2010. Den andre delen vil være med på å forklare variasjonen i den avhengige variabelen. Her vil ulike strukturelle trekk ved kommunene være operasjonalisert ved hjelp av åtte ulike uavhengige variabler. Den avhengige variabelen er rådmannens turnover, her er det viktig å presiere at det er *summen av skift* som er den avhengige variabelen. De uavhengige variablene vil være: kommunestørrelse, sentralitet, frie inntekter per innbygger, vekst/nedgang i frie inntekter per innbygger, netto driftsresultat per innbygger, antall partier, politisk konsentrasjon og til slutt andel Frp i kommunestyret.

Dette er en problemstilling som er forklarende eller kausal, fordi målet er å se på sammenhengen mellom en årsak og en virkning (Jacobsen, 2005,s.76). Utfra hypotesene presentert i forrige kapittel, antas det å være en årsak-virkning - relasjon mellom den enkelte uavhengige og den avhengige variabelen. De strukturelle variablene vil her være årsak, mens den avhengige variabelen rådmannens turnover vil være effekten.

## 3.2 Forskningsdesign

Oppgaven har til hensikt å kartlegge alle rådmenn fra 1991 til 2010 i alle norske kommuner. Dette er en omfattende kartlegging som går tilbake i tid. Det finnes per idag 431 kommuner i Norge. Den totale N i denne masteroppgaven har endt på 417 kommuner. Dette fordi Oslo og Bergen faller utenfor grunnet parlamentarisk styringsform. I tillegg har 12 kommuner blitt tatt ut fra forskningen grunnet kommunesammenslåinger innenfor perioden som undersøkes. (Se vedlegg 1)

Grunnet svært store mengder med data, vil det eneste fornuftige i denne type oppgave være et kvantitativt metodevalg. Man vil da få med seg mye informasjon over lengre tid. Det er viktig å presisere at det er *kommunene som er enheten* i denne oppgaven og ikke rådmenn.

## 3.3 Datainnsamling

Datainnsamlingen har skjedd ved innhenting av sekundærdata fra Kommunenøkkelen og Statistisk Sentralbyrå. Dataene til den avhengige variabelen ble hentet fra Kommunenøkkelen. Kommunenøkkelen har vært utgitt som en årlig oppslagsbok i et samarbeid mellom Kommuneforlaget og KS helt tilbake til 1968. Her får man et enkelt overblikk over etater, enheter, virksomheter, budsjett- og regnskapstall, hvilke kommuner som har bystatus med mer. Det finnes ingen andre oppslagsverk over kommunal sektor som viser strukturen på samme måte. Kommunenøkkelen er oppdatert og kvalitetssikret av kommunene selv. Det vil derfor være grunn til å anta at informasjonen er riktig og oppdatert for hvert år. Det vil som med alle typer datainnsamling være sentralt å nevne at Kommunenøkkelen har vist seg å ikke alltid være fullstendig oppdatert. Det vil derfor være fare for tilfeller av feilkilder og feiloppdateringer, men ikke av noe større art eller omfang enn andre datakilder.

Den avhengige variabelen ble registrert på den måten at alle navn på alle rådmenn ble notert ned med navn for hvert år i hver kommune. Disse ble videre registrert inn i SPSS ved å registrere skiftene i rådmenn.

De politiske uavhengige variablene; antall partier, politisk konsentrasjon og andel Frp i kommunestyret er også hentet fra Kommunenøkkelen. Antall partier er registrert ved å telle antall partier i kommunestyret og notere ned. Politisk konsentrasjon er først registrert ved å notere ned hvor stort det største partiet er i kommunestyret, for deretter å regne ut hvor mye



dette utgjør prosentvis utfra det totale antall representanter i kommunestyret. Det er deretter den prosentvise andel av det største partiet som har blitt registrert inn i SPSS.

Andel Frp har videre hatt samme fremgangsmåte, først notere ned hvor stort Frp er, for deretter å beregne den prosentvise størrelsen utfra det totale antall representanter i kommunestyret. Dette har deretter blitt registrert inn i SPSS. Det var nødvendig å gjøre en modifisering med hensyn til alle årene, ellers ville datamaterialet blitt for tidkrevende. Det som er gjort i forhold til de politiske variablene er at det er registrert data fra årstallene 1991, 1995, 1999, 2003 og 2007, da får man med se eventuelle endringer mellom de fem kommunevalg-periodene som har skjedd innenfor disse årene.

De fire resterende uavhengige variablene størrelse, sentralitet, økonomi og vekst ble alle hentet inn fra Statistisk Sentralbyrå. Her måtte de kontaktes per telefon for å snakke med en rådgiver som kunne hjelpe med å skaffe tilpassede data til akkurat dette formålet, det ble så sendt over per mail. Her var det også nødvendig å gjøre noen modifiseringer. For å fange opp utviklingen i størrelse per kommune så har dataene tall fra antall innbyggere i 1990 og antall innbyggere i 2010. Det vil da bli laget et gjennomsnittstall ut fra disse to tallene for å få med seg utviklingen i størrelse. Når det gjelder sentralitet så har Statistisk Sentralbyrå ulike inndelinger på dette, i denne masteroppgaven er det brukt inndelinger fra 2008. Sentralitet er et begrep som er avhengig av hva man ser det opp imot. Siden dette er en studie som går over flere år, så har dette endret seg over tid. Inndelingene har endret seg i takt med endringer i samfunnsstrukturen. Det ble derfor tatt et valg om å bruke inndelingen fra 2008 som inneholdt fire inndelinger.

Til sist har også økonomi-variablene blitt hentet fra Statistisk Sentralbyrå og dataene her viser frie inntekter per innbygger i hver kommune for hvert år i undersøkelsen og videre også nettodriftsresultat per innbygger for hvert år i undersøkelsen

### **3.3.1 utfordringer knyttet til dataregistreringen**

Ved registreringen av dataene ble det flere utfordringer å ta stilling til underveis:

- Når rådmennene skulle registreres var det et dilemma at det tilsynelatende kunne se ut som rådmannen var skiftet ut, men den naturlige fornuft sa at det var bare skjedd ett navneskifte. Dette gjaldt spesielt kvinnelige rådmenn som tradisjonelt sett oftere skifter etternavn ved ekteskap. Her måtte det tas en skjønnsmessig vurdering utfra om det virket mest sannsynlig at det var snakk om samme personen eller ikke.

- Det var videre en utfordring at en rådmann kunne sitte i flere år, bli borte et par år, for så å komme tilbake igjen. Her ble det registrert som permisjon hvis rådmannen var borte ett eller to år for så å komme tilbake til stillingen, ellers ble det registrert som et skift.
- Det ble også et dilemma om permisjon blant rådmenn skulle kodes til skift eller ikke skift når den avhengige variabelen skulle konstrueres. Valget falt på å kode permisjon om til ikke skift, mye av begrunnelsen for dette ligger i det juridiske faktum at et arbeidsforhold ikke er avsluttet selv om en rådmann tar permisjon. Videre var dette såpass lite utbredt at det hadde svært lite å si for gjennomsnitts - skift per kommune.

Det er i det videre vesentlig å stille seg kritisk til egne data. Grunnet oppgavens omfang og tidsramme, måtte det tas endel beslutninger for å forenkle datainnsamlingen. Ved enkelte av variablene er det operert med *gjennomsnittstall fra perioden* som undersøkes. Svakheter ved å bruke gjennomsnittstall er at det ikke fanger opp de store variasjonene man ellers kunne fått ved full informasjon. Variablene kunne i teorien hatt en finere fordeling, men grunnet tidspress og store mengder data som skulle samles inn, måtte det gjøres en avgrensning.

### 3.4 Operasjonalisering av variabler

Datainnsamlingen som er gjort for å kartlegge rådmannsskift er som nevnt ovenfor hentet fra Kommunenøkkelen. Dette har blitt registrert ved å danne dikotome variabler som skiller mellom skift/ikke skift i rådmann. Det er her viktig å presisere at det ikke er det enkelte skift som er av interesse, men summen av skift for hver kommune. Skulle man sett på hvert enkelt skift, hadde dette blitt opp mot 1200 ulike skift gjennom perioden som studeres. Det er ikke dette som er interessant for denne oppgaven, men derimot *summen av skift* per kommune, hvor da kommunen blir enheten. Det er også viktig å presisere at det ikke skilles mellom hva slags type skift som skjer, frivillig/ufrivillig, avgang med pensjon, dødsfall osv. Det var det ikke mulighet til å få informasjon om ved å bruke datainnsamling fra Kommunenøkkelen. Målingen av rådmannsbytte blir da kun registert som et skift, uavhengig av grunnlaget for turnover.

Dataene som er brukt til å vise størrelse på kommunene er hentet fra Statistisk Sentralbyrå. Målet som er brukt for å indikere *størrelse* er befolkningen, eller *antall innbyggere per kommune*. Antall innbyggere vil si hvor mange personer som bor innenfor kommunens juridiske grenser. Siden dette er en variabel som er i stadig endring, har det vært viktig å få med seg utviklingen i befolkningsveksten. Det er da samlet inn innbyggertall fra 1990 (året før undersøkelsen starter) og 2010 (fram til siste året i undersøkelsen), det vil da bli operert med et størrelsestall som er et *gjennomsnitt* av befolkningstallet fra disse to årene.

Dataene som er brukt i forhold til kommunens *økonomiske* situasjon er hentet fra Statistisk Sentralbyrå, og dataene her viser *frie inntekter per innbygger og netto driftsresultat per innbygger* i hver kommune for hvert eneste år i undersøkelsen. I forhold til den første variabelen har det vært mest gunstig å se på kommunens frie inntekter per innbygger for å forklare hvilken økonomisk handlefrihet hver enkelt kommune har. Frie inntekter per innbygger er kort fortalt de pengene en kommune sitter igjen med per innbygger når alt det formelle og lovpålagte er betalt. En mer formell definisjon følger:

Frie inntekter<sup>17</sup> er inntekter som kommunene kan disponere uten andre bindinger enn gjeldende lover og forskrifter. Summen av ordinære skatter på inntekt og formue (eksklusive eiendomsskatt) og rammetilskudd inkluderes i inntektsbegrepet<sup>18</sup>. Videre viser vekstvariabelen *differansen* i frie inntekter per innbygger fra startpunktet i undersøkelsen til slutten. Denne kan da enten være positiv eller negativ.

Når det gjelder netto driftsresultat, er det gjort fradrag for netto rente- og avdragsbelastning, mens virkningen av avskrivningskostnadene er eliminert. Netto driftsresultat viser hvor mye som kan benyttes til finansiering av investeringer eller avsettes til senere bruk, og er dermed et uttrykk for *kommunenes økonomiske handlefrihet*. Et netto driftsresultat på rundt tre prosent av brutto driftsinntekter over en lengre tidsperiode er ansett som et tegn på en sunn kommuneøkonomi<sup>19</sup>.

Dataene som er brukt i forhold til *sentralitet* er også hentet fra Statistisk Sentralbyrå. Her har det skjedd mye gjennom de årene som er undersøkt i forhold til inndelinger av sentrale vs perifere områder. Det ble tatt et valg om å bruke inndelingen fra 2008, siden den har en klar og grei inndeling.

---

<sup>17</sup> For nærmere oversikt, se [www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/rus/2002/.../164957-vedlegg\\_8.doc](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/rus/2002/.../164957-vedlegg_8.doc)

<sup>18</sup> [www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/rus/2002/.../164957-vedlegg\\_8.doc](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/rus/2002/.../164957-vedlegg_8.doc)

Sentralitetsinndelingen fra 2008 inneholder fire kategorier:

- Minst sentrale kommuner
- Mindre sentrale kommuner
- Noe sentrale kommuner
- Mest sentrale kommuner

De politiske variablene er også hentet fra Kommunenøkkelen. *Antall partier* er en variabel som forteller hvor mange partier det er i kommunestyret til den enkelte kommune. Det vil være naturlig å anta at jo flere partier som er representert i et kommunestyre, jo mer uenighet er det i kommunestyre, og derfor et høyere konfliktnivå. Antall partier blir derfor et mål på *konfliktnivået* i kommunestyret.

