

Geografisk lokalitet og autonomi

Hvilke effekter har den geografiske lokaliseringen av direktorater og tilsyn på deres beslutningsatferd?

SOFIE LOUISE HOLAN

VEILEDER

Jarle Trondal

Universitetet i Agder, 2021

Fakultet for samfunnsvitenskap

Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag

Forord

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

Dette masterprosjektet markerer enden på mine to år på studieprogrammet statsvitenskap og ledelse. Bakgrunnen for studien startet med en stilling som vitenskapelig forskningsassistent for Dag Ingvar Jacobsen og Jarle Trondal ved Universitet i Agder. Denne stillingen gikk ut på å utføre noen praktiske oppgaver i forbindelse med datainnsamling og datamaterialet i SPSS. I forbindelse med dette arbeidet fikk jeg tilbud om å få tilgang til alt datamaterialet fra Sentraladministrasjonsundersøkelsene i 2006 og 2016, for å skrive en masteroppgave om effekter geografisk lokalitet av direktorater og tilsyn har på deres beslutningsatferd.

Først og fremst vil jeg rette en takk til min veileder, Jarle Trondal, for all den gode hjelpen jeg har fått på veien. Det har vært en krevende prosess full av oppturer og nedturer, og jeg er derfor veldig takknemlig for at jeg alltid har kunnet regne med raske tilbakemeldinger og for all tiden satt til disposisjon gjennom hele prosjektet.

Videre ønsker jeg å takke forloveden min, Juan, som har vært tålmodig og forståelsesfull hele veien, og min mor som alltid kun har vært en telefonsamtale unna og som har bistått med gode, konstruktive tilbakemeldinger. Tilslutt ønsker jeg å rette en ekstra stor takk til mine gode venner, Maria og John, som har bistått med korrekturlesing og produktive diskusjoner. Denne hjelpen av vært helt uvurderlig. Det har vært veldig spennende å få bruke et så omfattende datamaterialet til egen forskning. Jeg håper at denne oppgaven kan være til nytte for andre.

Sofie Louise Holan,
Guatemala City, 3. juni 2021

Sammendrag

Utflyttingsprogrammer har gjennom tidene vært en mye brukt reform i forsøk på å forsterke direktorater og tilsyns uavhengighet fra politisk ledelse. Økt autonomi innebærer samtidig at styringsmulighetene til politisk ledelse svekkes. Hensikten med denne studien er å analysere hvilke effekter geografisk lokalisering av direktorater og tilsyn har for deres beslutningsatferd. Dette gjelder spesielt beslutningsatferd i forhold til politisk ledelse og regional forvaltning. Hovedformålet med Bondevik II-regjeringens utflyttingsprogram (2002-2003), var å skape økt fysisk avstand mellom politisk ledelse og forvaltningen. På bakgrunn av dette, finner denne studien det interessant å se nærmere på om økt geografisk avstand faktisk fører til en endring i beslutningsatferd hos direktorater og tilsyn. Det er med andre ord effektene geografisk lokalitet har på beslutningsatferden vi skal se nærmere på.

Forskningsdesignet for studien er kvantitativt og datamaterialet er hentet fra Sentraladministrasjonsundersøkelsene fra 2006 og 2016. Analysene gjennomføres i SPSS, og består av univariate og multivariate analyser. Det teoretiske rammeverket tar utgangspunkt i vertikal spesialisering, fysisk struktur og demografi, da dette er organisatoriske trekk ved direktoratene som kan være utslagsgivende for deres beslutningsatferd. Disse trekkene ved direktoratene testes ved å bruke uavhengige variabler på stillingsnivå, geografisk lokalitet og ansiennitet. I tillegg til disse variablene, er det også inkludert en kontrollvariabel på politisering. Hovedfokuset for studien er den fysiske strukturen, som her er begrenset til geografisk lokalitet av direktorater og tilsyn.

Det redegjøres for beslutningsatferd gjennom totalt 16 avhengige variabler. Disse tar for seg vektlegging og betydning av, identifikasjon og tilhørighet med, og kontakt og samordning med politisk ledelse og regional forvaltning. Studien utleder hypoteser for den antatte effekten stillingsnivå, geografisk lokalitet og ansiennitet har for beslutningsatferden til direktoratene.

Problemstillingen for oppgaven er:

Hvilke effekter har den geografiske lokaliseringen av direktorater og tilsyn på ansattes beslutningsatferd?

Funnene viser at geografisk lokalitet av direktorater og tilsyn ikke er utslagsgivende for hvor innflytelsesrik politisk ledelse og regional forvaltning er for deres beslutningsatferd. Studien viser imidlertid at vertikal spesialisering og ansiennitet er utslagsgivende for beslutningsatferd i forhold til politisk ledelse. Hva gjelder regional forvaltning, viste analysene at verken

stillingsnivå, ansiennitet eller geografisk lokalitet, har sammenheng med deres innflytelse på beslutningsatferden. I studien er det inkludert en kontrollvariabel, som henviser til politisering. Denne skiller seg ut fra de øvrige anvendte variablene. Totalt sett viser studien at politisering har størst effekt på beslutningsatferden i direktoratene, både i forhold til politisk ledelse og regional forvaltning. Det konkluderes derfor med at geografisk lokalitet ikke ser ut til å påvirke hvor stor innflytelse politisk ledelse og regional forvaltning har på beslutningsatferden til direktorater og tilsyn.

INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord	I
Sammendrag	II
Liste over figurer og tabeller	VI
KAPITTEL 1 - INTRODUKSJON	VI
1.1 Innledning	1
1.2 Datagrunnlag og forskningsmetode	2
1.3 Den norske sentralforvaltningen	3
1.3.1 Personalstruktur	3
1.3.2 Organisering av politikk og administrasjon	4
1.3.3 Et skifte mot økt autonomi og uavhengighet	5
1.4 Bakgrunnen for utflytting	7
1.5 Effekter av flytting	8
1.6 Grunnlag og inspirasjon for studien	9
1.7 Hovedfunn	10
1.8 Oppbygging av oppgaven	11
KAPITTEL 2 TEORETISK RAMMEVERK	13
2.1 Skille mellom politikk og administrasjon i den weberianske modellen	14
2.2 Beslutningsatferd hos direktorater og tilsyn	16
2.2.1 Beslutningsatferd i forhold til kommunal og fylkeskommunal forvaltning	17
2.3 Trekk ved beslutningsatferden	18
2.3.1 Betydning og vektlegging av overordnet departement og politisk ledelse	18
2.3.2 Identifikasjon og tilhørighet med sentralforvaltningen	18
2.3.3 Kontaktmønstre i sentralforvaltningen	19
2.3.4 Fysiske møter	19
2.4 Organisasjonsteoretisk perspektiv	20
2.5 Formell organisasjonsstruktur	21
2.5.1 Vertikal spesialisering	22
2.6 Fysisk organisasjonsstruktur	25
2.6.1 Geografisk lokalisering av organisasjoner	25
2.7 Organisasjonsdemografi	27
2.8 Politisering	29

2.9 Oppsummering	30
KAPITTEL 3 DATA OG METODE	33
3.1 Datagrunnlag	33
3.2 Redegjørelse for analysen	35
3.2.1 Multivariat regresjonsanalyse	37
3.2.2 De uavhengige variablene	39
3.3 Avhengige variabler på beslutningsatferd	39
3.3.1 Beslutningsatferd i forhold til overordnet departement og politisk ledelse	41
3.3.2 Beslutningsatferd i forhold til kommunal- og fylkeskommunal forvaltning	43
3.4 Flyttede direktorater	44
3.5 Validitet og reliabilitet	46
KAPITTEL 4 GJENNOMGANG AV FUNN	48
4.1 Analyse av de avhengige variablene over tid hos de flyttede direktoratene	49
4.1.1 Signaler og betydning av politisk ledelse og departement	49
4.1.2 Signaler fra departement	51
4.2 Kontakt, deltakelse og samordning hos de flyttede direktoratene med departement.	52
4.3 Sammenligning av lokaliteter	54
4.3.1 Signaler og betydning av regjering og departement	54
4.3.2 Kontakt og samordning	56
4.4 Trekk ved beslutningsatferd i forhold til regional forvaltning.	57
4.4.1 Sammenligning av de flyttede direktoratene og alle direktoratene samlet	57
4.4.2 Sammenligning av lokalitet	60
4.5 Hovedobservasjoner	61
4.5.1 Signaler og betydning av politisk ledelse og departement	61
4.5.2 Kontakt og samordning med politisk ledelse og departement	62
4.5.3 Kommunal og fylkeskommunal forvaltning	62
4.6 Multivariat regresjonsanalyse	63
4.6.1 Vektlegging av signaler og betydning av regjering og departement	64
4.6.2 Kontakt med politisk ledelse og overordnet departement.	65
4.6.3 Arbeidsgruppe og samordning med departement	66
4.6.4 Aksept for synspunkt og ønskemål	67
4.6.5 Tilhørighet til sentralforvaltningen	68
4.6.6 Kommunal og fylkeskommunal forvaltning	70
4.7 Oppsummering	71
KAPITTEL 5 ANALYSE	73
5.1 Vertikal spesialisering	73
5.2 Ansiennitet	76

5.3 Geografisk lokalitet	78
5.3.1 Geografisk lokalitet i forhold til kommunal og fylkeskommunal forvaltning	80
5.4 Politisering	82
5.5 Oppsummering	83
KAPITTEL 6 KONKLUSJON	85
6.1 Studiens formål	85
6.2 Hva fant studien	85
6.3 Konklusjon	87
LITTERATURLISTE	89

Liste over figurer og tabeller

Figur 2.1	Rammeverk for analysen (hentet fra Egeberg og Trondal 2018: 3).	21
Figur 2.2	Organisering av samordning mellom statlig og regionalt nivå	24
Tabell 3.1	Total svaropplutning 2006 og 2016	35
Tabell 3.2	Avhengige variabler	40
Tabell 3.3	Alle direktorater	41
Tabell 3.4	Alle direktorater, kommunal og fylkeskommunal forvaltning	43
Tabell 3.5	Kun flyttede direktorater	44
Figur 4.1	Vektlegging av signaler fra politisk ledelse, flyttede direktorater	50
Figur 4.2	Vektlegging av regjeringen for sentrale beslutninger, flyttede direktorater	50
Figur 4.3	Aksept for synspunkt og ønskemål hos regjeringen, flyttede direktorater	51
Figur 4.4	Aksept for synspunkt og ønskemål hos regjeringen, alle direktorater	51
Figur 4.5	Aksept for synspunkt og ønskemål hos departement, flyttede direktorater	52
Figur 4.6	Vektlegging av signaler fra departement, flyttede direktorater	52
Figur 4.7	Samordning mellom ulike statlige myndigheter innenfor eget saksområde, flyttede direktorater	53
Figur 4.8	Kontakt med embets- og tjenestemenn i departement saksområdet sorterer under, flyttede direktorater	53
Figur 4.9	Arbeids-/prosjektgruppe med overordnet departement, flyttede direktorater	53
Figur 4.10	Vektlegging av signaler fra departement og politisk ledelse, inndelt etter lokalitet	55
Figur 4.11	Vektlegging av regjering og departement for sentral beslutningstaking, inndelt etter lokalitet	55
Figur 4.12	Kontakt med embets- og tjenestemenn i departement og politisk ledelse i departement, inndelt etter lokalitet	56
Figur 4.13	Samordning mellom ulike statlige myndigheter innenfor eget saksområdet, inndelt etter lokalitet	57

Figur 4.14	Arbeids-/prosjektgruppe med overordnet departement, inndelt etter lokalitet	57
Figur 4.15	Samtlige fire variabler for beslutningsatferd hos direktorater i forhold til regionale myndigheter	58
Figur 4.16	Samtlige fire variabler for beslutningsatferd hos direktorater i forhold til regionale myndigheter, alle direktorater	58
Figur 4.17	Samtlige fire variabler for beslutningsatferd i forhold til regionale myndigheter, alle direktorater i 2016, inndelt etter lokalitet	60
Tabell 4.1	Vektlegging av signaler	64
Tabell 4.2	Vektlegging av departement og regjering for sentrale beslutninger	65
Tabell 4.3	Kontakt	66
Tabell 4.4	Arbeidsgruppe og samordning med departement	67
Tabell 4.5	Aksept for synspunkt og ønskemål	68
Tabell 4.6	Relasjon til sentralforvaltning	69
Tabell 4.7	Kommunal og fylkeskommunal forvaltning	70

Kapittel 1 - Introduksjon

1.1 Innledning

Helt siden fremveksten av moderne demokratier har det vært en oppfatning at politikk og administrasjon er to separate sfærer, hvilket har lagt grunnlaget for organisering av offentlig forvaltning (Jacobsen 1997: 20). En utbredt organisasjonsform i offentlig forvaltning har derfor vært skillet mellom departementer og direktorater, hvor politiske og faglige hensyn er søkt atskilt. Det fører med seg et fokus på hvordan man skal tilrettelegge og sørge for autonomi i forvaltningen. Fysisk avstand et eksempel på organisering tiltenkt å forsterke det organisatoriske skillet mellom politisk ledelse og administrasjon, som er nødvendig for direktoraters autonomi. Ideen om fysisk avstand som en faktor for økt autonomi, er utgangspunktet for denne studien.

Formålet med denne studien er å teste om geografisk lokalitet og geografisk flytting av direktorater og tilsyn, har en sammenheng med deres beslutningsatferd mot politisk ledelse og regional forvaltning. Hoveddelen av denne studien tar for seg beslutningsatferd mot politisk ledelse. Beslutningsatferd mot kommunal og fylkeskommunal forvaltning er inkludert som en mindre del av forskningen. For å analysere beslutningsatferd, bruker denne studien tre grupper av trekk ved deres atferd:

- Betydning og vektlegging av politisk ledelse og kommunal/fylkeskommunal forvaltning
- Identifikasjon og tilhørighet med overordnet departement, politisk ledelse og kommunal/fylkeskommunal forvaltning
- Kontakt og samordning mot politisk ledelse og kommunal/fylkeskommunal forvaltning

Hver av disse gruppene består av tre eller flere spørsmål som samlet gir et bilde av hvordan politisk ledelse og regionale myndigheter kan påvirke eller være utslagsgivende for beslutningstaking og atferd i direktoratene.

