

# **Masteroppgave**

*Geografisk relokalisering av tilsyn*

Av

Kathra Saba

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

Veileder:

Jarle Trondal

Universitetet i Agder, Kristiansand

dato

02.06.09



# Forord

Det har vært en lang og utfordrende prosess som har resultert i denne studien.

Masteroppgaven er skrevet i tilknytning til et forskningsprosjekt som er finansiert av Post- og teletilsynet. Masteroppgaven er resultatet av en lang periode med studier, lange netter med lesing og hyggelige kaffesamtaler med medstudenter. Det har vært en opplevelse som jeg ikke ville vært foruten.

Det er mange som fortjener stor takk for at målet er blitt nådd. Først og fremst vil jeg takke min veileder Jarle Trondal for at han presenterte prosjektet for meg og takker ham også for hans konstruktive og hurtige tilbakemeldinger. Videre vil jeg takke Charlotte Kiland, som har hatt ansvaret for den praktiske delen av prosjektet, jeg takker henne også for de hyggelige samtalene og oppmuntringen. Jeg retter også en stor takk til respondentene som har vært villige til å stille opp til intervju i en hektisk arbeidsdag. Deres erfaringer og tolkninger av prosessen har gjort denne masteroppgaven mulig.

Jeg vil rette en spesiell takk til mine foreldre, som har vært en klippe for meg og gitt meg støtte og pågangsmot i hele min studietid. De har alltid sagt: ”Hvis du jobber hardt og har et mål, vil du oppnå alt du ønsker deg.” Denne takknemligheten kan ikke ordlegges. Jeg må heller ikke glemme å takke lillebror og min kloke søster, som alltid har vært der og hørt på mine bekymringer. Sist, men ikke minst, en stor takk til mannen min, Vahid, som, for å si det mildt, har måttet tåle en del dårlige dager. Jeg takker for hans tålmodighet, for at han har holdt ut med mitt snakk om ”utflytting av statlige tilsyn”, og for hans forståelse for den prosessen jeg har vært inne i.

Masteroppgaven dedikeres til min familie som takk for at de har gitt meg ubetinget kjærlighet og omsorg og den beste oppdragelsen jeg kunne fått.

Kathra Saba

Våren 2009

## **Sammendrag**

Denne studien omfatter beslutningsprosessen om utflytting av statlige tilsyn fra Oslo-regionen til andre landsdeler. Studien ønsker å få svar på hvordan Bondevik II- regjeringen klarte å gjennomføre det omfattende vedtaket om utflytting av statlige institusjoner. Jeg vil undersøke hvem som var de sentrale aktørene, og hva som kjennetegner prosessen. Bondevik-regjeringen klarte å gjennomføre en beslutningsprosess, på mange måter mot alle odds, mens tidligere forsøk på utflytting av statlige institusjoner har vært mislykket. Tidligere studier viser at det er lite rom for hierarkisk styring av beslutningsprosesser, og at det i slike prosesser heller alltid er mange som er interessert, og som kommer med kritiske synspunkt. Med Stortingsmelding nr. 17 (2002-2003) ble det motsatte påvist: at et instrumentelt perspektiv kunne sikre utflytting av statlige tilsyn.

# Innhold

Forord.....	2
Sammendrag.....	3
Innhold.....	4
<b>1. Innledning.....</b>	<b>6</b>
1.1 Tema.....	6
1.2 Teoretisk tilnærming.....	8
1.2.1 Instrumentell teori.....	8
1.2.2 Institusjonell teori.....	9
1.3 Valg av metode.....	9
1.4 Hovedfunn.....	11
1.5 Oppgavens disposisjon.....	12
<b>2. Teoretisk tilnærming.....</b>	<b>14</b>
2.1 Innledning.....	14
2.2 Instrumentell teori.....	15
2.2.1 Hierarkisk instrumentell perspektiv.....	17
2.2.1.1 Forventninger til et hierarkisk instrumentell perspektiv.....	19
2.2.3 Forhandlingsinstrumentell perspektiv.....	20
2.2.3.1 Forventninger til et forhandlingsinstrumentell perspektiv.....	22
2.3 Institusjonell teori.....	23
2.3.1 Kulturperspektivet.....	25
2.3.1.1 Forventninger til et kulturperspektiv.....	27
2.4 Oppsummering.....	28
<b>3. Metodetilnærming.....</b>	<b>29</b>
3.1 Innledning.....	29
3.2 Metodisk tilnærming.....	30
3.2.1 Forskningsmetode- design.....	30
3.2.2 Casestudier.....	31
3.3 Gjennomføring og datainnsamling.....	32
3.3.1 Gjennomføring av intervjuene.....	32
3.3.2 Dokumentstudier.....	34
3.4 Bearbeiding av datamaterialet.....	35
3.4.1 Intervjuene.....	35

3.4.2 Generalisering, Reliabilitet og validitet.....	35
3.5 Oppsummering.....	39
<b>4. Utflytting av statlige tilsyn: observasjon av to prosesser.....</b>	<b>40</b>
4.1 Innledning.....	40
4.2 Prosess 1: Utflytting? Nei takk!.....	41
4.3 Prosess 2: Utflytting? Ja takk!.....	44
4.3.1 FASE 1: INITIATIV- ”Ett tilsyn, ett formål”.....	44
4.3.2 FASE 2: UTREDNING - ”Koste hva det koste vil”.....	47
4.3.3 FASE 3: VEDTAK - ”Løpet er kjørt, motstand er nytteløst”.....	53
4.4 Oppsummering.....	56
<b>5. Analyse og drøfting av prosessen.....</b>	<b>57</b>
5.1 Innledning.....	57
5.2 Instrumentell teori.....	58
5.2.1 Hierarkisk instrumentell perspektiv.....	58
5.2.2 Forhandlingsinstrumentell perspektiv.....	62
5.3 Institusjonell teori.....	65
5.3.1 Kulturperspektivet.....	65
5.4 Oppsummering.....	68
<b>6. Konklusjon: ”Huset blir til mens vi bor”.....</b>	<b>69</b>
6.1 Hvem tok initiativet til å sette i gang prosessen?.....	69
6.2 Hvordan var prosessen formelt organisert?.....	70
6.3 Hva kjennetegner den faktiske beslutningsprosessen.....	71
<b>7. Referanseliste.....</b>	<b>73</b>

# 1. Innledning

## 1.1 Tema

En av de mest omtalte politiske sakene i Norge våren 2003 var utflytting av statlige tilsyn fra Oslo til andre byer i Norge. Utflytting av offentlige institusjoner er et politisk virkemiddel som har vært på agendaen flere ganger i etterkrigstiden, og det fikk fornyet aktualitet med Bondevik II-regjeringens stortingsmelding om reorganisering av statlige tilsyn. Utflyttingsprosjektet ble presentert av regjeringen Bondevik II i Stortingsmelding 17 (2002-2003). Hovedaktøren bak beslutningen var tidligere arbeids- og administrasjonsminister Victor D. Norman.

Regjeringens forslag innebar at sju tilsyn skulle flyttes ut av Oslo og ett nyopprettes utenfor Oslo-regionen. Ca 900 arbeidsplasser berøres direkte av utflyttingene. I Stortingsmelding nr. 17 om statlige tilsyn gjøres det klart at endringsforslagene ikke er kommet i stand på grunn av at det står dårlig til med tilsynsvirksomhetene i Norge, men mer for å møte kommende utfordringer. I Stortingsmeldingen 17 (2002-2003) påpekes at utfordringene ved uavhengighet fra Oslo-regionen, skape flere arbeidsplasser rundt om i byene. I tillegg hadde regjeringen lagt vekt på å styrke den regionale utviklingen, ved å legge tilsyn til byer som var viktige for å bidra med dette. Dermed kunne det utvikles et positivt samspill mellom eksisterende fagmiljøer og tilsyn. Victor D. Norman mente at omlokalisering ville muliggjøre effektivisering, og at lokalisering utenfor hovedstaden ville gi mer stabil arbeidskraft og lavere driftskostnader. Regjeringen tok sikte på at flyttingen skulle skje gradvis over en periode på tre år. Dette ville sikre at de fleste tilsynsoppgavene det var snakk om, ikke ble liggende nede i flytteperioden, og det ville gi de ansatte mer tid til å tenke over om de ville være med på utflyttingen eller ikke.

Forslaget om utflytting førte til store protester hos tilsynene, deres ansatte og forskjellige fagforeninger, og til uenigheter i det politiske miljøet og i selve regjeringen. De fleste partier ble geografisk splittet i lokaliseringdebatten.

Dette temaet er spennende å forske på pga.:

Hva gjør dette temaet spennende å forske på?

- Det har vært mangel på forskning rundt geografisk planlegging/relokalisering av statlige institusjoner. Altså er det mangel på litteratur på dette området.
- Man reformerte mot alle odds. Hva er det som trigger en slik beslutning, som er så omfattende, og hvordan klarer man å få igjennom dette vedtaket om utflytting av statlige tilsyn når det foreligger så mange interesser og så mye motstand?

Selve utflyttingsspørsmålet er ikke noe nytt tema, men at problemstillingen kom så sterkt frem i 2003, overrasket mange, med bakgrunn i to forhold: for det første at erfaringer sier at det er vanskelig å få gjennomført større utflyttingsprosjekter i Norge, for det andre at initiativtakeren var en statsråd i en parlamentarisk svak koalisjonsregjering. Erfaring har vist at utflyttingssaker skaper stort engasjement og er vanskelig å få gjennomslag for i praktisk politikk.

Det har tidligere, på 1970-tallet, vært prøvd å flytte ut statlige institusjoner, noe som viste seg vanskelig å gjennomføre. Derfor er det spennende å se på hvordan man klarte å gjennomføre dette vedtaket, selv om fortiden, og også den massive protesten mot utflyttingen, talte imot. Her var det snakk om 900 arbeidsplasser, mange kompetente ansatte med mye erfaring, og protester fra flere hold, som fagforeninger og også kontrollutvalget innad i selve regjeringen

Med fokus på vedtaket om flytting av statlige tilsyn, som var en pakkeløsning, har jeg valgt å ta for meg ett av de statlige tilsynene som er blitt flyttet, for å beskrive den massive beslutningen. Jeg har valgt flyttingen av Post- og teletilsynet fra Oslo til Lillesand.

Denne studien vil da søke å forklare de forskjellige fasene i beslutningen om utflytting av statlige tilsyn, med hovedvekt på post og teletilsynet for å kunne forklare hvordan beslutningen kom i havn og med hvilket innhold. Og med dette er det interessant å undersøke:

Dette er en spennende case fordi det er blitt stilt spørsmål i etterkant om geografisk relokalisering av Post- og teletilsynet, samtidig som man har tvilt på om beslutningen var riktig, dette fordi mange liv er blitt berørt og man har mistet mye kompetanse på veien. I nrk.no ble det uttalt fra ledelsens side at *”ingen av de 147 ansatte i Post- og teletilsynet vil være med på flyttelasset til Sørlandet”*. Dette viser hvordan mange ansattes liv er blitt berørt i denne prosessen.



Denne studien vil søke å forklare de forskjellige fasene i beslutningen om utflytting av statlige tilsyn, med hovedvekt på Post- og teletilsynet, for å vise hvordan beslutningen kom i havn, og med hvilket innhold. Det som er interessant å undersøke, er:

### ***”Hvordan klarte Bondevik II regjeringen å fatte vedtaket om utflytting av statlige tilsyn?”***

Denne studien vil stille følgende underspørsmål:

- Hvem tok initiativet til å sette i gang prosessen?
- Hvordan var prosessen formelt organisert?
- Hva kjennetegner den faktiske beslutningsprosessen?

For å forklare beslutningsprosessen vil jeg dele den inn i tre faser:

1. initiativfasen i 2001
2. utredningsfasen i 2002
3. selve vedtaksfasen i 2003

## **1.2 Teoretisk tilnærming**

### **1.2.1 INSTRUMENTELL TEORI**

Det instrumentelle perspektivet tar for seg organisasjonen ut i fra beslutningsstrukturer, både formelle og uformelle. Det instrumentelle perspektivet preges av konsekvenslogikk, der idealet er at alle handlinger er rasjonelle i den betydning at de er det mest effektive handlingsalternativet for å nå et mål. Hvilket mål som nås, blir dermed en funksjon av hvilke aktører som har størst innflytelse over valgene som gjøres. (Christensen 2004)

Innenfor det instrumentelle perspektivet har jeg valgt å fokusere på det hierarkiske og forhandlingsperspektivet. Dette fordi jeg anser at begge perspektivene kan forklare valgene og mulige strategier i beslutningsprosessen. Skillet mellom det hierarkiske og forhandlingsperspektivet kan karakteriseres i forhold til grad av homogenitet hos ledelsen, og grad av beslutningshierarki i organisasjonen. Det hierarkiske perspektivet anser ledelsen som

homogen, der lederen utøver kontroll over reformprosesser og med stor evne til rasjonell kalkulasjon. Mens forhandlingsperspektivet ser ledelsen som mer heterogen, der ulike organisasjonstenkning, forhandling og kompromisser er nøkkelord i en reformprosess (Christensen mfl. 2006:18).

### 1.2.2 INSTITUSJONELL TEORI

Betydningen av uformelle verdier og normer er noe det institusjonelle perspektivet vektlegger. Denne teorien åpner for at i organisasjoner så eksisterer det uformelle verdier og normer som i seg selv har betydning for beslutningsatferden.

Det viktigste innenfor institusjonell perspektiv er samhandling, gradvis tilpasning og uformell struktur som hjelper til å forstå utvikling og atferd i organisasjoner, men perspektivet utelukker ikke formell struktur (Christensen 1994:27-28). Oppmerksomheten i dette studiet retter seg mot *kulturperspektivet*, herunder vektlegges Scotts (2001) normative pilar som tar kulturelle verdier og normers betydning for beslutningsprosesser.

Hovedelementene i kulturperspektivet kommer fra historisk og normativ institusjonalisme, der normativ institusjonalisme anser viktigheten av verdier og normer som institusjoner antar å påvirke enkelt individers handling gjennom *logic of appropriateness*, som betyr passenhetslogikker. Logikken om passende atferd er et perspektiv som beskriver menneskelige atferd. Der atferden er styrt av regler om passende atferd som anses til å være riktig, men vil kunne variere fra situasjon til situasjon (March og Olsen 1989;1996;Olsen 1992).

## 1.3 Valg av metode

Valg av metode er tett knyttet til formålet med oppgaven nettopp fordi det legger føringer for prosjektets gjennomføring. Et relevant forskningsopplegg er derfor av avgjørende betydning for utfallet. Det finnes tre alternative innfallsvinkler; en kvalitativ eller en kvantitativ eller kombinasjon av begge, kalt triangulering (Hellevik.1999). Kvalitativ metode bygger derimot på tekstdata av både primær og sekundær karakter og har ikke i samme grad formaliserte prosedyrer og teknikker for databehandling og analyser (Ringdal, K.2002). Valget ble kvalitativ metode fordi det åpnet for en bred og åpen tilnærming.

Et viktig formål med kvalitative studier er å søke å forstå virkeligheten slik den oppfattes av de personene som forskeren studerer (Thagaard, 1998).

Jeg har valgt en *forklarende problemstilling* (Jacobsen, 2003, s 60). Det vil si at jeg ønsker å finne en forklaring på hva som kjennetegner utflyttingsprosessen. Jeg ønsker med dette å *forklare* årsakene til utflyttingen av statlige tilsyn med fokus på post og teletilsynet. Jeg ønsker å studere beslutningsprosessen rundt utflyttingen av tilsyn fra initiativ til vedtak. I denne studien tar vi for oss en konkret beslutningsprosess som har funnet sted på et relativt kort tidsperiode. Valget av innsamlingsmetode styres av hva slags forskningsstrategi man anvender, en kvalitativ analyse fordrer kvalitative kilder. Herunder primære og sekundære data, intervju og arkiver i form av dokumenter, bøker og avisartikler. Datamaterialet er valgt etter kildens relevans og pålitelighet i forhold til problemstillingen.

Intern gyldighet vil si om vi har fått tak i det vi ønsker å få tak i, ekstern gyldighet vil si om vi kan bruke noen av de svarene vi har funnet og med en viss sannsynlighet generalisere til en større populasjon (Jacobsen, 2003). Vi anser intern gyldighet for å være tilstrekkelig ivarett pga vårt valg av informanter som har vært med fra starten av utflyttingsspørsmålet, som for eksempel tidligere statssekretær i ADD Christine Meyer. Men samtidig har vi klart å intervju flere ledende personer i post og teletilsynet. Og på basis av de dataene som allerede forligger så ser vi at intervjuet støtter opp mot det som er blitt sagt og fortolket. Men samtidig må man være forsiktig for kvalitative intervjuer er i særlig grad underlagt faren for fortolkninger og egne meninger. Dette er på grunn av den personlige informasjon innsamlingen og behandling hvor det kan inngå vesentlige fortolkningslementer. Man bør derfor være kritisk overfor sitt materiale og sin fremgangsmåte.

Pålitelighet betyr i denne sammenheng om vi kan stole på dataen vi har funnet. Faktorer som kan påvirke påliteligheten er f. eks. gjensidig påvirkning mellom intervjuer og informant. Det kan være trekk ved selve undersøkelsen som påvirker resultatene vi har funnet (Jacobsen, 2003, s. 216). Vi anser våre informanter som pålitelig. Og slik jeg ser det ettersom en stor del av datamaterialet i denne studien består av skriftlige publiserte dokumenter anses kravet til reliabilitet for innfridd.

Det finnes en mengde tiltak man kan benytte for å sikre en størst mulig grad av gyldighet og pålitelighet. Slik som denne konkrete oppgaven er avgrenset på forhånd, både i oppgaveformulering og i omfang, velger vi å ikke gå inn på en ytterligere drøfting av

overnevnte momenter men konkludere med at innsamlet datas gyldighet og pålitelig vurderes som tilfredsstillende.

## **1.4 Hovedfunn**

De sentrale aktørene i prosessen var tidligere statsråd Victor D. Norman og statssekretærutvalget. Alle statssekretærene var involvert i den første fasen. Det kommer frem at kun statsrådene og statssekretærene var involvert. I tillegg var tre personer fra departementet informert, og disse var også med og skrev noen kapitler i meldingen.

Denne prosessen har hatt utgangspunkt i en politisk tanke, men den har også hatt et ganske rasjonelt utgangspunkt, kommer det frem. Det ble gitt tre grunner til at man ville flytte de sju tilsynene fra Oslo til andre byer i landet:

1. ønsket om uavhengighet
2. ønsket om styrking av den faglige kompetansen til tilsynene
3. ønsket om tilgang til bedre faglig kompetent arbeidskraft
4. ønsket om tilgang til kompetansemiljøer

Det sentrale som kommer frem i denne prosessen, var å skape avstand til departement og tilsyn, og det var da disse uavhengige ankeinstansene kom opp som tema, slik at departementet både kunne sette i gang, intervensere, være sluttbehandler og ankeinstans.

Oppgaven vil vise at tankegangen bak suksessen med å flytte tilsyn var at man startet med å ekskludering av fagforeninger, tilsyn, departementer og alle berørte aktører som har kritiske synspunkter mot utflyttingen av statlige tilsyn. For tankegangen var at hvis man ikke ekskluderte motstandere i starten ville det til slutt ende opp med en prosess som er kommet så langt at når det nådde politiske nivået hadde man ingen innflytelse igjen på beslutningene. Derfor ser man på denne prosessen som en lukket prosess, med kort tidsperspektiv hvor det var få aktører som fikk innpass.