*Politisk konsentrasjon* er en variabel som forteller oss hvor stort det største partiet er i kommunestyret til den enkelte kommune. Dette er en prosentvis utregning. Variabelen sier ingenting om hvilket parti som er størst, bare hvor stort det største partiet er. Politisk konsentrasjon er et mål på den politiske styringen mellom rådmann og det største partiet samtidig som den også viser mangfoldet i den politiske styringen.

*Andel av Frp i kommunestyret* er en variabel som forteller oss den prosentvise andel av Frp i et kommunestyre i den enkelte kommune. Som presentert i teorikapittelet vet man at Frp har en antibyråkratisk politikk og er kjent for å være administrasjonsfiendtlig. Ved å måle andel Frp vil man derfor kunne se om dette har noe å si i forhold til rådmannen. Denne variabelen vil da være et mål på fiendtlighet eller tillit mellom politikk og administrasjonen i en kommune.

---

<sup>19</sup> <http://www.ssb.no/kommregnko/>

I tabell 1 under gis det en oversikt over den avhengige og de uavhengige variablene og hvordan de er operasjonalisert.

**Tabell 1 Oversikt over variabler og operasjonalisering av disse**

<b>Teoretisk</b>	<b>Operasjonalisering</b>	<b>Verdi</b>
Rådmannsskift	Summen av antall skift	Antall skift
Organisasjonsstørrelse	Befolkningsantall	Antall innbyggere i hver enkelt kommune
Sentralitet	SSB sentralitetsinndeling fra 2008	4 inndelinger
Økonomi	Frie inntekter per innbygger	Kroner
Økonomisk vekst og nedgang	Differansen mellom frie inntekter per innbygger i 1991 og frie inntekter per innbygger i 2009	Kroner
Konflikt	Et gjennomsnitt av antall partier i kommunestyret i hver kommune i valgperiodene 1991, 1995, 1999, 2003 og 2007	Gjennomsnittsantall partier
Mangfold	Et gjennomsnitt av prosentandel av største parti i kommunestyre i hver kommune i valgperiodene 1991, 1995, 1999, 2003 og 2007	Prosentvis andel av størst parti
Fiendlighet/tillitt	Et gjennomsnitt av prosentandel Frp i kommunestyre i hver kommune i valgperiodene 1991, 1995, 1999, 2003 og 2007	Prosentvis andel Frp
Økonomi	Netto driftsresultat per innbygger	Kroner

### 3.5 Analyse av data

Analysen av datene ble gjennomført i SPSS. Programmet er et av de mest brukte statistikkprogrammene innenfor samfunnsvitenskapen og egner seg svært godt til store kvantitative data slik som denne oppgaven har. Det er brukt tabeller og figurer for å vise grafiske sammenhenger mellom ulike variabler. Statistiske fremvisninger kan gjøre det lettere å se sammenhenger og bedre forståelsen for det man skal undersøke. Det er viktig å presisere at noen av de metriske variablene i analysen har såpass stor variasjon og mange verdier at det er vanskelig å få fram effektene på analyseverdiene. I de tilfellene dette er et dilemma så vil dette presiseres i analysen.

### 3.6 Kvalitative intervjuer - sekundærdata

Det har blitt gjennomført kvalitative intervjuer med to personer som jobber innfor feltet ledelse fra Kommunenes Sentralforbund og også med lederen for Norsk Rådmannsforum. De to informantene fra KS ble valgt fordi de innehar høy kompetanse når det gjelder ledelse i kommuner, og da spesielt rådmenn. Videre ble det valgt å gjennomføre intervju med lederen for Norsk Rådmannsforum. Norsk Rådmannsforum er rådmennenes egen, uavhengige medlemsorganisasjon hvor størsteparten av landets rådmenn er medlemmer. Informanten ble valgt fordi det er en person med lang erfaring som rådmann selv, og som også har god oversikt over og kontakt med andre rådmenn i norske kommuner i kraft av sin stilling som leder for medlemsorganisasjonen. Dette har vært intervjuer som har vært gjennomført uten en standardisert intervjuguide, men mer som en åpen samtale. Tilnærmingen som ble brukt var telefonsamtaler med de tre informantene. De ble først kontaktet på telefon, presentert for formålet ved samtalen, og et telefonintervju ble avtalt på et senere tidspunkt. I mellomtiden fikk de via mail tilsendt figurer og tabeller som viste funn fra oppgaven slik at de fikk tid til å gjøre seg opp en mening om dette. Formålet med intervjuene har vært å presentere funnene i oppgaven og få en tilbakemelding fra disse om meninger, synspunkter og årsaker knyttet til funnene. Intervjuet har også en funksjon som en test av studiens interne validitet (Jacobsen, 2010). Det er de kvantitative funnene som er primærdata for denne studien, og disse kvalitative intervjuene er ment som et *supplement* til dette. Relevante data fra disse intervjuene vil presenteres i analysekapittelet, mens intervjuet i sin helhet vil være å finne bakerst i oppgaven. (Se vedlegg 3)

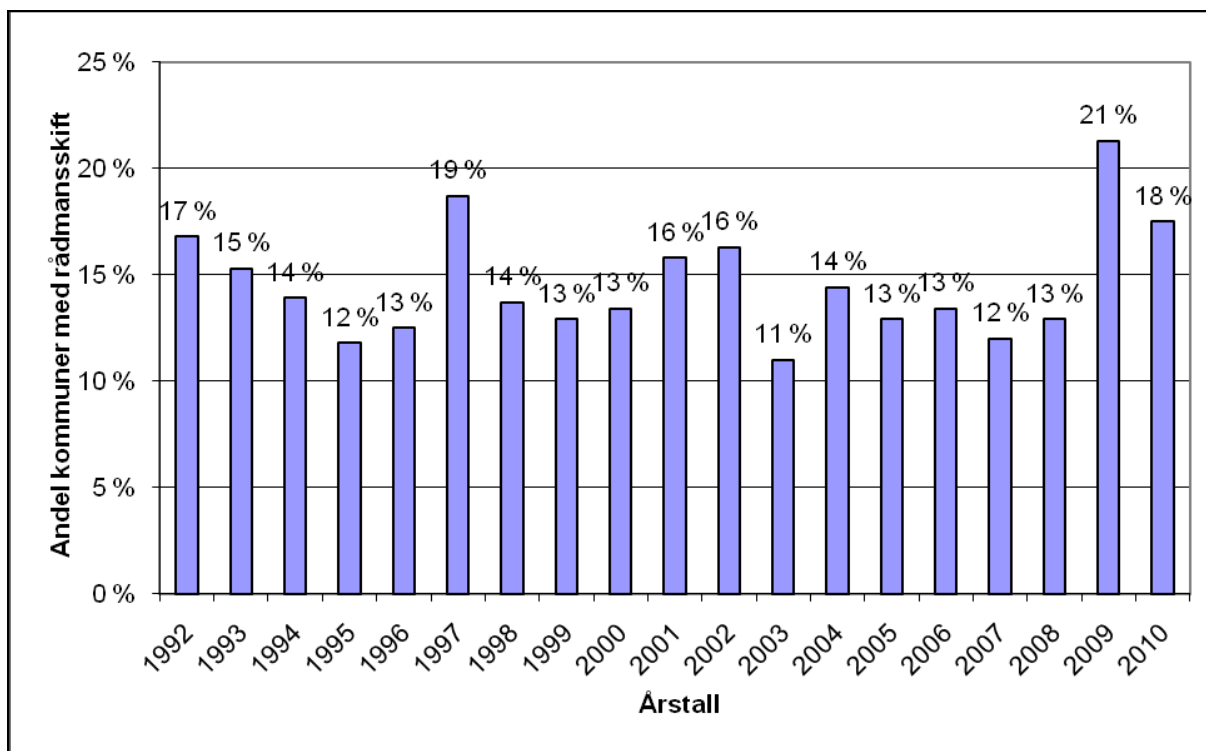
# Kapittel 4 Analyse

## 4.1 Hvordan har turnover utviklet seg over tid?

Analysekapittelet har som formål å presentere funnene i analysene som er gjort, basert på hypoteser utledet i teorikapittelet. Dette analysekapittelet vil først ta for seg utviklingen i turnover blant rådmenn over tid. Dette vil presenteres i form av en figur som viser antall rådmannsskift i norske kommuner. Denne figuren har en grafisk form som gjør at man lett kan se hvordan skiftene har endret seg år for år. Videre vises en frekvenstabell over hvor mange kommuner som har hatt ulike antall skift gjennom perioden. Denne frekvenstabellen viser både antall skift og prosentvis skift. En deskriptiv analyse vil komme under de enkelte tabellene/figurene.

Figur 5 under viser at mot midten av 90-tallet sank turnoveren blant rådmenn, mens den hadde et betydelig hopp i 1997, for så å stabilisere seg igjen, og derfra litt opp og så ned igjen, men med marginale forskjeller. De to siste årene, 2009 og 2010, ser man av tabellen at turnoveren går noe opp. Den *gjennomsnittlige turnoveren for perioden er på 14,6 prosent*. I denne forskningen har det ikke vært fokus på å studere konkrete effekter av kommunevalg, selv om dette er meget interessant, men på grunn av tidsaspektet har man likevel mulighet for å se hvordan dette påvirker turnover uten at man studerer det noe nærmere. Kommunevalgene skjer hvert fjerde år og var i denne tidsperioden i 1991, 1995, 1999, 2003 og 2007. Denne kartleggingen fanger altså opp fem ulike kommunevalg, selv om kommunevalg ikke er en egen variabel i forskningen.

Det som også er viktig å ta høyde for her er at Kommunenøkkelen er et år ”for sent” med sine tall, så når for eksempel 1992 - tallene er registrert, er egentlig disse dataene fra 1991, selv om de er registrert fra 1992 i Kommunenøkkelen. For å se da hvilke år som er etter kommunevalgene, må man se på årene 1992, 1996, 2000, 2004 og 2008. Har man dette i bakhodet, ser man antydning til visse ”bølgebevegelser” i årene etter kommunevalg. *I tre av de fem periodene* (se 1995, 1999 og 2007 valgene) ser man klarer tendenser til at turnoveren øker årene etter kommunevalgene. Det vil derfor være grunn til å anta at politiske endringer i kommunestyret kan ha en effekt på rådmannsskift.



**Figur 5 Sum rådmannsskift i norske kommuner i perioden 1992-2010. Prosent.**

For å få en enda klarere framstilling av hvilke effekter kommunevalg har på turnover, er det konstruert variabler som har slått sammen alle valgårene gjennom perioden for alle kommunene, alle første år etter valg, alle andre år etter valg og alle tredje år etter valg. Tabell 2 nedenfor bekrefter at man får høyere skift i første og andre året etter kommunevalg, mens man i selve valgåret og tredje år etter valg har lavere skift. Det er spesielt merkbart lavere tredje året etter et kommunevalg. Dette illustrerer enda tydeligere de ”bølgetendensene” man ser i figur 5 ovenfor.

**Tabell 2 Gjennomsnittlig antall rådmannsskift i valgår, 1 år etter, 2 år etter og 3 år etter kommunevalg.**

	Gjennomsnittlig antall rådmannsskift
Valgår	0,70
1 år etter valg	0,84
2 år etter valg	0,75
3 år etter valg	0,48



Gjennom intervjuene kom det frem endel informasjon spesielt knyttet til bakgrunnen for hyppighet i skift og hva dette kan forklares med. To av informantene understreker betydningen av at man må ta høyde for naturlig rotasjon, dvs. avgang med pensjon, dødsfall o.l. Informant 1 sier:

*”Jeg stiller meg spørrende til hvor mye av prosentandelen av skift som forklares av forhold utenfor den naturlige rotasjonen. Når vi jobbet med dette i KS laget jeg bare for gøy en simuleringsmodell, en helt enkel en uten noen avanserte simuleringer hvor jeg tok høyde for alder og dermed avgang ved pensjon. Dette fordi vi vet veldig mye om aldersgjennomsnitt på rådmenn og også at de fleste går av ved fylte 62 år. Dette kan forklare opptil 5-10 prosent av avgangene hvert år. Man vil bare sitte igjen med en liten del av denne prosentandelen som forklares av avganger som er av en annen art.”*

Videre understreker informant 2 at:

*”Overraskende at ikke det er høyere turnover egentlig! Hvis du har en veldig liten populasjon hvert år som skifter, må det kontrolleres for naturlig rotasjon. Da vil du sitte igjen med ett temmelig lite antall skift som skyldes andre årsaker. Men det vil ikke være lett å få fram. En supplerende metode kunne jo vært å gjøre en case studie i de kommunene med høye skift.”*

Begge informantene understreker viktigheten av å ta høyde for naturlige skift når man ser på denne statistikken. Hadde man kontrollert for variabler som avgang med pensjon, dødsfall og avgang ved åremål, hadde man sittet igjen med den reelle turnoveren som forklares av variabler vi ikke vet hva er.

