



# Hvorfor trenger vi en ny infrastruktur for norsk forvaltningsforskning?

## Why do we need a new infrastructure for public administration research in Norway?

Tobias Bach

*Professor, Institutt for Statsvitenskap, UiO, ARENA Senter for Europaforskning, UiO*

[Tobias.bach@stv.uio.no](mailto:Tobias.bach@stv.uio.no)

Jarle Trondal

*Professor, Institutt for Statsvitenskap og ledelsesfag, UiA, ARENA Senter for Europaforskning, UiO*

[Jarle.trondal@uia.no](mailto:Jarle.trondal@uia.no)

Jacob Aars

*Professor, Institutt for Politikk og Forvaltning, UiB*

[Jacob.aars@uib.no](mailto:Jacob.aars@uib.no)

Tord Skogedal Lindén

*Forskningsleder, NORCE Helse og samfunn*

[toli@norceresearch.no](mailto:toli@norceresearch.no)

Pål E. Martinussen

*Professor, Institutt for Sosiologi og statsvitenskap, NTNU*

[Pal.e.martinussen@ntnu.no](mailto:Pal.e.martinussen@ntnu.no)

Marte Slagsvold Winsvold

*Forsker II, Institutt for Samfunnsforskning*

[m.s.winsvold@samfunnsforskning.no](mailto:m.s.winsvold@samfunnsforskning.no)

### Sammendrag

Artikkelen presenterer etableringen, organiseringen og gjennomføring av ny forskningsinfrastruktur for norsk forvaltningsforskning. Norsk Forvaltningspanel (NFP) er en forskningsinfrastruktur etablert for å gjennomføre jevnlig spørreundersøkelser blant forvaltningsansatte i staten (departementer, direktorater og tilsyn). NFP er en del av en større forskningsinfrastruktur som både muliggjør *panelundersøkelser* blant byråkrater over tid og *koordinert datainnsamling* mellom byråkrater, politikere, journalister og medborgere. Artikkelen skisserer bakgrunnen for etableringen av NFP, noen grunnprinsipper for organisering av infrastrukturen, samt en gjennomgang av fordeler og utfordringer ved etableringen av en slik infrastruktur. Deretter analyserer vi panelets representativitet og presenterer utvalgte resultater fra første runde med datainnsamling i NFP, som vi sammenligner med eksisterende survey-data. Avslutningsvis diskuterer vi kritiske steg i videreutviklingen av forskningsinfrastrukturen.

Nøkkelord

Forskningsinfrastruktur, koordinert datainnsamling, offentlig forvaltning, paneldata, spørreundersøkelser

## Abstract

The paper presents the establishment, organization, and implementation of a new infrastructure for public administration research in Norway. The Norwegian Panel of Public Administrators (NFP) is a research infrastructure for carrying out surveys among state civil servants on a regular basis. NFP is part of a larger infrastructure that enables panel studies as well as coordinated data collection among bureaucrats, politicians, journalists, and citizens. The paper outlines the background for the establishment of the NFP, presents core principles for the organization of the infrastructure, and discusses advantages and challenges of launching it. We subsequently analyze the panel's representativeness and discuss selected results from the first round of data collection in comparison to existing survey data. In the concluding section, we reflect on critical steps in the further development of the research infrastructure.

## Keywords

Coordinated data collection, panel data, public administration, research infrastructure, survey research

## Innledning

Spørreskjemaundersøkelser er et sentralt metodisk verktøy i den samfunnsvitenskapelige forvaltningsforskningen (Christensen m.fl. 2018; Lee m.fl. 2012). Samtidig er det flere utfordringer knyttet til bruk av spørreskjemaundersøkelser i forvaltningsforskningen. Denne artikkelen presenterer etableringen, organiseringen og gjennomføringen av Norsk Forvaltningspanel (NFP) som et viktig bidrag til å møte de metodiske utfordringene som forvaltningsforskningen stilles overfor. På hvilke måter kan etableringen av et forvaltningspanel bidra til å styrke norsk forvaltningsforskning de kommende årene?

Et viktig utgangspunkt for etableringen av NFP er «surveymonsteret» i forvaltningsforskningen, det vil si at det «sendes ut *for mange og ukoordinerte* spørreundersøkelser til ansatte i forvaltningen, som besvares av *for få*, og at resultatene er lite, eller ikke, tilgjengelig for andre forskere» (Renå & Trondal 2017: 54). Tilsvarende problem er identifisert i internasjonal forvaltningsforskning (Lee m.fl. 2012: 91). I tillegg er utgangspunktet til NFP utfordringer med å produsere gode data for å studere dynamikk i forvaltningen, for eksempel variasjon i holdninger og adferd til tjenestemenn *over tid* (Olsen 2009).

En annen sentral utfordring dreier seg om mulighetene til å trekke kausale slutninger. De senere årene har kravene til og interessen for kausale modeller økt betydelig innenfor statsvitenskapen spesielt, men også innenfor forvaltningsforskningen (Dague & Lahey 2019). *Eksperimentelle design* representerer ett mulig svar på de økte kravene til kausalitet. Slike design har bredt om seg i statsvitenskap (Martini & Olmastroni 2021: 235) samtidig som det har vært argumentert for at eksperimenter bør få en mer sentral plass innenfor forskning på offentlig forvaltning (Blom-Hansen m.fl. 2015; James m.fl. 2017). Også innenfor praksisfeltet er interessen for såkalte randomiserte kontrollerte eksperimenter økende. Idealet om evidensbaserte politiske beslutninger har bidratt til at beslutningstakere ønsker å kunne teste ut hva som faktisk virker før reformer settes ut i livet (Aspøy 2015), men den «kausale vendingen» innenfor samfunnsfagene har også ført til økt oppmerksomhet og oppfinnsomhet i bruk av ikke-eksperimentelle data, det vil si *observasjonsdata* (Finseraas & Kotsadam 2013), og paneldata vil kunne styrke mulighetene til å trekke kausale slutninger.

I artikkelen tar vi utgangspunkt i ulike utfordringer i bruk av spørreundersøkelser i forvaltningsforskningen og argumenterer for at en infrastruktur som NFP vil kunne bote på flere av disse utfordringene. Formålet med artikkelen er å drøfte hvordan NFP kan bidra til å styrke norsk forvaltningsforskning samt dokumentere etablering og drift av NFP overfor forskersamfunnet, i tråd med panelets prinsipper om åpenhet og faglig kvalitetssikring. I neste avsnitt skisserer vi bakgrunnen for etableringen av NFP, noen grunnprinsipper for organisering av infrastrukturen, samt en gjennomgang av fordeler og ulemper ved en slik

infrastruktur. Vi diskuterer panelets representativitet og drøfter utvalgte resultater på forvaltningsansattes stillingsnivå, arbeidsoppgaver, ansiennitet og karriereplaner i lys av eksisterende forskningsresultater. Avslutningsvis diskuterer vi kritiske steg i videreutviklingen av forskningsinfrastrukturen.

### Bakgrunn: Fra problem til organisering av ny forskningsinfrastruktur

Det er et problem for kvaliteten på forskningen at det sendes ut for mange og ukoordinerte spørreundersøkelser til ansatte i forvaltningen, som besvares av relativt få respondenter, og hvor resultatene er lite, eller ikke, tilgjengelig for andre forskere. Mange og ukoordinerte spørreundersøkelser bidrar til overbelastning av forvaltningens ansatte, til mye merarbeid for forskere, og til datasett med varierende kvalitet. Surveymonsteret fører til at svarprosenten sannsynligvis blir lavere over tid. I motsetning til spørreundersøkelser med innbyggere der «poolen» av respondenter er veldig stor, eller med politiske representanter, som skiftes ut med jevnlig mellomrom, er antallet mulige respondenter i forvaltningen begrenset. Dette gjelder spesielt for sentralforvaltningen som omfatter departementer, direktorater og statlige tilsyn som er av interesse for mange forskere og for forvaltningen selv som gjennomfører ansattundersøkelser hvert tredje år (DFØ 2022). Dermed blir de samme ansatte forespurt om å delta i undersøkelser gjentatte ganger. Grunntanken bak NFP har derfor vært å etablere en fast panelundersøkelse i norsk forvaltning i form av et permanent og åpent forvaltningspanel. Ordningen er ment å være ressursbesparende for både forskere og forvaltningen, sikre likebehandling av forskere som benytter NFP, og gi bedre kunnskap om forvaltningens faktiske virkemåte.

Ideen bak etableringen av NFP er utformet og satt ut i livet gjennom et unikt og tett samarbeid mellom de tyngste forvaltningsforskingsmiljøene i Norge, med oppstart høsten 2020 (Bach m.fl. 2020). NFP er en forskningsinfrastruktur som jevnlig gjennomfører spørreundersøkelser blant forvaltningsansatte i staten (departementer, direktorater og tilsyn) og driftes av Kjernefasilitet for digital samfunnsvitenskap (DIGSSCORE) ved Universitetet i Bergen. NFP har en åpen tilgangsstruktur, hvor forskere kan sende inn forslag til spørsmål og survey-eksperimenter, som deretter blir gjenstand for faglig kvalitetssikring gjennom en vitenskapelig komitee.<sup>1</sup> I tillegg drifter DIGSSCORE flere lignende paneler, inkludert Norsk Medborgerpanel (NMP) og Norsk Representantpanel (NRP), som muliggjør koordinerte tverrsnittsanalyser mellom ulike typer eliter og befolkningen (jf. Kertzer & Renshon 2022) samt tidsserie-tverrsnitt-analyser som i tillegg fanger opp tidsdimensjonen (Aars m.fl. 2022).

### Surveymonsteret i litteraturen

Gjennom historien har surveyer etablert seg som en viktig kilde til å hente kunnskap om store samfunnsgrupper. Surveyer er også den mest brukte teknikken for å fange inn informasjon om offentlig politikk og demokratisk styre, i USA (Brady 2000) og i Norge (Christensen m.fl. 2018). Likevel har metoden møtt på stadig større utfordringer i forvaltningsforskningen. Noen av de største utfordringene knyttet til surveyundersøkelser har vært å kunne trekke representative utvalg, kostnader ved gjennomføring av undersøkelsene, å kunne

1. Den vitenskapelige komiteen for NFP består i skrivende stund av de seks artikkelforfatterne (som representanter for de respektive deltakerinstitusjonene) samt én fagperson uten tilknytning til NFP; Troy Saghaug Broderstad fra Universitetet i Tromsø. I invitasjonen til å levere surveyspørsmål til runde 2 av NFP ble det angitt noen kriterier for vurdering av forslag: a) vitenskapelig kvalitet og relevans, b) omfang, c) gjennomførbarhet, forskerens/forskergruppens demonstrerte kompetanse. Det ble i tillegg lagt vekt på planer for publisering.

trekke slutninger om årsakssammenhenger og kopling til teoritestning og -utvikling. (Brady 2000: 48). Selv om surveyer er kostnadseffektive for å fange inn store mengder data basert på mindre utvalg av respondenter, har en vedvarende utfordring vært knyttet til økte kostnader og synkende svarprosent (Wright & Marsden 2010: 22). «The cost of designing and undertaking modern surveys makes it hard for lone investigators, certainly young investigators, to develop and implement optimal designs. The result is a proliferation of inexpensive cross-sectional studies that are unequal to the inferential burden they must bear» (Brady 2000: 55).

