

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet i en europeisk flernivåadministrasjon

JØRUND SAGEDAL

VEILEDER

Jarle Trondal

Universitetet i Agder, 2019

Fakultet for samfunnsvitenskap

Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag



Sammendrag

Utgangspunktet for denne studien har vært å få et større kunnskapsgrunnlag om hvorledes den norske sentralforvaltningen er innvevd i en europeisk politisk-byråkratiske administrasjon. Multi level administration (MLA) har jeg benyttet som teoretisk rammeverk. Empirien har jeg basert på semistrukturerte intervjuer av ansatte i Nkom som jobber mye med EU/EØS.

Som studieobjekt valgte jeg Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom), da det er et direktorat, tilsyn som sådan, vi har gode grunner til å anta vil være tett innvevd i en europeisk administrasjon.

Mine antakelser har vært at Nkom er tett innved, og deltar hyppig i ulike ekspertgrupper, komiteer, grupper, og andre organer tilknyttet EU-kommisjonen og nasjonale tilsynsmyndigheter. I den forbindelse vil tilsynet ha påvirkningskraft på politiske vedtak, implementering av vedtak, og oppfølging av lovverk. Tilsynet vil dermed kunne tilta en pådriverrolle, hvor moderdepartementet, Samferdselsdepartementet (SD), får en mer tilbaketrukket rolle. Nkom vil dermed også kunne havne i konflikter, i noen tilfeller med moderdepartementet på den ene siden, eller Kommisjonen på den andre siden.

De viktigste antakelsene har vist seg å stemme. Nkom har hyppige kontakter med de fleste organene. Riktignok har flere av informantene uttalt at de ikke har mye kontakt med Kommisjonen direkte, men derimot har kontakt med organer underlagt Kommisjon. Det er også hva man kan forvente, ettersom selve Kommisjonen er et høyt politisert organ, mens Nkom er et byråkratiske organ.

Flere av de ansatte uttaler at de opplever å påvirke politikktutforming, indirekte gjennom ekspertgrupper som sender rapporter til Kommisjonen, hvor det ofte ender opp som den endelige vedtatte politikken. Ved implementering, og iverksetting opplever tilsynet også å ha påvirkning, som følger av de har fått delegert hele regelverksoppfølgingen fra SD. Samtidig skal det presiseres at lojaliteten ligger hos moderdepartementet. De styrer på bakgrunn av instruksene fra departementet. Ved særlig politiserte saker, eller ved andre problematiske situasjoner, vil departementet alltid konsulteres.

Informantene jobber tettere med de europeiske organene enn med SD. Det er allikevel viktig å presisere at de oppfatter seg først og fremst som representanter for Norge som skal forvalte nasjonens ekomsektor i godt samarbeid med europeiske kolleger.

Departementet kan også sies å være en pådriver for Norges europapolitikk innen ekomsektoren. Informantene vil ikke veie den ene kontaktlinjen som viktigere enn den andre, men sier at kontakten med SD heller har en annen karakter.

På sett og vis kan man si at Nkom har flere hatter i møte med europeisk administrasjon og nasjonale tilsynsmyndigheter. Alt tyder likevel på at det er lite konfliktfylte relasjoner, noe som også tilsynets karakter med hensyn til oppgaver sannsynliggjør.

Forord

Denne masteroppgaven har vært en lang prosess. Høsten 2017 begynte de første skissene til oppgaven. Etter at jeg hadde hatt emnet *The European Union and Domestic Administration* med Jarle Trondal som foreleser, tidligere på høsten, begynte så smått tankene om å skrive en flernivåstyringsoppgave å modne seg.

Dermed var det tid for å gå i gang med å finne et norsk direktorat jeg kunne skrive om.

I løpet av denne prosessen har det dukket opp flere utfordringer. Opprinnelig skulle jeg skrive om Oljedirektoratet. Jeg hadde påbegynt oppgaven om å skrive om det direktoratet, som jeg hadde fått klarsignal til å skrive om. Mot alle formodninger viste det seg at jeg ikke fikk tilgang til å intervju noen ansatte i Oljedirektoratet. Direktoratet benektet sågar å ha noen forbindelser til EU, og påsto at alle forbindelser til EU gikk direkte via departementet.

Dermed måtte jeg velge et nytt direktorat. Nasjonal kommunikasjonsmyndighet pekte seg fort ut som et interessant og tilgjengelig direktorat/tilsyn å skrive om.

Først og fremst vil jeg takke Jarle som tidlig sa seg velvillig til å være min veileder. Han har hele tiden vært tålmodig og tilgjengelig for gode råd.

Foruten om veilederen er det mange jeg kunne ha takket. Familie, venner, og medstudenter som jeg har sittet med på lesesaler. Spesielt vil jeg takke Andreas for hyggelige stunder og diskusjoner på universitetet. Ellers vil jeg rette en generell takk til alle sammen som har vært støttende, og som jeg har diskutert med. Dere vet hvem dere er!

Kristiansand, mai 2019

Innholdsfortegnelse

1 Introduksjon	1
1.1 Tema	1
1.2 Problemstilling, antakelser og hypoteser	3
1.3 Foreliggende forskning	4
1.4 Valg av case	5
1.5 Teori og metode	5
1.6 Leserveiledning	6
2 Teori	7
2.1 Innledning	7
2.2 Oppsummering av forklaringsmodellene	7
2.4 Bakgrunnen for utviklingen av MLA-modellen	9
2.5 Flernivåadministrasjonsteoriens oppbygning	10
2.6 Flernivåadministrasjonens konsekvenser	12
2.8 Kommisjonens rolle i flernivåadministrasjonen	13
2.7 Norges innveving i europeisk flernivåadministrasjon	13
2.9 Nasjonal kommunikasjonsmyndighet	14
2.10 EU-byråers påvirkning	15
2.11 Organisasjonskultur	15
2.12 Forventninger til funn	16
3 Data og Metode	18
3.1 Bakgrunn for metode	18
3.2 Fremgangsmåte	19
3.3 Datainnsamling	20
3.4 Kildekritikk	21
3.5 Gjennomføring av intervjuene	22
3.6 Intervjuenes relabilitet og validitet	23
3.7 Metodiske utfordringer	25
3.8 Oppsummering av funn	26
4 Forskningsfunn	28
4.1 Innledning	28
4.2 Kontakt med DG Connect	29
4.2.1	29
4.2.2	29

4.2.3.....	30
4.2.4.....	31
4.3 Opplevelsen av hvor viktig kontakten med SD er, kontra kontakten med Kommisjonen og utenlandske tilsynsmyndigheter.....	31
4.3.1.....	31
4.3.2.....	32
4.3.3.....	33
4.3.4.....	34
4.4 Hyppigheten av kontakt med utenlandske fagkollegaer.....	35
4.5 Organisasjonskultur og forskjellige organisasjonsstrukturer	35
4.5.1.....	35
4.5.2.....	35
4.5.3.....	36
4.5.4.....	37
4.6 Hyppighet av kontakt med ekspertgrupper.....	37
4.6.1.....	37
4.6.2.....	38
4.6.3.....	39
4.6.4.....	40
4.7 Hvorledes kontakten påvirker Nkom	40
4.7.1.....	40
4.7.2.....	40
4.7.3.....	41
4.7.4.....	43
4.8 Interessekonflikter.....	44
4.9 Nkoms skriftlige kilder	45
5 Analyse	46
5.1 Innledning	46
5.2.1 De nasjonale tjenestemenns rollemønstre	46
5.2.2.....	47
5.2.3.....	47
5.3 Drivkreftene	49
5.4 Utledning av problemstilling, antakelser og hypoteser.....	49
5.4.1 Problemstilling.....	49
5.4.2 Konkrete antakelser	50

5.4.3.....	50
5.4.4.....	50
5.4.5 Nullhypotese og alternativ hypotese	50
5.5 Analyse av utledningene	50
5.5.1 Analyse av konkrete antakelser	50
5.5.2.....	51
5.5.3.....	51
5.6 Generelle antakelser.....	51
5.6.1	51
5.6.2.....	51
5.7 Analyse av problemstillingen	52
5.7.1	52
5.7.2.....	53
5.7.3 Analyse av nullhypotese og alternativ hypotese	54
5.9 Oppsummering	55
Litteratur.....	57
Offentlige dokumenter, rapporter, og nettsider	61
Muntlige kilder	62
Vedlegg	63

1 Introduksjon

I dette kapitlet redegjør jeg for og begrunner valg av oppgavens tema. Oppgavens problemstilling fremkommer her. Videre viser jeg til tidligere forskning. Valg av teori og metode legges frem. Til slutt redegjør jeg kort for oppgavens struktur i sin helhet.

1.1 Tema

Temaet for oppgaven min er Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) sin innveving i en europeisk flernivåadministrasjon.

I Norge er Nkom det direktoratet, tilsynet, som frem til nylig¹ har fått delegert ansvaret for forvaltningen av landets post og ekomforvaltning fra Samferdselsdepartementet (SD), hvor tilsynets hovedmandat er å arbeide for gode konkurransevilkår. Tilsynet er en etterfølger av det tidligere Post -og teletilsynet, med noen endringer i organiseringen av oppgavene. Ekomforvaltningen dreier seg om organiseringen og oppfølgingen av telefoni, radiosendinger, og andre spektrumsressurser. Det er Nkom som tildeler frekvensressursene, og samarbeider med kolleger i Europa om harmoniseringer av elektronisk kommunikasjonsutstyr slik at utstyret er kompatibelt over landegrensene (Nkom.no). Den 22.01.19 skiftet Nkom eier fra Samferdselsdepartementet (SD) til Kommunal -og moderniseringsdepartementet (KMD). I denne studien tar jeg for meg forholdet mellom Nkom og SD. Jeg vil se vekk i fra det endrede eierforholdet, da Nkom i alle år tidligere, og frem til langt ut i min skriveprosess har vært underlagt SD. Det nye eierskapet vil heller ikke ha noen innvirkning på oppgaven, ettersom oppgaven min ble påbegynt, og empirien innhentet, lenge før det nye eierskapet. Dermed behandler jeg Nkom som om det fortsatt var underlagt SD.

Teoriene om flernivåstyring antar at som følger av at EU har blitt «dypere» vil det påvirke relasjonene til de nasjonale myndighetene. Det vil si at EUs politiske apparat har blitt mer utbredt, det tar for seg flere saksfelt, og opp mot de fleste politikkområder er nå berørt av EU. EU nærmer seg således å utvikle seg til en føderasjon. Dermed vil de nasjonale myndighetene i EU-landene, og EFTA-landene som er forpliktet på mesteparten av EUs regelverk gjennom EØS-avtalen, innta tettere relasjoner med EU enn det ville i tradisjonelle mellomstatlige forhold. Skillene mellom innenriks -og utenrikspolitikk brytes ned.

¹ Den 22.01.19 skiftet Nkom eier fra SD til KMD <https://www.nkom.no/aktuelt/nyheter/ny-politisk-ledelse-for-nkom>

Til forskjell fra tradisjonell utenrikspolitikk hvor det i stor grad er toppolitikere og diplomater som møter hverandre, er det i disse forbindelsene i større grad embetsmenn som fungerer som bindeledd mellom EU og nasjonalstatene. Det er de nasjonale ekspertene som iverksetter og utformer detaljene i regelverkene. Politikernes rolle i nasjonalstatene er i den forbindelse delvis satt på sidelinjen ettersom de har forpliktet seg til å harmonisere regelverk ut fra hva EU har bestemt.

Flernivåadministrasjonsmodellen har videreutviklet, og spisset, denne teorien. Den tar opp i seg det administrative elementet, som en forklaringsfaktor. Teorien antar at de nasjonale departementenes spesialiseringer av oppgaver til sine underliggende direktorater sammen med sin armlengdes avstand, kombinert med Kommisjonens manglende fagdirektorater fører til at de nasjonale direktoratene blir som en slags forlenget arm til Kommisjonen.

Etter at Norge ble tilsluttet seg EØS-avtalen har Norge, herunder Nkom, vært nødt til å forholde seg til de delene av EUs regelverk som gjelder forhold som berører flere av landene. Dermed har Norge sett seg nødt til å forsterke sine forbindelser til EU og europeiske nasjonale direktorater, slikt at ansatte i direktoratene har hyppige deltakelser og kontakter med ulike grupper som er tilknyttet Kommisjonen samt nasjonale direktorater. Disse kontaktmønstrene har ført til at det kan oppstå mer flytende grenser mellom nasjonal og europeisk forvaltning. Det er ikke lenger like selvsagt at embetsmennene opplever sin tilhørighet til sine hjemlige departementer som den sterkeste. I stedet kan det tenkes at de opplever seg som «europeere» som sammen med sine kolleger skal sørge for å implementere EUs regelverk i sitt hjemland. Det er allikevel trolig at embetsmennene ofte vil ha sterkest lojalitet til sine nasjonale myndigheter, samtidig som de har tette faglig fellesskap med sine kolleger i Europa.

Som bakgrunn for denne oppgaven har jeg blant annet sett på tidligere masteroppgaver som omhandler europeisering av norsk forvaltning. Blant disse har det vært særlig nyttig å studere: Dag Ole Teigen: Administrative mønstre på statistikkområdet. *Statistisk sentralbyrå i et komplekst institusjonelt landskap*, Heidi Moen: Fører alle veger til Brussel? *En studie av Vegdirektoratets tilpasning til EU og EØS-avtalen*, Pål Kvasshems: Koordinering av norske interesser. *Endring i tradisjonelle ansvarsforhold som følge av EØS-avtalen*, og Joachims Stene: Mot en europeisk fellesadministrasjon? *En studie av Statens jernbanetilsyns arbeid med EUs politikk*.

Nkom er et norsk statlig fagdirektorat og forvaltningsorgan. En tilsynsmyndighet som sådan. Organisatorisk er det underlagt Samferdselsdepartementet (SD). Nkom har ansvar for

iverksetting og gjennomføring av politiske og administrative vedtak som berører ekomsektoren. Det vil si de oppgaver som forgjengeren Post -og teletilsynet hadde med hensyn til kommunikasjon. I tillegg har det blitt klargjort en del andre ansvarsområder som Nkom har. Nkom har altså mange høyt faglig-tekniske oppgaver som krever spesialkompetanse. Vi vet noe om at det er et direktorat som har en viss frihet fra politisk styring, noe som alle direktorater i en del grad har. Det er grunn til å tro at det er et direktorat som har en særlig armlengdes avstand fra politisk overstyring fra SD, sett med bakgrunn i den tekniske karakteren direktoratets oppgaver består i, og de tilsynelatende politisk ukontroversielle oppgavene direktoratet har.

I denne oppgaven er vil jeg både undersøke de vertikale forbindelsene som Nkom har til SD og Kommisjonens administrasjon, herunder DG Connect. Dessuten vil jeg undersøke de horisontale forbindelsene mellom Nkom og andre tilsynsmyndigheter. Det skal samtidig sies at i forlengelse vil det være aktuelt å undersøke forbindelse med andre organer som har forbindelser med de nevnte.

Det finnes i dag en rekke studier som tar for seg hvordan Norges sentralforvaltning er involvert med, og påvirket av EUs politiske institusjoner. Det er allikevel fremdeles bare delvis utforsket hvorledes nasjonale direktorater involveres, og påvirkes, i nettverket bestående av nasjonale departementer, Kommisjonens generaldirektorater (DG), DG-enes relaterte organer, og andre lands direktorater. Vi vet fremdeles for lite om hvor sterkt de ulike delene av flernivåadministrasjonene påvirker dette samspillet. Det er flere kunnskapshull om hvor lojaliteten ligger hos embetsmennene i direktoratene, det vil si:

Er direktoratsansatte først og fremst lojale mot sitt eget moderdepartement? Er det en symbiose av lojalitet, hvor de ofte vil oppleve både lojalitet til nettverket av Kommisjonens organer, andre lands direktorater og sin hjemlige politiske ledelse? Eller oppleves noen ganger en større grad av lojalitet til nettverket «der ute» fremfor lojaliteten til egen politisk ledelse? Det vil derfor være interessant å se på Nkom som en case.

1.2 Problemstilling, antakelser og hypoteser

Problemstilling

Er det hovedsakelig Samferdselsdepartementet som driver Norges europapolitikk innen ekomsektoren, med Nkom som iverksetter? Eller er det hovedsakelig Nkom som driver

Norges europapolitikk innen ekomsektoren, mens Samferdselsdepartementet sender de overordnede politiske retningslinjene?

Antakelser

Som følger av EØS-avtalen, og teknologiske utfordringer er Nkom tett knyttet til EU gjennom Kommisjonenes generaldirektorat -DG Connect, ekspertkomiteer underlagt Kommisjonen, og andre formelle og mindre formelle relasjoner. I den forbindelse har Nkom også forbindelser til andre europeiske nasjonale tilsynsmyndigheter.

Disse båndene fører til at de ansatte i Nkom vil kunne oppleve sterkere tilknytninger til fagmiljøer i Europa, enn til sine overordnede i Samferdselsdepartementet.

Kontaktpunktene vil antakelig være en del hyppigere mellom Nkom og europeiske fagmiljøer innen ekomsektoren, enn hva tilfellet vil være for kontakten med SD.

Hypoteser

H0: Det er fortsatt SD som driver Norges europapolitikk og sender signalene, mens Nkom iverksetter de politiske vedtakene.

H1: Disse kontaktmønstrene fører til at det er Nkom som driver Norges europapolitikk innenfor ekomsektoren, mens SD er overordnet oppdragsgiver.

1.3 Foreliggende forskning

Det har vært skrevet en rekke tidligere mastergradsavhandlinger som berører norsk forvaltnings forhold til EU og innveving i det europeiske flernivåadministrasjonsnettverket.

Blant disse ble det skrevet en avhandling om Nkoms forgjenger (NSD 2019), Post -og teletilsynet i 2005 (Myhre 2005). Min undersøkelse vil være av relevans da det ikke er skrevet noen tidligere avhandlinger om Nkom, og det har gått en del år siden avhandlingen om Post -og teletilsynet ble skrevet. Dessuten vil min oppgave ha en annerledes innfallsvinkel på min avhandling enn hva som var tilfellet med avhandlingen om Post -og teletilsynet. Også andre masteroppgaver involverer Post -og teletilsynet, men de har også helt andre innfallsvinkler enn min studie (NSD 2019).

Fra før er det skrevet en del avhandlinger som tar for seg Norges integrasjon i det europeiske politisk-administrative nettverket. Egeberg og Trondal viser til: datalagring og personvern

(Løkken, 2011), finansområdet (Isaksen, 2012), helseområdet (Søetorp, 2012), jernbane (Stene, 2010), kjemikalieområdet (Gudbrandson, 2011), konkurranseområdet (Solstad, 2009; Stenby, 2009; Støle, 2006; Danielsen, 2012), legemiddelområdet (Vestlund, 2009), luftfart (Johannessen, 2012), matsikkerhet (Ugland & Veggeland, 2006), miljøområdet (Martens, 2006, 2008a, 2008b), post og tele (Myhre, 2005), sjøfart (Gulbrandsen, 2011) og statistikkområdet (Sverdrup, 2006). (Egeberg og Trondal 2013).

Dessuten har det blant annet vært skrevet noen flere avhandlinger, som jeg har hentet inspirasjon fra: statistikk (Teigen 2014), norsk forvaltning (Kvassheim 2008).

1.4 Valg av case

Studien min inngår som en følgestudie til tidligere studier som berør Norges deltakelse i den europeiske sammenvevde politiske styringskjeden, herunder Sentraladministrasjonsundersøkelsene, og senere avhandlinger.

Nkom har hittil ikke blitt behandlet i noen tidligere statsvitenskapelig avhandling som tar for seg direktoratets innveving i det europeiske flernivåadministrasjonsnettverket. Nkom er et direktorat som vi vet har mye å gjøre med EU og ulike europeiske komiteer, nasjonale tilsynsmyndigheter, mm. Det vet vi med bakgrunn i direktoratets karakter, med hensyn til oppgaver, og deres egne beskrivelser i årsrapporter og andre åpne informasjonsberetninger.

