

OSLOMET

BY OG REGIONSFORSKNINGSINSTITUTTET
NIBR

~~7000~~
~~7000~~
~~7000~~

~~NIBR~~

~~OSLO~~

STORBYUNIVERSITETET
BY- OG REGIONFORSKNINGSINSTITUTTET NIBR

Tittel: Evaluering av tidligere runder av Organisasjonsdatabasen

Forfatter: Leif Kårtvedt og Kristian Tvedt

NIBR-notat: 2024:106

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-8309-431-2 (PDF)

Prosjektnummer: 203346

Prosjektnavn: Innsamling av data til Kommunal- og distriktsdepartementets organisasjonsdatabase

Oppdragsgiver: Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD)

Prosjektleder: Sveinung Legard

Referat: Dette evalueringsnotatet gir en gjennomgang av tidligere datainnsamlingsrunder til Organisasjonsdatabasen. Databasen kartlegger sentrale trekk ved kommunal og fylkeskommunal styring og organisering, og datainnsamling skjer etter hvert lokalvalg på bestilling fra Kommunal- og distriktsdepartementet. Denne evalueringen kartlegger styrker og svakheter ved spørreundersøkelsen og datamaterialet, spesielt med hensyn til forrige runde i 2020/2021, og identifiserer endringsmuligheter for gjennomføring av runden som ble gjennomført i 2024.

Sammendrag: Norsk

Dato: Desember 2024

Antall sider: 46

Utgiver: By- og regionforskningsinstituttet NIBR
OsloMet – storbyuniversitetet
Postboks 4 St. Olavs plass
0130 OSLO
Telefon: (+47) 67 23 50 00
E-post: post-nibr@oslomet.no

Vår hjemmeside: <http://www.oslomet.no/nibr>

Forord

Hvert fjerde år benytter Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) et forskningsmiljø for å samle inn data om hvordan fylkene og kommunene organiserer seg. By- og regionforskningsinstituttet (NIBR) har gjennomført datainnsamlingen for 2024, og kartlagt utviklingen i kommune-Norge når det gjelder politisk og administrativ organisering, lokaldemokratiltak og oppgaveløsning.

Prosjektperioden har pågått fra 1. november 2023 til 31. desember 2024 og bestått av følgende:

- Å gjennomføre en spørreundersøkelse om kommunal organisering i perioden 2019-2023 blant alle landets kommuner og fylkeskommuner.
- Koble dataene til tidligere undersøkelser og gjøre dataene tilgjengelige for allmenheten.
- Oppdatere databasen med en rekke sammensatte mål (indekser) som er egnet for å visualisere utvikling over tid.
- Presentere hovedfunn på en interaktiv nettside og i en rapport.

Dette evalueringsnotatet er en del av prosjektet, og var en sentral del av forarbeidet med å utforme et nytt spørreskjema for 2024. Leif Kårtvedt og Kristian Tvedt har skrevet notatet. Prosjektleder har vært Sveinung Legard og øvrige prosjektmedlemmer har vært Lars Chr. Monkerud og Ole Andreas Danielsen (alle NIBR). Katrine A. Ziesler fra Arbeidsforskningsinstituttet har stått for utforming av en nettside for organisasjonsdatabasen. I tillegg til disse har Sissel Hovik og Åge Johnsen fra Handelshøyskolen ved OsloMet og Yuri Kasahara fra NIBR vært med i prosjektet som kvalitetssikrere.

Prosjektet hatt en bredt sammensatt referansegruppe som har kommet med verdifulle innspill til dette evalueringsnotatet. Medlemmene av referansegruppen har vært Dag Ingvar Jacobsen (Universitetet i Agder), Sigrid Stokstad (Universitetet i Oslo), Cristian Wittrock (AFI/OsloMet), Jan Erling Klausen (Universitetet i Oslo), Kjell E. Værnor (AgendaKaupang), Håvard E. Moe (KSkonsulent), Lise Spikkeland (KS), Christer B. Gulbrandsen (Asker kommune), Anne Kathrine Fossum (Statsforvalteren i Innlandet) og Rune Tokle (NKRF).

Som en del av prosjektet har NIBR også publisert en rapport med oppsummering av hovedfunn, og laget nettsiden www.organisasjonsdatabasen.no.

Oslo, desember 2024

Berit Nordahl
Forskningssjef

Innhold

Forord.....	1
Innhold.....	2
Tabelliste.....	3
Sammendrag.....	4
1 Innledning.....	5
1.1 Problemstillingen.....	5
1.2 Struktur	7
2 Evalueringskriterier.....	8
2.1 Evalueringskriterier og temaer for evalueringen	8
2.2 Undersøkelsens omfang	10
2.3 Bruk av Organisasjonsdatabasen	11
3 Politisk organisering	16
3.1 Endringer i spørreskjemaet 2016–2020	16
3.2 Svarprosent og tidsserier	18
3.3 Konklusjon	19
4 Administrativ organisering	20
4.1 Endringer i spørreskjemaet 2016–2020	20
4.2 Svarprosent og tidsserier	22
4.3 Konklusjon	23
5 Informasjon, kommunikasjon og demokratiltak.....	24
5.1 Endringer i spørreskjemaet 2016–2020	24
5.2 Svarprosent og tidsserier	25
5.3 Konklusjon	26
6 Konkurransesekspnering og bruk av markedsmekanismer	27
6.1 Endringer i spørreskjemaet 2016–2020	27
6.2 Svarprosent og tidsserier	27
6.3 Konklusjon	29
7 Samlet inntrykk og diskusjon: Styrker og svakheter	30
7.2 Organisasjonsdatabasen 2024 – plass til mer eller på tide å kutte ned?.....	32
7.3 Konklusjon	40
Referanseliste	41
Vedlegg 1: Oversikt over de fagfelleverderte arbeidene som er gjennomgått per årgang	43

Tabelliste

Tabell 1: Omfanget av spørreundersøkelsen til kommunene i 2016 og 2020.....	11
Tabell 2: Referanser til ODB-rapporter i forskningslitteraturen over 7 tidsintervaller.	12
Tabell 3: Publikasjoner med data fra ODB*, sortert på årgang og tema.....	13
Tabell 4: Endringer i ODB i forrige runde på spørsmålsnivå.....	16
Tabell 5: Tidsserier innen politisk organisering som er del av tidsseriedatasett (Sikt 2023).....	18
Tabell 6: Endringer i ODB i forrige runde på spørsmålsnivå.....	21
Tabell 7: Tidsserier innen politisk organisering som er del av tidsseriedatasett (Sikt 2023).....	22
Tabell 8: Omstrukturering av informasjon i denne kategorien.....	24
Tabell 9: Endringer i ODB i forrige runde på spørsmålsnivå.....	24
Tabell 10: Tidsserier innen politisk organisering som er del av tidsseriedatasett (Sikt 2023).....	26
Tabell 11: Endringer i ODB i forrige runde på spørsmålsnivå.....	27
Tabell 12: Tidsserier innen politisk organisering som er del av tidsseriedatasett (Sikt 2023).....	28

Sammendrag

Dette evalueringsnotatet gir en gjennomgang av tidligere datainnsamlingsrunder til Organisasjonsdatabasen. Databasen kartlegger sentrale trekk ved kommunal og fylkeskommunal styring og organisering, og datainnsamling skjer etter hvert lokalvalg på bestilling fra Kommunal- og distriktsdepartementet. Denne evalueringen kartlegger styrker og svakheter ved spørreundersøkelsen og datamaterialet, spesielt med hensyn til forrige runde i 2020/2021, og identifiserer endringsmuligheter for gjennomføring av runden som ble gjennomført i 2024.

Notatet ble gjort som et forarbeid til utarbeidelse av spørreskjemaet for datainnsamlingen i 2024. Mange av anbefalingene ble fulgt i revisjonen av spørreskjemaet, men ikke alle. For en nøyaktig sammenlikning av hvilke spørsmål som kom og ikke kom med i 2024, og hvilke som evt. ble omformulert noe, må en konsultere spørreskjemaet som er vedlagt rapporten fra 2024 eller kodebok og datafil som er lastet opp i Surveybanken hos SIKT.

1 Innledning

Kommunal- og distriktsdepartementets (KDD) database om kommunal og fylkeskommunal organisering, eller organisasjonsdatabasen (ODB), ble for første gang samlet inn i 1996. Siden den gang har ODB blitt gjennomført seks ganger, én gang for hver kommunestyre- og fylkestingsperiode (Johnsen, 1996; Gravdahl og Hagen, 1997; Vabo og Stigen, 2000; Hovik og Stigen 2004, 2008; Blåka, Tjerbo og Zeiner, 2012; Monkerud m.fl., 2016; Jones m.fl., 2021). Undersøkelsen i 2024 vil være den niende gangen undersøkelsen gjennomføres, noe som vil si at ODB allerede utgjør en omfattende database med informasjon om sentrale aspekter ved kommunal- og fylkeskommunal organisering fra midten av 1990-tallet og frem til i dag. Som et ledd i gjennomføringen av ODB 2024 har vi i dette notatet evaluert tidligere datainnsamlinger. Evalueringen er en viktig del av revisjons- og forbedringsarbeidet i forbindelse med 2024-undersøkelsen.

Formålet med evalueringen har vært identifisere styrker og svakheter ved tidligere gjennomføringer og datakvalitet. Fordi tidligere datainnsamlinger også ble evaluert i forbindelse med 2020-undersøkelsen, så har vi i denne evalueringen lagt særlig vekt på de endringene som ble gjort i forbindelse med ODB 2020. Det gjelder ikke minst med tanke på kvaliteten på de eksisterende tidsseriene, som vi mener er en sterkt underutnyttet kvalitet ved ODB. Data som spenner over en lengre tidsperiode gir muligheter til å se på viktige utviklingstrekk i kommunenes organisering. Dersom man kobler data fra ODB på andre datasett på kommunenivå er det også mulig å undersøke forklaringer på, og etterspore mulige konsekvenser av, ulik organisering på et gitt tidspunkt eller utviklingen i organisasjonsformer over tid. En database som ODB vil nødvendigvis måtte tilpasses nye utviklingstrekk samtidig som det er viktig at nye datainnsamlinger så langt det lar seg gjøre tar hensyn til behovet for å sikre longitudinelle data av høy kvalitet. Et sentralt spørsmål i så måte er hvilke tidsserier som er aktuelle å videreføre, og eventuelt hvilke nye temaer og spørsmål som bør legges til i 2024, herunder om spørsmål som tidligere har vært med i skjemaet bør tas inn i undersøkelsen igjen, eventuelt i revidert form.

1.1 Problemstillingen

Den overordnede problemstillingen vi skal svare på i denne evalueringen er følgende: Hva er styrker og svakheter ved tidligere spørreskjema, data og hvordan datainnsamlingen har vært gjennomført?

Helt overordnet for vår evaluering er spørsmålet om hvorvidt en har nådd en grense for omfanget av spørreskjemaet og detaljeringsgraden i de spørsmålene som stilles, eller om det er rom for flere spørsmål. Helt konkret handler det om avveiningen mellom fornyelse av spørreskjemaet og bevaring av tidsserier. Å beholde tidsserier er et hensyn som bør veie tungt, samtidig bør det være rom for å vurdere om alle enkeltspørsmål fortsatt er relevante å spørre om i 2024.

Fordi organisasjonsdatabasen inneholder så mange variabler, må en evaluering slik som denne begrenses til en vurdering av de mest sentrale aspektene. Først og fremst skal spørreskjemaet til ODB vurderes som helhet, med et særlig fokus på gjennomføringen av 2020/2021-runden. Disse endringene er ikke evaluert tidligere og kan enten bidra til styrking eller svekkelse av undersøkelsesopplegget. Det gjelder særlig endringer i spørsmål, både de nye spørsmålene og endret ordlyd/struktur i eldre spørsmål. En viktig del av evalueringen vil omhandle temanivået, altså de fire tematiske bolkene politisk organisering; administrativ organisering; informasjon, kommunikasjon og demokratiltak; og konkurranseeksponering og

bruk av markedsmekanismer. Dette handler både om omfanget per tema og hvorvidt spørsmålene som stilles i hver del fortsatt er relevante å spørre om. I statusrapporten fra forrige runde av ODB, gjennomført av ideas2evidence (Ryssevik og Jones, 2020) er de overordnede spørsmålene i hver del klassifisert som «gode», «middels gode» og «mindre gode» med tanke på deres verdi som tidsserier. Som ideas2evidence påpeker, er antallet spørsmål misvisende for omfanget på selve undersøkelsen da hvert spørsmål både kan ha filterspørsmål og et tosifret antall svaralternativer/indikatorer. Derfor er ikke antall spørsmål direkte korrelert med svarbelastningen til respondentene. Samtidig er mange spørsmål matrise/multigridd-spørsmål med samme batteri av svaralternativer. I prinsippet kan dette lette byrden med å fylle ut skjemaet, ettersom mengden ny informasjon er begrenset. Samtidig vil det oppleves svært repetitivt dersom denne løsningen brukes mye, og dette hever terskelen for å oppnå tilfredsstillende svar fra så mange kommuner som mulig. Likevel må det i tillegg vurderes om den som fyller ut skjemaet har kunnskapen som kreves for å svare utfyllende, eller om det krever merarbeid for å innhente informasjonen.

Selve organisasjonsdatabasen er tilgjengelig hos Sikt. Alle indikatorene som om ble videreført i 2020-undersøkelsen danner grunnlaget for et datasett med tidsserier. Det gjelder også indikatorer som har blitt flyttet mellom spørsmål. På grunn av slike endringer i spørsmålsformulering og indikatorer over tid er det en betydelig jobb å dokumentere tidsserieverdien for hele omfanget av indikatorer i ODB. Eksisterende evalueringer dokumenterer og klassifiserer derfor tidsserier primært på spørsmålsnivå og i mindre grad på indikatornivå (Ryssevik og Jones, 2020; Jones m.fl., 2021). Sistnevnte er en betydelig jobb, men kanskje også den viktigste for å si noe om den faktiske tidsserieverdien som ligger i organisasjonsdatabasen som helhet. I denne evalueringen bygger vi videre på det arbeidet som ble gjort i forbindelse med forrige runde. Evalueringen tar utgangspunkt i kommuneundersøkelsen, som er den mest omfattende i omfang, og hvor verdien av tidsserier sannsynligvis er størst. Selv om fylkesundersøkelsen i utgangspunktet er mindre omfattende så vil de aller fleste vurderingene for kommuneundersøkelsen være aktuelle å diskutere også i forbindelse med fylkesundersøkelsen. Et unntak er diskusjonen om tidsserier for fylkesutvalget, som per i dag ikke finnes hos Sikt.

Våre overordnede anbefalinger kan oppsummeres i de følgende fem punktene:

- Hovedsakelig bør spørreskjemaet forbli relativt intakt. Vi åpner kun for mindre endringer av hensyn til å bevare tidsserier, og fordi informasjonen som samles inn gjennom ODB er unik og av høy relevans.
- Vi foreslår å kutte noen spørsmål fra 2020-undersøkelsen da de fremstår som lite relevante og derfor hovedsakelig bidrar til å øke undersøkelsens omfang. Vi foreslår også å kutte enkelte svaralternativer fra gamle spørsmål med lav svarprosent. Disse fremstår som lite relevante og bidrar hovedsakelig til å øke omfanget i undersøkelsen unødvendig. Disse er detaljert i de kategorivise gjennomgangene i kapitlene 3–6.
- Vi foreslår også enkelte omformuleringer og nye spørsmål om innbyggermedvirkning og informasjonstiltak.
- Når det gjelder den praktiske gjennomføringen, bør spørreskjemaet splittes i moduler og fordeles til flere personer som kan svare ut hver av de fire kategoriene. Frafallsanalysen indikerer at dette grepet fungerte bra i forrige runde, og det store omfanget av enkelte kategorier gjør det nødvendig med en arbeidsfordeling.
- Mer overordnet vil vi åpne for en diskusjon om hvilket omfang og detaljeringsgrad ODB skal ha. I den forbindelse er det verdt å vurdere om spørsmålene om kommunal

utvalgsorganisering og kommunal tjenesteyting trenger å være så detaljerte som de er i dag for å beholde sin relevans. Reduksjon i detaljeringsgraden kan være et positivt tiltak for å redusere undersøkelsens omfang og for å redusere potensialet for frafall.

- Vi mener det bør vurderes om det er plass og/eller gode grunner til å legge til spørsmål om administrativ kapasitet. Dette mener vi er en avveining mellom undersøkelsens omfang og fornyelse (og potensielt fornyet relevans) av organisasjonsdatabasen.

1.2 Struktur

Undersøkelsen er delt inn i syv kapitler, inkludert denne introduksjonen. Kapittel 2 presenterer evalueringskriterier som ligger til grunn for evalueringen og gir videre en redegjørelse for omfanget av organisasjonsdatabasen, samt tidligere bruk av ODB i (forsknings)litteraturen. Avslutningsvis skisserer kapitlet et forslått tiltak for å øke anvendelsesområdet og relevansen til ODB – nemlig gjennom konstruksjonen av indekser og mer sammensatte mål. De fire påfølgende kapitlene går nærmere inn på de tematiske kategoriene som ODB dekker: politisk organisering (kapittel 3), administrativ organisering (kapittel 4), informasjon, kommunikasjon og demokratiltak (kapittel 5) og konkurranseeksponering og bruk av markedsmekanismer (kapittel 6). I disse kapitlene fremhever vi hvilke endringer som er gjort, og foreslår mulige endringer for 2024-undersøkelsen. I kapittel 7 drøfter vi styrker og svakheter ved organisasjonsdatabasen slik den foreligger i dag. Diskusjonen tar utgangspunkt i funnene i de foregående kapitlene. Fordi evalueringen inngår som et ledd i utformingen av nytt spørreskjema for 2024 skisserer vi til slutt noen prinsipielle avveininger i diskusjonen om den videre utformingen av ODB. Avveiningen mellom omfang og fornyelse er helt sentral i denne diskusjonen. Vi avslutter evalueringen med en kort konklusjon som oppsummerer våre hovedfunn.