I løpet av masteroppgaven vil det komme frem at regjeringen ikke har ønsket så uavhengige tilsyn som det Victor D. Norman arbeidet for. Men det har ligget et visst potensial i geografisk relokalisering, ved å flytte tilsynene bort fra politikerne og bort fra de store tilsynsobjektene som drev og lobbet. Det har påvirket tilsynene i den grad av at de er blitt mer

uavhengige, og ikke styrt av politikere. Man kan spre kompetanse over hele landet og skape flere arbeidsplasser.

Dette har vært argumenter som Victor Norman har poengtert gjennom prosessen. Men vi vil se i oppgaven at motivet for Victor Norman har vært for det meste både i skape en revolusjon som ikke hadde blitt gjennomført i politisk historie, og samtidig ta vekk litt av makten fra Oslo regionen, og dermed ville man oppnå flere arbeidsplasser i andre landsdeler og autonomi for tilsynene. Gjennom studien vil tilsynene påpeke at argumentene for utflytting har vært ganske urimelige og ikke faglig begrunnet, det har vært mangel på fakta informasjon. Studien vil vise ved at Victor Norman og hans statssekretær har hatt bakgrunn i det økonomiske, faglige og forskermiljøet har gjort at han har vært påvirket av mål- middel tankegang, med en topp hierarkisk styring. Han har hatt for det meste kontroll over hele prosessen. Dette påpekes fordi selv om i studien vises at han åpner for forhandling, så har dette vært strategisk planlagt på forhånd. Han har brukt tidligere erfaringer som har vært preget av mange involverte parter med ulike interesser og sterk strategisk planlagte motstandere, og har gjort det motsatte. Prosessen har vært kontrollert av ledelsen, hvor aksessen til deltakere i prosessen ble strategisk planlagt.

## **1.5 Oppgavens disposisjon**

Jeg ønsker med denne studien å forklare, fra initiativ til vedtak, hvordan beslutningen om å flytte sju tilsyn fra Oslo til andre byer rundt i Norge kom i stand, med hovedvekt på Post- og teletilsynet. Dette har jeg tenkt å gjøre ved å ha en kronologisk kapittel deling.

I kapittel 2 vil de ulike perspektivene som er den teoretiske rammeverket for studien utdypes. Det instrumentelle og institusjonelle teorien vil bli gjennomgått, der det medfølges en overordnet gjennomgang av teorien. Under hver teori medfølger ulike perspektiver som denne studien vil basere seg på. Og til hvert enkelt perspektiv vil det defineres forventninger til beslutningsprosessen.

I kapittel 3 vil det bli redegjort for studiens metodiske tilnærming, alt ifra forskningsdesign, datainnsamling, kilder og selve vurderingen av både reliabilitet og validitet.

I kapittel 4 vil hovedtrekkene i empirien presenteres. Kapitlet har en tre delt kronologisk utforming, der den første delen vil gi en gjennomgang av initiativfasen i 2001. Kapitlets andre del beskriver utredningsfasen 2002, og tilslutt kapitlets tredjedel går ut på vedtaksfasen i 2003.

I kapittel 4 vil de empiriske funnene analyseres i forhold til teoretiske forventningene som ble presentert i kapittel 2. Analysen vil påpeke de hovedtrekkene i prosessen og vil fokuseres mye på tankegangen og deltakelsen i AAD.

I kapittel 5 oppsummeres hovedfunnene fra analysen, der funnene vil knyttes til problemstillingen.

## **2. Teoretisk tilnærming**

### **2.1 Innledning**

Til å analysere og beskrive beslutningsprosessen har jeg valgt to teoretiske modeller. Dette kapittelet er todelt.

Første del av kapittelet består av den instrumentelle teorien, med to hovedretninger. Den instrumentelle teorien vil i dette kapittelet representere det hierarkiske perspektivet og et forhandlingsinstrumentelt perspektiv. I første omgang vil jeg gi en beskrivelse av hvert enkelt perspektiv. Perspektivene vil vise til ulike forventninger til beslutningsprosessen.

Andre del av kapittelet består av institusjonell teori, herunder kulturperspektivet. Kapittelet inneholder en gjennomgang av det kulturelle perspektivet, herunder forventninger til empirien.

Gjennom disse perspektivene vil denne studien søke å besvare hvordan beslutningen om relokalisering av statlige tilsyn kom i havn.

## 2.2 INSTRUMENTELL TEORI

Det instrumentelle perspektivet tar for seg organisasjonen ut fra beslutningsstrukturer, både formelle og uformelle. Det instrumentelle perspektivet preges av konsekvenslogikk, der idealet er at alle handlinger er rasjonelle i den betydning at de er det mest effektive handlingsalternativet for å nå et mål. Hvilket mål som nås, blir dermed en funksjon av hvilke aktører som har størst innflytelse over valgene som gjøres (Christensen 2004).

Offentlige organisasjoner anses som instrumenter for ledelsen i organisasjonen og måloppnåelse innenfor instrumentell teori. Det betyr at forvaltningspolitikk kan bindes til et instrumentelt syn på offentlige beslutningsprosesser (Christensen 1991, Egeberg 1984, 1989, 1994, March og Olsen 1983, Olsen 1998). Den offentlige beslutningsprosessen vil være preget og styrt av politiske og administrative ledere, som åpenbart tar i bruk makten i den hierarkiske posisjonen for å endre og utforme organisasjonsapparatet i det offentlige (Christensen mfl. 2006:18).

Christensen mfl. (2004:30) påpeker at offentlige organisasjoner har visse mål som må oppfylles, da de handler på vegne av samfunnet. Det forventes av ledere at de foretar konsekvenslogiske vurderinger av mulige alternativer for handling, for så å velge alternativet som vil medføre at organisasjonen kan utføre sine oppgaver på beste måte. Det er å handle formålsrasjonelt.

Forutsetningen som er grunnleggende for instrumentell teori, påpeker Morten Egeberg er at mennesket er begrenset rasjonelt (Morten Egeberg 1989). Mennesket har mulighet til å ha oversikt over et begrenset utvalg mulige alternativer for handling og se mulige konsekvenser av disse, noe som er avhengig av menneskets kognitive kapasitet. I forhold til problem, løsningsforslag og konsekvens må det foretas en utvelgelse.

Begrepet *formell organisasjonsstruktur* innenfor instrumentell teori blir i denne sammenheng sentralt. Ved at endringer i organisasjonsstrukturen bidrar til å omforme tankemodeller, handlingsmønstre og innholdet i offentlige beslutninger, påpeker Christensen (1994:22) at formell struktur potensielt kan være et instrument for politiske og administrative ledere. Normene kan utformes ut fra formålsrasjonelle mål-middel-vurderinger, der organisasjonsstrukturen vil legge føringer for og være avgjørende for hvordan medlemmer av organisasjoner utfører sine oppgaver (Christensen mfl. 2004.:30).



Denne studien tar for seg to perspektiver innen instrumentell teori: ett hierarkiskinstrumentelt perspektiv og ett forhandlingsinstrumentell perspektiv. Skillet mellom det hierarkiske og forhandlingsperspektivet kan karakteriseres ved grad av homogenitet hos ledelsen og grad av beslutningshierarki i organisasjonen. Det hierarkiske perspektivet anser ledelsen som homogen, der lederen utøver kontroll over reformprosesser og har stor evne til rasjonell kalkulasjon, mens forhandlingsperspektivet ser ledelsen som mer heterogen, der ulik organisasjonstenkning, forhandlinger og kompromisser er nøkkelord i en reformprosess (Christensen mfl. 2006:18).

Innenfor det instrumentelle perspektivet har jeg valgt å fokusere på begge perspektivene, dette fordi jeg anser at begge perspektivene kan forklare valgene og mulige strategier i beslutningsprosessen.

## 2.2.1 Hierarkisk instrumentelt perspektiv

Den hierarkiske varianten vektlegger de formelle rammene en reformprosess foregår innenfor. Samspillet mellom deltakere, problemer, løsninger og beslutningsmuligheter vil her kunne karakteriseres som hierarkisk. Det vil si at både deltakelsen og organisasjonstenkningen vil være relativt enkelt å forutse. En av årsakene til dette er at ledelsen vil ha en hierarkisk kontroll med reformprosesser, og at organisasjoner blir ansett som instrumenter for effektiv måloppnåelse (Egeberg 1989a; Roness 1997; Røvik 1998:32).

Organisasjoner er spesielt et instrument for ledelsen innen den hierarkiske varianten (Roness 1992:12). Tanken er at organisasjonsstrukturen kanalisere atferd og ressurser på en slik måte som ledelsen og de øvrige medlemmene ellers ikke ville mestret på egen hånd. Det vil si at det eksisterer en organisatorisk rasjonalitet som veier opp for organisasjonsmedlemmenes begrensede rasjonalitet (Roness 1992:13; Simon 1997). For at organisasjonen skal fungere som instrument og formidler av rasjonell atferd, forutsettes det at ledelsen har kontroll over både deltakelsen og organisasjonstenkningen.

Hierarkimodellen bygger på det weberianske byråkratiske prinsippet der koordinering og kontroll er sentralt og høyere og lavere instanser har felles mål. Dette betyr at styringsrelasjoner og ansvarslinjer mellom underordnede og overordnede instanser, så vel som organisasjonsatferd i stor grad vil formes av formelle strukturer, regelverk og instruksjoner (for eksempel tildelingsbrevet) gitt fra departementet.

Modellen predikerer tett kobling mellom formell struktur og styringspraksis. Det hierarkiske perspektivet vektlegger entydige og klare mål i styringsrelasjoner. Kommunikasjonen mellom over- og underordnet instans vil preges av rutiner informasjonsutveksling, der underordnet nivå formidler informasjonen rutinemessig til departementet ut fra relevansen og behovet. Dermed kan det tenkes en utbredt rapportering av resultater som overordnet organ tar for seg og bruker som videre grunnlag for styring (Kristin Rubecksen, 2004).

Kontroll og styring blant politisk-administrative ledere er noe den hierarkisk instrumentelle varianten vektlegger (Christensen 1994). Men samtidig som det utøves kontroll ved å sette saker på dagsordenen, vil politiske entreprenører ha evne til å ha kontroll over saker som blir definert og utformet (Hogwood 1987).

Tilnærmingen tar utgangspunkt i en byråkratisk organisasjonsform. Det vertikale aspektet og hierarki er sentrale nøkkelord i dette perspektivet.

Det hierarkiske perspektivet preges av mål-middel-tenkning, noe som i denne sammenheng betyr at flytteprosessen kan betraktes av ledelsen som et middel for ulike andre målsettinger. Videre anser perspektivet endringer som viljestyrte valg som avspeiler mål og forventninger hos politiske og administrative ledere (Roness 1997:63). Roness påpeker at selve utformingen av en organisasjon og organisasjonsendringer er et resultat av analytiske vurderinger av ulike alternativer fra ledelsens side.

I det hierarkiske perspektivet anses en beslutningsprosess å være stramt styrt både når det gjelder definering av saksinnholdet og aktivisering av aksessen til deltakerne (March og Olsen 1976). Dette kan sees ved at ledelsen har gode kunnskaper om reformprosesser og tidligere forsøk på statlig utflytting av institusjoner, samt at de har god kunnskap om grunnen til endringen og fremtidige effekter av ulike løsninger, noe som gjør det lettere for ledelsen å styre en slik prosess med korte tidsfrister (March og Simon 1958). Med dette utgangspunktet vil administrative endringer være resultat av både målrettede og bevisste valg mellom ulike organisasjonsformer (Brunsson og Olsen 1990:12).

Dermed vil lederskapets hierarkiske kontroll ha en sentral betydning for beslutningsaktiviteten, og ledere kan oppnå både politisk og administrativ kontroll i beslutningsprosessen, ved å kontrollere både deltaker- og aksessstrukturen i prosessen.

### 2.2.1.1 Forventninger til et hierarkisk instrumentelt perspektiv

Ut fra den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet kan man forvente at arbeidet med utflytting av tilsynene har hatt tydelige hierarkiske trekk.

Mer konkret finnes det her to hovedsett av forventninger:

- **Deltakelsen er kontrollert av toppledelsen.** I første omgang forutsettes det at aksessen til deltakerne i prosessen vil være kontrollert av den politiske og administrative ledelsen. Spesielt gjelder dette ledelsen i AAD, som står som hovedansvarlig for reformen. Denne ledelsen antas å være relativt homogen. Man vil med andre ord forvente en hierarkisk, eksklusiv og klar deltakerstruktur, som gir klare retningslinjer med hensyn til tidsplan og prosedyrer, samt hvem som får delta på de ulike arenaene; slik som i storting, regjering, sekretariat, kontaktutvalg, statssekretærutvalg og høringer. Dermed kan man forvente at prosessen har vært preget av deltakere som i kraft av sin hierarkiske posisjon og formelle organisasjonstilknytning har blitt tildelt rett og/eller plikt til å delta, og videre at de har benyttet denne retten.
- **Organisasjonstenkningen er kontrollert av toppledelsen.** Med dette vil en hva organisasjonstenkningen angår, forvente en hierarkisk aksess-struktur der bestemte deltakere bærer med seg bestemte, og dermed forutsigbare, problemer og løsninger. Fra ledelsens sin side vil prosessen preges av høy grad av rasjonell kalkulasjon. En sentral forventning vil være at problemer og løsninger som bygger på en klar mål-middeltankegang, bli definert som aktuelle. Det vil si at de bygger på klare og entydige mål, samt har tydelige retningslinjer for hva som må til for å nå disse målene. Sentrale målsettinger vil bli eksplisitt formulert. Det forventes at politisk og administrativ ledelse i de berørte departementene, samt regjeringen for øvrig, vil uttrykke at utflytting av tilsyn brukes som middel for å oppnå mer uavhengighet. Til slutt vil det være rimelig å forvente at antall definerte problemer og løsninger er begrenset (Ekern 1996:24). Dette er fordi aktører utenfor ledelsen har liten mulighet til å påvirke organisasjonstenkningen, og nye innfallsvinkler og mål vil i liten grad få innpass underveis i prosessen.

### 2.2.3 Forhandlingsinstrumentelt perspektiv

Forhandlinger oppstår når to eller flere parter med delvis motstridende interesser prøver å komme frem til en felles beslutning (Rognes 2001). Strategier innenfor forhandling er viktig for å kunne etablere et best mulig bytteforhold i beslutningsprosessen. Valg av strategi må kunne velges ut fra taktikk, forberedelse og virkemidler som er effektive for å kunne iverksette beslutninger. Det er svært viktig å ha god kunnskap om forhandlinger, for samtidig som beslutninger iverksettes, blir fremtidig samarbeid ivaretatt. Hovedpoenget er imidlertid at en forhandler må få best mulig oversikt over sine alternativer og gjerne arbeide aktivt for å skape gode alternativer.

Årsaken til at man forhandler, er ønsket om å tilfredsstille noen interesser man ikke kan få ivaretatt på annen måte enn gjennom samarbeid med andre. Interessene er de underliggende målene og motivene man har for forhandlingene. Det er viktig å skille mellom interesser og forhandlingsposisjoner. Posisjoner er de krav man fremsetter i forhold til åpenbare forhandlingsdimensjoner. For å klargjøre sine underliggende interesser er det nyttig å spørre seg selv *hvorfor* en inntar gitte posisjoner i forhold til en sak/dimensjon. Det kan være andre måter å ivareta interesser på enn gjennom å innta konfliktfylte posisjoner på en forhandlingsdimensjon. I dette perspektivet anses organisasjoner som koalisjoner, hvor hver enkelt aktør handler på grunnlag av egeninteresse, noe som betyr at de handler formålsrasjonelt (Christensen 2004:40).

Hovedpoenget her er imidlertid at forhandlingene må tilfredsstille underliggende interesser for at de skal være akseptable. Dette innebærer at partene har oversikt over de interessene de ønsker å ivareta når de forbereder forhandlingene. Når en forhandler, er en også avhengig av aksept fra den andre part for at avtalen skal bli godtatt. Det er selvsagt mer sannsynlig at en får til en avtale dersom en greier å tilfredsstille interessene til den andre parten.

Ofte brukes maktstrategier når partene kun tenker på egne interesser i forhandlingene, dette kalles konfrontasjon. Ofte brukes en slik strategi når det foreligger sterke interessekonflikter, der den eneste løsningen vil være å komme med et best mulig alternativ. Når en av partene i forhandlingsprosessen har et godt alternativ for forhandling, vil de kunne visse det ved å være harde i forhandlingene. Dette kalles "best alternative to negotiated agreement", noe som betyr at for eksempel ledelsen har flere alternativer i tankene som kan føre til gode resultater (Rognes 2001). I dette tilfellet, som er beslutningsprosessen i utflyttingsforslaget, måtte

ledelsen til en viss grad forhandle. Et viktig begrep her er ”kompromiss”, som forekommer når begge parter er villige til å gi og ta, for så å kunne realisere utflyttingsforslaget (Rognes 2001).

Innenfor forhandlingsperspektivet ser man klare tegn på interesser og målsettinger som har preg av heterogenitet, noe som kan betegne reorganiseringen som en politisk kamp mellom ulike interesser (March og Olsen 1983:283).

Endringer i organisasjonen anses å være resultat av kjøpshandel og interessehevding (Roness 1997:70). Resultatet av kjøpshandelen og de politiske kampene vil være avhengig av ressurser som enkelte aktører besitter for å fremme egne interesser.

I forhold til organisasjonsreformer vektlegger forhandlingsperspektivet de politiske aspektene ved reformen. Det finnes mange muligheter for å kunne fatte beslutninger, men de representeres på tre måter (Christensen mfl. 2004:41):

1. Koalisjonen med størst makt kan få beslutningen igjennom ved å ”sette seg mot motstanderen”.
2. Det kan foretas en sekvensiell løsning av konflikter, noe som betyr å ta for seg motstridende interesser rutinemessig og prøve å unngå å bli konfrontert med hverandre.
3. De motstridende aktører med ulike interesser kan forhandle seg fram til et kompromiss.

### 2.2.3.1 Forventninger til et forhandlingsinstrumentelt perspektiv

Ut fra forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet kan man forvente at arbeidet med utflytting av tilsynene har hatt tydelige forhandlings trekk.

Mer konkret finnes det her to hovedsett av forventninger:

- **Deltakelsesaksessen i prosessen vil være heterogen og til en viss grad være kontrollert av toppledelsen, men også supplert med andre deltakere.** Det forutsettes at det gis rom for en åpen og bred deltakerstruktur som vil åpne for forhandlingstrekk der både koalisjoner og ulike aktører som har sterke meninger og interesser, søker tilgang til beslutningsprosessen om utflytting av statlige tilsyn. Det betyr at på bakgrunn av forhandlingstrekkene vil koalisjoner og tautrekking ende på ulike måter, som for eksempel kompromissvillighet. Dette innebærer at lederskapet i AAD vil være de som til en viss grad utøver kontroll over aksessen/aktiviseringen av deltakerne.
- **Organisasjonstenkningen vil i prosessen fremstille ulike interesser som aktørene besitter, og organisasjonstenkningen vil preges av heterogenitet.** Med heterogenitet i dette tilfellet menes at for å få fremgang i beslutningen om utflytting av statlige tilsyn er det behov for å forhandle, diskutere og gi rom for kompromiss. Prosessen vedrørende utflyttingsspørsmålet er både problem-, og løsningsorientert, noe som gjenspeiler ulike deltakere med ulike interesser i prosessen. Maktforholdet mellom de ulike aktørene gjenspeiles av problemene og diskusjonene som kommer opp.