I oppgaven brukes begrepene overordnet departement, regjering og politisk ledelse. Disse samles under begrepet *politisk ledelse* i analysen i problemstillingen. Videre brukes begrepene regional forvaltning, regionale myndigheter og kommunal/fylkeskommunal forvaltning, som alle henviser til *kommunal og fylkeskommunal forvaltning*. Både direktorater og tilsyn er med

i studien, men av praktiske hensyn brukes i hovedsak kun *direktorater* som en samlebetegnelse for begge disse. Problemstillingen henviser til beslutningsatferd generelt, men hovedfokuset for oppgaven er rettet mot beslutningsatferd i forhold til politisk ledelse og regional forvaltning. Problemstillingen er som følger:

Hvilke effekter har den geografiske lokaliseringen av direktorater og tilsyn på ansattes beslutningsatferd?

Det anvendes et organisasjonsteoretisk perspektiv for å redegjøre for hvordan en del av den fysiske strukturen, geografisk lokalitet, påvirker alle elementer innbakt i samlebetegnelsen beslutningsatferd. I tillegg til fysisk struktur, brukes også vertikal spesialisering og demografi som uavhengige variabler på beslutningsatferd. Disse tre anses for å være sentrale trekk ved organisasjoner, som samlet sett skaper et forklaringsgrunnlag for beslutningsatferd. Dette utgjør det analytiske rammeverket for oppgaven.

1.2 Datagrunnlag og forskningsmetode

Denne studien bruker en kvantitativ forskningsmetode. Datamaterialet består av surveymateriale fra den nasjonale Sentraladministrasjonsundersøkelsen fra årene 2006 og 2016. Dette er en usedvanlig stor og omfattende undersøkelse som sendes ut digitalt hvert tiende år. Samtlige norske departementer, direktorater og tilsyn, som eksisterer på de gitte tidspunktene, blir invitert til å delta. Undersøkelsen gjennomføres en gang hvert tiende år og variasjonen i hvilke tilsyn og direktorater som har deltatt gjenspeiler det som har skjedd av sammenslåinger, splittinger og omstruktureringer med tiden.

Opphavet til undersøkelsen finner vi tilbake i Maktutredningen fra 1972 til 1982. Johan P. Olsen ledet den første sentraladministrasjonsundersøkelsen i 1976, med assistenter som senere skulle bli sentrale norske forvaltningsforskere; Morten Egeberg, Per Læg Reid, Paul G. Roness og Harald Sætren (Christensen m.fl. 2018: 9). I den første undersøkelsen var alle norske departementer og Statsministerens kontor inkludert. Ti år senere i 1986 ble undersøkelsen utvidet til også å inkludere direktorater og tilsyn (Christensen m.fl. 2018: 14). I 1986 var det Morten Egeberg som ledet prosjektet med blant annet Tom Christensen, Per Læg Reid og Paul G. Roness (Christensen m.fl. 2018: 9). Siden den gang har undersøkelsen blitt sendt ut hvert tiende år, i henholdsvis 1996, 2006 og 2016.

1.3 Den norske sentralforvaltningen

Departementene og direktoratene utgjør den norske sentralforvaltningen, og er sentrale for den statlige styringen av landet vårt. I likhet med Christensen, Egeberg, Læg Reid og Trondal (2018), finner denne oppgaven det viktig å studere sentralforvaltningen for å forstå dens faktiske virkemåte i vårt politiske system (Christensen, m.fl. 2018: 9). Alle direktorater og tilsyn, uavhengig av geografisk lokalitet i landet, tilhører sentralforvaltningen. De er underlagt departement og derfor også statsbudsjettet og forvaltningsloven. Regions- og lokalkontorer som tilhører direktoratene og tilsynene, derimot, utgjør ikke en del av sentralforvaltningen, fordi de ikke har hele landet som virkefelt (Christensen, m.fl. 2018: 13).

Den formelle strukturene hos norske direktorater og tilsyn har vært under kontinuerlig endring, men totalt sett har antallet direktorater og tilsyn holdt seg rimelig stabilt i tidsrommet mellom den første Sentraladministrasjonsundersøkelsen (1976) til den nyeste undersøkelsen (2016). Antallet har de siste årene ligget stabilt på rundt 62 direktorater og tilsyn (Christensen m.fl. 2018: 32-33). De typiske endringene som observeres hos direktoratene er splitting, sammenslåing, nedleggelse eller opprettinger. Selv om antallet har holdt seg stabilt, har det foregått mange endringer blant direktoratene med sammenslåing og splitting. I tillegg til dette har det også vært en indre fristilling hos departementene som har gjort at hele departementsavdelinger og oppgaver har blitt flyttet ut av departementene til direktorater og tilsyn (Christensen m.fl. 2018: 33). På grunn av departementenes og direktoratenes sentrale rolle i demokratiet er de naturlig nok utsatt for reformer og endringsprosesser med forskjellige ønskede mål. Utflyttingsprogrammer er et eksempel på dette, og har på grunn av sin natur alltid vært omstridte.

1.3.1 Personalstruktur

De ansatte i sentralforvaltning har generelt sett høy utdannelse. Blant disse har direktoratene en litt lavere andel av ansatte med høyere utdanning, enn departementene. Fra den første Sentraladministrasjonsundersøkelsen ble foretatt i 1976 har dette jevnet seg ut.

Utdanningsbakgrunnen er litt forskjellig. I departementene utgjør jurister, økonomer og samfunnsvitere de fleste ansatte, mens en matematisk-naturvitenskapelig bakgrunn utgjør den største gruppen i direktoratene (Christensen m.fl. 2018: 54-56). Det er ikke uvanlig at de ansatte har hele karrieren sin i sentraladministrasjonen, men det er litt mindre stabilitet i de ansattes karrierer de senere årene. Mens de tidligere hadde hele karrieren i kun et departement eller direktorat, ser det ut til at de ansattes karrierer har blitt mer preget av flytting mellom

enheter. Antallet år den ansatte forblir i samme stilling kan se ut til å ha sunket med årene (Christensen m.fl. 2018: 60).

Personalstrukturen i sentralforvaltningen i sin helhet har vært i kontinuerlig endring og antall ansatte har i løpet av de siste 40 årene økt betydelig. Veksten har vært på 69 prosent i denne perioden, som tilsvarer en økning fra 2812 ansatte i 1976 til 4752 ansatte i 2016 (Christensen m.fl. 2018: 26). I direktoratene og tilsynene alene, har denne veksten vært enda kraftigere. Mens det i 1996 var 9182 ansatte i norske direktorater og tilsyn, lå dette tallet på hele 15 359 ansatte i 2016. Størrelsen på de forskjellige direktoratene og tilsynene varierer i stor grad. Blant de største finner vi Statistisk sentralbyrå, Helsedirektoratet, Vegdirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet og Utlendingsdirektoratet, som alle har over 450 ansatte hver (Christensen m.fl. 2018: 27).

1.3.2 Organisering av politikk og administrasjon

Den norske offentlige forvaltningen er basert på en struktur hvor ministerne er ansvarlige for sitt forvaltningsområde overfor Stortinget. Denne politiske kontrollen over forvaltningsområdene har tradisjonelt sett i Norge vært passiv og gitt rom for mye selvstendighet til forvaltningen. Denne organiseringen gir et inntrykk av en høy gjensidig tillit og delte holdninger og normer mellom politiske ledere og administrative ledere. Norge har også en generell høy tillit til offentlige institusjoner. Tilliten til offentlig institusjoner er høyere i Norge enn det man ser i de fleste andre land (Lægreid, Roness og Rubecksen 2006: 8).

Direktorater har lenge vært en omfattende del av organiseringen av den norske sentralforvaltningen. Fra 1950-tallet begynte antallet direktorater å vokse. De ble tillagt hovedoppgaver som var tekniske og rutinepregede, mens planlegging og utforming av vedtak skulle forbli hos departementene (Lægreid, Roness og Rubecksen 2006: 8). Dette betyr at tradisjonelt sett har saksforberedelse for politiske organer vært sentrale oppgaver i administrasjonen. Videre har også iverksettelse av vedtatt politikk og tilsynsføring med offentlige og private aktører vært viktig i administrasjonens rolle i samspillet mellom politikk og forvaltning (Christensen, Egeberg, Lægreid og Trondal, 2018: 15).

Arbeidsoppgavene og ansvaret administrasjonen har gjør at den har mulighet til å legge premisser og utøve skjønn i forberedelse og utredelse av politiske saker (Selden 1997: 3).

Denne sentrale posisjonen gjør at administrasjonen har reell mulighet til å utøve innflytelse og derfor også være en slags politisk aktør, dog ikke alene, men sammen med interesseorganisasjoner, massemedier, bedrifter og andre nasjonale og internasjonale organisasjoner (Christensen m.fl. 2018: 15). I et demokratisk perspektiv anses det som svært viktig at innflytelsesevnen til administrasjonen kontrolleres for å forsikre at den reelle beslutningstakingen ligger hos de folkevalgte representantene (Selden 1997: 3). Forholdet mellom politisk ledelse og administrasjon er derfor en balansegang som er i kontinuerlig endring.

1.3.3 Et skifte mot økt autonomi og uavhengighet

Offentlige administrasjoner over hele verden har gjennomgått endring inspirert av New Public Management reformer siden midten av 1980-tallet. Dette har også vært tilfellet for Norge. Offentlig forvaltning har igjennom de siste to-tre tiårene opplevd en endring i balansegangen mellom byråkratisk integrasjon og byråkratisk autonomi. Denne endringen kan karakteriseres som en organisatorisk fristilling gjennom etablering av direktorater. Resultatet av denne prosessen har både vært at antallet direktorater igjen har økt. Disse har vokst fram i forvaltningen og offentlige oppgaver har blitt overført til vertikalt spesialiserte direktorater utenfor departementene. Dette kan ses i lys av New Public Management reformer, hvor institusjonell og fysisk avstand mellom departement og direktorat ble implementert på tvers av både land og kontinenter (Trondal 2011: 171).

I forbindelse med administrative og forvaltningspolitiske skiftninger i doktriner og reformmoter, slik som bølgen av NPM-reformer, har vi sett fysisk omstrukturering av forvaltning. Dette har ofte foregått i form av at direktorater og tilsyn flyttes inn og ut av departementene, dog mye oftere ut enn inn, og at de endrer fysisk lokalitet. Det finnes flere måter å forklare slike reformmoter og skiftninger i doktriner i litteraturen. En måte å tolke slik endring på er at det over tid skjer pendelsvingninger fra en koordineringsform mot en annen, for eksempel mer sentralisert styring til mer desentralisert styring. Knut Dahl Jacobsen (1964) tolket denne endringen som fra *kontraksjon* til *detraksjon* (Byrkjeflot 2008:31). Kontraksjon kan beskrives som konsentrasjon av makt med mye sentral koordinering. Detraksjon antyder en motsatt tendens, med mye spredning av ansvar til forvaltning (Klausen 2019: 15). Dette er en av de tiltenkte effektene når direktorater og tilsyn organiseres på en armlengdes avstand fra den politiske ledelsen. I den fysiske strukturen til sentraladministrasjonen gjenspeiles dette i at

direktorater opprettes utenfor, eller flyttes ut av, det politiske maktsentrum, Oslo (Christensen m.fl. 2018: 110).

Dette empiriske argumentet kan brukes for å tolke fokuset på organisatorisk fristilling, som fulgte norsk forvaltning inn på 2000-tallet. Bondevik II-regjeringen jobbet med omfattende reguleringer av forvaltningen, inkludert her finner vi utflyttingsprogrammet. I Stortingsmelding nummer 17 (2002-2003) det ble foreslått nye reguleringer som var tiltenkt å skulle øke direktoraters og tilsyns uavhengighet fra departement. For eksempel skulle rolledelingen og ansvarsforholdene klargjøres ytterligere. Dette ble argumentert som sentralt for tilsynenes legitimitet (Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 2002: 8-9). Politikk skulle begrenses til normsetting, mens individuelle saker skulle behandles uten innblanding hos direktoratene. Det strides om hva som er riktig balansegang mellom autonomi og kontroll, og pendelsvingningene reflekterer dragingen mellom disse ytterpunktene. Dette er i kjernen av norsk sentralforvaltning (Lægreid, Roness og Rubecksen 2006: 10). Vi ser at dette gjenspeiles i at det er blitt skrevet mye om virkningene av endring og reform.

På tross av at fysisk lokalisering brukes som et virkemiddel for å skape autonomi, har forskningen hatt lite fokus på effektene fysisk avstand har for samordningen og atferden mellom departementene og direktoratene. I forskningen som har blitt gjort har organisasjonsstruktur og prosedyrer vært de sentrale uavhengige variablene (Trondal 2011: 171).

På tross av fokuset på autonomi og uavhengighet, er det noe forskning som argumenterer for at politikk har fått en styrket posisjon i norsk sentralforvaltning. Organer i norsk forvaltning har blitt mer integrerte, i motsetning til de sentrale tesene som argumenteres for i Makt- og demokratiutredningen (1998-2003). Her ble det snakket om politikkenes retrett og statens fragmentering, som stod i stil med tidens NPM-inspirerte reformmodeller. Det argumenteres for at det som faktisk har blitt observert, er at politikken over en lenger tidsperiode har ekspandert, snarere enn å trekke seg tilbake (Grønnlie 2017: 172). Vi kan beskrive denne utviklingen gjennom å si at det har forekommet *kontraksjon*. Dette er det litt uenighet i om i forskningen, hvor blant andre Christensen med flere (2018), motsier denne tesen. Ifølge deres studie har administrasjonen vært preget av høy stabilitet, og blant annet er vektlegging av faglige hensyn hos direktoratene høyere enn vektleggingen av signaler fra politisk ledelse.