2 Evalueringskriterier

I dette kapittelet går vi nærmere inn på hvilke evalueringskriterier vi har lagt til grunn for evalueringen av tidligere datainnsamlinger. De overordnede spørsmålene i ODB ble i forbindelse med 2020-undersøkelsen klassifisert basert på en tredeling, som god/middels/mindre god (Ryssevik og Jones, 2020, s. 10). Det finnes mindre dokumentasjon og informasjon om de vurderingene som ble gjort med hensyn til enkeltindikatorer i databasen. Det ville vært en fordel å videreføre disse vurderingene om mulig, men i mangel av mer detaljert dokumentasjon vil ikke dette være mulig i denne runden.

I det følgende vil vi først gjennomgå evalueringskriteriene. Deretter vil vi kort beskrive omfanget av de forrige rundene av ODB. Avslutningsvis omtaler kapittelet hvordan eksisterende årganger av ODB er brukt, samt diskuterer et konkret tiltak for å øke bruken og relevansen av ODB fremover.

2.1 Evalueringskriterier og temaer for evalueringen

I denne delen av notatet redegjør vi for kriteriene vi har lagt til grunn for evalueringen av tidligere datainnsamlinger i KDDs organisasjonsdatabase. Det er fire hovedtemaer, eller kriterier, som er evaluert. Disse kriteriene er (1) undersøkelsens omfang; (2) kvaliteten på eksisterende tidsserier; (3) den praktiske gjennomføringen av datainnsamlingen; og (4) relevans. Som vi kommer tilbake til under, så handler relevansvurderingen hovedsakelig om den substansielle nytten av data som hentes inn gjennom organisasjonsdatabasen.

Evalueringen vår tar utgangspunkt i arbeidet gjort i forbindelse med forrige runde av ODB, som ble gjennomført av *ideas2evidence* (Ryssevik og Jones, 2020; Jones m.fl., 2021). En særlig viktig del av 2020-årgangen var ikke minst å fremskaffe kunnskap om kvaliteten på tidsseriene. Det ble i den forbindelse laget et samlet datasett som inneholdt tidsseriene som ble videreført i 2020-undersøkelsen. Kriteriene som ble lagt til grunn er svarprosent, konsistent spørsmålsformulering over tid, samt antall datapunkter (Ryssevik og Jones, 2020, s. 10). Alle tre momentene er viktige for å vurdere tidsserieverdien, men det er også andre momenter som bør inngå i en mer helhetlig evaluering av datamaterialet som finnes i organisasjonsdatabasen. Vi vil i det følgende gå gjennom hver av de fire kriteriene og momentene som inngår i vurderingen av det enkelte kriteriet.

2.1.1 Undersøkelsens omfang

Spørreundersøkelsens omfang ble også vurdert i forbindelse med 2020-årgangen. Siden 2004 har spørreundersøkelsen vært organisert i de samme fire temaene. Momentene som inngår i vurderingen av undersøkelsens omfang handler primært om *omfanget av spørsmål og indikatorer* i undersøkelsen. Begge gir et uttrykk for svarbyrden for kommunene og fylkeskommunene som skal besvare undersøkelsen. Fordi alle fylkeskommuner svarte på hele eller deler av undersøkelsen i 2020/2021, og spørreskjemaet til fylkeskommunene er mindre omfattende, vil denne evalueringen primært ta for seg kommunedelen av undersøkelsen. Omfanget vil både beskrives i absolutte termer og komparativt for de to siste rundene i 2016 og 2020/2021. Derfor er det nødvendig med en gjennomgang av endringer som er gjort i siste runde av undersøkelsen. I tillegg vil vi gjøre en *fracfallsanalyse*, og foreslå endringer der svarmønsteret indikerer at spørsmål/indikatorer underutnyttes, kan omformuleres eller på andre måter forbedres og forenkles slik at svarbyrden reduseres og undersøkelsen blir mer treffsikker.

Ettersom respondentene svarer på separate kategorier i i2es digitale survey-løsning, er frafallsanalysene kategoridelt i denne evalueringen. Selve analysen av svarmønstre er todelt. Hvilke kommuner som har svart på hver kategori kan leses av dokumentasjonen, både for å svare ut absolutt antall enheter det eksisterer data for, og identifisere disse med kommunenummer. Frafall kan derimot beregnes av dataene direkte, og forstås som kommuner som begynner å svare på kategorien, men ikke fullfører eller hopper over spørsmål. Det siste indikerer i så fall utfordringer ved spørreskjemaet, mens det første – kommuner som ikke deltar – kan tyde på andre systematiske utfordringer, som at de mangler kapasitet, kunnskap eller ikke ser verdien av å kartlegges i ODB. Om kommuner ikke deltar, kan det bøtes på med purringer og anmodninger fra KDD.

2.1.2 Tidsserier

En av styrkene til det eksisterende datamaterialet er at det er en kilde til ubrutte tidsserier. Momentene som inngår i denne vurderingen er kommunenes *svarprosent* på spørsmål/indikatorer og *lengden* på tidsseriene (antall datapunkter). Det er flere kontekstuelle endringer som begrenser mulighetene for å evaluere tidsserier. For det første er det kun variabler i tidsseriedatasettet som evalueres (Sikt 2023). Tidsseriedatasettet inkluderer bare variabler som ble videreført i 2020-undersøkelsen. På grunn av endringer i kommunestruktur over tid, spesielt mht. kommunesammenslåingene i 2020, vil det være svært mange enheter som ikke lenger eksisterer. Derfor beregnes det kun frafall/tidsseriekvalitet for kommuner som er *uberørt av kommunesammenslåing*. Samtidig er det omtrent 80% av kommunene som deltar i hver runde av ODB; dette begrenser tidsseriene ytterligere. Til slutt vil *endringer i spørsmålsformuleringer* begrense tidsseriens konsistens, og særlig ny kommunelov fra 2020 har gjort det nødvendig å endre en rekke spørsmål.

2.1.3 Praktisk gjennomføring

Som nevnt er spørreskjemaet svært stort. Dette har konsekvenser for den praktiske gjennomføringen av datainnsamlingen. Momentene som inngår i denne delen av vurderingen er *organiseringen av skjema/utsendelse* og *detaljeringsgraden* i spørsmålene. Flere grep er gjort i siste runde av ODB (2020/2021). For det første ble spørreundersøkelsen organisert i separate moduler, som ble sendt ut til separate ansatte i kommunene som kunne svare ut sin del. Dette var vellykket, ettersom svært mange kommuner har fullført modulene de startet på. I tillegg var feltperioden i siste runde gjennomført i to faser (Jones m.fl. 2021), hvorav den siste fasen kartla sammenslåtte kommuner og ble gjennomført ett år etter fase 1. Kommuner som skulle sammenslås fra 1. januar 2020 ble ikke fanget opp før sammenslåing. Det er 343 kommuner som har deltatt i siste runde, både nye og gamle enheter. I første runde, som løp fra januar–desember 2020, ble undersøkelsen sendt ut til 313 kommuner som ikke skulle sammenslås, hvorav 247 svarte på hele eller deler av undersøkelsen (Ryssevik og Jones 2020, s. 16; Jones m.fl. 2021, s. 9). 43 kommuner som var nylig sammenslåtte fikk tilsendt spørreskjemaet i andre fase.

2.1.4 Relevans

Kriteriet relevans handler først og fremst om data som innhentes gjennom ODB er substansielt interessant. Vurderingene for denne delen av evalueringen er derfor primært kvalitative, og de tar derfor ikke utgangspunkt i kvantitative indikatorer som for eksempel omfang. At data er *substansielt interessant* er det første momentet som inngår i

relevansvurderingen. At noe er av substansielt interessant betyr først og fremst at informasjonen som fremskaffes er egnet til å fortelle oss noe interessant eller sentralt om kommunal og fylkeskommunal organisering. Om ikke informasjonen er det så er den også langt mindre aktuell som styringsinformasjon for offentlige organisasjoner, til bruk i undervisning på høyskoler og universitetet, og til bruk i forskning. Fordi hensynet om å opprettholde tidsserier veier svært tungt kan en se for seg at informasjon som over tid har mistet sin relevans likevel er beholdt i undersøkelsen. Dette ville for eksempel vært tilfellet dersom undersøkelsen fortsatt inneholdt spørsmål om kommunen tar i bruk internett – noe som var langt mer interessant på begynnelsen på 2000-tallet enn det er i dag. Omfanget av utdaterte spørsmål er sannsynligvis svært begrenset, ikke minst fordi undersøkelsen revideres hvert 4. år. Det er likevel et poeng å forsikre seg om at all informasjonen som hentes inn faktisk (ennå) sier noe interessant om kommunal virksomhet. Det andre momentet som inngår i vurderingen av relevans er derfor om informasjonen er *aktuell og ikke udatert*, og det tredje *om informasjonen kan innhentes gjennom andre kilder* ('duplisering'). Videre er momenter som *anvendbarhet og tilgjengelighet*, herunder antallet siteringer og faktisk bruk av data, viktige momenter. Et nytt moment i forbindelse med denne evalueringen er også hvorvidt hver av bolkene inneholder data som er *egnet for konstruksjon av indekser*. Tidligere undersøkelsen har i svært stor grad redegjort for enkelttrekk ved (fylkes)kommunene, mens det sannsynligvis er langt mer interessant å forsøke og se indikatorene som uttrykk for noe mer overordnet (se for eksempel Aars, 2012 om bruken av demokratiltak). Det vil for eksempel være mer interessant å si noe om i hvilken grad kommunene bruker markedsliberaliserende virkemidler generelt, ikke bare om de har benytter seg av offentlig-privat samarbeid for en enkelt tjeneste. Sagt på annen måte, det er grunn til å vurdere hvilke spørsmål i ODB som er egnet for å lage mer sammensatte mål, ikke minst fordi disse målene er bedre egnet enn enkeltindikatorer til å si noe om de brede trendene i (fylkes)kommunal organisering.

2.2 Undersøkelsens omfang

Fra tidligere runder og tilhørende dokumentasjon ser vi at spørreskjemaet kan oppleves svært krevende og omfattende å fylle ut, og det har tidligere vært nødvendig med mange purrerunder for å få svar fra omkring 80% av kommunene. Et primært formål med denne evalueringen å kartlegge omfanget, organiseringen og rutiner for datainnsamling, for å sikre god representasjon i neste runde av undersøkelsen. Nye tillegg til spørreskjemaet vil også kreve at noe eksisterende tas ut.

Organisasjonsdatabasen har gjennomgått flere endringer over tid, og historiske endringer er beskrevet i detalj i evalueringsnotatet fra forrige runde (Ryssevik og Jones, 2020). Her gis kun en kort oversikt over omfanget av undersøkelsen i de to siste rundene, 2016 og 2020. Omfanget er kartlagt på forskjellige mål: antall spørsmål, indikatorer og unike indikatorer. Med indikatorer menes svaralternativer i multigridd/matrisespørsmål, hvor respondenten kan krysse av flere mulige svar. Med unike indikatorer viser vi her til at batterier gjentas med samme svaralternativer, som på forskjellige vis kan lette eller øke svarbelastningen hos den som fyller ut spørreskjemaet. For eksempel kan respondenten bes om å beskrive hvordan en tjeneste er organisert, med mulighet for å krysse av på 14 forskjellige organiseringsformer. Når hele batteriet av 14 svaralternativer repeteres, forstås dette som 14 nye indikatorer, men regnes som én ny unik indikator. Selv om dette fanger opp graden av repetisjon, er det ikke nødvendigvis en entydig indikasjon på at spørreskjemaet er mindre belastende å fylle ut. Svartretthet hos respondenten kan være vel så stor med høy grad av repetisjon. Høy grad av repetisjon kan i tillegg utgjøre en mulig feilkilde, dersom svartretthet fremkaller manglende

presisjon hos respondenten. Dermed kan sammenfall av mange unike og absolutte indikatorer gi økt svarbelastning.

Tabell 1: Omfanget av spørreundersøkelsen til kommunene i 2016 og 2020.

Kategori	Spørsmål		Indikatorer		Unike indikatorer	
	2016	2020	2016	2020	2016	2020
Politisk organisering	19	29	74	182	50	63
Administrativ organisering	45	33	304	382	101	97
Informasjon, kommunikasjon og demokratiltak	19	15	114	96	82	64
Konkurransesponering og bruk av markedsmekanismer	6	5	73	59	27	20
Totalt	89	82	565	719	260	244

Basert på denne oversikten vurderer vi omfanget av forrige runde som større enn den foregående i 2016. Samtidig har ODB vært ennå mer omfattende i tidligere runder, særlig i 2004 og 2008, da det var over 800 variabler/indikatorer (Ryssevik og Jones 2020, s. 37).

2.3 Bruk av Organisasjonsdatabasen

Siden organisasjonsdatabasen gir en omfattende oversikt over kommunal og fylkeskommunal organisering, og representerer en betydelig byrde for de som svarer på undersøkelsen, bør det ideelt sett være noenlunde samsvar mellom denne byrden for respondentene og gevinsten disse dataene gir. Vi er derfor opptatt av å si noe om hvordan eksisterende data fra organisasjonsdatabasen er brukt. Dersom den brukes hyppig i forvaltning og til forskning, og gir informasjon som ikke finnes andre steder, er dette gode argumenter for at undersøkelsen må forbli relativt omfattende. I tillegg er dataene desto mer verdifulle fordi de samles inn rutinemessig hvert fjerde år, og dette kan gi merverdi dersom utviklingen analyseres over tid. Det er derfor også relevant å undersøke hvorvidt tidsseriedata faktisk er brukt til et slikt formål.

2.3.1 Bruk i forvaltningen

Et av ODBs hovedformål er å tilgjengeliggjøre informasjon om kommunal- og fylkeskommunal organisering som kan brukes til styringsinformasjon for offentlige instanser, inkludert kommunal- og distriksdepartementets (KDD) eget virke, men også i deres dialog ut mot andre departementer og fagorganer. Det er ikke mulig å tallfest denne typen bruk på samme måte som ved bruk til forskning. KDD oppgir imidlertid selv at bruken er betydelig. Informasjonen fra ODB inngår til å redegjøre for tendenser i kommunal- og fylkeskommunal organisering, herunder detaljert informasjon om variasjon i bruken av ulike organisasjonsformer, som også senere kan inngå i beslutningsgrunnlaget i utformingen av ny politikk for kommunesektorene. Dette er ikke minst viktig ved større kontekstuelle endringer for styringen av kommunal sektor, som kommune- og fylkessammenslåinger – og delinger – og ny kommunelov. Et spesielt bruksområde som bør nevnes er KDDs egen lovpleie, hvor ODB gir informasjon om hvilken grad handlingsrommet i kommuneloven benyttes. Til dette formålet trengs det detaljert informasjon, eksempelvis er det relevant informasjon å vite

akkurat hvilken type interkommunalt samarbeid som benyttes, beslutningsmyndighet som gis til kommunale utvalg og så videre.

Det er mindre informasjon om faktisk bruk blant kommunene selv. Vi antar også derfor at det vil være mulig at ODB kan ha et utvidet bruksområde for kommunene. Det gjelder ikke minst som et slags 'benchmarking'-verktøy hvor en kommune kan sammenligne seg med andre kommuner langs noen relevante dimensjoner, for eksempel omfanget av demokrati- og medvirkningstiltak mellom valg. Videre kan ODB være en nyttig kilde til informasjon ved utfyllingen av eierskapsmeldinger. En eierskapsmelding skal i henhold til den nye kommuneloven utarbeides for hver kommunestyreperiode, hvor det gjøres rede for kommunenes selskapsportefølje og faktisk eierskapsforhold.

En annen viktig aktør i kommunesektoren og som bruker data fra ODB er Kommunesektorens organisasjon, KS. Omfanget av bruk er ikke dokumentert, men vi vet at KS etterspør denne typen informasjon.

2.3.2 Siteringer av organisasjonsdatabasen i forskning

Data fra organisasjonsdatabasen har vært tilgjengelig siden 1996. Siden den gang vet vi at ODB har blitt brukt til å dokumentere utviklingstrekk i kommunal og fylkeskommunal organisering. Databasen er også brukt i undervisning, som datamateriale til master- og kandidatoppgaver og ikke minst til forskning. Det er imidlertid lite som tyder på at tidsseriene i ODB er tatt i bruk i noen særlig grad. For å si noe mer håndfast om bruken av ODB fra de ulike årgangene, og over tid, så har vi gått gjennom siteringstallene for hver av ODB-rapportene. Tabell 2 under gir et overblikk over antallet siteringer over tid.

Tabell 2: Referanser til ODB-rapporter i forskningslitteraturen over 7 tidsintervaller.