Allerede på 1970-tallet ble det rapportert om utfordringer med lav svarprosent i flere undersøkelser i forvaltningsforskningen. Utfordringen ble i bredere forstand beskrevet som «the total survey error», som omfatter «sampling error, coverage error, nonresponse error, measurement error, and processing error» (Lee m.fl. 2011: 88). Surveybasert forvaltningsforskning opplever utfordringer på alle disse områdene, noe som også har blitt beskrevet som en «perfekt storm» (Stern m.fl. 2014: 285). Siden lav svarprosent var et hovedproblem med post-baserte surveyer, har en løsning vært å utvikle telefonsurveyer (Sudman 1967). I løpet av de to siste tiårene har imidlertid svarprosenten på telefon-surveyer gått gradvis tilbake, og tilsvarende utvikling er observert ved bruk av distribusjon via epost (Stern m.fl. 2014: 286). På 1990-tallet og fremover ble det også i økende grad rapportert at respondenter opplevde å bli «over-studert» (Groves 2006), et fenomen som senere ble beskrevet som «surveymonsteret» (Renå & Trondal 2017).

Et siste moment er at respondenter som kan betegnes som «politiske eliter» i bred forstand, som f.eks. forvaltningsansatte eller politikere, ikke er en utømmelig ressurs i surveyforskningens øyemed, i motsetning til befolkningen ellers. Dermed er det desto viktigere at forskning på eliter opprettholder en høy forskningsetisk standard for å unngå det som kalles «poisoning the well»-fenomenet. Med dette menes at «respondents' negative experiences from one researcher's study decreases the likelihood of respondents participating in future studies by other researchers» (Kertzer & Renshon 2022: 514). Denne diskusjonen dreier seg spesielt om bruk av «lureri» eller falske forutsetninger («deception») i eksperimenter, men den er like relevant i forbindelse med f.eks. omfattende spørreskjemaer eller uklare spørsmål.<sup>2</sup>

Et resultat har vært at forvaltningsforskere opplever vanskeligheter med å få tilgang til respondenter, og kanskje særlig til ansatte i sentralforvaltningen. Det er blitt utviklet stadig flere barrierer i offentlige organisasjoner mot innsyn og tilgang, hvor ansatte har stadig flere fysiske og digitale «gated communities» som gjør surveyforskning problematisk (Stern m.fl. 2014). Et forsøk på å løse dette har vært bruk av flere metoder for å samle inn surveyresponser i ulike situasjoner («mixed-mode surveys»), f.eks. ansikt-til-ansikt intervjuer og telefon-intervjuer i samme undersøkelse (Stern m.fl. 2014). Derimot er etablering av permanent surveyinfrastruktur så langt i liten grad blitt foreslått og systematisk etablert (Wright & Marsden 2010: 17). Dette gjelder ikke minst i studier av offentlig administrasjon, hvor surveyer i hovedsak har blitt gjennomført som enkeltstående studier (Lee m.fl. 2011). NFP representerer derfor et forsøk på å rette opp noen av utfordringene knyttet til surveymonsteret og «the total survey error».

### Fra tverrsnittsundersøkelser til panelstruktur

Den vanligste typen spørreskjemaundersøkelser er tverrsnittsundersøkelser. Disse brukes for å måle et gitt fenomen, for eksempel hva forvaltningsansatte mener om bestemte typer

2. I likhet med NMP utelukker vi bruk av «lureri» (dvs. ukorrekt informasjon) i NFP.

reformer i offentlig sektor, på ett bestemt tidspunkt. I norsk forvaltningsforskning representerer «Sentraladministrasjonsundersøkelsen» en slik tverrsnittsundersøkelse. De har vært gjennomført i fem omganger hvert tiende år mellom 1976 og 2016 og har frembrakt svar fra over 13 000 respondenter i både departementene og direktorater/tilsyn (Christensen m.fl. 2018). Undersøkelsen har vært unik i internasjonal sammenheng og har gitt muligheter til å undersøke lengre utviklingstrekk blant forvaltningsansatte. Den har likevel ikke gitt anledning til å studere endringer hos den enkelte forvaltningsansatte eller endringer over kortere tidsrom. I praksis har derfor Sentraladministrasjonsundersøkelsen gitt verdifulle, men likevel mangelfulle, tverrsnittsdata med tiårs intervaller (se Christensen m.fl. 2018: 162-167 for en oversikt over publikasjoner basert på disse dataene).

Sentraladministrasjonsundersøkelsen er langt fra den eneste spørreundersøkelsen blant ansatte i den norske sentralforvaltningen. En oversikt viser at det ble gjennomført minst 10 forskjellige undersøkelser i sentralforvaltningen mellom 2012 og 2021 (se vedlegg). Dette inkluderer undersøkelser gjennomført av forskere, deriblant flere internasjonale undersøkelser, og forvaltningens egne statsansatteundersøkelser som gjentas hvert tredje år. Det er grunn til å tro at forvaltningsansatte får en god del flere undersøkelser, som for eksempel sektorspesifikke undersøkelser eller medarbeiderundersøkelser i enkelte virksomheter. Samtidig handler ikke surveymonsteret bare om *antallet* undersøkelser, men også om *omfanget* av undersøkelsene. Det er spesielt omfattende undersøkelser som f.eks. Sentraladministrasjonsundersøkelsen som er utsatt for betydelig frafall av respondenter (Bjurstrøm 2017). Svarprosenten er da ofte betydelig lavere mot slutten av undersøkelsen enn på begynnelsen. En annen viktig utfordring er at hvert enkelt prosjekt bruker store ressurser på å få tilgang til kontaktinformasjon til forvaltningsansatte. I motsetning til situasjonen for noen år siden er f.eks. e-postadressene til departmentsansatte ikke lenger fritt tilgjengelig på nettet. Dette innebærer en betydelig kostnad for forskere som gjennomfører tverrsnittsundersøkelser.

Til forskjell fra Sentraladministrasjonsundersøkelsen er NFP organisert som en *panelundersøkelse*, det vil si at samme gruppe respondenter blir invitert til å svare på spørsmål flere ganger. Et panel gjør det mulig å spore samme respondent over tid, noe som ikke er mulig i tverrsnittsundersøkelser. Selv om NFP bygger videre på Sentraladministrasjonsundersøkelsen, blant annet ved å stille sammenlignbare spørsmål, gjør panelstrukturen i NFP det mulig å studere systematisk hvordan forvaltningsansattes holdninger og atferd endrer seg over tid. Et slikt design gjør det mulig å forstå sentrale sammenhenger i forvaltningen, og særlig slike som har temporal karakter. Eksempler kan være hvordan omorganiseringer av en statlig virksomhet påvirker ansattes holdninger eller atferdsmønster, endringer av arbeidsoppgaver, effekter av regjerings- eller statsrådsskifter, eller hvordan fartstid i forvaltningen påvirker ansattes holdninger og atferd gjennom sosialisering (Trondal m.fl. 2018; Wynen m.fl. 2019). Med andre ord innebærer en panelundersøkelse at man oppnår høyere kvalitet på datamaterialet og et mer presist grunnlag for å trekke kausale slutninger, sammenlignet med tverrsnittsundersøkelser.

I generell forstand representerer et panel en gruppe av respondenter som har sagt seg villige til å svare på *regelmessige spørreskjemaundersøkelser*. Dette innebærer at enkelte spørsmål kan stilles i flere påfølgende undersøkelser. Man kan dermed bruke dataene til å spore kontinuitet og endring over tid og kan i tillegg spore effekter av reformer og andre hendelser i et kvasi-eksperimentelt forskningsdesign. For eksempel vil man kunne spore effekten av en reform ved å sammenligne respondentenes svar på relevante spørsmål før og etter en reform og sammenligne disse med respondenter i organisasjoner som ikke gjennomgikk en reform. I rent praktisk forstand innebærer en panelstruktur at man samler inn kontaktinformasjon (som f.eks. e-postadresser) kun ved rekruttering til panelet.

Det er en rekke faglige og praktiske fordeler knyttet til det å stille spørsmål til samme respondenter over tid, slik som redusert belastning på deltakerne i panelet, større forutsigbarhet for deltakerne med hensyn til når og hvordan undersøkelser gjennomføres, samt mulighet for å trekke robuste slutninger om årsakssammenhenger. Deltakere slipper også å besvare samme spørsmål flere ganger i flere undersøkelser, for eksempel spørsmål om demografiske trekk. Omfanget av spørsmålene som stilles i hver undersøkelse reduseres kraftig, for eksempel sammenlignet med Sentraladministrasjonsundersøkelsen. Lengden på spørreskjemaer er en vesentlig årsak til respondentfracfall (Lee m.fl. 2012). Omfanget av spørreskjemaer i NFP er derfor begrenset til en varighet på maksimalt 15 minutter.

Paneldesignet reiser også en del spørsmål som blir sentrale for den videre utviklingen av NFP. For det første vil det være en avveining mellom behovet for spørsmål som gjentas med jevne mellomrom og spørsmål som varierer mellom hver runde. Paneldesignet tilsier en relativt stor kjernekomponent med faste spørsmål, men dette vil kunne redusere fleksibiliteten i infrastrukturen ettersom det gir mindre plass til spørsmål eller spørsmålsbatterier som varierer fra runde til runde. Et annet spørsmål handler om hvor stor andel av respondentene som kan tenkes å utgjøre den reelle paneldelen av NFP ved at de deltar over 3-4 runder. I tillegg til slitasje på panelrespondenter, er det en fare for at de mest «slitesterke» respondentene over tid blir mindre representative for populasjonen (Bartels 1999). I det videre arbeidet med NFP blir det viktig at kjernes spørsmålene velges ut med omhu, både med tanke på undersøkelsens omfang, faglig relevans og hvor godt egnet spørsmålene er til å måle utvikling over tid. I denne forbindelsen hviler det et særskilt ansvar på den vitenskapelige komiteen, som må utvikle kjernes spørsmålene i dialog med forskersamfunnet.