Begrepet *politisering* forklarer omdanningen av den norske sentraladministrasjonen til et redskap for utforming og initiering av politikk. Dette innebærer stadig mindre trekk av saksbehandling og regelfortolkning, og mer fokus på samordning og planlegging (Andresen, Elvbakken og Lægreid 2017: 112). Dette gjelder i aller størst grad for departementene, og kan derfor være mer korrekt å bruke i forhold til dette nivået, men gjelder i mindre grad for direktoratene. I denne studien er politisering kun inkludert som en kontrollvariabel. Det forsøkes ikke å redegjøre for grad av politisering, eller hva som skaper politisering, men snarere å forsikre om at forklaringer som egentlig skyldes politisering, ikke tillegges de andre uavhengige variablene; vertikal spesialisering, demografi og fysisk struktur.

1.4 Bakgrunnen for utflytting

Bondevik II-regjeringen stod for det første vellykkede forsøket på utflytting av direktorater og tilsyn i Norge. Før dette hadde det vært to mislykkede forsøk mellom 1963 og 1981 (Trondal 2011: 35-39). I tidligere utflyttingsforsøk var argumentasjonen distriktpolitisk og fokuset lå på desentralisering og omfordelingspolitikk. Slike argumenter vil bestandig være omstridte fordi dette i praksis betyr at noen mottar et gode på bekostning av noen andre (Trondal 2011: 27). I motsetning til tidligere, fokuserte man denne gangen på det forvaltningspolitiske aspektet.

Utflyttingen ble begrunnet med at avstand var viktig for hvordan sentralforvaltningen fungerer i det politiske systemet (Trondal 2011: 28). I Stortingsmelding nr. 17 (2002 – 2003) om statlige tilsyn understreker Bondevik II-regjeringen viktigheten av å styrke uavhengigheten tilsynene har vis-a-vis regjeringen. Dette måtte imidlertid sees i sammenheng med tilsynenes faglige kompetanse, da det ble argumentert som uforsvarlig å øke uavhengigheten uten at dette premisset er tilstede (Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 2002: 10). Plasseringen av tilsynene fremstod her som mindre viktig enn det å få dem flyttet, fordi fokuset lå på økt autonomi og faglig styrke, og ikke på distriktpolitiske fordeler (Trondal 2011: 51).

Utflyttingsprogrammet til Bondevik II-regjeringen ble ledet av Victor Norman, som var arbeids- og administrasjonsminister i Bondevik II-regjeringen. Beslutningsprosessene rundt og gjennomføringen av dette vedtaket er ikke direkte relevante for denne oppgaven, men de er likevel interessante for å forstå på hvilket grunnlag utflyttingen lot seg gjennomføre. Victor Norman forteller i sin bok, *Blue Notes* fra 2004, at et av virkemidlene de brukte for å skape

nasjonal oppslutning rundt utflyttingsprogrammet var å skape et balansert og helhetlig alternativ hvor alle landsdelene «fikk noe», altså et direktorat eller tilsyn. Harald Sætren argumenterer for at det var et lurt trekk av Victor Norman å presentere planen offentlig før den var diskutert innad i partiet eller med statsrådene i regjeringen. Slik bandt han regjeringen til planen og det ble tilnærmet umulig for koalisjonsregjeringen å gå i mot utflyttingsprogrammet (Trondal 2011: 48). Et annet tiltak var å aktivt stimulere samarbeid med de foreslåtte byene for tilsynsleggingen. Motstand mot flyttingen i Oslo var forventet, og dermed ble strategien å samle resten av landet om vedtaket. I en kamp mellom Oslo og resten av landet mente Norman at man kunne regne seg frem til utfallet (Norman 2004: 99; Trondal 2011: 53).

1.5 Effekter av flytting

Utflyttingsprogrammet inkluderte syv direktorater og tilsyn, og resulterte i at ca. 900 arbeidsplasser ble direkte berørt av dette (Hommen 2003: 7). Fra et politisk ståsted var utflyttingen tiltenkt å ha en rekke regionaløkonomiske virkninger og effekter for direktoratene internt. Det er viktig å understreke at denne masteroppgaven henviser til flytting kun i forstand av at den geografiske avstanden øker. Det tas ikke høyde for noen andre mulige endringer flyttingen har medført hos de flyttede direktoratene. For studier som tar for seg andre effekter av utflyttingsprogrammet kan Trondal (2011) og Christensen med flere (2018) leses. I tillegg til forskning på dette temaet finnes det mye annen forskning på strukturelle reformer av forvaltningen. For et overordnet historisk perspektiv på endringer i forvaltningen kan Lægred og Rolland (2017) og Olsen (2019) leses. For annen litteratur på reform i norsk offentlig sektor kan en se Christensen og Lægred (1998, 2007 og 2009). I likhet med at det er gjort forholdsvis lite forskning på effektene av utflyttingsprogrammet, gjøres det generelt lite forskning på effektene av reformer. Det har ofte vært selve reformen som har vært den avhengige variabelen som forsøkes forklart, istedenfor å tolkes som en uavhengig variabel som skaper effekter.

Utover den nevnte forskningslitteraturen finnes det også en omfattende tilsynsevaluering. I Soria Moria erklæringen i desember 2005 ble det bestemt at det skulle utføres en tilsynsevaluering av flyttingen av Post- og teletilsynet, Medietilsynet, Sjøfartstilsynet, Kystdirektoratet, Luftfartstilsynet, Konkurransetilsynet og Direktoratet for beredskap og samfunnssikkerhet (Asplan Viak 2009: 8). Tilsynsevalueringen ble utført av Asplan Viak, PricewaterhouseCoopers og Sintef. Denne inkluderer flere aspekter ved flyttingen og gir et

mer helhetlig bilde av eventuelle effekter enn det denne masteroppgaven gjør. I likhet med antakelsen for denne studien, fant tilsynsevalueringen at kontakten og samordningen mellom de to nivåene ikke har avtatt og at det i liten grad har forekommet endringer i styringsdialogen mellom direktorat og overordnet departement (Asplan Viak 2009: 9). Effekter flyttingen har hatt på beslutningsatferden i forhold til regionale myndigheter, har ikke vært et sentralt tema i forskningen. Det er derimot i tilsynsevalueringen redegjort for mange andre effekter som tilflyttingen av direktorater og tilsyn har hatt for de kommunene og fylkene det gjelder (2009).

1.6 Grunnlag og inspirasjon for studien

Faglig kunnskap på den romlige dimensjonen av effekter av fristilling av forvaltningsapparatet er relativt fraværende i litteraturen (Egeberg og Trondal 2011: 98). Fra tidligere studier (se blant andre Christensen m.fl. 2018, Trondal 2011), har vi noe informasjon som tilsier at lokalisering i utgangspunktet betyr lite for direktoratenes kontaktmønster og koordinering mot departement og politisk ledelse og at sentraladministrasjonen er preget av en høy grad av stabilitet. På tross av dette har relokalisering bort fra hovedsteder og politiske sentrum vært en del av prosessen når ansvar overføres fra departementene over i utenforliggende enheter (Egeberg og Trondal 2011: 98). Vi ser at politikere og andre praktikere allikevel oppfordrer til og rettferdiggjør relokalisering basert på en antakelse om institusjonell autonomi, uten at dette i særlig grad kan underbygges i litteraturen (Trondal 2011: 15). Et relevant eksempel på dette finner vi i Victor Normanns utsagn om hvordan økt geografisk avstand vil skape mer politisk uavhengighet for direktoratene (Norman 2004: 99). For å finne effekten av lokalitet på beslutningsatferd kontrolleres det for organisatoriske variabler som en ut i fra et organisasjonsteoretisk perspektiv antar å være utslagsgivende for samordning og kontakt.

Denne studiens bidrag til forskning på den romlige dimensjonen av forvaltningsstruktur er en ny variabel som tar for seg lokalitet over tid. Formålet med denne studien er å se om flyttingen har hatt effekter på samordnings- og kontaktmønstre hos direktoratene. Christensen med flere (2018) og Trondal med flere (2011) har allerede redegjort for at samordningen i offentlig forvaltning øker og at koordineringen mellom direktorat og departement er blitt sterkere med tiden, samtidig har samordningen og koordineringen i forhold til fylkeskommunal og kommunal forvaltning har gått nedover. På bakgrunn av de vi allerede vet forventes det å finne lignende mønstre i min studie og hovedantakelsen er således at endring av lokalitet over tid i liten grad påvirker beslutningsatferden hos direktoratene.

Dersom økningen i den geografiske avstanden mellom direktorater og politisk ledelse påvirker beslutningsatferden til direktoratene, kommer dette forhåpentligvis til å bli avdekket gjennom de to variablene «Geografisk lokalitet» og «Flyttet». «Geografisk lokalitet» redegjør for om direktoratet er plassert i eller utenfor Oslo, mens variabelen som heter «Flyttet» redegjør for om direktoratet har flyttet i tidsrommet mellom 2006 og 2016. I hypotesene og analysene oppsummeres disse to variablene som kun *geografisk lokalitet*. Når det gjelder endringer i forhold til de sub-nasjonale nivå, kommunal og fylkeskommunal forvaltning, antas det at analysene vil vise samme mønster her også; at det er liten sammenheng mellom direktoratenes nærhet til kommunal og fylkeskommunal forvaltning og økt kontakt og samordning.

1.7 Hovedfunn

Funnene i studien stemte i hovedsak overens med det som var forventet på forhånd. Det er utledet hypoteser for hver av de tre organisatoriske trekkene i det teoretiske rammeverket, i tillegg til en hypotese for politisering. For vertikal spesialisering antok hypotesen utledet at jo høyere stillingsnivå den ansatte har, jo mer sannsynlig er det at overordnet departement og politisk ledelse påvirker beslutningsatferden. Dette sammenfaller med funnene fra analysene, der det også kom frem at plassering i hierarkiet hadde en sammenheng med i hvor stor grad den ansatte vektla signaler fra politisk ledelse. Ansatte i høye stillinger hadde hyppigere kontakt med overordnet departement og politisk ledelse, og underbygger dermed også hypotesen. Her ble derfor hypotesen beholdt. For beslutningsatferden i forhold til kommunal og fylkeskommunal forvaltning, antok den utledede hypotesen at jo lavere stillingsnivå den ansatte har, jo mer sannsynlig er det at kommunal og fylkeskommunal forvaltning påvirker beslutningsatferden. Analysene fant ingen signifikant effekt mellom stillingsnivå og beslutningsatferd i forhold til regionalt nivå. Denne hypotesen ble derfor kastet.

Hva gjelder demografi, målt gjennom ansiennitet, antok hypotesen utledet at jo lenger ansiennitet den ansatte har, desto viktigere blir overordnet departement og politisk ledelse for beslutningsatferden. Dette sammenfalt overens med funnene i studien, som blant annet viste at ansatte med lang ansiennitet i større grad vektlegger departement og politisk ledelse for beslutningstaking enn nyansatte. Følelsen av identifikasjon og tilhørighet med sentralforvaltningen øker også i takt med ansienniteten. For beslutningsatferd i forhold til regionale myndigheter, antok hypotesen at lengden på ansienniteten til den ansatte ikke vil påvirke denne. Dette ble bekreftet i analysen, som ikke fant noen signifikant sammenheng.

Geografisk lokalitet utgjorde den mest omfattende delen av forskningen. Basert på det teoretiske grunnlaget presentert i kapittel to, antok de to utledede hypotesene at økt geografisk avstand ikke fører til endring i direktoraters beslutningsatferd i forhold til verken politisk ledelse eller regional forvaltning. Dette stemte med analysene, som fant at disse uavhengige variablene i hovedsak ikke er signifikante forklaringsfaktorer for beslutningsatferden. Av dette kan man slutte at det er andre faktorer enn geografisk avstand som forklarer hva som påvirker direktoraters beslutningsatferd i forhold til politisk ledelse og regional forvaltning.

Den mest innflytelsesrike variabelen i studien, viste seg å være politisering. I hvilken grad saker de ansatte jobber med er utsatt for offentlig debatt har signifikant forklaringseffekt på flertallet av de avhengige variablene. I tillegg til dette hadde denne variabelen vesentlig sterkere gjennomsnittlig sammenheng og høyest forklaringssevne, sammenlignet med de tre andre uavhengige variablene. Det kunne dermed slås fast at jo høyere grad av politisering de ansatte er utsatt for, jo mer sannsynlig er det at politisk ledelse og regionale myndigheter vil påvirke beslutningsatferden.

1.8 Oppbygging av oppgaven

Denne oppgaven består av totalt seks kapitler. I kronologisk rekkefølge består disse kapitlene av en introduksjon, det teoretiske rammeverket, metode og data, en redegjørelse av funn, en analyse av funnene og til slutt konklusjonen.

I kapittel to presenteres det teoretiske rammeverket som er lagt til grunn for denne studien. Dette gjøres gjennom teoretiske resonnerer for hver av de tre trekkene ved organisasjonsstruktur; formell struktur, fysisk struktur og demografi. Dette vises også gjennom en figur, som er inspirert av tidligere forskning gjort av Egeberg og Trondal (2018). Fokuset på faglig uavhengighet for direktoratene er en sentral del av grunnlaget for hvorfor denne studien er relevant. Det er derfor viet plass til Weber og en redegjørelse for opphavet til disse oppfatningene rundt administrasjon og byråkrati. Det redegjøres for hva som innbefattes i begrepet beslutningsatferd. Deretter kommer de tre seksjonene for formell struktur, fysisk struktur og demografi. I hver av disse seksjonene presenteres også litteratur på samhandlingen mellom direktoratene og regionalt nivå. Det presenteres noen argumenter for hvilke effekter vertikal spesialisering, geografisk lokalitet og ansiennitet har på direktoraters beslutningsatferd i forhold til kommunal og fylkeskommunal forvaltning. Tilslutt utledes det

hypoteser for de antatte effektene hver av disse organisatoriske trekkene har på direktoraters beslutningsatferd i forhold til politisk ledelse og regionale myndigheter.