Vi har dermed grunn til å anta at direktoratet vil kunne oppleve å være en forlenget arm til Samferdselsdirektoratet i samhandlingen mellom norsk og europeisk ekomsektor.

Dermed vil det være interessant å undersøke hvor hyppige kontakter Nkom har med europeiske organer og nasjonale tilsynsmyndigheter, og hvorledes denne kontakten forløper seg og påvirker Nkom.

1.5 Teori og metode

I denne studien vil jeg benytte flernivåadministrasjonsstyring, Multi level administration (MLA) på engelsk, som teoretisk rammeverk. Denne teorien kan ses som en videreutvikling av Multi level governance, som også belyser forholdet mellom EU og nasjonale myndigheter. MLA er den teorien som i størst grad tar inn den administrative dimensjonen som en analysekomponent. Dermed har jeg vurdert at denne teorien er mest egnet som rammeverk. I teorikapitlet vil jeg gå nærmere inn på begrunnelse for valg av teori.

Som metode vil jeg benytte semistrukturerte intervjuer ved fysisk møte. Da har jeg intervjuguiden som jeg bruker som utgangspunkt, hvor jeg tilpasser spørsmålene ut fra hva respondentene svarer. Oppfølgingsspørsmål vil benyttes, mens andre spørsmål kan utelukkes dersom det er hensiktsmessig.

1.6 Leserveiledning

I kapittel 2 vil jeg legge frem teoriene som jeg har valgt for oppgaven. Her vil jeg også oppsummere mine forventede funn.

I kapittel 3 legger jeg frem data og metode. Her oppsummerer jeg også funnene.

I kapittel 4 viser jeg de funnene jeg har kommet frem til i sin helhet.

I kapittel 5 analyserer jeg funnene i lys av mitt teoretiske rammeverk, og konkluderer.

2 Teori

I dette kapittelet vil jeg redegjøre for ulike teoretiske perspektiver som tar for seg samhandlingene mellom EUs utøvende makt, Kommisjonen, og nasjonale myndigheter tilhørende EU og EFTA-landene. Videre begrunner jeg valg av teori, og viser oppbygningen av mitt teoretiske rammeverk som er MLA. Deretter viser jeg forventede funn.

2.1 Innledning

I denne studien skal jeg undersøke Nkoms innveving i en europeisk flernivåadministrasjon ved hjelp av Multi level administration (MLA) som teoretisk rammeverk. Her skal jeg undersøke hvorledes kontakten mellom Nkom, europeiske organer, og tilsynsmyndigheter forløper seg. I den forbindelse skal jeg se på hva som preger Norges europapolitikk innen ekomsektoren. Altså vil jeg forsøke å finne ut av om Nkom ikke bare er iverksetter av de overordnede politiske retningslinjene, men om tilsynet også har en betydelig rolle i de politiske prosessene.

2.2 Oppsummering av forklaringsmodellene

I et tradisjonelt politisk system er det den politiske ledelsen som foretar beslutningene, mens byråkratene iverksetter den vedtatte politikken. I relasjonen mellom EFTA-landene og EU forholder dette seg annerledes. Det politiske systemet som forbinder EU med medlemslandene og EFTA har karakter av å bestå av flere nivåer, hvor prosesser går opp og ned mellom Kommisjonen med tilknyttede organer, enkeltlandene, og forsamlinger initiert av enkeltlandene. Her er både politiske og byråkratiske organer vevd sammen i en kjede. Dette fenomenet har blitt beskrevet med flere forskjellige teoretiske modeller, med variert innhold. Felles betegnende for disse politisk/administrative-fenomenene er begrepene flernivåstyring eller flernivåadministrasjonsstyring. Multi level governance (MLG) er den opprinnelige teoretiske modellen innenfor statsvitenskapen som beskriver denne sammenvevingen. Flernivåstyringsmodellen beskriver et system av politiske beslutningsorganer som samhandler med hverandre på kryss og tvers. Begrepet MLG er særlig knyttet til Liesbeth Hooghe og Gary Marks som utviklet denne teoretiske forklaringsmodellen på 1990-tallet (Hooghe og Marks 2003). Senere har MLG-modellen blitt videreutviklet, med MLG II, og andre modeller som beskriver samspillene mellom ulike politiske og administrative nivåer blant EU/EØS-landene (ibid, Benz 2015, og Trondal 2015).

Av senere modeller som forsøker å forklare disse interaksjonene av politisk-administrativ flernivåstyring, er det først og fremst Multi level administration (MLA), flernivåadministrasjonsstyring på norsk, som har kommet til. Samtidig har også begreper som *European administrative space* blitt lansert, som i hovedsak beskriver de samme tendensene (Trondal og Peters 2013). Dette blir kort redegjort for senere.

MLA-modellen har utviklet seg i to utgaver MLA I og II. MLA legger større vekt på den administrative, byråkratiske delen av denne politisk-byråkratiske-kjeden enn hva MLG gjør, som først og fremst beskriver samhandlinger mellom politiske beslutningsorganer. De to modellene er på sett og vis konkurrerende forklaringsmodeller, dvs. at begge modellene ofte vil kunne forklare de samme casene (Trondal og Bauer 2017). Jeg vil gå inn på forskjellene mellom MLA I og II lenger nede.

I flernivåadministrasjonsmodellen, i likhet med MLG, er i tillegg til det nasjonale nivået, også de lokale myndighetsnivåene, også det overnasjonale nivået en av hoveddeltakerne. De nasjonale direktoratene vil altså fra tid til annen kunne erfare å få en påvirkning på politiske beslutninger som går videre til blant andre Kommisjonen. Her snakker vi om «uploads», oppstrømsfaser på norsk. Likedan vil direktoratene motta lovverk og politiske instruksjoner fra Kommisjonen som de skal implementere, altså «downloads», nedstrømsfaser på norsk. Her har direktoratene relativ stor frihet til å forme implementeringene etter sine egne formeninger. Det er altså de nasjonale embetsverkene som iverksetter EU-regelverket. Allikevel er det noen hensyn som må tas, resultatene av implementeringene på nasjonalt nivå må ikke stride mot eksisterende EU-regelverk. Dersom EU-regelverk og nasjonalt regelverk skulle komme i konflikt, vil EU-regelverket ha forrang. EFTA Surveillance Authority (ESA) har ansvar for å se til at regelbrudd ikke begås blant EFTA-medlemslandene. Her ser vi hvordan implementeringene tradisjonelt har foregått. Etter hvert har det utviklet seg et stadig større kompleks av EU-byråer (agencies). Disse byråene har omfattende byråkratier som skal gi faglig assistanse til å implementere nye regelverk. Som følger av det kan man se tendenser til at nasjonalstatenes suverenitet utfordres i økende omfang. Det er trolig at de nasjonale myndighetene vil kunne la seg påvirke av de ulike byråene til å implementere nye regelverk som går lenger enn hva ESA påkrever, ettersom byråene ofte vil kunne pålegges press for hvorledes regelverk skal implementeres. (Egeberg og Trondal 2013, og Neuhold og Radulova 2006).

2.4 Bakgrunnen for utviklingen av MLA-modellen

Bakgrunnen for utviklingen av MLA-modellen skyldes i stor grad det faktum at det ikke lenger utelukkende blir ansett å være de politiske myndighetene i Europa som er tett sammenvevde, men i senere år har også de europeiske landenes forvaltningsapparaters europeiseringsgrad blitt et hyppigere belyst tema. Det vil si at organiseringen av forvaltningsapparatene i de respektive landene har tilpasset seg hverandre i stadig større grad, og kontakten mellom dem har blitt stadig tettere (Trondal og Bauer 2017). For at disse tilpasningene har kunnet finne sted er det noen forutsetninger som har måtte kommet på plass. Nasjonalstatene har måtte organisere sine forvaltninger i høyt politiserte deler, departementer, med tilhørende underlagte organer, direktorater, som profesjonelle høyt faglige iverksettingsorganer. Det vil si at vertikale spesialiseringer har blitt foretatt. Vertikal spesialisering vil si at direktoratet har en stor grad av autonomi fra moderdepartementet, med egne oppgaver, og hvor moderdepartementet ikke griper inn i det daglige arbeidet, men heller opptrer som en slags overordnet ansvarlig som sender ut politiske signaler som direktoratet gjennomfører på bakgrunn av sin fagkunnskap. Dermed har direktoratene oppnådd fristillinger som er en forutsetning for slike sammenvevde administrasjoner som beskrives. Motsatt vil vertikal despesialisering si at en organisasjon, som et departement, ikke har spesialisert ut bestemte ansvarsområder. Horisontal spesialisering innebærer at en organisasjon innad har spesialisert ansvarsområder til ulike avdelinger, og motsatt at horisontal despesialisering vil innebære at organisasjonen har en helt flat struktur (Trondal 2005, og Christensen og Egeberg 1997, kap. 2). MLA-modellen tar også for seg elementet kooptering som en del av beskrivelsen for hvorledes denne sammenvevingen henger sammen. Det vil si at aktørene på en måte glir inn i hverandre, i dette tilfellet blir de nasjonale direktoratene på sett og vis en del av EUs politisk-administrative apparat (Egeberg og Trondal 2013).

Særlig aktuelt vil det kunne være å analysere det byråkratiske aspektet i forholdet mellom EFTA-landene, som er omfattet av EØS-avtalen, med EU. Grunnen til det er at mye av samhandlingen mellom EU og EØS har beveget seg fra politisk til byråkratisk nivå, som ellers er politisk drevet i relasjonen mellom Kommisjonen og de enkelte medlemslandene. For å få innsikt i hvorledes Norge samhandler med EU må man derfor studere byråkratene i embetsverket sine forbinder og samhandlinger med EU. I interimperioden, da Norge var søkerland til EU, deltok landet i større grad med politiske utsendinger til EU. Årsaken er muligens i stor grad den at EU ikke har valgt å la samordningen av de politiske prosessene

mellom EU og EFTA-landene som er med i EØS, ytterligere belaste EUs politiske organer. (NOU 2012:2, og Dyrdal et al. 2006, kap. 8). Likeledes er det byråkratiske aspektet aktuelt for EU-landene ettersom Kommisjonen har opprettet stadig flere byråer, som også vil kunne legge press på hvorledes de nasjonalstatene i EU implementerer EU-regelverket (NOU 2012:2, og Dyrdal et al. 2006, kap. 8).

Allikevel vil det være en viktig forskjell når man studerer samspillet mellom EU og nasjonalstatene som er medlemmer, og nasjonalstatene som er med i EFTA, at i EFTA-landene er politikerne avskåret fra store deler av forbindelsene. Man kan således hevde at Kommisjonen i enda større grad har «adoptert» de nasjonale byråene i forhold til hva tilfellet er med EU-landene. EFTA-landenes sentralforvaltninger har blitt avhengige av sine byråkratier for forvaltningen av sin europapolitikk i et omfang som er usedvanlig stort (Egeberg og Trondal 2009).

Tidligere var styrkeforholdet mellom EU og EFTA mye jevnere, da var det naturlig at de bilaterale forholdene stort sett ble tatt opp på politisk nivå. I årene som har gått fra EØS-avtalen trådte i kraft har dette styrkeforholdet kommet i stadig større ubalanse. EU har fått stadig flere utvidelser i antall medlemsland, og dessuten vokst i sine institusjoner (NOU 2012:2, og Egeberg og Trondal 2009). Som følger er det en ikke unaturlig konsekvens at de tre EØS-tilknyttede landene EFTA, med en ganske lav samlet befolkning, ikke får den samme prioriterte politiske behandlingen fra EU som hva EU-medlemslandene gjør, selv om Norge er kjent for å være et land som ivrig implementerer nye EU-regelverk. Dermed er det nærliggende å anta at EU har blitt drevet til å utvikle seg stadig mer i retning av et administrativt nettverk. Det kan nemlig late til at de styrende politikerne i EU i bunn og grunn heller ikke er spesielt interessert i å bruke for omfattende ressurser på EØS-landene. Som følger av det er det nærliggende å tenke seg at EU-medlemslandene kan ha noen motforestillinger for å gi EØS-landene ytterligere fordeler (Trondal 2003, Narud og Strøm 2000, og Dyrdal et al. 2006).

2.5 Flernivåadministrasjonsteoriens oppbygning

Morten Egeberg utviklet en modell kalt «Double hatted national agencies» (Egeberg 2006). Modellen viser hvorledes nasjonale direktorater opplever den to-hattede rollen. Her ser illustrert på en oversiktlig måte hvorledes dette flernivåadministrasjonsnettverket grunnleggende sett er forestilt oppbygd. På den ene siden har direktoratet et relasjonsforhold

overfor sitt moderdepartement. På den andre siden har direktoratet relasjonsforhold til de respektive departementene, DG-ene, som er underlagt Kommisjonen. Her ser vi illustrert hvorledes de ulike politiske og byråkratiske organene på statlig og EU-nivå er innvevd i flernivåadministrasjon. I Nkoms tilfelle er det DG Connect som er knyttet til. Således kan det oppstå situasjoner hvor det er motstridende signaler mellom Samferdselsdepartementet på den ene siden og DG Connect på den andre siden. Utfallet vil dermed ikke alltid være gitt. Egebergs analysemodell har to forutsetninger. For det første fordrer den en vertikal despesialisering mellom departementet og direktoratet. For det andre fordrer modellen en horisontal despesialisering innad i Kommisjonen. Kommisjonen og underlagte generaldirektorat (DG) må da ha stor grad av faglig og politisk selvstendighet (ibid). I dette tilfellet har altså DG Connect ansvaret for kommunikasjonspolitikken i Europa (DG Connect, 2019).

I denne oppgaven vil jeg benytte MLA II-modellen som teoretisk rammeverk, da det er en forklaringsmodell som belyser de kryssende relasjonene som finnes mellom både ulike politiske nivåer på europeisk og nasjonalt nivå, og mellom de faglige byråene under Kommisjonen samt de nasjonale direktoratene. I den forbindelse er det nærliggende at jeg kunne benyttet meg av MLG-modellen eller MLA I, men jeg har vurdert det som mest hensiktsmessig å benytte MLA II ettersom det er den modellen som i størst grad inkluderer både de politiske og de administrative institusjonene i sin forklaringsmodell (Trondal og Bauer 2017, s. 76ff).

MLA I, som den opprinnelige utgaven, beskriver dette flernivåadministrasjonssystemet som et system som innebærer felles organisasjonsformer og organisasjonskulturer som binder de respektive administrasjonene sammen. MLA II fokuserer på nye mønstre og prosesser som oppstår som følger av stadig mer omfattende integrasjon av nasjonalstatene og harmonisering av regelverk i Europa (ibid).

MLA-modellen som helhet forklarer hvorledes denne sammenvevingen mellom Kommisjonen og underliggende «agencies» på den ene siden, samhandler med nasjonale «agencies» -kalt direktorater på norsk, på den andre siden. Ved den tredje siden må de nasjonale direktoratene forholde seg til sine moderdepartementer. Modellen viser altså hvorledes samhandlingene går på kryss og tvers av de respektive organene. Noen av forbindelseslinjene vil ha hyppigere samhandlinger med hverandre. Men det er altså ikke slike mønstre som i tradisjonelle politiske systemer hvor all samhandling går direkte fra et politisk nivå direkte til et annet politisk nivå. I stedet har vil flere av leddene kunne påvirke utfallene

av både produksjonen av politikken, altså i oppstrømsfasene, og implementeringen, nestrømsfasene. Det vil dreie seg om et politisk-byråkratisk samspill hvor prosessene ikke går i en direkte linje. I stedet vil prosessene gå både frem og tilbake mellom flere av leddene (Egeberg 2006, kap. 1, og Hofmann og Türk 2006, s. 90-94).

2.6 Flernivåadministrasjonens konsekvenser

Flernivåadministrasjonsmodellen, MLA, kompliseres ved at det ikke utelukkende er forbindelser mellom høyt politiserte myndighetsorganer. Forbindelsene går nemlig også mellom ulike fagorganer, agencies, som vil si byråer i dette nettverket. Dermed er det ikke tale om noen en-til-en-forhold, men i stedet et nettverk av aktører som utøver politisk produksjon og iverksetting i et omfattende sammenvevd nettverk (Egeberg og Trondal 2013). Det viser seg nemlig at beslutninger ofte går direkte til fagorganene, uten å ta veien innom et nasjonalt departement. Også i Norges tilfelle er dette gjeldene hvor direktoratene har omfattende samhandling direkte med ulike EU-organer, politiserte så vel som høyt faglige. Denne situasjonen som har oppstått skyldes i stor grad det faktum at de nasjonale direktoratene på den ene siden er i stor grad autonome, med moderdepartementene som en slags «oppdragsgiver». Det ligger i direktoratenes natur at de skal ha en form for faglig uavhengighet. Dermed vil de direktoratsansatte iverksette det meste av de daglige oppgavene med en armlengdes avstand fra departementet. Allikevel vil det være situasjoner hvor moderdepartementet må rådføres eller godkjenne vedtak. Det kan være saker som vil være av særlig politisk karakter, eller preget av uenigheter. På den andre siden har Kommisjonen sin egen politiske ledelse, som er relativt sterkt fristilt. Dermed vil generaldirektoratene som tilhører Kommisjonen kunne tilta en stor innflytelse over de nasjonale direktoratene (ibid).

I det europeiske flernivåstyringsnettverket er ikke staten lenger den tilnærmet enerådende aktøren som i tradisjonelle politiske systemer. I stedet blir de politiske beslutningene påvirket av et nettverk av byråer som går på kryss og tvers mellom ulike deler av EU-forvaltningen og nasjonal forvaltning. Man taler her om en europeisk fellesadministrasjon (Christensen et al. 2018). Dette nettverket er uten helt klare grenser, og vil kunne utfordre nasjonalstatenes suverenitet i omfattende grad. De nasjonale politiske myndighetenes kontroll over implementeringen av de politiske beslutningene er redusert, da embetsmennene i direktoratene har fått det praktiske ansvaret for implementeringen av nye regelverk. I tillegg har direktoratene forbindelser til ulike organisasjoner innen sine fagfelt. Dermed kan man si at direktorater har en mangehattet rolle. Tjenestemenn vil i prinsippet kunne få større eller

mindre utfordringer med å ta avgjørelser når det er faglige eller politiske uenigheter mellom ulike myndigheter eller organisasjoner. Embetsmennene i direktoratene er tross alt først og fremst fagfolk fremfor politisk ansatte. Allikevel er de underlagt politiske myndigheter og skal i første rekke ha sin lojalitet hos moderdepartementet. Christensen et al viser at embetsmennene i størst grad opplever sterkest tilhørighet til sitt eget direktorat og moderdepartement, og deretter sterk tilhørighet til eget fagfelleskap, men i mindre grad til sentralforvaltningen sett under ett. Samtidig er de ansatte stort samstemte i vedtak, bare ti prosent av embetsmennene opplevde i 2016 at eget saksområde er preget av meget eller nokså stor uenighet. I praksis viser det seg at embetsmennene i de fleste tilfeller opplever det som ganske uproblematisk å ta avgjørelser, og avgjøre hvilke saker som må forelegges for politisk ledelse. (ibid, kap. 5). Vi ser at til tross for den stadig økende innveingen av norske direktorater i den europeiske flernivåadministrasjonen tilsier disse kontaktmønstrene at direktoratene først og fremst er del av en norsk forvaltning, og sekundært en del av en europeisk forvaltning (ibid).

2.8 Kommisjonens rolle i flernivåadministrasjonen

Kommisjonen mangler således mye av den nødvendig faglig/teknisk kompetanse som trengs for å implementere de politiske vedtakene. De nasjonale direktoratene får dermed en slags rolle som en forlenget arm til Kommisjonen. Dermed kan de nasjonale politiske myndighetene således hevdes å ha utviklet seg i retning av organer med karakter som en overordnet myndighet, en slags oppdragsgiver. De nasjonale departementene har i den sammenheng ikke det samme omfanget av daglige interaksjoner med utenlandske myndigheter og organer som i et tradisjonelt mellomstatlig forhold. I et tradisjonelt mellomstatlig forhold går kontakten mellom politiske ledere fra to eller flere land. Her går det meste av kontakten direkte mellom embedsmenn når det kommer til detaljutføringene av politiske vedtak, mens de politiske lederne normalt sett ikke tar del i implementeringen av den vedtatte politikken og drøftinger av særlig faglig karakter (Egeberg og Trondal 2011).