### Flere undergrupper og time-sharing modellen

Det har vært vanlig praksis i forvaltningsforskningen å stille spørsmål til hele populasjonen, f.eks. til alle ansatte i departementene (Christensen m.fl. 2018). NFP muliggjør på lengre sikt at panelet deles i flere undergrupper med i overkant av 1000 respondenter i hver undergruppe. Dette gjør at forskerne kan stille omtrent dobbelt så mange spørsmål i samme undersøkelse sammenlignet med tradisjonelle tverrsnittsundersøkelser hvor alle respondenter får samme spørsmål. På denne måten benyttes respondentenes tid mer effektivt, og det øker samtidig antall forskningsspørsmål som kan stilles i hver enkelt undersøkelse. Videre åpner delingen i undergrupper for surveyeksperimentelle design, der én eller flere undergrupper av utvalget eksponeres for en form for stimulus, mens en annen undergruppe ikke eksponeres for det samme og dermed utgjør en kontrollgruppe. En slik fremgangsmåte krever randomisert inndeling i undergrupper.

Panelstrukturen medfører også at informasjon fra ulike datainnsamlingsrunder kan kobles sammen, og på denne måten slipper man å lage omfattende spørreskjemaer i hver runde. Dersom for eksempel grunnleggende informasjon om offentlige ansattes demografiske bakgrunn er samlet inn i en undersøkelse, vil denne informasjonen senere kunne kobles til andre relevante svar fra respondenten og dermed brukes til tverrsnittsanalyser. Dette forutsetter rimelig nok at respondentene deltar i flere runder av NFP.

Et annet element i NFP er at panelstrukturen gjør det mulig å benytte seg av en *time-sharing modell*.<sup>3</sup> Grunnideen er en *åpen tilgangsstruktur* hvor alle forskere har mulighet til å sende inn forslag til survey-spørsmål samt å benytte dem til analyse. Ulike forskere og

3. Dette er en modell som ble etablert av forskeren Diana Mutz og Arthur Lupia i USA (Time Sharing for Experiments in the Social Sciences) (<https://tessexperiments.org>).

forskningsmiljø kan dermed dele på den infrastrukturen som NFP utgjør. Derfor vil det bli mindre behov for at hvert enkelt prosjekt gjennomfører en survey i egen regi. NFP har etablert en fast struktur for *søknadsprosess* («*call for proposals*») og *faglig kvalitetssikring* (*vitenskapelig komite*). Dette gir færre transaksjonskostnader for forskere på ulike måter: dersom to ukoordinerte forskningsprosjekter skal sende ut to «vanlige» spørreskjemaundersøkelser i sentralforvaltningen, innebærer dette at hver forskergruppe må sikre seg tilgang til ansattes epostadresser i hvert enkelt tilfelle, og vanligvis til hver enkel institusjon. Denne prosessen har NFP forenklet ved at det er etablert en åpen tilgangsstruktur hvor også en vitenskapelig komite kvalitetssikrer og – hvis nødvendig – prioriterer spørsmål som stilles til respondentene. Et siste ledd i kvalitetssikringen er en grundig pilotering av spørsmålene med ulike typer personer, inkludert (tidligere) ansatte i forvaltningen.

NFP er i tillegg designet for å øke samarbeidet med praksisfeltet: selv om NFP er etablert som en infrastruktur for forskere og forskningsformål, er det også mulig for forvaltningen å delta gjennom å foreslå spørsmål i samarbeid med forskere. NFP skaper muligheter for samarbeid mellom forvaltningen og forskergrupper og vil kunne føre til tettere kontakt mellom praksis og forskning og mer praksisrelevant forskning (se Egeberg & Trondal 2018). Forskningsmiljøene kan hente inspirasjon fra forvaltningen med hensyn til hva som oppleves å være viktige spørsmål og aktuelle debatter. Forvaltningen selv kan også foreslå tema eller problemstillinger, men det er essensielt at den faglige kvaliteten avgjør hva som blir innholdet i infrastrukturen, og dette sikres primært av den vitenskapelige komiteen.

Prinsippet om åpenhet i NFP er ikke bare knyttet til innsending av spørsmål, men også til *offentliggjøring av datasettene*. Her legger NFP seg på et etablert prinsipp som for eksempel Norsk Medborgerpanel (NMP) og de andre panelene innenfor KODEM\_DEMO (Norsk Representantpanel og Norsk Journalistpanel) følger. Grunnprinsippet er at alle data som er samlet inn gjennom NFP, blir åpent tilgjengelig hos Sikt (tidligere Norsk senter for forskningsdata) senest et halvt år etter at en runde med datainnsamling er avsluttet. Dataene blir anonymisert på vanlig måte av NSD når de offentliggjøres, slik at det ikke er mulig å spore enkeltrespondenter i datamaterialet.

## Erfaringer med å drifte NFP

I første omgang har NFP rekruttert paneldeltakere fra sentralforvaltningen (departementer, direktorater og tilsyn). På noe lengre sikt er målsettingen å samle inn data om forvaltningsansatte på alle nivåene i det norske politiske systemet (stat, fylke og kommune). Det er planlagt to årlige runder med datainnsamling i NFP. Annenhver runde er planlagt koordinert med andre paneler, og annenhver runde gjennomføres separat for NFP. Første runde, som vi her rapporterer fra, var koordinert med bl.a. Norsk Medborgerpanel (NMP). I de følgende avsnittene beskriver vi gjennomføringen av første runden i NMP, samt panelets representativitet.

### Mulige utfordringer med koordinerte surveyspørsmål

Når det gjelder søknadsprosess og kvalitetssikring i første runde av datainnsamlingen, viser vi til innledningen til spesialnummeret. Undersøkelsen inneholder en del spørsmål som er direkte knyttet til de forvaltningsansattes arbeidssituasjon og rolle, men ettersom datainnsamlingen i NFP er koordinert med andre paneler, inneholder den også spørsmål som stilles til respondenter i flere paneler. Koordinert datainnsamling innebærer derfor at enkelte spørsmål som blir stilt til forvaltningsansatte ikke vil være direkte relatert til respondentens rolle som forvaltningsansatt, i motsetning til vanlig praksis i tverrsnittsundersøkelser

som Sentraladministrasjonsundersøkelsen (Christensen m.fl. 2018) eller den internasjonale COCOPS-undersøkelsen om forvaltningsansattes oppfatninger av reformer i offentlig sektor (Hammerschmid m.fl. 2016).

I analysene som følger ser vi nærmere på ulike spørsmål som utelukkende ble stilt til forvaltningsansatte og som er tett knyttet til de ansattes arbeidssituasjon. Det dreier seg om spørsmål som er grunnleggende forklaringsvariabler som f.eks. utdanningsbakgrunn, hovedoppgaver og fartstid i stillingen, men også spørsmål om i hvilken grad ansatte leter etter ny jobb. Det er spesielt interessant om forvaltningsansatte svarer på spørsmål som ikke er relatert til arbeidssituasjonen. I metodelitteraturen blir det også påpekt at surveyeksperimenter med eliter som f.eks. byråkrater er mest meningsfulle når de handler om deres oppgaver (Kertzer & Renshon 2022). Vi så derfor nærmere på andelen respondenter som ikke svarte på utvalgte koordinerte spørsmål knyttet til personlige holdninger, samt spørsmål på respondentenes synspunkter på medier, klimapolitikk, integrering og den geografiske konflikten i norsk politikk som analyseres i de ulike bidragene i temanummeret.

Vår gjennomgang viser ingen betydelige forskjeller i andelen gyldige svar mellom NFP og NMP for de aller fleste koordinerte spørsmålene, med gjennomgående svært lave andeler ugyldige svar. Det er dog noen spørsmål hvor andelen ugyldige svar i NFP er høyere enn i NMP.<sup>4</sup> Dette gjelder spesielt spørsmål knyttet til politiske holdninger, nærmere bestemt hvilket politisk parti respondenten ville ha stemt på dersom det var stortingsvalg i morgen (8,6 prosent manglende svar i NFP) og selv plassering på høyre-venstre skala (7,6 prosent manglende svar i NFP).<sup>5</sup> Derimot er det ingen betydelig forskjell i andelen gyldige svar mellom NFP og NMP for respondentenes tillit til medmennesker. Det ser heller ikke ut til at forvaltningsansatte er tilbakeholdne med å oppgi opplysninger av privat natur som f.eks. årsinntekt, hvor andelen manglende svar er noe høyere i NMP enn i NFP.

Vi kan derfor konkludere med at det er relativt uproblematisk å stille koordinerte spørsmål til forvaltningsansatte, men et viktig unntak er spørsmål knyttet til individuelle politiske holdninger. Det ligger i rollen til forvaltningsansatte å være partipolitisk nøytrale (Christensen m.fl. 2018), noe som antakelig forklarer noe av tilbakeholdenheten. Samtidig er nettopp politiske holdninger svært relevante forklaringsvariabler i samfunnsforskningen, og det vil være viktig å gjennomføre analyser av i hvilken grad slike holdninger påvirker forvaltningsansattes beslutningsatferd, eventuelt under hvilke betingelser. Det er videre ønskelig å oppnå en høyere svarprosent på denne type spørsmål i fremtidige runder av NFP. I denne forbindelse vil det være nyttig å gjøre ytterligere analyser av årsakene til ikke-respons på spørsmål om politiske holdninger blant forvaltningsansatte.

### Rekruttering av paneldeltakere og responsrate

Rekruttering av paneldeltakere er avgjørende for kvaliteten på dataene. Ifølge Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) besto sentralforvaltningen i 2019-20 av 86 enheter, hvorav 16 var departementer. Det totale antallet ansatte var 22 168 (DFØ 2021). Disse utgjorde NFPs populasjon. Rekruttering til undersøkelsen utgjorde samtidig rekruttering til panelet. Det innebærer at henvendelsen til den enkelte forvaltningsansatte ikke kun var en invitasjon til å delta i en enkeltstående undersøkelse, men til å inngå i et stående panel.

4. I ett tilfelle – holdninger til representativitet av høyesterettsdommere – er en noe høyere andel manglende svar i NMP mest sannsynlig et resultat av frafall, siden spørsmålet ble stilt mot slutten av undersøkelsen.

5. Forskjellene består for alle variablene nevnt i avsnittet hvis man kun ser på respondenter i NMP med høyere utdanning.