I kapittel tre begrunnes forskningsprosjektet, valg av metode og valg av fremgangsmåte. Videre redegjøres det for datagrunnlaget og hvordan analysen er bygget opp. Alle de avhengige og uavhengige variablene presenteres detaljert. I siste del av kapittelet vurderer validitet og reliabilitet for datamaterialet og innsamlingsmetoden.

Studien benytter seg av univariat analyse og multivariat regresjonsanalyse. På denne måten kan deskriptiv statistikk tolkes og redegjøres for, samtidig som sammenhenger kan testes kontrollert for andre faktorer som antas å ha en effekt på beslutningsatferd. I de univariate analysene er det kun de to variablene på fysisk struktur, *Flyttet* og *Geografisk lokalitet* som brukes for å analysere de avhengige variablene. I de multivariate analysene inkluderes alle de totalt syv uavhengige variablene.

I kapittel fem analyseres funnene basert på de teoretiske resonnementene som presenteres i kapittel to. Funnene oppsummeres og drøftes, slik at det kan tas en avgjørelse om hvorvidt hypotesene kan beholdes, eller må forkastes. Dette kapittelet er organisert på tilsvarende måte som kapittel to, hvor de tre trekkene ved organisasjonsstrukturen presenteres i rekkefølge. Effekter av geografisk lokalitet utgjør den mest omfattende delen av analysen.

Til slutt kommer studies konklusjon. I denne delen redegjøres det for hvor god den totale forklaringssevnen til det analytiske rammeverket er for beslutningsatferden til direktorater og tilsyn. Det vurderes også hvorvidt utflyttingen ser ut til å ha gitt økt autonomi for de utflyttede direktoratene. På bakgrunn av dette kan det trekkes en konklusjon om suksessen av utflyttingsprogrammet, og hvorvidt det har hatt de tiltenkte effektene. Det trekkes en konklusjon på hvorvidt denne studien redegjør for ny informasjon på effekter av flytting, eller om den underbygger tidligere forskning, og dermed bekrefter de antakelsene som lå til grunn for studien.

Kapittel 2 Teoretisk rammeverk

Beslutningsatferd blir i denne studien vurdert ut ifra tre hovedtrekk i de ansattes rapporterte samhandling med overordnet departement, politisk ledelse og regional forvaltning. Totalt benyttes syv uavhengige variabler, som kan deles opp i tre grupper;

- Geografisk lokalitet
- Stillingsnivå
- Ansiennitet

Dette kapitlet presenterer teoretiske resonnementer for de tre gruppene av uavhengige variabler. Kunnskapsgrunnlaget som denne studien baserer seg på, består av litteratur på organisasjonsteori og teori utledet fra tidligere forskning gjort på Sentraladministrasjonsundersøkelsen. I den forstand kan denne studien sies å være en fortsettelse på eller et bidrag til deres forskning.

I dette kapitlet redegjøres det for den historiske bakgrunnen for skillet mellom politikk og administrasjon, og administrasjonens uavhengighet fra politisk ledelse. Dette anses som et viktig bakteppe for studien av særlig to grunner; for det første gir det en forklaring på dynamikken mellom forvaltning og politisk ledelse. For det andre, handlet en sentral del av det politiske argumentet for utflyttingsprogrammet til Bondevik II-regjeringen nettopp om økt uavhengighet mellom direktoratet og politisk ledelse. Videre presenteres teori som forklarer de uavhengige variablene i studien. Her benyttes et organisasjonsteoretisk perspektiv for å beskrive trekk ved organisasjonsstruktur og organisasjonsdemografi. Disse argumenteres for å være utslagsgivende for beslutningsatferden til de ansatte i norske direktorater og tilsyn. Videre utledes det i kapitlet en hypotese for hver av de tre gruppene av uavhengige variabler, basert på teori om effekter av formell organisasjonsstruktur, fysisk struktur og organisasjonsdemografi.

Organisasjonsstruktur brukes ofte om organisering av arbeidsoppgaver, men organisasjonsstruktur har også en fysisk dimensjon. Den fysiske dimensjonen refererer både til utforming av den fysiske arbeidsplassen, og den geografiske lokaliteten av arbeidsplassen. Som nevnt over, brukes kunnskap om effekter av geografisk lokalisering av direktorater og tilsyn som et grunnlag for å utrede en hypotese på forventede funn. Det samme gjelder for trekk ved organisasjonsstruktur og organisasjonsdemografi, hvor det utledes hypoteser på de forventede effektene av vertikal spesialisering og ansiennitet for beslutningsatferd.

I tillegg til de uavhengige variablene nevnt over, er det inkludert en kontrollvariabel. Denne henviser til politisering av saker de direktoratsansatte jobber med, og er formulert slik; *I hvilken grad er de saker som du jobber med gjenstand for offentlig debatt?* Grunnlaget for inkluderingen av denne variabelen er at man antar at i hvilken grad saker de ansatte jobber med er gjenstand for offentlig debatt, og dermed politisk styring, kan påvirke de ansattes beslutningsatferd.

Siste del av dette kapittelet redegjør kort for teoretiske resonneringer for hvordan formell struktur, fysisk struktur og demografi kan påvirke direktoratenes beslutningsatferd i forhold til kommunal og fylkeskommunale myndigheter. Denne seksjonen er bygget opp på samme måte som de tidligere delene av kapittelet, men er den del mindre i omfang. Dette skyldes at denne delen av studien er et ekstra bidrag, mens hovedforskningen handler om beslutningsatferd i forhold til departement og politisk ledelse. Det utledes også her hypoteser som testes i kapittel fire og analyseres i kapittel fem.

2.1 Skille mellom politikk og administrasjon i den weberianske modellen

Det dominerende idealet på forholdet mellom politikk og administrasjon har siden begynnelsen på bortfallet av elitestyrer og framveksten av vestlige demokratier vært at disse skal være to klart atskilte enheter (Jacobsen 1997: 19). Et sitat fra Woodrow Wilson beskriver denne tanken: «Skillet mellom administrasjon og politikk er nå, heldigvis, alt for åpenbart til å fortjene fortsatt diskusjon» (Wilson 1887 i Jacobsen 1997: 19). Fellestrekk i litteraturen til Woodrow Wilson (1856 – 1924) og Max Weber (1864 – 1920) har blitt fremhevet i administrasjonsforskning gjennom årene. Forfatterskapet til Wilson og Weber diskuterte henholdsvis den amerikanske stat og europeiske stater. Litteraturen deres møttes gjennom lignende prinsipper på offentlig administrasjonen og siden den gang har dette vært utslagsgivende for hvordan vi tolker offentlig administrasjon (Sager og Rosser 2009: 1136). De er naturlig nok ikke identiske, og i motsetning til Wilsons fokus på forhold mellom politikk og effektivitet, var Weber mer opptatt av koblingen mellom rettssikkerhet, politikk og administrativ effektivitet (Jacobsen 1997: 20). Hva gjelder skillet mellom politikk og administrasjon var Weber antageligvis enda litt tydeligere på dette enn det vi finner hos Wilson (Sager & Rosser 2009: 1137). Den weberianske modellen kan derfor være nyttig for å forstå opphavet til den iboende antakelsen om at et tydelig skille mellom politikk og

administrasjon i demokratiet er den optimale organiseringen (Ang 2017: 282; Fry og Raadschelders 2013: 5).

Oppfatningen om politikk og administrasjon som to separate sfærer har altså fulgt oss fra de «moderne» demokratienes fremvekst fram til i dag. Det er vanskelig å drøfte politikk og administrasjon uten å falle innom Weber (Jacobsen 1997: 20). I Webers forfatterskap utviklet han en rekke idealtyper på fenomener som skulle fungere som hjelpemiddel for å beskrive samfunnsutviklingen han var vitne til. Det var aldri tenkt at disse idealtypene skulle eksistere i virkeheten, men snarere noe virkeligheten kunne holdes opp mot. Idealet om et fullstendig skille mellom politikk og administrasjon var et slikt, hvor Weber visste at et helt klart skille aldri ville kunne eksistere (Jacobsen 1997: 20). Denne organiseringen, det nøytrale byråkratiet, definerer fortsatt i dag den ideale organiseringen for Norges parlamentariske styringskjede (Fimreite & Grindheim 2007: 21).

I Webers arbeid på skillet mellom politisk styring og administrasjon finner vi også ideer om hvilke handlemåter og oppgaver som ligger til de to enhetene. For det første handler politikk om holdninger og meninger, mens administrasjon handler om å være analytisk og faktabasert, atskilt fra meninger og følelser (Fry og Raadschelders 2013: 5; Jacobsen, 1997: 20). For det andre, skiller de to på type rasjonalitet som utøves. Mens man i politikken bruker noe som Weber kalte for målrasjonalitet eller verdirasjonalitet, som handler om å lage de beste målene, skulle administrasjonen, bruke middelrasjonalitet, som vil si å finne de beste midlene for å nå de satte målene (Jacobsen 1997: 21). Administrasjon skulle ifølge Weber inneholde høyt utdannende individer og bestå av en arbeidsdeling som muliggjør spesialisering og med kontinuerlig repetisjon av arbeidsoppgavene (Kramer 2002: 7). Dette vil ifølge han, sørge for økt kunnskap om sammenhengen mellom hvilke midler som brukes og hvordan disse bør brukes for å oppnå ønskede mål (Jacobsen 1997: 21).

Det Weber forklarer kan tolkes som et skille mellom verdi og fakta. Weber visste at det i praksis ikke ville være mulig å dele verden inn i disse to kategoriene, men gjennom å være bevisst på verdivalg, kan man redegjøre for konsekvensene av dette verdivalget (Jacobsen 1997: 21). For det tredje er oppgaveløsningen mellom de to forskjellig. Kort sagt består politikk av å utforme regler basert på verdiene man står for, mens administrasjonens oppgave er å implementere og effektivere disse reglene på den best mulige måten. I denne forbindelse understreket Weber viktigheten av administrasjonens lojalitet til den politiske ledelsen

(Jackson, Morgan og Palillo 1986: 104). For Weber var altså skillet mellom politikk og administrasjon kjennetegnet ved verdier og meninger på den ene siden og lidenskapsløs analytisk atferd på den andre siden, kombinert med administrasjonens fullkomne lojalitet til den politiske ledelsen. Dette gjelder så lenge det en politisk leder bestemmer sammenfaller med gjeldene lover på området. Hvis ikke er tilfelle, skal administrasjonen handle autonomt. Dette er i korte trekk essensen av Webers byråkrati (Jacobsen 1997: 22).

Går en litt i dybden på hva Weber legger i administrasjonen lojalitet ovenfor politisk ledelse, blir han uklar på et punkt. Han forfekter at administrasjonen skal være lojal ovenfor lov, men ikke ovenfor personlige interesser hos en politisk leder. Samtidig presiserer Weber at en politisk leder kan sikre seg lojalitet hos administrasjonen gjennom å appellere til en administrasjonsansatts egeninteresser. Dette kan tolkes til å bety at en politisk leder gjennom å ha muligheter til å innvirke på den administrasjonsansattes karriere, kan sikre seg en viss lojalitet hos denne personen (Jacobsen 1997: 23). Dette skaper en gråsoner i Webers skillet mellom politikernes verdier og holdninger og administrasjonens analytiske atferd, og ergo også en gråsoner i skillet mellom politisk ledelse og administrasjon som underbygger argumentet for viktigheten av å sikre administrasjonens uavhengighet fra den politiske ledelsen til å implementere politiske vedtak og overholde sitt ansvar som kontrollorgan uten politisk innblanding.

2.2 Beslutningsatferd hos direktorater og tilsyn

For å belyse trekk ved beslutningsatferden hos de ansatte overfor overordnet departement, politisk ledelse og regionale myndigheter, må det utledes måter å måle dette på. I denne studien benyttes det totalt tolv avhengige variabler som mål på beslutningsatferd i forhold til departement og politisk ledelse. I tillegg til disse variablene, er det inkludert ytterligere fire variabler på trekk ved beslutningsatferden i forhold til regionale myndigheter. Disse kan deles inn i tre overordnede grupper;

- Betydning og vektlegging av overordnet departement, politisk ledelse og kommunal/fylkeskommunal forvaltning
- Identifikasjon og tilhørighet med overordnet departement, politisk ledelse og kommunal/fylkeskommunal forvaltning
- Kontakt og samordning mot overordnet departement, politisk ledelse og kommunal/fylkeskommunal forvaltning

Gjennom å vurdere disse variablene samlet, argumenterer denne studien for at dette vil gi et bilde på beslutningsatferden. De avhengige variablene presenteres i sin helhet i kapittel 3. For å få en forståelse av hvordan disse påvirker beslutningsatferd, er det inkludert et lite innblikk i litteraturen.

2.2.1 Beslutningsatferd i forhold til kommunal og fylkeskommunal forvaltning

Direktoratenes beslutningsatferd i forhold til kommunal og fylkeskommunal forvaltning er inkludert i denne studien som en liten, separat del av forskning. Oppsett og variabler er tilsvarende det som har blitt vist over, men i mindre skala. Effekter av geografisk lokalitet av direktorater og tilsyn beslutningsatferd i forhold til disse instansene er et tema det har vært forsket lite på fra tidligere. Denne studien gir et lite innblikk i dette.