## 2.3 INSTITUSJONELL TEORI

Betydningen av uformelle verdier og normer er noe det institusjonelle perspektivet vektlegger. Denne teorien åpner for at det i organisasjoner eksisterer uformelle verdier og normer som i seg selv har betydning for beslutningsatferden.

Det viktigste innenfor et institusjonelt perspektiv er samhandling, gradvis tilpasning og uformell struktur som hjelper til med å forstå utvikling og atferd i organisasjoner. Men perspektivet utelukker ikke formell struktur (Christensen 1994:27-28).

Institusjonell teori har også vært brukt i studier av *organisasjoner*. Gjennom denne forståelsen ble det introdusert et symbolperspektiv på organisasjoner. Selznick (1957) mente organisasjoner ikke bare kunne betraktes som tekniske instrumenter opprettet for å nå konkrete mål. Å institusjonalisere innebar for Selznick å knytte *verdier* til fenomener. Organisasjoner kunne ifølge Selznick over tid utvikle seg til å bli tilpasningsdyktige, organiske systemer som var påvirket av kjennetegn ved medlemmene og av press fra omgivelsene. De kunne tilegne seg en struktur av egenskaper eller en identitet. Distinkte verdier og holdninger, dannet gjennom indre og ytre påvirkning, kunne bli mål i seg selv som var viktige å bevare og forsvare.

De institusjonelle sidene ved organisasjoner ble betraktet som en del av den uformelle strukturen og et utfyllende tillegg til den formelle strukturen. Institusjonalisering var sentral for Selznick, det ble kjennetegnet som en *prosess* som var et resultat av organisasjonens historie og de personene som hadde vært en del av den, og hvordan organisasjonen hadde tilpasset seg omgivelsene. Implisitt i dette kunne institusjonalisering også betraktes som en variabel – organisasjoner med klart definerte mål og godt utviklet teknologi for å nå disse ble i mindre grad betraktet som institusjonaliserte enn organisasjoner med uklare mål og mindre utviklet teknologi. Prosessene som Selznick tar opp her, bidrar til å tilpasse organisasjoner til indre og ytre press og krav, der organisasjoner blir oppladet med uformelle verdier og normer utover de formelle rammene, som så skaper institusjonaliserte organisasjoner (Christensen mfl. 2004:47). Når man studerte organisasjoner i et institusjonelt perspektiv, innebar dette ifølge Selznick at man fokuserte på organisasjonens historie og hvordan organisasjonen hadde blitt påvirket av det sosiale miljøet den er en del av (Selznick 1997).

Scott (1995) har en bred tilnærming til institusjoner og anser at institusjonell teori hviler på



tre hovedpilarer, nemlig regulative, normative og kognitive systemer. Mange teoretikere erkjenner at alle disse tre elementene spiller en rolle, men hvordan hvert enkelt element vektlegges, varierer betydelig. Det er imidlertid et viktig forhold ved institusjoner som blir tydelig sett i det regulative perspektivet, nemlig at institusjoner begrenser og regulerer individuell atferd. Dette er en side ved institusjoner det er bred enighet om, uansett hvilken av de tre pilarene som vektlegges mest.

I følge Scott (1995) kan en annen gruppe teoretikere identifiseres som anser at institusjoner primært har et *normativt* grunnlag – det vil si at verdier og normer utgjør en preskriptiv, evaluerende og obligatorisk dimensjon som institusjoner bygger på. Enkelte verdier og normer kan sies å gjelde bare for spesielle aktørgrupper, og utgjør dermed roller som gjelder for individer i en spesifikk sosial posisjon.

Oppmerksomheten i det institusjonelle teorien vil rette seg mot *kulturperspektivet*, herunder vektlegges Scotts (2001) normative pilar, som tar for seg kulturelle verdier og normers betydning for beslutningsprosesser.

### 2.3.1 Kulturperspektivet

Hovedelementene i kulturperspektivet kommer fra historisk og normativ institusjonalisme, der normativ institusjonalisme anser viktigheten av verdier og normer som institusjoner antar å påvirke enkelt individers handling gjennom *logic of appropriateness*, som betyr passenhetslogikker. Logikken om passende atferd er et perspektiv som beskriver menneskelig atferd, der atferden er styrt av regler om passende atferd som anses å være riktig, men som vil kunne variere fra situasjon til situasjon (March og Olsen 1989;1996;Olsen 1992). Christensen og Lægreid uttrykker passende atferd slik:

*”Man gjør ikke først og fremst det som lønner seg, men det som sømmer seg”  
(Christensen og Lægreid 2002).*

Selznick påpeker at reformprosesser vil foregå stegvis og vil kunne tilpasses den foreliggende organisasjonsstrukturen (Selznick 1997). Perspektivet står i kontrast til tolkninger av politikk som antar at aktører er selvopptatte og kalkulerende, og heller vil at aktørene skal handle på grunnlag av verdier, normer og oppfatninger (March og Olsen 1989).

Innenfor historisk institusjonalisme ser vi at politiske beslutninger som vedtas i utformingen av en institusjon, vil kunne ha betydning for videre utvikling (Peters 2005). Selve begrepet ”historikk” henspeiler på at politisk utvikling må forstås som en prosess som utfolder seg over tid, og ordet ”institusjon” antyder at flere av de historiske prosessene er innebygd i institusjoner (Pierson 1996).

Ofte anses historisk institusjonalisme som et noe løst begrep som omfatter flere teorier der fellesnevneren er at de søker å samle samfunnsvitenskapelige interesser og metoder, med en viss anerkjennelse av at sosiale prosesser må forstås som historiske fenomener (Pierson 1996 og Aspinwall og Schneider 2000). Det som holder disse teoriene sammen, er på hvilken måte tidligere institusjonelle avgjørelser og reformer binder fremtidige handlinger. Dette vil kunne begrense fremtidige valg og muligheter på grunn av at institusjonelle verdier og normer er etablert på forhånd, samt at aktørene påvirkes til å omforme sine politiske preferanser. Historisk institusjonelt perspektiv blir dermed betegnet som *sti-avhengighet* (Krasner 1988). Sti-avhengighet betyr at tidligere beslutninger og valg som er blitt tatt, vil kunne påvirke senere veier til beslutninger.

Ved institusjonalisering av sti-avhengighet, verdier og normer, som ved gjennomføring av visse endringer i organisasjoner, er det ikke nok bare å ha fokus på den formelle strukturen. Verdier og normer vil utgjøre selve organisasjonskulturen som ved institusjonalisering kunne gi en organisasjon en egen identitet. Grad av sti-avhengighet og institusjonalisering er avhengig av to hovedpunkter:

1. Horisontal bredde, som går ut på hvor integrert institusjonen er internt.
2. Vertikal dybde, som påpeker i hvilken grad institusjonelle verdier og normer definerer den individuelle aktøren og dets aktiviteter.

Krasner påpeker (1988)(Nielsen 2007):

*”Jo større grad av horisontal bredde og vertikal dybde, desto større motstand mot endringer forventes i organisasjonen”*

### 2.3.1.1 Forventninger til et kulturperspektiv

Med dette antas at utflyttingsprosessen i Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) vil kunne være preget av verdier og normer, der kulturelementer og uformelle trekk kunne ha betydning for aksess- og deltakerstrukturen, som vil kunne avspeiles i rutiner og normer som definerer passende atferd og handling. Og sti-avhengighet og passenhetslogikk vil kunne bestemme organisasjonstenkningen og selve aktørmønsteret. Forventningene i forhold til kulturperspektivet inndeles i to hovedpunkter: organisasjonstenkning og deltakelsen i prosessen. Dette forventes:

- **Organisasjonstenkningen vil være påvirket av sti-avhengighet, verdier og normer som aktørene bringer med seg i prosessen:** Dette vil si at aktører som medbringes og involveres i prosessen, forventes å ta med seg egne preferanser, som definerer passende atferd i geografisk lokalisering av statlige tilsyn. Problemer og løsningene som kommer opp, vil kunne ha bakgrunn i den særegne forståelsen til aktøren, som anser hva som er passende for ham/henne. Ut ifra kulturperspektivet forventes at aktørene/gruppene i de forskjellige institusjonene vil kunne ha forskjellige oppfatninger av hva som er riktig og viktige problemer og løsninger på grunn av deres tilhørende ulike kulturer. Videre vil det forventes ut fra dette perspektivet at de forskjellige aktørene og gruppene i prosessen som har tilknytning til de berørte tilsynene, vil kunne bevare eksisterende organisasjonsstruktur.
- **Deltakeraksessen er styrt av historisk utviklede verdier og normer som definerer hvilke aktører som defineres som passende.** Dette vil si at de aktørene som sees som passende for å inkluderes i prosessen, utvelges kulturelt, og ikke alltid strukturmessig, og at tidligere erfaringer ved utflyttingsprosesser som har involvert ulik deltakelse, vil kunne være viktige og ikke minst avgjørende for valg av deltakermønsteret i nåtiden. Det forventes at eksisterende kulturelle verdier og normer er det som bestemmer deltakerprosessen og hvilke aktører som besluttes inkludert i prosessen. Videre forventes det at inkludering av mange deltakere med ulike interesser vil medføre at alle de tre fasene i utflyttingsspørsmålet vil gå langsommere.

## 2.4 Oppsummering

For å forklare beslutningen om geografisk relokalisering av statlige tilsyn har jeg valgt én instrumentell teori og én institusjonell teori, som omfatter en rekke tilnærminger.

Ut ifra den instrumentelle teorien fokuseres det på hierarkisk tilnærming og forhandlingstilnærming.

I det hierarkiske perspektivet kjennetegnes deltakelsesaspektet ved beslutningsprosessen av hierarkisk styring. Den politiske ledelsen styrer deltakelsesaksessen, og vil kunne sette premisser for viktige beslutninger. I denne beslutningsprosessen vil eksterne aktører ha mindre grad av aksess, noe som vil kunne påvises av den politiske ledelsens kontroll. Når det gjelder organisasjonstenkningen, ble det forventet en hierarkisk aksess-struktur der bestemte deltakere bærer med seg bestemte, og dermed forutsigbare, problemer og løsninger og har muligheten til å definere problemer og løsninger på et begrenset plan. Prosessen vil til en viss grad være preget av manglende klarhet i mål-middel- tankegangen.

Ut ifra et forhandlingsinstrumentelt perspektiv forventes det at prosessen vil kunne være åpen med supplerende deltakelse. Det forventes at det skal være rom for forhandlinger innenfor rammene som er satt for deltakelse. Men samtidig vil prosessen være kjennetegnet av sterk politisk kontroll, der regjeringen (ved ledelsen i AAD) vil ha størst innflytelse på innholdet i Stortingsmelding nr. 17 (2002-2003). Organisasjonstenkningen vil i prosessen vise frem aktørenes ulike interesser, og den vil preges av heterogenitet, noe som betyr at for å få fremgang i beslutningen om utflytting av statlige tilsyn er det behov for å forhandle, diskutere og gi rom for kompromiss.

Kapittelet fremhever betydningen av den institusjonelle teorien, der styring skjer ut fra organisasjonens kultur, tradisjon og historie. Det kulturelle perspektivet vektlegger normene og verdiene som foreligger internt i organisasjonen. Videre påpeker det kulturelle perspektivet at handlingslogikken i organisasjonskulturen er passende atferd, der medlemmer i organisasjonen forventes å handle ut fra hva som oppfattes som passende.

Sti-avhengighet har vært et sentralt punkt i det kulturelle perspektivet: Hvor en kommer fra, er like viktig som hvor en har tenkt seg. Sti-avhengighet bygger på kulturelle verdier og normer som påvirker organisasjonen, og som legger føringer for i hvilken retning den utvikler seg i fremtiden. Innenfor institusjonell teori, herunder kulturelt perspektiv, har man lagt stor vekt på historien, erfaringer etc. – at tidligere valg har påvirket nåtidens fremgangsmåte.

## 3. Metodetilnærming

### 3.1 Innledning

Hensikten med dette kapitlet er å beskrive det forskningsdesignet som er valgt for å belyse problemstillingen. Poenget er å redegjøre for operasjonaliseringen av problemstillingen, samt å drøfte hvorvidt denne operasjonaliseringen gir valide data. Arbeidet med en masteroppgave innebærer at man gjennom hele prosessen stilles overfor en rekke metodiske valg. Det er ikke alltid innlysende hvilke løsninger som egner seg best for å behandle problemstillingen, og det er derfor viktig å diskutere styrker og svakheter ved de valg man foretar. Mitt valg av forskningsdesign er å undersøke problemstillingen ved hjelp av en såkalt case-studie.

Formålet med problemstillingen er å kunne gå i dybden i de ulike fasene i beslutningsprosessen som førte til Stortingsmelding nr. 17 (2002-2003). Studien har et kvalitativt metodevalg, noe som vil være hensiktsmessig ved slike omfattende prosesser.

## 3.2 Metodisk fremgangsmåte

Den opprinnelige betydningen av ordet metode er ”veien til målet” (Kvale 1997). Det har i en årrekke foregått omfattende diskusjoner mellom tilhengere av ulike metodiske retninger om hva som er *den rette* veien til målet. Det syns som det ikke eksisterer noen universal fremgangsmåte som kan benyttes i alle forskningssammenhenger, fordi *veien til målet* avhenger av *målet selv*. Jeg vil med dette gi en detaljert beskrivelse av målet i denne studien, og hvordan veien frem til resultatene har vært. Jeg håper å kunne gi leseren en mulighet til selv å kunne vurdere hvorvidt denne veien til målet har vært hensiktsmessig.

### 3.2.1 Forskningsmetode- design

Et tradisjonelt skille innen forskningsmetode, går mellom kvalitativ og kvantitativ tilnærming. Dette skillet er imidlertid ikke entydig, for eksempel utelukker ikke kvalitativ forskning bruk av kvantitative data. Skillet mellom de to tilnærmingene kan dermed virke noe diffust (Kvale 1997). Jeg vil benytte meg her av mer stereotype beskrivelser av de to retningene. Jeg er imidlertid klar over at en slik fremstilling har sine svakheter og kan gi inntrykk av større avstand mellom de to fremgangsmåter enn hva som i dag faktisk er tilfellet.

I streng forstand omfatter kvantitativ metode kun det som kan telles, måles eller veies i en eller annen form. Kvantitativ metode har altså som mål å skaffe oversikt over mengdestørrelser eller fenomener. Forskningsdesign innen kvantitativ metode har nettopp sin styrke i at de kan gi oversikt over frekvenser av sosiale fenomener, fordelinger av egenskaper eller verdier i populasjonen, korrelasjoner mellom sosiale grupper og livsstiler med mer.

Atkinson & Hammersley (1996) kaller dette med en fellesnevner for *nummerisk induksjon*, og skiller mellom dette og *analytisk induksjon*.

Innen et kvantitativt forskningsmetode isolerer man ofte fenomener fra sin ”naturlige” kontekst for å rendyrke enkelte variabler. Man ønsker å utvikle hypoteser som kan generaliseres til, og være gyldige for mange. Det er derfor strenge formelle krav som stilles til gjennomførelse av undersøkelser av denne typen for at de skal være generaliserbare. Forskere innen dette feltet hevder at det er mulig å innta en objektiv, distansert holdning til det fenomenet de utforsker. Kvalitativ metode skiller seg fra kvantitativ metode på flere områder. Corbins og Strauss (1998) definerer kvalitativ metode som:

”... Any kind of research that produces findings not arrived at by means of statistical procedures or other means of quantification.”.

Kvalitativ metode er i større grad enn den kvantitative tilnærmingen opptatt av å fremskaffe *innsikt*. Det kan dreie seg om komplekse fenomener og hendelser hvor man søker innsikt i forholdene omkring ett bestemt, eller noen få saksforhold. Innen kvalitativ forskning er man ikke nødvendigvis lik opptatt av å kunne generalisere det enkelte funn til fenomen utenom dem som studeres. Derfor eksisterer det andre gyldighetskrav for å teste undersøkelsen. (Judd 1991: 299).

Vi kan altså si at disse to retningene innen forskningstradisjonen representerer ulike veier som fører frem til ulike mål. De bringer frem ulik informasjon, og må derfor benyttes i klar relasjon til hva som er målet med den aktuelle studien. Det er dermed viktig å ha et reflektert forhold både til innhold og formål med undersøkelsen i det man skal bestemme seg for metode (Kvale 1997).

### **3.2.2 Casestudier**

En case studie er en av flere metoder man kan benytte for å gjennomføre sosialvitenskapelige undersøkelser. De andre metodene er eksperimenter, spørreundersøkelser, dokumentanalyser og historiske analyser. Case studier er i stor grad benyttet innenfor sosialvitenskapelig forskning, blant annet innenfor psykologi, sosiologi, politisk vitenskap, antropologi, historie, økonomi, byplanlegging, offentlig politikk, ledelse, sosialarbeid og utdanning. (Yin, 2003). Det finnes tre ulike typer forskningsdesign og de samme typene design; forklarende, utforskende og beskrivende, finnes også innenfor case studier (Yin, 2003). Valget mitt av forskningsdesign er begrunnet ut i fra problemstillingen. Å utforske betyr å oppdage og designet benyttes ofte når man studerer spørsmål som det er forsket lite på. Alle undersøkelser forsøker å beskrive noe. Beskrivelser av et fenomen kan være både teoretisk interessant og ha samfunnsmessig betydning. Forklarende studier har som formål å forklare det fenomenet som studeres (Ringdal, 2001). Og ut ifra problemstillingen har jeg valgt en forklarende forskningsdesign. Og formålet med undersøkelsen her er å skaffe innsikt i utflytting av statlig tilsyn med hovedvekt på post og teletilsynet, samt å belyse hvordan dette vedtaket ble fattet, og klarte dermed å gjennomføre selve utflyttingen.



Sosialantropologiens eller etnografiens viktigste bidrag til floraen av forskningsmetoder er feltforskningen, som ofte tar form av *casestudier*. Innenfor dette studiet av organisasjoner er det vanlig å benytte casestudier. Denne studien kan karakteriseres som en enkel Case-studie i den forstand at det kun er et "case" eller tilfelle som studeres. Motsatt kan en studie ta for seg en rekke reformprosesser og se på kun noen få egenskaper ved disse. Case-studier kan ses mer som en tilnærming enn som en metode (Andersen 1997). Denne tilnærmingen er her valgt da den ses som best egnet til å kunne besvare studiens problemstilling. Formålet med problemstillingen er å gå i dybden i utredningsprosessen, og selve beslutningen (vedtaket) som førte frem til St.meld.nr.17 (2002-2003), og få en dypere forståelse av prosessen. Muligheten for generalisering er dermed innskrenket.

Det utfordrende med en case-studie er at man har få eller én enhet og mange variabler, og det kan være vanskelig å systematisere de data man får inn. Generelt har case studier vært den foretrukne metoden når man stiller "hvordan" eller "hvorfor" spørsmål, når den som foretar undersøkelsen har liten kontroll over hendelser og når fokuset er på nye fenomener innenfor eksisterende og modne kontekster. I tillegg kan det hevdes at "(...) kvantitative data ikke gir noe særlig godt grunnlag for forståelse av dynamiske forhold, prosesser eller av samhandlingsmønstre (Grønmo 1996:94).