	Antall siteringer totalt	1996-1999	2000-2003	2004-2007	2008-2011	2012-2015	2016-2019	2020-2023
Johnsen, 1996	11	1	4	2	2	1	0	1
Gravdahl og Hagen, 1997	21	0	6	4	6	5	0	0
Vabo og Stigen, 2000	44		11	15	6	7	1	3
Hovik og Stigen, 2004	156			37	50	38	21	7
Hovik og Stigen, 2008	6*				0	2	3	1
Blåka, Tjerbo og Zeiner, 2012	71					29	34	8
Monkerud m.fl., 2016	37						20	16
Jones m.fl., 2021	6							6

* Jf. fotnote 1 ovenfor fremstår antall siteringer til Hovik og Stigen (2008) kunstig lave. En mulig forklaring kan være at forskningsbidrag benytter 2008-dataene men refererer foregående rapport, som til sammenligning med andre rapporter har et meget høyt antall siteringer.

Konklusjon er at sett under ett indikerer siteringstallene at bruken av ODB i forskningslitteraturen er variabel over tid, samtidig som en stor del av siteringene finner sted i ikke-fagfelleverdret forskningslitteratur, som inkluderer forskningsrapporter så vel som flere master- og kandidatoppgaver. Når vi ser på antall siteringer over et lengre tidsrom, avtar siteringer til tidligere rapporter parallelt med at nye utgaver av datamaterialet blir tilgjengelige. Dette bekrefter inntrykket av at ODB fremdeles primært benyttes som tverrsnittsdata i forskningslitteraturen, enten det nå gjelder analyser av materialet som sådan eller i kombinasjon med andre datakilder.

2.3.3 Bruk i fagfelleverderte arbeid

Selv om siteringstall sier noe om bruken av ODB så betyr ikke nødvendigvis en sitering at data fra organisasjonsdatabasen faktisk er brukt. For å si noe mer håndfast om faktisk bruk av data har vi systematisk gått gjennom fagfelleverderte arbeider (hovedsakelig artikler) som siterer de ulike årgangen av organisasjonsdatabasen. Det vil si at diverse rapporter og masteroppgaver ikke er tatt med. Disse typene arbeid er mindre egnet til å si noe om datakvalitet i forbindelse med bruk i forskning enn det fagfelleverderte arbeider er.

Resultatet er presentert i Tabell 3 under. Ikke uventet er den store overvekten av siteringer av organisasjonsdatabasen kun beskrivelser av enten status for kommunene på et gitt tidspunkt, eller for å dokumentere utviklingstrekk over tid. Bruken av ODB i de fagfelleverderte arbeidene er derfor primært deskriptiv – de sier noe om forskningskonteksten. Det finnes flere eksempler på fagfelleverderte artikler hvor data fra ODB er brukt, men det totale omfanget er begrenset (15 av 53). Det klareste eksempelet på en artikkel som bruker data fra ODB er Reitan med flere (2014), som bruker en rekke ulike variabler hentet fra ulike tematiske bolker i databasen. Det er imidlertid mer vanlig å ta utgangspunkt i data innenfor ett tema – for eksempel til bruk i indekstruksjon. Et eksempel på dette er Winsvold med flere (2023) som bruker data om omfanget av delegeringspraksis til kommunedirektører i norske kommuner. De undersøker om dette har betydning for politisk kontroll. Temaet hvor data fra ODB er hyppigst brukt er konkurranseeksponering, særlig benchmarking og mål- og resultatstyring (nå ikke lenger med i undersøkelsen), men også innbyggermedvirkning og demokratitiltak, samt administrativ organisering er dekket. Data om politisk organisering er minst brukt.

Tabell 3: Publikasjoner med data fra ODB*, sortert på årgang og tema.

Årgang sitert	N	Tema	Anvender data	Anvender ikke data
2000	10	Demokratitiltak (Aars, 2012); Mål- og resultatstyring (Johnsen og Larsen, 2005); benchmarking; mål- og resultatstyring (Askim et al., 2008 – siterer ikke faktisk ODB 2000)	3	7
2004	18	Tjenesteorganisering (Sørensen 2007); markedsretting; mål- og resultatstyring (Johnsen, 2013); benchmarking (Revelli og Tovmo, 2007)	3	15
2008	1	Demokratitiltak/medvirkning; delegering; administrative ledernivåer; utvalg og komiteer (Reitan et al, 2014)	1	0
2012	10	Tjenesteorganisering (Geys og Sørensen 2016); administrative ledernivåer (Hagen et al., 2015)	2	8
2016	12	Tjenesteorganisering, ledernivåer, delegering i administrasjon (Kårtvedt 2024a); delegering til administrasjonssjef (Winsvold et al., 2023); markedsretting, inkl. offentlig-privat samarbeid, konkurranseutsetting; benchmarking (Martinussen et al., 2019); organisering av budsjettprosess (Geys og Sørensen 2020)	4	8

2020	2	Demokratiltak/medvirkning (Christensen og Folkestad 2023); tjenesteorganisering, ledernivåer (Kårtvedt 2024b)	2	0
Totalt	53		15	38

*Arbeidene er identifisert gjennom siteringsfunksjonen i Google Scholar, som lar en se hvilke andre artikler som siterer de ulike årgangene av ODB.

Hvilke fagfelleverderte arbeider som er vurderte fremgår i Vedlegg 1 under.

Et annet funn som bør nevnes er at selv om flere fagfelleverderte studier som siterer organisasjonsdatabasen undersøker aspekter ved kommunal virksomhet som er dekket av ODB. Det er likevel slik at forfatterne ofte velger å hente inn egne data. Det vil si at forfatterne kjenner ODB og i prinsippet kunne brukt data herfra, men likevel velger å la være. Dette gjelder særlig spørsmålene som handler om hvordan tjenester er organisert i bolken om administrativ organisering, som for eksempel; Leiren med flere (2016) om vei- og parkdrift, Klungseth (2014) om vedlikehold av bygninger, Blåka (2017) om brannvesen, Arntsen med flere (2021) om interkommunale samarbeid på helseområdet, Tjerbo og Skinner (2016) om legevakt, men også Hanssen med flere (2008) om IKT/demokratiltak. For utformingen av ODB kan dette bety at det kan være mulig å redusere batteriet om kommunal organisering av tjenester slik at det bare dekker de sentrale tjenestene.

2.3.4 Utvidet bruksområde? Potensialet for indekser og mer sammensatte mål

For første gang vil resultatrapporten for 2024-undersøkelsen inneholde nye, sammensatte mål som fanger opp et oversiktsbilde over kommunal organisering. Tidligere rapporter for ODB bruker stort sett enkeltindikatorer for å dokumentere trender over tid. Alene gir ikke enkeltindikatorene et helhetlig bilde for kommunal virksomhet innenfor et område. Eksempelvis er omfanget av såkalt tonivåmodell informasjon som bare kan dokumenteres nøyaktig dersom man ser ulike indikatorer for administrativ organisering i sammenheng (se Monkerud m.fl. 2016, s. 82). På lik linje med tidligere sluttrapporter for ODB, så konkluderer også Jones med flere (2021, s. 49-52) at antallet kommuner med tonivåmodell fortsatt er fallende. I forskningslitteraturen finnes det eksempler på slike sammensatte mål som baserer seg på data fra ODB, for eksempel bruker Aars (2012) indikatorer om demokratiltak for å si noe om politisk deltakelse mellom valg mer overordnet, mens Winsvold med flere (2023) bruker data om delegering fra kommunestyret til kommunedirektør for å lage to indekser om henholdsvis kort- og langsiktig delegering.

Derfor vil 2024-rapporten beskrive konstruksjon av tilsvarende indekser som benyttes i rapporteringen. Siden slike sammensatte mål er et nytt element i rapporten bør det også inngå i diskusjonen om hvordan skjemaet utformes. Det bør med andre ord tas høyde for om spørreskjemaet slik det i dag er utformet egner seg til indekskonstruksjon, og hvis ikke, om det bør justeres. I det følgende vil vi gjøre en kort redegjørelse for hvilke deler av ODB som vi anser som aktuelle for et slikt formål. Dette handler både om kvaliteten på data, men også om relevans – særlig med tanke på bruk i forskning.

Hovedargumentet vårt er at indekser og aggregerte mål kan si noe mer substansielt om kommunal virksomhet enn det enkeltindikatorer gjør. Et eksempel er hvordan variasjoner i en aggregert «demokrati-score», slik Aars (2012) skisserer, henger sammen med ulike økonomiske, demografiske og/eller politisk-administrative karakteristika ved kommunene.

For forvaltning, media og kommunene som inngår i materialet utgjør slike sammensatte mål et intuitivt og interessant referansepunkt for å belyse og forstå overordnede utviklingstrekk i kommunal og fylkeskommunal organisering. I den forbindelse er en styrke i ODB at undersøkelsen har dekket de samme fire temaene innenfor kommunal organisering over lang tid. Det betyr at der tidsseriekvaliteten er god så kan det være et potensiale til å konstruere indekser som kan si noe substansielt om utviklingen i det lokale selvstyret over tid. Under vil vi kort skissere noen temaer som vi mener er egnet for indekskonstruksjon og som allerede inngår i spørreundersøkelsen.

Temaet om informasjon, kommunikasjon og demokratiltak mener vi er svært egnet til indekskonstruksjon, og flere spørsmål i kategorien har allerede vært med i ODB i lang tid (se Aars, 2012). Delen om delegering er også egnet for indekskonstruksjon, det gjelder for hvert enkelt administrativt nivå (kommunedirektør, etasjer, leder for enkelttjenester) eller som et samlet uttrykk for delegeringspraksis. I 2020-årgangen ble imidlertid antallet indikatorer redusert fra 7/8 til 4, men de gjenstående indikatorene sier fortsatt noen om delegeringen av myndighet innen henholdsvis økonomiske spørsmål, organisatoriske spørsmål og personalforvaltning (HR). *Myndiggjøring av ledere*, eller «lederautonomi», er et klassisk tema i forvaltningsforskning, men som kan ha svært ulike konsekvenser for organisasjonen som helhet (Overman, 2016). Utover disse temaene som allerede er brukt til å konstruere mer sammensatte mål er batteriene om utvalgsorganisering – både omfang og sammensetning – samt hvordan kommune organiserer tjenesteytingen sin, egnet til å si noe overordnet om faktisk *organisasjonsstruktur*. Sistnevnte er også egnet til å si noe om både omfang av ulike trender innen kommunal tjenesteyting. Over tid har måtene (fylkes)kommuner leverer tjenester på blitt mer sammensatt, det inkluderer utbredelsen av interkommunalt samarbeid (*delt eierskap*), kjøp fra det private markedet, og dersom sett i sammenheng er egnet til å si noe om *oppsplittingen av kommunal tjenesteproduksjon* som helhet. Indikatorene om utvalg og tjenesteorganisering, selv om disse har variert litt i ulike årganger av ODB, har den fordelen at det spørres etter de samme tingene for alle de ulike utvalgene/tjenestene. Disse er derfor direkte sammenlignbare. Et sentralt element i indekskonstruksjon er nettopp at de samme svaralternativene og indikatorene bør dekkes på tvers av spørsmål og ha den samme skalaen. I noen tilfeller kan det derfor være grunn til å vurdere om skalaer og svaralternativer bør tilpasses slik at flere spørsmål kan inngå i den samme indeksen. Et eksempel på dette er temaet om konkurranseeksponering, hvor alle de overordnede spørsmålene potensielt kan inngå indeks for *markedsliberalisering*. Per i dag dekker de fem spørsmålene i denne tematiske bolken litt ulike tjenesteområder. Siden det for en rekke av disse tjenestene har svært lav bruk av de ulike virkemidlene som for eksempel offentlig-privat samarbeid (OPS) eller stykkprisfinansiering, kan det vurderes om alle spørsmålene bør ha de samme tjenestene. Dette vil også gjøre spørreskjemaet mindre omfattende for (fylkes)kommunene å fylle ut.

3 Politisk organisering

I denne kategorien kartlegges aspekter ved kommunenes politiske organisering, som antall saker, representanter og møtevirksomhet i kommunestyret, formannskap/kommuneråd, utvalg og kommunedelsutvalg. Det kartlegges også hvilke organer som innstiller saker til kommunestyret, og organisering av årsbudsjettprosessen. Av de fire eksisterende kategoriene i ODB har denne nest flest indikatorer (182), og omtrent like mange unike indikatorer (63) som kategorien om informasjons- og kommunikasjonstiltak (64). Av totalt 29 spørsmål i kategorien inngår 12 i tidsserier.

3.1 Endringer i spørreskjemaet 2016–2020

3.1.1 Endring i 2020

Det er gjort en endring i spørsmål om kommunedelsutvalg (se polorg_q16). Det er lagt til nye kategorier, men detaljeringsnivået er redusert: Det bes ikke lenger om informasjon om hvilken sektor/felt kommunedelsutvalgene gir innspill til. Tidligere omfattet dette f.eks. helse og sosial, areal og reguleringssaker, kommuneplanlegging, eller tekniske spørsmål. Denne informasjonen er altså borte fra spørreskjemaet. I tabell 4 oppsummeres endringer i spørreskjemaet i forrige runde.

3.1.2 Reduksjoner og tillegg i 2020

Tabell 4: Endringer i ODB i forrige runde på spørsmålsnivå.

Variabel	Spørsmål
Spørsmål som er fjernet:	
v18	Hvem har flertall i kontrollutvalget? (<i>Posisjon / Opposisjon / Verken eller</i>)
v4	Hvor mange spørsmål stilt fra politikere i kommunestyret
v23–v67	Finnes noen av følgende lokale utvalg og/eller samarbeid med lokallag el.?
v31	Ble lokalutvalgene som ble oppnevnt av kommunestyret oppnevnt på partipolitisk grunnlag?
Spørsmål som er lagt til:	
polorg_q16	Har din kommune opprettet kommunedelsutvalg?
polorg_q163_1–5	Spiller kommunedelsutvalget noen av disse rollene på ett eller flere av kommunens saksområder? (<i>Høringsorgan/Planleggingsorgan/Forvaltningsorgan/Utviklingsorgan/Ingen</i>)
polorg_q20	Har kommunen rutiner eller retningslinjer for å ivareta politikere som utsettes for trusler og trakassering (plagsomme telefoner eller e-poster, svertetekampanjer, hatmeldinger, trusler e.l.)?
polorg_q21	Har kommunen rutiner eller retningslinjer for å ivareta ansatte som utsettes for trusler og trakassering (plagsomme telefoner eller e-poster, svertetekampanjer, hatmeldinger, trusler e.l.)?
polorg_q22	Har kommunen etiske retningslinjer for hvordan politikere skal opptre overfor andre i sosiale medier (Facebook, Twitter o.l.)?

polorg_q23	Har kommunen etiske retningslinjer for hvordan ansatte skal opptre overfor andre i sosiale medier (Facebook, Twitter o.l.)?
polorg_q6_1/2/3	Når starter vanligvis et møte i: (Kommunestyret / Formannskapet/kommunerådet / Kommunens utvalg)
polorg_q7_1	Hvor lenge varer vanligvis et ordinært møte i: (Kommunestyret / Formannskapet/kommunerådet / Kommunens utvalg)
polorg_q8_1	Tar kommunen noen ganger i bruk fjernmøter i følgende folkevalgte organ? (Kommunestyremøter / Møter i formannskap/kommuneråd / Møter i kommunens utvalg)
	<i>Spørsmål om opptil 14 utvalg:</i>
polorg_q1513_x	Antall faste kommunestyre-medlemmer i utvalget
polorg_q1514_x	Antall varamedlemmer til kommunestyret i utvalget
polorg_q1519_x	Er utvalget etablert (midlertidig/hele perioden)
polorg_q15add	Har kommunen et prinsipp om at det bør være gjennomgående representasjon i utvalgene?

3.1.3 Forslag til endringer

For det første foreslår vi å fjerne nye spørsmål knyttet til detaljer om møtevirksomhet: polorg_q6: Når starter vanligvis et møte i [velg organ]; polorg_q7: Hvor lenge varer vanligvis et ordinært møte i [velg organ]; og polorg_q8: Tar kommunen noen ganger i bruk fjernmøter i følgende folkevalgte organ? Dersom disse beholdes, kan det med fordel skje i bare en runde til, av hensyn til å se om utviklingen på disse feltene flater ut.

Det er et stort batteri om politiske utvalg som stilles til alle kommuner. Ettersom 132 kommuner ikke har svart ja, er det naturlig å legge inn q15 som filterspørsmål: «Har kommunen opprettet utvalg etter kommuneloven §5-7 (se bort ifra eventuelle kommunedelsutvalg)?». Det sparer mange kommuner for å fylle inn informasjon om opptil 14 utvalg * 9 spørsmål om utvalgenes sammensetning og myndighet. Et beslektet endringsforslag er å redusere opplysninger om utvalgene. Kommunene bes om å oppgi antall faste kommunestyrerepresentanter i hvert utvalg, og i tillegg oppgi antall varamedlemmer. Forslaget er å slå disse to spørsmålene sammen, og returnere til ordlyd i 2016: Antall kommunestyremedlemmer i utvalget. I tillegg er det flere svaralternativer som kan føyes til:

- Rollen til kommunedelsutvalget på kommunenes saksområder – *første alternativ*
- Spørsmålet om gjennomgående representasjon kan gis forenklet ordlyd, i tråd med 2016-undersøkelsen: Valg til kommunedelsutvalg på partipolitisk grunnlag – *andre alternativ*
- Rollen til kommunedelsutvalget på kommunenes saksområder – *andre alternativ*

I tillegg bør ordlyden for q15add revurderes: Har kommunen et *prinsipp* om at det *bør være* gjennomgående representasjon i utvalgene (forfatters uthevinger). Et prinsipp om gjennomgående representasjon innebærer at det utelukkende er kommunestyrerepresentanter i utvalgene, og har juridiske røtter i lovreguleringen av komitémodellen slik den brukes i kommunene (Stortinget 2007; Stigen n.d.). Samtidig er komiteer og utvalg underlagt samme regler i dagens kommunelov (Regjeringen 2018). Basert på dette anser vi det som urimelig å forvente at respondenter i kommunene kjenner dette prinsippet, og anbefaler derfor å beskrive prinsippet i spørsmålet. I tillegg er

spørsmålsformuleringen forvirrende: Et prinsipp om at det ikke *skal være*, men *bør være* gjennomgående representasjon, er ikke et prinsipp, bare praksis.