I praksis foregår mye av samhandlingen mellom statlig nivå og regionalt nivå gjennom departementer og direktorater. Et departement har fagansvar for et område, og delegerer ansvar til direktorat og til fylkeskommune (Amundsen, Westskog og Vevatne 2008: 3). Hvordan denne organiseringen ser ut vil variere mellom de forskjellige områdene av forvaltningen, men kontakten mellom et direktorat og lokale myndigheter vil som oftest bestå av tilsynsføring fra direktorat eller tilsyn av offentlige oppgaver delegert til fylkeskommunale eller kommunale myndigheter (Braut, Fintland og Østebø 2017: 92). Hva som ligger i begrepet tilsyn er argumentert for å være forholdsvis utydelig definert, og tolkes forskjellig fra en sektor til en annen. Det kan derfor sies å være et mye brukt middel for styring, men på samme tid ganske en uklar styringsform (Hansen, Heløe og Klausen 2004: 5.2.2).

En annen måte å beskrive samhandlingen mellom direktorat og lokal forvaltning, vist til i litteraturen er, *samordning*. Dette begrepet går igjen i litteraturen på statlig og lokal forvaltning (se blant andre Bukve 2012, Ellingsen 2005 og Orderud og Naustdalslid 2016). Styrking av direktorater og tilsyn som har foregått siden begynnelsen av 2000-tallet har ført til at den statlige styringen har blitt forsterket og tydeligere overfor regionale myndigheter. I forrige avsnitt ble dette forklart som tilsynsføring, men i samme tid har også begrepet samordning vokst frem (Bukve 2012). Det argumenteres for at oppgavedelegeringen fra departement, via direktorat til lokalt nivå er avhengig av god samordning (Ellingsen 2005).

2.3 Trekk ved beslutningsatferden

2.3.1 Betydning og vektlegging av overordnet departement og politisk ledelse

Etter flere tiår hvor Sentraladministrasjonsundersøkelsen har blitt sendt ut til norske direktorater og tilsyn, har forvaltningsforskerne kunnet redegjøre for visse trekk ved ansattes handlingsmønster. Som nevnt tidligere, viser forskernes funn at det er stor grad av stabilitet i den norske forvaltningen. Elementer som påvirke direktoratsansattes handlings- og tankemønster er i stor grad strukturelle. Det vil si stillingsnivå, hvor de arbeider og hvilke arbeidsoppgaver den ansatte har (Aspøy 2019: 28).

Videre ser de norske forvaltningsansatte ut til å være trygge på egen rolle og at normene for hvordan forvaltningen og politisk ledelse samhandler er tydelige (Aspøy 2019: 31).

Direktoratsansatte rapporterer at de vektlegger faglige hensyn i større grad enn signaler fra politisk ledelse. Det kan argumenteres for at denne balansen forskyves til en viss grad i saker som er utsatt for offentlig debatt (Christensen m.fl. 2018: 74). Det ser ut til at den faglige uavhengigheten og politiske nøytraliteten står sterkt i forvaltningen (Aspøy 2019: 31).

2.3.2 Identifikasjon og tilhørighet med sentralforvaltningen

For å definere hva som menes med identifikasjon i denne sammenhengen brukes et sitat fra Simon (1976: 205) hentet fra Jacobsen (1997: 107):

«En person identifiserer seg selv med en gruppe når han, i en beslutningssituasjon, vurderer flere alternativer ut fra hvilke konsekvenser beslutningen vil ha for denne gruppen».

Basert på dette antas det at i hvilken grad direktoratsansatte identifiserer seg med sentralforvaltningen vil påvirke både informasjonsinnsamlingen og vurderingen av informasjonen (Jacobsen 1997: 107). Opplever de direktoratsansatte stor grad av identifikasjon med sentralforvaltningen, øker sannsynligheten for at atferden deres vil samsvare med den felles identiteten og at de vil ta avgjørelser som er til sentralforvaltningens beste (Ashforth og Mael 1989: 20).

Vi vet fra tidligere studier at de ansatte i departementene føler en større grad av identifikasjon og tilhørighet med sentralforvaltningen som helhet, enn det ansatte i direktorater og tilsyn gjør. Det som er felles for de begge er at det rapporteres om høyest grad av identifikasjon og tilhørighet med egen avdeling. Hos direktoratene og tilsynene identifiserer de ansatte seg mer med egen profesjon, som sannsynligvis kan forklares med at de jobber i spesialiserte grupper,

hvor andelen ansatte med sterk profesjonell tilhørighet er høy. Den oppgitte identifikasjonen og tilhørigheten med sentralforvaltningen har økt over tid. Dette kan tyde på et økt fokus på å forbedre samordning både vertikalt og horisontalt i sentralforvaltningen (Christensen m.fl. 2018: 94-95).

2.3.3 Kontaktmønstre i sentralforvaltningen

Christensen med flere (2018: 79) bygger sin studie på sentraladministrasjonen på en antakelse om at den organisatoriske strukturen i sentraladministrasjonen former kontakt- og deltakelsesmønstre blant tjenestemennene. Kontakt i denne konteksten omfatter alle former for interaksjon, både skriftlig, muntlig, formell og uformell. Kontaktmønstre brukes ofte som mål i studier på faktisk atferd. Det finnes kun et fåtall studier som dokumenterer kontakt og deltakelse over tid i sentralforvaltningen. På tross av at kontaktmønstre er et viktig aspekt ved den faktiske atferden i sentraladministrasjonen, vil dette være for tynt til å bruke som en forklaringsvariabel alene. Dette er fordi det kun gir oss informasjon om selve atferden, men ikke innholdet i atferden (Christensen m.fl. 2018: 79). Hva gjelder effekten kontakt har på beslutningsatferd, har forskning for eksempel vist at når sentrale beslutninger tas i en organisasjon, er kontakten ansikt til ansikt generelt høyt verdsatt (Trondal 2011: 173). Videre ser det ut til at komplekse og uforutsigbare prosesser kan være avhengig av at overføring av informasjon skjer ansikt til ansikt og i grupper (Egeberg 2007: 79). Er dette tilfellet vil deler av kommunikasjonen bli borte når den foregår digitalt eller per telefonen. Dette vil i så fall bety at geografisk avstand vil ytterligere kunne komplisere beslutningstaking i eventuelle komplekse og uforutsigbare utfordringer forvaltningsansatte kommer utfor.

2.3.4 Fysiske møter

I forbindelse med kontaktmønstre i administrasjonen kan det også være relevant å se på møtevirksomhet. Dersom direktorater og tilsyn flyttes ut av hovedstaden og det politisk-administrative sentrum, er det rimelig å anta at dette vil påvirke hyppigheten av formelle fysiske møter. Direktoratet og tilsyn som holder til i Oslo vil hyppigere kunne ha formelle møter med fysisk tilstedeværelse. I likhet med kontaktformer, vil fysiske møter alene ikke være nok til å forklare beslutningsatferd. Hva gjelder uformell kontakt mellom personer ansikt-til-ansikt, vil ikke økt geografisk avstand påvirke i særlig grad da aktørene må holde til i samme bygning for at denne formen for interaksjon skal skje (Jacobsen 1989; Trondal 2011: 17). Det er derfor sannsynlig at kun direktorater som flytter fra en bygning de har delt med et departement til en annen geografisk lokalitet vil oppleve endring i uformell kontakt. Dette

underbygges ytterligere i forskningen til Christensen med flere (2018:107) som har funnet at kontakten både i departementene og i direktoratene følger organisasjonsgrenser. Dette vil si at kontakten innad i direktoratene og innad i egen avdeling, er høyere enn på tvers av avdelinger og direktorater.

Kontakt via digitale plattformer vil heller ikke påvirkes av flytting, så lenge ikke tilgangen på teknologien endres i prosessen. Hvorvidt møter på digitale plattformer kan erstatte møter ansikt-til-ansikt eller om beslutningsprosessene er så kompliserte og uforutsigbare at de krever fysisk tilstedeværelse, debatteres i litteraturen (Trondal 2011: 17). Informasjons- og kommunikasjonsteknologien har, i likhet med øvrige deler av samfunnet, reformert sentraladministrasjonen de siste par tiår. E-post og digitale møteprogrammer som Skype Business eller Microsoft Teams er et eksempel på slik teknologi som har vært revolusjonerende for hvordan man kommuniserer. Grunnleggende sett er all offentlig administrasjon i dag digitalisert og har i stor grad endret både kommunikasjonsformer og utførelsen av forvaltningsoppgaver (Schartum 2018: 30). På bakgrunn av dette er det derfor veldig interessant at Christensen med flere (2018: 107) har i sin forskning ikke funnet at forenklingen i barrierene for kontakt som teknologireformer har medført, har redusert effekten organisasjonsstrukturen har på kommunikasjonsmønstre (Christensen m.fl. 2018: 107).

2.4 Organisasjonsteoretisk perspektiv

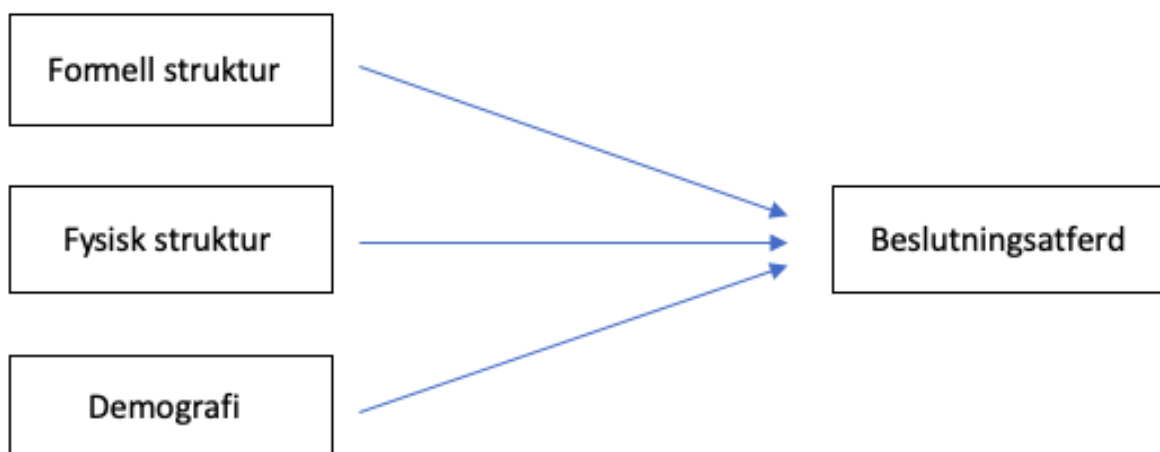
Morten Egeberg og Jarle Trondal er blant forvaltningsforskere som har argumentert for at en forståelse av politikkkutforming og iverksetting av politikk oppnås gjennom å vite hvordan denne er organisert, lokalisert og bemannet (Trondal 2018: 144). Offentlig forvaltning utføres hovedsakelig gjennom offentlige organisasjoner, som for eksempel departementer og direktorater (Egeberg og Trondal 2018: 1). Gjennom å bruke et organisasjonsteoretisk perspektiv på beslutningsatferd i offentlig forvaltning, kan det redegjøres hvilke faktorer som påvirker utfoldelsen av slik atferd i direktorater og tilsyn.

Sett fra et organisasjonsteoretisk perspektiv vektlegges det at flere trekk ved offentlig forvaltning avgjør beslutningsprosesser, blant disse finner vi organisering, demografi og lokalisering (Christensen m.fl. 2018: 16; Trondal 2018: 149; Trondal 2011: 74).

Tolkningsmulighetene av administrasjonens initiativ, og hvorfor noen beslutningsprosesser av offentlige vedtak kan være svært forskjellige i sin natur, vil sannsynligvis avhenge av flere elementer ved deres organisering. Derfor er antakelsen i dette perspektivet er at innholdet i

offentlig politikk og beslutningsprosessene rundt, vanskelig kan forstås uten å analysere administrasjonens organisering (Christensen, Læg Reid, Roness og Røvik 2004: 11,20). Ved å ta for seg trekk ved organisasjonsstrukturen, den fysiske strukturen og organisasjonsdemografien kan dette studeres.

Figur 2.1 viser en illustrasjon av det analytiske rammeverket for denne studien, basert på disse trekkene ved organisasjonsstruktur (Egeberg og Trondal 2018). I det organisasjonsteoretiske perspektivet fungerer disse trekkene gjerne som forklaringsfaktorer eller uavhengige variabler. Derfor kan vi i kartleggingen av beslutningsatferd og samordningsmønstre i administrasjonen, anta at disse trekkene vil være forklaringsfaktorer. På tross av at både formell struktur og demografi i norsk forvaltning har vært sentrale forskningstemaer i flere tiår, vet vi vesentlig mindre om effektene av den fysiske lokaliseringen av forvaltningen (Christensen m.fl. 2018: 16).



Figur 2.1: Rammeverk for analysen (hentet fra Egeberg og Trondal 2018: 3).

2.5 Formell organisasjonsstruktur

Organisasjonsstruktur beskriver organiseringen av arbeidsoppgaver, og regler for hvem som skal løse dem og forventninger til de forskjellige rollene i organisasjonen. Denne strukturen nedfelles i organisasjonskart, som beskriver hierarkiet i organisasjonen. Dette betyr derimot ikke at det reflekterer den faktiske atferden til medlemmene i organisasjonen, og kalles derfor den normative strukturen (Egeberg 2007: 78). I og med at forventningene til medlemmene i organisasjonen ikke automatisk reflekterer den faktiske atferden, må vi derfor ta forbehold om at den formelle organisasjonsstrukturen ikke nødvendigvis reflekterer det fullstendige bilde av organisasjonens faktiske atferd (Christensen m.fl. 2018: 17).