### **3.3 Gjennomføring og datainnsamling**

#### **3.3.1 Gjennomføring av intervjuene**

Det empiriske datamaterialet bygger på en omfattende intervjuundersøkelse i perioden 2008 til 2009 med involverte informanter fra politisk ledelse i Bondevik II regjeringen, departement og PT. Datainnsamlingsprosessen baserer seg på intervjuer med ansatte i PT samt involverte aktører fra regjeringen og ulike departement. Utvalget omfatter totalt 41 informanter. Av de totalt 41 intervjuene er syv av disse fra departementene og regjeringen, 15 fra PT og 19 fra kommuner, fylkeskommuner, og universiteter. Det beskjedne antallet informanter fra departements- og regjeringsnivå gjenspeiler i hovedsak at den politiske beslutningsprosessen omfattet et relativt begrenset antall aktører.

Utvalget av intervju objekter i metoden og utvalget har blitt basert ut i fra nivå, avdeling og hvor lenge de har vært ansatt i tilsynet (PT). Deres oppfatning av prosessen er relevant i forhold til at de kan gjengi samtaler som de har hatt med departementet, og dette vil da forsterke måten vi fortolker dataene på.

Intervjuene kan karakteriseres som semistrukturerte der en intervjuguide var utformet på forhånd (Grønmo 1996). Temaene som ble dekket under intervju var:

- Initiativfasen og bakgrunnen for reformen. Herunder vedtaket i Stortinget, nedsetting av mandat og mål.
- Organiseringen av utredningen, med særlig vekt på ulike aktørers deltakelse og rolle underveis i prosessen.
- Problemdefinisjon og valg av modell.
- Utfallet av prosessen.

Samtalene med respondentene var spesielt viktig for å få innblikk i organisasjonstenkningen. Beskrivelser av den interne prosessen i sekretariatet, og arbeidet innad i de ulike departementene. Diskusjonene som foregikk her, samt mellom sekretariat og politisk ledelse, er informasjon som det ville vært umulig å få tak i gjennom offentlige skriftlige kilder. I tillegg ga intervjuene viktig informasjon om den faktiske deltakelsen, det vil si aktiviseringsprosessen.

Utvelgelsen av respondenter begrunnes ut fra berørthet av utflyttingen og kunnskap om prosessen. Det var også et mål at aktører fra ulike deltakelsesarenaer skulle dekkes. Det har foreligget et omfattende intervjuundersøkelse i perioden 2008 til 2009 med involverte informanter fra politisk ledelse i Bondevik II regjeringen, departement, PT, kommuner, fylkeskommuner, og universitet. Datainnsamlingsprosessen var todelt. I første fase ble aktører fra de mest sentrale kommunene, fylkeskommunene, og universitet intervjuet. Informantene omfatter både lokal politisk-administrativledelse og involverte lobbyister. Andre del av datainnsamlingsprosessen baserer seg på intervjuer med ansatte i PT samt involverte aktører fra regjeringen og ulike departement. Utvalget omfatter totalt 41 informanter.

Vi har ikke klart å dekke regjeringen eller tidligere statsråd Victor Norman, men vi har klart å få et intervju med statssekretær Christine Meyer som har vært med i hele utflyttingsprosessen.

Årsaken til at vi ikke har klart å få intervju med de nevnte aktørene var at enten så lyktes man ikke til å få tak i disse personene, eller ikke lyktes å få de til å stille til intervju. Dette gir muligens en skjevhet i intervjumaterialet.

Dels bygger beskrivelsene på skriftlige kilder som pressemeldinger, referater fra møter i Stortinget, Semb-erklæringen, moderniseringsredegjørelsen til arbeid- og administrasjonsministeren og annen informasjon fra departementenes nettsider. Dels bygger de på annen håndopplysninger fra respondentene som deltok ved andre arenaer, men som hadde en del kjennskap til det som foregikk i statssekretærutvalget og regjeringen.

Kildene blir fortløpende referert til, som all annen litteratur som benyttes. Intervjuene derimot var det vanskeligere å finne en god måte å referere til. Da prosessen har foregått nært i tid, samt at det var noen følsomme temaer som nevnt ovenfor, er det valgt å unnlate å avsløre informantene.

Helhetsinntrykket er at respondentene svarte åpent og ærlig på spørsmålene, men at noen temaer opplevdes som følsomme for noen.

### **3.3.2 Dokumentstudier**

I tillegg til intervjuer, har det blitt foretatt et dokumentstudium. Skriftlige kilder er brukt både som støtte for resultatene fra intervjuene, og til å utvide mitt empiriske grunnlag for undersøkelsen. Det har vært viktig å skille mellom primær og sekundærkilder. Ottar Dahl (1973) benytter denne distinksjonen i det han sier at *primærkilder* er de direkte kilder til et emne, i motsetning til *sekundærkilder* som betegner litteratur om dette. Masteroppgaven er del av et større prosjekt finansiert av PT, derfor er det flere involverte i prosjektet som har tatt og intervjuet ulike aktører, dermed de primære kildene er hovedsakelig intervjuene som er blitt foretatt. I tillegg baserer datagrunnlaget seg på et omfattende arkivmateriale fra PTs pressearkiv hvor alle avisreportasjer knyttet til den politiske behandlingen av Stortingsmelding nr. 17 (2002-2003), beslutningsprosessene knyttet til vedtaket om utflytting av tilsyn, samt selve relokaliseringsprosessen er lagret.

Når det gjelder sekundærkilder er det dessverre skrevet lite om geografisk relokalisering av statlige tilsyn. Men av mer sekundære kilder kan jeg referere til moderniseringsredegjørelsen "Fra Ord til Handling", det politiske grunnlaget for Bondevik II-regjeringen; Semb-erklæringen, relaterte NOU'er og stortingsmeldinger, avisartikler, informasjon fra mindre

direkte relevante nettsider, samt forskningsarbeider over temaet blitt benyttet. Dette ga blant annet mulighet for å se utflyttingen i et bredere perspektiv, spesielt med hensyn til reformens tematiske røtter. Sekundærkildene har også kunnet utfylle og/eller underbygge informasjon fra de primære kildene.

## **3.4 Bearbeiding av datamaterialet**

### **3.4.1 Intervjuene**

Kvale kommenterer det faktum at forskningsintervjuer hvor det benyttes båndopptaker, sjelden analyseres direkte fra opptaksbåndet. Den vanligste metoden er å få båndet transkribert til skriftlig tekst. På den måten er det lettere å analysere og sammenligne ulike utsagn, slik at de kan ses i en forskningssammenheng. Men Kvale advarer mot tendensen til å betrakte transkripsjonen som selve det solide empiriske materialet, fordi han hevder dette er en kunstig konstruksjon av den muntlige kommunikasjonen til skriftlig form. Enhver transkripsjon fra en form og en kontekst til en annen, medfører at informasjon går tapt. Man gjør vurderinger og tar beslutninger som gjør strukturen i samtalen bedre, men innhold kan dermed forsvinne (Kvale 1997).

I forhold til at ulike deltakere som har intervjuet de ulike intervjuobjektene, vil dette kunne både være positiv og negativ i den forstand at det foreligger ulike fortolkninger. Men siden intervjuene er blitt transkribert til skriftlig tekst vil det foreligge mindre fortolkninger av teksten.

### **3.4.2 Generalisering, Reliabilitet og validitet**

”In modern social science the concept of generalizability, reliability and validity have reached the status of a holy trinity.” (Kvale 1996:229)

Når en forsker samler empiriske data for å kunne besvare en problemstilling, er det viktig at han/hun vurderer gyldigheten og påliteligheten til datamaterialet. Reliabilitet handler om i hvilke grad studien kan sies å være pålitelig. Validering dreier seg om gyldigheten av datainnsamlingen, tolkningen og analysen. Kvale hevder at disse to begrepene sammen med ”generalisering”, har kommet til å utgjøre en slags hellig treenighet også innen samfunnsvitenskapene.

## Generalisering

Som sagt utelukker ikke kvalitativ forskning bruk av kvantitative data, noe som kan bidra til at skillet mellom de to forskningstilnærmingene kan virke noe diffust (Kvale 1997; Yin 1994).

Forskjellen mellom kvalitativ og kvantitativ forskning ligger imidlertid dels i måten man analyserer og tolker de samlede data på. Kvalitativ forskning kan inneholde kvantitative kilder, men funn eller resultater vil være basert på "ikke- matematiske analyser" (Corbin & Strauss 1998).

Som nevnt ovenfor både Yin (1994) og Kvale (1997) benytter her begrepene statistisk og analytisk generalisering. Funn fra kvalitative undersøkelser lar seg ikke generalisere statistisk, fordi man her har ikke muligheten til å trekke et fullt representativt utvalg av populasjonen man ønsker å generalisere funnene til. Noen forskere innen kvantitativt forskningsfokus stiller seg derfor kritiske til muligheten for det i det hele tatt å kunne generalisere innen kvalitativ metode og innen samfunnsvitenskapene. Argumentet er at det er vanskelig å trekke klare konklusjoner, fordi funn alltid vil være bundet til en kontekst. Andre teoretikere innrømmer den utstrakte faren for forutinntatthet, man hevder at alle forskere, også innen et kvantitativt forskningsfokus vil stå i fare for å la sine konklusjoner bli påvirket av egne preferanser. Imidlertid hevder de at vanskeligheter med konklusjoner mer er en egenskap ved *virkeligheten*, enn ved kvalitativ forskning som metode. Man hevder at kvalitativ forskning gjennom såkalt *analytisk generalisering*, kan bidra til vitenskapelig utvikling ved å relatere funn til foreliggende teori, peke på eksistensen av fenomenet og sammenhenger og derimot skape et utgangspunkt for teoriutvikling (Yin 1994).

Som nevnt kan casestudier være velegnede dersom hensikten er å skaffe seg innsikt i en problemstilling. Casestudier kan gi en svært fullstendig beskrivelse med mulighet for mange detaljer. Begrensningen ved denne forskningsformen ligger imidlertid i at case ofte er knyttet til en bestemt situasjon, noe som gjør det vanskelig å generalisere til andre situasjoner eller case. Men Yin påpeker at hensikten med analytisk generalisering er en annen:

*"Under these circumstances, the method of generalization is "analytic generalization" in which a previously developed theory is used as a template with which to compare the empirical results of the case study."*

Generalisering fra casestudier dreier seg altså om å generalisere til teori.

Det innebærer en begrunnet vurdering av hvilken grad funn fra ett studium kan brukes som veiledende for hva som kan skje i en annen situasjon, ut fra gjeldende teoretisk forståelse. Forskeren fremsetter eksplisitte logiske resonnementer, hvor argumentene baseres på teori. Ved å spesifisere de støttende bevis og gjør argumentene eksplisitte, gjør forskeren det mulig for leseren å bedømme de analytiske generaliseringer som er gjort. Det er den siste form for generalisering, jeg søker å oppnå ved denne studien.

### Reliabilitet

Yin beskriver betydningen av begrepet reliabilitet slik:

*”The objective is to be sure that, if a later investigator followed exactly the same procedures as described by an earlier investigator and conducted the same case study all over again, the later investigator should arrive at the same findings and conclusions. (Ibid.: 36)*

Målet for reliabiliteten er å minske mulighetene for feil og foruinnvante betraktninger. I intervju sammenheng er det derfor viktig å stille gode spørsmål, som ikke er ledende, slik at intervjueren ikke blir påvirket av svarene. Dette har de ulike deltakere i prosessen vært bevisst på å ikke gi andre føringer for samtalen enn det å holde fast i temaet, så samtalen ikke ”glir ut”. De fleste forskningsstudier publiseres i tekstlig form. Det er da viktig at forskeren alltid spiller med ”åpne kort” overfor leseren. På den måten kan leseren selv følge forskerens analyse fra datainnsamling frem til de endelige konklusjonen, og kan selv bedømme om hun/han ville komme frem til samme resultat. Derfor er det viktig at forskeren legger frem alle data analysen bygger på.

Når det gjelder intervjuobjektene, er noen som nevnt lovet å være anonymisert. Dette kan være med på å senke reliabiliteten av undersøkelsen, men validiteten styrkes fordi respondentene kan være trygge på at svarene ikke kan ledes tilbake til dem. For å holde reliabiliteten på et ”akseptabelt nivå”.

### Validiteten

*”Høy validering, eller troverdighet, kan sies å være en maske en tekst iklær seg når den overbeviser den kompetente leser om at forskeren har overholdt genrens lover” (Østerud 1998: 125)*

Problemet med troverdighet gjelder både forskerens innsamling og hans/hennes tolkning og analyse av data. Når det gjelder innsamling av data, er dette i stor grad basert på en blanding av kvalitative intervju av mer eller mindre strukturerte art, og diverse dokumenter. Intervju er som nevnt egnet til å avdekke intervjuobjektors egne oppfatninger, erfaringer og refleksjoner omkring et tema. Dette innebærer at objektene som studeres selv beskriver sin verden og således egentlig blir subjekter (Atkinson & Hammersley 1996). Det er altså subjektive oppfatninger som avdekkes, ikke objektive, målbare størrelser. Likevel kan det være grunn til å feste lit til funnene, og ikke avvise beretningenes validitet. Som Kvale (1997) påpeker, er det intervjuformens styrke at den fanger opp variasjonene i informantenes oppfatninger om et tema, og dermed gir et bilde av en mangfoldig og kontroversiell menneskelig verden. Når det gjelder benyttelse av dokumenter til kildemateriell, antas primære skriftlige kilder å holde en høyere validitet enn sekundære kilder. Sekundær kilder vil likevel antas å holde en akseptabel validitet. Yin (1994:34) fremhever behovet for å benytte flere kilder, som grunnlag for analysen. Han anser dette som et redskap i seg selv, for å sikre høy validitet.

Når det gjelder tolkning og analyse av de innsamlede data, er validitetsproblemet til dels grunnet i at det kan være vanskelig å knytte sammen den delen av forskningen som foregår på teoriplanet med den som foregår på empiriplanet.

Den detaljerte intervjuguiden gjør det mulig å utøve kildekritikk da det foreligger sammenliknbare svar fra respondentene. Imidlertid hadde noen spørsmål ulik grad av relevans ut fra respondentenes kunnskap. Allikevel er hvert tema og spørsmål stilt til minst to ulike respondenter, og det er samlet inn skriftlige kilder som dekker flere av intervjutemaene. Dette fordi det øker reliabiliteten til data, samt er god forskningsskikk, at man har minst to uavhengige kilder (skriftlige og/eller muntlige) støtter opp om den samme påstanden (Dahl 1997:74). En slik strategi øker også det empiriske materialets validitet, det vil si at dataene er relevante og dekkende for problemstillingen(e) i undersøkelsene. Sannsynligheten for å oppdage feilkilder er større ved datatriangulering. En viktig del av kildekritikken er også å vurdere informasjonens opphavsforhold. I denne studien har hovedvekten av kildene sitt opphav til Stortinget eller regjeringen/departementene. Dette må være å anse som pålitelige kilder. Allikevel er de ”politisk farget” og det har vært viktig å ta i betraktning ved bruk av disse kildene.

## 3.5 Oppsummering

Hva er så ”den rette” veien til målet? I det metodiske kapittelet har jeg valgt å ha en kvalitativ tilnærming, der hensikten er å fremskaffe innsikt i komplekse fenomener og hendelser. Som påpekt har jeg valgt en enkel case-studie, der formålet er å skaffe innsikt i beslutningsprosessen rundt utflytting av statlige tilsyn. Hensikten med dette er å gå i dybden i utredningsprosessen som førte til Stortingsmelding nr. 17 (2002-2003), og dermed skaffe en dypere forståelse.

Datamaterialet er basert på en omfattende intervjuundersøkelse i perioden 2008–2009 med involverte informanter fra politisk ledelse i Bondevik II-regjeringen, departementet og Post- og teletilsynet. Utvalget har omfattet 41 informanter. Syv av disse er fra departementene og regjeringen, 15 fra Post- og teletilsynet og 19 fra kommuner, fylkeskommuner og universiteter. Det beskjedne antallet informanter fra departements- og regjeringsnivå gjenspeiler at beslutningsprosessen har hatt et relativt begrenset antall aktører (Ibid).

Det har, på grunn av hektiske arbeidsforhold og av andre årsaker, vært vanskelig å få et intervju med Victor D. Norman. Dette kan være en svakhet i metoden, men sentrale aktører i departementet og regjeringen som var involvert i beslutningsprosessen er blitt intervjuet. Dokumentstudiet supplerer det som har blitt sagt i intervjuene, og styrker dermed tolkningen av dataene. Det har vært brukt et omfattende arkivmateriale fra Post- og teletilsynets pressearkiv, hvor vi finner alle avisreportasjer knyttet til den politiske behandlingen av Stortingsmelding nr. 17 (2002-2003), beslutningsprosessene knyttet til vedtaket om utflytting av tilsyn, selve relokaliseringsprosessen, en analyse av Stortingets behandling av Stortingsmelding nr. 17 (2002-2003) om statlige tilsyn (Furumo 2006), samt Notat 17 Tilsynspolitik i Norge: Utflytting og autonomi (Hommen 2003).

Det er både svakheter og styrker ved begge de metodiske tilnærmingene, men svakheten oppveies av styrken, ved at dokumentstudiene og intervjuene supplerer hverandre, noe som styrker metoden. Når det gjelder intervjuobjektene, ønsket noen av informantene å være anonymisert, noe som er tatt til følge. Dette kan være med på å senke reliabiliteten av undersøkelsen, men validiteten styrkes fordi respondentene kan være trygge på at svarene ikke kan ledes tilbake til dem.



## 4. Utflytting av statlige tilsyn: observasjon av to prosesser

### 4.1 Innledning

Dette kapittelet er todelt. I den første delen vil empirien ha en gjennomgang av tidligere forsøk på flytting av statlige tilsyn fra 1960 til 1981. Denne delen av empirien vil basere seg på Harald Sætrens doktoravhandling ”Iverksetting av offentlig politikk”, som er en analyse av regjeringens initiativ til utflytting av statlige institusjoner fra Oslo. I studien presenteres ulike faktorer som kan forklare de mislykkede utflyttingsforsøkene. Sætren går igjennom flere punkter og peker på flere grunner til at myndighetene tidligere ikke klarte å gjennomføre utflyttinger i større omfang.

I den andre delen går jeg igjennom initiativfasen til Arbeids- og administrasjonsdepartementet i 2001. Hovedvekten er i dette kapittelet lagt på hvem som har tatt initiativet til å sette i gang en slik beslutningsprosess, og på hvilken måte selve beslutningsprosessen har vært organisert fra starten av. Gjennomgangen av startfasen vil gå parallelt med gjennomgangen av Stortingsmelding nr. 17 (2002-2003). Videre vil det bli redegjort for utredningsfasen, der regjeringen arbeidet med en gjennomgang av statlige tilsyn. Det vil også bli en gjennomgang av de ulike tilsynenes relokalisering, og valg av plassering. Her vil det viktigste være å vise hvordan Stortingsmelding nr. 17 (2002-2003) kom i havn. Jeg vil vise hvilke aktører som var involvert, og hvem som ikke var invitert med i beslutningsprosessen. Siste fasen er vedtaket, som er den endelige fasen i beslutningsprosessen. Der går jeg igjennom komitébehandlingen i Stortingets familie-, administrasjons- og kulturkomité. Her vil de fleste aktørene, både de som var for, de som var imot, og de som var berørt av utflyttingen, trekkes frem.