Av hensyn til bruk av ODB, både i forvaltningen og forskning, vurderer vi også at følgende spørsmål kan vurderes å kuttes: polorg_q21: Har kommunen rutiner eller retningslinjer for å ivareta ansatte som utsettes for trusler og trakassering (plagsomme telefoner eller e-poster, svertetekampanjer, hatmeldinger, trusler e.l.)? Tilsvarende spørsmål rettet mot politikere, q20, kan beholdes.

Vi anbefaler at spørsmålene polorg_q22 + polorg_q23 fjernes: Har kommunen etiske retningslinjer for hvordan politikere/ansatte skal opptre overfor andre i sosiale medier (Facebook, Twitter o.l.)? Disse har lav forskningsmessig relevans og informasjonen er også mindre aktuell for bruk innad i forvaltningen.

3.2 Svarprosent og tidsserier

Svarprosent i 2020 er beregnet for de 308 uendrede kommunene. Det er ingenting ved frafallsanalysen som tilsier at svarprosent er spesielt svak for noen indikatorer eller spørsmål, og dermed er det ikke noe som bør fjernes på bakgrunn av denne.

Variabler og indikatorer som inngår i tidsserier og er inkludert i tidsseriedatasettet er listet opp i tabellene under. Alle disse løper til 2020, og data er samlet inn hvert fjerde år. Dermed utgjør den maksimale lengden på en tidsserie 7 datapunkter (1996–2020). Frafallsraten er også beregnet for tidsseriene, operasjonalisert som gjennomsnittlig andel kommuner som ikke har svart. Alle de 16 tidsseriene har lav frafallsandel, mellom 20–35 %. Dette ligger tett opp mot den globale svarprosenten over tid, som er rundt 80 %.

Tabell 5: Tidsserier innen politisk organisering som er del av tidsseriedatasett (Sikt 2023).

Start	Slutt	Variabel	Ordlyd i 2020
Politisk organisering: 16 tidsserier fordelt på 12 spørsmål.			
2000	2020	polorg_q10	Hvilken valgordning ble benyttet ved konstitueringen av formannskapet?
1996	2020	polorg_q1_1	Hvor mange møter hadde kommunestyret i 2020?
2000	2020	polorg_q2_1	Hvor mange saker behandlet kommunestyret i 2020?
2012	2020	polorg_q3_1	Hvor mange interpellasjoner fra politikere ble stilt i 2020?
1996	2020	polorg_q4_1	Hvor mange møter hadde formannskapet/kommunerådet i 2020?
2000	2020	polorg_q5_1	Hvor mange saker behandlet formannskapet/kommunerådet i 2020?
2000	2020	polorg_q9	Hvor mye har kommunestyret delegert til andre politiske organ?
2000	2020	polorg_q11	Har formannskapet myndighet til å fatte endelige beslutninger (bortsett fra hasteparagrafen)?
2000	2020	polorg_q12	Hvilken av de følgende beskrivelser av formannskapets rolle i det politiske styringssystemet passer best for din kommune i 2019/2020?
2008	2020	polorg_q13_1	Kommunedirektøren
2008	2020	polorg_q13_2	Ordfører
2008	2020	polorg_q13_3	Formannskap
2008	2020	polorg_q13_4	Kommunestyrekomiteer
2008	2020	polorg_q13_5	Politiske utvalg
2004	2020	polorg_q17_1	Hvor mange møter var det i kontrollutvalget i 2019/2020?
1996	2020	polorg_q18_1	Hvor mange saker ble behandlet i kontrollutvalget i 2019/2020?

Tre av tidsseriene er ubrutt siden ODBs unnfangelse. Alle tidsseriene kartlegger sentrale trekk ved politisk organisering i kommune-Norge, og det er grunn nok til å beholde dem.

3.3 Konklusjon

I omfang er den tematiske bolken om politiske organisering større i 2020 enn den var i 2016. En rekke nye spørsmål er stilt, mens andre er justert for å ta hensyn til ny kommunelov. Spørsmålene om henholdsvis politisk styringsprinsipp (formannskapsmodell eller parlamentarisme) og om valgordning for konstituering av ordfører er flyttet helt frem i undersøkelsen, og ikke inngår lenger i temaet politisk organisering. I sin helhet er temaene fra 2016 dekket også i 2020-undersøkelsen, men det legges til spørsmål om retningslinjer for henholdsvis trusler og for bruk av sosiale medier for ansatte og politikere, samt mer spesifikke spørsmål om politisk møtevirksomhet. Det må vurderes hvorvidt disse nye spørsmålene er egnet til å si noe substansielt interessant om kommunenes politiske organisering, eller om de i sin helhet kan fjernes fra undersøkelsen igjen i 2024. Vår anbefaling er at de kuttet. Potensialet for tidsserier er relativt høyt, men det bør vurderes om det er hensiktsmessig å bygge nye tidsserier basert på de nye spørsmålene som er tatt inn i 2020.

4 Administrativ organisering

Kategorien belyser hvordan kommunale tjenester er organisert, for eksempel ved bruk av interkommunalt samarbeid, og bruk av styringsvirkemidler og enheter under kommunedirektøren. Av totalt 33 spørsmål i kategorien inngår 5 i tidsserier. Denne kategorien har uten sidestykke flest indikatorer (382) og flest unike indikatorer (97).

4.1 Endringer i spørreskjemaet 2016–2020

To spørsmål er tatt ut, og enkelte spørsmål har fått endret ordlyd. Nye formuleringer er delvis en konsekvens av ny kommunelov. Dette har også medført at det totale antall spørsmål er redusert, på grunn av endringer i ordlyd, mens antall indikatorer har gått opp.

4.1.1 Endret ordlyd i 2020

Det er gjort omstruktureringer for spørsmålene «Har følgende ledernivå anledning til å omdisponere ressurser/godkjenne resultatet av lokale lønnsforhandlinger?» ol. (admorg_q2, _q3, _q4, _q5). Disse fire spørsmålene er omstrukturert slik at det for hvert spørsmål indikeres hvilket ledernivå, i motsetning til i 2016, hvor hvert ledernivå får ett spørsmål med alternativer for områder de har mulighet til å disponere over (redusert fra 7/8 til 4 i ODB 2020). Formulering av alternativer er noe endret – leder for overordnet enhet er erstattet med etatsleder, samt at enhetsleder har erstattet leder for enkeltvirksomheter/institusjoner/bedrifter.

I tillegg har ny kommunelov fått følger for endringer for svaralternativer om kommunal tjenesteorganisering gjennom interkommunalt samarbeid (se variablene admorg_q81, q82 osv. i skjema under). Det er totalt 7 kategorier, pluss to nye kategorier ifm. ny kommunelov, men 27-samarbeid er beholdt fordi kommunene i en overgangsperiode kunne beholde dette frem til de måtte endre til enten interkommunalt politiske råd og/eller kommunalt oppgavefelleskap. Det er altså nå mulig å kutte alternativet: «Gjennom interkommunalt samarbeid (etter §27 i den gamle kommuneloven)». I tillegg er tjenestene vann, avløp og renovasjon samlet i ett spørsmål, slik at kommunene oppgir hvordan den felles organiseringen av disse foregår.

4.1.2 Reduksjoner og tillegg i 2020

Tabell 6: Endringer i ODB i forrige runde på spørsmålsnivå.

Variabel	Spørsmål
Spørsmål som er fjernet:	
v79–82	Hvilke saksfelt har kommunaldirektør/kommunalsjefen/ass. kommunedirektør ansvar for?
v99, 100, 102, 104	Fire alternativ under spørsmålene om hva de ulike tre ledernivåene kan disponere over: Anledning til å foreta budsjettjusteringer ('merinntektsfullmakt')/Institamentordninger som i prinsippet gir leder anledning til å overføre til å overføre hele eller deler av overskudd til neste år/Anledning til å ansette alt personell, også toppledere/Anledning til å føre lokale lønnsforhandlinger på arbeidsgivers vegne.
Spørsmål som er lagt til:	
admorg_q7_x_7/8	To nye alternativ for 10 spørsmål med ordlyden «Hvordan løser kommunen sine oppgaver innenfor følgende områder...»: Gjennom stiftelser opprettet av kommunen (f. eks. «boligstiftelser»)/Ved kjøp av tjenester som produseres av enheter i andre kommuner (og ikke er organisert som interkommunalt samarbeid)
f.eks. admorg_q7_6_1	Justering av tjenester: Vannforsyning/avløp/renovasjon er slått sammen til én tjeneste, kantine og renhold er fjernet, mens fire nye er lagt til (barnevern, PPT, planarbeid og byggesaksbehandling). NAV er ikke med her.

4.1.3 Forslag til endringer

Det er høy detaljeringsgrad på spørsmål om hvordan en rekke tjenester organiseres gjennom interkommunalt samarbeid (admorg_q710_1). Ingen kommuner organiserer drift og vedlikehold av kommunale boliger gjennom interkommunalt samarbeid, og dermed er ingen kommuner blitt spurt som følge av foregående filterspørsmål. For å forenkle svaralternativer er det mulig å slå sammen de tre kategoriene kommunale boliger, anlegg og bygg, til f.eks. «eiendomsforvaltning», eventuelt å bevare kommunale boliger separat og slå sammen de to kategoriene anlegg og bygg. Samtidig er det viktig for forvaltningen å ha slik informasjon på detaljnivå, også når det gjelder tjenesteformer som ikke brukes. Dette begrenser muligheter for å slå sammen indikatorer og forenkle spørreskjemaet.

Mulighet for kutt gjelder også spørsmål om organisering av spesifikke tjenester, som på spørsmålsbatteriet «Hvordan løser kommunen sine oppgaver i dag, innenfor følgende områder: [Barnehagetjenester/Grunnskole/PPT m.m.]» (admorg_q7_x), hvor det er lagt til svaralternativene «Gjennom stiftelser opprettet av kommunen (f.eks. «boligstiftelser»)» og «Ved kjøp av tjenester som produseres av enheter i andre kommuner (og ikke er organisert som interkommunalt samarbeid)». Disse alternativene brukes svært lite: mens 33 kommuner benytter boligstiftelser for kommunale boliger og 6 for kommunale anlegg, er det for de andre områdene 0 eller 1 kommune som benytter slike stiftelser. I utgangspunktet taler dette for å redusere slike alternativer som er lite relevante. De må likevel beholdes dersom forvaltningen trenger også denne informasjonen om hvilke få kommuner dette gjelder.

Til slutt har vi også vurdert muligheten for å hente informasjon fra andre kilder. Alle kommuner skal etter den nye kommuneloven utarbeide en eierskapsmelding i løpet av hver kommunestyreperiode. Det kunne vært mulig å hente noe informasjon om organiseringen av kommunal tjenesteproduksjon fra eierskapsmeldingen, som et alternativ til ODB. Vi vurderer ikke dette som noe fullgodt alternativ til den systematiske datainnsamlingen gjennom ODB. Innhentingen av eierskapsmeldinger utgjør en betydelig jobb. Eierskapsmeldingen gir heller ikke den fullstendige oversikten over hvordan kommunene løser oppgavene sine, for

eksempel vil kjøp av tjenester fra private/ideelle ikke dekkes. Denne informasjonen må derfor fortsatt innhentes gjennom ODB. En eventuell reduksjon av antallet svaralternativer for tjenesteorganisering bør også veies opp mot tap av potensielt svært viktige tidsserier, som i prinsippet vil avsluttes.

4.2 Svarprosent og tidsserier

For 2020: I hovedsak er det lite ved frafallsmønsteret som tilsier at noen kategorier er lite relevante. Det er likevel enkelte svaralternativer om organiseringen av tjenester som er underutnyttet: «Gjennom stiftelser opprettet av kommunen (f.eks. «boligstiftelser»)» og «Ved kjøp av tjenester som produseres av enheter i andre kommuner (og ikke er organisert som interkommunalt samarbeid)». Det er svært få kommuner som benytter disse alternativene.

Når det gjelder tidsserier, har kategorien administrativ organisering vært med siden starten i 1996, og variablene om tjenester som er lagt ut i distrikter inngår i ubrutte tidsserier. Det er ingenting ved svarmønsteret som tilsier at endringer er nødvendig for disse spørsmålene. Gjennomsnittlig frafall over tid er omkring 21–24 %, ganske tett opptil den globale svarprosenten på 80 %.

Tabell 7: Tidsserier innen politisk organisering som er del av tidsseriedatasett (Sikt 2023).

Administrativ organisering: 16 tidsserier fordelt på fem spørsmål.				
2000	2020	admorg_q11_1	Hvor mange administrative enheter rapporterer direkte til kommunedirektørnivået?	
2004	2020	admorg_q12_1	Hvilke typer enheter rapporterer direkte til kommunedirektørnivået?	
2004	2020	admorg_q12_2		Enkeltvirksomheter (f.eks. den enkelte skole, barnehage, sykehjem)
2004	2020	admorg_q12_3		Mer overordnet enhet hvor flere virksomheter inngår (f.eks. flere skoler og/eller barnehager)
2004	2020	admorg_q12_4		Etat eller lignende hvor f.eks. alle skoler eller alle pleie- og omsorgstjenester inngår
2004	2020	admorg_q12_5		Virksomheter innenfor geografiske områder (distrikter, soner el.)
2004	2020	admorg_q13	Funksjonsorganiserte enheter (f.eks. driftsavdeling, utviklingsavdeling)	
2004	2020	admorg_q13	Hvor mange faktiske ledernivåer er det mellom kommunedirektørnivået og lederne for de utøvende tjenestene?	
1996	2020	admorg_q6	Er noen av kommunens tjenester administrativt lagt ut i flere distrikter i kommunen?	
1996	2020	admorg_q61_1	Vennligst kryss av ved de områdene hvor en eller flere tjenester er lagt ut i distrikter i kommunen:	
1996	2020	admorg_q61_2		Grunnskole
1996	2020	admorg_q61_3		Barnehage
1996	2020	admorg_q61_4		Helsetjenester
1996	2020	admorg_q61_5		Sosiale tjenester i NAV (økonomisk stønad, veiledning etc.)
1996	2020	admorg_q61_6		Tiltak for rusmiddelmisbrukere
1996	2020	admorg_q61_7		Tiltak innenfor barne- og ungdomsvernet
1996	2020	admorg_q61_8		Pleie og omsorg for eldre og funksjonshemmede i hjemmet
1996	2020	admorg_q61_8	Pleie og omsorg for eldre og funksjonshemmede i institusjon	

4.3 Konklusjon

Det er lite som er fjernet fra delen om administrativ organisering, bortsett fra ett spørsmål om ansvarsområde for kommunalsjef/ass.kommunedirektør og 3–4 alternativer for delegering til ledernivåene. Sistnevnte omfatter også en endring av organiseringen av spørsmålene. Noen justeringer av tjenester som dekkes, samt endringer knyttet til ny kommunelov mtp. organisasjonsformer tilgjengelig for tjenesteproduksjon. Ellers er potensialet for tidsserier stort her – det meste er intakt. Denne delen er stor grunnet at mange av tjenestene er inkludert, men det er i utgangspunktet ikke så krevende å svare på organisasjonsformer som kanskje antatt – særlig fordi kommunene nå også må ha eiermelding hvor dette kommer frem tydeligere.

5 Informasjon, kommunikasjon og demokratiltak

Denne kategorien fanger opp arenaer for innbyggermedvirkning, kommunikasjonstiltak rettet mot innbyggere og samarbeid med frivillig sektor. Fra 2016 til 2020 er antall spørsmål redusert fra 19 til 15. Antall indikatorer er likevel høyt, og målt i unike indikatorer (64) er kategorien nest størst, bak administrativ organisering (97).

5.1 Endringer i spørreskjemaet 2016–2020

Antall generelle spørsmål (til alle kommuner) er redusert med 4, og enkelte spørsmål har fått endret ordlyd.

5.1.1 Endret ordlyd i 2020

For spørsmålene om kontakt, kommunikasjon og medvirkning er noen indikatorer videreført under andre spørsmål enn før. I tillegg er spørsmål om politikk for samarbeid med frivillig sektor og antall alternativer redusert fra tre til én.

Tabell 8: Omstrukturering av informasjon i denne kategorien.