#### **4.4.1 Rådmannsskift per kommune**

Videre vil nå fokuset være på kommunene, og tabell 3 nedenfor viser antall rådmannsskift per kommune i antall og prosent. Det er kun 6,7 prosent av kommunene som ikke har hatt skift i rådmenn i det hele tatt i perioden som er med i undersøkelsen. Hovedtyngden av kommunene (over 60 prosent) har hatt 1, 2 eller 3 skift i perioden. De som har hatt flest skift, 7-9 i perioden, utgjør en marginal andel, kun 3,9 prosent av kommunene. Standardavviket ligger på 1,818, gjennomsnittlig rådmannsskift på 2,82 skift, mens medianen ligger på 3 skift.

**Tabell 3 Antall rådmannskift per kommune i perioden 1991-2010. Antall og prosent.**

Antall skift	Antall kommuner med skift	Andel kommuner med skift
Ikke skift	28	6,7 %
1	88	21,1 %
2	80	19,2 %
3	86	20,6 %
4	61	14,6 %
5	36	8,6 %
6	24	5,8 %
7	10	2,4 %
8	2	0,5 %
9	2	0,5 %
Total	417	100,0 %

St.deviation: 1.818, Mean:2,82, Median: 3

## 4.2 Hva kan forklare rådmannsskiftene?

Denne delen av analysen vil trekke inn de uavhengige variablene for å se om de kan være med på å forklare rådmannsskiftene. Det vil først presenteres en korrelasjonsmatrise mellom alle variablene som inngår i analysen, og etter dette en lineær regresjonsanalyse. Deretter vil det presenteres en oversikt over de kommunene i landet som har hatt flest skift. Avslutningsvis i kapitlet presenteres resultatene fra to logistiske regresjonsanalyser. I disse har en konstruert variabler som deler den avhengige variabelen inn i de som har hatt 0-1 rådmannskift, og de som har hatt mange, 6-9 skift.

### 4.2.1 Korrelasjoner mellom studiens variabler

Tabell 4 viser en korrelasjonsmatrise som kun ser på sammenhengen mellom to variabler. Dette er en enkel form for korrelasjon som kan *indikere* at det er sammenheng mellom dem, mens regresjonsanalysen som har blitt gjort nedenfor viser et mer komplekst bilde. Det er flere interessante korrelasjoner her, men jeg velger å skifte fokus og gå videre i analysen. Det er viktig å poengtere at det i en slik korrelasjonsmatrise kan være muligheter for *høy kolinaritet* mellom variablene, derfor vil dette sjekkes nedenfor i den lineære regresjonsanalysen ved å gjennomføre VIF-test som måler kolinariteten mellom variablene.

**Tabell 4 Korrelasjonsmatrise for studiens avhengige og uavhengige variabler. Spearmann's rho. N=417**

	Rådmann s-skifte	Sentralite t	Frp gj.sn.	Pol. kons.	Gj. sn. antall partier	Vekst	Størrelse gj.sn.	Frie inntekter gj.sn.
Rådmann- skifte	1,000							
Sentralitet	-.135**	1,000						
Frp gj.sn.	-.089	.531**	1,000					
Pol. kons.	.150**	-.245**	-.502**	1,000				
Gj. sn. antall partier	-.064	.345**	.733**	-.546**	1,000			
Vekst	.121*	-.524**	-.702**	.393**	-.653**	1,000		
Størrelse gj.sn.	-.088	.468**	.768**	-.317**	.821**	-.772**	1,000	
Frie inntekter gj.sn.	.125*	-.589**	-.742**	.338**	-.674**	.811**	-.888**	1,000
Gj.sn netto drift	.41	-.188**	-.384**	.218**	-.42**	.262**	-.454**	.439**

\*= $p < 0,05$ ; \*\*= $p < 0,01$

## 4.2.2 Lineær regresjon

I tabell 5 vises resultatene fra den lineære regresjonsanalysen. Denne viser hvilke av de uavhengige variablene som kan være med på å forklare antall rådmannskift. Forklart varians på modellen er på 3,7 prosent. Som det framgår av tabell 5, er det tre av de uavhengige variablene som er statistisk signifikante. De signifikante variablene er *sentralitet*, *politisk konsentrasjon* og *frie inntekter per innbygger* som har et signifikansnivå på følgende .063\* , .058\* og .051\* . Det er viktig å ha i bakhodet at man i denne analysen har med *hele populasjonen*, og ikke et utvalg. De andre uavhengige variablene er ikke signifikante, noe av forklaringen på det kan være at flere av de uavhengige variablene har stor *samvariasjon*.

De signifikante variablene viser at det er færre skift i sentrale kommuner, noe som er en bekreftelse av hypotesen knyttet til dette. Hypotesen angående politiske partier ble formulert som et spørsmål, og viser da at jo større politisk konsentrasjon, desto oftere rådmannsskift. Når det gjelder frie inntekter per innbygger, viser regresjonsanalysen at jo høyere frie

inntekter, desto hyppigere rådmannsskift. Frie inntekter er målt i 1000 kroner, det vil dermed si at når man øker den uavhengige med en enhet (1000 kr per innbygger) øker skift med 0,21 skift. Dette er i strid med hypotesen som ble utledet i henhold til dette.

For å sjekke *kolinariteten mellom variablene*, har det blitt gjort en VIF - test. VIF- verdiene bør ikke overstige 10. Alle variablene har en VIF-verdi under 5. En variabel har en litt høyere VIF-verdi enn de andre (4,97), mens de resterende ligger mellom 1,51- 3.40. Samlet ligger modellens forklarte varians på 3,7 prosent.

**Tabell 5 Faktorer som forklarer antall rådmannskift. Lineær regresjon. N= 417**

Uavhengige variabler	Standardisert beta-verdi	Signifikansnivå
Sentralitetskode 2008	-.111	.063*
Frp gjennomsnitt	.028	.704
Politisk konsentrasjon gjennomsnitt	.121	.058*
Gjennomsnitt antall partier	.073	.406
Vekst/nedgang 2009-1991	-.020	.825
Størrelse gjennomsnitt 1990/2010	.048	.453
Gjennomsnittlig frie inntekter per innbygger 1991-2009	.212	.051*
Gjennomsnittlig netto driftsresultat per innbygger 1991-2009	-.090	.194

Justert  $R^2 = .037$ , Signifikansniva: \*= $p < 0,10$ ; \*\*= $p < 0,05$ , \*\*\*= $p < 0,01$  VIF-verdi: 1,51 - 4,97

Respondentene hadde følgende reaksjon når det gjaldt funnet knyttet til de signifikante funnene, hvor funnet angående sentralitet nesten ikke ble kommentert siden dette var helt i tråd med hva man kunne forvente:

**1:** ”Er litt overrasket over at politisk konsentrasjon slår ut. Man kan jo tro at partier med stor makt er mer krevende, ustabile og mer uforutsigbare å forholde seg til. Kan også ha en sammenheng med at sterk politisk konsentrasjon og at politikere nå er mer heltidspolitikere og lønnede politikere. Hva slags innhold skal de fylle dagene med? Det er videre en maktfaktor at det er ordfører som setter dagsorden.”

*2: "Når det gjelder politisk konsentrasjon så er jeg overhodet ikke overrasket. Det er spesielt ett parti som har hatt mye makt i kommuner opp igjennom, og det er Arbeiderpartiet. De har alltid hatt en agenda om å gå til kamp mot rådmannsvelde. I den delen av politikken har de ikke vært redde for å bruke makt. Når det gjelder arbeidsmetodene har de vært mer bevisst på sin egen politiske retning. De andre partiene er mer pragmatiske og ikke så opphengt i ideologi. Jeg er sikker på at hadde du gått inn og sett på hvilke partier som var store i de kommunene hvor det var høye skift, så hadde du funnet at det i stor grad var AP."*

*3: "Er overraskende det slo denne veien, ville nok heller trodd det slo motsatt vei faktisk. Vi vet jo at i 30 prosent av avgangstilfellene er samarbeidsproblemer og relasjoner er medvirkende grunn til avgangen."*

Når det gjelder den økonomiske effekten på rådmenns turnover, svarer en av informantene følgende:

*2: "Nå det gjelder økonomi, tror jeg ikke det er avgjørende for om rådmenn slutter eller ikke. Det er ikke hvordan du har det, men hvordan du tar det- filosofi som gjelder der. Det lar seg gjøre for de fleste rådmenn å håndtere det, og også håndtere det forventningskravet som følger med dette."*

### **4.2.3 Kommunene med flest rådmannsskift**

Tabell 6 viser en oversikt over de kommunene som har hatt flest rådmannsskift av alle i hele populasjonen. Man ser ut fra kommunelisten at størstedelen av disse kommunene befinner seg i Nord-Norge, hvilket er en indikasjon på at kommuner i Nord sliter med beholde rådmenn over tid. Denne listen over kommuner er et godt grunnlag for videre forskning. Det vil være fruktbart å gjøre dyptpløyende case-studier for å se nærmere på hva som gjør at disse kommunene har såpass høy frekvens på rådmannsskiftene sine.

**Tabell 6 Oversikt over kommunene med 7-9 rådmannsskift. Antall skift.**

Kommune	Antall skift
Folldal	7
Ål	7
Lund	7
Roan	7
Oppdal	7
Steinkjer	8
Mosvik	7
Fosnes	7
Gildeskål	7
Tysfjord	9
Værøy	9
Moskenes	8
Bjarkøy	7
Nordkapp	7

Videre har det også blitt gjort to ulike t-tester. Første gruppe har mellom 0-6 skift og andre gruppe mellom 7-9 skift, altså man vil her se om man finner forskjell mellom de kommunene som har hatt en relativt "normal" hyppighet av skift og de kommunene som har hatt svært mange skift. Den andre t-testen skiller mellom to grupper, hvorav den ene ikke har hatt skift i det hele tatt, mens den andre gruppen er alle de som har hatt mellom 1-9 skift. Man vil her se om det er signifikante trekk som skiller seg ut ved de kommunene som ikke har hatt skift i det hele tatt. Det er kun i den første t-testen man finner signifikante funn. Disse t-testene vil ikke presenteres i dette analysekapittelet, men legges som et vedlegg (se vedlegg 4) bakerst i oppgaven.

#### 4.2.4 Logistisk regresjon

Ved å gjøre en logistisk regresjon deler man inn den avhengige variabelen på en annen måte, for å prøve og forklare variasjonen mellom *grupper av kommuner* istedenfor å forklare variasjonen mellom alle kommuner. Den logistiske regresjon beregner sannsynligheten for hvilken verdi den avhengige variabelen vil få ut fra de uavhengige variablene, den vil beregne sannsynligheten for å tilhøre en bestemt kommunegruppe.

For å kunne forklare hvorfor det er noen kommuner som har få rådmannskift og noen som har mange, er det gjennomført to logistiske regresjoner. I den første av disse er den avhengige variabelen kodet slik at de kommunene som har hatt 0-1 rådmannsskifte i perioden har fått verdien 1, mens de med 2-9 skift har fått verdien 0. Dette innebærer at det er sett nærmere på om det er noen uavhengige variabler i de kommunene som har 0-1 rådmannskift som kan være med på å forklare hvorfor de havner i denne gruppen.

I tabell 7 vises resultatene fra den den logistiske regresjonsanalysen der 0-1 rådmannsskifte har verdien 1. Hvis Exp (B) - koeffisienten er lavere enn 1.0 så skal det tolkes som at sannsynligheten for å få verdien 1 på den avhengige avtar/synker når den uavhengige øker med en enhet. Som det framgår av tabellen, er det ingen av de uavhengige variablene som er signifikante. Det betyr at at det ikke er noen av de uavhengige variablene som er i stand til å predikere i hvilken grad en kommunen har 0-1 rådmannsskifte. En annen måte å se dette på er at det ikke er noen signifikante forskjeller i de uavhengige variablene mellom kommuner som har 0-1 skift og de som har 2-9 skift. En kan dermed ikke med sikkerhet påvise forskjeller mellom de to gruppene.