## 4.2 Prosess 1:Utflytting? Nei takk!

For å belyse problemstillingene vil jeg presentere tidligere forsøk på flytting av statlige tilsyn fra 1960 til 1981. Harald Sætren gir i sin doktoravhandling ”Iverksetting av offentlig politikk” en analyse av regjeringens initiativ til utflytting av statlige institusjoner fra Oslo. I denne studien viser Sætren ulike faktorer som kan forklare de mislykkede utflyttingsforsøkene. Han peker på flere grunner til at myndighetene ikke klarte å gjennomføre utflyttinger i større omfang. Noen av grunnene er nevnt nedenfor:

1. Manglende politisk ledelse i forhold til strukturen på beslutningene og organiseringen av utredningsarbeidet.
2. Når det gjaldt regjeringens utflyttingsplaner, hadde beslutningssituasjonene i Stortinget stor betydning. Innholdet i stortingsmeldingen var ikke klargjort da regjeringen ba Stortinget om å gi sin tilslutning til et generelt utflyttingsprogram.
3. Myndighetene hadde begrenset evne til å gjennomføre omfattende utflyttinger. Dette var kjennetegnet ved at motstanderne av utflyttingen var mer strategisk organisert, i form av godt utbygde organisasjonsapparater (interessegrupper) som fremmet en felles interesse, og der også embets- og tjenestemenn i direktoratene, departementene og berørte institusjoner var involvert (Sætren 1984:123,183). Tilhengerne av utflyttingen var derimot ikke særlig velorganiserte. Den eneste aktiviteten som var å merke, var en form for reaksjon på andres meninger, i stedet for at de tok initiativ selv. Samtidig var konfliktnivået høyere blant tilhengerne.

I startfasen av studien er det viktig å etablere en forståelse av tidligere historie som kan ha påvirket at utflyttingsspørsmålet ble tatt opp igjen i 2001. Den empiriske analysen av hendelsesforløpet i studien omhandler alle faser i beslutningsprosessen, fra initiativ til vedtak. Årsaken til dette er antagelsen om at årsakene til det som skjer i én fase, kan ligge i en eller flere av de forutgående fasene (Sætren s.13).

Spørsmålet om utflytting av de statlige institusjonene ble lagt frem for Stortinget til prinsipiell drøfting to ganger mellom 1960 og 1981. To offentlige utvalg brukte ni år på å utrede saken.

I en tidsperiode på nesten åtte år gjorde regjeringen to mislykkede forsøk på å gjennomføre utflyttingsprogram. Mot slutten av 1970-årene omfattet utflyttingen bare et fåtalls hundre arbeidsplasser (Sætren 1984:116).

#### Utflytting – første runde:

I forbindelse med den første utflyttingsrunden opprettet regjeringen i 1960 et utvalg. Utvalget avga sin innstilling i 1964 og kom med forslag om utflytting av 20 navngitte statsinstitusjoner i Oslo (Sætren 1983:40).

Regjeringen gjennomførte en høringsrunde forut for stortingsmeldingen.

Forslaget fra regjeringen gikk ut på at til sammen elleve statsinstitusjoner, med om lag 500 heltidsansatte, skulle flyttes. Dette var en halvering av det antallet statsinstitusjoner som ble foreslått av utvalget (Sætren 1983: 47 - 53).

Det var administrasjonskomiteen som behandlet stortingsmeldingen.

Administrasjonskomiteen reduserte antallet utflyttinger som var foreslått. Dermed stod man igjen med åtte statlige institusjoner som skulle flyttes. Når det gjaldt tilhengere og motstandere av utflyttingen, var motsetningene i noen grad bestemt av geografisk tilhørighet, og de gikk på tvers av partigrensene.

Utfallet av stortingsdebatten om innstillingen fra fagkomiteen var at et forslag om videre arbeid med utflyttingsspørsmålet ble forkastet. Vedtaket gikk ut på å flytte åtte statsinstitusjoner.

Forslaget fra regjeringen og flertallet i komiteen om å bruke utflyttingen som et distriktpolitisk virkemiddel fikk flertall i Stortinget. Regjeringen ble forpliktet til å følge dette opp pga. at dette var et prinsippvedtak (Sætren 1983:54 til 61). Videre ble det opprettet et fast rådgivende organ under Kommunaldepartementet.

#### Utflytting – andre runde:

Myndighetene oppnevnte høsten 1973 et nytt utflyttingsutvalg, Grande-utvalget.

Utflyttingsspørsmålet ble brakt på bane igjen. Grunnen var at regionalpolitiske problemstillinger fikk gjennombrudd i den offentlige politikken. Det ble lagt stort press på

staten av Oslo kommune for å ta opp utflyttingsspørsmålet. Utvalget hadde et langt videre mandat enn utvalget i første runde av utflyttingsspørsmålet. Dette kan man se av utredningsarbeidet, som varte i nesten seks år. Utvalgets utredninger ble oppsummert til et forslag om å flytte 53 statsinstitusjoner og deler av ni andre, med til sammen 5 000 ansatte (Sætren 1983: 102 til 111). Kommunaldepartementet sendte de to første utredningene fra Grande-utvalget til høring før arbeidet med stortingsmeldingen startet for fullt. Flere instanser skulle avgi uttalelser.

Resultatet av høringsrunden forelå i stortingsmeldingen som kom i 1978, og kan oppsummeres på denne måten: ”de aller fleste mot utflytting” (Sætren 1983:112 til 118). En redefinering av utflyttingen som politisk virkemiddel skjedde for regjeringens del i regjeringen begynnelsen av 1970- årene.

Stortingsmeldingen la vekt på at utflyttingen ikke var et mål i seg selv, men at det var ett av flere mulige alternative virkemidler (Sætren 1983:118–119).

Regjeringen foreslo i meldingen at 10 statsinstitusjoner med 694 ansatte skulle utgjøre første pulje av utflyttingen. Videre, i andre pulje, skulle det flyttes ytterligere 10 institusjoner, med om lag 493 ansatte. Regjeringen var tilbakeholdne i utflyttingsspørsmålet og ønsket at Stortinget skulle debattere meldingen før de tok prinsipielt standpunkt til utflytting som regionalpolitisk virkemiddel. Stortingsmeldingen ble behandlet av kommunal- og miljøvernkomiteen, og våren 1979 avga den sin innstilling til Stortinget. Her ga komiteen sin tilslutning til opplegget og innholdet i meldingen på de fleste viktige punkter.

10. mai 1979 foregikk stortingsdebatten om regional fordeling av statlige arbeidsplasser. Hele 67 representanter tok ordet, og det var et kjennetegn på en lang og omfattende debatt.

Representantene var nokså jevnt fordelt på de seks politiske partiene på Stortinget og også jevnt fordelt geografisk sett.

Debatten var uten særlig kamp og konflikt mellom distriktsrepresentantene, noe som derimot var tilfellet ved den forrige stortingsdebatten om utflyttingsspørsmålet.

I Stortinget var det ingen formell votering over regjeringens utflyttingsspørsmål. Regjeringens andre forsøk på å gjennomføre et større utflyttingsprogram førte ikke frem, og til slutt ble forslaget gitt opp.

## 4.3 Prosess 2: Utflytting? Ja takk!

### 4.3.1 FASE 1: INITIATIV – ”Ett tilsyn, ett formål”

En av de mest omtalte politiske sakene våren 2003 var reformer og utflytting av statlige tilsyn fra Oslo. Dette omfattende reform- og utflyttingsprosjektet ble presentert av regjeringen Bondevik II i St.meld. nr. 17 (2002-2003). Tilsynsmeldingen inneholdt hovedsakelig tre dimensjoner: selve tilsynsrollen, tilsynenes autonomi og tilsynenes geografiske relokalisering. Utflyttingsdimensjonen var den som tiltrakk seg mest oppmerksomhet, og som skapte de største politiske bølgene.

Med tilsynsmeldingen ønsket regjeringen å kvalitetsreformere de statlige tilsynene og å sette de statlige tilsynene bedre i stand til å møte kravene om en mer funksjonsdyktig offentlig sektor.

Med Sem-erklæringen, som var den daværende samarbeidsregjeringens arbeidserklæring, kom det politiske initiativet til omorganisering og utflytting av offentlige tilsyn. Med slagordet ”modernisering av offentlig sektor” varslet statsråd Victor D. Norman en stortingsmelding om gjennomgang av statlige tilsyn. Det var på samme tidspunkt som regjeringens tiltredelse. Med dette avslørte arbeids- og administrasjonsminister Victor D. Norman eksplisitt at man vurderte å foreslå utflytting, men at man ville komme tilbake til dette som en sak for seg i Stortinget. Regjeringen hadde fått flere varsler om denne tankegangen, derfor er det en viss tvil om det var regjeringen som tok det politiske initiativet, siden de fulgte opp disse varslene med den kraft og i det omfang de gjorde. Men det kan sies med sikkerhet at daværende arbeids- og administrasjonsminister Victor D. Norman tok initiativet til store deler av arbeidet med stortingsmeldingen. Dette kan vi se ut ifra den økonomiske reguleringsteorien og standpunkter som kommer tydelig frem i stortingsmeldingen (Hommen 2003:20). Reguleringsteoriene går ut på at hvis man skal unngå å bli fanget opp av regulerte interesser, finnes det tre løsninger:

1. politisk uavhengighet
2. målrettet omlokalisering
3. å avgrense tilsynsformålet

Dette viser at Victor Norman, som Hommen påpeker, lenge før han ble statsråd, som professor og som forsker, har gått inn for å etablere mer uavhengige tilsyn. Tidligere hadde regjeringen Bondevik II blitt kritisert for å være lite visjonære når det gjaldt distriktspolitikk, så denne tankegangen var på mange måter et grep for å rette på dette. Det var altså en faglig ide hos Victor D. Norman at det var billigere å drive tilsyn i distriktene.

Etter regjeringsskiftet i 2001 ble det i forbindelse med arbeidet med tilsynsmeldingen satt ned en statssekretærutvalg som skulle utarbeide forslag og være politisk koordineringsorgan for også å se på tilsynsstrukturen i Norge. Utvalget var pålagt å rapportere direkte til den politiske ledelsen. Men det er ingen tvil om at det på mange måter var lite reell involvering, siden Arbeids- og administrasjonsdepartementet fungerte som koordinerende departement. Og det var kun noen få som hadde tilgang til selve prosessen. Det var statsråd Victor D. Norman, statssekretæren hans og den politiske rådgiveren, samt enkelte sentrale statssekretærer som representerte de tre partiene i regjeringskoalisjonen.

*”Når det gjelder hvem som var de sentrale aktørene, så var poenget at denne prosessen eller saken var veldig politisk betent. Vi hadde jo ganske mye kunnskap om hva som hadde skjedd ved tidligere utflyttingsprosesser, hvor kontroversielt det hadde vært” (intervju).*

Victor D. Norman og hans statssekretær var de mest fremtredende i denne prosessen. Begge kom fra Norges Handelshøyskole, noe som viser at det satt mye fagkunnskap i departementet. Dette var en fordel, da de kunne starte rett på (intervju).

Det er viktig å påpeke at Victor D. Norman tidligere hadde vært med på en utredning, hvor han hadde en sentral rolle. Utredningen omhandlet Konkurransetilsynet og uavhengighet i forhold til konkurranse. For Victor D. Norman var uavhengighet like viktig som utflytting (intervju).

Ingen fra embetsverket tok del i den første fasen med initiativ til stortingsmeldingen og utformingen av den, bortsett fra seniorrådgiver i Arbeids- og administrasjonsdepartementet Svein Bærbu, som hadde rollen som sekretariat for gruppen (Hommen 2003: 20).

Det var visse tegn som tydet på at Victor D. Norman syntes det var viktig å holde embetsverket langt unna målformuleringsfasen. I dette lå det at politiske prinsipper ikke skulle bli påvirket av konflikter og motforestillinger i administrasjonen.

I april 2002 ble det avholdt flere møter om utflytting. Disse møtene handlet om utflytting av stedsuavhengige funksjoner som sentralbord, IT og generelt administrative funksjoner som kunne ligge andre steder enn i selve institusjonen. Dette var et alternativ til utflytting av hele institusjonen samlet (Melbye 2007).

Sommeren 2002 ble det holdt et nytt møte, hvor arbeids- og administrasjonsministeren gikk igjennom problemstillinger og utfordringer og påpekte spesielle områder som burde være mer spesifikke i stortingsmeldingen. Her ble hovedsammenslutningene informert om at meldingen ville ta stilling til og vurdere geografisk lokalisering for en del av tilsynene.

Så snart det forelå en endelig avklaring av hvilke tilsyn som ble berørt, ble hovedsammenomslutningene lovet et nytt orienteringsmøte.

I februar 2002 bestilte AAD en rapport fra Statskonsult som skulle gjøre rede for reformbehov og tilsynsorganisering, uten at det skulle fremmes konkrete forslag. Denne rapporten forelå først sommeren 2002, så det var en viss forsinkelse. Statskonsult (2002) utga rapporten, som var en slags grunnlagsrapport, med slagordet ”begrep om tilsyn”. I all hovedsak hadde Statskonsult basert rapporten på tidligere utredninger, og 40 statlige tilsyn ble gjennomgått.

### 4.3.2 FASE 2: UTREDNING – ”Koste hva det koste vil”

Victor D. Norman informerte den 24. januar 2002 Stortinget om at regjeringen arbeidet med en gjennomgang av statlige tilsyn, og at man skulle komme tilbake til det som en egen sak. Begrunnelsen for å flytte ut tilsynene var at man ville ta hele landet i bruk, skape uavhengighet og søke etter faglig kompetanse. Det var en del ”regulatorisk capture”, og det at de regulatoriske myndighetene lå i Oslo, førte til tette koblinger (intervju). Vi kan se det i sammenheng med SAS Braathens- saken, hvor det var skapt tette koblinger mellom interesseene og interesseorganisasjonene, og derfor var det viktig og fornuftig å skape større avstand (intervju). Man så også indikasjoner på dette via Sjøfart, der myndighetene ikke stilte for sterke krav, og det var indikasjoner på tette bånd, og dette kunne være kjennetegnet på at de regulatoriske myndighetene ikke stilte sterke krav (intervju). I tillegg hadde SNF (Stiftelsen for næringslivsforskning) etter hvert kom opp med erfaringer fra Sverige. Men selv om Sverige blir nevnt, presiseres det at andre lands erfaringer ikke har vært brukt som grunnlag for forslaget om utflytting av statlige tilsyn. Det betyr imidlertid ikke at tidligere studier og erfaringer ikke har vært brukt som forsøk på utflytting av statlige institusjoner.

*” Det hadde jo vært forsøkt på å legge frem pakker før, men hvor det hadde endt med opp med enkeltvise utflyttinger. Det var jo gjort tidligere studier av dette. Harald Sætren sin kommentar var jo at dette aldri kom til å gå. Noe han uttalte i Bergens Tidende. Så vi var jo klar over tidligere feiltak og hvorfor man mislyktes tidligere” (intervju).*

Som sagt tidligere var Victor D. Norman opptatt av uavhengighet til tilsynene. Med dette menes avstand mellom tilsyn og politiske myndigheter. Tilsynene skal utøve kontroll ved å treffe vedtak etter forutsetninger fra loven og praktisere sanksjoner ved avvik. Autonomiseringen av tilsynene ble vurdert av Victor D. Norman som den vanskeligste delen å få gjennomslag for politisk (Dagsavisen 15.05.2003: ”AP/SV tvang frem politisk kontroll”).

*”Det er sannsynlig at regjeringen regnet med at kontroversen i utflyttingsforslagene ville ta mye av publisiteten fra de i utgangspunktet mer prinsipielt radikale autonomiforslagene” (Hommen 2007).*



EU-landene var på tidspunktet for beslutningsprosessen generelt inspirert av mer uavhengighet av tilsynene, under betegnelsen ”independent regulators”. Norske myndigheter bestilte en rapport fra OECD for å få en vurdering av forholdene. Rapporten ga en omfattende gjennomgang av forholdene i Norge på områder for reguleringspolitikk og offentlig tilsyn. Victor D. Norman ønsket å ha denne rapporten som grunnlag for arbeid, men OECD klarte ikke å ferdigstille rapporten før juni 2003. Det er mulig at Victor D. Norman likevel kunne ha kjennskap til innholdet i rapporten (Hommen 2007).

Norge hadde ved tidligere forsøk ikke klart å få til en utflytting av statlige arbeidsplasser (Ibid).

*”Det var viktig for Victor D. Norman å presentere en pakkelsning for å slippe motstand, derfor ville han få til en koalisjon der resten av landet kunne samle seg mot Oslo og skape en sterk koalisjon” (intervju).*

I første fase av arbeidet med tilsynsmeldingen var interaksjonen mellom det politiske nivået og administrativt nivå i sentralforvaltningen til en viss grad mindre, mens det var større kontakt mellom departementene på det politiske nivået. Prosessen ble av representanter i AAD karakterisert som en svært lukket, rask og begrenset arbeidsform. Utformingen av forslaget tok om lag to uker (intervju).

*”Selv om argumentasjonen ikke var så grundig, så var jo det en ærlig sak også. Det hadde vel vært mye verre om man i meldingen hadde gitt inntrykk av at dette var grundig utredet... Men det er jo en svakhet at en ikke får kartlagt styrker og svakheter på samme måte i en slik politisk utredningsprosess sammenliknet med de instruksene vi har for hvordan saker skal utredes. Embetsverket begynte jo ikke å jobbe med saken før 14 dager før pressekonferansen. Tatt i betraktning at vi vanligvis bruker to år på slike prosesser...” (intervju).*

Mange var irriterte og usikre i forhold til den lukkede arbeidsformen med tilsynsmeldingen. De fleste tilsynene som var berørt, var frustrert over å være utelukket fra starten og inntil selve vedtaket. Det var klare indikasjoner på at det var en ”top-down” fremgangsmåte, og at prosessen forløp uten medvirkning fra organisasjoner (Hommen 2007). I denne prosessen la

regjeringen spesielt vekt på arbeidet med meldingen. Ved slike prosesser settes det alltid spørsmålsteget ved i hvilken grad organisasjoner og ansatte bør delta.

I media ble det fremstilt som om det var store dragkamper mellom departementene.

Finansdepartementet og Næringsdepartementet var kritiske til de ulike kostnads- og konsekvensanalysene som ble lagt frem som forslag til melding (Dagsavisen 15.03.2003: "Ny flyttestrid i regjeringen"). I 2002 mottok Victor D. Norman et brev fra departementsråden i Finansdepartementet om flytteplanene for de åtte foreslåtte tilsynene. I starten var dette brevet unntatt offentlighet, men selve innholdet ble etter hvert avslørt i Aftenposten i 2003 under tittelen "Frontkollisjon om flytteplanene".

I brevet ble det lagt frem argumenter mot flytting og påminnelser om at disse argumentene skulle vektlegges i Stortingsmeldingen. Finansdepartementet mente for eksempel at de økonomiske analysene var for svake og ikke holdt mål verken i forhold til lønnsomheten eller de samfunnsøkonomiske virkningene. Og de minnet AAD om at utredningsinstruksen krevde både empirisk og analytisk forarbeid, og samtidig ta for seg konsekvensene av selve utflyttingen. Gjennom prosessen med stortingsmeldingen ble det uttrykt sterk misnøye fra forskjellige hold.

En av aktørene som var uenig i flytteplanene, var Samferdselsdepartementet, som hadde ansvaret for to av tilsynene. De viste sin frustrasjon ved å bekrefte overfor Aftenposten at det var visse bekymringer om kompetansebortfall på veien (Aftenposten 14.03.2003: "Ansatte og opposisjonen tviler"). Det er usikkert i hvilken grad utflyttingsplanene var avklart med de øvrige regjeringsmedlemmene fra starten av (Hommen 2003).

Victor D. Norman ville legge frem en realistisk tilsynsmelding som var mulig å gjennomføre, og få den igjennom i Stortinget. I utredningsfasen var det viktig for ham å skille klart mellom det han definerte som politiske og administrative arenaer for beslutningstaking. Hans argument for dette var at utredningsarbeidet skulle gjennomføres raskt, og at implementeringsprosessen så skulle gjennomføres over en lang periode (Meyer og Stensaker 2009).