2016 – i rekkefølgen de stilles	2020 – i rekkefølgen de stilles
Tiltak for ekstern kommunikasjon til befolkningen (spm. 29)	Organ/arenaer med mulighet for deltakelse fra innbyggere (infokom_q5)
Tiltak for å skaffe informasjon om folkemeningen som ikke er valg (spm. 30): trepunkts ordinal skala er fjernet og nå ja/nei (nytt)	Tiltak for å skaffe informasjon om folkemeningen som ikke er valg (infokom_q3)
IKT-tiltak for kommunikasjon med befolkningen (spm. 31)	IKT-tiltak for kommunikasjon ut til befolkningen (infokom_q2)
Organ/arenaer med mulighet for deltakelse fra innbyggere (spm. 34): Redusert antall alternativer med 3	Tilbud av digitale tjenester (nytt) (infokom_q4)

5.1.2 Reduksjoner og tillegg i 2020

Tabell 9: Endringer i ODB i forrige runde på spørsmålsnivå.

Variabel	Spørsmål
Spørsmål som er fjernet:	
v457–463	Hvilke former for samarbeid har kommunen med ideelle organisasjoner?
v464–470	Hvilke former for samarbeid har kommunen med næringslivet?
v405	Enkelte kommuner forsøker å skaffe seg informasjon om folkemeningen på andre måter enn gjennom kommunevalgene. Gjennomførte kommunen i løpet av 2015: Brukermøter for kommunens tjenestetilbud
v472	Vennligst oppgi hvor mange innbyggerinitiativ som er blitt fremmet elektronisk i perioden 2012-2015 (for eksempel via nettportalen minsak.no)
v450–455	Eventuelt hvilke andre former for samarbeid har kommunen med frivillige lag og foreninger?
Spørsmål som er lagt til:	
infokom_q8_1	Endring i formulering: Vennligst oppgi hvor mange formelle innbyggerforslag etter kommuneloven § 12-1 som i alt ble fremmet i 2016-2019/2020.

5.1.3 Forslag til endringer

Vi foreslår noen endringer i denne kategorien. For det første foreslår vi å ta et spørsmål om deltakende budsjettering inn igjen. Dette har vært med i 2012 og 2016, men ble fjernet i runden 2020/21. I tillegg foreslår vi å legge inn spørsmål som reflekterer at, og måler om, kommunene i økende grad tar i bruk samskappingsprosesser i kommunal politikkutforming og forvaltning. Dette er delvis dekket av spørsmålene om samarbeid med frivillige organisasjoner (infokom_q7), men dette får ikke fram at samskappingsprosesser også kan være med både organiserte og uorganiserte grupper av innbyggerne. Det nye svaralternativet som tas inn foreslås å være: «Verksteder, arbeidsgrupper eller liknende prosesser som pågår over tid hvor grupper av innbyggere og/eller brukere er med på å utvikle politiske tiltak, planer eller tjenester». I tillegg vurderer vi at et annet, beslektet spørsmål om kommunens politikk for samarbeid med frivillig sektor (infokom_q6) kan være malplassert, fordi ODB i liten grad kartlegger politiske strategier, men har fokus på formell politisk og administrativ organisering.

I tillegg foreslår vi å omformulere to spørsmål om bruk av digitale løsninger for å innhente informasjon om folkemeningen. Dette er et område i hyppig utvikling, og noe av begrepsbruken fremstår utdatert. De to opprinnelige svaralternativene «E-dialog/debattforum eller lignende ordning hvor innbyggerne kan kommunisere direkte med kommunepolitikere på internett (10)» og «Elektroniske høringer i befolkningen (f.eks. digital/elektronisk plan) (12)» kan med fordel fornyes. De nye forslagene er: «Digital løsning hvor innbyggerne kan kommunisere direkte med kommunepolitikere (e-dialog/debattforum eller lignende ordning) (10)» og «Digital løsning hvor kommunen konsulterer innbyggerne (for eksempel elektroniske høringer, digital/elektronisk plan/innspill til politiske saker o.l.) (12)». Erstatningsordet «digital løsning» reflekterer mangfoldet av digitale kontaktflater i dag, og kan bety nettsider, apper osv. Det er også mulig å bruke begrepet plattform, men det kan bli for snevert.

Det foreslås ingen flere konkrete endringer i denne kategorien, utover mulige omstruktureringer av spørreskjemaet. Informasjonen som innhentes bør være den samme.

5.2 Svarprosent og tidsserier

Svarmønsteret for denne kategorien indikerer at det er enkelte muligheter for å tilpasse spørreskjemaet. Det kan vurderes å fjerne et svaralternativ som ingen bruker: Ingen kommuner har oppgitt at driftsstyrer har «Beslutnings- myndighet i personalsaker» [sic] for noen av de tre tjenestene som kartlegges her (skole, barnehage, bo- og behandlingstilbud) (se f.eks. infokom_q101_3_4). I tillegg er det relativt høyt frafall for disse spørsmålene om driftsstyrer, og de kunne med fordel forutgå av eksisterende spørsmål som kunne vært tilpasset til et filterspørsmål: Har kommunen etablert driftsstyrer med representasjon fra brukere/foreldre/pårørende (for eksempel i skoler, barnehager eller bo- og behandlingstilbud)? Dermed lettes svarbelastningen for mange kommuner; matrisen infokom_q101_1_x, om hvilke områder driftsstyrer er etablert på, vil da kun stilles til kommuner som har dette (80/343 i forrige runde).

Når det gjelder tidsserier, så inngår 6 spørsmål, og om lag halvparten av disse variablene har vært del av ODB siden 2004. Enkelte har også vært med før det. Den gjennomsnittlige svarprosenten er noe lavere enn for de tidligere kategoriene, omkring 24–28 % av kommunene har ikke svart på disse spørsmålene. Dette er likevel tett opptil den globale svarprosenten.

Tabell 10: Tidsserier innen politisk organisering som er del av tidsseriedatsett (Sikt 2023).

Informasjonstiltak, innbyggermedvirkning og kommunikasjon: 14 tidsserier fordelt på 6 spørsmål.				
2004	2020	infokom_q5_1	Har kommunen etablert noen av de følgende organ/arenaer for å skape muligheter for innbyggerne til å delta i styringen av kommunen?	Kontaktutvalg/råd for innvandrere
2000	2020	infokom_q5_2		Kontaktutvalg for frivillige organisasjoner (f.eks. idrett og kultur)
2004	2020	infokom_q5_3		Samarbeids-/kontaktforum for næringslivet
2004	2020	infokom_q5_4		Faste kanaler/tiltak for innbyggerdeltagelse i budsjettprosessen
2000	2020	infokom_q5_5		Fast(e) bruker/borgerpanel som regelmessig konsulteres, f. eks. i enkeltsaker, planer og strategispørsmål (kan være elektronisk)
2004	2020	infokom_q1	Har kommunen etablert driftsstyrer med representasjon fra brukere/foreldre/pårørende (for eksempel i skoler, barnehager eller bo- og behandlingstilbud)?	
2000	2020	infokom_q3_10	Benytter kommunen tiltak for å skaffe informasjon om folkemeningen	E-dialog/debattforum eller lignende ordning hvor innbyggerne kan kommunisere direkte med kommunepolitikere på internett
2004	2020	infokom_q3_12		Elektroniske høringer i befolkningen (f.eks. digital/elektronisk plan)
2008	2020	infokom_q2_7	Benytter kommunen noen av de følgende tiltakene for å kommunisere ut til befolkningen?	Ordfører-/politikerblogg
2008	2020	infokom_q2_8		SMS
2012	2020	infokom_q2_9		Sosiale medier (som f.eks. Facebook, Twitter, YouTube)
2008	2020	infokom_q4_1	Tilbyr kommunen følgende digitale tjenester?	Elektronisk saksbehandling/tjenester på internett (f.eks. byggesaksbehandling, barnehageplass, institusjonsplass eller hjemmehjelp)
2004	2020	infokom_q4_3		Opplæring for (grupper av) innbyggere når det gjelder bruk av digitale verktøy
2008	2020	infokom_q7_1_5	Har kommunen noen av disse formene for samarbeid med frivillige organisasjoner innenfor de ulike områdene? Kultur, fritid, idrett	Supplement til kommunal tjenesteyting (ikke tjenestekjøp)

5.3 Konklusjon

Flere av disse spørsmålene er fjernet eller har fått ny ordlyd samt svaralternativer. Det kan se ut til at tidsseriene videreføres, men under andre spørsmål enn tidligere. Tidsseriene som foreligger er altså i hovedsak kurante, på tross av suboptimal svarprosent. Det er flere muligheter for å justere spørsmål i denne kategorien, hvilket vi har foreslått.

6 Konkurransesponering og bruk av markedsmekanismer

Kategorien kartlegger hvilke tjenester som er gjenstand for markedesponering som f.eks. konkurranseutsetting, fritt brukervalg eller offentlig-privat samarbeid. Dette er den minste kategorien i omfang, og er redusert fra 6 til 5 spørsmål, og 59 indikatorer, i siste runde.

6.1 Endringer i spørreskjemaet 2016–2020

Det er kun gjort én endring i denne kategorien siden 2016.

6.1.1 Reduksjon i 2020

Tabell 11: Endringer i ODB i forrige runde på spørsmålsnivå

Variabel	Spørsmål
Spørsmål som er fjernet:	
v490–v497	Benytter kommunene budsjettfordelingsmodeller for den enkelte tjenesteproduerende enhet (barnehage, skole, sykehjem, etc.) hvor det tildelte budsjettet blant annet avhenger av antall brukere?
Ingen spørsmål er lagt til.	

6.1.2 Forslag til endringer

Det åpnes for å vurdere kutt i spørsmålet «Benytter kommunen offentlig-privat samarbeid (OPS) på noen av områdene nedenfor?». Det er nesten ingen variasjon; under 10 kommuner har oppgitt å organisere tjenester som OPS, med unntak av boligbygging og boligutleie (16). Med så lite variasjon er kanskje spørsmålet blitt overflødig.

Tjenesten «aktivitetstilbud for barn og unge» er i liten grad utsatt for noen former for markedsmekanismer med unntak av benchmarking, og kan fra et rent systematisk perspektiv kuttes, ettersom det ikke er noe særlig variasjon. Vi mener likevel ikke at enkelttjenester bør tas ut av denne grunnen alene.

Til slutt har det vært vurdert om hele modulen skal overføres til annen kategori. Det er ikke nødvendigvis slik at det vil redusere den opplevde størrelsen på hele spørreskjemaet, men det fremstår uproportjonalt å gi ett spørsmålsbatteri en egen modul, slik det er i dag. Vi vurderer det som et godt alternativ å organisere hele denne modulen som ett matrisespørsmål, istedenfor fem separate spørsmål, slik det var i forrige runde. I tillegg kan denne modulen med fordel endres til neste runde av spørreundersøkelsen.

6.2 Svarprosent og tidsserier

Enkelte svaralternativer brukes svært lite, og dette indikerer at visse tjenester i liten grad er konkurransesponert. Dette gjelder spesielt innsats- eller stykkprisbasert finansiering av bibliotek, hvor ingen kommuner har svart ja. Samtidig er det en risiko for at spørreskjemaet utgjør en feilkilde, ettersom svært mange kommuner kan ha latt være å svare. Det er også svært få som organiserer pleie og bistand/omsorg i hjemmet (1) og på institusjon (2) som offentlig-privat samarbeid. Svaralternativene, altså de forskjellige tjenestene, er ikke

konistente på tvers av de fem spørsmålene i kategorien, og dette er altså ikke grunn til å beholde dem i seg selv. Enkelte spørsmål har fem kategorier, andre har 14, som fremgår av tabell 11. Ellers er det ingenting som tilsier at kategorien bør endres fra dette perspektivet.

I denne kategorien inngår alle fem spørsmål i tidsserier, og alle er ubrukt siden spørsmålene først ble introdusert i 2004.

Tabell 12: Tidsserier innen politisk organisering som er del av tidsseriedatasett (Sikt 2023).

Konkurransesponering og markeds mekanismer: 54 tidsserier fordelt på 5 spørsmål.				
2004	2020	marked_q1_1	Benytter kommunen konkurranseutsetting på noen av områdene nedenfor? :	Tidsserier innen politisk organisering som er del av tidsseriedatasett (Sikt 2023).
2004	2020	marked_q1_2		Administrative tjenester
2004	2020	marked_q1_3		Grunnskole/undervisning
2000	2020	marked_q1_4		Barnehager
2004	2020	marked_q1_5		Aktivitetstilbud for barn og unge
2000	2020	marked_q1_6		Institusjonsbasert pleie og omsorg
2000	2020	marked_q1_7		Pleie og bistand i hjemmet
2004	2000	marked_q1_8		Boligbygging og boligutleie
2000	2020	marked_q1_9		Drift og vedlikehold av kommunale veier
2000	2020	marked_q1_10		Vannforsyning
2000	2020	marked_q1_11		Renovasjonstjenester
2004	2020	marked_q1_12		Bibliotek
2004	2020	marked_q1_13		Kino og kulturhus
2004	2020	marked_q1_14		Drift og vedlikehold av bygninger
2004	2020	marked_q1_15		Drift og vedlikehold av anlegg
2004	2020	marked_q2_1	Benytter kommunen innsats- eller stykkprisbasert finansiering på noen av områdene nedenfor?	Grunnskole/undervisning
2004	2020	marked_q2_2		Barnehager
2004	2020	marked_q2_3		Aktivitetstilbud for barn og unge
2004	2020	marked_q2_4		Institusjonsbasert pleie og omsorg
2004	2020	marked_q2_5		Pleie og bistand i hjemmet
2004	2020	marked_q2_6		Bibliotek
2004	2020	marked_q2_7		Kino og kulturhus
2004	2020	marked_q3_1	Benytter kommunen offentlig-privat samarbeid (OPS) på noen av områdene nedenfor?	Grunnskole/undervisning
2004	2020	marked_q3_2		Barnehager
2004	2020	marked_q3_3		Aktivitetstilbud for barn og unge
2004	2020	marked_q3_4		Institusjonsbasert pleie og omsorg
2004	2020	marked_q3_5		Pleie og bistand i hjemmet

2004	2020	marked_q3_6		Boligbygging og boligutleie
2004	2020	marked_q3_7		Drift og vedlikehold av kommunale veier
2004	2020	marked_q3_8		Vannforsyning
2004	2020	marked_q3_9		Renovasjonstjenester
2004	2020	marked_q3_10		Bibliotek
2004	2020	marked_q3_11		Kino og kulturhus
2004	2020	marked_q3_12		Drift og vedlikehold av bygninger
2004	2020	marked_q3_13		Drift og vedlikehold av anlegg
2004	2020	marked_q4_1	Benytter kommunen "sammenliknbare data" (benchmarking) på noen av områdene nedenfor?	Administrative tjenester
2004	2020	marked_q4_2		Grunnskole/undervisning
2004	2020	marked_q4_3		Barnehager
2004	2020	marked_q4_4		Aktivitetstilbud for barn og unge
2004	2020	marked_q4_5		Institusjonsbasert pleie og omsorg
2004	2020	marked_q4_6		Pleie og bistand i hjemmet
2004	2020	marked_q4_7		Boligbygging og boligutleie
2004	2020	marked_q4_8		Drift og vedlikehold av kommunale veier
2004	2020	marked_q4_9		Vannforsyning
2004	2020	marked_q4_10		Renovasjonstjenester
2004	2020	marked_q4_11		Bibliotek
2004	2020	marked_q4_12		Kino og kulturhus
2004	2020	marked_q4_13		Drift og vedlikehold av bygninger
2004	2020	marked_q4_14		Drift og vedlikehold av anlegg
2004	2020	marked_q5_1	Benytter kommunen friere brukervalg på noen av områdene nedenfor?	Grunnskole/undervisning
2004	2020	marked_q5_2		Barnehager
2004	2020	marked_q5_3		Aktivitetstilbud for barn og unge
2004	2020	marked_q5_4		Institusjonsbasert pleie og omsorg
2004	2020	marked_q5_5		Pleie og bistand i hjemmet

6.3 Konklusjon

Denne delen er stort sett videreført som den er mellom 2016 og 2020, minus ett spørsmål. Formuleringer er beholdt, og kategorien fanger fremdeles opp aspekter som er substansielt interessante. Omfanget er lite og tidsseriene er konsistente over tid; dette er gode grunner til å beholde de fem spørsmålene. Vi foreslår å innlemme alle de fem spørsmålene i kategorien administrativ organisering.

7 Samlet inntrykk og diskusjon: Styrker og svakheter

I dette kapittelet trekker vi sammen trådene fra de ulike fem foregående kapitlene og diskuterer hvilke styrker og svakheter vi har identifisert for de tidligere datainnsamlingene i ODB.

7.1.1 Styrker og svakheter ved spørreskjema i 2020

Det overordnede inntrykket er at omfanget av spørreskjemaet er svært stort og repetitivt. Det er ingen enkel øvelse å beregne om antall spørsmål er gått opp eller ned, fordi spørreskjemaet er intrikat, med en rekke filterspørsmål som utløser behov for ekstrainformasjon. Minimum antall spørsmål ser ut til å være redusert fra 89 til 82. Samtidig er mange spørsmål skilt ut i indikatorer – denne omorganiseringen skal sørge for å fange opp tilsvarende informasjon som tidligere var selvstendige spørsmål. Noen spørsmål er åpenbart vanskeligere å svare på enn andre, og derfor er ikke antallet i seg selv et presist estimat på svarbelastningen. Det kan kreve stor innsats fra respondenten(e) for å innhente informasjon den ikke allerede sitter på. Mens den høye detaljeringsgraden er en utfordring for respondenter, er det antakeligvis en styrke for brukerne av organisasjonsdatabasen, ettersom det åpner for sammenlignbarhet i tid og rom. For å sikre ODBs at ODB har høy relevans er det derfor nødvendig å beholde detaljeringsgraden høy på en rekke spørsmål.