Det ble valgt to ulike strategier for å rekruttere paneldeltakere, en *indirekte* og en *direkte*. Den indirekte strategien gikk ut på å kontakte forvaltningsenhetene (departementer og direktorater) gjennom organisasjonenes epostadresser (post@dep.no) og så be om at enhetene distribuerte invitasjonen til de ansatte. I alt ble 421 ansatte rekruttert gjennom den indirekte strategien. Den direkte strategien gikk ut på å samle inn forvaltningsansattes epostadresser fra åpne kilder og deretter sende invitasjon og survey direkte til disse. Denne strategien innebar direkte kontakt med den enkelte forvaltningsansatte. Totalt ble det samlet inn 9 715 epostadresser fra 16 departementer og 30 underliggende etater. Invitasjoner ble sendt ut i februar 2021, og i alt to påminnelser ble sendt ut i mars. Denne direkte strategien var langt mer vellykket enn den indirekte, og antallet svar økte betydelig. 1 726 respondenter fullførte spørreundersøkelsen, og ytterlige 2 504 åpnet skjemaet uten å fullføre (Skjervheim m.fl. 2021). I alt ble 1 858 forvaltningsansatte rekruttert til panelet ved hjelp av den direkte strategien. En oversikt over de to rekrutteringsstrategiene er vist i tabell 1:

**Tabell 1.** Rekruttering av respondenter til NFP, runde 1. Indirekte og direkte strategi

	Indirekte	Direkte
Åpnet undersøkelsen	991	2504
Delvis fullført	43	132
Fullført	378	1726
Tellende respondenter (delvis eller fullstendig fullført)	421	1858
Totalt antall tellende respondenter (indirekte og direkte)		2279

Tabellen viser at den direkte strategien var mest effektiv. Den viser også at mange åpnet undersøkelsen uten å fullføre den. I en del tilfeller inneholdt likevel ikke-fullførte skjema et akseptabelt antall fullførte spørsmål. Disse er klassifisert som delvis fullført i tabell 1, og er inkludert i antallet tellende respondenter.

I alt har NFP (runde 1) oppnådd en responsrate på 9,9 prosent hvis man tar utgangspunkt i hele populasjonen. Hvis man derimot tar i betraktning at invitasjonen kun nådde ut til under halvparten av populasjonen, er responsraten på rundt 19 prosent (Skjervheim m.fl. 2021). Dette er en lavere responsrate sammenlignet med andre spørreundersøkelser i sentralforvaltningen (jfr. vedlegg), men samtidig må antallet respondenter i NFP anses som tilfredsstillende. Det er antakelig ulike grunner til at responsraten er lavere enn i andre undersøkelser. Først og fremst må det konstateres at den innledende rekrutteringsstrategien ikke ga et godt resultat. Det viste seg at tilgang til gyldige e-postadresser var helt avgjørende for vellykket rekruttering (jfr. tabell 1). Dermed vil tilgang til gyldige e-postadresser være avgjørende for å heve responsraten i NFP, og her antar vi at tett samarbeid med forvaltningen vil være avgjørende for å få tilgang. I tillegg vil en slik fremgangsmåte gjøre det mulig å trekke et *utvalg*, fremfor å be alle ansatte i en virksomhet delta i undersøkelsen. I denne sammenheng er det verdt å nevne at forvaltningens egen statsansattundersøkelse, som bruker et tilfeldig utvalg av respondenter fra hele statsforvaltningen, oppnår gjennomgående høy svarprosent (se vedlegg). Andre grunner til relativt lav responsrate er at respondentene ble bedt om å melde seg inn i et panel, fremfor å besvare en «engangs-undersøkelse». Sist, men ikke minst, var feltperioden midt under korona-pandemien, som trolig førte til at respondenter nedprioriterte deltakelse.

## Koordinert datainnsamling: KODEM\_DEMO

Hensikten med dette avsnittet er å diskutere dataenes kvalitet. Dette gjør vi ved først å beskrive noen bakgrunnsprosjørsmål som ble stilt til alle respondenter i den koordinerte datainnsamlingen for derved å sammenligne utvalget i NFP med den generelle befolkningen (NMP). Deretter går vi nærmere inn på spørsmål som utelukkende ble stilt til forvaltningsansatte. Analysen er deskriptiv og trekker sammenligninger til Sentraladministrasjonsundersøkelsen. Formålet med sammenligningen er å bedømme dataenes kvalitet med utgangspunkt i variabler som er felles for de to undersøkelsene. Dette gir i sin tur et grunnlag for å vurdere kvaliteten på data som ikke er direkte sammenlignbare mellom de to undersøkelsene. Vi skiller gjennomgående mellom svar fra respondenter i departementer (45,5 prosent, N=1032) på den ene siden og direktorater og tilsyn (54,5 prosent, N=1237) på den andre siden. Det er en liten overrepresentasjon av direktoratsansatte, sammenlignet med populasjonen. Underrepresentasjonen av departementsansatte estimeres til 5.5 prosentpoeng (Skjervheim m.fl. 2021: 8).

Skillet mellom departement og direktorat representerer en vertikal spesialisering av sentralforvaltningen. Tidligere forskning viser at vertikal spesialisering påvirker forvaltningsansattes holdninger og prioriteringer i stor grad, og at forskjellene er robuste over tid (Egeberg & Trondal 2009). Dermed kan det forventes at vertikal spesialisering er en viktig variabel i vår analyse, siden den gjenspeiler skillet mellom ulike organisatoriske oppgaveprofiler og nærhet til politisk ledelse.

### Bakgrunnsvariabler

I forbindelse med rekruttering til NFP spurte vi respondentene om typiske bakgrunnsvariabler som også brukes i NMP. Når det gjelder kjønn, var andelen kvinner 52,5 prosent (N=1173) og 47,5 prosent menn (N=1061) blant respondentene i første runde av NFP. Andel kvinner og menn er tilnærmet lik i departementer og direktorater. Det er heller ingen statistisk signifikant forskjell mellom forvaltningsnivåene når det gjelder aldersfordelingen. Sammenligner man aldersfordelingen med populasjonen (dvs. ansatte i departementer og direktorater som var med i undersøkelsen), er NFP kjennetegnet av en overrepresentasjon av personer over 50 år, og en underrepresentasjon av personer under 40 år. Begge de administrative nivåene har en underrepresentasjon av de yngste aldersgruppene, men den er mest utpreget på departementsnivå, og tilsvarer i underkant av 10 prosentpoeng (Skjervheim m.fl. 2021).

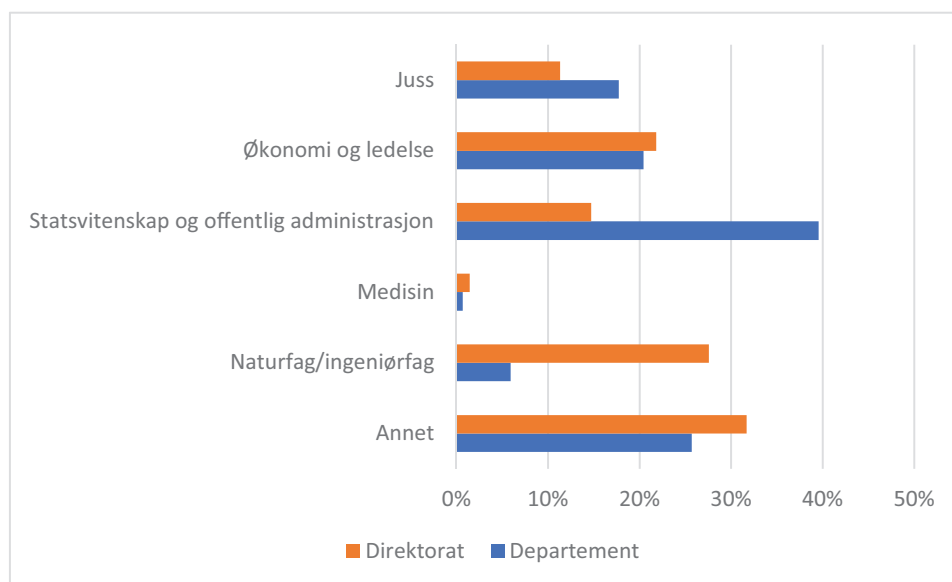
Et stort flertall (94 prosent) av respondentene i NFP angir at de har fullført høyere utdanning på høgskole- eller universitetsnivå (96 prosent i departementene og 93 prosent i direktoratene). Sammenligner man forvaltningsansatte og den generelle befolkningen, finner vi, ikke overraskende, at utdanningsnivået i befolkningen er betydelig lavere enn blant ansatte i sentralforvaltningen. 61 prosent av respondentene i NMP (runde 19, koordinert datainnsamling, november 2020, uvektet) angir at de har fullført høyere utdanning på høgskole- eller universitetsnivå.<sup>6</sup> Denne forskjellen er lite overraskende fordi formell utdanning er et grunnleggende meritokratisk prinsipp for rekruttering til norsk sentralforvaltning (jfr. Askim & Bach 2021). Respondentene i NFP er også overrepresentert med høyeste utdan-

6. Her er det viktig å merke seg at NMP ikke er representativ i forhold til utdanningsnivå og er kjennetegnet av en høyere andel respondenter med høy utdanning sammenlignet med befolkningen. Ifølge SSB hadde 36 prosent av befolkningen over 16 år utdanning på universitets- og høyskolenivå i 2021 (<https://www.ssb.no/utdanning/utdanningsniva/statistikk/befolkningens-utdanningsniva>, 16.06.2022).

ningsnivå i både departement og direktorater sammenlignet med populasjonen av forvaltningsansatte (Skjervheim m.fl. 2021).