Ved å presentere utflytting av tilsynene som en "samlet pakke" og plassere tilsynene i forskjellige landsdeler var det mindre risiko for geografisk oppsplitting i Stortinget og konflikt generelt innad i og utenfor AAD (Ibid; Hommen 2003). Videre syntes uavhengighetsargumentene å være en start på forhandlinger, noe AAD hadde råd til.

Regjeringen holdt sitt første informasjonsmøte våren 2002 med hovedsammenslutningen, der de ble informert om generelle problemstillinger og utfordringer som regjeringen fokuserte på når det gjaldt tilsynsorganiseringen.

Den 24.januar 2003 ble tilsynsmeldingen offentliggjort, men allerede i desember 2002 var innholdet i tilsynsmeldingen ”offentliggjort” gjennom pressen. Tilsynsmeldingen var oppe i spørretimen i Stortinget den 8.januar 2003 (Hommen 2003). Fremskrittspartiet uttrykte der sin bekymring for kompetansebortfall. Fremskrittspartiet var generelt kritisk til utflyttingen.

Arbeiderpartiet var bekymret for kontakten med de ansatte i de berørte tilsynene, men Victor D. Norman uttrykte at det var god dialog mellom de involverte og AAD, og at han var opptatt av ivaretagelse av de ansattes interesser, noe de ansatte ikke var enig i.

(<http://www.Stortinget.no/sptilsp-m20030108-07.html>).

Det var i alt 11 tilsyn som ble behandlet. Åtte av tilsynene, med om lag 900 ansatte, ble foreslått flyttet, mens tre av tilsynene ble foreslått å bli liggende i hovedstaden. Regjeringen tok sikte på å gjennomføre prosessen gradvis og over en periode på tre år. Dette ville forebygge den ”smerten” som ville ha oppstått i forhold til tilsynsoppgavene og hos de ansatte, som ville fått det vanskelig med å vurdere flytting og samtidig finne annet arbeid hvis de ønsket å bli.

Når det gjaldt de spesifikke lokaliseringervalgene, ble det foreslått:

- 1) Arbeidstilsynet skulle lokaliseres i Trondheim på grunn av tekniske fagmiljøer som SINTEF og NTNU.
- 2) Petroleumssektoren, som tidligere var en del av Oljedirektoratet, skulle slås sammen til Petroleumstilsynet, som skulle plasseres i Stavanger.
- 3) Sjøfartsdirektoratet ble foreslått flyttet til Haugesund på grunn av det sterke maritime og sikkerhetsfaglige miljøet.
- 4) Luftfartstilsynet ble foreslått flyttet til Bodø, hvor det forelå sterke luftfartsfaglige miljøer.
- 5) Konkurransetilsynet ble tenkt flyttet til Bergen, hvor det var relevante økonomifaglige miljøer med et sterkt juridisk fagmiljø.
- 6) Det ble foreslått å etablere et samlet medietilsyn, som skulle ligge i Fredrikstad.
- 7) Det nye Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap ble foreslått flyttet til Tønsberg.

8) Et av de mest omtalte tilsynene var Post- og teletilsynet, som ble foreslått flyttet til Lillesand på grunn av det sterke IKT- og telefaglige kompetansemiljøet i Grimstad og det økonomiske fagmiljøet i Kristiansand. Når Post- og teletilsynet var mer omtalt enn de andre tilsynene, var det på grunn av at det var det eneste tilsynet som ikke fikk en eksakt lokalisering fra starten av. Det var fordi det var uavklart om det skulle legges til Kristiansand eller Grimstad. I utgangspunktet var det nemlig ikke avklart at tilsynet skulle ligge i Lillesand. Tanken var å finne en lokalisering hvor disse byene kunne fungere som et samlet arbeidsmarked, og hvor en kunne trekke vekslere på både Arendal, Grimstad, Lillesand og Kristiansand (intervju). I starten ble begrepet ”Agderbyen” introdusert, dermed var det ikke noen eksakt by som ble foreslått. Lokaliseringen for Post- og teletilsynet ble ikke avklart før sent i prosessen (intervju). Direktøren i Post- og teletilsynet uttrykte klar misnøye med håndtering av flytteforslaget og selve prosessen. Mange i tilsynet følte nok at de var tråkket på og ikke hørt, noe som resulterte i at de fleste ansatte i Post- og teletilsynet ikke ble med på flyttingen til Lillesand.

Argumentasjonen om økt uavhengighet for statlige tilsyn som følge av geografisk avstand vekket sterke reaksjoner i Post- og teletilsynet og i de andre tilsynene (Ibid). De poengterte nettopp tilsynets faktiske uavhengighet overfor departementet.

*”Argumentasjonen om økt uavhengighet illustrerer jo bare mangelen på rasjonalitet bak en slik argumentasjon. Vi har aldri vært særlig styrt av departementet, dette er bare falsk argumentasjon. Vi har alltid hatt delegert stor grad av myndighet. For 10–15 år siden snakket man mye om uavhengighet, men ikke i dag. Vi er jo dessuten underlagt departementet og de påvirker oss jo uansett om de vil, uavhengig av geografisk plassering. Vi har aldri vært styrt av departementet i særlig grad” (intervju).*

De resterende tre tilsynene, som var Jernbanetilsynet, Kredittilsynet og Norges vassdrags- og energidirektorat, ble foreslått beholdt i Oslo.

Begrunnelsen for utflyttingen fra regjeringens side var tilgang til sterkere kompetent arbeidskraft som skulle gjøre det lettere å ha tilgang til mer kvalifiserte medarbeidere

forankret i sterke fagmiljøer. Samtidig var det viktig å ha tilgang til kompetansemiljøer som kunne styrke både de ansattes kvalifikasjoner og selve tilsynet.

Behovet for nærhet til virksomhetene som det skulle føres tilsyn med, kunne begrunne lokaliseringen. Det ble argumentert med at tilsynene hadde mindre behov for løpende nærhet til sentralforvaltningen. Når tilsynene fikk en mer uavhengig stilling, og dermed redusert kontaktbehov, ville geografisk nærhet til overordnet departement ikke være god nok grunn til å beholde tilsynene i Oslo-regionen. Det ville også medføre styrking av andre landsdeler enn bare hovedstaden. Det var også viktig å styrke regional utvikling, ved å legge tilsynene til byer som kunne bidra med dette. Dette ville medføre et positivt samspill mellom fagmiljøer og tilsyn. Samtidig ville det bidra til å styrke arbeidsmarkedet andre steder enn i Oslo (Melbye 2007).

På den andre siden ville utflytting av tilsyn føre til engangskostnader og økte reise- og kontaktkostnader for tilsynene og brukerne.

I utflyttingsspørsmålet ble det integrert en konsekvensanalyse med stor vekt på kompetanse. Med kompetanse forstås miljø, læringsmiljø, akademia og profil på næringslivet.

Regjeringens tilnærming var å flytte virksomheter for å oppnå en ”rettferdig” fordeling av et knapt gode. Victor D. Norman har uttalt at dette ikke hadde noe med distriktpolitikk å gjøre (intervju).

27. januar foreslår Stortinget at meldingen sendes familie-, administrasjons- og kulturkomiteen. Carl I. Hagen anmodet familie-, administrasjons- og kulturkomiteen om å la de andre fagkomiteene som var berørt av meldingen, få si sin mening om saken. Det vanlige ville vært å gi en stortingsmelding for hvert tilsyn, som i Stortinget ville blitt behandlet av fagkomiteen for det enkelte tilsyn.

### **4.3.3 FASE 3: VEDTAK – ”Løpet er kjørt, motstand er nytteløst”**

Under komitébehandlingen opplevde Stortingets familie-, administrasjons- og kulturkomité et massivt påtrykk fra organiserte interesser.

24. januar 2003 ble tilsynsnettverket av de åtte vertskommunene stiftet, noe som skulle bidra til en ”smertefri” overgang for de ansatte og deres familier ved flytting fra Oslo-regionen. Tilsynsnettverket støttet flyttingen og argumenterte med at ved å flytte tilsynene fra Oslo ville man oppnå lavere husleier, rimeligere levekostnader og at de utvalgte kommunene ville kunne tilby relevant kompetanse.

Strategien som tilsynsnettverkets overordnede brukte overfor Stortinget, var å sørge for at utflyttingspakken ble holdt samlet. Det viktigste for nettverket var å unngå at flere byer kjempet om de samme tilsynene, samtidig som de skulle støtte hverandres kandidatur (Hommen 2007). Selv om det var tett samarbeid om dette, måtte hver enkelt by i tilsynsnettverket overbevise Stortinget om at de hadde kapasitet til å ta imot tilsyn. Det var avgjørende for tilsynsnettverket å komme i kontakt med representanter i den saksbehandlende komiteen. Etter at familie-, administrasjons- og kulturkomiteen hadde behandlet saken, skulle de avgi sin innstilling til Stortinget før den endelige avstemningen. Tilsynsnettverket hadde ikke direkte tilgang på hva som ble diskutert i komiteen, men det er mulig å tenke seg at tilsynsnettverkets lobbyvirksomhet i Stortinget i noen grad var grunn til at det ble diskutert reelle alternativer til lokaliseringsstedene som ble foreslått av regjeringen.

Familie-, administrasjons- og kulturkomiteen holdt åpen høring i Stortinget den 24. februar 2003.

Til stede var ledelsen i de berørte tilsynene, talsmann for tilsynene, ansattes fagforeninger og vertskommunene. Det var selve meldingen som var målet for tilbakemeldingen, derfor ble det ikke utarbeidet noe høringsdokument. I alt ble det gjennomført høringer med 39 høringsinstanser.

I høringsrunden avga de institusjonene som var direkte berørt av forslaget, uttalelser. De som fikk uttale seg, var svært kritiske til forslaget om utflytting, og de fleste av uttalelsene besto av argumenter mot utflytting. Faktabeskrivelser omkring problemet med fysisk flytting av tilsynene ble fremlagt av ledelsen i tilsynene, og tillitsvalgte kom med følelsesmessig tyngde med innlegg om kompetansebortfall som ville føre til negative konsekvenser for de ansatte.

Høringen gikk i favør av tilsynsnettverket, som var godt forberedt på møtet med komiteens medlemmer. I høringen som familie-, administrasjons- og kulturkomiteen avholdt, var alle berørte parter representert. Høringen varte i 12 timer, og det ble brukt én time på hvert av tilsynene. Det kom ikke frem nye argumenter i særlig grad, derfor tilførte dette i liten grad komiteen nye momenter.

Tilsynsnettverket hadde benyttet seg av relasjoner som de hadde i de ulike partiene, og på et tidlig stadium så tilsynsnettverket klare tegn på hvem som hadde nøkkelroller i saken, nemlig Det norske Arbeiderparti og Sosialistisk Venstreparti. Det var viktig for tilsynsnettverket å fremme sitt syn overfor de andre partiene, spesielt Senterpartiet.

Det må påpekes at det også var sterke skillelinjer innad i partiene. På Sosialistisk Venstrepartis landsmøte 9.mars 2003 var det for eksempel sterke motsetninger når det gjaldt flyttingen av tilsyn. Samtidig var også Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti imot, og det var tegn på friksjoner. Kristelig Folkeparti viste til hvor dårlig flyttesaken var for profileringen av partiets familieverdier. Disse partiene syntes at tilsynsmeldingen var for dårlig som beslutningsgrunnlag, derfor sendte familie-, administrasjons- og kulturkomiteen og Arbeiderpartiets stortingsgruppe et brev til Victor D. Norman der det ble stilt spørsmål ved uklare forhold i meldingen (Hommen 2003).

25. mars 2003 hadde familie-, administrasjons- og kulturkomiteen en lukket ”utspørring” av statsråden Victor D. Norman med bakgrunn i den sterke kritikken som hadde kommet fra flere hold.

Etablering av regionale clusterer utenfor Oslo-regionen var Victor Normans opprinnelige tanke, men som falt under regjeringens behandling av saken (Kiland og Trondal 2009).

*”Jeg vet ikke om det var Normans manglende erfaring som politiker som gjorde at han ikke forutså hvordan denne cluster-tenkningen ville komme til å møte motstand i Stortinget. For å minimere motstanden i Stortinget ble han vel på mange måter tvunget til å velge løsningen med å spre tilsynene til alle deler av landet, gi noe til alle for å minimere motstand. På den måten forsvant den faglige rasjonaliteten bak denne reformen, og det hele ble bare politikk” (Intervju).*

Politiske kompromiss og forhandlinger i siste fase i utredningen førte til konsekvenser som gjorde det mer til et bruddstykke enn det som var statsrådets opprinnelige mål. Det

fremkommer i intervjuene med den politiske ledelsen at dette var en fase av beslutningsprosessen som de hadde antesipert og diskutert taktisk på forhånd i regjeringen. Victor D. Norman og departementets sekretariat hadde fra starten av utredningsprosessen i regjeringen planlagt hvilke aktørgrupper de tidlig ønsket å involvere, og hvilke aktører de lengst mulig ville forsøke å ekskludere frem mot siste fase av beslutningsprosessen. Tilsynsmeldingen ble debattert innad i stortingsgruppene til Sosialistisk Venstreparti, Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet i løpet av april måned. Fremskrittspartiet meldte seg ut av prosessen, ettersom de fremdeles holdt på den samme kritiske holdningen til utflyttingen. Sosialistisk Venstreparti og Arbeiderpartiet var også fremdeles motstandere av meldingen, på grunn av at den var ”syltynn”.

30. april inviterte regjeringspartiene til seminar om utflyttingsspørsmålet. Etter dette møtet begynte Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti etter hvert å tone ned motstanden og se på forhandlinger som en mulig løsning fremover. Partiene skulle samordne sine standpunkter og gå sammen som forhandlingspartnere overfor regjeringspartiene. Dette var et tegn på vilje til å forhandle.

I Innst. S. nr. 222 peker et flertall i komiteen på ”viktigheten av å la overordnede langsiktige perspektiver veie svært tungt når det skal tas stilling til evt. nylokalisering av statlige arbeidsplasser” og går inn for regjeringens utflyttingsforslag (Hommen 2003).

Forslagene regjeringen opprinnelig kom med, åpnet for at Kongen i statsråd kunne omgjøre tilsynets eller en eventuell uavhengig klageinstans sine vedtak, men da bare i saker av prinsipiell eller stor samfunnsmessig betydning. Nå ville man beholde den daværende klageordningen, men det understrekes i avtalen at statsråden skal ha anledning til å gripe inn i saker av samfunnsmessig viktighet.

6. juni 2003 ble tilsynsmeldingen, hvor det i tilsynsreformen var fokusert på selve flytteforslagene, lagt frem for Stortinget. Forslagene om endringer i klagebehandlingen skulle utsettes til neste stortingsperiode. Det konkrete ved slutfasen av vedtaket i Stortinget var selve utflyttingspakken, og resultat var gitt. Men inntil siste slutt var det store motstand mot forslaget (Hommen 2003).



## 4.4 Oppsummering

Empirien viser at Victor D. Norman, som Hommen påpeker, lenge før han ble statsråd, som professor og som forsker, hadde gått inn for å etablere mer uavhengige tilsyn. Tidligere hadde regjeringen Bondevik II blitt kritisert for å være lite visjonære når det gjaldt distriktspolitikk, så dette var på mange måter et grep for å rette på dette. Det var en faglig ide hos Victor D. Norman at det var billigere å drive tilsyn i distriktene.

Det var i alt 11 tilsyn som ble behandlet. Åtte av tilsynene, med om lag 900 ansatte, ble foreslått flyttet, mens tre av tilsynene ble foreslått å bli liggende i hovedstaden. Regjeringen tok sikte på å gjennomføre prosessen gradvis og over en periode på tre år. Begrunnelsen for utflyttingen fra regjeringens side var å ha tilgang til kompetansemiljøer som kunne styrke både de ansattes kvalifikasjoner og selve tilsynet.

Prosesen var preget av få involverte som hadde tilgang til prosessen. Ingen fra embetsverket tok del i den første fasen, med initiativ til stortingsmeldingen og utformingen av den, bortsett fra seniorrådgiver i AAD Svein Bærbu, som hadde rollen som sekretariat for gruppen (Hommen 2003:20). Victor D. Norman og hans statssekretær var de mest fremtredende i denne prosessen.

I første fase av arbeidet med tilsynsmeldingen var interaksjonen mellom det politiske nivået og administrativt nivå i sentralforvaltningen til en viss grad mindre, mens det var større kontakt mellom departementene på det politiske nivået. Prosessen ble av representanter i AAD karakterisert som en svært lukket, rask og begrenset arbeidsform.

Mange var irritert og usikre når det gjaldt den lukkede arbeidsformen med tilsynsmeldingen. De fleste tilsynene som var berørt, var frustrert over å være utelukket fra starten og inntil selve vedtaket. Det var klare indikasjoner på at det var en "top-down" fremgangsmåte, og at prosessen forløp uten medvirkning fra organisasjoner (Hommen 2007). I denne prosessen la regjeringen spesielt vekt på arbeidet med meldingen. Ved slike prosesser settes det alltid spørsmålstegn ved i hvilken grad organisasjoner og ansatte bør delta. Men med denne fremgangsmåten som er blitt nevnt, med topp- hierarkisk styring, har Bondevik II-regjeringen klart å flytte institusjoner ut av Oslo-regionen.

## 5. Analyse og drøfting av prosessen

### 5.1 Innledning

Dette kapittelet bygger på en drøfting som skal redegjøre for i hvilken grad forventningene som er utledet av de teoretiske perspektivene, er oppfylt. Hvordan klarte Bondevik II-regjeringen å gjennomføre vedtaket om utflytting av tilsyn, når erfaringer viste at det var mer sannsynlig at det ville mislykkes? Herunder: Hvem tok initiativet til å sette i gang prosessen? Hvordan var prosessen formelt organisert? Hva kjennetegner regien av den faktiske beslutningsprosessen?

Tidligere studier og erfaringer viser at utflyttinger i så stort omfang har vært dømt til å mislykkes. Jeg er forundret over og fascinert av hvordan regjeringen i perioden 2002–2003 klarte å gjennomføre en så omfattende prosess.

Jeg vil bruke empirien som grunnlag for å analysere beslutningsprosessen.

Analysen deles inn i fire kapitler, der hvert enkelt perspektiv blir presentert, herunder også forventningene ut ifra hvert enkelt perspektiv. Dernest vil de ulike perspektivene bli vurdert i forhold til hverandre og i forhold til beslutningsprosessen.

Ulike perspektiver gir ulike grunnlag for å forklare prosessen. Her vil jeg vise hvilke perspektiver som har størst forklaringseffekt, og hvilket perspektiv som egner seg best for å forstå beslutningsprosessen. Perspektivene gir grunnlag for å kunne gi ulike forklaringer på hva som kjennetegnet prosessen, og hva som lå til grunn for den.

## 5.2 INSTRUMENTELL TEORI

### 5.2.1 Hierarkisk instrumentell perspektiv

#### **Deltakelsen er kontrollert av toppledelsen**

- I det hierarkisk instrumentelle perspektivet forutsettes at aksessen til deltakerne i prosessen vil være kontrollert av den politiske og administrative ledelsen. Med andre ord forventes ut ifra perspektivet en hierarkisk, eksklusiv og klar deltakerstruktur som gir klare retningslinjer med hensyn til tidsplan og prosedyrer, samt hvem som får aksessrettigheter til å delta på de ulike arenaene. Dermed kan man forvente at prosessen har vært preget av deltakere som i kraft av sin hierarkiske posisjon og formelle organisasjonstilknytning har blitt tildelt rett og/eller plikt til å delta, og videre at de har benyttet denne retten.