2.7 Norges innveing i europeisk flernivåadministrasjon

For Norges vedkommende har forvaltningen blitt stadig mer innvevd i den europeiske forvaltningen i løpet av årene som har gått etter EØS-avtalen trådte i kraft. I denne perioden har Norge fått en stadig økt deltakelse i ulike byråer. Det varierer mellom i noen tilfeller

medlemsstatus eller deltakerstatus, i andre tilfeller observatørstatus. Allerede før EØS-avtalen trådte i kraft var Norge relativt tett integrert i det felleseuropeiske nettverket av politisk styring. Norge sluttet seg til frihandelsavtalen med EF i 1973, og var på flere områder tett knyttet til EF (Christensen og Egeberg 1997, kap. 10, og Regjeringen 2019). I dag går ofte det meste av den fortløpende kontakten direkte fra direktoratene i et av landene, til enten generaldirektoratene tilhørende Kommisjonen, i noen grad byråene, eller de nasjonale direktoratene i et av de andre landene. De nasjonale departementene tar derimot normalt ikke del i den daglige interaksjonen mellom nasjonalstatene og EU i samme grad (Christensen et al. 2018). Generaldirektoratene er ikke helt tilsvarende som de nasjonale direktoratene til tross for navnet, men har mer en karakter av et nasjonalt departement, hvor de er høyt politiserte. EU selv har ikke noen egne fagdirektorater som er tilsvarende de nasjonale direktoratene. Dermed får de nasjonale direktoratene en rolle som implementerer av de politiske vedtakene. De opplever å være som en forlenget arm for nasjonalstatene i kontakten med Kommisjonen og andre EU-organer. Av tidligere studier har man sett at Kommisjonen organiserer seg etter sektor og funksjon som benytter seg av de nasjonale administrasjonene til iverksetting. Som følger av det oppstår det kryssende relasjoner mellom nasjonalstatene og Kommisjonen (Trondal og Veggeland 2003).

2.9 Nasjonal kommunikasjonsmyndighet

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) er horisontalt spesialisert ut fra Samferdselsdepartementet (SD). Innad er Nkom spesialisert i flere avdelinger som hver har forskjellige ansvarsområder (Nkoms 2019a). Det er den ene siden som direktoratet har forbindelse med, hjemme fra, i Norge. SD kan karakteriseres som en «slags oppdragsgiver» som holder en armlengdes avstand fra Nkom, både med hensyn til fristilling av arbeidsoppgaver og rent fysisk ved at SD er lokalisert i Oslo, mens Nkom er lokalisert i Lillesand. Hvorvidt den fysiske lokaliseringen faktisk har noen stor betydning for avhengighetsforholdet mellom SD og Nkom er en annen sak. En tidligere masterstudie viste at Nkoms forløper, Post -og teletilsynet, allerede før flyttingen fra Oslo til Lillesand var et svært fristilt direktorat (Myhre 2005). Utenfra har Nkom forbindelse med Direktorat General Connect (DG Connect) som er det departementet under Kommisjonen med ansvar for ekomsektoren (Kommisjonen 2019, og Nkom 2019c). Nkom har der forbindelser til fagkollegaer fra ulike europeiske land, og vil antakelig også ha forbindelser til andre tilknyttede og beslektede organer i EU. Ut fra hva vi vet om andre norske direktorater fra

tidligere forskning er det nærliggende å anta at Nkom vil være tett integrert i det europeiske flernivåadministrasjonsnettverket (Egeberg og Trondal 2013).

Ut fra MLA-modellens antakelser om at politikktutforming går mellom ulike politiske nivåer, og faglige administrasjoner, skal vi kunne forvente at Nkom vil være et direktorat som har høy grad av påvirkning fra ekomrelevante organer tilknyttet Kommisjonen og europeiske tilsynsmyndigheter.

2.10 EU-byråers påvirkning

Egeberg og Trondal sier at EU-byråer opplever en tettere tilknytning til Kommisjonen enn hva forholdet er til Rådet og nasjonale departementer (Egeberg og Trondal 2011, s. 882).

Flere undersøkelser fra de siste tiårene har vist at de nasjonale faglige direktoratene i Europa, og fagdirektoratene til Kommisjonen, er svært tett tilknyttet hverandre. Dette er en utvikling som stadig pågår, hvor man ser et stadig mer uavhengig nettverk av byråer, eller *agencies*, som samhandler med hverandre direkte uten å ha løpende kontakt med politisk ledelse.

Trondal og Peters taler således om et *European administrative space* (Trondal og Peters 2013), altså en europeisk administrativ sfære hvor det er et stort sammenvevd nettverk som får avgjørende innflytelse over iverksettingen av politiske vedtak. Mens de ansvarlige politikerne får en mer overordnet rolle som en slags oppdragsgiver. Slik sett kan man hevde at det oppstår en større avstand mellom de politiske ledelsene og de politiske implementeringene - *policy outcome*, enn hva som er tilfelle i et tradisjonelt politisk system.

2.11 Organisasjonskultur

Innenfor organisasjonsteorien opererer man med begrepet organisasjonskultur. Det beskriver hvordan organisasjoner preges av indre og ytre faktorer som preger måten organisasjonen er organisert, og hvorledes organisasjonenes medlemmer handler og tenker.

Organisasjonskulturen vil blant annet være preget av strukturen på organisasjonen, kulturen i landet - ytre omgivelser, fagområdet for organisasjonen, med mer. Noen organisasjoner vil ha hierarkiske strukturer, mens andre vil ha flatere strukturer. I en hierarkisk strukturert organisasjon vil det gjerne være andre forventninger til hvorledes medlemmene forholder seg enn i en flat organisasjon. I førstnevnte vil det gjerne være svært formelle strukturer, mens i sistnevnte vil man lettere kunne ta mer spontane og uformelle kontakter med andre

medlemmer. Organisasjonskultur deles vanligvis inn i tre nivåer: grunnleggende antakelser, verdier og normer, og artefakter (Jacobsen og Thorsvik 2013, kap. 4).

Grunnleggende antakelser omhandler hvordan organisasjonen betrakter seg selv, omgivelsene, og menneskers handlinger. Verdier og normer omhandler ting som er sett som ønskelig eller ideal i organisasjonen. Artefakter omhandler symboler, språk, og andre mer overfladiske ting som organisasjonen tar i bruk. Alt dette vil være preget av ting som gjerne er taus kunnskap og ikke så lett lar seg overføre til en annen organisasjon (ibid).

Det vil derfor kunne være nyttig å benytte organisasjonskultur som et tilførende analyseverktøy, for å se om eventuelle kulturforskjeller eller manglende kulturforskjeller blant de ulike tilsynsmyndighetene, og EU-organene vil kunne forklare hvorledes sammenvevingene forholder seg.

2.12 Forventninger til funn

Nkom antas således å være en tett integrert del av dette fellesskapet ut fra hva man vet om den europeiske forvaltningen generelt, og på bakgrunn av de arbeidsoppgavene som Nkom har. Det er nemlig et direktorat som det er naturlig å tenke seg at er særlig harmonisert med andre europeiske myndigheter ettersom ekombransjen er avhengige av at de ulike tekniske standarder på kommunikasjonsutstyr fungerer over landegrensene.

Med bakgrunn av hva vi vet om hvorledes Nkom er organisert, og hvilke ansvarsområder direktoratet har, kan vi anta at det daglige arbeidet i direktoratet i større grad vil være faglig påvirket av Kommisjonens tilknyttede organer og ulike nasjonale tilsynsmyndigheter, enn hva det vil være påvirket fra Samferdselsdepartementet (SD). De faglige delene av DG Connect, som er Kommisjonens generaldirektorat for ekomsektoren, og andre tilknyttede organer, vil gjerne ha større grad av faglig fellesskap med Nkom enn hva tilfellet er for forholdet mellom Nkom og SD. Sammenvevingen mellom Nkom, Kommisjonen og andre organer, som ekspertgrupper og komitologikomiteer er antakelig svært omfattende.

Vi kan dessuten forvente at organisasjonskulturen i de forskjellige organene vil ha en viss grad av påvirkning på forholdet. Det er allikevel trolig at forskjellene i organisasjonskultur er små, ettersom det er alle organer som vi vet med stor sikkerhet at har stor grad av sammenvevinger. De opererer alle innenfor samme bransje, i offentlige organer. Alle organene er også europeiske, moderne profesjonalserte byråkratier. Vi kan dermed anta at

organisasjonskulturforskjellene ikke vil være av de største. Dette er allikevel til dels ubesvarte spørsmål som vi først vil finne mer ut av ved å spørre informantene, og eventuelt gå videre.

Man kan forvente at Nkom vil ha stor faglig autonomi fra SD da det er et direktorat som har høyt teknisk-faglige oppgaver som sin kjernevirksomhet. Svært mange av beslutningene vil være av stor gunst for befolkningen/forbrukerne av elektroniske kommunikasjonsenheter.

Standardiseringer av tekniske løsninger på tvers av landegrensene innen

kommunikasjonsbransjen vil ha store praktiske fordeler for et enkelte innbygger. Tilsynet jobber dessuten for at konkurransen skal være best mulig i mobiltelefonimarkedet, og dermed holde prisene for forbrukerne nede (Nkom 2019a og b). Det er nærliggende å anta at det langt på vei vil oppveie eventuelle bekymringer for at slike standardiseringer, og maktforskyvninger av de politiske prosessene skal true nasjonalstatens suverenitet. Dermed vil forholdet mellom Nkom og SD muligens dreie seg mer om at SD sender overordnede instruksjoner for hvorledes de politiske myndighetene ønsker at politikken innenfor ekomsektoren skal ligge. Dessuten vil det trolig være behov for en del andre mindre og noen større avklaringer mellom Nkom og SD, som for eksempel dersom det er beslutninger eller iverksettinger som kan komme i konflikt med, eller være av interesse for, andre norske myndigheter. Det er òg nærliggende å tenke seg at Nkom også vil kunne påvirke SD i politikktutformingene med hensyn til nye lovforslag, i tilfeller hvor direktoratet har større faglig ekspertise enn hva departementet har.

3 Data og Metode

I dette kapittelet vil jeg gjennomgå bakgrunnen for valg av metode, som er kvalitativ, og redegjøre for hvilke data jeg har innhentet.

Videre vil jeg drøfte styrker og svakheter ved metoden og dataene. Herunder vil jeg vise til dataenes validitet og reliabilitet.

3.1 Bakgrunn for metode

I denne studien har jeg valgt å benytte meg av kvalitativ metode. Dette har vært først og fremst i form av intervjuer. Foruten om intervjuene har jeg også lest meg opp på årsrapporter og andre skriftlige materieller som ligger åpent på Nkoms hjemmesider (Nkom 2019abcd). Dessuten har jeg ved et av intervjuene vist interesse for å få tilgang til eventuelle ikke-offentliggjorte interne rapporter, slik at datagrunnlaget mitt blir enda bredere. Jeg ble da forklart at det aller meste av aktuell informasjon ligger offentlig tilgjengelig. Dermed har jeg valgt å bruke intervjuene og de skriftlige materiellene som ligger åpent for offentligheten som mitt datagrunnlag.

I min studie har jeg vært interessert i få kunnskap om prosesser og interaksjoner som ansatte i Nkom er involvert med i det europeiske flernivåadministrasjonsnettverket. Jeg har vært interessert i få finne ut hvordan de selv erfarer og opplever at interaksjonene med europeiske organer på den ene siden, det vil si både organer tilknyttet Kommisjonen, nasjonale tilsynsmyndigheter, og organer for tilsynsmyndighetene, og Samferdselsdepartementet på den andre siden foregår og påvirker Nkom. Dermed har jeg forsket på kvalitative forskningsspørsmål som antakelig kan forklare noe om hvorledes Nkom virker i en europeisk flernivåadministrasjon. Ved en kvantitativ studie kunne man f. eks tallfestet hyppighet av møter, deltakelse i komiteer, osv. I så fall kunne man f. eks tolket eksisterende rådata eller innhentet data ved surveys. I min studie har jeg vurdert det som hensiktsmessig å foreta en kvalitativ undersøkelse (Repstad 1998, s. 18ff). Jeg har vurdert det som mest hensiktsmessig å basere mitt empiriske grunnlag på personlige intervjuer ansikt til ansikt, supplert med skriftlige kilder. Begrunnelsene mine for valg av intervju fremfor utelukkende skriftlige kilder er den at jeg da har hatt mulighet for å ha en del frihet til å kunne forme relevante spørsmål og få omfattende svar. Således har jeg også kunnet tilpasse spørsmålene og stille oppfølgingsspørsmål underveis ut fra hvorledes intervjuene har foregått. Rent praktisk har det vært greit gjennomførbart å arrangere intervjuene. Jeg studerer i Kristiansand, og Nkom

holder til i Lillesand, en kort biltur unna. De ansatte i Nkom viste seg alle å være veldig positivt innstilt og lett tilgjengelig, noe jeg dessuten hadde en anelse om på forhånd med bakgrunn i tilsynets åpenhet om europeiske interaksjoner. Alt i alt har det ikke vært noen særlige praktiske utfordringer med å få intervjuene i stand.

3.2 Fremgangsmåte

Som fremgangsmåte sendte jeg innledningsvis en epost til Nkom hvor jeg opplyste om prosjektet, og vedla et informasjonsskriv og en temaliste.

Denne temalisten har vært mitt utgangspunkt for intervjuene som er av semistrukturert karakter, som vil si at jeg har stilt oppfølgingsspørsmål ut fra hva informantene har berettet. Jeg har vurdert denne intervjuformen som mest hensiktsmessig. Hovedbegrunnelsene er at en viss struktur har jeg ansett som nødvendig for å kunne ha et fokus, hvis ikke kan spørsmålene og svarene bli svært vide og mangle relevans for problemstillingen. Dessuten er det nødvendig å stille en del av de samme spørsmålene til de ulike informantene for å kunne bekrefte eller avkrefte antakelser. På den andre siden har jeg vurdert en fullstrukturert intervjuform som mindre hensiktsmessig. Årsakene til det er at det ofte vil være mange muligheter til å stille interessante oppfølgingsspørsmål etter hvert som jeg blir tilført ny kunnskap i løpet av intervjuene, og at jeg rett og slett vil få større kunnskapsgrunnlag i løpet av intervjuene som gir meg mer omfattende kompetanse til å stille relevante spørsmål (Ryen 2002, s. 99f).

Nkom later til å være en svært transparent organisasjon, men en del kunnskap om organisasjonen vil allikevel være mindre tilgjengelig for utenforstående, som man først kan finne mer ut av gjennom å intervju ansatte, sende spørreskjema eller lignende. Med slike forhold viser jeg til eksempel informasjon om hyppighet av møter som enkeltansatte har, bakgrunnen til ansatte, hvorledes ansatte opplever siden arbeidshverdag, møter, konferanser, og andre erfaringer. En del informasjon, som hvilke møter og konferanser Nkom deltar i kan man lese om i årsrapporter og lignende. Men for å finne bakenforliggende kunnskap, om hvorledes kontakten utarter seg i praksis, oppleves, og hvorledes den påvirker, må man ofte gå til primærkildene (Nkom 2019abcd).

3.3 Datainnsamling

I løpet av datainnsamlingsperioden har jeg tilføyd enkelte relaterte spørsmål til listen som jeg har ansett som interessante ut fra problemstillingen og hypotesene. Samtidig har jeg vært fleksibel med å kunne utelate enkelte spørsmål fra temalisten i løpet av intervjuene som allerede er besvart gjennom andre spørsmål i løpet av det aktuelle intervjuet, eller som jeg har erfart fra andre intervjuer at ikke har høy nok relevans til problemstillingen, eller at informantene ikke har kunnskap om, og som de andre informantene mest trolig heller ikke har kunnskap om. Her skal det allikevel tas høyde for at det kan ha vært enkelte spørsmål jeg burde ha spurt flere av informantene om, men som jeg der og da vurderte som ikke hensiktsmessig å spørre om.

Fra jeg sendte eposten hvor jeg opplyste om prosjektet mitt, og etterspurte intervjuer, gikk det et par uker til jeg ble kontaktet av Nkom. Det foregikk ved at jeg ble oppringt av en av de overordnede i organisasjonen. Denne personen var svært imøtekommende og behjelpelig, og spurte om hvor mange personer jeg hadde behov for å intervju. Jeg svarte da opptil ti personer som jobber med EU/EØS-relaterte oppgaver, minimum fem. Kort tid etter fikk jeg kontaktinformasjon til fem ansatte i Nkom som jobber med disse forholdene. Deretter ringte jeg rundt til de respektive ansatte, og fikk avtalt intervjuer, i nær fremtid. Også her var alle sammen svært imøtekommende, og viste interesse for prosjektet.

Hvor mange intervjuer man skal eller bør foreta ved en studie er det ikke et enkelt svar på. Det er noen faglige uenigheter blant forskere, noen mener at man bør ha gjerne bortimot ti intervjuobjekter, noen enda flere, andre mener at rundt fem ofte vil være tilstrekkelig. Men én norm er det konsensus om. Det er at når man er i ferd med å komme til et faglig metningspunkt er det på tide å gi seg. Metningspunktet kan oppleves noe forskjellig blant forskjellige forskere. Det essensielle er likevel at når man har foretatt en del intervjuer, eller samlet inn andre datakilder, og man erfarer at det kommer lite ny informasjon, men heller stadig vekk mer av den samme informasjonen er datainnsamlingen mettet (Repstad 1998, s. 69f, og Ryen 2002, s.84-95).

Etter mine vurderinger har det vært forsvarlig å benytte disse fem personene til intervjuer. Jeg har da fått en god del informasjon, og har opplevd at alle har sagt mye relevant for studien, mens noen deler av intervjuene har vist seg å ha mindre relevans. Det skal allikevel sies at dersom jeg skulle foretatt studien på nytt kunne jeg forsøkt å foreta flere intervjuer, noe som ville ha styrket kildegrunlaget. Det er allikevel usikkert om jeg kunne få tak i flere personer å intervju fra Nkom, ettersom jeg viste interesse for å få tak i minimum fem da jeg var i

telefonkontakt med Nkom, mens jeg gjorde det samtidig klart at jeg var interessert i flere dersom det var mulig. Eventuelt kunne jeg vurdert å forsøke å få i stand intervjuer med noen fra Samferdselsdepartementet, eventuelt andre. Et av intervjuobjektene mine sa at vedkommende kunne satt meg i kontakt med noen fra SD. I mitt tilfelle er det Nkom som er studieobjektet. Verdien av å intervju noen fra SD hadde muligens vært begrenset ettersom min studie har bestått i å undersøke Nkoms interaksjoner, hvor SD som moderdepartement således har en rolle på siden, men SD har allikevel ikke vært studieobjektet. Det ville antakeligvis vært en del praktiske utfordringer å få tak i intervjuobjekter fra andre organer ute i Europa. Dermed kom jeg frem til at jeg ville basere min studie på de fem intervjuobjektene, og heller supplere med tilgjengelige skriftlige kilder ved behov.