### Utdanningsbakgrunn og stillingsnivå

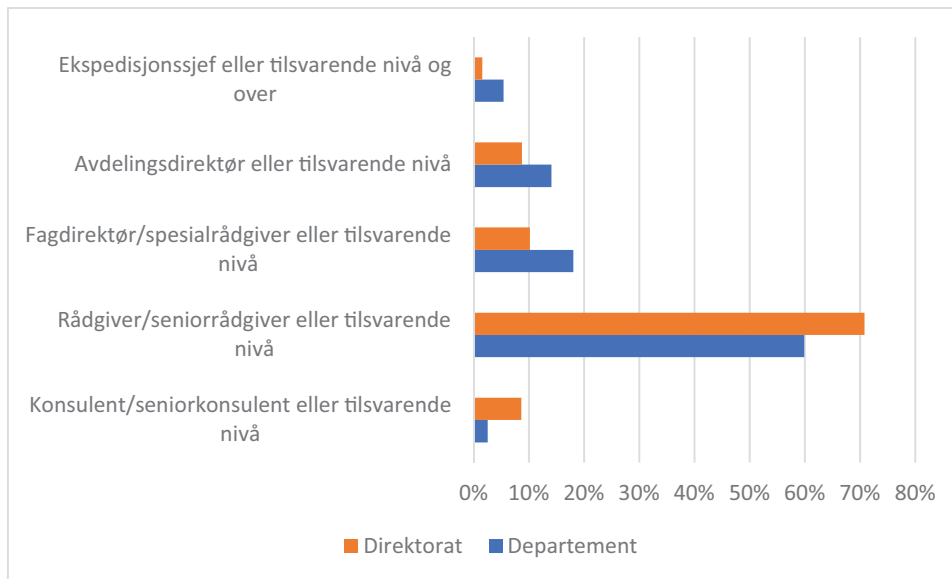
I tillegg til utdanningsnivå spurte vi forvaltningsansatte om fagområdet for deres høyeste fullførte utdanning, som i stor grad sammenfaller med fagområde for respondentenes studium på høyskole eller universitet. Her ser vi noen tydelige forskjeller mellom respondenter i departementer og direktorater (se figur 1). I departementene dominerer respondenter med utdanning innen statsvitenskap (inkludert offentlig administrasjon) og jurister. Derimot er det flest respondenter med bakgrunn innen natur- og ingeniørfag i direktoratene. En tilsvarende forskjell finner vi i Sentraladministrasjonsundersøkelsen (Christensen m.fl. 2018). Andelen ansatte med bakgrunn i økonomi og ledelse er tilnærmet lik blant ansatte i departement og direktorat. En relativt stor andel respondenter svarte at de har sin høyeste fullførte utdanning innenfor et annet felt enn de som ble listet opp i surveyen. Dette gjelder en fjerdedel i departementene (25,7 prosent) og omtrent en tredjedel i direktoratene (31,7 prosent). Blant respondentene som fylte ut tekstsvar knyttet til spørsmålet, var det spesielt humanistiske fag, samt journalistikk/kommunikasjon og informasjonsteknologi (IT) som ble nevnt (Jones m.fl. 2021).



**Figur 1.** Høyeste fullførte utdanning (maksimum to alternativer), NFP runde 1, N=2269 (flervalgsspørsmål, alle respondenter blir brukt som beregningsgrunnlag)

Ser man på respondentenes stillingsnivå (Figur 2), er flertallet ansatt i stilling som rådgiver/seniorrådgiver, eller på tilsvarende nivå. Dette gjelder 60 prosent av de som er ansatt i departementene og 70 prosent av de direktoratsansatte. Vi ser at andelen som er ansatt som fagdirektør/spesialrådgiver, avdelingsdirektør eller ekspedisjonssjef er noe høyere i departementene enn i direktoratene. Andelen på konsulent-/seniorkonsulentnivå er derimot høyere i direktoratene enn i departementene. Å sammenligne stillingsnivå mellom NFP og Sentraladministrasjonsundersøkelsen i 2016 kompliseres av at stillingskategoriene ikke er identiske. I NFP er det bevisst valgt kategorier som skal passe også for andre forvaltningsansatte i stat, fylke og kommune slik at fremtidige undersøkelser skal kunne utfylle bildet fra departementer og direktorater. Vi ser imidlertid noen lignende mønstre. Saksbehandler/rådgiver/seni-

orrådgiver/førstekonsulent i Sentraladministrasjonsundersøkelsen 2016 utgjør 69 prosent i departementene og 83 prosent i direktoratene, mens departementene har flere toppledere enn direktoratene (Christensen m.fl. 2018: 44, tabell 2.5).



**Figur 2.** Forvaltningsansattes stillingsnivå, NFP runde 1, N=2253

### Forvaltningsansattes arbeidsoppgaver

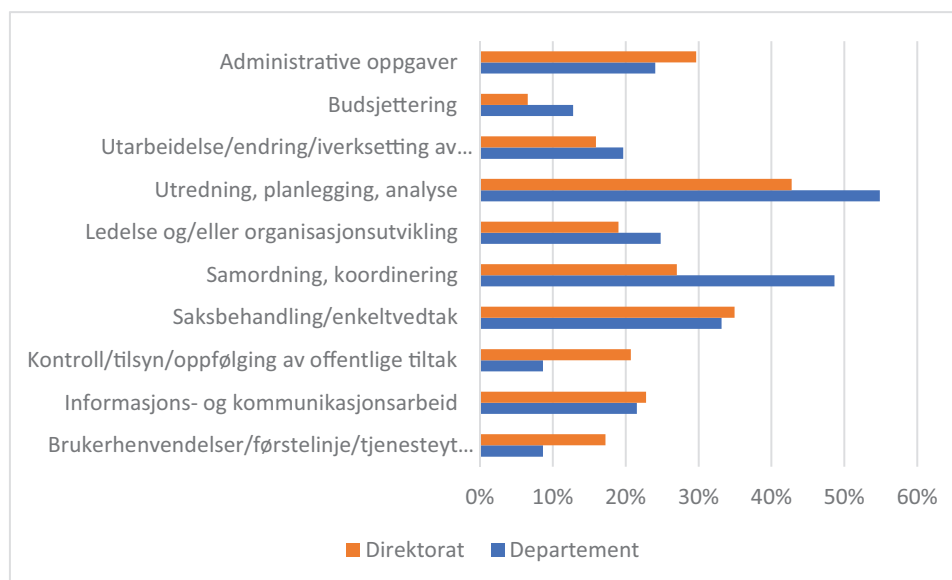
Figur 3 rapporterer respondentenes arbeidsoppgaver. NFP brukte en revidert kategorisering av arbeidsoppgaver fra Sentraladministrasjonsundersøkelsen (Christensen m.fl. 2018). Over halvparten av de departementsansatte oppgir at utredning, planlegging og analyse er blant deres hovedarbeidsoppgaver. Samordning og koordinering er også vanlige oppgaver, som nesten halvparten har som del av sitt arbeid. En tredjedel har saksbehandling eller enkeltvedtak blant sine hovedoppgaver.<sup>7</sup> Ledelse og/eller organisasjonsutvikling og administrative oppgaver er også utbredt. Omtrent en fjerdedel oppgir at en av disse er blant deres hovedoppgaver. Også i direktoratene er det mange som arbeider med utredning, planlegging og analyse. 43 prosent av de som svarte på undersøkelsen oppga dette som en av sine hovedarbeidsoppgaver. Dette er en litt lavere andel enn i departementene. I overkant av en tredjedel har saksbehandling eller enkeltvedtak som hovedarbeidsoppgave, og rett under en tredjedel oppgir administrative oppgaver.<sup>8</sup>

Det er noen tydelige forskjeller mellom ansatte i departementene og direktoratene når det gjelder arbeidsoppgaver (jfr. også Jones m.fl. 2021). Vi ser en betydelig lavere andel i direktoratene, som har samordning/koordinering blant sine hovedoppgaver – 27 prosent, mot 48 prosent i departementene. Nesten en fjerdedel av direktoratansatte oppgir at hovedtyngden av deres arbeid er knyttet til informasjons- og kommunikasjonsarbeid. Vi oppfatter at dataene fra NFP gir et rimelig godt bilde av forskjeller i arbeidsoppgaver mellom depar-

7. I spørreskjemaet var svaralternativet formulert på følgende måte: «Saksbehandling/enkeltvedtak (saker som angår bestemte personer, bedrifter, institusjoner o.l.)»

8. I spørreskjemaet var svaralternativet formulert på følgende måte: «Administrative oppgaver (f.eks. lønns- og personalforvaltning, organisasjonsutvikling, styring og resultatrapportering, IKT, drift og vedlikehold).»

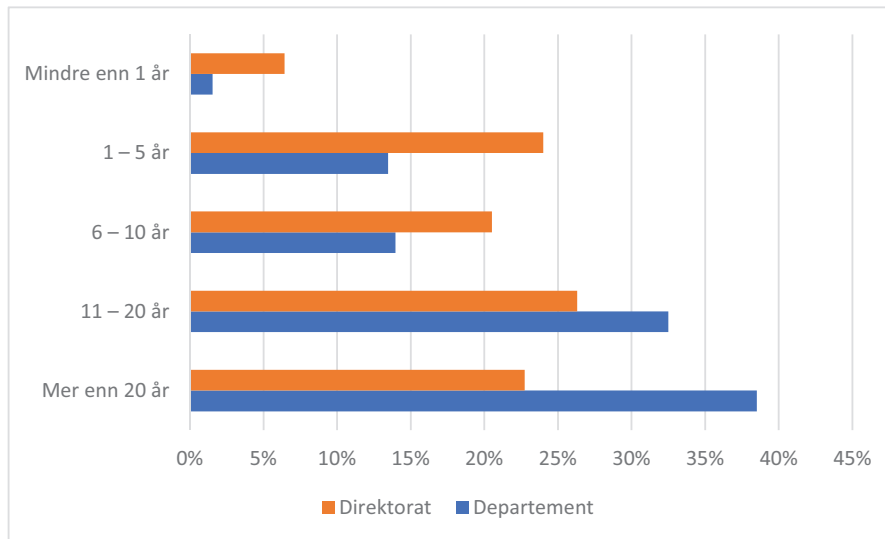
tement og direktorat. Et tilsvarende bilde ble gitt av Sentraladministrasjonsundersøkelsen, som viser hvordan departementene har utviklet seg i økende grad til et sekretariat for den politiske ledelsen, mens enkeltsaker har blitt skjøvet ut til direktoratene. Over tid har særlig enkeltsaker blitt flyttet over fra departementene til direktoratene (Christensen m.fl. 2018).