Som vist i empirien var prosessen delt inn i tre faser. Når det gjelder initiativfasen, tok den politiske ledelsen ved Victor D. Norman kontroll over prosessen på et tidlig stadium. Det Victor D. Norman gjorde, var å nedsette en arbeidsgruppe, bestående av noen få statssekretærer, som skulle rapportere direkte til ledelsen, noe som viser at det var total kontroll over deltakelsesaksessen. Et viktig spørsmål i dette tilfellet er hvilke aktører som deltok i prosessen vedrørende utflytting av statlige tilsyn.

Deltakelsesaksessen kan karakteriseres som svært lukket i første omgang. Det ble som sagt satt ned en arbeidsgruppe som ble kontrollert av ledelsen. Ledelsen i AAD ved Victor D. Norman sørget for at ingen fra embetsverket tok del i den første fasen, hvor det ble tatt initiativ til stortingsmeldingen og utformingen av den, unntatt seniorrådgiver i AAD Svein Bærbu, som hadde rollen som sekretariat for arbeidsgruppen. Intervjuer med den politiske ledelsen forteller at for Victor D. Norman var det viktig å gjennomføre en beslutningsprosess som skulle være top-down, stramt politisk styrt, rask og med mulighet for å ekskludere aktører og begrense fremtidig motstand.

*”Når det gjelder hvem som var de sentrale aktørene, så var poenget at denne prosessen eller saken var veldig politisk betent. Vi hadde jo ganske mye kunnskap om hva som hadde skjedd ved tidligere utflyttingsprosesser, hvor kontroversielt det hadde vært” (intervju).*

Denne ledelsen antas å være relativt homogen, noe som støttes av empirien. Behandlingen i stortingskomiteen handlet ikke om å definere eller se på aktuelle problemstillinger, men heller om å drøfte endringer foreslått av stortingskomiteen. Selve defineringsfasen var styrt av toppledelsen uten interaksjon fra andre enn utvalgte aktører som lederen kontrollerte.

I empirien ser vi at initiativet til forslag om utflytting av tilsyn kom fra regjeringen, rettere sagt Victor D. Norman, uten noe som helst press fra noe hold. Dermed kan det sies at det hierarkisk instrumentelle perspektivet får sin tilslutning på dette punktet.

Hvis vi ser på tidligere forsøk på utflytting av tilsyn, fra 1960 til 1980, betegnes beslutningsprosessene av Harald Sætren som interaksjon fra mange aktører, og han påpeker at det var et hyppig skifte av beslutningsarenaer. I tillegg var ble prosessen preget av manglende politisk ledelse når det gjaldt strukturen på beslutningene og organiseringen av utredningsarbeidet.

### **Organisasjonstenkningen er kontrollert av toppledelsen**

- Innenfor organisasjonstenkningen forventes det en hierarkisk aksess-struktur der bestemte deltakere bærer med seg bestemte, og dermed forutsigbare, problemer og løsninger. Fra ledelsens side vil prosessen preges av høy grad av rasjonell kalkulasjon. En sentral forventning vil være at problemer og løsninger som bygger på en klar mål-middel-tankegang, blir definert som aktuelle. Det vil si at de bygger på klare og entydige mål samt har tydelige retningslinjer for hva som må til for å nå disse målene.

Som nevnt i første del av analysen var deltakeraksessen hierarkisk styrt ved at aktører ble ”håndplukket” av ledelsen. I Stortingsmelding nr. 17 om statlige tilsyn gjøres det klart at endringsforslagene ikke er kommet i stand på grunn av at det står dårlig til med tilsynsvirksomhetene i Norge, men mer for å møte kommende utfordringer. På dette tidspunktet hadde ledelsen løsningen, men ikke klarhet i hvilke problem som måtte løses. Det var en uklar mål-middel-tankegang. Det som er sikkert, er at Victor D. Norman visste hva han var ute etter.

Et kjennetegn ved mål-middel-tankegangen er ledelsens motiver. Ledelsen hadde det klare mål at tilsynene måtte flyttes, med begrunnelser som ønske om uavhengighet og behov for kompetanse, noe som ble oppfattet som dårlige begrunnelser. Videre påpekes det av informantene at Victor D. Norman i prosessen med å flytte tilsyn til andre landsdeler mistet sitt faglige rasjonalitet.

*”Jeg vet ikke om det var Normans manglende erfaring som politiker som gjorde at han ikke forutså hvordan denne cluster-tenkningen ville komme til å møte motstand i Stortinget. For å minimere motstanden i Stortinget ble han vel på mange måter tvunget til å velge løsningen med å spre tilsynene til alle deler av landet, gi noe til alle for å minimere motstand. På den måten forsvant den faglige rasjonaliteten bak denne reformen, og det hele ble bare politikk” (Intervju).*

Dette kan tolkes, som det ble påpekt av informanten, slik at strategien for å slippe uenighet var å tilby noe til ulike landsdeler, og ikke plassere tilsynene i én landsdel. Men det må ikke glemmes at Victor D. Norman hadde uavhengigheten av tilsynene i tankene lenge før han ble statsråd. Hvis man tenker på hans bakgrunn som forsker og professor, blir det for enkelt å påstå at den faglige rasjonaliteten bak reformen forsvant. Det Victor D. Norman gjorde, var å presentere en ”tilsynspakke”, noe som tidligere ikke var blitt gjort. Det som var blitt gjort i tidligere forsøk på utflytting av tilsyn, var å presentere hvert tilsyn for seg, og selve innholdet i stortingsmeldingen var ikke klargjort på det tidspunktet regjeringen ba Stortinget om å gi sin tilslutning til et generelt utflyttingsprogram. Det var det denne gangen, i 2002-2003, selv om selve utredningsfasen tok bare to uker.

*”Selv om argumentasjonen ikke var så grundig, så var jo det en ærlig sak også. Det hadde vel vært mye verre om man i meldingen hadde gitt inntrykk av at dette var grundig utredet... Men det er jo en svakhet at en ikke får kartlagt styrker og svakheter på samme måte i en slik politisk utredningsprosess sammenliknet med de instruksene vi har for hvordan saker skal utredes. Embetsverket begynte jo ikke å jobbe med saken før 14 dager før pressekonferansen. Tatt i betraktning at vi vanligvis bruker to år på slike prosesser...” (Intervju).*

- Det forventes at politisk og administrativ ledelse i de berørte departementene, samt regjeringen for øvrig, vil uttrykke at utflytting av tilsyn brukes som middel for å oppnå mer enn uavhengighet.

Argumentasjonen om økt uavhengighet for statlige tilsyn som følge av geografisk avstand vekket sterke reaksjoner i tilsynene, interesseorganisasjonene og i regjeringen. Post- og teletilsynet argumenterte med at uavhengighet bare var et ”skalkeskjul”.

*”Argumentasjonen om økt uavhengighet illustrerer jo bare mangelen på rasjonalitet bak en slik argumentasjon. Vi har aldri vært særlig styrt av departementet, dette er bare falsk argumentasjon. Vi har alltid hatt delegert stor grad av myndighet. For 10–15 år siden snakket man mye om uavhengighet, men ikke i dag. Vi er jo dessuten underlagt departementet og de påvirker oss jo uansett om de vil, uavhengig av geografisk plassering. Vi har aldri vært styrt av departementet i særlig grad” (intervju).*

Dette kan tolkes som at Victor D. Norman hadde noe mer i tankene, og at uavhengighet bare var én av ”grunnene” til å flytte tilsynene ut av Oslo-regionen. Det kan muligens være at statsråden ville vise sin kunnskap og vilje for å oppnå politisk historie. I boken ”Blue notes” påpeker Victor D. Norman at utflytting av statlige tilsyn var enkelt, og at det var noe han hadde hatt i tankene lenge.

- Til slutt vil det være rimelig å forvente at antall definerte problemer og løsninger er begrenset (Ekern 1996:24), dette fordi aktører utenfor ledelsen har liten mulighet til å påvirke organisasjonstenkningen og nye innfallsvinkler og mål og i liten grad vil få innpass underveis i prosessen.

Dette støttes av empirien. Victor D. Norman var klar på at ingen fra embetsverket og interesseorganisasjonene, tilsynene etc. skulle involveres i defineringsfasen. Selv om mange aktører var misfornøyde med håndteringen av beslutningsprosessen, var de fleste berørte aktørene som var ekskludert i prosessen hadde liten grad av påvirkning i defineringsfasen. Victor D. Norman visste hva han ville, og klarte å få det gjennom.

## 5.2.2 Forhandlingsinstrumentell perspektiv

### **Deltakelsesaksessen i prosessen vil være heterogen og til en viss grad kontrollert av toppledelsen, men også supplert med andre deltakere**

- Det forutsettes at det åpnes for en åpen og bred deltakerstruktur, som igjen vil åpne for forhandlingstrekk der både koalisjoner og ulike aktører som har sterke meninger og interesser, søker tilgang til beslutningsprosessen om utflytting av statlige tilsyn, noe som betyr at koalisjoner og tautrekking på bakgrunn av forhandlingstrekkene vil ende på ulike måter, som for eksempel kompromissvillighet. Dette innebærer at lederskapet i AAD vil være de som til en viss grad utøver kontroll over aksessen/aktiviseringen av deltakerne.

Noen deler av flytteprosessen var preget av en mer åpen deltakelse. Ett eksempel er den åpne høringen som ble organisert av familie-, administrasjons- og kulturkomiteen i Stortinget den 24. februar 2003. I høringen avga de institusjonene som var direkte berørt av forslaget, uttalelser. De som fikk uttale seg, var svært kritiske til forslaget om utflytting, og de fleste av uttalelsene besto av argumenter mot utflytting. Det betyr likevel ikke at de ulike aktørene hadde nok innflytelse til å gjøre endringer i stortingsmeldingen.

Stortingsmeldingen var til en viss grad tilpasset den parlamentariske beslutningsprosessen, noe som la opp til en viss grad av forhandlinger. Forhandlingene la opp til en allianse som på den ene siden besto av Sosialistisk Venstreparti og Arbeiderpartiet, og på den andre siden regjeringspartiene.

Sosialistisk Venstreparti var tidlig ute med å gi positive tilbakemeldinger om utflyttingen av statlige tilsyn, men de uttrykte samtidig skepsis til noen av forslagene til lokalisering av tilsynene. Arbeiderpartiet var tilbakeholdne med å uttale seg positivt om utflyttingen, noe som ga dem mer spillerom i forhandlingene med regjeringen enn Sosialistisk Venstreparti.

Når det gjaldt regjeringens politikk, var det enighet om politikken og om grensen for hvor langt de kunne strekke seg i forhandlingene. Men den 14. mai 2003 ble partene enige om avtalen. Den ble formulert slik at de var for utflyttingen av tilsynene i de foreslåtte lokaliseringsbyene, men med noen forbehold. Hensynet til de berørte ansatte skulle ivaretas,

slik at de fikk en mer ”smertefri” overgang i forbindelse med utflyttingene. Til slutt ble partene enige om at den politiske styringen av tilsynene skulle opprettholdes.

Det som er å bemerke, er at det fremkommer i intervjuene at den politiske ledelsen i siste fase i utredningen av beslutningsprosessen hadde antesipert og diskutert dette taktisk på forhånd i regjeringen. Derfor er det en viss tvil om det er visse trekk av det hierarkiske perspektivet – dette fordi det hierarkiske perspektivet kjennetegnes ved strategisk planlegging og kontroll over både deltakelsen og beslutningsprosessen. Denne teorien blir bekreftet i noen deler av beslutningsprosessen, ved at det faktisk oppsto en forhandlingssituasjon. Men på samme tid var den hierarkisk kontrollert.

### **Organisasjonstenkningen vil i prosessen fremstille ulike interesser som aktørene besitter, og organisasjonstenkningen vil preges av heterogenitet**

- Med heterogenitet menes i dette tilfellet at for å få fremgang i beslutningsprosessen om utflytting av statlige tilsyn er det behov for å forhandle, diskutere og gi rom for kompromiss. Prosessen vedrørende utflyttingsspørsmålet er både problem- og løsningsorientert, noe som gjenspeiler ulike deltakere med ulike interesser i prosessen. Maktforholdet mellom de ulike aktørene gjenspeiles av problemene og diskusjonene som kommer opp.

Som påpekt tidligere: Da Stortingsmelding nr. 17 skulle drøftes i åpen høring, måtte regjeringen til en viss grad være åpne for forhandlinger for å få fremgang i prosessen, siden målet for ledelsen i AAD var å få meldingen igjennom så raskt som mulig. Organisasjoner tilpasser sine løsninger til fordel for alle parter – både aktører og organisasjoner.

En av strategiene for å skape kompromiss mellom partene er balansering. Det å balansere press fra forskjellige kanter, der man kan velge enten å finne en kompromissløsning, gå inn i forhandlinger som utarter seg til en vinn- vinn- situasjon som ulike institusjonelle omgivelser blir fornøyd med, eller passivt å spille aktørene ut av prosessen.

Denne empirien får til en viss grad støtte på grunn av at Victor D. Norman visste at han på et visst tidspunkt måtte åpne for kompromiss, noe han gjorde i den åpne høringen. Men hans



strategi vil nok kunne sies å være mer preget av å gi de berørte aktørene følelsen av innflytelse i prosessen (sluttfasen i utredningen) og samtidig vise at dette var den mulige måten å spille aktørene ut av prosessen på, noe han klarte.

Prosesen var preget av mange aktører med ulike interesser, men det betyr ikke at de hadde tilgang til beslutningsprosessen.

I media ble det fremstilt som om det var store dragkamper mellom departementene. Finansdepartementet og Næringsdepartementet var kritiske til de ulike kostnads- og konsekvensanalysene som ble lagt frem. Samtidig var Samferdselsdepartementet uenig i utflyttingen. Det kan se ut som om Finansdepartementet var interessert i problemene ved prosessen, men samtidig i løsninger, for selv om de påpeker problemene, viser de også til hva som må forbedres, og hva som bør legges til i meldingen. Men for det meste har det vært aktører som har vært imot utflytting.

Forskjellen fra tidligere forsøk på utflytting av tilsyn på dette punktet var at det ble startet med en utredning der det satt fagforeninger, fagfolk, tillitsvalgte og utflyttingsutvalg etc. som til slutt endte opp med en prosess som da det nådde det politiske nivået, hadde man ingen innflytelse igjen på beslutningene. Derfor har det vist seg at for å gjennomføre et slikt vedtak er det vanskelig å bare ha en prosess som er preget av forhandling, kompromiss og diskusjoner.

Teorien kan til en viss grad støtte empirien, men ikke så mye på dette punktet.

## 5.3 INSTITUSJONELL TEORI

### 5.3.1 Kulturperspektivet

#### **Deltakeraksessen er styrt av historisk utviklede verdier og normer som definerer hvilke aktører som defineres som passende**

- Aktørene som sees som passende for å inkluderes i prosessen, utvelges kulturelt, og ikke alltid strukturmessig. Tidligere erfaringer ved utflyttingsprosesser som har involvert ulik deltakelse, vil kunne være viktig, og ikke minst avgjørende for valg av deltakermønsteret i nåtiden. Det forventes at eksisterende kulturelle verdier og normer er det som bestemmer deltakerprosessen og hvilke aktører som besluttes inkludert i prosessen. Videre forventes det at inkludering av mange deltakere med ulike interesser vil medføre at alle de tre fasene i utflyttingsspørsmålet vil være trege/gå langsommere.

Aktørene som ble ansett som passende for å involveres i prosessen, kan til en viss grad tenkes å være valgt kulturelt. Men dette gjelder bare siste fase i utredningsprosessen, der det var en bredere deltakelse. Som påpekt tidligere var en av taktikkene til Victor D. Norman å ha en bredere deltakelse på et tidspunkt som var passende, og som ikke skulle forhindre fremgangen i Stortingsmelding nr. 17 (2002- 2003). På dette punktet får ikke empirien støtte, på grunn av at valg av aktører for det meste var strukturert.

Tidligere forsøk på utflytting ble av Victor D. Norman brukt som informasjon om mislykkede forsøk på en slik beslutningsprosess. At Norman hadde kjennskap til dette, påpekes av involverte i selve prosessen.

*”Det hadde jo vært forsøkt å legge frem pakker før, men hvor det hadde endt med opp med enkeltvise utflyttinger. Det var jo gjort tidligere studier av dette. Harald Sætren sin kommentar var jo at dette aldri kom til å gå. Noe han uttalte i Bergens Tidende. Så vi var jo klar over tidligere feiltak og hvorfor man mislyktes tidligere” (intervju).*

Noe som er viktig i dette, er at Victor D. Norman hadde kjennskap til tidligere prosesser, noe som kan ha hjulpet ham med å kartlegge hvem som var de passende deltakerne i denne

prosessen, hvem som måtte inkluderes, og hvem som måtte ekskluderes, og i hvilket omfang deltakerne burde tas med i beslutningsprosessen. På dette holdet får empirien støtte.

Tidligere prosesser på 1960- og 1970-tallet, med involvering av mange deltakere med ulike interesser, hadde medført langt større tidsbruk og mislykkede forsøk på utflytting. At mange var involvert i prosessen, førte samtidig til at for eksempel fagorganisasjoner kunne etablere seg strategisk for å stå imot en slik utflytting. Victor D. Norman hadde kjennskap til at jo flere som var involvert, dess tregere gikk prosessen. Det han hadde valgt strategisk i den tidlige fasen, var å ekskludere mange, selv om det oppsto stor motstand fra flere hold. Spesielt i initiativfasen og i utredningsfasen, hvor selve defineringen av problemstillingen foregikk, hadde han ekskludert mange med sterke meninger, unntatt sin egen arbeidsgruppe bestående av statssekretæren hans og den politiske rådgiveren, samt enkelte sentrale statssekretærer som representerte de tre partiene i regjeringskoalisjonen. Denne bakgrunnen for valg av deltakere i prosessen blir også påpekt av informanter.

*”Når det gjelder hvem som var de sentrale aktørene, så var poenget at denne prosessen eller saken var veldig politisk betent. Vi hadde jo ganske mye kunnskap om hva som hadde skjedd ved tidligere utflyttingsprosesser, hvor kontroversielt det hadde vært” (intervju).*

Dette punktet får dermed sin tilslutning.

### **Organisasjonstenkningen vil være påvirket av sti-avhengighet, verdier og normer som aktørene bringer med seg i prosessen**

- Aktører som involveres i prosessen, vil forventes å ta med seg egne preferanser, som definerer passende atferd i geografisk lokalisering av statlige tilsyn. Problemene og løsningene som kommer opp, vil kunne ha bakgrunn i den særegne forståelsen til aktøren, som anser hva som er passende for ham/henne. Dermed vil det ut ifra kulturperspektivet forventes at aktørene/gruppene i de forskjellige institusjonene vil ha forskjellig oppfatning av hva som er riktig, og hva som er viktige problemer, avhengig av de ulike kulturene de tilhører. Videre vil det ut ifra dette perspektivet forventes at de forskjellige aktørene og gruppene i prosessen som har tilknytning til de berørte tilsynene, vil kunne bevare eksisterende organisasjonsstruktur.