**Tabell 7 Faktorer som forklarer rådmannskift. Logistisk regresjon hvor kommuner med 0-1 rådmannskift har verdien 1.**

Uavhengige variabler	Exp (B)	Signifikansnivå
Sentralitetskode 2008	1.093	.402
Frp gjennomsnitt	.980	.542
Politisk konsentrasjon gjennomsnitt	.981	.282
Gjennomsnitt antall partier	.916	.568
Vekst/nedgang 2009-1991	.978	.527
Størrelse gjennomsnitt 1990/2010	1.000	.156
Gjennomsnittlig frie inntekter per innbygger 1991-2009	.949	.176
Gjennomsnittlig netto driftsresultat per innbygger 1991-2009	1.000	.884

Cox og Snell  $R^2 = .036$ , Signifikansniva: \*= $p < 0,10$ ; \*\*= $p < 0,05$ , \*\*\*= $p < 0,01$

I den andre logistiske regresjonsanalysen har vi sett nærmere på de kommunene som har mange rådmannskift. Det innebærer at den avhengige variabelen er kodet slik at de kommunene som har hatt 6-9 rådmannsskifte i perioden har fått verdien 1, mens de med 0-5 skift har fått verdien 0. Resultatene fra denne analysen vises i tabell 8 på neste side.

Når man deler det inn i disse kommunegruppene, viser tabell 8 at man får to signifikante funn. Logistisk regresjon beregner sannsynlighet for hvilke verdi den avhengige variabelen vil få ut fra de uavhengige variablene. Den første signifikante variabelen er gjennomsnittlige frie inntekter per innbygger. Denne har en Exp (B) verdi på 1.096 med en signifikans på .044\*\*. Det betyr at de kommunene som har høye frie inntekter har høyere sannsynlighet for at de befinner seg i gruppen av kommuner som ofte skifter rådmann. Dette er i tråd med hva man finner i den vanlige regresjonsanalysen som er gjort ovenfor i analysekapittelet. Det andre signifikante funnet er gjennomsnittlig netto driftsresultat per innbygger. Logistisk regresjon måler sannsynligheten for å få verdien 0 eller 1 på den avhengige variabelen når den uavhengige øker med en enhet. I dette tilfellet er den uavhengige variabelen en metrisk variabel med stor variasjon som er målt i kroner, noe som gir veldig lite effekt for hver økte enhet. Dette gjør at funnet vises som 1.000, dette vil si at det ikke er nok desimaler til å fange opp at den er positiv. Det man da kan si er at man vet at den er positiv og at man da ser en



tendens til at kommuner med høyt netto driftsresultat per innbygger har en høyere sannsynlighet for å havne i den gruppen kommuner som har høye rådmannskift.

**Tabell 8 Faktorer som forklarer rådmannskift. Logistisk regresjon hvor kommuner med 6-9 rådmannskift har verdien 1.**

Uavhengige variabler	Exp (B)	Signifikansnivå
Sentralitetskode 2008	.757	.134
Frp gjennomsnitt	1.037	.520
Politisk konsentrasjon gjennomsnitt	1.007	.812
Gjennomsnitt antall partier	.758	.241
Vekst/nedgang 2009-1991	.994	.869
Størrelse gjennomsnitt 1990/2010	1.000	.430
Gjennomsnittlig frie inntekter per innbygger 1991-2009	1.096	.044**
Gjennomsnittlig netto driftsresultat per innbygger 1991-2009	1.000	.081*

Cox og Snell  $R^2 = .065$ , Signifikansniva: \*= $p < 0,10$ ; \*\*= $p < 0,05$ , \*\*\*= $p < 0,01$

Siden de strukturelle variablene forklarer veldig lite av årsakene til at rådmenn velger å slutte i sin stilling, ble informantene spurt om hva *de mente hadde effekt på rådmenns valg* om å slutte eller bli i jobben. Informantene svarte følgende:

**1:** *”Jobbinnhold, arbeidsvilkår, forhold til politikere. Familie, helse, lønn-hygienefaktorer tror jeg spiller inn på hva som gjør at de velger å skifte jobb. Det hadde vært spennende å se på en videre kartlegging av dette i årene framover og sett hvordan turnover utvikler seg. Bygget videre på din kartlegging.”*

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

**3:** ” *Jeg tror grunn til skift først og fremst er pensjonering grunnet høy alder i stillingen, deretter tror jeg grunn nr 2 er at de blir rekruttert til en annen stilling og til sist hensyn til familie, lønn, sosiale forhold osv. er en faktor.*”

## Kapittel 5 Drøfting

Hensikten med denne masteroppgaven var først å kartlegge turnover blant rådmenn over tid, og deretter å se nærmere på om de strukturelle trekkene ved kommunene har betydning for rådmenns turnover. Dette kapitlet vil drøfte funnene fra den kvantitative analysen og de gjennomførte intervjuene. Drøftingen vil ta utgangspunkt i det teoretiske fundamentet og hypotesene som ble utledet på bakgrunn av teorien.

Kapitlet er delt inn i fire deler. Først vil det gis en oppsummering av hovedfunnene i studien. Deretter vil man se nærmere på disse funnene ved først å drøfte kartleggingsdelen angående turnover blant rådmenn og deretter hvilken effekt de strukturelle variablene har på turnoveren. Det ses til slutt også nærmere på hvilke implikasjoner denne studien har for videre forskning på feltet.

I denne oppsummeringsdelen vil det være hensiktsmessig å ta et tilbakeblikk på oppgavens problemstilling:

- 1) Hvor ofte skifter rådmannen stilling i norske kommuner? Ser man på dette tilbake i tid fra 1991 og fram til idag, har hyppigheten på jobbskifter endret seg eller vært stabil?**
- 2) Kan strukturelle trekk ved organisasjonen (i dette tilfelle norske kommuner) være med å forklare variasjonen i turnover blant rådmenn?**

Analysen knyttet til kartleggingsdelen viste hvordan andelen skift har utviklet seg gjennom perioden som studeres. Det gjennomgående trekket her er at turnover-raten ikke har hatt en særlig økning de ti siste årene slik man kunne forvente både utfra det bilde som er skapt i media og også gjennom det teoretiske fundamentet. Det er kun de to siste årene man ser at andelen skift øker. Det man også ser som er meget interessant, men som ikke har vært fokus i denne oppgaven, er at man ser tendenser til at rådmenn skifter jobb oftere i årene *etter* kommunevalgene, noe som kan indikere at de kan oppleve det som vanskelig eller konfliktfylt å forholde seg til nye politikere.

En annen konklusjon er at strukturelle trekk ved kommunene forklarer *svært lite* av hvorfor rådmenn velger å skifte jobb. Analysen kunne avdekke at de variablene som hadde en signifikant effekt på turnover var sentralitet, politisk konsentrasjon og frie inntekter per innbygger. Sentralitet hadde den effekten at jo mer perifer en kommune er, jo høyere skift i

rådmannens stilling. Dette var et forventet funn og i tråd med det teoretiske fundamentet (KRD, 2011).

Effekten av politisk konsentrasjon ga et interessant funn, hvor hypotesen her var formulert som et spørsmål. Funnene viser at jo høyere politisk konsentrasjon, jo høyere skift i rådmannens stilling. Det vil altså si at jo mer makt et parti har i kommunestyre, jo hyppigere skifter rådmannen jobb. Dette kan indikere at rådmenn opplever det som utfordrende å samarbeide med partier med stor makt.

Videre viser funnene at frie inntekter per innbygger har en positiv korrelasjon med rådmannsskift, som vil si at jo høyere frie inntekter per innbygger, jo høyere rådmannsskift. Her får ikke hypotesen støtte og dette funnet er noe overraskende. Den økonomiske situasjonen i en kommune har tydeligvis ikke så mye å si som man i utgangspunktet trodde. Tidligere forskning viser at økonomistyringen i en kommune er et av de viktigste suksesskriteriene for at rådmenn selv opplever at de lykkes i jobben (Agenda, 2010, s.41).

## **5.1 Hvordan har turnoveren utviklet seg over tid?**

Hensikten med denne delen av oppgaven var å kartlegge utviklingen i rådmannsskift over tid. Dette ble kartlagt ved å registrere alle rådmannsskift i alle aktuelle norske kommuner i tidsperioden som undersøkes. Basert på hvordan diskusjonen om rådmenn har vært de siste årene i media, var det naturlig å anta at det hadde skjedd en eskalering av push-faktorene. Push-faktorer er aspekter som driver den ansatte mot ”utgangsdøra”. De får en ansatt til å ville forlate arbeidsplassen, begynne å tenke på andre jobbalternativer, se etter jobbannonser osv. I dette tilfelle kan det være ustabil lokalpolitikk, kommunestyrets mangel på tiltro til rådmannen og hans/hennes kompetanse eller ledelseskonflikter ovenfor kommunestyret. Hypotesen knyttet til denne delen av oppgaven ble da utledet i fra det utgangspunkt at man ville anta at en økning i push-faktorene har ført til økt skift blant rådmenn (Fox Freyss, 2008, s. 4, DeHoog&Whitaker, 1990).

Forventningen ble da at man i kartleggingen ville se at det har vært en økning i antall rådmannsskift i det siste tiåret sammenlignet med 1990-tallet. Fra et mer samfunnsmessig ståsted var det også grunn til å tro at ledere generelt *flyter* mer rundt i arbeidsmarkedet enn før på grunn av et bredere arbeidsmarked. Disse var noen av begrunnelsene til at følgende hypotese ble utledet:

**Hyppigheten i turnover blant rådmenn har økt de siste årene grunnet større press og høyere konfliktnivå, og en eskalering av push-faktorene.**

Kartleggingen viser at hypotesen ikke får støtte. Hyppigheten i turnover blant rådmenn har holdt seg på et overraskende stabilt nivå gjennom hele perioden, og svingningene i hyppigheten er såpass marginale at det er ikke noen drastiske endringer av betydning. Turnoveren har med andre ord holdt seg på et stabilt nivå i forhold til hva man skulle forvente.

Andelen kommuner som opplever skift for hvert år svinger fra 11 prosent til 21 prosent. 2009 er det året med høyest frekvens i skift, mens 2003 er det året med lavest frekvens i skift. Gjennom perioden fra 1991-2010 kan man se at hyppigheten i skift har holdt seg stabil, med kun marginale forskjeller fra år til år. Det vil med andre ord si at hypotesen om en økende skiftfrekvens ikke fikk støtte når dataene ble analysert. Videre viser kartleggingen også at frekvensen på skift går i ”bølger”, og da i bølger man kan se har sammenheng med kommunevalgene (Jmf. tabell 2 i kapittel 4). Det er økt hyppighet i skift i årene rett etter et kommunevalg, noe som kan indikere at endring i den politiske maktbalansen kan ha betydning for om rådmannen skifter jobb.

Det vil videre være vesentlig å diskutere et sentralt poeng som flere av informantene drar frem. Nemlig hvor mye av andelen skift som forklares av variabler *utenom den naturlige rotasjonen*. Den naturlige rotasjonen vil være rådmenn som går av grunnet pensjon, dødsfall, sykdom osv. Det finnes mye informasjon om hvem den typiske rådmannen er og hvor gamle de i gjennomsnitt er når de begynner i sin rådmannsstilling. Videre vet man at de fleste rådmenn går av med pensjon ved fylte 62 år. Det vil derfor være rimelig å anta at mellom 5-10 prosent av andelen skift vil forklares av variabler innenfor den naturlige rotasjonen, selvfølgelig avhengig av aldersprofilen. Det er den *resterende* andelen prosent av skift som vil være interessant å kunne forklare. Tar man høyde for den naturlige rotasjonen, sitter man igjen med en ganske lav andel skift som forklares av variabler vi ikke vet hva er.