**Figur 3.** Forvaltningsansattes hovedoppgaver (flere svar mulig), NFP runde 1, N=2269 (flervalgsspørsmål, alle respondenter blir brukt som beregningsgrunnlag)

### Ansiennitet og videre karriereplaner

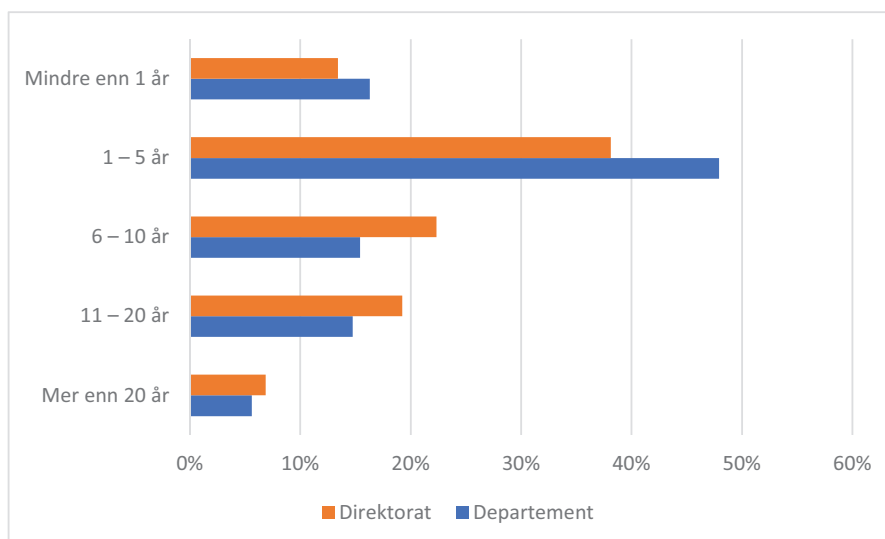
Figur 4 viser hvor mange år respondentene har arbeidet i sentraladministrasjonen samlet sett. De fleste har lang fartstid i sentraladministrasjonen. Av de departementsansatte har en tredjedel arbeidet i sentraladministrasjonen mellom 11 og 20 år, og nesten 40 prosent har arbeidet der i mer enn 20 år. Andelen med lang fartstid er lavere i direktoratene. Omtrent en fjerdedel har arbeidet i sentraladministrasjonen mellom 11 og 20 år, og i overkant av 20 prosent har arbeidet der mer enn 20 år. Andelen ansatte med kortere fartstid i sentraladministrasjonen er følgelig høyere i direktoratene enn i departementene: omtrent én av tre direktoratsansatte har arbeidet i sentraladministrasjonen i fem år eller kortere, mot 15 prosent i departementene. Når vi vurderer disse resultatene er det viktig å ta hensyn til skjevhetene i utvalget som ble diskutert innledningsvis. Fordi de eldre aldersgruppene er overrepresentert og de yngre er underrepresentert, er det trolig en overrepresentasjon av de med lengre fartstid, og en underrepresentasjon av de med kortere fartstid i sentraladministrasjonen.



**Figur 4.** Forvaltningsansattes ansiennitet i sentralforvaltningen samlet, NFP runde 1, N=2087

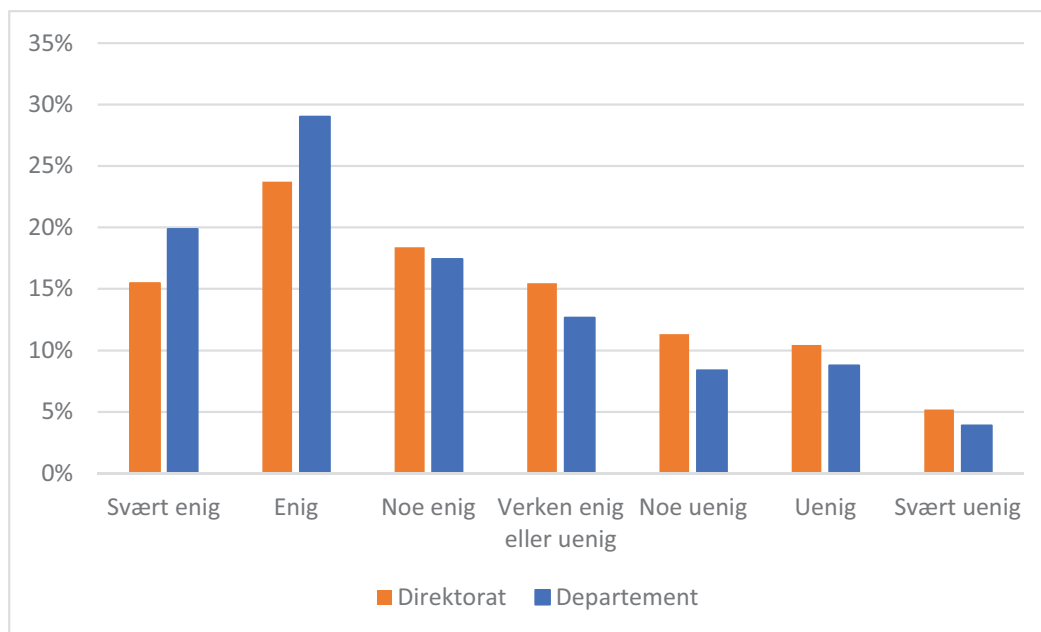
I Sentraladministrasjonsundersøkelsen 2016 oppgir 51 prosent i departement og 36 prosent i direktorat en total tjenestetid på 10 år og mer («Hvor lenge har du vært ansatt i [oppgi antall år]: nåværende stilling/nåværende departement/departementene samlet») (Christensen m.fl. 2018: 61, tabell 3.9). Dermed samsvarer de relative forskjellene mellom ansatte på ulike forvaltningsnivåer i NFP med resultatene i Sentraladministrasjonsundersøkelsen.

Figur 5 viser hvor mange år respondentene har innehatt sin nåværende stilling. Hovedinntrykket er at de fleste har vært i stillingen sin i forholdsvis kort tid. I departementene har nesten halvparten hatt stillingen mellom ett og fem år, og ytterligere 16 prosent har vært i stillingen i under ett år. Tallene er noe lavere i direktoratene, men også her har over halvparten av de som besvarte undersøkelsen hatt sin nåværende stilling i fem år eller mindre. I Sentraladministrasjonsundersøkelsen 2016 er tjenestetid for ansatte i departement og direktorat likere, og ulike årsintervall gjør nærmere undersøkelser problematiske (Christensen m.fl. 2018: 60, tabell 3.8).



**Figur 5.** Forvaltningsansattes ansiennitet i nåværende stilling, NFP runde 1, N=2240

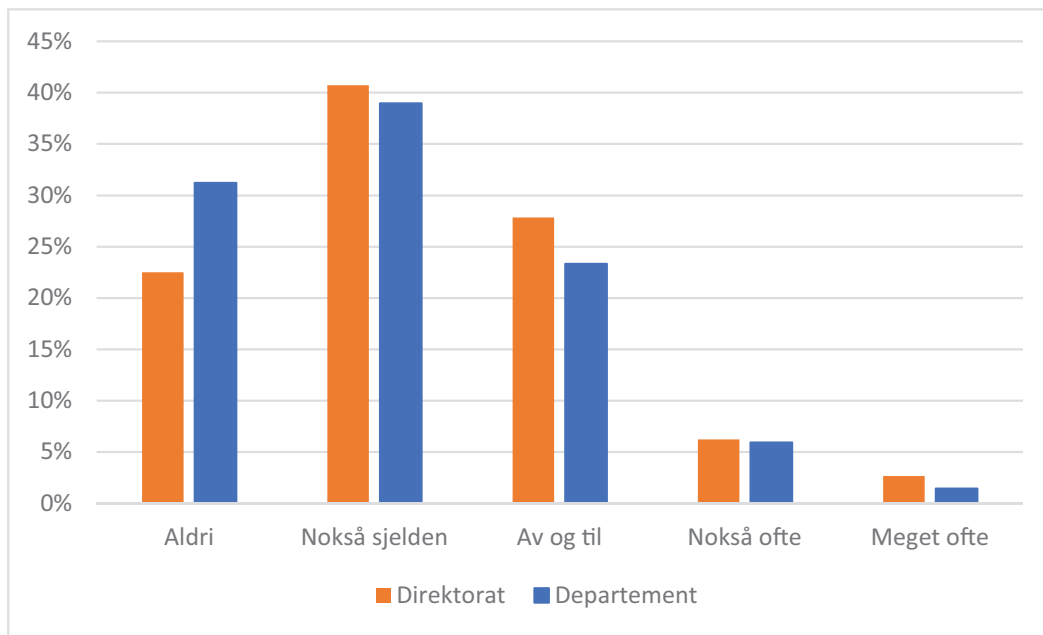
Undersøkelsen stilte også spørsmål om forvaltningsansattes tanker om videre karriere. Respondentene ble bedt om å oppgi hvor enige eller uenige de er i påstanden «jeg vil veldig gjerne jobbe i denne organisasjonen i resten av mitt yrkesliv». Resultatene fra dette spørsmålet er vist i figur 6. Et flertall av respondentene er enige i denne påstanden, men vi ser også noen forskjeller mellom forvaltningsnivåene. Det er en noe større andel departementsansatte som er «svært enige» eller «enige» i påstanden – nærmest 50 prosent – enn i direktoratene, hvor 39 prosent krysset av for disse kategoriene. Denne forskjellen vises også i gjennomsnittsverdien for spørsmålet, som er 3,03 for departementene og 3,36 for direktoratene på en skala fra 1-7 der 1 er svært enig og 7 er svært uenig ( $p < 0.01$ , t-test).



**Figur 6.** «Jeg vil veldig gjerne jobbe i denne organisasjonen i resten av mitt yrkesliv.» NFP runde 1, N=2262

Vi spurte også om hvor ofte de forvaltningsansatte leter etter jobbmuligheter utenfor sin nåværende organisasjon. Som man skulle forvente basert på resultatene vist i figur 6, forekommer dette ikke så ofte. Ser man på alle respondentene, svarer to av tre at de aldri eller nokså sjelden gjør dette, og kun en liten andel (8 prosent) leter etter jobbmuligheter utenfor egen organisasjon nokså ofte, eller meget ofte (figur 7). Også på dette spørsmålet observerer vi en forskjell mellom departement og direktorat. Det er en noe større andel direktoratsansatte som leter etter jobbmuligheter sammenlignet med departementsansatte. Denne forskjellen synes også i gjennomsnittsverdien for spørsmålet, som er 2,09 for departementene og 2,26 for direktoratene på en skala fra 1-5 der 1 er aldri og 5 er meget ofte ( $p < 0.01$ , t-test).

I Sentraladministrasjonsundersøkelsen 2016 ble respondentene spurt om de hadde «planer, eventuelt ønsker, om å forlate departementet for å gå over til en annen virksomhet». I overkant av 20 prosent av respondentene i både departement og direktorat oppgav å ha exit-planer/flytteleplaner (Christensen m.fl. 2018: 62, figur 3.2). Det tilsvarer omtrent andelen som sier seg uenig i at de ønsker å jobbe i samme organisasjon resten av yrkeslivet i NFP.