Når det gjelder aktører som ble involvert i prosessen, kan man, hvis man tenker på hans bakgrunn som forsker og professor, si at Victor D. Norman kan tenkes å ha tatt med seg sine egne preferanser. Men her må argumentene for deltakelsen deles i to aspekter. Det første er forventningene om hva ledelsen anser som passende for en slik prosess. Her kan det tenkes at selv om deltakere hadde egne preferanser da de ble involvert i prosessen, kan dette kan ha blitt endret ved at deltakerne endret sine egne preferanser for å tilpasse seg det som ble forventet av dem. Samtidig kan det tenkes at alle som ble involvert, hadde samme bakgrunn og var enige om hva som var passende atferd, og at det samsvarte med ledelsens forventninger.

*”Jeg hadde inntrykk av at dette var noe Victor brant for. Det var vel et slikt sammentreff av at du hadde noen som var veldig interessert i dette, og som klarte å tenke veldig strategisk riktig rundt hvordan de skulle klare å legge opp den beslutningsprosessen. Jeg tenkte ikke så mye over det der og da, alt gikk jo så fort, men i ettertid ser jeg jo hvor strategisk og kløktig den politiske håndteringen av dette var” (Intervju).*

På en måte kan derfor de involverte ha tilpasset seg uten å tenke på egne preferanser. Det er både– og, men dette punktet kan på sett og vis støttes av empiri.

Empirien får støtte i at de ulike aktørene eller gruppene i de ulike institusjonene har forskjellig syn på hva som er viktige og riktige løsninger, og at tilsynene vil beholde den opprinnelige organisasjonsstrukturen. For det påpekes av empirien at det var stor motstand i tilsynene mot det som var det egentlige motivet for utflyttingen. Tilsynene ønsket ikke å bli flyttet, de ønsket å bli værende i Oslo og mente at å flyttes til andre landsdeler enn Oslo ville skape problemer for både tilsynenes oppgaver og de berørte ansatte. Dette ble sett annerledes på av ledelsen, som mente at utflytting av statlige tilsyn ville føre til bedre kompetanse, bruk av hele landet, og uavhengighet og autonomi for tilsynene.

## 5.4 Oppsummering

Ut ifra det hierarkiske perspektivet kan deltakelsesprosessen betegnes som hierarkisk styrt: Den politiske ledelsen hadde kontroll over aksessen til hvilke deltakere som fikk innpass i prosessen, og hvem som ble ekskludert i tidlig fase av beslutningsprosessen. Dette betyr at det har vært en tydelig politisk styrt prosess. Det var aktører som var utenfor prosessen i den forstand at de var påvirket av beslutningen, men uten å få særlig mulighet til selv å påvirke beslutningen, noe som igjen påviser den politiske top-down-kontrollen.

Når det kommer til organisasjonstenkningen, ser man til en viss grad hierarkiske trekk i beslutningsprosessen. Prosessen kjennetegnes av å ha en hierarkisk deltakelsesstruktur, noe som innebærer muligheten for en begrenset definering av problemer og løsninger. Det vil si at muligheten for å kunne definere problemer og løsninger var begrenset til en liten gruppe aktører.

Når det gjelder forhandlingsperspektivet, støttes forventningene ved at prosessen til en viss grad på slutten av utredningsfasen åpnet for bredere deltakelse av ulike aktører. Det ble lagt grunnlag for forhandlinger innenfor visse rammer som var satt for bredere deltakelse, der deltakerne representerte en heterogen gruppe med ulike interesser. Beslutningsprosessen ble preget av kompromiss, der partene, altså Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti på den ene siden og regjeringen på den andre siden, var villige til å gi og ta. Samtidig var samarbeidet mellom partene et slags maktspill, ved at Arbeiderpartiet holdt kortene tett inntil brystet og ikke var tidlig ute med å uttale seg positivt til utflyttingen, mens Sosialistisk Venstreparti var tidlig ute med prinsipielt å støtte utflyttingen av statlige tilsyn. Men dette er noe som det ikke er fokusert på.

Samtidig var beslutningsprosessen preget av sterk politisk kontroll. Det var uten tvil regjeringen som hadde mest innflytelse, og den politiske entreprenøren var Victor D. Norman.

Innenfor kulturperspektivet ser man at prosessen var preget av historien, i den grad at man gjorde nøyaktig motsatt av det som ble gjort mellom 1960 og 1980. Vi ser at eksisterende organisasjonsstruktur har vært vanskelig å endre, herunder at det ble lagt føringer av regjeringen for å foreta de korrekte valgene i defineringsprosessen som resulterte i at Stortingsmelding nr. 17 (2002-2003) gikk igjennom i Stortinget. Her får vi støtte for at stivhengighet har vært det mest fremtredende kulturelle aspektet i prosessen.

## **6. Konklusjon: ”Huset blir til mens vi bor”**

### ***”Hvordan klarte Bondevik II-regjeringen å få igjennom vedtaket om utflytting av statlige tilsyn?”***

Denne studien har forsøkt å besvare problemstillingen ovenfor, og det ble valgt tre underspørsmål for å få svar på problemstillingen. Her følger en oppsummering av underspørsmålene. Konklusjonen har en tredelt utforming:

- Hvem tok initiativet til å sette i gang prosessen?
- Hvordan var prosessen formelt organisert?
- Hva kjennetegner den faktiske beslutningsprosessen?

### **6.1 Hvem tok initiativet til å sette i gang prosessen?**

Tidligere forsøk på geografisk relokalisering av statlige tilsyn på 1960- 1970 tallet har resultert i omfattende høringsrunder med inkludering av mange aktører, der regjeringen foreslo å opprette et utflyttingsutvalg. På sett og vis vet man at det var regjeringen som tok initiativet til å sette utflyttingsspørsmålet på kartet. Men hvis vi tenker på alle de involverte i prosessen, både motstanderne og aktørene som var for utflytting på 1960- og 1970-tallet, vil det være vanskelig å finne ut hvem som hadde kontroll over prosessen. Vi vet bare at det var aktører for og imot. Ofte er det vanskelig å se dette i forhandlinger, der det er mange motstridende interesser, og der alle ønsker innflytelse.

I 2001 var det regjeringen ved Victor D. Norman som tok initiativet til å sette i gang prosessen. Dette kan begrunnes med at det for det første kommer frem i empirien at Victor D. Norman hadde hatt dette i tankene lenge før han ble statsråd i AAD. Ved regjeringens tiltredelse avslørte arbeids- og administrasjonsminister Victor D. Norman eksplisitt at man vurderte å foreslå utflytting. Derfor er det i hvert fall liten tvil om at Victor D. Norman tok initiativet til store deler av arbeidet med stortingsmeldingen. Dette kan man også se ut ifra de økonomiske reguleringsteoriene som presenteres i stortingsmeldingen. Han har bakgrunn som

professor og forsker innenfor det økonomiske feltet, derfor er det liten tvil om det var en faglig ide hos Victor D. Norman at det var billigere å drive tilsyn i distriktene.

## **6.2 Hvordan var prosessen formelt organisert?**

Det ble formelt sett i forbindelse med arbeidet med tilsynsmeldingen satt ned et statssekretærutvalg som skulle utarbeide forslag og være politisk koordineringsorgan, men utvalget var pålagt å rapportere direkte til den politiske ledelsen. Videre tok ingen fra embetsverket del i den første fasen med initiativ og måldefinering av tilsynsmeldingen. Embetsverket kan ha vært utelatt fra denne delen av prosessen på grunn av at Victor D. Norman hadde ansett dette som problematisk med tanke på mulige konflikter i målformuleringsfasen.

I den første fasen, som var arbeidet med tilsynsmeldingen, var interaksjonen mellom det politiske nivået og administrativt nivå i sentralforvaltningen til en viss grad begrenset, mens det var større kontakt mellom departementene på det politiske nivået. Vi så at i tidligere prosesser med utflytting av statlige tilsyn tok utredningen om lag ca. seks år, men denne gangen tok utredningsprosessen, ifølge dem som er blitt intervjuet, om lag to uker. Denne prosessen hadde formelt sett tatt motstanden ut av prosessen i startfasen. Med det menes at Victor D. Norman hadde kjennskap til tidligere mislykkede forsøk på utflytting. Tidligere prosesser var karakterisert av at motstandere av utflytting hadde tid og ressurser til å organisere seg strategisk mot utflyttingen, noe som resulterte i at motstanderne hadde større innflytelse enn aktørene som var for utflytting. Som påpekt hadde Victor D. Norman kjennskap til tidligere prosesser, noe som resulterte i at han fra starten av formelt sett lukket prosessen uten noen tilgang av andre interesserte. Videre, da stortingsmeldingen ble presentert, var det en overraskelse for mange. På sett og vis ble de ”tatt på sengen”. På grunn av mangel på tid til å kunne organisere seg strategisk mot utflytting, var det lite motstanderne kunne gjøre. Det betyr ikke at aktørene som var berørt, og motstanderne ikke uttalte seg for eksempel i media og i den åpne høringen den 24. februar 2003.

Denne gangen var imidlertid aktørene som var positive til utflyttingen, mer organisert. Aktørene som var positive, var lokaliseringskommunene. Disse vertskommunene klarte å stifte tilsynsnettverket som skulle bidra til en bedre overgang for de berørte ansatte, og de

støttet flyttingen og argumenterte med lavere husleie, rimeligere levekostnader etc. Det er til en viss grad tvil om det har vært et strategisk trekk fra Victor D. Norman å gi rom for vertskommunene til å kunne organisere seg mot motstanderne – dette fordi Victor D. Norman presenterte forslaget om utflytting som en ”pakkelsning” og strategien som tilsynsnettverket brukte, var å sørge for at utflyttingspakken ble holdt samlet.

### **6.3 Hva kjennetegner den faktiske beslutningsprosessen?**

Den faktiske beslutningsprosessen kjennetegnes ved en lukket arbeidsform, hvor det var få aktører som hadde tilgang til prosessen, og den overordnede ledelsen ved Victor D. Norman hadde kontroll over prosessen. Videre kjennetegnes beslutningsprosessen av en strategisk tilpasning av innholdet i meldingen, der Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti valgte å gå inn for forhandling og komme fram til enighet. Men som tidligere vist i empirien støtter intervjuene tanken om at Victor D. Norman hadde antesipert dette på forhånd. Derfor er det mulig å tenke seg at regjeringen visste om dette på forhånd og visste hvor langt de kunne strekke seg.

Videre, som påpekt tidligere, presenterte regjeringen ved Victor D. Norman en ”pakkelsning”. For å slippe uenighet ble det tilbudt noe til ulike landsdeler. Alle tilsynene ble ikke plassert i én landsdel. Begrepet ”rettferdig” ble brukt for å begrunne valget. Strategien som ble brukt i beslutningsprosessen, ble videre preget av at Victor D. Norman brukte sin innflytelse og makt til å spille aktørene ut av prosessen ved å unngå og ignorere ulike aktører som ville ha innflytelse på beslutningsprosessen.

Deltakerne som var involvert i beslutningsprosessen, hadde i følge intervjuer tilpasset seg Victor D. Normans tankegang, for på det tidspunktet trodde man at det var det beste. Dette kan til en viss grad ha vært på grunn av Victor D. Normans bakgrunn som professor og forsker og på grunn av at han hadde god kjennskap til slike prosesser. Videre kan det tenkes at hans bestemte og styrende atferd har vært med på å få deltakerne til å tro at valget som lederen tok, var det beste. De involverte kan ha tilpasset seg uten å tenke på sine egne preferanser.



Uten tvil er beslutningsprosessen preget av sterk hierarkisk styring. Og tilsynsmeldingen fikk uten tvil gjennomslag på grunn av at alt ble gjort i raskt tempo, med en toppstyrt arbeids- og administrasjonsminister som hindret motstand mot utflytting ved å ha en lukket prosess.

Men det er alltid vanskelig å si noe om styrkeforholdet til alle disse forklaringene.

Det eneste som kan sies, er at den ”politiske entreprenøren” Victor D. Norman, Arbeiderpartiet og tilsynsnettverket var hovedaktørene som klarte å få Stortingsmelding nr. 17 (2002-2003) igjennom i Stortinget.

## Referanseliste

Andersen, Svein S. (1997): *Case-studier og generalisering: Forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget.

Aspinwall, M.D. & Schneider, G. (2000): "Same menu, separate labels: The institutionalist turn in political science and the study of European integration", *European Journal of Political Research*, 38.

Atkinson, P. & Hammersley, M. (1996), *Feltmetodikk: Grunnlaget for feltarbeid og felteforskning*. Oslo: Ad Notam Gyldendal

Brunsson og Olsen, Johan P. (1990): *Kan organisationsformer væljas?* i Brunsson, Nils og Olsen, Johan P. (red): *Makten att reformera*. Stockholm Carlssons.

Christensen, T. (1994): *Politisk styring og faglig uavhengighet. Reorganisering i den sentrale helseforvaltningen*. Oslo: TANO.

Christensen, T. Og Læg Reid, P. (2002) *Reformer og lederskap Omstilling i den utøvende makt* Universitetsforlaget, Oslo

Christensen, T., P. Læg Reid, P.G. Roness og K.A. Røvik (2004): *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.

Christensen, T., P. Læg Reid og A.R. Ramslie (2006): *Styring og autonomi. Organisasjonsformer i norsk utlendingsforvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget.

Corbin, J. & Straus, A. (1998), *Basic of Qualitative Research: techniques and procedures for developing grounded theory*. Thousand Oaks: SAGE Publications.

Dahl, O. (1973), *Grunntrekk i historieforskningens metodelære*. Oslo: Universitetsforlaget

Dahl, Ottar (1997): *Grunntrekk i historieforskningens metodelære*. Oslo: Universitetsforlaget.

Egeberg, Morten (1984): *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo: Aschehoug/Tanum-Norli.

Egeberg, M. (1989a): "Mot instrumentelle modeller i statsvitenskapen", kap.1 i Egeberg, Morten (red.) *Institusjonspolitik og forvaltningsutvikling. Bidrag til anvendt statsvitenskap*. Oslo: TANO.

Egeberg, Morten (1989b): "Effekter av organisasjonsendring i forvaltningen", i Egeberg, Morten (red.): *Institusjonspolitik og forvaltningsutvikling. Bidrag til anvendt statsvitenskap*. Oslo: Tano Aschehoug.

Egeberg, Morten (1994): "Verdier i statsstyre og noen organisatoriske implikasjoner", kap. 10 i T. Christensen og M.Egeberg: *Forvaltningskunnskap. 2. Utgave*. Oslo: TANO

Ekern, Anne Cathrine (1996): *Organisasjonsutforming – et styringsinstrument? En analyse av ROSA-prosjektet – omorganiseringsprosessen i skatte- og avgiftsetaten*. Oslo: Universitetet i Oslo, institutt for statsvitenskap. Hovedoppgave.

Furumo, A.B. (2006) *Flytting av statlige tilsyn. En analyse av Stortingets behandling av St.meld. nr. 17 (2002-2003) om statlige tilsyn*. Masteroppgave, institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Grønmo, S. (1996): "Kvalitative metoder i samfunnsforskningen", i Holter, Harriet og Ragnvald Kalleberg (red.): *Forholdet mellom kvalitative og kvantitative tilnærminger i samfunnsforskningen*. Oslo: Universitetsforlaget.

Hellevik, O.(1991), *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap – 5.utg.* Oslo: Universitetsforlaget.

Hommen, K. O. (2003): *Tilsynspolitik i Norge: Utflytting og autonomi*, Notat 17 – 2003, Stein Rokkan Senter for flerfaglige samfunnsstudier, Bergen: Universitetsforskning.

Hogwood W.B. (1987) *From Crises to Complacent? Shaping Public Policy in Britain.*

Inst. S. nr. 222 (2002-2003).

Jacobsen, D. I. (2003). *Forståelse, beskrivelse og forklaring: innføring i samfunnsvitenskapelig metode for helse- og sosialfagene.* Kristiansand: Høyskoleforl.

Judd, C. Kidder, L.H. & Smith, E.R. (1991), *Research methods in social relations- 6<sup>th</sup> ed.* Forth Worth: Holt, Rinehart and Winston Inc.

Kiland C. & Trondal J. (2009), *Byråkrati og geografi- Geografisk relokalisering av norsk sentralforvaltning: Universitet i Agder (kommer).*

Krasner, Stephen D. (1988):”Sovereignty. An Institutional Perspective”, *Comparative Political Studies* 21 (1)

Kvale, S. (1996), *Interviews. An introduction to qualitative research interviewing.* Thousand Oaks: SAGE Publications

Kvale, S. (1997), *Den Kvalitative forskningsintervju.* Oslo: Ad Notam Gyldendal

March, James G. and Simon, Herbert A. (1958), *Organizations*, John Wiley & Sons

March, James G. og Johan P. Olsen (red.) (1976): *Ambiguity and Choice in Organizations.* Bergen: Universitetsforlaget.

March, James G. og Johan P. Olsen (1983): "Organizing Political Life. What Administrative Reorganization Tells Us About Government", *American Political Science Review* 77(2).

March, J. G. & J. P. Olsen (1989): *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.

March, J. G. og J. P. Olsen (1996): *Institutional Perspectives on Political Institutions*. Oslo: ARENA. Reprint nr. 5.

Melby, H. (2007) *Utflytting av statlige tilsyn. En studie av en politisk beslutningsprosess*. Hovedoppgave, institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Meyer, C. B. and I. G. Stensaker (2009): Making Radical Change Happen Through Selective Inclusion and Exclusion of Stakeholders, *British Journal of Management Review* (kommer).

Nielsen, U. F. (2007) *En organisasjonsteoretisk analyse av prosessen vedrørende organiseringen av det nye Arbeids- og velferdsdirektoratet*. Mastergradsoppgave, institutt for statsvitenskap, Universitet i Oslo.

Peters, B.G. (2005): *Institutional Theory in Political Science: The 'New Institutionalism*. London: Continuum.

Pierson, Paul (1996): "The Path to European Integration. A Historical Institutional Analysis", *Comparative Political Studies*, Vol. 29, No 2.

Rapport 2002:12: (Be) Grep om tilsyn - gjennomgang av statlige tilsynsordninger. Statskonsult.

Rognes, J.K. (2001): *Forhandlinger*, Universitetsforlaget, 2. utgave.

Roness, Paul G. (1992): *Forvaltningspolitikk gjennom organiseringsprosesser. Ein studie av endringsprosesser knytta til organiseringa kring saksområde under Justisdepartementet og Kirke- og undervisningsdepartementet i perioden 1961-1986*. Bergen: Institutt for administrasjon- og organisasjonsvitenskap og Norsk senter for forskning i ledelse, organisasjon og styring. LOS-senter rapport 1992:6.

Roness, P.G. (1997): *Organisasjonsendringar. Teoriar og strategiar for studiar av endringsprosesser*. Bergen: Fagbokforlaget. Røvik, Kjell Arne (1998): *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget.

Scott, W.R. (1995) *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Scott, W.R. (2001): *Institutions and Organisations*. Thousand Oaks: Sage.

Selznick, Philip. 1957. *Leadership in Administration. A Sociological Interpretation*. New York: Harper & Row.

Selznick, P. (1997): *Lederskap*. Oslo: Tano Aschehoug.

Simon, Herbert A. (1997): *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. New York: The Free Press. Oxford: Oxford University Press.

Stortingsmelding nr 17 (2002- 2003). Det kongelige arbeids- og administrasjonsdepartement.

Sætren, H. (1983) *Iverksetting av offentlig politikk. En studie av utflytting av statsinstitusjoner fra Oslo 1960–1981*. Bergen: Universitetsforlaget.

Yin, R.K. (1994), *Case Study Research: design and methods*. London: Sage Publications.

Yin, Robert K 2003: *Case study research. Design and methods*. Thousand Oaks, California: Sage.