En styrke ved organisasjonsdatabasen er at den gjennomgående har høy relevans. Databasen scorer høyt fordi data som samles inn er substansielt interessant – den sier noe viktig om kommunal og fylkeskommunal organisering. Overordnet så dekker ODB fire tematiske bolker og gir sammenlignbar informasjon for alle norske kommuner langs en rekke sentrale aspekter ved kommunal virksomhet. Det i seg selv er en stor styrke. Etter vår vurdering dekkes de meste sentrale aspektene ved kommunal og fylkeskommunal organisering slik spørreundersøkelsen nå er organisert. Det er heller ikke noen tendens til at informasjonen som etterspørres er tilgjengelig fra andre kilder – og i alle fall ikke for alle norske (fylkes)kommuner. Dette er også en del av årsaken til at ODB nå skal i gang med den 9. innsamlingsrunden (medregnet pilotundersøkelsen). Siden undersøkelsen gjennomføres hvert fjerde år gir dette periodisk mulighet for revisjon. Dette er en klar styrke ved undersøkelsesopplegget. Omfanget av utdaterte spørsmål er derfor vedvarende svært lav, noe som teller positivt i relevansvurderingen. Spørsmål som er på vei til å bli utdaterte blir enten fjernet fortløpende eller så omformuleres eller slås de sammen med andre lignende og mer relevante spørsmål. Et godt eksempel på at utdaterte, eller i alle fall mindre relevante spørsmål tas ut, er spørsmålene som tidlig på 2000-tallet ble stilt om organisasjonsendringer i kommunene som følge av økt organisasjonsfrihet etter den nå gamle kommuneloven. Det er mulig å tenke i samme baner i forbindelse med den nye kommuneloven, samt etter (fylkes)kommunesammenslåingene i 2020. Denne dynamikken viser at ODB faktisk er et dynamisk verktøy som tar sikte på å beskrive relevante aspekter ved kommunal virksomhet på tidspunktet data innsamles – men som til nå er underutnyttet data på tvers av innsamlingstidspunktene. Samtidig fører denne dynamikken, hvor noen spørsmål går ut og andre kommer inn, til at undersøkelsens omfang forblir stort på tvers av årgangene.

Justeringen av spørsmålsformulering og at spørsmål fjernes/legges til underveis kan imidlertid også være en svakhet, da slike endringer i spørsmål og indikatorer kan ha betydning for kvaliteten på tidsseriene. Det sammen gjelder utdaterte spørsmål som fjernes fordi det ikke lenger er noe variasjon i svarene – som for eksempel mål- og resultatstyring

(tatt ut i 2016-årgangen). Dette er et eksempel på data som faktisk tidligere har blitt brukt til å publisere i svært høyt rangerte tidsskrifter, men som nå ikke lenger samles inn i ODB. På en side er dette uheldig med tanke på tidsserier, men på den andre siden sørger det for at undersøkelsen ikke øker i omfang kun fordi en ønsker å beholde tidsserier når de mister sin forskningsmessige relevans. Det kan være grunn til å merke seg dette punktet, nettopp fordi noen tidsserier er så lange at en kan risikere å beholde dem til tross for at de er av mindre substansiell interesse. Hvis ingen har nytte av informasjonen, er det ikke nødvendig å kartlegge den. Tidsserieverdien er særlig aktuell med tanke på forskning, men til forvaltningens bruk er detaljert tverrsnittsdata om (fylkes)kommunal sannsynligvis minst like viktig som tidsseriene.

En annen svakhet for relevans bør sees i sammenheng med detaljeringsgraden i spørsmål. Et mer prinsipielt spørsmål er hvorvidt det er mulig å sikre ODB høy relevans dersom detaljeringsgraden reduseres noe. Der detaljeringsgraden reduseres bør det ikke gå på bekostningen av ODBs anvendelsesområder, kanskje spesielt som styringsinformasjon for KDD. Dersom informasjonen ikke er detaljert nok vil verdiene av dataene fort falle, noe som taler mot en mulig forenkling og/eller sammenslåing av indikatorer. Spørsmålene hvor dette er en viktig diskusjon omhandler kjennetegn ved kommunale utvalg (svært høy detaljeringsgrad) og hvordan kommunene har organisert tjenesteproduksjonen for hele 22 oppgaver (svært høy detaljeringsgrad). Disse omtales i nærmere detalj under.

7.1.2 Styrker og svakheter ved datakvalitet og tidsserier

Datakvaliteten er en funksjon av omformulerte spørsmål og kommunenes villighet til å delta i undersøkelsen. Dersom ordlyden endrer seg betydelig, eller få kommuner svarer på spørsmål, blir tidsseriene betydelig svekket og i ytterste konsekvens ødelagt. Heldigvis er tidsseriene som er videreført i siste runde i stor grad intakte. For 2020-runden er antall kommuner med fullstendig deltakelse i tidsserier – som altså har data i alle runder – redusert med mellom 10–20 % for de 101 tidsseriene som foreligger. Gjennomsnittlig reduksjon er 18,2%. Samtidig har 2020-undersøkelsen flere nye spørsmål, og mange av dem erstatter gamle spørsmål. Med unntak av filterspørsmål var det 8 nye spørsmålsformuleringer i 2020, alle innenfor temaet politisk organisering. Disse handler om kommunenes retningslinjer mtp. trusler/bruk av sosiale medier for henholdsvis politikere og ansatte, i tillegg til detaljerte spørsmål om kommunenes møtevirksomhet. I tillegg ble eksisterende spørsmål utvidet noe, herunder spørsmålet om kommunedelsutvalg (geografiske utvalg) som nå inkluderer nye tilleggsspørsmål om hvordan disse velges, jf. ny kommunelov. I tillegg er spørsmålet om digitale tjenester (IKT-tiltak i 2016) skilt ut som et eget spørsmål i 2020-undersøkelsen.

7.1.3 Styrker og svakheter ved gjennomføringen av praktisk datainnsamling

Det er flere særlige styrker ved den praktiske datainnsamlingen i forrige runde. For det første var spørreskjemaet modulbasert, slik at byrden ved å fylle ut skjemaet kan ha blitt mindre. Det er svært få kommuner som har begynt å fylle ut en modul, men ikke fullført minst 80%. Dette indikerer at disse survey-tekniske grepene har vært vellykket. I tillegg ble det gjort grep for å separere utsending til flere forskjellige personer i kommunen. Denne spredningen av svarbelastningen kan også ha bidratt til å lette svarbelastningen. Detaljeringsgraden er likevel en utfordring, på tross av disse grepene. Det tekniske nivået og den høye graden av repetisjon av svaralternativer i spørreskjemaet må antas å virke mer belastende for respondentene.

7.2 Organisasjonsdatabasen 2024 – plass til mer eller på tide å kutte ned?

Baserte på de vurderingene om styrker og svakheter ved foregående datainnsamlinger, først og fremst 2020/21-undersøkelsen, vil vi nå diskutere noe mulige veier videre for ODB.

Mange av kriteriene som vi har vurdert er også svært aktuelle for denne diskusjonen, som prinsipielt sett dreier seg om avvenningen mellom undersøkelsens omfang og fornyelse av spørreskjemaet, herunder bevaring av tidsserier. De mest prinsipielle spørsmålene er slik vi ser det, disse:

- Bør det totale omfanget i 2024-undersøkelsen (betydelig) reduseres?
- Bør det legges til nye spørsmål i 2024-undersøkelsen, og hva er i så fall begrunnelsen for det?

Hovedstruktur i ODB har ligget fast siden 2004. Med utgangspunkt i denne firedelingen, har vi i delkapittel tre til seks i dette notatet skissert noen alternativer til kutt eller endringer av spørsmål i ODB 2024. Disse endringene trekker hovedsakelig i samme retning – at spørreskjemaet reduseres i omfang og i detaljeringsgrad. Noen av begrunnelsene for dette er allerede skissert. Det dreier seg både om svarbyrden til (fylkes)kommunene og hvorvidt all informasjonen er nødvendig for å opprettholde ODBs relevans.

Det er vanlig at det i forbindelse med hver nye runde av ODB blir gjort mindre endringer i utformingen av spørreskjemaet. Det er imidlertid uvanlig at dette gjelder alle de fire bolkene samtidig. Vanligvis innebærer endringene i utformingen av spørreskjema at både eldre spørsmål utgår eller omformuleres og at det kommer inn helt nye spørsmål. Som nevnt over, bidrar dette til å sikre at ODB har høy relevans. At noen spørsmål utgår og at andre tilkommer er sannsynligvis helt nødvendig dersom spørreskjemaet skal beholde sin relevans over tid. På den andre siden, så betyr denne dynamikken at spørreskjemaet totalt sett forblir av et betydelig omfang.

I de to avsluttende kapitlene vil vi benytte anledningen til å fremme og diskutere noen mer prinsipielle spørsmål og muligheter for utformingen av 2024 skjemaet.

7.2.1 Bør det totale omfanget i 2024-undersøkelsen (betydelig) reduseres?

Som omtalt tidligere i dette kapitlet så resulterer de samlede endringene vi har foreslått en reduksjon av spørreundersøkelsens omfang sammenlignet med 2020. Det gjelder ikke minst å ta ut flere av de nye spørsmål som ble tatt inn i 2020, samt å redusere detaljeringsgraden og antall indikatorer for ytterligere spørsmål. Hvis alle disse endringene tas inn i 2024-undersøkelsen så vil det kunne innebære en reduksjon i svarbyrdene for (fylkes)kommunene sammenlignet med tidligere år.

I dette delkapitlet skal vi kort diskutere to spesifikke spørsmål i ODB som til sammen utgjør en betydelig del av det den totale svarbyrden for (fylkes)kommunene. Det gjelder spørsmålet om kommunenes utvalgsstruktur og trekk ved hvert enkelt utvalg, og spørsmålet om hvordan kommunene organiserer tjenestene sine, herunder former for interkommunalt samarbeid. Disse to spørsmålene utgjør en betydelig andel av det totale spørreskjemaet målt i antall enkeltindikatorer (og unike indikatorer, jf. kapittel 2). Endringer i antall indikatorer vil derfor både føre til en reduksjon i omfanget på undersøkelsen, men også en betydelig reduksjon i detaljeringsgrad. Begge spørsmålene ble i forbindelse med 2020-årgangen vurdert som

spørsmål som kunne reduseres i omfang. Selve spørreskjemaet for 2020 viser imidlertid at begge spørsmålene faktisk ble utvidet med ytterligere indikatorer. Det er derfor med god grunn at vi igjen ønsker å diskutere nettopp disse to spørsmålene.

Dette er flere årsaker til at disse spørsmålene er relevante å diskutere. Det gjelder særlig hensynet til undersøkelsens omfang og detaljeringsgraden. Dette bør sees i sammenheng med svarprosent/frafall i undersøkelsen. Spørsmålet er derfor om det er mulig å redusere i antallet indikatorer og svaralternativer, men samtidig sikre data med høy relevans og anvendelsesverdi. Det er ikke uten videre klart at organisasjonsdatabasen må ha som mål å dekke bredden av kommunale tjenesteproduksjon, slik som den nå omtrent gjør. Hvilke kjennetegn ved kommunale utvalg som er de mest sentrale kan også diskuteres. Det som er viktig er at informasjonen som fremskaffes er på en form som lar seg anvende direkte – den er både presis og sammenlignbar på tvers av ulike tjenester og på tvers av kommuner. Dette er spørsmål om relevans. Diskusjonen under er ment som et innspill til denne diskusjonen og som et ledd i revideringen av nytt spørreskjema for 2024-undersøkelsen.

Kommunale utvalg. Sammenlignet med 2016-årgangen så inkluderte 2020-årgangen to ekstra indikatorer (uthevet) på utvalgsnivå. Totalt sett ble det i tillegg til utvalgets navn spurt om åtte indikatorer for hvert utvalg. Disse er:

1. Utvalgets navn
2. Antall medlemmer totalt
3. Antall faste kommunestyremedlemmer i utvalget
4. **Antall varamedlemmer til kommunestyret i utvalget**
5. Antall kvinner i utvalget
6. Antall medlemmer i utvalget som er født i 1991 eller senere
7. Har utvalget avgjørelsesmyndighet? Ja/nei.
8. Utvalget innstiller til: Formannskapet (1), Kommunestyret (2) Både formannskapet og kommunestyret (3)
9. **Er utvalget etablert: midlertidig (1), for hele perioden (2).**

ODB legger til rette for at hver (fylkes)kommunene kan fylle inn inntil 14 utvalg. Dersom kommunene først bruker utvalg så er antallet utvalg oftest flere. Det betyr at enkelte (fylkes)kommuner totalt må rapportere opptil et titalls indikatorer på dette ene spørsmålet om kommunale utvalg. Som indikatorene over viser, er detaljeringsgraden betydelig. Fordi kommunene selv oppgir navnet på utvalgene så er ikke utvalgene alltid direkte sammenlignbare, noe som ble løst i 2020-undersøkelsen ved at utvalgene ble kategoriserte og standardisert i etterkant (totalt elleve kategorier). Siden navnet i seg selv er mindre viktig enn det utvalgene faktisk gjør, kan en løsning være å tilby standardiserte kategorier i en nedtrekks meny i stedet for å be kommunene fylle inn navn selv. Det bør i så fall være mulig å huke av på flere kategorier for hvert utvalg.

Overordnet er det svært viktig å beholde tidsseriene om kommunene utvalgsorganisering. Det bør imidlertid være rom for å diskutere hvorvidt alle indikatorene er nødvendig informasjon og om ikke det er mulig å få relevant informasjon også med et (betydelig) redusert indikatorsett. For eksempel kan det være at den viktigste opplysningen ikke handler om antall (vara)medlemmer i utvalget/ikke kommunestyremedlemmer, men hvorvidt utvalget har medlemmer som *ikke* er medlem av kommunestyret. Spørsmålsbatteriet har blitt gitt seks ganger (inkl. 2020-undersøkelsen), men vi har lite informasjon om hvilke av indikatorene som faktisk brukes. Det reiser seg derfor et spørsmål om merverdien av å opprettholde antallet indikatorer versus å redusere antallet indikatorer til det mest sentrale.

Organiseringen av kommunal tjenesteyting. I likhet med spørsmålet om (fylkes)kommunens utvalgsorganisering så dekker spørsmålene om hvordan (fylkes)kommunene har valgt å organisere sine tjenester også svært mange indikatorer. Disse har også økt over tid. Evalueringen som ble gjort av ideas2evidence i 2020 karakteriserer tidsseriekvaliteten for dette spørsmålet som mindre god. Det skyldes sannsynligvis at både hvilke tjenester (også formuleringen av tjenesteområde) har variert mye over tid. Samtidig har også alternativene for organisering endret seg over tid. Begge disse aspektene er aktuelle i forbindelse med 2020-årgangen, ikke minst som følge av den nye kommuneloven. Dette er likevel en svært viktig tidsserie å videreføre, men det er ikke sikkert at det må være en ambisjon å dekke helheten i kommunal tjenesteyting, som utvidelsen i 2020-undersøkelsen kan tyde på.