3.4 Kildekritikk

I en slik situasjon hvor man får tildelt intervjuobjekter etter forespørsel må man alltid være oppmerksom på farer for overstyrt forskning (Repstad 1998, s 67f). I min studie er det reelle muligheter for at overstyrt forskning i prinsippet kan ha funnet sted ettersom jeg fikk tildelt intervjuobjektene, og de har hatt muligheter for å i stor grad tilpasse seg intervjusituasjonene på forhånd. På den andre side vil jeg argumentere for at en del av disse farene har blitt sterkt redusert i mitt prosjekt ved at jeg har brukt semistrukturert intervjuer, og at jeg anonymiserer informantene. Dermed har jeg kunnet stille kritiske spørsmål som ikke informantene har fått noen instruksjoner ovenfra til hvorledes de skal besvares. Anonymitet vil også til en viss grad kunne hjelpe til at de føler seg tryggere på å uttale seg fritt (Yin 2014, s. 49). Allikevel siden det er et relativt lite utvalg, og en ganske oversiktlig organisasjon, vil det være begrenset hvor anonyme informantene kan bli, særlig internt i organisasjonen. Utenfor organisasjonens vegger er det derimot nærliggende å legge til grunn at informantene vil være langt mindre gjenkjennelige.

Det skal sies at Nkom er et direktorat som er åpen om at det har utstrakt kontakt med EU. Dette skriver direktoratet mye om blant annet i sine årsmeldinger (Nkom 2019b). Som følge av det kan det argumenteres for at det sannsynligvis ikke vil være noen veldig stor grad av kontroversielle funn. Informantene er åpne om at de har hyppig kontakt med tilsynsmyndigheter, Kommisjonen og europeiske organer. Nkom er dessuten et tilsynsdirektorat. Som følger av det vil direktoratet som regel ikke være rammet av de mest politisk betente sakene, men derimot være preget av arbeid med å finne felles løsninger på teknikaliteter.

De overnasjonale arbeidene som foregår med f. eks å kutte roamingkostnader og harmonisere regelverk for tekniske standarder på kommunikasjonsutstyr er nærliggende å tenke at vil være langt mindre kontroversielle i befolkningen, enn hva som vil være tilfelle for en del andre typer overnasjonaliserte politikkområder. I motsatt tilfelle er det nærliggende å anta at andre politikkområder kan være mer kontroversielle, som for eksempel: liberalisering av flyt av arbeidskraft, som gjør at folk kan føle sin arbeidsplass truet av utenlandsk arbeidskraft, om det er reelt eller ikke. Likevel er det tenkelig at det kan oppstå politisk betente saker, som f. eks hvor Nkom utveksler personvernsopplysninger med utenlandske tilsynsmyndigheter, noe som vil være en mer inngripende handling enn mange av de andre oppgavene.

3.5 Gjennomføring av intervjuene

Intervjuene har foregått ansikt til ansikt på kontor/møtelokale hos Nkom. Jeg har da benyttet meg av opptaker, som alle informantene har vært innforstått med og godkjent. Kort tid etter intervjuene har jeg transkribert intervjuene.

Det finnes flere måter å transkribere intervjuer. Krumsvik sier mye om dette. Noen velger å oversette nøyaktig hva som har blitt sagt og uttrykt av lyder, med opphold i samtalen, nølende ord og lyder. Andre velger å kutte meningsløse lyder. Hvorvidt man skal velge å skrive på dialekt eller oversette til standard skriftspråk er et valg man må ta. En annen vurdering er hvorvidt grammatikken og setningsoppbygningen skal være som den har blitt fremført, eller om den skal korrigeres dersom det er vesentlige krumspring fra normene og språkreglene. Det kan være en fordel å korrigere språkstrukturen dersom det er vanskelig å forstå meningsinnholdet. Man skal være på vakt for å ikke fremstille intervjuobjektene som mindre oppgående ved å skrive sitater med usammenhengende språkstruktur og grammatiske brudd. Allikevel må man passe seg for å vise akademisk uredelighet ved å ikke foreta for store endringer uten å kunne vise en transparent empiri. En løsning kan være å skrive sitatene som de faktisk har blitt sagt i en versjon, som er tilgjengelig for de aktuelle forskerne som befatter seg med studien, mens man skriver en korrigert versjon som er åpent tilgjengelig. Dermed unngår man å risikere uthenging samtidig som etterretteligheten er på plass (Krumsvik 2014, s. 131-139). Jeg har etterstrebet å transkribere nøyaktig det som har blitt sagt i løpet av intervjuene, direkte oversatt fra dialekt til bokmål. Det har ikke vært noen særlige utfordringer med å gjengi nøyaktig det samme innholdet på bokmål, da det ikke har vært noen dialekter jeg har vansker med, ingen dialektord jeg ikke har kjent betydningen av, og informantene har pratet svært tydelig. Jeg har valgt å skrive ned den samme setningsoppbyggingen og

grammatikken som informantene har benyttet. Informantene har hatt lett forståelig og alminnelig språkstruktur. Jeg har ikke kunnet se noen behov for å korrigere språkstrukturen.

3.6 Intervjuenes reliabilitet og validitet

Informantene er alle sammen personer med lang fartstid i direktoratet, og utstrakt kontakt med ulike EU/EØS-relaterte grupper og komiteer, samt nasjonale tilsynsmyndigheter. Det virket dermed sannsynlig at de ville ha den nødvendige innsikten og erfaringen til å kunne gi mye interessant og relevant informasjon til problemstillingen, deres beretninger vil dermed kunne ilegges høy reliabilitet. Allikevel er det alltid farer for at på veien fra forskningsspørsmålene til intervju spørsmålene, tilbake til analysen av intervju spørsmålene kan informasjon gå tapt eller blir forvrengt. Spørsmålene kan være formulert på et vis som leder til at informantene svarer annerledes enn hva forskeren er ute etter å få kunnskap om. Selv om intervjuobjektene er kunnskapsrike personer innenfor sitt fagområde betyr ikke det at de er fagpersoner innenfor forskerens teoretiske fagområde. Dermed vil det kunne by på praktiske vansker å oversette forskningsspørsmålene til gode og meningsfulle intervju spørsmål (Krumsvik 2014). Når forskeren analyserer svarene er det også ting som kan gå galt. Forskeren kan misforstå informantenes intensjoner med svarene. Det kan skyldes språklige misforståelser -der er det potensielt mye som kan gå galt, eller kunnskapsmangel hos forskeren angående studieobjektet og teoriene (ibid).

Tove Thagaard sier er det lite sannsynlig at informantene skulle ha noen grunn til å føle en masterstudent som noe særlig farlig, ettersom de selv er ressurssterke personer med høy sosial status. I forlengelse av det argumentet er det nærliggende å anta at informantene har vært sannferdige. Dersom informantene hadde ønsket å holde informasjon tilbake kunne de enkelt og greit latt være å stille opp til intervjuer, mens de i denne studien har vært meget positive til prosjektet. Jeg kan vanskelig se noen motiver for at informantene skulle ønske å bruke masse frivillig tid på å bevisst gi villedende opplysninger, da kunne de heller enkelt og greit kunne takket nei til intervjuer. Dog vil det alltid være en viss risiko for at informantene bevisst eller ubevisst kan gjøre mindre «forskjønnelser» av sannheten (Thagaard 2013). Uansett vil man aldri kunne være helt garantert å få frem den fulle og hele sannheten. Det er ikke sikkert det i praksis ville vært mulig å få frem informasjon om at noen av informantene er involvert i spesielt konfliktfylte situasjoner, dersom det skulle vært tilfelle. Som nevnt vil jeg legge til grunn at informantene trolig ikke har holdt tilbake noen vesentligheter, eller forvrengt fakta. Ingenting i løpet av intervju prosessene eller tidligere kunnskap om Nkom, og kunnskaper om

Norges generelle innveving i det europeiske flernivåadministrasjonssystemet tyder på bevisste uriktigheter i intervjuene.

I løpet av prosjektet har jeg intervjuet flere informanter, hvor spørsmålene i hovedsak har vært like. Her er det naturligvis muligheter for at informantene kan ha koordinert mellom seg hva de skal svare. Samtidig har jeg også benyttet meg av oppfølgingsspørsmål som informantene ikke har kjent til på forhånd, også ved disse spørsmålene har det vært samsvar i hva informantene beretter. Dermed styrkes validiteten til svarene. Bruk av lydopptaker kan ha innvirkning på hvorledes informanter svarer og opptrer. Informantene kan bevisst eller ubevisst legge bånd på seg for hvorledes de ordlegger seg. Det er et kjent fenomen at informanter ofte vil legge bånd på seg ved bruk av opptaker (Repstad 1998, s. 71f). På den andre side har jeg i mitt prosjekt i god tid i forkant forberedt alle informantene på at jeg ønsker å bruke opptak, men at det er helt opp til informantene å tillate bruken. Bruk av opptak har derfor ikke kommet som noen overraskelse. Dessuten har jeg informert om at det kun er jeg og min veileder som har tilgang til opptakene, og at opptakene vil bli slettet ved prosjektslutt.

I tillegg har intervjuene foregått i omgivelser som for informantene er vante, det vil også kunne medvirke til at informantene føler seg tryggere på intervjusituasjonen. Selv om informantene føler seg trygge på omgivelsene, de har mulighet til å snakke fritt, og har mye kunnskap om temaet for intervjuet, er det ting som kan gå galt. En dårlig kjemi mellom intervjuer og intervjuobjekt kan ødelegge for et godt forberedt intervju. Det er ikke sikkert at intervjuobjektet ønsker å fortsette intervjuet dersom vedkommende blir utilpass, irritert eller fornærmet. For å unngå slike situasjoner vil det gjerne være fordelaktig å vise høflighet og være seriøs i fremtoningen. Det kan ofte være en fordel å begynne med uformell småprat før selve intervjuet for å få en positiv og mindre stresset atmosfære. Samtidig må man ikke bli såpass uformell at man fremstår mindre seriøs. Bruk av opptaker kan ha variert virkning på hvorledes intervjuobjektene åpner seg eller ikke ønsker å uttale seg. Derfor er det viktig å opplyse om bruk av opptaker, og det kan med fordel brukes opptakere som ikke er for store fysisk, noe som kan gjøre opplevelsen mer voldsom. Hvordan man prater, blant annet med hensyn til ordlegging, og om man klarer å vise tålmodighet mens intervjuobjektet prater, eller om prater i munnen vil kunne ha innvirkning på hva man oppnår (Krumsvik 2014, kap. 4, og Repstad 1998 s. 72-76). I løpet av mine intervjuer har jeg alltid tatt litt småprat før jeg har gått i gang med selve intervjuet og satt opptakeren på. Under selve intervjuene har jeg latt

intervjuobjektene prate ferdig, uten at jeg haster videre. Jeg har benyttet normalt høflig norsk språk, med bruk av faguttrykk innenfor hva jeg har oppfattet som nødvendig uten å overdrive.

3.7 Metodiske utfordringer

Robert K. Yin forteller om flere utfordringer med intervju som metode. Intervjueren er nemlig nødt til å stille relevante og godt formulerte spørsmål. Man kan risikere å stille spørsmål som ikke er relevant for problemstillingen, det kan for eksempel skyldes at intervjueren ikke har satt seg godt nok inn i temaet som berøres, eller at vedkommende mangler erfaring med intervjumetoden (Yin 2014). I denne oppgaven må temaet kunne sies å være komplisert, da det nemlig tar for seg forholdet mellom flere politiske nivåer. Nkom er en relativt oversiktlig organisasjon, men samtidig har den en god del oppgaver. Dermed er det fare for å overse relevante ting som bør undersøkes. I dette tilfellet skal det sies at jeg har brukt mye tid på å sette meg inn flernivåstyringsteorier, EU generelt, og norsk forvaltning. Jeg skal allikevel ta høyde for at det kan hende det viser seg ting jeg burde intervjuet om som jeg ikke fikk stilt spørsmål om, da det er et komplekst tema.

Når det kommer til intervju som metode, så har jeg erfaring med det fra tidligere, først og fremst videregående skole hvor jeg gikk på medier og kommunikasjon. Dermed vil jeg hevde at jeg har en del forutsetninger som gjør meg i stand til kunne stille godt formulerte spørsmål, og jeg har fått opplæring og erfaring med kutymen for intervju. Jeg unngår å prate i munnen på informanten, lager heller ikke unødige lyder for bekreftelse, men gir heller et nikk. Dermed er det lett å høre hva som har blitt sagt på opptaket når jeg transkriberer. Jeg har erfaring med å få til en samtale under intervjuer.

Det ene intervjuet forgikk ved at jeg intervjuet to av informantene samtidig. Det var etter forslag fra den ene informanten. Grunnen til at intervjuet ble lagt opp på den måten var fordi de to informantene jobber en del tett sammen. Dermed kunne de gi utfyllende svar om f. eks komiteer, eller andre fora hvor begge deltar i. Samtidig var det mer tidseffektivt, jeg kunne dermed lese opp de fleste spørsmålene en gang i stedet for to, hvor begge informantene deretter besvarte.

Det er noen ting man skal være oppmerksom ved i en slik intervjusituasjon med to intervjuobjekter. Særlig vil det kunne gjelde i intervjusituasjoner hvor det tas opp et kontroversielt tema. Da er det det trolig lettere å manipulere eller skjule sannheten underveis, fremfor i intervjuer med kun en informant og en intervjuer. Noen av grunnene til det vil da

være at informantene vil kunne koordinere seg imellom hvordan de skal håndtere intervjuet. Ved situasjoner hvor ubehagelige eller vanskelige spørsmål oppstår, vil det ene av informantene kunne overta ved å svare for den informanten som blir sittende fast. Informantene vil også kunne hjelpe hverandre med å huske hvordan de skal bortforklare ting eller lignende, og dessuten vil det kunne gi en ekstra trygghet psykologisk sett for informantene å være sammen med en informant som vedkommende kjenner (Carson 2007).

Ut fra hva jeg har lest om Nkom i rapporter, og andre kilder, og hva som har fremkommet i de forutgående intervjuene, har jeg ingen konkret grunn til mistanke om at informantene har bevisst gått inn for å villedde ved å benytte gruppeintervju. Dersom de skulle ønsket å villedde, ville de allikevel hatt gode muligheter til å avtale seg imellom i forkant av intervjuet hvorledes de skulle besvart spørsmålene. Dermed skulle det antakelig ikke svekke funnenes relabilitet i nevneverdig grad å benytte gruppeintervju som metode fremfor enkeltintervju.

3.8 Oppsummering av funn

I løpet av mine intervjuer med informantene mine (Informant A, B, C, D og E) som alle er ansatte i Nkom har jeg kommet frem til følgende hovedfunn:

Som forventet opplever alle å ha en armlengdes avstand til SD. Det er ganske stor grad av autonomi fra moderdepartementet.

Samtidig er kontakten med SD hyppig. Departementet må konsulteres ved saker av særlig politisk karakter, samt enkelte andre kompliserte saker.

Alle informantene har hyppige kontakter med enten ulike komiteer og ekspertgrupper tilknyttet Kommisjonen, med mer. Kontakten med europeiske lands statlige tilsyn er også hyppig. Det varierer noe mellom de ulike informantene hvorledes denne kontakten forløper seg, og hvilke organ hver enkelt har kontakt med. Det er ikke noe kontakt med private aktører av vesentlighet blant informantene, og trolig svært lite i hele Nkom.

To av informantene har deltatt i ekspertkomiteer, et par stykk har deltatt en i en slags ekspertkomite, som kommer til å bli en formell ekspertkomite, mens en av respondentene har ikke deltatt i noen ekspertkomite.

Informantene arbeider tettere med de europeiske kontaktene faglig enn med SD. SD kan betegnes som en slags oppdragsgiver. Informantene vil allikevel ikke hevde å føle en nærmere

tilknytning til europeiske fagkollegaer, men vil heller betegne forholdene til SD på den ene siden og det europeiske nettverket på den andre siden som forhold av ulik karakter.

Kontakten med de europeiske og nasjonale tilsynene i Europa betegnes som like betydningsfullt som kontakten med SD.

Informantene opplever å ha påvirkningskraft på Norges og EUs ekompolitikk, med størst grad av påvirkning på Norges.

Informantene opplever ikke noen forskjeller i organisasjonskultur mellom SD og andre organer og andre lands statlige tilsyn som har noen betydning for arbeidet.

Flere av informantene gir uttrykk for at det språklige fellesskapet i Skandinavia er medvirkende til å gjøre kontakten enda tettere mellom de skandinaviske landene. Her skal den språklige variabelens betydning allikevel ikke overdrives. Jeg har ikke undersøkt det utover enkelte intervju spørsmål, og har ikke grunnlag for å si noe om hvor mye det påvirker. Det blir uansett ikke opplevd som noe vesentlig problematisk å kommunisere med andre europeiske organer og statlige tilsyn, i og med at det meste av kommunikasjonen går problemfritt på engelsk.

Norges ekomsektor er i svært stor grad europeisert. Svært mye av regelverket er harmonisert med de andre EU/EFTA-landene. Denne harmoniseringen blir i det store og hele sett på som nyttig. Konkrete eksempler er Roam like home, som har kuttet telefonkostnadene for å ringe mellom landegrensene betraktelig, og et annet eksempel er mobiltelefoner i seg selv, som i dag fungerer på tvers av landegrensene som følger av en rekke harmoniseringer.

Det skal allikevel sies at de nasjonale ekomdirektoratene har stor grad av frihet til å gjøre egne beslutninger. Svært mye av regelverkene til ekomsektoren er opp til nasjonalstatene hvorledes de skal gjennomføres. Et eksempel på det er slukkingen av FM-nettet.

Kommisjonen hadde ingenting å gjøre med det, det ble besluttet av nasjonalstatene selv.

4 Forskningsfunn

I dette kapittelet viser jeg empirien, som består av intervjuene jeg har foretatt av ansatte i Nkom, og Nkoms offentlige tilgjengelige dokumenter. Ved intervjuene har jeg transkribert alt som har blitt sagt i løpet av intervjuene. Transkriberingene er grunnlaget for dette kapittelet. Det meste av transkriberingene er komprimert og omskrevet til egne beretninger i dette kapittelet. Samtidig er flere sitater tatt med. Jeg har gjort noen vurderinger for hvilke sitater som skal tas med. Det er særlig sitater som inneholder mye vesentlig informasjon som er tatt med. I flere av de tilfellene har jeg vurdert det som uhensiktsmessig å omskrive de respektive sitatene og samtidig få med hele det vesentlige innholdet.

4.1 Innledning

I løpet av intervjuene har jeg funnet ut at informantene som jobber i Nkom har tett kontakt med diverse ekspertgrupper, komiteer, komitologikomiteer, og lignende, som er tilknyttet EU-Kommisjonen. Denne kontakten forløper seg annerledes enn hvorledes kontakten med Samferdselsdepartementet (SD) forløper seg. Informantene har fysiske møter med flere av de respektive organene opptil flere ganger i året, dessuten kommuniseres det også en del over mail, og noen ganger over telefon. Den kontakten er preget av fagfolk fra Nkom som møter fagfolk fra europeiske komiteer og ulike organer. I de tilfellene handler kontakten om hvorledes tekniske utfordringer skal kunne løses i fellesskap, og man vil finne ut av hvorledes EU-lovverk skal eller kan implementeres. Derimot er det ikke Nkom sin oppgave å komme med lovforslag, eller være politisk premissleverandør. Informantene har ikke direkte forbindelser med EU-politikere, men har forbindelser til fagfolk tilknyttet Ekomsektoren. Nkom opplever allikevel å utøve innflytelse på EU-regelverk på en indirekte måte gjennom arbeid i grupper sammen med andre tilsynsmyndigheter, som siden sender rapporter til Kommisjonen.

SD er ved siden av Kommisjonen det organet som gir de politiske premissene til Nkom. Kontakten mellom Nkom og SD har dermed en annen karakter enn hvorledes kontakten mellom Nkom og de europeiske organene forløper seg. I det tilfellet er det lagt opp til at det skal være en armlengdes avstand. SD gir premissene mens Nkom utfører. Kontakten er allikevel hyppig. Som flere av informantene sier, er kontakten minst ukentlig. Kontakten foregår da primært over epost, eller over telefon ved hastesaker. SD er som øverste ansvarlig myndighet et organ Nkom må forholde seg til, selv om Nkom har stor grad av selvstendighet i

sitt daglige virke. Derimot vil Nkom innimellom avklare uklarheter med SD, og gjerne ha kontakt i tilfeller hvor det oppstår ekstraordinære saker. Dermed kan man si at kontakten med SD har et annet formål enn hva kontakten med fagkollegaer i Europa har.