Det vil altså si at ganske få prosent av andelen skift i kartleggingsmodellen (avhengig av årstall) forklares av variabler enten av strukturell eller personlig art. Det er videre også slik at rådmenn relativt ofte går fra en rådmannsstilling i en kommune og over i en rådmannsstilling i en annen kommune. Dette fører til en *dominoeffekt* hvor en hendelse utløser flere andre hendelser. Det vil altså ha den effekten at et rådmannsskift i en kommune kan være årsak til flere rådmannsskift i andre kommuner.

Gjennomsnittlig prosentandel skift per år for perioden som studeres er 14,6 prosent. Men er dette høy eller lav turnover? For å kunne si noe om det, ville det vært gunstig å ha annen statistikk på turnover blant ledere. Da ville man fått et sammenligningsgrunnlag. I forbindelse med arbeidet med denne studien, ble det forsøkt å oppdrive tidligere statistikk på turnover blant ledere i Norge i tidsperioden som studeres, men det viste seg raskt at dette var ganske upløydt mark forskningsmessig sett. Det ble også gjort omfattende søk på Internett, uten å finne noe vitenskapelig statistikk på turnover blant ledere i Norge i tidsperioden som studeres. Deretter ble flere ulike miljøer kontaktet per telefon for å oppdrive vitenskapelig statistikk på området. Samtlige kunne meddele at ikke det fantes statistikk eller vitenskapelige undersøkelser på dette feltet. Noe som illustrerer hvor viktig denne kartleggingen er. Oversikt over fagmiljøer som ble kontaktet finnes i vedlegg 5 bakerst i oppgaven. Det eneste som kunne oppdrives av relevant sammenligningsgrunnlag var en kartlegging gjort av ukeavisen *Ledelse* over turnover blant direktører i de 22 største børsnoterte selskapene i Norge. Kartleggingen viser andel direktører som er skiftet ut i 22 av de 50 største børsnoterte selskapene i 2009 og 2010. Tallene viser at finansdirektører har en turnover på 45 prosent, mens kommunikasjonsdirektører og personaldirektører en turnover på 32 prosent (Myklemyr, 2011). Selv om dette ikke er en vitenskapelig studie, kan det se ut til at toppledere i det private næringsliv har en betraktelig høyere turnover-rate enn hva toppledere i norske kommuner har. Det er derfor bemerkelsesverdig at media har framstilt rådmenn som en gruppe ledere med høy turnover.

### **5.1.1 Hvorfor har ikke hyppigere rådmannsskift funnet sted?**

I forhold til kartleggingen i rådmannsskift ser man altså at det kun er de to siste årene hvor hyppigheten i skift har økt noe. Forventingene var jo at man ville se en jevn stigning i skift gjennom perioden, basert på det teoretiske grunnlaget og ikke minst også den debatten som har vært i media og samfunnsliv forøvrig. Hva kan så forklare at vi ikke ser en økning i skift? En av forklaringene kan være at New Public Management (Tekniepe&Stream, 2009) ikke har visket ut skillene såpass mye mellom offentlig og privat sektor at det har gitt utslag i at rådmenn flytter mer på seg i arbeidsmarkedet. Kanskje forklaringen kan være at rådmenn innehar en viss type kompetanse, erfaring og ferdigheter som gjør dem egnet til å være i stillingene sine i lengre tid enn andre type lederstillinger. Det er videre mulig at rådmenn flytter på seg i et mer *lukket arbeidsmarked* enn man skulle tro, og at dette er noe som sitter igjen i denne type stillinger.

En annen forklaring kan være at et rådmannsembete er en *attraktiv* stilling som toppleder i kommunene. I kraft av sin jobb innehar rådmannen makt og posisjon til å være med på viktige beslutninger som angår lokalsamfunnet. Samtidig som rådmenn også har stor frihet i rollen. Stillingen er samtidig en av de best betalte i kommunal sektor og skal man skifte jobb innenfor det offentlige, finnes det få jobber som er like godt betalt. Da vil lederstillinger i det private være en mer reell lønnsmessig konkurrent.

I forbindelse med denne diskusjonen er det også viktig å ha et *kritisk blikk* på hvordan media har fremstilt bilde av rådmenn og turnover. Tendensen til å vinkle nyheter på bestemte måter kaller vi medievridding. Medievridding er et kritisk begrep som forskeren Gudmund Hernes lanserte: Virkeligheten blir vridd gjennom media, kanskje til det ugjenkjennelige. Medievridding kjennetegnes blant annet gjennom forenkling, personifisering og konkretisering, tilspissing, intensivering og polarisering. Hendelser som er kompliserte og abstrakte, må gjøres enklere. De blir knyttet til konkrete situasjoner og til personer og konflikter. Konfliktene blir gjort både tydeligere og mer intense enn de kanskje egentlig er, med klare motstandere på hver sin side. Gjennom dette kan en gå glipp av mange viktige nyanser (Hernes, 1978).

Medias logikk vil være å søke det dramatiske og konfliktfylte for å skape interesse, mediedekningen av rådmenns turnover har nok vært preget av dette. Det er slik at de få kommunene som har hatt mange og også *kontroversielle rådmannsskift* har fått mye medieoppmerksomhet, og at dette har dannet et bilde av at høy frekvens på utskifting av rådmenn gjelder i alle norske kommuner. Det avkrefter jo disse funnene, mens man også finner at det er noen kommuner, og spesielt nord i landet, som sliter med å holde på rådmennene sine.

## 5.2 Hva kan forklare skift på kommunenivå?

Hensikten med denne delen av oppgaven var å se på om strukturelle trekk ved kommunen kunne være med å forklare variasjonen i skift blant rådmenn. De ulike strukturelle variablene var valgt ut fra en antagelse og hypoteser om at de kunne ha påvirkning på om rådmannen skifter jobb eller ikke. Funnene i analysen viser at de strukturelle variablene forklarer veldig lite av variasjonen i skift blant rådmenn. Forklart varians i regresjonsanalysen er på 3,7 prosent. Det betyr at det kun er 3,7 prosent av variasjonen i den avhengige variabelen som forklares av de strukturelle variablene som er tatt med i denne forskningen. De tre variablene som viser seg å ha signifikant påvirkning er *sentralitet*, *politisk konsentrasjon* og *frie inntekter per innbygger*.

Det teoretiske grunnlaget som lå til grunn for hypotesen knyttet til sentralitet, var fundert på tidligere funn knyttet til rådmenn og hvordan de beveger seg i arbeidsmarkedet. (KRD, 2011, Agenda,PWC, 2010) Følgende hypotese ble utledet:

**Jo mer sentral en kommune er, desto lavere rådmannsturnover.**

Funnene viser at jo mer perifer en kommune er, desto hyppigere skift i rådmannens turnover. Hypotesen blir i dette tilfellet bekreftet, og det var heller ikke en overraskelse. Funnene viser at hvor sentral en kommune er har betydning med tanke på hvorfor rådmannen skifter jobb. Dette har nok sammenheng med det generelle flyttemønsteret i samfunnet. Det er ingen grunn til å tro at rådmenn har sterkere tilknytning til en kommune enn det andre arbeidstakere har. Det vil også være grunn til å anta at det er knyttet mer prestisje i å lede større kommuner i mer sentrale strøk. Det kan videre være vanskeligere å holde på folk i distriktskommuner, særlig hvis rådmenn har ektefelle som også må finne relevant arbeid i kommunen. Arbeidsmarkedet i noen perifere kommuner kan ofte bli for smalt til å kunne tilfredstille begge parter. Når dette funnet ble presentert for de tre informantene som ble intervjuet, var det ingen av dem som ble overrasket over dette funnet eller hadde noen umiddelbare reaksjoner på det.

Når det gjelder politisk konsentrasjon, var dette en variabel hvor det var vanskelig å komme frem til en veldig teoretisk fundert hypotese. I teorien diskuteres det hvordan mangfold i styrer kan påvirke og også hvordan makt påvirker i en principal-agent-relasjon, siden politisk konsentrasjon vil være en indikator på styrkeforholdet mellom rådmannen og ordfører (Becht et.al, 2003, Shleifer&Vishny, 1986, Danielsen, 2005, s.36). Denne variabelen var det eneste tilfellet hvor hypotesen ble utledet som et spørsmål:



### Hva slags effekt har politisk konsentrasjon på rådmannens turnover?

Det var derfor interessant at dette var en av variablene som slo signifikant ut i regresjonsanalysen. Funnene viser at korrelasjonen var positiv, jo større politisk konsentrasjon, desto høyere skift hos rådmannen. Det vil da være grunn til å anta at partier med stor makt har en negativ effekt på hvordan rådmannen vurderer sin jobbsituasjon.

Informantene er noe delte i synet om at dette var et overraskende funn. Alle tre nevner viktigheten av relasjon og samarbeid med ordfører, og siden dette funnet ikke måler forholdet mellom rådmann og ordfører direkte, kan det være en indikasjon på at når det største partiet i et kommunestyre har stor makt, så slår det negativt ut for rådmannen. Forklaringen på dette kan være at jo større politisk konsentrasjon, jo mer *kreven*de politisk ledelse blir det å forholde seg til for rådmannen, fordi partiet i kraft av stor makt vil være *politisk ledende* i mange saker. Rådmannen vil i disse tilfellene ha et mindre handlingrom, og være mer bundet av det ledende partiet. Administrasjonen kan komme med forslag, men det kan være vanskelig å få gjennom disse hvis det største politiske partiet likevel vil velge noe annet. Det er også grunn til å trekke inn forholdene med personkjemien med ordfører, et parti med stor makt har ofte opparbeidet seg dette over tid, og kan derfor ha hatt samme politikere/ordførere over en årrekke. Stemmer ikke denne personkjemien overens mellom ordfører og rådmann, vil man anta at dette kan oppleves belastende på rådmannen. Særlig når man vet fra tidligere studier at samhandling med ordfører blir rangert som et av de viktigste suksesskriteriene av rådmenn selv (Agenda/PWC, 2010).

Den siste variabelen som slår signifikant ut i regresjonsanalysen er gjennomsnittlig frie inntekter per innbygger. Teorien knyttet til dette ble hentet både fra internasjonal forskning, men også studier gjort konkret på rådmenn i Norge. (Agenda og PWC, 2010, Thurmond, 2009, McCabe et.al, 2003, Sponholtz, 2006). Teorien var noe motstridende, men grunnet den kunnskapen vi har om hvor viktig god økonomi er for styring av norske kommuner, ble følgende hypotese utledet:

### Jo høyere frie inntekter en kommune har, desto lavere rådmannsturnover.

Funnene viser overraskende nok at jo høyere frie inntekter per innbygger, desto høyere skift i rådmannens turnover. Frie inntekter per innbygger viste seg med andre ord å ikke ha den effekten man skulle anta. En grunn til dette kan være at rådmenn ser på det som *utfordrende* å

løse en vanskelig økonomisk situasjon i en kommune. Det blir kanskje sett på som "kjedelig" å "velte seg" i penger. En av informantene påpeker også at:

*"Når det gjelder økonomi, tror jeg ikke det er avgjørende for om rådmenn slutter eller ikke. Det er ikke hvordan du har det, men hvordan du tar det- filosofi som gjelder der. Det lar seg gjøre for de fleste rådmenn å håndtere dette., også håndtere det forventningskravet som følger med dette."*

Det kan dermed være grunn til å tro at selv om økonomisk tilstand i en kommune er et viktig suksesskriterie for rådmenn så har det ikke noen *avgjørende* effekt på om rådmannen velger å slutte i jobben eller ikke. Det er også grunn til å stille spørsmål om hvem det er som egentlig har det økonomiske ansvar i en kommune. Administrativt sett er det rådmannen som har dette ansvaret, men i realiteten er det i veldig stor grad politikerne som avgjør økonomiske beslutninger. Man kan ut fra disse funnene konkludere med at *god økonomi* i kommunene ikke har noen betydning for om rådmannen blir noe lengre i sin stilling.