Den formelle strukturen vil allikevel kunne fortelle oss mye om hvordan samordning og beslutningstaking foregår i organisasjonen. For eksempel kan den formelle strukturen organisere individer, problemer og løsninger inn i beslutningsprosesser, slik at noen er inkluderte og andre er ekskluderte. Dette er en viktig mekanisme for å styre beslutningsatferd (Lægreid, Roness og Rubecksen 2006: 10). Noen sentrale trekk ved organisasjonsstrukturen er størrelse, horisontal spesialisering og vertikal spesialisering (Egeberg 2007: 78).

Organisering vil ifølge dette perspektivet, i varierende grad, skje gjennom koordinering og spesialisering. Det antas at disse vil påvirke forholdet mellom de forskjellige stillingsnivåene og avdelingene organisasjonen består av, i tillegg til andre organisasjoner den har interaksjon med (Christensen m.fl. 2004: 24).

2.5.1 Vertikal spesialisering

Å spesialisere organisasjoner vertikalt vil si at man utformer en arbeidsdeling hvor enten enkelte stillinger eller hele enheter rangeres i en hierarkisk (vertikal) orden. En slik spesialisering kan både skje innad i en organisasjon eller imellom organisasjoner. Vertikal spesialisering mellom organisasjoner er arbeidsdelingen vi ser mellom departement og direktorat (Christensen m.fl. 2018: 19), hvor forskjellige typer av oppgaver fordeles mellom de forskjellige hierarkiske nivåene i organisasjonen (Egeberg 2007: 78). Den vertikale spesialiseringen kommer til syne i offentlig forvaltning både gjennom at ulik fagkompetanse organiseres atskilt i egne organisasjonsenheter og gjennom hierarkisk oppgavefordeling. Et klart eksempel på dette er at politisk rådgivning og lignende oppgaver legges til et departement, mens mer profesjonelle og standardiserte oppgaver legges til et underliggende direktorat (Christensen m.fl. 2004: 24).

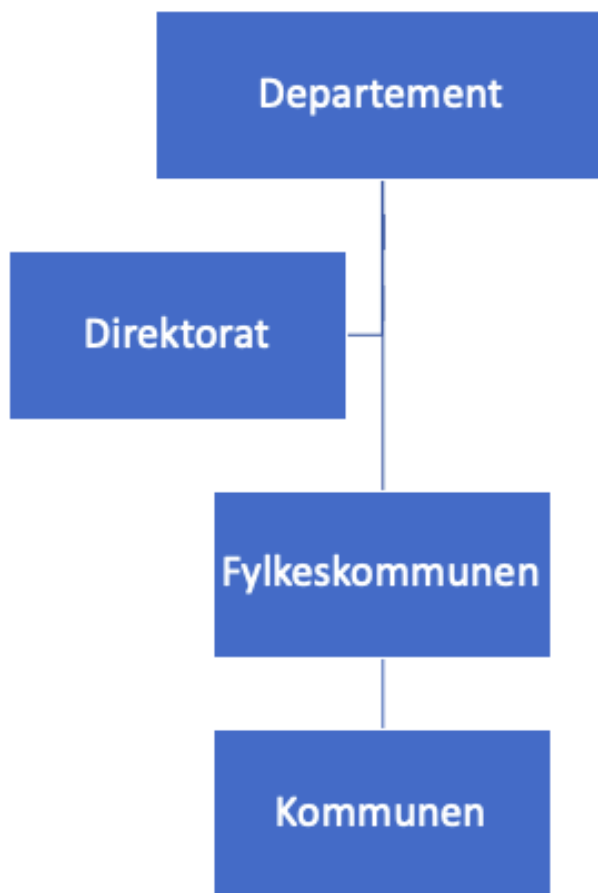
I tillegg viser vertikal spesialisering i offentlig forvaltning et fokus på å balansere den politiske lojaliteten mot den faglige uavhengigheten i sentraladministrasjonen. Denne organiseringen kan begrunnes i fokuset på uavhengighet mellom direktorat og politisk ledelse, som nevnt over. Det kalles gjerne for å styre på en armlengdes avstand, og tanken er at den politiske ledelsen på denne måten har mindre evne til departemental styring, mens direktoratene til gjengjeld har mindre evne til påvirkning hva gjelder departementenes dagsorden. I tillegg til dette er det også ment å være et virkemiddel for kontinuitet i saksbehandling gjennom regjeringsskifter (Christensen m.fl. 2018: 110).

Vertikal spesialisering ble særlig argumentert for i NPM-reformer, og presset frem i denne perioden. Fra litteratur på NPM-reformer har vi sett at en gevinst vertikal spesialisering argumenteres for å gi økt effektivitet og konkurransedyktighet (Egeberg 2007: 84). Dette er også en delforklaring på hvorfor vi har sett denne organiseringsformen i mange deler av den offentlige tjenesteytingen. Hvorvidt den autonomien det er tenkt at direktoratene skal ha, gjør utslag for effektiviteten og kvaliteten av administrasjonens arbeid, er debattert i litteraturen. Noen studier viser klare positive effekter, mens andre finner liten sammenheng (OECD 2005: 117). En OECD-studie fra 2005 er et eksempel på studier som viser at en slik organisering svekker den politiske styringsevnen. (OECD 2005: 119). I post-NPM har vi sett at denne trenden har snudd, og tendensen nå peker i retning av å desentralisere den vertikale spesialiseringen. Denne trenden er svakere enn den vertikale spesialiseringen har vært (Lægneid, Rolland, Roness og Ågotnes 2010: 9,19).

I lys av et organisasjonsteoretisk perspektiv er stillingsstrukturen i departementene betydningsfull for direktoratenes beslutningsatferd. Tidligere studier viser at tjenestemenns stillingsnivå korrelerer positivt med deres kontakt med politisk ledelse. Videre korrelerer det også positivt med oppmerksomhet gitt til politiske signaler og mengden interaksjon de har horisontalt (Egeberg 2007: 83). Jacobsen (1997) skriver om hva som kan forklare den positive korrelasjonen mellom stillingsnivå og politisering. Han forklarer at hvilke arbeidsoppgaver man har og hvilken posisjon man besitter i organisasjonen avgjør hvordan man definerer sin rolle. Desto høyere plassering en tjenestemann har i stillingshierarkiet, desto mer kompliserte, mindre rutine-pregede og klart definerte blir gjerne arbeidsoppgavene. Dette kan igjen få betydning for hvor bred kontaktflate tjenestemennene har og hvor involvert de blir i politiske saker (Jacobsen 1997: 88). Oppsummert viser dette at effekten av vertikal spesialisering kan føre til ansatte på i de lavere stillingsnivåene blir mindre utsatt for politisk påvirkning.

Hva gjelder regionale myndigheter er det rimelig å tenke at vertikal spesialisering er utslagsgivende for hvordan samordning og kontakt foregår mellom disse to nivåene. Da tidligere studier har vist at stillingsnivå korrelerer positivt med ansattes kontakt med politisk ledelse. Dette gjelder også for oppmerksomhet gitt til politiske signaler og mengden interaksjon de har horisontalt. På bakgrunn av dette argumenteres det for at mesteparten av kommunikasjonen med departement og politisk ledelse kanaliseres gjennom ledelsen i direktoratet. Figur 2.2 illustrerer hvordan den hierarkiske strukturen mellom statlig og regionalt nivå kan se ut. Da ansatte i høye stillingsnivåer i direktoratene har mer kontakt med

overliggende departement og politisk ledelse, er det sannsynlig at ansatte i lavere stillinger har større grad av kontakt med fylkeskommunal og kommunalt nivå.



Figur 2.2: Organisering av samordning mellom statlig og regionalt nivå

Et eksempel på hvordan dette kan se ut i praksis er kulturminnebevaring. Her er Klima- og miljødepartementet ansvarlig, men det er i hovedsak Riksantikvaren som har ansvar for planlegging, behandling av konsekvensutredninger og så videre. Deretter kan fylkeskommunen ha gjerne ha ansvar for føre tilsyn med kulturminner på regionalt nivå, mens det til slutt er kommunen som forvalter kulturminner på lokalt nivå (Amundsen, Westskog og Vevatne 2008: 3). I denne organiseringen kommuniserer ansatte i Riksantikvaren opp mot overordnet departement og ut mot fylkeskommunale og kommunale myndigheter. Mens de ansatte i de høyere stillingsnivåene rapporterer opp mot departement, utfører ansatte i lavere stillingsnivå mer rutinebaserte oppgaver for eksempel relatert til tilsynsføringen. Det argumenteres ikke i denne studien for at ansatte på lavere stillingsnivå identifiserer seg mer med, eller vektlegger i større grad, regionale myndigheter. Det er hovedsakelig kontakt og samordning som anses å påvirkes av vertikal spesialisering.

Basert på dette foreligger det en forventning om at de empiriske funnene i denne studien kommer til å vise en sammenheng mellom stillingsnivå og:

- Vektlegging av overordnet departement og politisk ledelse
- Identifikasjon og tilhørighet med overordnet departement og politisk ledelse
- Kontakt og samordning mot overordnet departement og politisk ledelse
- Kontakt og samordning mot kommunal og fylkeskommunal forvaltning

Derfor formuleres en hypotese på hvilken effekt vertikal spesialisering har på beslutningsatferd slik:

H1) Jo høyere stillingsnivå den ansatte har, jo mer sannsynlig er det at overordnet departement og politisk ledelse påvirker beslutningsatferden

H2) Jo lavere stillingsnivå den ansatte har, jo mer sannsynlig er det at kommunal og fylkeskommunal forvaltning påvirker beslutningsatferden

2.6 Fysisk organisasjonsstruktur

I et historisk perspektiv har geografi og kontroll over landområder vært sentralt i statsbygging (Therborn 2006: 510). På denne måten kan geografi antas å være viktig for politikktutforming. I nyere tid har vi tillagt geografi flere attributter. For eksempel er geografi en faktor som påvirker hvordan folk stemmer, og alle land har egne stedsbetingede mønstre for stemmegiving. I tillegg skaper geografiske avstander sosiokulturelle forskjeller. I litteraturen er Stein Rokkans teori om sentrum versus periferi et godt eksempel på dette (Therborn 2006: 514,515). Utover disse tre finnes det mange øvrige eksempler på hvordan geografi påvirker en stat og dens organisering. I denne studien, derimot, er fokuset på effekter av geografisk lokalitet veldig innsnevret. De neste avsnittene er derfor begrenset til lokalisering av direktorater og tilsyn i Norge, og betydningen av fysisk avstand mellom administrasjon og politisk ledelse.

2.6.1 Geografisk lokalisering av organisasjoner

Fysisk struktur har ofte blitt studert i et symbolsk perspektiv hvor offentlige institusjoners fysiske utforming symboliserer makt, autonomi, hierarki og legitimitet. Den fysiske lokaliseringen har i stor grad blitt oversett (Trondal 2011: 15; Egeberg 2007: 78). Dette på tross av at lokaliseringen utgjør en sentral del av den fysiske strukturen. Geografisk avstand

fører til at mennesker blir separert fra hverandre, og tilsvarende skjer med deres organisatoriske identiteter og roller.

Overlappende organisatoriske strukturer som er fysisk atskilte skaper separate roller og identiteter i organisasjonen, mens organisatoriske strukturer som befinner seg fysisk konsentrert sammen vil ha større sannsynlighet for rolleforventninger og identitet beveger seg på tvers av enhetene i organisasjonen (Egeberg 2007: 79). Fysisk avstand mellom regjeringsbygninger ser ifølge Egeberg (2007: 79) ut til å påvirke kontaktmønstre hos tjenestemenn. I tillegg til dette kan geografisk lokalisering, på lik måte som formell organisasjonsstruktur, bidra til å skape et rammeverk som er grenseskapende for beslutningstakeren. På denne måten kan det også styre fokuset og narrativet for beslutningstaking (Egeberg 2007: 79).

Geografisk lokalitet kan dermed se ut til å påvirke kontakt og noen aspekter ved beslutningsatferd hos ansatte i forvaltningen, men dette ser ikke ut til å gjelde den politiske uavhengigheten. Forskning gjort på den norske forvaltningen har vist at geografisk lokalitet har liten eller ingen effekt på direktoratenes autonomi (Egeberg og Trondal 2011: 97). Det er altså en del vi ikke vet, eller er sikre på, hva gjelder sammenhengen mellom geografisk lokalitet og autonomi. Det ser ut til at andre trekk ved organisasjonsstrukturen har større innflytelse på forholdet mellom direktorat og politisk ledelse.

Forvaltningspolitikk preges ofte av sterke meninger og oppfatninger om lokalisering av offentlig forvaltnings effekter på beslutningsatferd, men på et svakt faglig grunnlag. Det kan sies å være et paradoks i administrasjonens geografi at det finnes sterke oppfatninger om betydningen av lokalisering for byråkatiets virkemåte, men lite sikker faglig kunnskap på dette. I praksis utspiller dette seg gjennom at politikere og praktikere oppfordrer til og rettferdiggjør relokalisering basert på en antakelse om institusjonell autonomi, uten faglig kunnskap på den romlige dimensjonen av effekter av fristilling av forvaltningsapparatet (Trondal 2011: 15).

For direktoratenes beslutningsatferd i forhold til regionale myndigheter vil en del av de geografiske effektene være like. Det har blitt argumentert for at effekten av økt fysisk avstand hva gjelder fysiske møter og kontakt ansikt-til-ansikt, kun vil være utslagsgivende dersom to organisasjoner flytter fra samme bygg (Jacobsen 1989; Trondal 2011: 17). For generell

kontakt og møtevirksomhet er det mange digitale alternativer som ikke vil påvirkes av flytting eller stor geografisk avstand mellom institusjonene. Da all offentlig administrasjon i hovedsak er digitalisert, påvirker dette også kommunikasjonsformene og utførelsen av forvaltningsoppgaver (Schartum 2018: 30). Basert på dette argumenteres det for at geografisk lokalitet ikke vil være utslagsgivende for direktoraters beslutningsatferd, såfremt de ikke holder til i samme bygg.