4.2 Kontakt med DG Connect

4.2.1

«DG-Connect er jo de vi har mest med å gjøre. Absolutt. Der deltar jeg jo i grupper og komiteer, der de er representert. Enten ved at de blir invitert av oss til møter, for å belyse nytt regelverk for eksempel, ellers så er jo vi med i en sånn komitologikomite, der, som jo er et rådgivende organ for Kommisjonen. Og der er det jo DG-Connect som sitter og er chair. Så der deltar vi. Og jeg er jo i kontakt med de mange ganger i året. Og da er det jo gjerne fysiske møter. Informasjon som kommer fra DG-Connect kommer gjerne via andre NRAer eller Samferdselsrådet, eller Samferdselsdepartementet. Så det er god informasjonsflyt sånn sett. Men hvor ofte? Det er månedlig.»

Som informant A sier er det hyppig kontakt mellom The Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology, altså DG-Connect og Nkom. DG-Connect er det direktoratet til Kommisjonen som har ansvaret for elektronisk kommunikasjon og berørte områder. Videre stilte jeg spørsmål om hvorledes hyppigheten ved den dagligdagse kommunikasjonen med DG-Connect utspiller seg.

Den hyppigste kontakten foregår mellom informanten og ulike arbeidsgrupper tilhørende EØS/EFTA på den ene siden, og de nasjonale myndighetene på den andre siden, fremfor direkte med DG-Connect. Det er ikke så uventet, all den tid hvor informanten er en fagekspert, og dermed arbeider mest med faglige oppgaver fremfor politiske oppgaver (Informant A).

4.2.2

Videre forteller også informant B at den direkte kontakten med DG-Connect ikke er av den aller hyppigste nå for tiden, mens derimot kontakten med europeiske ekom-direktorater, og ulike ekomrelaterte organer tilknyttet Kommisjonen er svært hyppig. Særlig perioden 2015 til sommeren 2017 var hektisk. Da jobbet informanten intenst, og møtte alle regulatørene fysisk

minst månedlig. Da var også Kommisjonen herunder DG-Connect til stede. I tillegg var det hyppig kontakt over mail, og kanskje daglig med de andre NRAene (regulatorne). På den tiden var vedkommende tett involvert i et prosjekt som var veldig i vinden med nye regelverksutviklinger. Ved intervjuets dato, april 2018, var det ikke like mye kontakt, men heller oppfølging av regelverk. Kontakten på det tidspunktet dreide seg om ca. ukentlig kontakt med andre tilsynsmyndigheter. Med Kommisjonen direkte var det lite kontakt, heller sjeldent (Informant B).

4.2.3

Informant C forteller at det er litt avstand mellom vedkommende og DG-Connect, mens kontakten med grupper tilknyttet DG-Connect, og tilsynsmyndigheter, er langt større. Vedkommende har kontakt med søsterorganisasjonene minst månedlig, hvor kontakten med de skandinaviske er aller hyppigst, og de andre nordiske også er hyppig. Der er det diskusjoner og meningsutvekslinger. Informanten opplever at det skandinaviske og nordiske fellesskapet gjør kontakten lettere. Tilsynsmyndighetene utenfor Norden treffes i møter sju ganger i året. Man har ganske god kontakt med Ofcom i England og BNetzA i Tyskland. Det nettverket kan brukes nyttig dersom man har nasjonale spørsmål, og oppleves som nyttig for kunnskaps -og meningsutveksling.

Avstanden til DG-Connect oppleves som større ettersom Norge kun sitter som observatør, men samtidig er Norge til stede. Vedkommende deltar i Radio Spectrum Committee fire ganger i året og SSC Plenare tre ganger i året, og der deltar Kommisjonen med lederen for DG-Connect. Dermed har man både formell og uformell kontakt minst sju ganger i året.

Informanten understreker at Nkom først og fremst er der for å representere Norge, og sikre Norges interesser. Samtidig er man der for å finne løsninger der sammen med de andre. Man må balansere hensynet til Norge på den ene siden, og hensynet til å finne løsninger som man kan enes på den andre siden. Man kommer ofte frem til kompromisser. Uansett er det hensynet til Norges interesser som veier tyngst.

Utenom møtene foregår det meste av kontakten over epost, men telefon dersom ting haster. De deler mye informasjon, og har spesielt god kontakt med danskene og svenskene som gir dem mye informasjon om hva som skjer på innsiden av EU.

Videre sier informanten at det meste av kommunikasjonen foregår på engelsk, bortsett fra i Skandinavia hvor naturlig nok mye foregår på morsmålene. Kontakten med finnene er riktignok litt mindre enn kontakten med de andre i Norden. Det skyldes nok mer oppgavens innhold fremfor språklige barrierer (Informant C).

4.2.4

Informantene D og E fra gruppeintervjuet, forteller at kontakten med DG-Connect er svært beskjeden, mens kontakten med andre tilsynsmyndigheter og ekspertgrupper er langt større.

D: Vi møter de jo tre ganger i året på møter arrangert av Kommisjonen. Men du tenker ikke på andre myndigheter i andre land, altså?

Jørund: Jo det også for så vidt, tilsynsmyndigheter i andre EU-land og EØS-land.

E: Der deltar jo jeg i en gruppe, som møtes en gang i året. Som består av de nordiske markedstilsynsorganene. Så der har vi jo møter en gang i året, hvor vi diskuterer regelverk og...]

D: Ja ellers så deltar jeg i en gruppe hvor vi møter alle myndighetene i EØS, altså EU pluss EFTA pluss Sveits. Og der møtes vi tre ganger i året ca. Hvor vi har tre til fire-dagers lange møter, hvor vi diskuterer ulike spørsmål knyttet opp mot egentlig håndhevingen av det regelverket vi får fra EU. Så det er en form for harmoniseringsaktivitet mellom landene.» (Informant D og E).

4.3 Opplevelsen av hvor viktig kontakten med SD er, kontra kontakten med Kommisjonen og utenlandske tilsynsmyndigheter

4.3.1

Informant A opplever det som vanskelig å veie hvor viktig den ene kontakten er kontra den andre.

«Nå så jeg på det spørsmålet, og det synes jeg er veldig vanskelig å veie. For det er jo to forskjellige aspekter. Det ene er jo Samferdselsdepartementet som vi er underlagt, hvor vi får våre oppgaver fra, og hvor vi også har veldig mye samarbeid. Sånn som det som heter Communication Committee, som er en komitologikomite for DG-Connect.

Der deltar jo vi, sammen med SD. Og da er jo det ut internasjonalt. Og det samme er det som EFTAs ECASIS (Electronic Communication, Audiovisual Services and Information Society).»

Informanten forteller at ECSIS er møte hvor de jobber sammen med SD og de andre EFTA-landene. Begge kontaktlinjene er viktig. Når man jobber som myndighet sammen med andre myndigheter er man selvstendig på en måte. Det er summen av alt de jobber med som er plattformen. Informanten kan ikke veie.

Videre forteller informant A at kontakten med SD er av mer politisk karakter, mens kontakten med utenlandske direktorater, og for så vidt andre organer tilknyttet EU, har en mye mer teknisk karakter. Formålene er der å få til gode tekniske løsninger og, finne ut hvordan vedtatt politikk kan implementeres.

Samtidig jobber de med andre myndigheter gjennom Berec. Der diskuteres lovforslagene, og posisjoner lages, for å best mulig medvirke at regelverket kommer frem på den måten som Nkom ønsker. Kontakten med SD er svært politisk, men samtidig også teknisk og faglig viktig. Så har man det politiske på toppen. Standardiseringer av tekniske standarder er mer på detaljnivå. Vedkommende jobber ikke med de konkrete tingene, ettersom det er mest forbeholdt ingeniører. Vedkommende er selv jurist.

Prosessene foregår ved Kommisjonen foreslår et regelverk, og da er ekommyndighetene med tidlig i prosessene og påvirker utformingen. Etter hvert som tiden går og det skal inn i parlamentet, og råd for dialogforhandlinger, mister man mer påvirkningskraft for jo lengre tid som går (Informant A).

4.3.2

Ved spørsmålet om hvor viktig informant B oppfatter kontakten med SD sammenliknet med utenlandske direktorater og Kommisjonen, fikk jeg mye av de samme svarene som fra informant A. Informant B sier at det ikke går an sammenlikne hva som er viktigst, da de to kontaktpunktene har to helt forskjellige formål. Når vedkommende har kontakt med utenlandske myndigheter og Kommisjonen er det for å sikre harmonisert regelverk, og lære av hverandre. Vedkommende understreker at det er særdeles viktig å praktisere regelverket likt. ESA, EFTAs overvåkningsorgan, vil ikke akseptere noe annet. Den kontakten er veldig viktig.

«[...] Mens SD, det er jo klageinstans for mange saker som Nkom har. Så det blir litt annerledes, fordi vi må jo forholde oss til SD, men det blir på en litt annen måte. Det blir gjerne hvis vi jobber med en konkret sak, og de behandler en klage. Så har jo vi hyppig kontakt for å forklare hva vi har tenkt, og hvordan vi har gjort det. Men det er jo SD som skal behandle den klagen vi sitter med. Ja, så jeg vil si at det ikke går helt an å sammenlikne de to, fordi det blir to forskjellige funksjoner kontakten med de har.»

Videre forteller informanten at for sitt vedkommende går det lengre tid mellom hver gang vedkommende har kontakt med SD enn hva tilfellet er med de andre organene. Informanten nevner at det kan være tilfelle at andre ansatte i Nkom derimot har langt hyppigere kontakt med SD, enn hva vedkommende selv har (Informant B).

4.3.3

Informant C sier at det er litt vanskelig å vurdere hva som er viktigst ettersom man ikke klarer å se selv helt hvor stor påvirkningskraft man selv har underveis. Vedkommende opplever kontakten med utenlandske søsterorganisasjoner som fruktbar både med hensyn til å få innsikt i hvordan de tenker, og for å dele kunnskap om hvordan Nkom tenker.

«[...] Kontra det og departementet sin innflytelse, er jo det litt vanskelig. De kan jo bare utøve innflytelse gjennom andre, siden vi ikke har noe direkte posisjon i EU-systemene. Så skal det sant sies, at disse EKOM-sakene som vi håndterer, er ikke nødvendigvis det mest problematiske heller og utfordrende for norske posisjoner. Så det er kanskje litt annet svar hvis man hadde sittet med landbrukssaker, fiskerisaker, enn for elektronisk kommunikasjon, hvor vi er langt framme, og langt framme i premissgivningen. Så det vi prøver å hindre ofte er at det ikke skal være en stagnasjon i det... sikre at ikke rettighetene til norske forbrukere blir dårligere enn i dag, selv om man er langt framme. Så det er kanskje litt annerledes der, sånn at man kanskje skal beskytte rettighetene sine i forhold til landbruk og fiskeri, sånn at det er kanskje enda klarere innflytelsen fra departementene i Norge.»

Informanten tror at det er få som vil oppfatte ekomsektoren som noe særlig politisk betent, og at det er lite omstridt at Nkom har tett kontakt med EU. Samtidig er Nkom påpasselig med at ikke enda mer makt blir flyttet til EU. Det er en balansegang. I forbindelse med direktivpakken for elektronisk kommunikasjon, *European Electronic Communication Code*

(EECC), har både Nkom og SD har vært påpasselige, med å sikre norske interesser, og norsk suverenitet, samtidig som man har jobbet for gode løsninger. Det har vært viktig for Norge å sikre at nasjonalstaten fortsatt skal være den som tildeler frekvensressursene. Der har SD også vært svært aktive. Samtidig har de nordiske landene og flere vesteuropeiske land også delt Norges syn.

Informant C bekrefter at vedkommende opplever at de har påvirkningskraft overfor Kommisjonen i forkant av direktiver og andre utarbeidelser. Den tette kontakten med nabolandene gjør at Nkom får diskutert sakene tidlig med dem. Og i ECC møtene treffer de Kommisjonen, og opplever der også å kunne påvirke. I komitologikomiteene under DG-Connect oppleves derimot ikke den samme påvirkningskraften i og med at de kun sitter som observatører. Allikevel så hjelper det å få den informasjonen der til å diskutere med de nordiske landene, og sette inn grep mot nabolandene gjennom andre kanaler, gjennom SD. Slik at SD bruker sin kanal inn til EU.

«[...] Og sånn som det foregår, er at med en gang en sak blir behandlet, så skriver man et EØS-posisjonsnotat, som man presenterer internt i departementene, kan man si da. Så får alle departementene innsikt i at nå er det noe på gang, som sikrer at man kan ta den saken tidlig, hvis det er veldig viktig for norske interesser da. Spesielt hvis det er store økonomiske interesser, så må man gjøre grep da. Så det ser ut til å fungere veldig godt, sånn som jeg ser det i hvert fall.» (Informant C).

4.3.4

Også informantene D og E i gruppeintervjuet bekrefter at kontakten med SD forholder seg annerledes enn hva den gjør med de utenlandske organene.

«Jørund: Hvordan er det med kontakten med SD, blir det mer slikt at de er som de overordnede sjefene som dere av og til må ha kontakt med for å rapportere ting til, mens Kommisjonen, og andre kontakter i utlandet blir mer den daglige kontakten på en måte?»

D: Ja, altså SD har delegert oppfølgingen av det regelverksområdet da til oss. Egentlig helt og fullt. Men vi er jo et underordnet organ av dem. Så i den grad vi trenger å avklare noe med SD, vil vi ta kontakt med dem. Og vi sender et referat til departementet etter møtet i Kommisjonen, det er E-Kommisjonen, ikke det andre. Og

det referatet gir jo de oss anledning til å stille spørsmål hvis de ønsker det. Så prøver å holde en informasjonsflyt da, mellom oss og departementet. Og i viktige saker må vi selvfølgelig forelegge de for departementet. Hvis det er saker som kan ha politisk interesse så må vi det. Også lager vi notater hvis det er regelverksarbeid på gang. Såkalte EØS-notater.

E: Men så er det jo SD som har den løpende kontakten med UD og EFTA-sekretariatet igjen, sånn at vi har jo kontakt med dem i forbindelse med regelverket skal innlemmes sånn formelt og organisatorisk.» (Informant D og E).

4.4 Hyppigheten av kontakt med utenlandske fagkollegaer

Informant A forteller at Berec-arbeidet foregår det meste av kontakten over epost. Der uttrykker de ulike organene hele tiden sine meninger, og lager en felles posisjon som til slutt overgis til Kommisjonen som et regelverksforslag eller endringsforslag. Da går det mye frem og tilbake på epost. I perioder er man mye i Brussel og møtes, gjerne en gang i måneden. Man allierer seg gjerne med andre man tror vil kunne støtte sine synspunkter, særlig hvis det er enkelte elementer som er viktig å ivareta (Informant A).

4.5 Organisasjonskultur og forskjellige organisasjonsstrukturer

4.5.1

Informant A merker lite til forskjeller i organisasjonskulturer mellom Nkom, andre tilsynsmyndigheter, og Kommisjonens tilknyttede organer. Noen organer kan være organisert og administrert litt annerledes enn Nkom, men i bunn og grunn jobber de med de samme tingene. Vedkommende tror det muligens vil være større forskjeller høyere oppe i systemet (Informant A).

4.5.2

Informant B opplever heller ikke noen forskjeller av betydning. I sitt arbeid med andre tilsynsmyndigheter, og relaterte organer, møter vedkommende fagfolk. Da er man først og fremst en jurist, en ingeniør, en økonom, osv. Innenfor Europa vil forskjellene være små, og kan begrense seg til når tid man starter om morgenen, og når tid man går hjem (Informant B).

4.5.3

Informant C derimot forteller noe mer om målbare forskjeller, men heller ikke denne informanten vil karakterisere forskjellene som noe veldig betydelig.

«Jørund: Hva slags likheter og forskjeller opplever du i organisasjonskulturene mellom Nkom og andre utenlandske organisasjoner, det kan jo være, sånn helt, ja ganske sånn overfladiske kulturforskjeller til når tid på morgenen de starter arbeidsdagen, til...ja, mer betydningsfulle?»

C: Ja, skal vi prøve? Det er vanskelig spørsmål. Skal vi prøve? I de skandinaviske er det relativt likt. Kanskje noe, noe forskjell er det jo. Svenskene er jo mindre politisk styrt, og har mindre innflytelse fra sine departementer enn i Norge. Det er en forskjell. Kanskje litt mer uavhengige for å si det på den måten...Danskene er i en rar situasjon. Ikke styrt...men knytta til sitt departement, og det kan være sånn at hvis det er et regjeringsskifte så kan de bli flyttet til et annet departement, fordi man bestemmer at det er mer naturlig at den delen av Ekom hører mer naturlig til dit, og den delen hører mer naturlig til dit. Så de har en sånn situasjon at hvert fjerde år kan de bli delt opp, og det skjedde for fire år siden, hvor det som vi anser som Nkom ble delt i to ulike departementer i Danmark, som gjør det litt sånn utfordrende. For så skal du forholde deg til dem, og plutselig så er det et annet sted igjen. Så det er litt annerledes i Danmark. Finland er jeg litt mer usikker, det er nok mer likt oss. Men der har jeg ikke fullstendig oversikt. Hvis vi skal gå nedover i Europa, så er vel, hva skal man si? Mange administrasjoner er delt opp slikt at noen av frekvensressursene er håndtert av et «Nkom-direktorat», mens andre deler fortsatt er styrt av departementet. Så du kan se da at der vi møter, på en måte regnes som norsk frekvensmyndighet, kan det være et departement som møtes i fra andre land. Nederland er et sånt eksempel. I hvert fall i...Det er sikkert andre også. Kanskje Italia også. Men det er i hvert fall et litt annet skille da. Kanskje at departementet har den militære biten, en del sånn governmental deler, men så har du en sivil del, som er mer lik oss. Så det er en liten forskjell. Ellers sånn, akkurat det helt overfladiske, i forhold til når de jobber og sånn, det vet jeg ikke. Det blir bare vill gjetning. Jeg antar bare at man i Sør-Europa har lengre lunsjer og sånn. Men det er på en måte ikke noe som har noe innvirkning i forhold til vår jobb, eller når vi har behov for kommunikasjon med dem. Mesteparten av kommunikasjonen skjer på epost allikevel, og når man er på disse møtene så er det jo ikke noe sånn at de

norske slutter klokken fire. Man er der jo til middagen etterpå, så da er man jo på jobb strengt tatt hele døgnet. Så det blir ikke noe sånn direkte forskjell på det altså.

Så jeg vil kanskje påpeke at det er den knytningen til departementene som er litt forskjellig fra de ulike landene...]»(Informant C).

4.5.4

Ved det siste intervjuet med informant D og E valgte jeg å ikke stille spørsmål om hvilke kulturforskjeller de opplever, da de tidligere svarene tilsa at det ikke er noen kulturforskjeller som har vesentlig innvirkning på informantenes daglige arbeid, og samarbeid med de andre aktørene. Som det ble nevnt forgår mesteparten av kontakten ved fysiske møter, som konferanser, eller ved epostutveksling. Dermed har ikke ulike kulturer for når tid på døgnet en arbeidshverdag er noen betydelig innvirkning på arbeidet. I det store og hele er ikke organisasjonskulturer noe som opptar Nkom i stor grad, i sitt møte med andre organer.

4.6 Hyppighet av kontakt med ekspertgrupper

4.6.1

Informant A forteller om sine kontakter med ekspertgrupper at vedkommende deltar sammen med SD i den komitologikomiteen for elektronisk kommunikasjon som er rådgivende for Kommisjonen. I tillegg deltar informanten i Ecasis-gruppen som ivaretar de EØS-viktige spørsmålene, og som man gjennom der prøver på best mulig måte å påvirke Kommisjonen og EU til å sikre et regelverk som i størst mulig grad tilfredsstiller Nkoms ønsker. I den forbindelse er det viktig at EFTA-landene blir enige og kommer til en felles posisjon. Ellers er det kontakt med de ulike Berecene. Og hjemme er det jo kontakt med SD, og i den forbindelse er det også deltakelse i arbeidsgrupper med spesialutvalg på kommunikasjonssiden som forbereder regelverket nasjonalt, slik at det blir ferdig til å kunne bli besluttet i EØS-komiteen, for deretter å til slutt bli implementert i EØS-avtalen.