Flere av variablene knyttet til denne studien viste seg å ikke være signifikante. Det er like interessant for vår kunnskap å ikke få signifikante funn, for da har man større forutsetninger for å vite hva som faktisk har signifikant effekt på det man studerer og hva som ikke har. Det er overraskende at faktorer som vekst/nedgang og størrelse ikke har en signifikant effekt på rådmannsskift. Videre avdekker analysen ingen signifikante funn når det gjelder antall partier, andel Frp i kommunestyret eller netto driftsresultat per innbygger. Det er spesielt at størrelse ikke får noen signifikant effekt, spesielt siden man vet fra teorien at størrelse har en positiv korrelasjon med lønnsnivå på rådmannsstillingen i kommunen. *"Forhold som øker lønnen for rådmenn er kommunestørrelse og kommunens sentralitet. Dersom antall innbyggere øker med 1000 personer, øker rådmannslønnen med mellom 0,3-0,4 prosent"*( Econ, 2008). Dette kan bety at relativt sett så er det kanskje ikke så store sprik i lønnsnivå fra små til store kommuner. Annen forskning gjort på forholdet mellom organisasjonsstørrelse og turnover viser at dette har effekt. Røbken (2010) viser til forskning gjort på tyske universitetsrektorer, hvor større universiteter hadde en signifikant lavere turnover-rate. Disse forholdene viser seg ikke å ha signifikant effekt på denne studien. Det kan ha sammenheng med at studien er gjort i et annet land og at universiteter og kommuner er ganske ulike som organisasjoner.

Når det gjelder de økonomiske målene får hverken vekst/nedgang eller netto driftsresultat per innbygger noe signifikant effekt, dette støttes faktisk i danske studier (Eriksson et al, 2001) som kan være et mer sammenlignbart land for Norge. Hypotesen knyttet til vekst ble utledet på bakgrunn av internasjonale sammenlignbare studier: Når det gjelder *inntekstvekst* i en kommune, viser en studie at inntekstveksten har en signifikant effekt på turnover blant rådmenn. Videre i denne studien fant de ingen sammenheng mellom den økonomiske velstandssituasjonen på det gitte tidspunkt og turnover. (Tekniepe&Stream, 2009) På den andre siden konkluderer en amerikansk studie at økonomiske endringer, gode eller dårlige, har liten effekt, og at de må være særlig langvarige for å ha en moderat effekt på turnover. (Thurmond, 2009) At dette ikke får signifikant effekt i denne studien kan igjen knyttes til at forskningen er gjennomført i ulike land, men det kan også ha en annen dimensjon. Forholdet mellom økonomisk vekst og turnover er komplisert av den grunn at enten veksten eller nedgangen har en implisitt tidsdimensjon hvor nåtidens økonomiske tilstand hele tiden blir sammenlignet med fortidens økonomiske tilstand. (McCabe et al, 2003) Det er derimot ikke gitt at man alltid finner sammenheng mellom ytelse og turnover.

Når det gjelder de politiske variablene fikk hverken antall partier eller andel Frp i kommunestyret signifikant effekt på turnover. Utgangspunktet for å velge antall partier som variabel var tanken om at dette kunne være et mål på konfliktnivået i et kommunestyre, fordi hvor mange ulike partier sier noe om den politiske fragementeringen. En studie gjort i Florida fant at konflikter og politiske uenigheter hadde større sannsynlighet for å ha effekt på turnover enn andre type konflikter. (Whitaker, DeHoog, 1991) Videre fant Tekniepe, Stream&Ansson (2009) en sammenlignbar link mellom høyt nivå av politiske konflikter i kommuner og frivillige avganger. Dette ser ikke ut til å ha noen effekt i Norge. Videre er det også viktig å være kritisk til sin egen tilnærming av hvor implisitt antall partier egentlig er et mål på konflikter. Det kan tenkes at et kommunestyre som har *få partier med stor makt*, kan ha et like høyt konfliktnivå seg imellom som det et med mange ulike partier kan ha.

Andel Frp i kommunestyret viser seg heller ikke å ha en signifikant effekt på turnover blant norske rådmenn. Bakgrunnen for at man kunne anta at andel Frp i kommunestyret kunne ha en effekt på rådmannens turnover, var kunnskapen om partiets generelle holdning til det byråkratiske systemet (Bjørklund, 2003, s.136). Det var derfor naturlig å anta at relasjonen mellom det administrative og det politiske representert ved Frp ville være av en *annen karakter* enn de øvrige politiske partiene. Det viste seg altså at dette ikke hadde noen signifikant effekt på rådmannens turnover. Bakgrunnen for dette kan være at partiets

administrasjonsfiendtlige syn på byråkratiet ikke får noen negative effekter i forhold til relasjonen mellom rådmannen og partiet i seg selv. Det kan også forklares av at andel Frp i kommunestyre *ikke er et godt mål for fiendtlighet eller tillit* mellom det politiske partiet og det administrative.

### **5.2.1 Lav forklaringskraft – hvorfor?**

De strukturelle variablene som er tatt med i denne studien har lav forklaringskraft. Det vil derfor være hensiktsmessig å spekulere i hva slags andre faktorer som kan være med å forklare hvorfor en rådmann velger å skifte jobb. Det vil her være nyttig å se tilbake på den modifiserte modellen til Griffeth&Hom (2001) i teorikapittelet om hvorfor ansatte slutter i jobben. Man kan tenke seg flere faktorer som kan være med på å forklare dette. Selv om rådmenn befinner seg i tilnærmet like kontekster, kan det være slik at en velger å slutte, mens en annen velger å bli. Slike avveininger preges i stor grad av faktorer knyttet til *individuelle forhold*. Individuelle forhold vil være faktorer som kommer inn under *vurdering* i Griffeth&Homs (2001) modell. Individuelle forhold kan være ting knyttet til hygiene faktorer, for eksempel nærhet til familie og venner, familiære faktorer, helsemessige faktorer, lønn osv.

Man må også ta i betraktning at rådmenn ofte har en ektefelle, og kommunen familien bor i må ha *arbeidsmuligheter* for begge parter. Hvis ikke kan det være hensiktsmessig for dem å flytte, og arbeidsmuligheter kan derfor være en indirekte grunn til at rådmenn slutter. En annen forklaring på hvorfor rådmenn skifter jobb kan være *attraktiviteten* på arbeidsmarkedet. Rådmenn besitter ofte høy kompetanse i form av høy utdanning og lang erfaring. Derfor er de attraktive arbeidstakere både i det offentlige og private arbeidsmarkedet. Det kan videre også være grunn til å tenke seg at ”bølgetendensen” man ser i kartleggingen også kan være preget av svingninger i det eksterne arbeidsmarkedet.

Arbeidsmuligheter vil være en faktor som er knyttet til *arbeidsmarkedet* i Griffeth&Homs (2001) modell. Det vil være en avveining i forhold til den *totale livssituasjonen* både for den konkrete rådmann og familien som helhet.

En annen faktor som også kan forklare rådmannsskift er de personlige relasjonene internt i organisasjonen. Denne oppgaven har hatt fokuset på forholdet mellom ordfører og rådmann, men andre *personlige relasjoner* enten politisk eller administrativt som fører til et høyere konfliktnivå, vil man kunne anta også har påvirkning på rådmannens vurdering om å slutte i jobben. Det vil videre også kunne forklares av hvilken relasjon rådmannen har til sin

organisasjon som arbeidsplass og hvilke faktorer som påvirker tilhørigheten til jobben. Organisasjonstilhørighet er et begrep som handler om en persons identifisering og involvering i organisasjonen, og defineres ofte som: *”De følelsene og tankene man har ovenfor organisasjonen som helhet”* (Kaufmann&Kaufmann, 1996,s 258, 268) Disse elementene vil komme under *organisasjonstilhørighet* i Griffeth&Homs modell.

Det siste elementet i Griffeth&Homs (2001) modell er opplevelsen av jobbtilfredshet. Jobbtilfredshet kan defineres som *”En positiv emosjonell tilstand som er resultatet av ens bedømmelse av erfaringer med og i jobben”* (Kaufmann&Kaufmann, 1996, s.257). Dette innebærer ikke kun de arbeidsoppgaver man utfører i jobben sin, men også andre aspekter ved arbeidsplassen. Sett i sammenheng med motivasjon for å slutte i jobben sier teorien kort fortalt at om man har et visst nivå av tilfredshet på jobben sin, vil man mest sannsynlig bli i stillingen, men om man er utilfreds søker man andre alternativer (Koslowski&Marom, 2004, s.85).

Rapporten til Agenda kartlegger helt konkret hva rådmennene selv mener er de faktorene som påvirker deres jobbtilfredshet. Urimelig overskridelse av arbeidstid på kveldstid, familien betaler en svært høy pris i forhold til behovet for å ivareta et fullverdig familieliv. Jobben går ut over omsorg for barn og gjøremål i hjemmet. Arbeid og møter på sene kvelder og i helger forsterker dette. Fravær ved hyppige reiser og lite fritid som en konsekvens av dette oppleves hos mange rådmenn. Tilgjengelighet styrt av mobiltelefon og stor eksponering i media og det offentlige søkelys er videre sentrale push-faktorer som kan føre til turnover i rådmannsstillinger. (Agenda, 2010: s.34)

Det vil her være vesentlig å presisere at alle de fire elementene fra Griffeth&Homs (2001) modell er faktorer som *ikke studeres* i denne forskningen. Det som studeres er forholdet mellom de strukturelle forholdene og turnover. For å finne årsaker til turnover, vil det være et mer komplekst bilde enn en og en variabel. Det finnes trolig mange forklaringsvariabler innenfor de faktorene som er diskutert ovenfor. Dette kan med andre ord bety at rådmenn er relativt like andre arbeidstakere, og at det er individuelle, karrieremessige og familiære faktorer som påvirker om de bytter jobb eller ikke, og ikke så mye organisasjonen/kommunen de jobber i.

Rådmenn utsettes også for et sterkt mediepress. En av informantene mener dette er den viktigste faktoren til at rådmenn velger å slutte:

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

Det vil altså være grunn til å tro at for noen rådmenn vil forholdet til media være en grunn til at de opplever jobben som krevende og vurderer å slutte. De to hovedkomponentene som skiller rådmenn fra andre arbeidstakere og ledere i henhold til overstående faktorer, er *mediepresset og forholdet til politikerne.*

En annen forklaring vil være hvor *attraktiv* rådmannen er for lederstillinger utenfor kommunal sektor. Dette finnes det ikke fullgod statistikk på, men det er grunn til å tro at den ledererfaring rådmenn har med seg, er attraktiv for mange potensielle arbeidsgivere. Hvis dette er riktig, bekreftes vårt bilde av rådmannsstillingen som en av de mest spennende lederstillinger i samfunnet – samtidig som det bidrar til å forklare turnover-raten. Rådmenn slutter fordi de er *attraktive også for andre*. Da er det ikke bare kommunene som ”spiser rådmenn”, men også andre arbeidsgivere. Det kan kommunene være stolte av. (Vareide, 2010).

Til sist kan man også spekulere i om lav forklaringskraft også kan skyldes metodiske forhold. Hadde man kontrollert for naturlig rotasjon slik som nevnt tidligere, sitter man igjen med en svært liten andel som kan forklares av variabler vi ikke vet hva er, og forklaringsvariablene for å få full informasjon ville vært et svært komplekst og sammensatt bilde. Det vi nå vet er at strukturelle variabler forklarer svært lite av denne andelen.

## 5.3 Hva bør studeres i fremtiden?

Nå som denne studien er gjennomført, vil det være hensiktsmessig å se på hva det kan være fornuftig å studere videre når det gjelder denne tematikken. Både for å forstå enda bedre hvorfor rådmenn faktisk skifter jobb, og også for å øke kunnskapsnivået for kommunene slik at de har høyere kunnskap for å kunne legge til rette for forhold som gjør at rådmenn sitter lengre i sine stillinger.

Det vil være hensiktsmessig å ta utgangspunkt i de kommunene som i løpet av perioden har hatt flest skift (se tabell 5, oversikt over kommunene med 7-9 rådmannsskift). Man ser her at de fylkene som sliter mest med å holde på rådmennene sine er Nordland fylke og Nord-Trøndelag fylke. Det ville vært interessant og tatt utgangspunkt i disse for å prøve å forklare hvorfor kommunene med høye skift er sentrert til nettopp disse fylkene.

For å øke kunnskapsnivået om hva som har gjort at disse kommunene har hatt ekstremt mange skift gjennom perioden, vil det være hensiktsmessig å gjøre dyptgående *casestudier* i disse kommunene. For å få bredere informasjon enn hva man gjør i kvantitative studier, vil det være hensiktsmessig å gjøre kvalitative *intervjuer med tidligere rådmenn* for å undersøke hva slags faktorer i den enkelte kommune som har gjort at så mange har skiftet jobb gjennom perioden.