**Figur 7.** «Hvor ofte leter du etter jobbmuligheter utenfor din organisasjon?» NFP runde 1, N=2264.

Samlet sett viser derfor dataene hvordan NFP kan avdekke forskjellen mellom departementer og direktorater langs en rekke sentrale dimensjoner ved den forvaltningsansattes hverdag. Vi har lagt vekt på sammenligning med tidligere innsamlede data, spesielt Sentraladministrasjonsundersøkelsen. Flere runder med datainnsamling vil gi muligheter til å undersøke endringsmønstre i for eksempel karriereplaner og hvilke faktorer som kan forklare slike endringer. Ettersom annenhver runde av datainnsamlingen er koordinert med medborger- og politikerdata åpner NFP for sammenligning på tvers av ulike grupper.

## Avslutning

Ambisjonen med NFP er å sikre en bedre organisering av forvaltningsforskningen i Norge samt en rikere tilgang på data. Fordelen for forskere er at det foreligger en etablert infrastruktur for gjennomføring av empiriske studier, og fordelen for forvaltningsansatte er at NFP samtidig skjermer forvaltningen mot «surveymonsteret» og gir økte muligheter for å identifisere kausale sammenhenger. I tillegg er NFP designet slik at det skal kunne gi forvaltningen kunnskapsgrunnlag for egen virksomhet – for eksempel kunnskapsbasert forvaltningspolitikk. Sammenlignet med hvordan forvaltningsforskningen tradisjonelt har vært gjennomført i Norge (Læg Reid & Olsen 1978; Christensen m.fl. 2018), er ambisjonen med NFP å sikre større åpenhet i forskerprosessen, mer samarbeid mellom forskere og mellom forskere og forvaltningen, bedre kvalitetssikring av forskerprosessen, bedre data, mer stabilitet og forutsigbarhet for deltakerne, og endelig ressursbesparelser for både forskere og forvaltningsansatte.

I den internasjonale forvaltningsforskningen har individdata lenge vært mangelvare. De surveyundersøkelsene som har vært gjennomført på individnivå har i all hovedsak vært tverrsnittstudier (Stritch 2017). Data som frembringes gjennom NFP bidrar derfor til å fylle kunnskapshull i den internasjonale litteraturen, ikke minst når det gjelder bruk av survey-



eksperimenter (Blom-Hansen m.fl. 2015; Jilke & Van Ryzin 2017) og kvasi-eksperimentelle studier som analyserer effekter av hendelser som for eksempel reformer eller ledelsesendringer (Geys m.fl. 2020). Når NFP i tillegg åpner for innsamling av longitudinelle data som er koordinert med befolkningsdata (Aars m.fl. 2022) gir det norske forvaltningsforskere en unik mulighet til å videreutvikle den internasjonale forvaltningsforskningen. Mens forskere f.eks. i USA har utfordringer med å rekruttere et tilstrekkelig antall respondenter fra utvalgte politiske eliter (Kertzer & Renshon 2022), er det grunn til å være optimistisk når det gjelder muligheten for å rekruttere et tilstrekkelig antall respondenter i Norge.

Dersom norsk forvaltningsforskning skal kunne fortsette å markere seg i de beste publiseringskanalene internasjonalt, vil rik tilgang på høykvalitetsdata være et viktig konkurransefortrinn. I tillegg vil beslutningstakere ha en interesse av tettere samarbeid med forskningsmiljøene nettopp for å kunne identifisere årsakssammenhenger som grunnlag for policy-beslutninger. NFP utgjør ikke det hele og fulle svaret på den kausale utfordringen, men vil utvilsomt representere et viktig skritt fremover sammenliknet med tradisjonelle tverrsnittundersøkelser.

Formålet med artikkelen har vært å presentere etableringen og organiseringen av NFP og gjennomføringen av første runde med koordinert datainnsamling. Hensikten med de empiriske analysene har først og fremst vært å belyse panelets representativitet samt ulike sider ved datamaterialets validitet. Analysene viste bl.a. at panelet kan anses som representativt for populasjonen, med noen skjevheter knyttet til alder og forvaltningsnivå, og at resultatene i NFP på flere bakgrunnsvariabler ikke er ulike resultatene i Sentraladministrasjonsundersøkelsen. I tillegg viser artikkelen at det generelt sett ikke er forbundet med større problemer å stille koordinerte spørsmål til forvaltningsansatte, med unntak av spørsmål knyttet til politiske holdninger.

Det er flere utfordringer som står for tur for videreutviklingen av NFP. Den første runden av NFP var finansiert ved interne midler fra Universitetet i Bergen, mens vi per i dag mangler en langsiktig finansiering av NFP (jf. også den innledende artikkelen til temanummeret).<sup>9</sup> Infrastruktur er kostbart, og planen videre er å basere finansieringen i større grad på betaling gjennom eksternfinansierte forskningsprosjekter og/eller interne forskningsmidler. Det er spesielt time-sharing prinsippet som muliggjør at selv forskere med mindre budsjetter (f.eks. driftsmidler) vil kunne samle inn høykvalitetsdata innen en kort tidsperiode og uten å måtte stå for den operative prosessen selv.

Vår analyse av eksisterende spørreskjemaundersøkelser og rekrutteringen til NFP viser at en direkte rekruttering gjennom personlige e-poster gir betydelig høyere svarprosent. Her vil en forhandlet tilgang til ansattes kontaktinformasjon gjennom direkte kontakt med virksomhetene være avgjørende for å heve kvaliteten i innsamlede data. Ikke minst vil en slik tilnærming gjøre det mulig å trekke et utvalg av respondenter for å kunne bedrive en målrettet rekruttering til panelet. Dette vil være av interesse for både forskere og forvaltningen selv.

Når NFP nå er etablert og de første dataene er samlet inn, er målet videre å bygge ut panelet ved å rekruttere flere ansatte i sentraladministrasjonen. I tillegg tar vi sikte på å utvide panelet til å omfatte ansatte i lokal og regional statsforvaltning samt administrativt ansatte i fylkeskommuner og kommuner. Mye arbeid gjenstår for å sikre panelets fremtid, blant annet gjennom en stabil finansiering, men et velfungerende NFP vil representere et betydelig tilskudd til norsk forvaltningsforskning, noe som igjen vil kunne gjøre forskningsresultatene enda mer relevante for praksismiljøene.

9. Den andre runden i NFP var finansiert i et spleiselag mellom UiO og UiB.

## Litteratur

- Askim, J. & Bach, T. (2021). Mellom meritokrati og politisering? En kompetansestudie av etatsledere med og uten politikerbakgrunn, 1980–2020. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 37(4):171-190. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2021-04-02>
- Aspøy, A. (2015). Teste løsninger, finne feil. *Stat & Styring*, 25(1), 2-5. <https://doi.org/10.18261/issn0809-750x-2015-01-02>
- Bach, T., Trondal, J., & Aars, J. (2020). Kampen mot surveymonsteret begynner. *Stat & Styring*, 30(3), 56-59. <https://doi.org/10.18261/issn0809-750x-2020-03-17>
- Bartels, L. M. (1999). Panel effects in the American national election studies. *Political Analysis*, 8(1), 1-20. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.pan.a029802>
- Blom-Hansen, J., Morton, R. & Serritzlew, S. (2015). Experiments in Public Management Research. *International Public Management Journal*, 18(2): 151-170. <https://doi.org/10.1080/10967494.2015.1024904>
- Brady, H.E. (2000) 'Contributions of survey research to political science', *PS: Political Science and Politics*, 33(1): 47-57. <https://doi.org/10.2307/420775>
- Bjurstrøm, K.H. (2017). *Sentraladministrasjonsundersøkelsen 2016 – analyse av missing*. Oslo: Notat, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., & Trondal, J. (2018). *Sentralforvaltningen: stabilitet og endring gjennom 40 år*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dague, L., & Lahey, J. N. (2019). Causal inference methods: Lessons from applied microeconomics. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 29(3), 511-529. <https://doi.org/10.1093/jopart/muy067>
- DFØ (2021). *Utviklingen i antall arbeidsforhold i stats- og sentralforvaltning*. DFØ-notat 2021:02. Oslo: DFØ.
- DFØ. (2022). *Statsansatteundersøkelsen 2021. Methodenotat*. Oslo: DFØ.
- Egeberg, M. & Trondal, J. (2009). Political Leadership and Bureaucratic Autonomy: Effects of Agencification. *Governance*, 22(4): 673-688. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2009.01458.x>
- Egeberg, M. & Trondal, J. (2018). *An Organizational Approach to Public Governance. Understanding and Design*. Oxford: Oxford University Press.
- Finseraas, H., & Kotsadam, A. (2013). Hvordan identifisere årsakssammenhenger i ikke-eksperimentelle data?—En ikke-teknisk introduksjon. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 54(3), 371-387. <https://doi.org/10.18261/issn1504-291x-2013-03-06>
- Geys, B., Connolly, S., Kassim, H., & Murdoch, Z. (2020). Follow the Leader? Leader Succession and Staff Attitudes in Public Sector Organizations. *Public Administration Review*, 80(4), 555-564. <https://doi.org/10.1111/puar.13189>
- Groves, R.M. (2006) Nonresponse rates and nonresponse bias in household surveys, *Public Opinion Quarterly*, 70(5): 646-675. <https://doi.org/10.1093/poq/nfl033>
- Hammerschmid, G., Andrews, R., Bezes, P., & Van de Walle, S. (2016). *Public administration reforms in Europe: the view from the top*. Cheltenham: Edward Elgar.
- James, O., Jilke, S., & Van Ryzin, G. G. (2017). *Experiments in Public Management Research*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jilke, S., & Van Ryzin, G. G. (2017). Survey Experiments for Public Management Research. I Van Ryzin, G.G., James, O., & Jilke, S.R. (Red.), *Experiments in Public Management Research: Challenges and Contributions* (s. 117-138). Cambridge University Press.
- Jones, H. A. H., Aars, J., Bach, T., Trondal, J., Martinussen, P. E., Winsvold, M., og Lindén, T. (2021). Norsk forvaltningspanel. Resultater fra første runde. [https://www.uib.no/sites/w3.uib.no/files/attachments/nfp\\_r1\\_populaerrapport\\_0.pdf](https://www.uib.no/sites/w3.uib.no/files/attachments/nfp_r1_populaerrapport_0.pdf)