«[...]Og der er det jo og arbeid på alle nivåer der som vi deltar på. Og da lages det jo EØS-notater, og, ja, den slags. Så vi arbeider liksom i bunnen så de får gjennomført i EØS-komiteen, og det er jo da Kommisjonen og EFTA-landene sammen som gjennomfører det regelverket i sammen da. Også blir det jo den biten på slutten med å innføre det i lovene våre. Så det at det, det kommer jo...Det internasjonale er jo med

hele veien for å på best mulig måte kunne ivareta norske interesser. Så ser man jo av og til at man må lage det man kaller tilpasningstekster sånn for at det skal være akseptabelt for EFTA-statene må man og tilpasse det litt for at vi kan ta det inn.»

Videre forteller informanten at det er en lang forberedelsesprosess. Det er ikke spesielt ofte at det må lages tilpasningstekster. Det er protokoller i EØS-avtalen for hvorledes ting skal løses, og dersom det er uenigheter finnes det rutiner for å løse det. Allikevel vil det noen ganger måtte lages tilpasningstekster som følger av en rettsutvikling eller andre særlige forhold (Informant A).

4.6.2

Informant B forteller om sin deltakelse i Berec og IRG:

«For det jeg tenkte var, du spør liksom hvordan, hva slags kontakter jeg har med utenlandske direktorater. I den forbindelse tenkte jeg at jeg kunne fortelle litt om de to gruppene som Nkom er med i, og som jeg er med i. E...for vi har, eller alle tilsynsmyndigheter i Europa er med i noe som heter Berec. Som er et sånn uavhengig organ, som består av EUs medlemsland, EØS/EFTA-landene, altså Norge, Island og Lichtenstein, også de søkerlandene.

Og dette er et organ som er opprettet av Kommisjonen, med tanke på at vi skal kunne være rådgivere for Kommisjonen, og vi skal sørge for at regelverket som kommer fra Kommisjonen blir implementert på en sånn harmonisert måte, og vi skal og være i den grad Kommisjonen har behov for informasjon fra aktørene så er liksom vi bindeleddet mellom Kommisjonen og aktørene. Så det er grunnen til at dette Berec-organet ble opprettet. Og Norge, vi er da observatører i Berec, vi har ikke lov til å stemme, men siden vi, siden vi på en måte ikke er et EU-land er vi bare en observatør, men vi kan delta i alt det faglige arbeidet, og være med og påvirke prosesser helt fram til det kommer til man skal stemme om en eller annen konklusjon. Da kan ikke vi være med. Og innenfor Berec har vi delt inn i ulike arbeidsgrupper, som arbeider med sånn ulike faglige temaer. Man kaller det for Expert working groups, og der kan alle, alle medlemmer, og observatører, sånne som oss kan delta i disse arbeidsgruppene, og vi har da et arbeidsprogram som er fastsatt, og blir fastsatt år for år som vi jobber etter, med mange forskjellige prosjekter, så nå i 2018 har vi tretti forskjellige prosjekter som vi arbeider med. Og da er det sånn at hvert land, melder inn minst en person til hvert

av de prosjektene. I år så er jeg da medlem i noen prosjekter. Jeg jobber særlig med det som har med internasjonal gjesting å gjøre. Altså det å bruke mobilen i utlandet. Og der fikk vi jo et sett, veldig mange nye for i fjor, om at Roam like home, og at det skal koste det samme å bruke telefonen hjemme som ute. Og der har vi hatt en sånn veldig aktiv arbeidsgruppe, som har jobbet med hvordan dette regelverket skal implementeres i alle land for å sikre for en harmonisert implementering.»

Informant B forteller at Berec var opprettet av Kommisjonen som et enkeltorgan for Kommisjonen. På den andre siden har regulatørene opprettet sin egen gruppe som heter Independent Regulators Group (IRG), hvor Kommisjonen ikke deltar. Formålene med den gruppen er at regulatørene skal kunne diskutere fritt, lære av hverandre, og forsøke å harmonisere best mulig. Gruppen diskuterer hyppig, og har et nettforum hvor saker lastes opp fortløpende. Gruppen sitter i Brussel, og er således tett på prosessene og deltar ofte i møter med Kommisjonen. Den jobber for å øke kompetansen til alle som jobber i NRAer og alle medlemsland. IRG er åpen for Norge på lik linje med øvrige EØS, EU, og EU-søkerland.

«[...] Mhm... Okei. Så men disse arbeidsgruppene som jeg snakket om... de har da... de ser på ulike temaer, og leverer da fra seg rapporter, som består i så på hvordan man implementerer regelverk i alle land, også prøver man å finne en best practise, og hvordan bør dette videreimplementeres for å få en harmonisert tilnærming i alle land. Så... det er da ulike former for rapporter som vi da produserer og publiserer, og som da etter hvert blir styrende for hvordan Nkom nasjonalt arbeider. Mhm. Vi er pålagt å ta hensyn i så stor grad som mulig på de rapportene som utarbeides, av... Berec. Ja. Og det handler jo om å implementere EUs regelverk hele veien.» (Informant B).

4.6.3

Informant C har derimot ikke deltatt i noen direkte ekspertgrupper underlagt Kommisjonen, men har vært involvert i noen av komitologigruppene, som gir beslutningsgrunnlag til ekspertgruppene. I den forbindelse har vedkommende vært mer en saksbehandler fremfor ekspert. Men EU har et rådgivende organ som heter *Radio Spectrum Policy Group*. Det organet har også noen ekspertgrupper som informanten har vært litt innom. Informanten har allikevel ikke vært innom noen ekspertkomiteer underlagt Komiteen. I Cept-systemet har man også ekspertgrupper som kommer med sine Cept-rapporter som Kommisjonen benytter seg av. Mange i Nkom deltar der, men informanten selv deltar heller ikke der (Informant C).

4.6.4

Informantene D og E deltar i en gruppe som foreløpig ikke blir formelt regnet som en ekspertgruppe under Kommisjonen, men som skal bli det:

«Jørund: Har dere deltatt i noen ekspertkomiteer?»

D: Nei... Vi har ikke det foreløpig, det er noe på gang som vi skal være med i.

E: Vi deltar jo i en gruppe under Kommisjonen, som på en måte er en form for ekspertgruppe for hele direktivet.

D: Den vil jo bli en ekspertgruppe. Den kommer til vi til å delta i. Så den vil vi delta i. Og jeg tror det arbeidet vi har gjort må anses som en ekspertgruppe.

E: Jeg tenker at den ikke har akkurat det navnet, men den tilsvarer en.

D: Svaret er vel egentlig ja da.» (Informant D og E).

4.7 Hvorledes kontakten påvirker Nkom

4.7.1

Informant A opplever at all kontakten med andre tilsynsmyndigheter, organer tilknyttet Kommisjonen, med mer, og EØS-avtalen har betydelig påvirkning på hvordan Nkom ser ut i dag. Dersom ikke det samarbeidet hadde eksistert måtte man gjerne hatt mange bilaterale avtaler. For Nkom er det veldig viktig å ta del i de teknologiske prosessene. De teknologiske apparatene man bruker er nødt til å fungere over landegrensene (Informant A).

4.7.2

Informant B er også enig at kontakten er veldig viktig, og at Nkom ville sett annerledes ut hadde det ikke vært for samarbeidet. Vedkommende fremhever at man står mye sterkere sammen fremfor om Nkom skulle stått alene som en regulatør.

« Jeg tror den kontakten er kjempeviktig. Og jeg tror det ville vært mye vanskeligere for oss å få gjennomslag for ting. Og få gjennomført noe uten at vi på en måte står sammen alle regulatørene i Europa. På mitt område hadde det ikke vært mulig å fått til de prisreduksjonene som vi har fått til uten å stått samlet. Uten at det hadde vært et

felles EU-regelverk. Fordi det er jo noen ting som er grenseoverskridende, og blant annet det med roaming, som er det beste eksempelet. Så er det jo helt nødvendig å samarbeide i Europa. Og sånn som nå, vurderer man og regulering på det å ringe fra Norge til utlandet, og da er det jo og helt avgjørende for å få ned prisene på samtale som går fra et land til et annet å jobbe med dette her i fellesskap i Europa får å få det til.[...]» (Informant B).

4.7.3

Informant C forteller at det er viktig for Nkom å følge med på hva de gjør i andre europeiske land. Informanten håper og tror at de klarer å ta med de beste tankene fra Norge, og hente de beste tankene fra Europa, og sammen få til enda bedre løsninger enn om Norge stod alene. Blant annet har man opprettet noe som heter RSPGP-review, som er en database hvor regulatørene kan laste opp og dele erfaringer, blant annet ved store spektrumstildelinger og auksjoner. Dette oppleves som nyttig og fruktbart. I tillegg arrangeres det iblant fysiske møter som seminarer. Før jul 2017 var informanten og noen fra Nkom nede på et seminar og presenterte hvorledes Nkom har tenkt å tildele frekvensbåndene.

«[...] Der har man i Norge kommet til en konklusjon at dette nettet bør helst lages innenfor nettet til Telenor/Telia, eller Ice. Disse kommersielle operatørene. Og at man ikke bør bruke noen egne frekvensressurser til det. Mens man i resten av Europa er avventende til hvordan man skal gjøre det. Og da var vi nede og presenterte hvordan vi skal gjøre det. Så kan det være andre tilfeller hvor andre land er lengre fremme, eller tidlig ute, så kan vi få hentet informasjon fra dem igjen. Så på den måten fungerer det veldig godt. Også blir man påvirket, også påvirker man også. Så er det litt vanskelig å si i hvilken grad, for man plukker litt her og litt der, også blir det litt subtilt, også tror man det er sine egne tanker til slutt. Men det er nok noe man har hørt fra andre altså, i mange tilfeller.»

Videre sier informanten at det på en måte er lett, og på en annen måte er vanskelig, å tenke seg til hvordan Nkom kunne sett ut dersom Norge ikke var tilsluttet EØS. For uavhengig av EU har alle regulatørene *Cept*, som er en sammenslutning av europeiske regulatører. I *Cept* tar man konsensusbaserte beslutninger, men som allikevel ikke er bindende på samme måte som beslutningene fra Kommisjonen. Informanten tror at hadde man ikke hatt EU ville man fortsatt kunne fått til et godt samarbeid, med relativ stor grad av harmonisering.

«[...] Og der veldig ofte slikt at det arbeidet som blir gjort innenfor Cept, blir veldig teknisk da, man lager en rapport til Cept, også lager man en speilrapport som går til Kommisjonen. Så gjør man en beslutning i Cept, også får man en nesten likelydende beslutning i Kommisjonen. Det skjer i mange tilfeller. I noen tilfeller blir Kommisjonen litt mer sånn politisk retta også. Men i mange tilfeller så er det sånn.»

Videre sier informanten at i det store og hele fungerer ting godt uansett, det meste er svært konsensusbasert, og informanten ser ikke for seg at ting burde vært særlig annerledes uten EU/EØS. Samtidig kan det være fordeler med at noen skjærer gjennom, og tar en felles beslutning.

«[...] Men i det store og hele, sånn som det fungerer i dag, er også Kommisjonen til en viss grad konsensusbasert. Det er de samme personene som sitter i disse komitologigruppene i Kommisjonen som sitter i disse Cept-gruppene. Så det er en stor grad av harmonisering allikevel. Største forskjellen er at det som kommer fra Kommisjonen er jo bindende, kontra det som man lager i Cept som er, kall det veiledende da.»

Videre sier informanten at jo flere tjenester man får på markedet, desto vanskeligere blir det å harmonisere. Samtidig er det utbredt vilje til å samarbeide om harmoniseringer. Noen ganger får man dessuten til tekniske harmoniseringer, ved at utstyrsleverandørene ser at noen tekniske standarder er såpass like at man allikevel kan få til at det samme utstyret passer til flere markeder. Informanten er usikker på om ting ville blitt bedre eller dårligere i denne sammenheng uten EU. Alle sammen ønsker uansett «Economy of scale», billigere utstyr. De samme mobiltelefonene må kunne selges i hele Europa.

Det er uansett en utfordring for Kommisjonen å harmonisere. Kommisjonen er definitivt ikke den som alltid jobber raskest. Den må hente inn sine synspunkt fra ekspertgruppene og medlemslandene. Informanten opplever at Cept ofte er tidligst ute.

«[...] Men for å si det sånn da, jeg tror jo på en måte at Norge hadde hatt, sånn i forhold til det arbeidet vi gjør da, så hadde det vært nyttig å være medlem i EU. Det tror jeg. For da får du være med, og sitte rundt bordet og ha en stemme. Nå er vi litt sånn at i de sakene hvor vi er veldig viktige så får vi på en måte muligheten. Og vi kan være med i ekspertgrupper på den måten, men når man til slutt kommer til avstemning så må jo vi gå på gangen. Så den... Det er jo et faktum av vi implementerer de fleste av beslutningene som blir vedtatt allikevel, tas inn i EØS-avtalen. Så på den måten kan

man si at det kanskje hadde vært bedre å kunne vært med, og hatt enda mer innflytelse. Så vi føler jo at vi har ganske god innflytelse, men hatt enda mer formell innflytelse...På systemet.

Jørund: Ja.

C: Men det er jo min personlige mening.» (Informant C).

4.7.4

Informant D og E

«Jørund: Hvordan...Det er vel ganske opplagt at hvis Norge ikke hadde hatt EØS-avtalen, ville Nkom sett svært annerledes ut...? Tror dere at...? Da måtte vel Norge hatt masse bilaterale avtaler? Hvordan kunne ting sett annerledes ut da, men det blir vel mest spekulativt?

D: Det blir veldig spekulativt.

E: Det tror jeg ikke jeg har tenkt noe særlig på.

D: Men...Nexit...Noxit...Nei det er vanskelig å si. Vi ser jo at det er en del land utenfor EU/EØS som ikke har, som prøver å tilpasse EU-regelverk likevel da, innenfor vårt område. Så du har Tyrkia, de ønsker jo å søke om opptak i EU, Makedonia eller FYROM, og en del av de østeuropeiske landene som ikke er med i EU som ønsker å tilpasse seg EU-regelverk. Så jeg vil jo kanskje tro at vi måttet tilpasse oss uansett.

E: Det måtte vi jo, men vi hadde ikke hatt den muligheten til å påvirke som vi har i dag.

Jørund: Nei.

D: Nei.

Jørund: For teknologien ville vel sannsynligvis ha framtvunget masse harmonisering uansett?

D: Ja, det og, også er det det med å få markedstilgang. Men det vil være andre juridiske prosesser rundt det her som vi måtte ta hensyn til. Så det ville jo bety et merarbeid, vil jeg tro. For oss.

E: Ja, det vil jeg tro.» (Informant D og E).

4.8 Interessekonflikter

«Jørund: Men opplever du noe problematisk mellom SD på den ene siden og EU på den andre siden...? Er det noen ganger noen ganger noen motstridende signaler eller ønsker...?

A: Nei, for jeg opplever jo at også SD er jo veldig enige om de norske interessene.

Jørund: Ja

A: Også ser man jo det at...At EU kan ha andre interesser og hensyn...og formål bak sine beslutninger...Som jo ikke harmonerer med vårt...Så da er det jo da å jobbe inn sånn at man kan få justert de ulikhetene på best mulig måte for å ivareta våre egne interesser da. Og da er det jo ofte...Vi er jo ofte ikke alene om å...om å være imot enkelte forslag fra Kommisjonen da. Men da har vi veldig ofte like syn med de andre nordiske landene. Og man har og samarbeid med de baltiske landene. Og mye overlapp med Tyskland, Frankrike og England. Det er mye...Det er mange ting som Kommisjonen foreslår som kanskje alle medlemslandene er imot. Og da klarer man jo kanskje å påvirke på en sånn måte at ikke de mest dramatiske tingene blir noe av da. Så man opplever jo hele tiden en diskusjon rundt hva som er lurt og ikke lurt...så...Men det er jo en del av det som er spennende da...

Jørund: Ja...

A: Mhm...Så neida...Det er bra det. Det er jo veldig store og lange prosesser. Det merker man jo. Man er jo en liten brikke i et veldig stort spill. Vi har jo laget noe sånn...Jeg vet ikke om du har sett noe på det? SD har jo en egen EØS-strategi. Og vi har jo en egen veileder som bygger opp under vårt arbeid på...av den EØS-strategien. Og her, i den står det jo at man skal velge å jobbe innenfor de områdene hvor man ser det som viktig å ivareta norske interesser. Og det kommer an på ressursbruk...Og hva man skal foreta seg...Hvordan man skal...Hvor man skal representere. Og hva man skal gjøre [...]» (Informant A).

4.9 Nkoms skriftlige kilder

Gjennom Nkoms egne skriftlige kilder som ligger åpent på hjemmesiden kan man se hvordan tilsynet er strukturert, hvilke oppgaver det har fått gjennom tildelingsbrev, kontaktmønstrene med EU, strategi for EU/EØS-arbeid, mm (Nkom 2019a, b, c, d).

Vi ser her at tilsynet opplyser i dokument om alle EU/EØS-organene det deltar i. Mange av organene er beskrevet i intervjuene, og det stemmer over ens med inndelingen for avdelingene som informantene jobber i.

Jeg vil hevde at det taler for at spørsmålene jeg har stilt jevnt over har hatt høy reliabilitet.

5 Analyse

I analysekapittelet vil jeg knytte funnene opp mot det teoretiske forventningene fra kapittel 2 og se det i sammenheng med funnene fra kapittel 4. Her vil jeg beskrive sammenhengen mellom teori, antakelser og funn, og se hvordan antakelsene stemmer med empirien.

I løpet av datainnsamlingen har jeg funnet ut antakelsene utledet fra mitt teoretiske rammeverk, med støtteteorier, i stor grad stemmer overens med de endelige funnene.

5.1 Innledning

Det viser seg at MLA-modellens antakelser om at sentraladministrasjonens administrative del, altså herunder direktoratet Nkom, opplever sterke sammenvevinger i et europeisk nettverk stemmer i dette tilfellet. Den politiske delen av den norske sentralforvaltningen, Samferdselsdepartementet (SD), involveres således i mindre grad i den daglige iverksettingen, og mer detaljerte utformingen av Norges ekomforvaltning. SD er beskjeftiget mer med utforming av overordnede signaler, instruksjoner og avklaringer som Nkom mottar. I den forbindelse rapporterer Nkom jevnlig til SD, og SD avklarer en del saker. Det skal likevel bemerkes at SD også har kontakt med europeiske myndigheter.

Informantene fra Nkom vil kunne sies å først og fremst oppfatte seg som representanter for de norske sentralmyndighetene, deretter som del av et europeisk fellesskap. Slik beskriver dem sin rolle selv, og jeg har ikke funnet empiri som taler imot den betraktningen. Fra tidligere studier er det noe variasjon i forventninger og funn for hvorledes statlige embetsmenn på direktoratsnivå vil vektlegge sin egenerfarte oppleving av disse relasjonsbåndene. Noen studier viser stor grad av fristilling hos direktoratene fra sine moderdepartement (f.eks. Moen 2014, og Sjøtorp 2012). Det er allikevel en del som tyder på at embetsmennene jevnt over vil ha sterkest lojalitetsbånd til sin nasjonale politiske myndighet, om enn et mulig sterke faglig fellesskap med europeiske og utenlandske organer. Slik sett, i lys av tidligere studier om sentralforvaltningen, er det ikke overraskende at embetsmennene vil oppleve svært sterke eller sterkest lojalitetsbånd til egne sentralmyndigheter (Christensen et al. 2018).