På bakgrunn av tidligere studier gjort på Sentraladministrasjonsundersøkelsen (se Trondal (2011), Egeberg og Trondal (2011), Christensen m.fl. (2018)), er antakelsen for denne studien å finne at geografisk lokalitet ikke har signifikant effekt på beslutningsatferden til direktorater og tilsyn. Hypotesen utviklet her er derfor:

H3) Økt geografisk avstand medfører ingen endring i direktoraters og tilsyns beslutningsatferd i forhold til overordnet departement og politisk ledelse

H4) Økt geografisk avstand medfører ingen endring i direktorater og tilsyns beslutningsatferd i forhold til kommunal og fylkeskommunal forvaltning

2.7 Organisasjonsdemografi

Demografi i et organisasjonsteoretisk perspektiv refererer til komposisjonen av de ansatte i en organisasjon. Med komposisjonen av de ansatte menes sammensetningen av de ansattes alder, kjønn, etnisitet, utdanning og ansiennitet (Egeberg 2007: 79). Disse personlige attributtene antas å ha påvirkningskraft på beslutningsatferd, men forskning viser at denne effekten vil avhenge av den formelle organisasjonsstrukturen (Egeberg 2007: 79).

Flere studier på organisasjonsstruktur og demografi har vist at faktorer som alder, kjønn og geografisk bakgrunn i liten grad påvirker forvaltningsansattes atferd. Imidlertid viser det seg at utdanningsbakgrunn påvirker atferd. Det som fokuseres på i utdanningen ser ut til å ha betydning på hva de ansatte legger vekt på i eget arbeid. Økonomer legger for eksempel vekt på det økonomiske aspektet, mens jurister er mer opptatt av det juridiske (Christensen m.fl. 2018: 65). Som den aller viktigste faktoren som påvirker atferd, trekker Christensen med flere (2018: 65) frem den ansattes tilknytning og posisjon i organisasjonsstrukturen. Med det menes tilknytningen til avdeling, direktorat, departement og hvilken stilling de besitter.

I litteratur på demokratiske perspektiver på offentlig forvaltning støtter flere organisasjonsforskere et syn hvor administrasjonen har en viss evne til påvirkning av offentlig politikktutforming. En administrasjon som består av tjenestemenn som gjenspeiler mangfoldet i befolkningen, vil i større grad kunne reflektere befolkningenes ønsker i beslutninger som fattes. På den måten vil virksomheten/administrasjonen kunne være mer demokratisk. (Selden 1997: 4). Dette perspektivet kalles gjerne «representativt byråkrati» (Selden 1997:4) Her argumenteres det for at demografi kan være en utslagsgivende faktor for beslutningsatferd hos offentlig tjenestemenn.

Demografiske trekk hos de ansatte, slik som for eksempel utdanningsbakgrunn kan være utslagsgivende for deres rolle og atferd i organisasjonen (Aspøy 2019: 28; Egeberg og Trondal 2018: 13). I tillegg til de demografiske trekkene et individ har med seg inn i organisasjonen vil det forekomme en sosialisering som påvirker holdninger og atferd hos individet. Denne prosessen er tett knyttet til den demografiske sammensetningen, og ikke den formelle organisasjonsstrukturen, som i utgangspunktet ikke er tiltenkt å ha sosialiseringseffekter på de ansatte (Egeberg 2007: 79).

Sosialisering beskrives i litteraturen som en gradvis prosess som skjer over tid. I så fall vil graden av sosialisering som en ansatt har blitt utsatt for avhenge av hvor lenge vedkommende har vært ansatt i samme stilling, samme etat og i forvaltningen generelt (Selden, 1997: 122; Trondal 2019: 6). Begrepet sosialisering viser til verdier, normer og rolleforventninger iboende i de ansatte i organisasjonen. Nye ansatte kommer inn i organisasjonen med sitt eget sett av holdninger og verdier de har akkumulert gjennom omgivelser, erfaringer, utdanning og lignende. En nyansatts holdninger og verdier vil kunne påvirke organisasjonen, samtidig som den nyansatte kan bli påvirket av organisasjonskulturen og over tid internalisere organisasjonens holdninger og verdier. Etter hvert kan det føre til at individet identifiserer seg med organisasjonen, og ta forgitt at organisasjonens holdninger og interesser er legitime (Egeberg 2007: 79). På grunn argumentet om at sosialisering er en prosess som skjer over tid, er det relevant å snakke om ansiennitet som et trekk ved organisasjonsdemografien.

Det finnes begrenset med forskning på ansiennitet og beslutningsatferd, og det derfor er ikke helt klart i hvilken grad ansiennitet påvirker beslutningsatferd hos ansatte. En studie gjort av Trondal (2019) viser at ansatte med lang ansiennitet viser tendenser til å ha mer innflytelse enn nyansatte. Ifølge Selden (1997) kan dette stemme, da tidlige studier på forvaltning har

funnet at sosialisering ofte er en viktigere faktor for å forutse holdninger hos ansatte i forvaltningen, enn karakteristikker hos de ansatte som opprinnelse og bakgrunn. Både hvor lenge den ansatte har vært i samme stilling og hvor lenge den ansatte har jobbet i sentraladministrasjonen generelt, er sentrale faktorer for graden av sosialisering (Selden 1997: 122).

Hva gjelder kommunal og fylkeskommunal forvaltning er det lite sannsynlig at de demografiske trekkene ved direktoratene vil ha betydning for beslutningsatferd i forhold til dette nivået. Da dette er to separate organisasjoner vil ikke samordningen og identifikasjonen øke i takt med sosialiseringen av individet i sitt direktorat og i sentralforvaltningen generelt. Det antas derfor i denne studien at ansienniteten til de direktoratsansatte ikke vil påvirke deres beslutningsatferd.

I denne studien brukes ansiennitet som demografisk variabel. Dette gir muligheten til å teste om ansiennitet sammenlignet med geografisk lokalitet og vertikal spesialisering påvirker trekk ved beslutningsatferden hos direktoratsansatte. Hypotesen som er utledet er som følger:

H5) Jo lenger ansiennitet den ansatte har, desto viktigere blir overordnet departement og politisk ledelse for beslutningsatferden

H6) Økt ansiennitet medfører ingen endring i direktorater og tilsyns beslutningsatferd i forhold til kommunal og fylkeskommunal forvaltning

2.8 Politisering

I kapittel en ble det introdusert en tese for at politiseringen av den norske sentralforvaltningen har økt i de senere år (Grønnlie, 2017). Med dette menes det at den politiske styringen har økt, og at integrasjonen mellom politikk og forvaltning er blitt dypere. Det argumenteres for at denne politiseringen har medført en omdanning av administrasjonen til å fungere bedre som et verktøy for utforming og initiering av politikk (Andresen, Elvbakken og Læg Reid 2016: 112). Dette er det imidlertid ikke full enighet om i litteraturen. Christensen med flere (2018) er blant forskere som mener tesen om økt politisering ikke stemmer. Dette baseres på en antakelse om at ved økt politisering vil vektleggingen av faglige hensyn synke over tid. Forskning viser imidlertid at det motsatte har skjedd (Christensen m.fl. 2018: 73). Det trekkes ikke noe egne konklusjoner for dette i denne studien.

Forskning gjort på Sentraladministrasjonsundersøkelsene for de fire siste tiår, gir et innblikk i hvorvidt endringer i direktoratansattes beslutningsatferd med tiden, ser ut til å vitne om økende politisering. Her har det blant annet blitt sett på vektleggingen av politisk ledelse sammenlignet med vektleggingen av faglige hensyn. I direktoratene oppga 77 prosent i 2016 at signaler fra politisk ledelse er nokså eller meget viktig. Hva gjelder faglige hensyn er denne prosenten 97 prosent, og dermed klart viktigere for de direktoratsansatte (Christensen m.fl. 2018: 74). Prosentandelen som svarer at politisk ledelse er meget eller nokså viktig har økt over tid. Dette har ikke gått på bekostning av vektleggingen av faglige hensyn. Det er dette som er hovedargumentet til Christensen med flere (2018) for hvorfor politiseringen ikke har økt. Skulle dette stemme, er det andre forklaringer på hvorfor vektleggingen av signaler fra politisk ledelse har økt med ca. 20 prosent siden 1986 (Christensen m.fl. 2018: 74).

Uavhengig av om den generelle politiseringen av forvaltningen har økt eller ikke, er det for denne studien relevant å se hva som skjer med vektleggingen av politisk ledelse når saker de direktoransatte jobber med blir gjenstand for offentlig debatt. Basert på tidligere forskning, er det grunn til å anta at det politiske styringen øker i saker som er gjenstand for mye offentlig debatt (Christensen m.fl. 2018: 75). På bakgrunn av dette er politisering inkludert i studien som kontrollvariabel. Dette redegjøres for gjennom en variabel som kartlegger graden av offentlig debatt sakene de direktoratsansatte jobber med, blir utsatt for. Argumentet er at høy grad av offentlig debatt fører til mer involvering fra politisk ledelse i sakene de direktorasansatte jobber med. På bakgrunn av dette har det blitt utledet en hypotese for effekten av politisering på beslutningsatferd i forhold til overordnet departement, politisk ledelse og kommunal/fylkeskommunal forvaltning:

H7) Jo høyere grad av politisering de ansatte er utsatt for, jo mer sannsynlig er det at overordnet departement og politisk ledelse vil påvirke beslutningsatferden

H8) Jo høyere grad av politisering de ansatte er utsatt for, jo mer sannsynlig er det at kommunal og fylkeskommunal forvaltning vil påvirke beslutningsatferden

2.9 Oppsummering

I dette kapitlet har det blitt redegjort for det teoretiske rammeverket som legger grunnlaget for studien. Ut fra et organisasjonsteoretisk perspektiv har trekk ved formell

organisasjonsstruktur; *vertikal spesialisering*, fysisk organisasjonsstruktur; *fysisk lokalitet*, og organisasjonsdemografi; *ansiennitet*, blitt presentert. Figur 2.1, presentert på side fem, viser hvordan det teoretiske rammeverket er utformet.

Litteratur på tidligere forskning har funnet at høyt stillingsnivå kan gi en bredere kontaktflate, og fører til økt innblanding i politiske saker. Det er derfor utledet en hypotese som sier;

H1) Jo høyere stillingsnivå den ansatte har, jo mer sannsynlig er det at overordnet departement og politisk ledelse påvirker beslutningsatferden

Forskning på fysisk struktur, og spesifikt på geografisk lokalitet, har fått mindre oppmerksomhet i forvaltningsforskningen. Basert på noen av studiene som har sett på dette, ser det ikke ut til at geografisk lokalitet er særlig utslagsgivende på beslutningsatferd. Politisk ledelse ser ut til å være like viktig for direktorater som har stor fysisk avstand til Oslo, som for de som er plassert i Oslo. Det antas å finne tilsvarende sammenheng i denne studien, derfor ser hypotesen slik ut;

H3) Økt geografisk avstand medfører ingen endring i direktoraters og tilsyns beslutningsatferd i forhold til overordnet departement og politisk ledelse

I denne studien er demografi det tredje trekket ved en organisasjon som antas å ha påvirkningskraft på beslutningsatferd. Det er flere aspekter ved organisasjonsdemografien som har en effekt på atferd, men denne studien begrenser seg til å teste effekter av ansiennitet. Basert på tidligere forskning ser det ut til at ansatte med lang ansiennitet vektlegger politisk ledelse i større grad enn nyansatte. Hypotesen ser derfor slik ut;

H5) Jo lenger ansiennitet den ansatte har, desto viktigere blir overordnet departement og politisk ledelse for beslutningsatferden

Hva gjelder kommunal og fylkeskommunal forvaltning, er det ikke forventet å finne sterke sammenhenger mellom beslutningsatferd og ansiennitet og geografisk lokalitet. Her antas det at disse variablene ikke vil ha en signifikant effekt i analysene i kapittel 4. Dette gjenspeiles i hypotesene som antar at verken geografisk lokalitet eller ansiennitet vil ha en effekt på beslutningsatferd i forhold til regionale myndigheter. Det antas derimot at stillingsnivå kan ha

en effekt, hvor de lavere stillingsnivåene har bedre kontakt og samordning med kommunal og fylkeskommunal forvaltning enn ansatte i høye stillingsnivå. Hypotesene ser derfor slik ut:

H2) Jo lavere stillingsnivå den ansatte har, jo mer sannsynlig er det at kommunal og fylkeskommunal forvaltning påvirker beslutningsatferden

H4) Økt geografisk avstand medfører ingen endring i direktorater og tilsyns beslutningsatferd i forhold til kommunal og fylkeskommunal forvaltning

H6) Økt ansiennitet medfører ingen endring i direktorater og tilsyns beslutningsatferd i forhold til kommunal og fylkeskommunal forvaltning

Tidligere forskning har vist at vektlegging av politisk ledelse økt, når direktoratsansatte jobber med saker utsatt for stor grad av offentlig debatt. Det antas at dette vil være tilfelle for regional forvaltning også. Politisering er derfor antatt å ha en signifikant forklarings effekt på begge hypotesene utledet til denne variabelen:

H7) Jo høyere grad av politisering de ansatte er utsatt for, jo mer sannsynlig er det at overordnet departement og politisk ledelse vil påvirke beslutningsatferden

H8) Jo høyere grad av politisering de ansatte er utsatt for, jo mer sannsynlig er det at kommunal og fylkeskommunal forvaltning vil påvirke beslutningsatferden

Kapittel 3 Data og metode

I planleggingen av et forskningsprosjekt velger man det forskningsdesignet som best binder problemstillingen og datamaterialet sammen (King, Keohane og Verba 1994: 13). For utformingen av forskningsdesignet for denne oppgaven var det naturlig å velge en kvantitativ metode på grunn av det store Survey materialet. Innenfor samfunnsforskning er formålet med kvantitativ metode å teste hypoteser på korrelasjoner mellom utvalgte variabler (Seeber 2020: 5). Dette samsvarer med formålet for min studie. Forskningsdesignet for denne studien er kausalt, fordi studien har som mål å finne årsakssammenhenger mellom variabler.