Spørsmålsbatteriet om kommunal tjenesteyting ble vurdert redusert i forbindelsen med 2020-undersøkelsen. Likevel viser den faktiske undersøkelsen at spørsmålsbatteriet ble utvidet med fire nye tjenesteområder, tre tjenesteområder ble slått sammen til en, mens ytterligere to ble tatt ut. I 2020 ble det spurt om følgende 22 tjenesteområder. Nye områder i 2020 er uthevet, mens endrede er kursivert. Ytterligere to områder, rengjøring og kantinedrift, ble fjernet:

1. Barnehagetjenesten
2. Grunnskolen
3. **Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT)**
4. Hjemmebaserte omsorgstjenester
5. Institusjonsbaserte omsorgstjenester
6. *Vannforsyning/avløp/ renovasjon - slått sammen til én*
7. Drift av kino/kulturhus
8. *Veivedlikehold/ snørydding*
9. Brannvesen
10. Drift og vedlikehold av kommunale boliger
11. Drift og vedlikehold av kommunale anlegg
12. Drift og vedlikehold av kommunale bygninger
13. Revisjon
14. Regnskap
15. IT-oppgaver
16. Innkjøp
17. Krisesenter
18. Legevakt
19. PU-omsorg
20. **Barnevern**
21. **Planarbeid**
22. **Byggesaksbehandling**

Totalt sett forble antallet tjenesteområder 22, som det også var i både 2012 og i 2016. Ytterligere to kategorier for organisering av tjenester ble også lagt inn: «stiftelser opprette av kommunen» og «kjøp av tjenester fra andre kommuner som ikke er organisert som et interkommunalt samarbeid». Videre ble to nye typer interkommunalt samarbeid lagt til: kommunalt oppgavefelleskap og interkommunalt politisk råd. Fordi det er interessant å se hvilke av de to typene samarbeid kommunene velger etter at overgangsordningen fra de tidligere 27-samarbeidene (gammel kommunelov) utgikk, kan det være grunn til å bevare disse som separate kategorier også i 2024-undersøkelsen. I 2024-undersøkelsen vil også de gamle 27-samarbeidene utgå som kategori fordi det ikke lenger er en mulig måte å

organisere samarbeid på, jf. ny kommunelov. Åtte ulike måter å organisere tjenesteproduksjonen for disse 22 oppgavene på ble tilbudt:

1. Innenfor kommunens egen driftsorganisasjon
2. Ved kommunalt foretak
3. Ved interkommunalt samarbeid
4. Ved aksjeselskap
5. Ved kjøp fra private
6. Ved kjøp fra frivillige organisasjoner/ ideelle stiftelser
7. **Gjennom stiftelser opprettet av kommunen (f.eks. «boligstiftelser»)**
8. **Ved kjøp av tjenester som produseres av enheter i andre kommuner (og ikke er organisert som interkommunalt samarbeid)**

I tillegg til de åtte primære kategoriene, så fikk de (fylkes)kommunene som indikerte at oppgaven løses «interkommunalt» (alternativ 3) et tilleggsspørsmål om hva slags type interkommunalt samarbeid de har valgt. Totalt sju ulike former ble tilbudt:

1. Gjennom interkommunalt samarbeid (etter §27 i den gamle kommuneloven) – **utgår**
2. **Gjennom interkommunalt politisk råd**
3. **Gjennom kommunalt oppgavefelleskap**
4. Gjennom interkommunalt samarbeid i form av administrativt vertskommunesamarbeid
5. Gjennom interkommunalt samarbeid i form av vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemd
6. Gjennom interkommunalt selskap
7. Gjennom flerkommunalt aksjeselskap eller samvirkeforetak

Det er betydelig forskjell i bruken av de ulike organisasjonsformene, både mellom kommuner og mellom enkeltoppgaver (Jones m.fl., 2021 s. 63-66; 68-69). Det kan vurderes om ambisjonsnivået bør senkes slik at spørsmålsbatteriet kun dekker de mest sentrale oppgavene. Det er også for disse oppgavene at tidsseriene er best, herunder barnehage, grunnskole, hjemmetjenester og institusjonstjenester. Samtidig bør tekniske tjenester dekkes, herunder VAR, samt sentrale støttefunksjoner. For å sikre presis informasjon er det ønskelig at VAR deles i to tjenester igjen, vann- og avløp i en og renovasjon i en egen. Dette er tjenester hvor omfanget av interkommunalt samarbeid er høyt og en samlet VAR-kategori betyr derfor mindre presis informasjon.

Dette og lignende argumenter taler imidlertid for at detaljeringsnivået bør opprettholdes også i 2024. Selv om gjennomgangen av de fagfelleverderte arbeidene i kapittel 2.3.2 viste at flere forskere velger å ikke bruke eksisterende data om konkret tjenesteorganisering fra organisasjonsdatabasen og i stedet hente inn egen informasjon (se for eksempel Leiren m.fl., 2016; Klungseth, 2014; Blåka, 2017). Verdien denne detaljerte informasjonen har som styringsinformasjon veier tungt, ikke minst fordi det ikke er andre kilder som gir systematisk informasjon om dette for alle norske kommuner.

Det samme argumentet kan anføres i forbindelse med typen av organisering, som også vil kunne forenkles til færre kategorier. En sammenslåing av kategorier for interkommunalt samarbeid, de to ulike formene for vertskommunesamarbeid, eller heleid/deleid selskapsorganisering er mulig alternativer. De to nye kategoriene «gjennom stiftelser opprettet av kommunen (f.eks. «boligstiftelser») og «ved kjøp av tjenester som produseres av enheter i andre kommuner (og ikke er organisert som interkommunalt samarbeid» kan vurderes kuttet. Disse kuttene kan begrunnes både med tanke på omfang, men også med tanke på relevans – de er begge svært lite brukt. På den andre siden vil dette gi langt mindre presis informasjon. At detaljeringsgraden er svært høy, er en mulig feilkilde. Samlet sett er

det, ikke minst verdiene som styringsinformasjon og forskningsformål, bedre med feilkilder på detaljerte spørsmål enn mer overordnede spørsmål som gir upresise svar. Et eksempel er de nevnte VAR-tjenestene som i 2020 var en samlet til én kategori. Slik spørsmålet var utformet i 2020 er det ikke mulig å vite hvilken tjeneste de ulike organisasjonsformene som hukes av på faktisk refererer til. Dette er et selvstendig argument for å beholde detaljerte spørsmål selv om det

Totalt sett er det for disse to spørsmålene diskutert i dette delkapittelet et betydelig forenklingspotensial med tanke på å redusere svarbelastningen for (fylkes)kommuner. Det er likevel tvilsomt hvorvidt ens lik reduksjon vil være hensiktsmessig i og med at den betyr at ODB gir mer upresis informasjon og derfor er mindre anvendbar.

7.2.2 Bør det legges til nye spørsmål i 2024-undersøkelsen, og hva er i så fall begrunnelsen for det?

Siden ambisjonen er å holde svarbelastningen nærmest uendret fra 2020-årgangen, og i alle fall ikke større, betyr det at en utvidelse av undersøkelsen med nye spørsmål i 2024 forutsetter at eksisterende spørsmål tas ut. Hvilke spørsmål det er snakk om er omtalt i delkapittel tre til seks.

Det er ikke nødvendigvis slik at spørreskjemaet bør utvides selv om det potensielt er plass til det. Nye spørsmål som legges til bør begrunnes substansielt. Spørsmålene bør være egnet til å gi ny og interessant informasjon om kommunal virksomhet som ikke er tilgjengelig andre steder. Informasjonen bør også være nyttig til bruk i forskning og for forvaltningen ellers.

Nye spørsmål som vurderes tatt inn i 2024-undersøkelsen handler om administrativ kapasitet, et tema som ble skissert også i utlysningen fra KDD. En substansiell begrunnelse for å inkludere administrativ kapasitet kan være for å si noe om betydningen av kommunestørrelse for den administrative kapasiteten til (fylkes)kommunene. Dette spørsmålet ble aktualisert i forbindelse med nylige (fylkes)kommunesammenslåinger og splittelser, og vil sannsynligvis være særlig viktig fremover med tanke på kapasitetsutfordringene kommunesektoren oppgir at de har. Det er en sterk antakelse i litteraturen om at større organisasjoner har mer administrativ kapasitet (Blom-Hansen m.fl., 2014).

Begrepet administrativ kapasitet er svært sammensatt (eks. Andrews og Boyne, 2010; Andrews m.fl., 2016; Christensen og Gazley, 2009; Lodge og Wegrich, 2014; Terman og Feiock, 2014; Egeberg og Trondal, 2018; Trondal, 2023) og må derfor først konkretiseres. Vi vil under kort si noe om begrepet administrativ kapasitet og hvilken strategi vi legger til grunn i vårt forslag. Vi vil så skissere et forslag til hvordan administrative kapasitet kan legges inn i 2024-undersøkelsen. Vi konkluderer ikke på dette spørsmålet da vi mener verdien av å inkludere administrativ kapasitet må veies opp mot den økningen i omfang (og detaljer) i svarbyrde nye spørsmål er for (fylkes)kommunene.

Administrativ kapasitet. Vi forstår administrativ kapasitet som et strukturelt fenomen. For enkelte funksjoner/oppgaver vil et uttrykk for administrative kapasitet være hvorvidt (fylkes)kommuner underbygger disse funksjoner/oppgaver med konkrete organisasjonsenheter og/eller tilknyttede personalressurser (Egeberg and Trondal, 2018). Å underbygge en funksjon med en egen strukturell enhet indikerer at oppgaven er tiltenkt egne organisatoriske ressurser og sier samtidig noe om hvorvidt oppgaven er prioritert. Kapasitetsdiskusjonen er særlig tilknyttet debatten om kommunestruktur og ikke minst omfanget av interkommunalt samarbeid (Klausen m.fl., 2016). For eksempel kan det tenkes

at (særlig) mindre kommuner bygger kapasitet gjennom interkommunale samarbeid, noe som betyr at denne kapasitet ikke lenger vil finnes i egen organisasjon. Samtidig er det grunn til å anta at slik «kapasitetsbygging» vil variere også mellom funksjoner/oppgaver. Det sentrale her er at vi får på plass et nytt mål på administrativ kapasitet som er fleksibelt nok til å kunne bygge inn problemstillinger og sakskomplekser som identifiseres over tid. En styrke med den foreslåtte strategien for å måle administrativ kapasitet er at bygger på tidligere undersøkelser av sentralforvaltningen (Jacobsson m.fl., 2004; Trondal, 2023).

Det er allerede en indikator i ODB som fanger opp en administrativ kapasitet slik vi har diskutert over, nemlig om (fylkes)kommunen har en «egen eierseksjon i kommuneadministrasjonen som følger opp kommunene eierposter». Indikatoren ble først inkludert i 2016-årgangen og er en indikator under spørsmålet «Hvilke styringsvirkemidler har kommunen for sin selskapsportefølje? Tabellen er et utdrag fra ideas2evidence sluttrapport (Jones m.fl., 2021, s. 70).

Hvilke styringsvirkemidler har kommunen for sin selskapsportefølje? (N = 250)

	Har ikke	Har for noen av kommunens selskaper	Har for de fleste av kommunens selskaper	Har for alle kommunens selskaper
Egen eierseksjon i kommuneadministrasjonen som følger opp kommunens eierposter	84,2%	2,3%	4,7%	8,6%

Indikatoren egner seg for å illustrere poenget vårt. Fordi kommunale selskaper formelt er underlagt kommunestyret og ikke inngår i den hierarkiske styringen representert ved kommunedirektøren, er opprettelsen av en slik organisatorisk enhet et uttrykk for at kommunene setter av organisatoriske ressurs til denne oppgaven. I litteraturen omtales slik kapasitet gjerne som enten contract management capacity (Brown and Potoski, 2003) eller corporate capacity (Andrews og Boyne, 2011). Å etablere en slik kapasitet for eierstyring/kontraktstyring er, som vi ser, ganske uvanlig.

Forslagene til utforming av et nytt spørsmål om administrativ kapasitet legger opp til en lignende forståelse av kapasitet, men henter hovedsakelig inspirasjon fra et spørsmål som ble stilt i rådmannsundersøkelsen (Vinsand og Eidset 2016). Rådmannsundersøkelsen inngikk i den så kalte «nullpunktsmålingen» for kommunereformen. Denne undersøkelsen spurte eksplisitt om en rekke kapasiteter i kommuneorganisasjonen, herunder støtte til tjenestefunksjoner, men også til andre administrative støttefunksjoner. Følgende spørsmålsformulering og svarkategorier ble brukt i rådmannsundersøkelsen (s. 9-10):

Hvor mange faste årsverk har kommunen ansatt i egen organisasjon i 2016 for å løse følgende oppgaver? Ta med andel av kombinerte stillinger. Ubesatte og midlertidige stillinger skal ikke medregnes. Evt. årsverk som brukes til å betjene andre kommuner skal medregnes dersom kommunen har arbeidsgiveransvar for personell i interkommunal virksomhet (vertskommuneansvar).

Under skisserer vi to alternative spørsmål basert på denne, hvor svarkategoriene varier. Den første tar gjenbraker i stor grad svarkategoriene fra Rådmannundersøkelsen, mens det andre alternativet legger opp til svarkategorier som ligner mer på det som ble brukt i spørsmålet om hvilke styringsvirkemidler kommunen har for sin selskapsportefølje. De ulike kapasitetene som spørres etter er også primært hentet fra Rådmannundersøkelsen, men er også supplert med en rekke andre kapasiteter som kan være aktuelle å spørre om. Det inkluderer blant annet kapasitet til internasjonalt arbeid (herunder EU) og til koordinering og samordning av kommunale tjenester (utover koordinerende enhet). Et alternativ som ikke er

nevnt nå, men som sannsynligvis bør dekkes har å gjøre med juridisk kapasitet/kompetanse vis-a-vis kommunal tjenesteyting. Akkurat hvilke kapasitet som skal være med må diskuteres, men det legges opp til at både kapasitet tilknyttet tjenestesektorene og mer generelle støttefunksjoner skal inkluderes.

Alternativ 1.

Hvor mange faste administrative årsverk har kommunen ansatt i egen organisasjon (sentralt, utover kommunedirektør/rådmann) for å løse følgende oppgaver?

Vi ber om at du tar utgangspunkt i situasjonen januar 2024. Ta med andel av kombinerte stillinger. Ubesatte og midlertidige stillinger medregnes ikke. Evt. årsverk som brukes til å betjene andre kommuner skal medregnes dersom kommunen har arbeidsgiveransvar for personell i interkommunal virksomhet (vertskommuneansvar)

	Ingen årsverk	Inntil 1 årsverk	1 til 2 årsverk	2 til 5 årsverk	Over 5 årsverk
Sektoradministrasjon for grunnskole, herunder skolesjef og skoleadministrasjon	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sektoradministrasjon for barnehage	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sektoradministrasjon for kommunehelsetjeneste	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sektoradministrasjon for pleie og omsorg	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sektoradministrasjon for tekniske tjenester	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Økonomi- og finansforvaltning	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
IKT-oppgaver, inkl. drift og brukerstøtte	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Personalfunksjon inkl. forvaltning, opplæring og rekruttering	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Folkehelseoppgaver inkl. folkehelsekoordinator	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Psykisk helsearbeid og rusarbeid	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Flyktningetjeneste, bosetting og integrering	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Samfunnsplanlegging inkl. kommuneplanens samfunnsdel, planstrategi og planprogram	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Arealplanlegging inkl. reguleringsplaner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Byggesaksforvaltning	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Landbruksforvaltning inkl. miljø- og utviklingsoppgaver innenfor jord- og skogbruk	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Samfunnssikkerhet og beredskap, inkl. ROS og planverk	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Næringsutvikling, herunder råd, veiledning og tilrettelegging for næringsutvikling, inkl. næringssjef	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Internasjonalt arbeid, herunder EU/EØS	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Koordinering og samordning på tvers av kommunale tjenester/sectorer (utover koordinerende enhet)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Alternativ 2.

Har kommunen egne organisasjonsenheter eller -ressurser sentralt (utover rådmann) for å løse følgende oppgaver?

Vi ber om at du tar utgangspunkt i situasjonen januar 2024. Kombinerte stillinger medregnes. Ubesatte og midlertidige stillinger medregnes ikke. Stillinger som brukes til å betjene andre kommuner skal medregnes dersom kommunen har arbeidsgiveransvar for personell i interkommunal virksomhet (vertskommuneansvar)

	Egen avdeling/enhet	Stilling(er) fulltid	Stilling(er) deltid	Nei
Sektoradministrasjon for grunnskole, herunder skolesjef og skoleadministrasjon	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sektoradministrasjon for barnehage	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sektoradministrasjon for kommunehelsetjeneste	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sektoradministrasjon for pleie og omsorg	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sektoradministrasjon for tekniske tjenester	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Økonomi- og finansforvaltning	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
IKT-oppgaver, inkl. drift og brukerstøtte	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Personalfunksjon inkl. forvaltning, opplæring og rekruttering	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Folkehelseoppgaver inkl. folkehelsekoordinator	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Psykisk helsearbeid og rusarbeid	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Flyktningetjeneste, bosetting og integrering	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Samfunnsplanlegging inkl. kommuneplanens samfunnsdel, planstrategi og planprogram	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Arealplanlegging inkl. reguleringsplaner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Byggesaksforvaltning	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Landbruksforvaltning inkl. miljø- og utviklingsoppgaver innenfor jord- og skogbruk	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Samfunnssikkerhet og beredskap, inkl. ROS og planverk	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Næringsutvikling, herunder råd, veiledning og tilrettelegging for næringsutvikling, inkl. nærings sjef	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Internasjonalt arbeid, herunder EU/EØS	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Koordinering og samordning på tvers av kommunale tjenester/sectorer (utover koordinerende enhet)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Hvilket alternativ som blir det endelige spørsmålet må vurderes ut fra hva som gir mest presis og anvendbar informasjon, og hvor vanskelig det er for (fylkes)kommunene å svare på spørsmålene.

7.3 Konklusjon

Evalueringen indikerer at organisasjonsdatabasen (ODB) har noen klare styrker, men også noen klare svakheter.

Som et verktøy for å si noe om kommunal og fylkeskommunal organisering har organisasjonsdatabasen en klar styrke. Denne omfattende og systematiske informasjonen om kommunal organisering er ikke tilgjengelig andre steder. De samme temaene dekkes over tid og gir et grunnlag for tidsserier av høy kvalitet. Samlet sett betyr det at ODB har vedvarende høy relevans. Det skyldes ikke minst fordi den revideres hvert fjerde år. I hver revidering blir alle spørsmålene vurdert og de spørsmålene som ikke lenger fremstår som relevante, for eksempel fordi kommunene ikke varierer på dette området, tas ut. Samlet sett er det derfor svært få utdaterte spørsmål i ODB, mens det i hver årgang gjerne suppleres med nye og mer relevante spørsmål. Selv om dette dynamiske aspektet ved ODB er en styrke, betyr denne utskiftingen av spørsmål at det betydelige omfanget av undersøkelsen opprettholdes, og noen ganger faktisk økes.