5.2.1 De nasjonale tjenestemenns rollemønstre

Når vi skal måle hvorledes tjenestemennene, embetsmennene, i Nkom forholder seg til sine overordnede i SD på den ene siden, og det europeiske nettverket på den andre siden, kan det være nyttig å distinktere mellom lojalitet og nærhet. Det er en inndeling jeg selv har valgt

med begrunnelse av at man kan ha en lojalitet til en aktør, samtidig som man opplever et nærere forhold til en annen aktør, med hensyn til faktorer som profesjonsfellesskap, hyppighet av kontakt, nært samarbeid i det daglige. Alle direktorater er underlagt et departement, og er dermed satt til å iverksette statens og regjeringens politiske agenda. Dermed er det nærliggende at embetsmennene i direktoratene vil være lojale mot sin politiske ledelse i den forstand at de jobber for å iverksette dens intensjoner. Det betyr at dersom en konflikt skulle oppstå mellom departementet og for eksempel Kommisjonen, vil embetsmennene jobbe for å ivareta departementets interesser. Samtidig har embetsmennene som regel en armlengdes avstand til sitt moderdepartement, og vil derfor kunne utforme iverksettelsene av de politiske vedtakene i stor grad etter egen oppfatning. I noen tilfeller er det da nærliggende å tenke at embetsmennene kan la seg påvirke av andre aktører, som fagkolleger fra andre utenlandske direktorater. Det vil kunne hevdes at i hovedsak er det allikevel nærliggende å anta at den helhetlige lojaliteten ligger hos moderdepartementet. I Nkoms tilfelle tyder funnene på at lojaliteten ligger hos SD, og dessuten er det heller ikke noe som tyder på at Nkom noen gang vil la andres interesser få forrang for SDs interesser ved en konflikt.

5.2.2

Med nærhet kan vi si at det betegner hvilke organer som direktoratet vil ha hyppigst kontakt med generelt, ha hyppigst faglig kontakt med, og ha sterkest faglig fellesskap med. Kontakten med moderdepartementet vil i gjerne være av mer politisk art. Her vil det variere hvorledes kontakten og det opplevde fellesskapet forholder seg. Vi ser at det er variasjoner mellom forskjellige direktorater. Som Moen viser (2014) er kontakten mellom SSB og Finansdepartement svært begrenset.

5.2.3

I denne studien derimot ser vi at informantene beretter om hyppig kontakt med SD. Den kontakten er i størst grad av politisert art, men noen ganger også av mer ren faglig art.

«[...] Mens SD, det er jo klageinstans for mange saker som Nkom har. Så det blir litt annerledes, fordi vi må jo forholde oss til SD, men det blir på en litt annen måte. Det blir gjerne hvis vi jobber med en konkret sak, og de behandler en klage. Så har jo vi hyppig kontakt for å forklare hva vi har tenkt, og hvordan vi har gjort det. Men det er jo SD som skal behandle den klagen vi sitter med. Ja, så jeg vil si at det ikke går helt

an å sammenlikne de to, fordi det blir to forskjellige funksjoner kontakten med de har.» (Informant B).

Allikevel skal det sies at det ikke er gitt at det utfallet alltid vil være likt. Det er nærliggende å tenke seg at relasjonsforholdene mellom departement og direktorat vil være påvirket av direktoratets oppgaver. Således vil noen oppgaver hos de forskjellige direktoratene trolig kunne oppfattes som sterkere politiserte, mens andre er tilnærmet upolitiserte. I det tilfellet er det f. eks som Moen sier trolig at statistikkområdet vil oppfattes som et upolitisk fagfelt, hvor departementet ikke ser det samme behovet for å tett oppfølging av direktoratet (Moen 2014). I dag er det fortsatt enkelte kunnskapshull om hvorledes slike lojalitetsbånd oppleves blant direktoratsansatte over lengre tid (Christensen et al. 2018, kap. 6). Christensen et al. viser til Sentraladministrasjonsundersøkelsen fra 2016 som viser at dersom en uenighet om tolkning av EU-regelverk skulle oppstå mellom den politiske ledelsen og EU-reglernes krav er det noe variasjon for hvorledes det vil fortolkes. Det er altså like mange, 8 prosent, som enten vil føye seg etter EUs krav, som dem som vil føye seg etter den politiske ledelsen hjemme sitt krav. I 33 prosent av tilfellene vil embetsmennene forsøke å forene hensynene. For de resterende er det ikke relevant (ibid, s. 132).

Isaksens studie av Finanstilsynet (Isaksen 2012) viser at embetsmennene i tilsynet først og fremst ser på seg som fagpersoner, men samtidig utøver de noen ganger politisk press. Den studien viser at det i noen tilfeller har vært noen uenigheter mellom Finanstilsynet og Finansdepartementet i tolkning av regelverk fra EU, mens det jevnt over er preget av enighet.

Søetorps studie av Helsedirektoratet viser en del av de samme funnene, med hensyn til relasjonsforholdene mellom moderdepartementet og EU, som denne studien viser.

Helsedirektoratet er sterkt fristilt fra Helse -og omsorgsdepartementet (HOD). Forholdet mellom Helsedirektoratet og HOD oppleves som lite konfliktfylt, og HOD kontaktes i stor grad for avklaringer fremfor rutinemessige oppgaver (Søetorp 2012).

Slik sett kan vi si at funnene for Nkoms studie føyer seg inn blant flere studier av norske direktorater som tyder på at forvaltningsområder hvor det er et antatt lavt kontroversielt politisk saksområde vil fristillingen mellom direktoratet og moderdepartementet være sterk. Samtidig skal det sies at det kan være en del variasjoner for hvorledes nærheten som en faktor og lojaliteten som en annen faktor oppleves. I Nkoms tilfelle er kommunikasjonen med SD hyppig, men av en annen karakter enn kontakten med regulatører. Lojaliteten til SD er sterk.

I Finanstilsynets tilfelle viser Isaksens studie (2012) at kontakten med Finansdepartementet er særlig lav. Lojaliteten er allikevel såpass sterk at embetsmennene anser seg selv først og fremst som norske representanter i møter med komiteer under Kommisjonen, mens de utenom det ser på seg selv som fagekspert i første rekke.

5.3 Drivkreftene

Denne studien viser mønstre som tilsier at både Nkom og SD er drivkrefter for Norges ekompolitikk, mens Nkom i størst grad er involvert i den mer detaljerte utformingen av politiske vedtak og iverksettingen. Samtidig har Nkom en del indirekte påvirkning på EUs politiske beslutningsorganer, f. eks gjennom arbeid i grupper bestående av tilsynsmyndigheter som sender rapporter til Kommisjonen som ofte ender opp som vedtatt politikk. SD har for eksempel lagd en egen strategihåndbok for SDs EØS-arbeid (Samferdselsdepartementet 2015), noe som indikerer at SD selv inntar en proaktiv stilling i Norges europapolitikk innenfor ekomsektoren. SD kan allikevel i stor grad betegnes som en slags oppdragsgiver for Nkom, i og med at departementet sender overordnede handlingsplaner, instruksjoner, og lignende til Nkom, som direktoratet iverksetter. Nkom har formelt sett fått delegert hele ansvaret for oppfølgingen av regelverksområdet.

SD vil samtidig kunne tilskrives en større rolle enn som bare en overordnet ansvarlig. SD er involvert i større saker, herunder særlig politiserte saker. Ut fra funnene i denne studien og eksisterende kunnskaper, som årsrapporter og andre skriftlige kilder (Nkom 2019a, b og c) er det lite trolig at Nkom vil kunne gå direkte mot SDs politiske intensjoner, men heller kunne påvirke/endre detaljutformingen.

5.4 Utledning av problemstilling, antakelser og hypoteser

5.4.1 Problemstilling

Er det hovedsakelig Samferdselsdepartementet som driver Norges europapolitikk innen ekomsektoren, med Nkom som iverksetter?

Eller er det hovedsakelig Nkom som driver Norges europapolitikk innen ekomsektoren, mens Samferdselsdepartementet sender de overordnede politiske retningslinjene?

5.4.2 Konkrete antakelser

A: Som følger av EØS-avtalen, og teknologiske utfordringer er Nkom tett knyttet til EU gjennom Kommisjonenes generaldirektorat -DG Connect, ekspertkomiteer underlagt Kommisjonen, og andre formelle og mindre formelle relasjoner i tilknytning til først og fremst Kommisjonen. I den forbindelse har Nkom også forbindelser til andre europeiske nasjonale tilsynsmyndigheter.

5.4.3

B: Disse båndene fører til at embetsmennene i Nkom muligens vil kunne oppleve sterkere tilknytninger til fagmiljøer i Europa, enn til sine overordnede i Samferdselsdepartementet.

5.4.4

C: De faglige kontaktpunktene vil antakelig være en del hyppigere mellom Nkom og europeiske fagmiljøer innen ekomsektoren, enn hva tilfellet vil være for kontakten med SD.

5.4.5 Nullhypotese og alternativ hypotese

H0: Det er fortsatt SD som driver Norges europapolitikk og sender signalene, mens Nkom iverksetter de politiske vedtakene.

H1: Disse kontaktmønstrene fører til at det er Nkom som driver Norges europapolitikk innenfor ekomsektoren, mens SD er overordnet oppdragsgiver.

5.5 Analyse av utledningene

5.5.1 Analyse av konkrete antakelser

A: Mine antakelser om at Nkom er sterkt tilknyttet det europeiske flernivåadministrasjonsnettverket gjennom Kommisjonens DG Connect, dets ekspertgrupper, komitologikomiteer, råd, og andre faglige organer, har vist seg å stemme. Samtlige av informantene har berettet at de har jevnlig kontakt med ulike organer tilknyttet Kommisjonen, statlige tilsynsmyndigheter, og andre ekomrelaterte organer. Direkte kontakt med DG Connect er noe mer begrenset. Flere av dem har også befatning med ekspertgrupper. Imidlertid har en av informantene fortalt at Nkom har svært lite kontakt med privat sektor. Private aktører kan således ikke regnes med i dette flernivåadministrasjonsnettverket, men er

heller aktører på sidelinjen, slikt som for eksempel mobiloperatører som også er berørt av Nkoms beslutninger.

5.5.2

B: Embetsmennene i Nkom karakteriserer lojalitetsforholdet til SD som det viktigste. Det er i stor grad større faglig tilhørighet med europeiske kolleger enn med SD. Allikevel er det ingen empiriske funn i denne studien som tilsier at det påvirker lojalitetsforholdet i nevneverdig grad. Nkom jobber først og fremst for norske interesser. Samtidig jobber de også for å harmonisere regelverk mellom landene. Harmoniseringsarbeidet fører innimellom til at kompromisser inngås om primærstandpunktene mellom Norge, de andre nasjonale myndighetene, og Kommisjonen. Det vil jeg allikevel ikke betegne som å motsette seg SDs intensjoner, men heller som selvstendig utøvelse av de oppgavene Nkom har blitt delegert.

5.5.3

C: Embetsmennene oppgir at de faglige båndene er tette med organene tilknyttet DG Connects og tilsynsmyndigheter. Allikevel er det også et viktige faglige tilknytninger til SD, og SD konsulteres jevnlig. Nkom har kontakt med begge sider jevnlig.

5.6 Generelle antakelser

5.6.1

Med bakgrunn i MLA-teoriens antakelser, og tidligere studiers empiri, har jeg utledet en antakelse om at EU/EØS-landenes tette integrasjon, kombinert med Kommisjonens manglende administrative kapasitet, altså manglende fagdirektorater, fører til at Nkom er innvevd i en slik europeisk administrasjon. For Nkoms del har denne hovedantakelsen vist seg å stemme. Nkom er definitivt tett integrert i en europeisk flernivåadministrasjon, men alt tyder på at embetsmennene i direktoratet anser seg først og fremst som representanter for Norge, samtidig som de har sterkt faglig fellesskap med europeiske kollegaer.

5.6.2

Hvorvidt ansatte i Nkom erfarer å ha to hatter kan derimot diskuteres. Selvsagt har alle informantene, som ansatt i Nkom, ansvar ovenfor SD på den ene siden, mens de har hyppig

kontakt med europeiske organer og tilsynsmyndigheter fra andre land på den andre siden. Slik sett kan man si at de teknisk sett har flere hatter. De har ulike forbindelseslinjer. Ingen av informantene oppgir allikevel å oppleve noen vesentlige problemer i forholdet mellom de norske myndighetene på den ene siden, og EU samt andre europeiske forbindelser på den andre siden. De opplever at det er stort sett sammenfall mellom hva myndighetene ute, Kommisjonens tilknyttede organer, mm., og myndighetene hjemme, SD, ønsker å få til. Forholdet mellom Nkom og SD vil således kunne sies å heller ha en annen *karakter* enn hva som er tilfellet med forholdet til de europeiske organene og utenlandske tilsynsmyndighetene, uten at noe oppleves som særlig problematisk av den grunn, eller at den ene relasjonen til Nkom er mer *viktig* enn en av de andre.

Dessuten har en del av ansvarsområdene til Nkom stor grad av nasjonal suverenitet. Det er først og fremst oppgaver som angår flere land på tvers av grensene som blir berørt. Eksempler på det er fellesstandere for tekniske utstyr, inndeling i frekvensområder for kommunikasjon, harmoniseringer av bruk av mobilnett, mm. Andre oppgaver som ikke vil ha noen innvirkning på flere enn det enkelte land vil gjerne være holdt utenfor samarbeidene. Et konkret eksempel på det er beslutninger om hvorvidt man skal utvikle FM-nettet til fordel for DAB. En slik beslutning vil ikke ha noen direkte innvirkninger av stor betydning på andre enn det aktuelle landet. Nkom er således også opptatt av at ikke en større andel av beslutningsprosessene skal overføres fra de norske myndighetene til EU.

5.7 Analyse av problemstillingen

5.7.1

Er så Nkom en pådriver for Norges europapolitikk innen ekomsektoren, mens SD sender de overordnede signalene?

Eller er SD pådriveren, mens Nkom bare iverksetter politikken?

Noe helt entydig svar vil vanskelig kunne trekkes, ettersom jeg ikke har funnet tilfeller av betydelige uenigheter mellom hva Nkom ønsker og hva SD ønsker. De ansatte i Nkom gir uttrykk for at slike betydelige uenigheter er en svært fraværende eller ikke-eksisterende. Heller ikke forholdet mellom den norske siden og de europeiske organene og nasjonale tilsynsmyndighetene later til å være særlig preget av konflikter.

Det er allikevel ubestridelig at Nkom har påvirkning på Norges europapolitikk, og den rent nasjonale politikken, innenfor sektoren. Ettersom Nkom som et direktorat skal ha en armlengdes avstand til SD, har embetsmennene i Nkom stor grad av uavhengighet. Dermed må de selv vurdere hvorledes de fleste oppgaver skal løses. Embetsmennene i Nkom deltar jevnlig i en rekke europeiske komiteer og grupper, hvor SD bare i variert grad deltar. Det skal sies at også SD er tilstedeværende i møter i Europa.

I den forbindelse vil Nkom kunne innta en viss form for politisk rolle. Nkom vil i hvert fall legge frem synspunkter som reflekterer den norske politiske ledelsens overordnede intensjoner, og delta i diskusjoner og forhandlinger. Dermed vil Nkom kunne oppleve å få påvirkning på den endelige vedtatte politikken. Om det ikke nødvendigvis er tilfelle at Nkom vil kunne få den helt store påvirkningskraften til å endre intensjonene bak et vedtak, så vil direktoratet i det minste få påvirkning på detaljutformingen. Altså har Nkom betydelig påvirkning i nedstrømsfasene.

Samtidig har Nkom jevnlig kontakt med SD. SD konsulteres ved saker av en særlig politisk karakter. Man kan uansett hevde at Nkom er en pådriver for utformingen av Norges ekompolitikk. Det kan begrunnes med at direktoratet selv tar mye initiativ til kontakter med EU-organer og nasjonale myndigheter, og har relativ stor handlefrihet innenfor mandatet fra SD til å komme med egne forslag, noe som benyttes. Oppfølgingen av regelverket for ekomsektoren i Norge er i bunn og grunn delegert fullt og helt til Nkom, som informant D sier. Mange av de ansatte i tilsynet er svært aktive i flere grupper og organer med andre regulatører og myndigheter både fra EU og nasjonale tilsynsmyndigheter. I disse gruppene tar Nkom mye initiativ, og er aktive med å diskutere, tydeliggjøre de norske standpunktene, og forhandle seg frem til kompromisser for felles europeisk ekompolitikk.

5.7.2

Hvorvidt SD kan regnes for å være et organ som kun er en oppdragsgiver er en påstand som vil være vanskelig å hevde at stemmer, ettersom moderdepartementet konsulteres ved mer politiserte saker, og hele tiden har løpende kontakt med Nkom. SD er dessuten også representert i noen komitologikomiteer, samt EFTA, og har tett kontakt med Utenriksdepartementet (UD). Således er SD langt fra avskåret kontakt med europeiske kontakter, men det er allikevel Nkom som tar seg av det meste av det løpende arbeidet med Norges europatilpasning innenfor ekomsektoren.

SD er øverste ansvarlig for den norske ekompolitikken. Nkom skal i utgangspunktet ikke kunne foreta seg noe som SD er direkte uenige i. Ut fra mine funn er det ikke grunnlag for å si noe sikkert om Nkom noen gang har forandret SDs standpunkter. Allikevel vil Nkom høyest trolig ofte kunne gjøre mindre tilpasninger av iverksettingen av politiske vedtak som går mot SDs primære ønsker, ettersom direktoratet har fått delegerte oppgaver, uten at det er særlig konfliktfyllt av den grunn.

Informantene bekrefter at de opplever seg som en del av et fellesskap sammen med andre fagfolk innenfor ekomsektoren. De har mye å gjøre med andre fagfolk i Europa. Dette kan hevdes å bekrefte deler av antakelsene til MLA-teorien som sier at man skal kunne forvente tette sammenvevinger mellom nasjonale administrasjoner på den ene siden med generaldirektoratene, byråene, og andre nasjonale direktorater mm. Samtidig skal det sies at informantene ikke vil hevde at de opplever seg tettere tilknyttet med den europeiske siden, enn hva tilfellet er med de norske myndighetene. Allikevel er det hva man kan forvente. Tidligere studier (f.eks. Bach og Ruffing 2016) viser nemlig at nasjonale direktoratsansatte normalt vil oppleve seg som fagfolk som representanter sin nasjonale politiske ledelse. Lojaliteten vil gjerne ligge hos sin egen nasjon, mens det faglige fellesskapet er forbundet med «myndighetene ute».

De forskjellige kontaktene har heller ulik karakter. Informantene jobber sammen med andre fagfolk i Europa, mens de har jevnlige kontakter med SD, først og fremst over telefon og epost, for å avklare ulike ting. Selv om informantene gjerne har mer faglig fellesskap med andre fagfolk i Europa, så oppleves lojalitetsforholdene ikke noe sterkere den veien enn hvorledes lojaliteten oppleves til SD. De anser seg selv først og fremst som fagfolk som skal utføre den norske regjeringens politiske linje, dog med rom for visse innflytelser så sant det ikke direkte bryter med regjeringens linje.

5.7.3 Analyse av nullhypotese og alternativ hypotese

Funnene i denne studien tyder på at hverken nullhypotesen eller den alternative hypotesen stemmer fullstendig. SD kan hevdes å være en slags oppdragsgiver for Nkom. Samtidig skal det sies at både Nkom og SD kan karakteriseres som pådrivere for Norges europapolitikk innen ekomsektoren. Det vil jeg begrunne med at som nevnt så er det Nkom som har fått delegert den daglige oppfølgingen av regelverket fra SD, og er den som sitter med den faglige

tyngden. Samtidig er også SD representert i europeiske organer, og lager selv strategier for Norges europapolitikk innen ekosektoren.