På den andre siden vil det være like interessant å studere de kommunene som har hatt *lav* turnover gjennom perioden, for å finne ut av hva slags faktorer som er sentrale for hvorfor disse kommunene klarer å holde på sine rådmenn over tid. Her vil det også være hensiktsmessig å gjøre casestudier i de gjeldende kommunene. For å kunne si nærmere om rådmenns turnover er høy eller lav, vil det være gunstig å ha et *sammenligningsgrunnlag* når det gjelder turnover i perioden for ledere enten i offentlig eller privat sektor. Statistikk fra andre studier hentet fra Danmark, Sverige eller andre sammenlignbare land vil gi noe å oss noe å sammenligne med og derfor videre kunne gi bedre innsikt om turnoveren er høy eller lav.

Det vil i årene fremover også være interessant å følge utviklingen i turnover blant rådmenn, spesielt med tanke på at de to siste årene har turnoveren gått noe opp, og for å danne et mer solid bilde ved å kartlegge videre, vil man kunne se om dette *stabiliserer seg på et høyere nivå* eller om andelen skift vil gå ned igjen. Det vi nå vet er at det er ingen grunnlag for å si at rådmenns turnover har eskalert de siste årene. Kommunene spiser faktisk ikke rådmenn.

# Litteraturliste

Agenda&PriceWaterHouseCoopers, (2010). *Styrket toppledelse i kommunene, Rådmenn, turnover og likestilling*, Rapport 01.03.2010.

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

Becht, M. Bolton, P. & Röell, A. (2003) *Corporate governance and control*, Handbook of the Economics of Finance, Amsterdam Elsevier.

Bjørklund, T. (2003) *Fremskrittspartiet gjennom 30 år*, Nytt norsk tidsskrift, 20:129-145.

Danielsen, R. (2005). *Mangfold eller kompetanse? En analyse av styrets sammensetning* Oslo: Økonomisk institutt.

ECON (2008). *Topplederne i kommunesektoren*, ECON rapport 2008 – 102.

Eriksson, T. Madsen, E.S. Dilling-Hansen, M. & Smith, V. (2001) *Determinants of CEO and board turnover*, Empirica 28.

Feiock, R.C, Florida State University&Christopher Stream, (1998). University of Idaho. *Explaining the Tenure of Local Government Managers*, Journal of Public Administration Research and Theory.

Fox Freyss, S. (2008). *Matching City Power Structures and City Manager's Leadership Styles: A New Model of Fit*. Paper presented in the annual conference of the Western Political Science Association.

Furre, B. (2000). *Norsk historie 1914-2000. Industrisamfunnet- fra vokstervisse til framtidstil*, Oslo: Det norske samlaget.



Griffeth, R.W. & Hom, P.W. (2001). *Retaining valued employees*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.

Hannan, M. T. & Freeman, J. (1984). *Structural Inertia and Organizational Change*. American Sociological Review, 49, 149 – 164.

Hernes, G. (1978). *Det mediavridde samfunn*, artikkel Samtiden no.1.

Hovik, S. & Stigen, I.M. (2004). *Kommunal organisering 2004*. Oslo: NIBR.

Hovik, S. & Stigen, I.M. (2008). *Kommunal organisering 2008*. Oslo: NIBR.

Huse, M. (2003). *Styret: Tante, barbar eller klan?* Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.

Jacobsen, D.I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser*, Høyskoleforlaget.

Jacobsen, D.I. (2010). *Forståelse, beskrivelse og forklaring: innføring i metode for helse og sosialfaget*, Kristiansand: Høyskoleforlaget.

Jacobsen, D.I. (2010). Presentasjon til forhandlingsmøte, Norsk Rådmannsforum.

Kaplan, S.N. (1994b). *Top executives, turnover and firm performance in Germany*, The Journal of Law, Economics & Organization 10(1).

Kaplan, S.N. (1994a). *Top executives, turnover and firm performance: A comparison of Japan and the United States*, The Journal of Political Economy 102(3).

Kaatz, J.B., French, E. & Prentiss-Cooper, H. (1999). *City Council as a Cause of Psychological Burnout and Voluntary Turnover among City Managers*. State and Local Government Review, 31,3: 162-172.

Kaufmann, G. & Kaufmann, A. (1996). *Psykologi i organisasjon og ledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.

Kommunal- og regionaldepartementet, (2010). *Regionale utviklingstrekk 2010*.

Koslowsky, M.& Marom, M. (2004). *Innovative theory and empirical research on employee turnover*. Greenwich, Conn.: Information Age.

Kuhnle, S.& Solheim, L. (1991). *Velferdsstaten, vekst og omstilling*, Oslo: TANO.

Lausten, M. (2002). *CEO turnover, firm performance and corporate governance: Empirical evidence on Danish firms*, International Journal of Industrial Organization, 20.

McCabe, B.C. Feiock, R& Clingermayer, J.C. (2003). *Turnover among City Managers: The Role of Political and Economic Change*, Department of Public Administration and Health Care Administration Program, University of Nevada, Las Vegas.

Myklemyr, A. (2011). *Finansdirektører på vandring*, Ukeavisen ledelse 25.02.2011 nr 8.

Pierson, P. (1994). *Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge, Cambridge University Press.

Røbken, H. (2007). *Leadership turnover among University Presidents*. Management revue. The International Review of Management Studies vol. 18, issue 2.

Rødvei, P. H. (2000). *Kommunene og den kompetente arbeidskraften –gjennomtrekk og rekruttering i et organisatorisk og demografisk perspektiv*. Nordlandsforskning, Rapport nr.11.

Selvik, A. (2001). *Den skjulte styreverden. En rapport fra styreriket* Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.

Shleifer, A.& Vishny, R. (1986). *Large shareholders and corporate control*. Journal of Political Economy 94(3).

Sponholtz, C. (2006). *Determinants of CEO Turnover in Public and Private Firms in Denmark-CEO and Firm Characteristics*. University of Århus.

Tekniepe, R. J.& Stream, C. (2009). *Predicting Turnover of Appointed County Managers in Large American Counties*, The American Review of Public Administration.

Thurmond, J. (2009). *Small-City Management Experience – Does it matter for getting and keeping the large-city managerial job?* University of Houston, State and Local Government Review.

Thurmond, J. (2009). *Causes of Manager Turnover*, University of Houston, Texas: Public Management.

Tullock, G. Seldon, A.& Brady, G.L. (2005). *Government Failure, A Primer in Public Choice*. Cato Institute.

Van Dick, R. Christ, O. Stellmacher, J. Wagner, U. Ahlswede, O. Grubba, C. m.fl. (2004). *Should I Stay or Should I Go? Explaining Turnover Intentions with Organizational Identification and Job Satisfaction*. British Journal of Management, Vol. 15, 351-360.

Vareide, P.K. (2010). *Kommunene spiser rådmenn – smaker de godt?*

Warberg, E. N. Wathne, M. & Brekke, J. (2002). *Incentivers effekt på turnover*. FFI-Rapport-2002-03029.

Whitaker, G.P.& Hoogland D. (1991). *City Managers Under Fire: How Conflict Leads to Turnover*. Public Administration Review 51 (March/April, 1991): 156-165.

Økonomisk rapport (2002). *Økonomisk rapport nr.06*.

## Internettkilder i kronologisk rekkefølge etter fotnoter

1. [http://www.klp.no/web/klpmm.nsf/lupgraphics/KLP\\_Magasinet\\_0309.pdf/\\$file/KLP\\_Magasinet\\_0309.pdf](http://www.klp.no/web/klpmm.nsf/lupgraphics/KLP_Magasinet_0309.pdf/$file/KLP_Magasinet_0309.pdf)
2. [http://www.klp.no/web/klpmm.nsf/lupgraphics/KLP\\_Magasinet\\_0309.pdf/\\$file/KLP\\_Magasinet\\_0309.pdf](http://www.klp.no/web/klpmm.nsf/lupgraphics/KLP_Magasinet_0309.pdf/$file/KLP_Magasinet_0309.pdf)
3. <http://www.lovdatab.no/all/hl-19920925-107.html>
4. <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/hdk/2005/0010/ddd/pdfv/257542-03.10.06.pdf>
5. <http://www.klassekampen.no/58086/article/item>
6. [http://www.sfi.dk/graphics/SFI/Pdf/Rapporter/2004/0419\\_Derfor\\_flytter\\_vi.pdf](http://www.sfi.dk/graphics/SFI/Pdf/Rapporter/2004/0419_Derfor_flytter_vi.pdf)
7. <http://www.lovdatab.no/all/tl-19920925-107-004.html#23>
8. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/kommuneokonomi/inntektssystemet-/utgiftskorrigerte-frie-inntekter.html?id=547765>
9. <http://www.ssb.no/kommregno/arkiv/art-2002-06-26-01.html>
10. [http://www.nasjonen.no/2010/12/19/politikk/kommuneokonomi/velferdsniva/kommunale\\_tjenester/6338161/](http://www.nasjonen.no/2010/12/19/politikk/kommuneokonomi/velferdsniva/kommunale_tjenester/6338161/)
11. <http://e24.no/makro-og-politikk/article3768681.ece>
12. <http://e24.no/makro-og-politikk/article3768681.ece>
13. [http://en.wikipedia.org/wiki/Corporate\\_governance](http://en.wikipedia.org/wiki/Corporate_governance)
14. [http://www.frp.no/Innhold/lagWeb/Rogaland/Karmoy\\_FrP/Hvorfor\\_stemme\\_FrP/](http://www.frp.no/Innhold/lagWeb/Rogaland/Karmoy_FrP/Hvorfor_stemme_FrP/)

15. <http://www.samfunnsveven.no/cms/polsys/187.cfm?urlname=&lan=&MenuItem=&ChildItem=&State=collapse&UttakNr=87&Aar=2005&Dokumenttype=2&DokNr=9368&Kapittel=003000000000000000&Partikode=81&Lokalnamn=>
16. <http://www.forskning.no/artikler/2003/februar/1044956425.3>
17. For nærmere oversikt, se [www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/rus/2002/.../164957-vedlegg\\_8.doc](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/rus/2002/.../164957-vedlegg_8.doc)
18. [www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/rus/2002/.../164957-vedlegg\\_8.doc](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/rus/2002/.../164957-vedlegg_8.doc)
19. <http://www.ssb.no/kommregnko/>

# Vedlegg

## Vedlegg 1 Oversikt over kommuner som ikke er med

**Tabell 9 Endring i kommune- og fylkesinndelingen i perioden 01.01. 1988 til og med 01.01.2008**

### **Kommunesammenslåinger<sup>1</sup>**

<b>Endringstidspunkt</b>	<b>Fra kommune</b>	<b>Ny kommuneenhet</b>
01.01.2008	1503 Kristiansund	1505 Kristiansund
01.01.2008	1556 Frei	1505 Kristiansund
01.01.2006	1154 Vindafjord	1160 Vindafjord
01.01.2006	1159 Ølen	1160 Vindafjord
01.01.2006	1569 Aure	1576 Aure
01.01.2006	1572 Tustna	1576 Aure
01.01.2005	1804 Bodø	1804 Bodø
01.01.2005	1842 Skjerstad	1804 Bodø
01.01.2002	0716 Våle	0716 Re
01.01.2002	0718 Ramnes	0716 Re

01.01.1994	0103 Fredrikstad	0106 Fredrikstad
01.01.1994	0113 Borge	0106 Fredrikstad
01.01.1994	0131 Rolvsøy	0106 Fredrikstad
01.01.1994	0133 Kråkerøy	0106 Fredrikstad
01.01.1994	0134 Onsøy	0106 Fredrikstad
01.01.1992	2001 Hammerfest	2004 Hammerfest
01.01.1992	2016 Sørøysund	2004 Hammerfest
01.01.1992	0903 Arendal	0906 Arendal
01.01.1992	0918 Moland	0906 Arendal
01.01.1992	0920 Øyestad	0906 Arendal
01.01.1992	0921 Tromøy	0906 Arendal
01.01.1992	0922 Hisøy	0906 Arendal
01.01.1992	0401 Hamar	0403 Hamar
01.01.1992	0414 Vang	0403 Hamar
01.01.1992	0102 Sarpsborg	0105 Sarpsborg
01.01.1992	0114 Varteig	0105 Sarpsborg
01.01.1992	0115 Skjeberg	0105 Sarpsborg
01.01.1992	0130 Tune	0105 Sarpsborg
01.01.1988	0707 Larvik	0709 Larvik