- Kertzer, J.D. & Renshon, J. (2022). Experiments and Surveys on Political Elites. *Annual Review of Political Science*, 25(1), 529-550. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-051120-013649>
- Lee, G., Benoit-Bryan, J. og Johnson, T.P. (2011) Survey research in public administration: Assessing mainstream journals with a Total Survey Error Framework, *Public Administration Review*, 72(1): 87-97. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02482.x>
- Lee, G., Benoit-Bryan, J. & Johnson, T. P., (2012). Survey Research in Public Administration: Assessing Mainstream Journals with a Total Survey Error Framework. *Public Administration Review*, 71(1): 87-97. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02482.x>
- Lægneid, P. & Olsen, J. P. (1978). *Byråkrati og beslutninger*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Martini, S., & Olmastroni, F. (2021). From the lab to the poll: The use of survey experiments in political research. *Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica*, 51(2), 231-249. <https://doi.org/10.1017/ipo.2021.20>
- Olsen, J. P. (2009). Change and continuity: an institutional approach to institutions of democratic governance. *European Political Science Review*, 1(1): 3-32. <https://doi.org/10.1017/s1755773909000022>
- Renå, H., & Trondal, J. (2017). Slik vinnes kampen mot surveymonsteret. *Stat & Styling*, 27(1): 54-57. <https://doi.org/10.18261/issn0809-750x-2017-01-17>
- Skjervheim, Ø., Eikrem, A, Bjørnebekk, O. og Wettergreen, J. (2021). Norwegian Panel of Public Administrators 2021, First Wave Methodology report. Bergen: Ideas2evidence. [https://www.uib.no/sites/w3.uib.no/files/attachments/nfp\\_documentation\\_report\\_wave\\_1.pdf](https://www.uib.no/sites/w3.uib.no/files/attachments/nfp_documentation_report_wave_1.pdf)
- Stern, M.J., Bilgen, I. og Dillman, D.A. (2014). The state of survey methodology: Challenges, dilemmas, and new frontiers in the era of the tailored design, *Field Methods* 26(3): 284-301. <https://doi.org/10.1177/1525822x13519561>
- Stritch, J. M. (2017). Minding the time: A critical look at longitudinal design and data analysis in quantitative public management research. *Review of Public Personnel Administration*, 37(2): 219-44. <https://doi.org/10.1177/0734371x17697117>
- Sudman, S. (1967) *Reducing the Costs of Surveys*. Chicago: Aldine Publishing.
- Trondal, J., Murdoch, Z. & Geys, B. (2015). On Trojan Horses and revolving doors: Assessing the autonomy of national officials in the European Commission. *European Journal of Political Research*, 54(2): 249–270. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12080>
- Trondal, J., Murdoch, Z. & Geys, B. (2018). How pre- and postrecruitment factors shape role perceptions of European Commission officials. *Governance*, 31(1): 85–101. <https://doi.org/10.1111/gove.12269>
- Wright, J.D. og Marsden, P.V. (2010). Survey research and social science: History, current practice, and future prospects, i P.V. Marsden and J.D. Wright (red.) *Handbook on Survey Research*. Second Ed. Bingley: Emerald.
- Wynen, J., Verhoest, K., & Kleizen, B. (2019). Are public organizations suffering from repetitive change injury? A panel study of the damaging effect of intense reform sequences. *Governance*, 32(4): 695-713. <https://doi.org/10.1111/gove.12404>
- Aars, J., Bach, T. & Trondal, J. (2022). The value of coordinated panels in public administration research. Paper presented at TED conference February 2022, University of Bergen.

## Appendix

**Tabell A1** Surveyundersøkelser i sentralforvaltningen siden 2012

År	Navn på undersøkelse eller prosjekt	Respondenter / populasjon	Svarprosent	Målgruppe	Kommentarer
2012	Medarbeiderundersøkelsen i staten (runde 3) (Difi, 2013)	3818 / 6663	57,3%	Ansatte i det statlige tariffområdet (med noen unntak) og toppledere i statens lederlønnssystem	Tilfeldig utvalg fra Statens sentrale tjenestemannsregister (SST) med stratifisering for ulike typer virksomheter.
2012	Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future (COCOPS) (Van de Walle et al., 2016)	334 / 1197	27,9%	Ansatte i departementer på de tre øverste nivåene under politisk ledelse; ansatte i direktorater på de to øverste nivåene	Internasjonalt sammenlignende studie i 17 land; gjennomsnittlig svarprosent er det samme som i Norge.
2015	Medarbeiderundersøkelsen i staten (runde 4) (Difi, 2016)	3899 / 7471	55%	Ansatte i det statlige tariffområdet (med noen unntak) og toppledere i statens lederlønnssystem	Tilfeldig utvalg fra Statens sentrale tjenestemannsregister (SST) med stratifisering for ulike typer virksomheter.
2016	Media Impact in the Public Service Sector project (MIPS) (Karlsen et al., 2020)	3103 / (informasjon mangler)	40% (dep.) 28% (dir.)	Ansatte i departementer og direktorater	Forskere forhandlet tilgang til e-postadresser fra 5 departementer og brukte åpent tilgjengelige e-postadresser fra 25 direktorater.
2016	Sentraladministrasjonsundersøkelsen (departementer, runde 5; direktorater, runde 4) (Christensen et al., 2018)	2322 / 3862 (dep.) 1963 / 3300 (dir.)	60,1% (dep.) 59,9% (dir.)	Ansatte på saksbehandlernivå og over med minst ett års tjenestetid (randomisert utvalg i direktoratene, hver tredje ansatt)	Andel gyldige svar faller systematisk utover spørreskjemaet og synker til cirka 60% for spørsmål på slutten av skjemaet (Bjurstrøm, 2017).
2017	Calibrating Public Accountability Schillemans et al. (2021)	85 / 168	50,6%	Direktører i direktorater og tilsyn	Internasjonalt sammenlignende studie i 7 land.
2018	Statsansatteundersøkelsen (tidligere medarbeiderundersøkelse, runde 5) (DFØ, 2021)	5232 / (informasjon mangler)	64%	Ansatte i det statlige tariffområdet (med noen unntak) og toppledere i statens lederlønnssystem	DFØ (2022) inneholder en mer utførlig beskrivelse av metode for utvalg og utsending (se nedenfor).
2019	Forskning i politikk og forvaltning undersøkelsen (Thune et al., 2021)	1609 / 6035	26,7%	Personer som minst en gang i løpet av de 12 siste månedene hadde konsultert forskning som en del av jobben i 14 departementer og 8 andre statlige organisasjoner	Intervjuer med eksperter i forvaltningen i forbindelse med utforming av spørreskjemaet og gjennomføring av pilotundersøkelse; forskerne hadde tilgang til ansattes e-post adresser.

År	Navn på undersøkelse eller prosjekt	Respondenter / populasjon	Svarprosent	Målgruppe	Kommentarer
2021	Norsk Forvaltningspanel (runde 1) (Skjervheim et al., 2021)	2279 / 22968 (hele populasjon, se kommentar)	9,9%	Ansatte i sentraladministrasjonen (departementer, direktorater og tilsyn)	Det ble sendt ut individuelle e-poster til under halvparten av populasjonen, derav svarte cirka 19% på undersøkelsen.
2021	Statsansatteundersøkelsen (tidligere medarbeiderundersøkelse, runde 6) (DFØ, 2022)	4905 / 8292	59,2%	Ansatte i det statlige tariffområdet (med noen unntak) og toppledere i statens lederlønssystem	SSB/Rambøll sendte ut undersøkelsen via e-post, sms og brev; kontaktinformasjon fra kontakt- og reservasjonsregisteret og DFØ (for toppledere).

Tabellen inneholder vitenskapelige undersøkelser og statens egne undersøkelser, og oversikten ble laget på grunnlag av forfatternes kjennskap til forskning på sentralforvaltning i Norge. Vi har kun tatt med undersøkelser som retter seg mot et bredt utvalg av ansatte og tar dermed ikke hensyn til sektorspesifikke undersøkelser. I kolonnen «år» nevnes tidspunkt da datainnsamlingen ble avsluttet.

## Litteratur

- Bjurstrøm, K. H. (2017). *Sentraladministrasjonsundersøkelsen 2016 – analyse av missing*. Notat, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., & Trondal, J. (2018). *Sentralforvaltningen: stabilitet og endring gjennom 40 år*. Universitetsforlaget.
- DFØ. (2021, 26.04.2021). *Statsansatteundersøkelsen 2018*. Retrieved 22.04.2022 from <https://dfo.no/rapporter-og-statistikk/undersokelser/statsansatteundersokelsen-2018>
- DFØ. (2022). *Statsansatteundersøkelsen 2021. Methodenotat*. DFØ. [https://dfo.no/sites/default/files/2022-03/Statsansatteunders%C3%B8kelsen%202021\\_metodenotat.pdf](https://dfo.no/sites/default/files/2022-03/Statsansatteunders%C3%B8kelsen%202021_metodenotat.pdf)
- Difi. (2013). *Medarbeiderundersøkelse i staten 2013*. Difi rapport 2013:8.
- Difi. (2016). *Medarbeiderundersøkelsen i staten 2016*. Difi-rapport 2016:2.
- Karlsen, R., Kolltveit, K., Schillemans, T., & Thorbjørnsrud, K. (2020). Media and Bureaucracy: Investigating Media Awareness Amongst Civil Servants. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 24(3), 53-72.
- Schillemans, T., Overman, S., Fawcett, P., Flinders, M., Fredriksson, M., Laegreid, P., Maggetti, M., Papadopoulos, Y., Rubecksen, K., Rykkja, L. H., Salomonsen, H. H., Smullen, A., & Wood, M. (2021). Understanding Felt Accountability. *Governance*, 34(3), 893-916. <https://doi.org/10.1111/gove.12547>
- Skjervheim, Ø., Eikrem, A., Bjørnebekk, O., & Wettergreen, J. (2021). *Norwegian Panel of Public Administrators 2021, First Wave, Methodology report* Ideas2evidence. [https://www.uib.no/sites/w3.uib.no/files/attachments/nfp\\_documentation\\_report\\_wave\\_1.pdf](https://www.uib.no/sites/w3.uib.no/files/attachments/nfp_documentation_report_wave_1.pdf)
- Thune, T., Simensen, E., & Gulbrandsen, M. (2021). *Forskning i politikk og forvaltning. Resultater av en spørreundersøkelse blant ansatte i staten*. Oslo Institute for Research on Impact of Science (OSIRIS), Senter for innovasjon, kultur og teknologi, Universitetet i Oslo.
- Van de Walle, S., Hammerschmid, G., Oprisor, A., & Štimac, V. (2016). Comparative research in public administration and the contribution of the COCOPS Top Executive Survey. In G. Hammerschmid, R. Andrews, P. Bezes, & S. Van de Walle (Eds.), *Public administration reforms in Europe: the view from the top* (pp. 12-25). Edward Elgar.