5.8 Analyse av det organisasjonskultur aspektet

Funnene i studien tyder på at organisasjonskultur ikke er noe som opptar informantene i særlig grad, flere av informantene forteller at de i liten grad opplever forskjeller mellom Nkom og andre organisasjoner når det kommer til organisasjonskultur. De peker på at det i så fall er heller tale om overfladiske forskjeller, som når tid om morgenen man starter. Slike forskjeller mener informantene at ikke har noen innvirkning på arbeidet. Det skal allikevel tas høyde for at informantenes utdanning vil påvirke hvorledes de er bevisst organisasjonskulturelle faktorer.

5.9 Oppsummering

Min problemstilling for denne studien svarte ikke nøyaktig med forventningene. Det samme gjelder nullhypotesen og den alternative hypotesen. Når det gjelder de generelle antakelsene og de konkrete antakelsene viste det seg at noen stemte i høy grad, mens andre stemte i moderat grad.

Jeg har ikke funnet noe empiri som tilsier at organisasjonskultur har noen påvirkning av betydning for Nkoms interaksjoner med andre organer.

Når det gjelder det empiriske grunnlaget for studien har jeg fått mye informasjon fra Nkom-ansatte som deltar tett i Nkoms europaarbeid. Allikevel betyr det ikke at jeg har innhentet empiri om samtlige deler av Nkoms kontakter med europeiske myndigheter, nasjonale og overnasjonale. Dersom jeg hadde fått tak i andre informanter i Nkom vil jeg kanskje kunnet fått informasjon om tilsynets kontakter med andre europeiske ekspertgrupper, komiteer, og lignende som mine informanter ikke er beskjefteget med. Dermed er det i prinsippet mulig at jeg ville fått noen andre svar i tillegg til de svarene jeg allerede har fått. Kildegrunnlaget ville uansett vært styrket.

Allikevel vil jeg hevde at mitt kildegrunnlag har vist seg å være reliabelt og valid. Det har vært stort samsvar mellom de respektive informantene om hvorledes Norge forholder seg til de europeiske myndighetene. Informantene har gitt detaljerte svar, som enkelt kan etterprøves. Jeg har fått et empirisk grunnlag som har gjort meg i stand til å vurdere hvorvidt de viktigste antakelsene stemmer eller ikke.

Vil funnene bety at MLA-teorien tar feil i sine antakelser om direktoratenes innveving i en europeisk flernivåadministrasjon når det kommer til Nkom?

Ut fra de empiriske funnene i denne studien vil jeg hevde at MLA-teoriens hovedantakelser om økt sammenvevd styring i høyeste grad stemmer for Nkom sitt tilfelle. Det viser seg som nevnt at Nkom er innvevd i et europeisk flernivåadministrasjonsnettverk, med hyppige deltakelser. Mange av de ansatte deltar jevnlig i ulike møter og forumer i Brussel og rundt i Europa, og møter andre nasjonale tilsynsmyndigheter. Denne kontakten er svært formalisert. Dermed er det for det første vist at direktoratet faktisk er innvevd i et nettverk.

For det andre er spørsmålet hvorvidt denne innvevingen preger Norges ekompolitikk og hvorledes Nkom preges. Nkom har stor grad av selvstendighet og inntar således en form for politisk rolle i disse møteforaene. Men direktoratet kan allikevel hevdes å i mange tilfeller ha en mer faglig rolle fremfor en politisk. Til tross for at Nkom i først rekke har en mest faglig orientert rolle, er det allikevel ikke til å underslå at tilsynet også utøver politisk påvirkning. Dette vil jeg organisere som en beskrivelse som setter påvirkningsarbeidene i to dimensjoner.

Den ene dimensjonen er påvirkning på EUs regelverk, som senere implementeres hos nasjonalstatene. Her berettes det om at ansatte i Nkom gjennom deltakelse i grupper for tilsynene lager rapporter, og sender speilrapporter til Kommisjonen. Dermed er norske embetsmenn medvirkende i å indirekte produsere EU-regelverk, selv om nordmenn ikke har anledning til å votere over regelverket i EUs lovgivende forsamling. Vi ser altså at Nkom også har en viss påvirkningskraft i oppstrømsfasene.

Den andre dimensjonen er implementeringen av EUs regelverk inn i norsk lovgivning. Her forløper det seg annerledes enn i den første dimensjonen. I dette tilfellet kan man si at embetsmennene i Nkoms faglige rolle er renere, til fordel for den politiske rollen som kan oppstå. Nkom skal følge opp regelverket ut fra juridiske og tekniske hensyn, og se til at det ikke går i uoverensstemmelse med den politiske ledelsens intensjoner. Her kan Nkom som en bivirkning av sitt mandat få visse innflytelser over den politikken som regjeringen ønsker å implementere. Det er som nevnt lite trolig at Nkom vil kunne foreta noen særlige avvikelser fra regjeringens intensjoner.

Sett under ett vil jeg påstå at empirien i denne studien har samsvart med de viktigste antakelsene. Nkom er definitivt tett integrert i en europeisk flernivåadministrasjon. Tilsynet har påvirkningskraft på utforming, implementering og oppfølging av ekomregelverket som er aktuelt for Norge. Dessuten har tilsynet ofte indirekte påvirkning på produksjon av EU-regelverk som angår hele EU/EØS. Dermed kan vi si at tilsynet har påvirkningskraft både i oppstrøms og -nedstrømsprosessene.

Litteratur

- Bach, T., og Ruffing, E. (2016). The multi-level administration of the EU. Transnational coordination through national and supranational bureaucracies. *Tarn Working Paper*. Vol. 3.
- Benz, A. (2015). European Public Administration as a Multilevel Administration: A Conceptual Framework. I Bauer, M. W., og Trondal, J (Red.), *THE PALGRAVE HANDBOOK OF THE EUROPEAN ADMINISTRATIVE SYSTEM*. (s. 31-47). Palgrave Macmilian.
- Carson, N. (2007). Erfaringer og refleksjoner ved bruk av gruppeintervju i kvalitativ forskning. *Norsk Pedagogisk Tidsskrift*. 91, 220-231.
- Christensen, T., Egeberg, M. (Red.). (1997). *Forvaltningskunnskap*. Oslo, Stanford: Tano Aschehoug.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., og Trondal, J. (2008). *SENTRALFORVALTNINGEN. Stabilitet og endring gjennom 40 år*. Bergen, Kristiansand, Oslo: Universitetsforlaget.
- Danielsen, O. A. (2012). The composite legitimization of transnational competition governance: A comparative empirical assessment. Paper presentert på EGPA-konferansen i Bergen, 5.-8. september, 2012.
- Dyrdal, M., Lægreid, P., Rubecksen, K. (2006). *EU i norsk sentralforvaltning*. (Rapport 2/2006). Bergen: Rokkansenteret.
- Egeberg, M. (2006). Europe's Executive Branch of Government in the Melting Pot: an Overview. I M. Egeberg (Red.), *MULTILEVEL UNION ADMINISTRATION: The Transformation of Executive Politics in Europe*. Oslo: Palgrave Macmilian.
- Egeberg M., og Trondal, J. (2011). EU-level agencies: new executive centre formation or vehicles for national control?, *Journal of European Public Policy*, 18:6, 868-887, DOI: 10.1080/13501763.2011.593314
- Egeberg, M., og Trondal, J. (2013). Nasjonal administrativ suverenitet- myte eller realitet? ISL WORKING PAPER. Universitetet i Agder.
- Egeberg, M., og Trondal, J. (2009). NATIONAL AGENCIES IN THE EUROPEAN ADMINISTRATIVE SPACE: GOVERNMENT DRIVEN, COMMISSION DRIVEN, OR NETWORKED?, *Public Administration*, Vol. 87, No. 4, 2009 (779–790).

- Gudbrandson, S.S. (2011). *Reach. The Climate and Pollution Agency in a European Context*. Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Gulbrandsen, C. (2011). 'Europeanization of sea-level bureaucrats. The case of ship inspectors training', *Journal of European Public Policy*, 18(7): 1034-1051.
- Hofmann, H. C. H, og Türk, A. H. (2006). Policy implementation. I Hofmann, H. C. H, og Türk, A. H. (Red.), *EU Administrative Governance*. (s. 74-114). Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.
- Hooghe, L., Marks, G. (2003). Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review*, 97(2).
- Isaksen, H. (2012). *Finanstilsynet – utenfor og innenfor. En studie av Finanstilsynets arbeid med EU-regelverk*. Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Jacobsen, D.I., og Thorsvik, J. (2013). *Hvordan organisasjoner fungerer*. 4. utgave. Kristiansand: Fagbokforlaget.
- Johannessen, M. (2012). 'When global and European regimes meet: The case of a national civil aviation authority', paper, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo
- Kvassheim, P. (2008). *Koordinering av norske interesser: Endring i tradisjonelle ansvarsforhold i forvaltningen som følge av EØS-avtalen*. Masteroppgave ved institutt for statsvitenskap, Universitet i Oslo.
- Krumsvik, R. J. (2014). *Forskningsdesign og kvalitativ metode. Ei innføring*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Løkken, E. (2011). *Fristilt i Norge og integrert i Europa? En studie av Datatilsynets europeiske arbeid*. Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet I Oslo.
- Martens, M. (2006). 'National regulators between Union and governments: A study of the EU's environmental policy network IMPEL', i M. Egeberg (red.) *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Martens, M. (2008a). 'Administrative Integration through the back door? The role and influence of the European Commission in transgovernmental networks within the environmental policy field', *Journal of European Integration* 30(5): 635-651

- Martens, M. (2008b). 'Runaway Bbreaucracy? Exploring the role of Nordic regulatory agencies in the European Union', *Scandinavian Political Studies* 31(1): 27-43.
- Narud, H. M., og Strøm, K. (2000) Adaptation without EU membership: Norway and the European Economic Area, *The Journal of Legislative Studies*, 6:1, 125-150, DOI: 10.1080/13572330008420616
- Neuhold, C., og Radulova, E. (2006). The involvment of administrative players in the EU decision making process. I Hofmann, H. C. H, og Türk, A. H. (Red.), *EU Administrative Governance*. (s. 44-73). Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.
- Myhre, C. (2005). *Nettverksadministrative systemer i EU? En studie av det norske Post- og teletilsynet*, Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Masteroppgave.
- Repstad, P. (1998). *Mellom nærhet og distance*. 3. Utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ryen, A. (2002). *Det kvalitative intervjuet. Fra vitenskapsteori til feltarbeid*. Kristiansand: Fagbokforlaget.
- Schmidt, V.A. (2009). THE EU AND ITS MEMBER STATES: FROM BOTTOM UP TO TOP DOWN. *ResearcGate*. DOI: 10.1057/9780230232839_11.
- Solstad, S. G. (2009). *Konkurransetilsynet - et sted mellom Norge og EU?* Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo, *ARENA rapport 05*, Oslo: ARENA.
- Stenby, O. C. (2009). *Europeisering av Konkurransetilsynet. En studie av Konkurransetilsynets deltakelse i transnasjonale nettverk*. Masteroppgave ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Stene, J. (2010). *Mot en europeisk fellesadministrasjon? En studie av Statens jernbanetilsyns arbeid med EUs politikk*. Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Støle, Ø. (2006). 'Towards a multilevel Union administration? The decentralization of EU competition policy', i M. Egeberg (red.) *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Sverdrup, U. (2006). 'Administering information: Eurostat and statistical integration', i M. Egeberg (red.) *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe*. Houndmills: Palgrave Macmillan.

Søetorp, Ø. (2012). *Påvirkning gjennom medvirkning? En studie av Helsedirektoratets arbeid med EUs politikk*. Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Teigen, D. O. (2014). *Administrative mønstre på statistikkområdet. Statistisk sentralbyrå i et komplekst institusjonelt landskap*. Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag, Universitetet i Agder.

Thagaard, T. (2013). *Systematikk og innlevelse*. Bergen: Fagbokforlaget.

Trondal, J. (2015). Det europeiske administrative systemet: En begrepsramme. *NORSK STATSVITENSKAPELIG TIDSSKRIFT*. 1(31), 29-49.

Trondal, J. (2003). Transformasjon av staten. Hvilken betydning har EU? *NORSK STATSVITENSKAPELIG TIDSSKRIFT*. Vol 19, 28-54. UNIVERSITETSFORLAGET.

Trondal, J., og Bauer, M. (2017). Conceptualizing the European multilevel administrative order: Capturing variation in the European administrative system. *European Political Science Review*, 9(1), 73-94. doi:10.1017/S1755773915000223

Trondal, J., og Peters, G. (2013) THE RISE OF EUROPEAN ADMINISTRATIVE SPACE: LESSONS LEARNED, *Journal of European Public Policy*, 20:2, 295-307, DOI: 10.1080/13501763.2013.746131

Trondal, J., og Veggeland, F. (2003). Access, voice and loyalty: the representation of domestic civil servants in EU committees, *Journal of European Public Policy*, 10:1, 59-77, DOI:10.1080/135017603200004693

Ugland, T. og F. Veggeland (2006). 'The European Commission and the integration of food safety policies across levels', i M. Egeberg (red.) *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe*. Houndmills: Palgrave Macmillan.

Vestlund, N. (2009). *En integrert europeisk administrasjon? Statens legemiddelverk i en ny kontekst*. Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo, *ARENA rapport 04*, Oslo: ARENA.

Yin, R. K. (2014). *Case Study Research. Design and Methods*. 5. Utgave. Los Angeles: Sage.

Offentlige dokumenter, rapporter, og nettsider

DG Connect. (2019, 28. mai). DC Connect charter. Hentet fra:

(https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/organisation_charts/organisation-chart-dg-connect_en.pdf).

Kommisjonens hjemmesider: https://ec.europa.eu/info/departments/communications-networks-content-and-technology_en

Nkom (2019a). <http://www.nkom.no/om-nkom>

Nkom rapporter (2019b). <https://www.nkom.no/aktuelt/rapporter>

Nkom (2019c). <https://www.nkom.no/om-nkom/e%C3%B8s-veileder/attachment/37900?ts=167172ed231>

Nkom (2019d): <https://www.nkom.no/om-nkom/e%C3%B8s-veileder/attachment/37902?ts=167172f288b>

NOU 2012:2 (2012). *Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU*. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/5d3982d042a2472eb1b20639cd8b2341/no/pdfs/nou201220120002000dddpdfs.pdf>

NSD (2019, 30. mai). NSD. Forvaltningsdatabasen. *Nasjonal kommunikasjonsmyndighet*.

Hentet fra: <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/enhet/8805/endringshistorie>

Regjeringen. (2019, 28. mai). Fra frihandelsavtale med EF til EØS. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/eos1/ef-til-eos/id2458261/>

Samferdselsdepartementet. (2015). Samferdselsdepartementets EØS-strategi. Håndbok for SDs EØS-arbeid. Hentet:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/7672677be6e249438cac941eccd874cf/eos-strat-2015.pdf>

Samferdselsdepartementet. (2019, 30. mai). Statsbudsjettet 2019 – Tildelingsbrev til Nasjonal kommunikasjonsmyndighet. Hentet fra: <https://www.nkom.no/om-nkom/attachment/40274?ts=1682d821590>

Muntlige kilder

Informant A Nkom

Informant B Nkom

Informant C Nkom

Informant D Nkom

Informant E Nkom

Vedlegg

Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet

«Europeisering av Nasjonal kommunikasjonsmyndighet»

Bakgrunn og formål

Studien er en masteroppgave ved Institutt for Statsvitenskap og ledelse, ved Universitetet i Agder. Den inngår som en følgestudie til Sentraladministrasjonsundersøkelsen utført av Morten Egeberg og Jarle Trondal. Formålet er å finne ut hvorledes Nasjonal kommunikasjonsmyndighet er påvirket av EØS-avtalen.

Undertegnede trekker et utvalg av ansatte fra Nkom. De blir valgt på bakgrunn av hvilken erfaring de har med EU og annen internasjonal virksomhet fra sitt arbeid. Dette vil undertegnede forsøke å finne ut av ved hjelp av informasjon fra kontorsjefer, og informasjon fra Nkoms bibliotek om hvem som har abonnert på tidsskrifter om EU/EØS-spørsmål og annen internasjonal virksomhet. Undertegnede vil også benytte meg av snøballmetoden, hvor undertegnede etter å først ha fått kontakt med en person, videre vil etterspørre informasjon om flere personer som kan være aktuelle å intervju. Andre eksperter utenfra Nkom kan også være aktuelle. Undertegnede vil avgrense ut fra en helhetsvurdering av når undertegnede nærmer seg et metningspunkt, og at det fortsatt vil være et antall intervjuobjekter som er overkommelig å rekke å intervju i løpet av undertegnedes begrensede tid.

Hva innebærer deltakelse i studien?

Studien vil i hovedsak basere seg på intervjuer, med opptak i de tilfeller hvor deltakeren tillater det etter forespørsel. Foruten det vil undertegnede samle åpne skriftlige kilder, som NOU-er, årsberetninger osv. Undertegnede er dessuten interessert i å ta i bruk interne rapporter eller andre skriftlige materialer som han eventuelt skulle bli gitt tilgang til fra de respektive deltakerne.

Undertegnedes spørsmål vil omhandle hvorledes kontakten mellom ansatte i Nkom og utenlandske organer, som EU-kommisjonen, andre tilsvarende nasjonale fagdirektorater, samt flere, er (har vært). Med dette menes især hyppighet, intensitet og viktighet av kontakten.

Hva skjer med informasjonen om deg?

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt.

Det er kun undertegnede og veileder som vil ha tilgang til personopplysningene.

Personopplysningene og opptak vil være lagret på undertegnedes bærbare pc. PC-en er beskyttet med passord og brukernavn. Den vil hele tiden være i umiddelbar nærhet til undertegnede, eller være under oppbevaring i et låst rom. Skjermen til pc-en vil alltid legges ned når den ikke er i bruk, slik at den låses.

Koblingsnøkkelen vil oppbevares som en kryptert fil på en CD-plate, plassert i en sikker skuff i undertegnedes hjem. CD-platen vil være markert på en slik måte at kun undertegnede kan forstå innholdet.

Deltakerne vil bli anonymisert, og transkriberingene vil være av standardisert karakter, hvor særegne talemåter unngås. Unødvendig informasjon som kan avsløre identitet vil forsøkes å unngås. Det må allikevel beregnes at i enkelte tilfeller vil identiteten kunne gjenkjennes av noen, som i tilfeller hvor det finnes få eksperter på et emne.

Prosjektet skal etter planen avsluttes 01.06.2018. Personopplysninger vil bli anonymisert, og opptak slettes.

Frivillig deltakelse

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om deg bli anonymisert.

Dersom du ønsker å delta eller har spørsmål til studien, ta kontakt med Jørund Sagedal, på telefon: 90110574. Veileder er Jarle Trondal, kontaktes på: 91380083.

Samtykke til deltakelse i studien

Jeg har mottatt informasjon om studien, og er villig til å delta

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Temaliste

Eksempler på aktuelle spørsmål:

Hvor lenge har du jobbet i Nkom?

Har du jobbet i andre organisasjoner innen bransjen?

Hvor ofte har du hatt kontakt med ulike utenlandske direktorater tilsvarende Nasjonal kommunikasjonsmyndighet, herunder DG for Communication, de tre siste årene?

Hvordan foregår kontakten, er det ofte fysiske møter?

Hvor viktig opplever du at kontakten med utenlandske direktorater kontra kontakten med Samferdselsdepartementet er?

Hvor ofte har du kontakt med Samferdselsdepartementet?

Hvor ofte har du kontakt med fagkollegaer fra andre organisasjoner, inkludert politisk uavhengige organisasjoner, og hvor ofte har du kontakt med norsk politisk ledelse?

Hva slags likheter og forskjeller opplever du i organisasjonskulturene mellom Nkom og andre utenlandske organisasjoner?

Har du deltatt i noen ekspertkomiteer, i så fall hvilke?

Deltar du i internasjonale nettverk, i så fall hvilke?

Hvorledes opplever du kontakten med utenlandske organisasjoner, og andre utenlandske kontakter, påvirker Nkom? -Hvordan kunne Nkom sett annerledes ut dersom ikke den tette kontakten med EU, og andre utenlandske organer hadde eksistert?

Kommer Norge til å ta del i EUs nye ordning med å dele personopplysninger med Japan?