01.01.1988	0708 Stavern	0709 Larvik
01.01.1988	0725 Tjølling	0709 Larvik
01.01.1988	0726 Brunlanes	0709 Larvik
01.01.1988	0727 Hedrum	0709 Larvik
01.01.1988	0705 Tønsberg	0704 Tønsberg
01.01.1988	0721 Sem	0704 Tønsberg
01.01.1988	0703 Horten	0701 Borre
01.01.1988	0717 Borre	0701 Borre

#### **Overføring av hele kommuner fra et fylke til et annet**

<b>Endringstidspunkt</b>	<b>Tidl. kommunenummer</b>	<b>Nytt kommunenummer</b>
01.01.2002	1214 Ølen	1159 Ølen

1) Ingen kommunesammenslåinger i perioden 1975 t.o.m. 1987

Siste kommunedelinger var per 1.januar 1977

---

2008 © Statistisk sentralbyrå



## **Vedlegg 2 Oversikt over informanter**

**Informant 1:** Kommunenes interesse- og arbeidsgiverorganisasjon, Fagsjef, ledelse,  
Per Kristian Vareide.

**Informant 2:** Leder i Norsk rådmannsforum og rådmann i Sandnes kommune,  
Tore Sirnes.

**Informant 3:** Kommunenes interesse- og arbeidsgiverorganisasjon, Seniorrådgiver,  
Marit Tovsen.

## Vedlegg 3 Kvalitative intervjuer- sekundærdata

Her presenteres svarene fra informantene og det presenteres en tematisk inndeling av svarene hvor de tre ulike informantene skilles ved nummer. Det har ikke blitt stilt dem konkrete spørsmål. De fikk tilsendt funn fra studien, og ble bedt om å reflektere over dette.

### Svar knyttet til reaksjoner på kartleggingsdelen over utvikling i turnover over tid:

**1:** *Er overrasket over disse funnene, hadde ikke trodd det var så lite differanser. KS fikk rapporten til Econ i fanget, og der ble det forespeilet en skyhøy turnover blant rådmenn, på bakgrunn av dette bestilte vi Agenda-rapporten, og av den ble vi noe mer rolige. Denne viste at turnover antageligvis ikke var så skyhøy likevel, dine funn bekrefter vel dette, og ihvertfall når man ser dette over tid. Jeg har ment og trukket sammenheng mellom det faktum at høy turnover blant rådmenn viser bare at de ofte velger "skilsmisse" for å løse sine problemer knyttet til konflikter med det politiske nivået. Er det store samarbeidsproblemer og uenighet om fremtidig strategi, er det enkleste å gå hver sin vei. Dette ser man både i offentlig og i privat sektor. Men jeg stiller meg spørrende til hvor mye av prosentandelen av skift som forklares av forhold utenfor den naturlige rotasjonen. Nå vi jobbet med dette laget jeg bare for gøy en simuleringsmodell, en helt enkel en uten noen avanserte simuleringer hvor jeg tok høyde for alder og dermed avgang ved pensjon. Dette fordi vi vet veldig mye om aldersgjennomsnitt på rådmenn og også at de fleste går av ved fylte 62 år Dette kan forklare opptil 5-10 prosent av avgangene hvert år. Man vil bare sitte igjen med en liten del av denne prosentandelen som forklares av avganger som er av en annen art. Det kan være tilfeldig at skiftene går opp de to siste årene. Det blir derfor spennende å følge denne trenden videre. Når jeg har snakket med ulike rådmenn, sier de at de vanskeligste årene å være rådmann i er det første året og det fjerde året etter et valg, det første året fordi da er det gjerne skjedd et politisk skifte og det kan gi utfordringer med å finne et godt samarbeidsklima, videre er det fjerde året vanskelig, fordi da er det valg og de politiske partiene er ute etter å få kjempet frem sine saker gjerne på bekostning av den økonomiske situasjonen. De to årene mellom går som regel "business as usual". Det fjerde året er mer preget av posisjoneringer, enigheter sprekker og fremtiden oppleves uforutsigbar.*

*2: Interessante funn! Overraskende at ikke det er høyere turnover egentlig. Man ser jo at det skjer endringer etter politiske endringer etter kommunevalg. Nærliggende å tro at en rådmann forholder seg annerledes til en annen partisammensetning. Hvis du har en veldig liten populasjon hvert år som skifter, må det kontrolleres for naturlig rotasjon. Da vil du sitte igjen med et temmelig lite antall skift som skyldes andre årsaker. Men det vil ikke være lett å få fram. En supplerende metode kunne jo vært å gjøre en case-studie i de kommunene med høye skift. Jeg har en personlig hypotese om at det er noen avganger som skyldes faktoren - en personlig relasjon som ikke fungerer mellom rådmannen og ordfører.*

*3: Jeg er ikke så overrasket over at det ikke er en jevn stigning, jeg har hele tiden ment og trodd dette var overdramatisert. Turnoveren er ikke så bekymringsfull. Men man må være opptatt av det og opptatt av å få til et godt samspill med kommunene. En bevissthet på å gjøre hverandre gode. Man ser jo også fra tabellen at valgene i 95 og 07 er i større grad preget av partiendringer lokalt. En ny ordfører er ikke nødvendigvis tilfreds med rådmannen. Ny politisk maktkonsentrasjon kan dermed føre til ny rådmann.*

### **Svar knyttet til reaksjoner til regresjonsanalysen og de strukturelle variablene:**

*1: Er litt overrasket over at politisk konsentrasjon slår ut. Man kan jo tro at partier med stor makt er mer krevende, ustabile og mer uforutsigbare å forholde seg til. Kan også ha en sammenheng med at sterk politisk konsentrasjon og at politikere nå er mer heltidspolitikere og lønnede politikere. Hva slags innhold skal de fylle dagene med? Det er videre en maktfaktor at det er ordfører som setter dagsorden. Ta til seg oppgaver, konsultert makt. Antisipere, lettere med heltidspolitikere. Rådmennene selv sier at det viktigste målet er utvikling av lokalsamfunnet. Men dette er jo politikernes sin oppgave. Noe snodig. Min teori er at en godt styrt kommune har en sterk administrasjon og kommunal styring. Sterkere politisk styring-altså en sterk principal kan også være en fordel for agenten. Rådmenn vil ofte styre butikken. Et eksempel er Drammen kommune, mye spennende der. Tror rådmenn mer og mer tenker at de må ha en karriere som samsvarer med ønsket fremtid. Whats in it for me?? En viss grad av autonomi. De fleste rådmenn opplever jo at de har en betydelig makt. Jobbinnhold, arbeidsvilkår, forhold til politikere. Familie, helse, lønn-hygienefaktorer tror jeg spiller inn på hva som gjør at de velger å skifte jobb. Det hadde vært spennende å se på en*

videre kartlegging av dette i årene framover og sett hvordan turnover utvikler seg. Bygget videre på din kartlegging.

**2:** Når det gjelder politisk konsentrasjon så er jeg overhodet ikke overrasket. Det er spesielt ett parti som har hatt mye makt i kommuner opp igjennom, og det er Arbeiderpartiet. De har alltid hatt en agenda om å gå til kamp mot rådmannsvelde. Arbeiderbevegelse har alltid hatt det. I den delen av politikken har de ikke vært redde for å bruke makt. Når det gjelder arbeidsmetodene har de vært mer bevisst på sin egen politiske retning. AP tillitsvalgte har ikke vært redde for å bruke makt, man finner ikke det samme i andre partier. En gang hadde vi en samling blant landets rådmenn og det kom to ordførere, en fra AP og en fra Frp . De to hadde vidt forskjellig syn på hvordan de håndterte og så på rådmannens rolle. Det var et godt eksempel på hvordan AP kan være, og hvor forskjellige de ser på rådmannen som sin samarbeidspartner. Veldig forskjell på disse to! AP har en tradisjon på å inneha politisk makt. De andre partiene er mer pragmatiske og ikke så opphengt i ideologi. Jeg er sikker på at hadde du gått inn og sett på hvilke partier som var store i de kommunene hvor det var høye skift, så hadde du funnet at det i stor grad var AP. Nå det gjelder økonomi, tror jeg ikke det er avgjørende for om rådmenn slutter eller ikke. Det er ikke hvordan du har det, men hvordan du tar det- filosofi som gjelder der. Det lar seg gjøre for de fleste rådmenn å håndtere dette, også håndtere det forventningskravet som følger med dette. Når det gjelder grunnen til at rådmenn slutter i jobben, så tror jeg det er an avgjørende årsak som forklarer dette, og det er det konstante negative mediepresset og søkelyset man har i forhold til media. Det er over tid en stor belastning. Her er rådmenn i en særstilling i forhold til andre toppledere i samfunnet. Rådmenn må til de grader utvikle høye terskler for mediepress i forhold til andre ledere både i privat og offentlig sektor.

**3:** Er overraskende det slo denne veien, ville nok heller trodd det slo motsatt vei faktisk. Vi vet jo at i 30 prosent av avgangstilfellene er samarbeidsproblemer og relasjoner er medvirkende grunn til avgangen. Jeg tror grunn til skift først og fremst er pensjonering grunnet høy alder i stillingen, deretter tror jeg grunn nr 2 er at de blir rekruttert til en annen stilling og til sist hensyn til familie, lønn, sosiale forhold osv er en faktor. Det vi vet er at kvinner tenker annerledes rundt belastninger og lønn, dette er ikke fullt så viktig for kvinner.

## Vedlegg 4 T-tester

Tabell 10 Kommuner med 0-6 rådmannsskift og 7-9 rådmannsskift i perioden fra 1991-2010. Gjennomsnittskår og T-test for de uavhengige variablene

Uavhengige variabler	Kommuner med 0-6 skift	Kommuner med 7-9 skift	Signifikans
Sentralitetskode 2008	1,55	0,43	0,001**
Størrelse gjennomsnitt 1990/2010	8427	3617	0,19
Gjennomsnitt frie inntekter per innbyggr	27650 kr	33179 kr	0,006**
Vekst/nedgang 2009-1991	23514 kr	30244 kr	0,000**
Gjennomsnitt antall partier	6,02	4,74	0,001**
Politisk konsentrasjon gjennomsnitt	38,77	43,58	0,047*
Frp gjennomsnitt	5,42	1,82	0,012*
Gjennomsnitt netto driftsresultat pr innbygger	1549 kr	1678 kr	0,894

\*= $p < 0,05$ ; \*\*= $p < 0,01$

**Tabell 11 Kommuner med 0 rådmannsskift og 1-9 rådmannsskift i perioden fra 1991-2010. Gjennomsnittskår og T-test for de uavhengige variablene.**

<b>Uavhengige variabler</b>	<b>Kommuner med 0 skift</b>	<b>Kommuner med 1-9 skift</b>	<b>Signifikans</b>
Sentralitetskode 2008	1,75	1,49	0,303
Størrelse gjennomsnitt 1990/2010	4767	8517	0,156
Gjennomsnitt frie inntekter per innbyggr	28674 kr	27763 kr	0,513
Vekst/nedgang 2009-1991	23337 kr	23770 kr	0,756
Gjennomsnitt antall partier	5,65	6,00	0,193
Politisk konsentrasjon gjennomsnitt	38,88	38,93	0,978
Frp gjennomsnitt	4,60	5,35	0,466
Gjennomsnitt netto driftsresultat pr innbygger	1538	1553	0,979

\*=p<0,05; \*\*=p<0,01

## **Vedlegg 5 Oversikt over miljøer som har blitt kontaktet for å finne relevant statistikk**

Følgende miljøer ble kontaktet for å finne relevant statistikk på turnover blant ledere i tidsperioden som studeres:

- Næringslivets Hovedorganisasjon
- Møreforskning i Volda
- Møreforskning i Molde
- Sintef
- Fafo, Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning
- Arbeidsforskningsinstituttet
- Statistisk Sentralbyrå
- Kommunenes Sentralforbund
- Ukeavisen Ledelse
- Finansavisen