Av svakhetene til ODB er kanskje omfanget og svarbelastningen det vi vil trekke frem. Det kan være gode grunner til å videreføre ODB i sin nåværende form på grunn av tidsseriene. Det vil på den andre siden bety at omfanget forblir nokså uendret, og svarbyrden for (fylkes)kommunene vedvarer. Sett i sammenheng med detaljeringsgraden i en rekke av spørsmålene om stilles, så betyr det at svarbelastningen er betydelig. Dette er også en kilde til frafall i undersøkelsen. Det kan også innvendes at den mest detaljerte informasjonen som etterspørres, særlig den om (fylkes)kommunenes utvalgsorganisering og organisering av (fylkes)kommunal tjenesteyting er data som i mindre grad er brukt i forskning. Det kan derfor være aktuelt å vurdere om detaljeringsnivå kan reduseres noe, uten at det nødvendigvis svekker ODBs relevans som tilbyder av data om kommunal og fylkeskommunal organisering. I den forbindelse kan det være god grunn til å diskutere hva slags ambisjoner vi bør ha for ODB. Bør ODB ta sikte på å dekke «helheten» i (fylkes)kommunal organisering, eller er det viktigere å dekke de mest sentrale aspektene? Dersom en går for sistnevnte løsning kan det bety en betydelig reduksjon ODBs omfang og kan være et viktig tiltak mot frafall i undersøkelsen. Nettopp en styrke med forrige gjennomføring av ODB var den temainndelte utsendelse av skjemaet, som det ser ut som hadde en entydig positiv innvirkning på svarprosent/frafall. Derfor kan det også se ut som at den praktiske gjennomføringen av organisasjonsdatabasen ble styrket i 2020 sammenlignet med 2016, noe vi i 2024 må sørge for å videreføre.

Referanseliste

- Andrews, R. og G. A. Boyne (2010): «Capacity, Leadership, and Organizational Performance: Testing the Black Box Model of Public Management». *Public Administration Review*, 70, 3, s. 443-453.
- Andrews, R., M. J. Beynon og A. M. McDermott (2016): «Organizational Capability in the Public Sector: A Configurational Approach». *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26, 2, s. 239-258.
- Aars, J. (2012): «Demokrati som policy – kommunale tiltak for økt politisk deltagelse». *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 53, 4, s. 613-639.
- Blom-Hansen, J., Houlberg, K., og Serritzlew, S. (2014). Size, Democracy, and the Economic Costs of Running the Political System. *American journal of political science*, 58(4), 790-803. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/ajps.12096>
- Blåka, S. (2017). Does cooperation affect service delivery costs? Evidence from fire services in Norway. *Public Administration*, 95(4), 1092-1106.
- Blåka, S., T. Tjerbo og H. Zeiner (2012): *Kommunal organisering 2012*. NIBR-rapport 2012:12. Oslo: By- og regionforskningsinstituttet NIBR, OsloMet - storbyuniversitetet.
- Brown, T. L., og Potoski, M. (2003). Contract–Management Capacity in Municipal and County Governments. *Public Administration Review*, 63(2), 153-164. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/1540-6210.00276>
- Christensen, R. K. og B. Gazley (2009): «Capacity for public administration: analysis of meaning and measurement». *Public Administration and Development*, 28, 4, s. 265-279.
- Egeberg, M. og J. Trondal (2018): *An Organizational Approach to Public Governance. Understanding and Design*. Oxford: Oxford University Press.
- Gravdahl, H. P. og T. P. Hagen (1997): *Kommunale organisasjonsformer – 1996*. NIBR-notat 1997:105. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Hanssen, G. S. (2008). E-communication: Strengthening the Ties between Councillors and Citizens in Norwegian Local Government?. *Scandinavian Political Studies*, 31(3), 333-361.
- Hovik, S. og I. M. Stigen (2004): *Kommunal organisering 2004. Redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. NIBR-notat 2004:124. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Hovik, S. og I. M. Stigen (2008): *Kommunal organisering 2008. Redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. NIBR-rapport 2008:20. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Jacobsson, B., P. Lægveid og O. K. Pedersen (2004): *Europeanization and Transnational States. Comparing Nordic Central Governments*. London: Routledge.
- Johnsen, V. (1996): *Kommunal organisering. En spørreundersøkelse til kommuner og fylkeskommuner*. NIBR-notat 1996:107. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Jones, H., J. Ryssevik, E. M. Kristoffersen og I. Misje (2021): *KMDs organisasjonsdatabase. Sluttrapport 2021*. Rapport 13: 2021. Bergen: Ideas2Evidence.

- Klausen, J. E., Askim, J., og Vabo, S. I. (2016). *Kommunereform i perspektiv*. Fagbokforlaget.
- Klungseth, J. N. (2014). Organising cleaning in Norwegian public FM. *Journal of Facilities Management*, 12(4), 382-410.
- Leiren, M. D., Lindholst, A. C., Solfeld, I., og Randrup, T. B. (2016). Capability versus efficiency: contracting out park and road services in Norway. *International Journal of Public Sector Management*, 29(5), 474-487.
- Lodge, M. og K. Wegrich (2014): *The Problem-solving Capacity of the Modern State. Governance Challenges and Administrative Capacities*. Oxford: Oxford University Press.
- Monkerud, L. C., M. Indset, S. Stokstad og J. E. Klausen (2016): *Kommunal organisering 2016. Redegjørelse for Kommunal- og moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabase*. NIBR-rapport 2016:20. Oslo: By- og regionforskningsinstituttet NIBR, Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Overman, S. (2016). Great Expectations of Public Service Delegation: A systematic review. *Public management review*, 18(8), 1238-1262.
<https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1103891>
- Reitan, M., K. Gustafsson og A. Blekesaune (2014): «Do Local Government Reforms Result in Higher Levels of Trust in Local Politicians?». *Local Government Studies*, 41, 1, s. 156-179.
- Ryssevik, J. og H. Jones (2020). *KMDs organisasjonsdatabase - Status etter første datainnsamlingsrunde, 2020*. (ideas2evidence-rapport 2020:17). Hentet fra: <https://ideas2evidence.com/publications/kmds-organisasjonsdatabase-status-etter-forste-datainnsamlingsrunde-2020>
- Terman, J. N. og R. C. Feiock (2014): «Improving Outcomes in Fiscal Federalism: Local Political Leadership and Administrative Capacity». *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25, s. 1059-1080.
- Tjerbo, T., & Skinner, M. S. (2016). Interkommunalt samarbeid om døgnåpne kommunale akutenheter og legevakt-Tar helsekommunen form? *Tidsskrift for omsorgsforskning*, 2(2), 117-124.
- Trondal, J. (2023): *Governing the Contemporary Administrative State. Studies on the Organizational Dimension of Politics*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Vabo, S. og I. M. Stigen (2000): *Kommunal organisering 2000. Redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. NIBR-notat 2000:128. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Vinsand, G. og I. Eidset (2016): Landsomfattende rådmannsundersøkelse om kommunereformen. NIVI Rapport 2016:5.
- Winsvold, M., H. Zeiner og S. Stokstad (2023): «Short- and long-term delegation: what are the effects on politicians' sense of control?». *Public Management Review*, 25, 3, s. 620-636.

Vedlegg 1: Oversikt over de fagfellevurderte arbeidene som er gjennomgått per årgang

2000-årgangen.

1. Hagen, T. P., & Vabo, S. I. (2005). Political characteristics, institutional procedures and fiscal performance: Panel data analyses of Norwegian local governments, 1991–1998. *European Journal of Political Research*, 44(1), 43-64.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2005.00218.x>.
2. Aars, J., & Ringkjøb, H. E. (2005). Party politicisation reversed? Non-partisan alternatives in Norwegian local politics. *Scandinavian political studies*, 28(2), 161-181.
3. Martinussen, P. E. (2002). In search of the government in local government: Coalition agreements and office payoffs in Norway. *Scandinavian Political Studies*, 25(2), 139-171.
4. Vabo, S. I. (2005). Committee structure and political preferences: The case of Norwegian local government. *European Journal of Political Research*, 44(4), 563-592.
5. Jacobsen, D. I. (2009). A Tragedy of the Councils? Exploring the Hollowing-Out Hypothesis-The Case of Norwegian Local Authorities. *Lex Localis*, 7(3), 221.
6. Johnsen, Å. & Larsen, A.C. (2015). Mål- og resultatstyring i kommunene: Virkninger for produktivitet og effektivitet? *Nordiske Organisasjonsstudier*, 17(1).
7. Aars, J. (2012): «Demokrati som policy – kommunale tiltak for økt politisk deltagelse». *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 53, 4, s. 613-639.
8. Sørensen, R. J. (2004). Markedsreformer i offentlig sektor. Elitistisk motebølge, velferdskoalisjonens interesser eller partienes konkurranse om velgere?. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 45(3), 509-546.
9. Andreassen, T. A. (2006). Tilleggsdemokratiets betydning om den parlamentariske styringskjedens utilstrekkelighet i velferdsstaten. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 47(3), 439-448.
10. Jostein Askim, Åge Johnsen, Knut-Andreas Christophersen, (2008). Factors behind Organizational Learning from Benchmarking: Experiences from Norwegian Municipal Benchmarking Networks, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (2), pp. 297–320, <https://doi.org/10.1093/jopart/mum012>

2004-årgangen.

1. Revelli, F., & Tovmo, P. (2007). Revealed yardstick competition: Local government efficiency patterns in Norway. *Journal of Urban Economics*, 62(1), 121-134.
2. Madsen, D. Ø., Azizi, B., Rushiti, A., & Stenheim, T. (2019). The diffusion and implementation of the Balanced Scorecard in the Norwegian municipality sector: A descriptive analysis. *Social Sciences*, 8(5), 152.
3. Olsen, T. H., & Stensaker, I. (2014). A change-recipient perspective on training during organizational change. *International Journal of Training and Development*, 18(1), 22-36.

4. Nyland, K., Ahlgren, P. C., & Lapsley, I. (2020). NPM resistance: A political intervention. *Financial accountability & management*, 36(4), 376-400.
5. Leiren, M. D., Lindholst, A. C., Solfeld, I., & Randrup, T. B. (2016). Capability versus efficiency: contracting out park and road services in Norway. *International Journal of Public Sector Management*, 29(5), 474-487.
6. Andreassen, T. A. (2008). Asymmetric mutuality: User involvement as a government—voluntary sector relationship in Norway. *Nonprofit and voluntary sector quarterly*, 37(2), 281-299.
7. Tommy Tranvik & Anne Lise Fimreite (2006) Reform failure: The processes of devolution and centralisation in Norway, *Local Government Studies*, 32:1, 89-107, DOI: [10.1080/03003930500453609](https://doi.org/10.1080/03003930500453609)
8. Torsteinsen, H. (2012). Why does post-bureaucracy lead to more formalisation?. *Local Government Studies*, 38(3), 321-344.
9. Blåka, S. (2017). Service quality, inter-municipal cooperation and the optimum scale of operation: the case of local fire departments in Norway. *The Rise of Common Political Order: Institutions, Public Administration and Transnational Space*, 233-250.
10. Wæraas, A. (2014). Municipal reputation building in Norway: A reputation commons tragedy?. In *Organizational reputation in the public sector* (pp. 227-243). Routledge.
11. Hanssen, G. S. (2008). E-communication: Strengthening the Ties between Councillors and Citizens in Norwegian Local Government?. *Scandinavian Political Studies*, 31(3), 333-361.
12. Johanne Klungseth, N. (2014). Organising cleaning in Norwegian public FM. *Journal of Facilities Management*, 12(4), 382-410.
13. Hanssen, G. S. (2007). ICT in Norwegian local government—empowering the politicians?. *Local Government Studies*, 33(3), 355-382.
14. Andersen, O. J., & Torsteinsen, H. (2017). “The master of the house”—agencies in municipal service provision: balancing autonomy and accountability. *Administration & Society*, 49(5), 730-752.
15. Ervik, B. (2015). Does the Mayor’s Party Brand Matter? The Prospect of Statewide Parties’ Policy in Local Government. *Local Government Studies*, 41(3), 339-361.
16. Johnsen, Å. (2013). Performance management and evaluation in Norwegian local government: Complementary or competing tools of management?. *New Directions for Evaluation*, 2013(137), 93-101.
17. Vabo, S. I., & Røiseland, A. (2008). Kommunalt selvstyre eller samstyring?. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 49(3), 409-418.
18. Sørensen, R. J. (2007). Does Dispersed Public Ownership Impair Efficiency? The Case of Refuse Collection in Norway. *Public Administration*, 85(4), 1045-1058. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00681.x>

2008-årgangen.

1. Reitan, M., K. Gustafsson og A. Blekesaune (2014): «Do Local Government Reforms Result in Higher Levels of Trust in Local Politicians?». *Local Government Studies*, 41, 1, s. 156-179.

2012-årgangen.

1. Arntsen, B., Torjesen, D. O., & Karlsen, T. I. (2021). Asymmetry in inter-municipal cooperation in health services—How does it affect service quality and autonomy?. *Social Science & Medicine*, 273, 113744.
2. Blåka, S. (2017). Does cooperation affect service delivery costs? Evidence from fire services in Norway. *Public Administration*, 95(4), 1092-1106.
3. Hagen, S., Helgesen, M., Torp, S., & Fosse, E. (2015). Health in All Policies: A cross-sectional study of the public health coordinators' role in Norwegian municipalities. *Scandinavian journal of public health*, 43(6), 597-605.
4. Jacobsen, D. I., & Kiland, C. (2017). Success With a Bitter Aftertaste: Success Factors in Inter-Municipal Cooperation. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 21(4), 53-76.
5. Røiseland, A. (2016). User choice—blessing or curse? Exploring democratic participation in Swedish and Norwegian local governments.
6. Tjerbo, T., & Skinner, M. S. (2016). Interkommunalt samarbeid om døgnåpne kommunale akuttenheter og legevakt-Tar helsekommunen form?. *Tidsskrift for omsorgsforskning*, 2(2), 117-124.
7. Krogstad, J. R., & Leiren, M. D. (2016). Gradual change towards re-integration: Insights from local public transport in Norway. *Public Policy and Administration*, 31(4), 324-341.
8. Friestad, L. B. H. (2016). Management control systems and student performance in Norwegian primary education: an exploratory case study. *Journal of Management Control*, 27, 323-350.
9. Sogstad, M., Lodgaard, E., & Magnussen, S. (2020). Public-Private Innovation in Health and Social Care: The Implications of Transaction Costs. *Nordic Journal of Social Research*, 11(1), 129-150.
10. Geys, B., & Sørensen, R. J. (2016). Revenue scarcity and government outsourcing: Empirical evidence from Norwegian local governments. *Public Administration*, 94(3), 769-788.

2016-årgangen.

1. Winsvold, M., H. Zeiner og S. Stokstad (2023): «Short- and long-term delegation: what are the effects on politicians' sense of control?». *Public Management Review*, 25, 3, s. 620-636.
2. Eythórsson, G. T., P. Kettunen, J. E. Klausen og S. Sandberg (2018): «Reasons for Inter-Municipal Cooperation: A Comparative Analysis of Finland, Iceland and Norway». I: F. Teles og P. Swianiewicz (red.): *Inter-Municipal Cooperation in Europe: Institutions and Governance*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
3. Klausen, J. E., & Torsteinsen, H. (2023). Corporatisation in Norwegian Local Government. In *Corporatisation in Local Government: Context, Evidence and Perspectives from 19 Countries* (pp. 429-454). Cham: Springer International Publishing.

4. Klausen, J. E., Vabo, S. I., & Winsvold, M. (2022). Competing perspectives on participatory arrangements: Explaining the attitudes of elected representatives. *International Political Science Review*, 01925121221092600.
5. Haug, A. V. (2022). Collaborative Management in Norwegian Municipalities: Do Middle Managers Make a Difference?. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 26(2), 41-66.
6. Fossheim, K. (2021). Local state-society relations in Norway. *Close ties in European local governance: Linking local state and society*, 275-288.
7. Klausen, J. E. (2018). Sub-Municipal Arrangements in Norway: District System in Oslo. *Sub-Municipal Governance in Europe: Decentralization Beyond the Municipal Tier*, 145-165.
8. Askim, J., & Johnsen, Å. (2023). Performance management and accountability: the role of intergovernmental information systems. *Handbook on Local and Regional Governance*.
9. Martinussen, P. E., Blekesaune, A., & Aas, S. Ø. (2019). En søppelvogn til begjær? Om sammenhengen mellom bruk av markedsmekanismer og innbyggertilfredshet med kommunale renovasjonstjenester. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 60(4), 371-397.
10. Kårtvedt, Leif E. (2024a). Larger, Not Leaner? Agencification and the Size of the Administrative Overhead in Local Governments. *Public Administration*. Forthcoming. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/padm.13046>
11. Geys, B., & Sørensen, R. J. (2020). Administrative Delegation of Budgetary Powers and Fiscal Performance. *Kyklos*, 73(4), 477-499. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/kykl.12248>
12. Martinussen, P. E., & Blekesaune, A. Try a Little Tendering: Institutional, Political, and Financial Influence on Local Contracting in Norway. *International journal of public administration*, 1-12. <https://doi.org/10.1080/01900692.2024.2410268>

2020-årgangen.

1. Kårtvedt, L. E. (2024b). Explaining Coordination Quality in Public Service Delivery. *Public Performance & Management Review*, 47(4), 849-872. <https://doi.org/10.1080/15309576.2024.2315016>
2. Christensen, D. A. og B. Folkestad (2023): «Variasjon i kommunale tiltak for innbyggermedvirkning». *Plan*, 55, 2, s. 48-55