Forskningsdesignet er deduktivt, dette fordi det har blitt lagt til grunn en antakelse for denne studien om at geografisk lokalitet vil ha liten påvirkning på beslutningsatferd. Denne antakelsen er basert på hva tidligere forskning på forvaltningen har vist. Videre så har studien også som formål å teste det politiske argumentet om at økt geografisk avstand fra politisk ledelse vil gi økt autonomi for direktoratene og tilsynene. Disse to er motpoler, og basert på funnene i studien kan det trekkes slutninger enten til å støtte det tidligere studier har vist eller, som underbygger Bondevik II-regjeringens argument for utflyttingen.

Gjennom å bruke numeriske målinger av aspekter ved det fenomenet det forskes på, kan det testes om funnene i forskningen som er basert på et utvalg av ansatte i offentlig forvaltning kan generaliseres til å gjelde hele sentralforvaltningen (King m.fl. 1994: 3). Det er mange metoder som kan brukes for å tolke et datamateriale, for denne studien ble funnet mest praktisk å først tolke den deskriptive statistikken og frekvensfordelingen hos de avhengige variablene også kjøre en multivariat analyse for å teste effekter av geografisk lokalitet. Det har blitt valgt ut en håndfull uavhengige variabler som det antas at har påvirkningskraft på de avhengige variablene, disse tar for seg ansiennitet og vertikal spesialisering. Politisering brukes som kontrollvariabel.

3.1 Datagrunnlag

Sentraladministrasjonsundersøkelsen har gjennom fem tiår samlet inn et unikt datamateriale. Dette gjelder ikke kun i norsk kontekst, men også internasjonalt (Christensen m.fl. 2018: 9). Datamaterialet er stort og består av flere grupper med spørsmål som dekker mange temaer. En gruppe spørsmål går på personlig informasjon om byråkraten, slik som bakgrunn, familieforhold, utdanning og karrierer. Mens andre grupper tar for seg kontaktflater, kontakt- og samordningsmønstre både horisontalt og vertikalt og signaler og oppfatninger om

maktforhold inkludert i undersøkelsen. Av temaer i datamaterialet som ikke inngår i denne studien finner vi oppfatninger om internasjonalisering og EU, bruk av IKT-verktøy og prioriteringer av arbeidsoppgaver og fokusområder (Christensen m.fl. 2018: 14). Geografisk lokalitet av arbeidssted har ikke vært et sentralt tema i undersøkelsen.

Undersøkelsen sendes ut til alle ansatte med minimum ett års arbeidserfaring på saksbehandlernivå og oppover i departementene. I direktoratene ble undersøkelsen sendt ut til et tilfeldig utvalg av hver tredje ansatt på saksbehandlernivå som hadde jobbet minst ett år i stillingen. På grunn av det store antallet ansatte ble det bestemt å bruke kun et utvalg tjenestemenn fra direktoratene (Christensen m.fl. 2018: 9). De tre første undersøkelsene ble sendt ut i papirform. I 2006 ble undersøkelsen digitalisert og sendt ut på nettbasert vis for første gang. Norsk senter for forskningsdata (NSD) har stått ansvarlig de for to digitale undersøkelsene og har i tillegg oppbevart undersøkelsene fra alle tiår og gjort disse tilgjengelige (Christensen m.fl. 2018: 10).

Antall respondenter varierer mellom de to undersøkelsene. Utvalget i Sentraladministrasjonen fra begge årene er stort, og i 2016 er antallet svar usedvanlig stort. Dette gjelder også sett i internasjonal sammenheng, da svarprosenten internasjonalt for undersøkelser tilsvarende denne varierer fra 20 til 40 prosent (Christensen m.fl. 2018: 24). Dette er på tross av at svarprosenten har sunket siden første undersøkelse i 1976, hvor oppslutningen var på hele 76 prosent. Det er en klar fordel at svarprosenten på undersøkelsen er så høy. Dette minsker sannsynligheten for at undersøkelsen ikke er representativ for populasjonen det forskes på. Sannsynligheten for dette er her mindre enn det man vanligvis ser internasjonalt (Christensen m.fl. 2018: 24). Dette underbygges av Bhattacharjee (2012: 81), som argumenterer for at det er vanlig å oppnå kun 15 og 20 prosent svaropplutning på spørreundersøkelser. Disse tallene er lavere enn tallene til Christensen m.fl. (2018), og forsterker ytterligere argumentet om kvaliteten på datamaterialet som Sentraladministrasjonsundersøkelsen har gitt. I kapittel 4 presenteres også svarandelen for hver enkelt av de avhengige variablene plukket ut fra undersøkelsen. Antall svar er totalt sett høyt, men blir naturligvis lavere når de flyttede direktoratene og tilsynene siles ut. Antallet svar på spørsmålene brukt i denne studien spenner i 2006 fra 90 til 107 mellom spørsmålene og i 2016 fra 69 til 91 antall svar per spørsmål. Tabellen under viser en oversikt over den totale svaropplutningen for de to årene:

Tabell 3.1. Total svaroppslutning 2006 og 2016

2006		2016	
Antall svar	Svarprosent	Antall svar	Svarprosent
1452	59	1963	60

I begynnelsen av dette masterprosjektet ble det utformet en oversikt over hvilke adresser samtlige direktorater og tilsyn inkludert i undersøkelsen hadde i 2005 og i 2015. Ut fra denne informasjonen ble det laget to variabler i de allerede eksisterende datasettene for Sentraladministrasjonsundersøkelsen i SPSS. De to variablene som ble laget til denne studien er nominale, hvor den ene kartlegger hvorvidt direktoratet holder til i Oslo (1) eller utenfor Oslo (2) og den andre kartlegger hvorvidt direktoratet har flyttet (2) eller ikke flyttet (1) i tidsrommet 2005 til 2015 (Hinton, McMurray og Brownlow 2014: 5). Argumentasjonen bak disse variablene er at de gir mulighet til å kartlegge forskjeller hos direktoratene og tilsynene basert på geografisk lokalitet.

Formålet med de første variablene er å undersøke hvorvidt kontakt- og samordningsmønstre er forskjellige hos direktoratene og tilsynene lokalisert i og utenfor Oslo. Den andre variabelen har som formål å se om flytting fra Oslo til en lokalitet utenfor Oslo har ført til endringer i kontakt- og samordningsmønstre hos de flyttede direktoratene og tilsynene. I denne studien løses dette ved å sammenligne to separate datasett, men siden dataene er repetitive; altså at det samme er målt to ganger på forskjellige tidspunkt, kunne dette også blitt gjort ved å slå sammen datasettene. Respondenten oppgir hvilket direktorat den tilhører, men utover dette er det ikke mulig å identifisere respondentene. Hadde de samme respondentene deltatt begge årene og vært identifiserbare, ville et alternativ til metoden brukt i denne studien ha vært å sette verdiene fra 2006 og 2016 på samme spørsmål fra samme respondent på samme rad i SPSS (Hinton m.fl. 2014: 6).

3.2 Redegjørelse for analysen

De avhengige variablene benyttet i denne studien er hentet ut fra Sentraladministrasjonsundersøkelsen. De relaterer direkte til samordningen mellom direktoratet og overordnet departement, mellom direktoratet og regjeringen og mellom direktoratet og fylkeskommunal- og kommunalforvaltning. Alt datamaterialet som ble samlet inn i 2006 og 2016 har blitt sortert i SPSS og lagret som separate datafiler. På grunn av dette har det vært enkelt å benytte seg av informasjonen og lage egne variabler i det allerede

eksisterende datasettet. SPSS er derfor analyseverktøyet som har blitt benyttet. Fra SPSS har det blitt utført univariate analyser og hentet ut informasjon om frekvensfordeling fra 2006 og 2016. Videre har det blitt utført multivariate analyser på de 16 avhengige variablene fra 2016. Målene inkludert er gjennomsnitt, standardavvik, median, modus og prosentvis frekvensfordeling, hvor modus og gjennomsnitt brukes til å finne sentraltendensen og standardavviket for å måle spredningen på hver variabel, som vil si hvordan verdiene fordeler seg rundt gjennomsnittet (Hansson 2013: 12). Er standardavviket høyt, betyr dette at det er stor spredning i hva respondentene har svart, mens lavt standardavvik viser at spredningen på variabelen er lav (Midtbø 2007: 39,41,58).

I kapittel 4 presenteres funnene av analysene. Den første delen hvor kun de flyttede direktoratene og tilsynene er inkludert, redegjøres det for effekter av økt geografisk avstand mellom direktorat og departement og politisk ledelse. Slik kan de oppgitte svarene før og etter de ansatte har flyttet sammenlignes for å studere eventuell endring i samordning og kontakt mellom 2006 og 2016. Dersom dataene/analysen viser at det har forekommet en endring i kontakt- og samordningen i løpet av de ti årene mellom undersøkelsene, vil man likevel ikke kunne fastslå når denne endringen har funnet sted. Den viser heller ikke om en eventuell endring har vært brå eller gradvis. Endringen omtales derfor som om den har hendt mellom 2006 og 2016, eller som før og etter flyttingen, da utflyttingen i stor grad var ferdigstilt ved årsskifte 2005/2006. I neste del skiller direktoratene plassert i og utenfor Oslo fra hverandre. Her sammenlignes deskriptiv statistikk for å redegjøre for tendenser begrenset til lokaliteten og forskjeller mellom de to lokalitetene. Videre gjøres det samme for de avhengige variablene som tar for seg kontakt og samordning i forhold til kommunal og fylkeskommunal forvaltning.

Kun direktorater og tilsyn som deltok i undersøkelsen begge årene er inkludert i denne studien. Det vil si at både flyttede og ikke-flyttede direktorater som ikke svarte på undersøkelsen i enten 2006 eller 2016 ble ekskludert. Mange direktorater har flyttet ut av Oslo i årenes løp, og utflyttingsprogrammet i 2005 utgjør kun en liten del av den totale utflyttingen. Direktoratene som flyttet før 2005 er notert som lokalisert utenfor Oslo. Disse er imidlertid ikke inkludert i «flyttet» variabelen, da eventuelle endringer i kontakt- og samordningsmønstre hos de ansatte i direktoratet allerede har forekommet før undersøkelsen i 2006. Et mer omfattende alternativ kunne ha vært å inkludere 1996 undersøkelsen, men det ble for stort datamateriale og tidkrevende for denne masteroppgaven og det er også vesentlig

mer komplisert å kartlegge konkrete lokaliteter fra så langt tilbake i tid. Hos en del direktorater var selv informasjon fra 2006 utfordrende å spore opp. En stor del av direktoratene og tilsynene har splittet seg opp, slått seg sammen eller gjennomgått andre omfattende omorganiseringer, opptil flere ganger de siste 30 årene.

Målet i all forskning er, så langt det lar seg gjøre, å finne de variablene som bidrar til å forklare det fenomenet det forskes på. I forskning kan det forekomme avvik mellom den rapporterte atferden og faktiske væremåten hos de ansatte. Dette kan være tilfelle uten at forskeren har mulighet til redegjøre for det, men sannsynligheten for at slikt forekommer synker jo større datasettet er. Datasettet brukt i denne studien er stort, og derfor øker sannsynligheten for at tendensene i datasettet stemmer. Basert på kapittel to argumenteres det for at organisatoriske faktorer kan ha stort innflytelsespotensial på beslutningsatferd hos direktoratene og tilsynene. Særlig vertikal spesialisering, som stillingsnivåer, antas å påvirke beslutningsatferd. Samtidig kan ansiennitet antas å ha en sosialiseringseffekt, og derfor testes effekten av disse. I tillegg til organisatoriske faktorer, tas det også høyde for mulig politisering av saker som de ansatte i direktoratene jobber med. Denne faktoren brukes som en kontrollvariabel for å teste robustheten til de uavhengige variablene og ligger utenfor analyserammen for denne studien. Variabelen for politisering er formulert slik; «i hvilken grad er saker som du arbeider med gjenstand for offentlig debatt?». De uavhengige variablene presenteres i en egen seksjon nedenfor.

3.2.1 Multivariat regresjonsanalyse

De univariate analysene og den deskriptive statistikken gir en god oversikt over tendensene blant direktoratene og tilsynene hva gjelder deres kontakt og samordning i forhold til departement, politisk ledelse, kommunal og fylkeskommunal forvaltning. Mulige effekter av geografisk lokalitet på beslutningsatferden kommer også frem her, men disse funnene testes ytterligere gjennom en multivariat regresjonsanalyse på hver enkelt avhengig variabel.

Den multivariate analysen er et verktøy for å kunne måle kontrollerte sammenhenger. Effekten som den uavhengige variabelen har på den avhengige variabelen testes, ved å kontrollere for andre variabler man antar er med å påvirke den avhengige variabelen. Helt konkret gjøres dette ved at øvrige uavhengige variabler holdes konstante. Gjennom å utføre slike analyser er det mulig å teste tendensene som kommer frem i de univariate analysene, og redegjøre for signifikansen av de uavhengige variablene. Dette er viktig fordi bivariate

effekter ofte kan endre både signifikans og styrke når det kontrolleres for andre variabler (Midtbø 2007: 97). Her er det viktig å skille mellom det å kontrollere for variabler, og kontroll-variabler. Denne studien har en kontroll-variabel. Den er ikke av primær interesse for studien, men er inkludert for å begrense muligheten for at forklaringen for en sammenheng skyldes andre årsaker enn de som er inkludert i studien. I denne studien betyr dette at geografisk lokalitet for eksempel kan se ut til å ha effekt på kontakt- og samordningsmønstre, men kjørt i en multivariat regresjonsanalyse sammen med organisatoriske variabler kan effekten av geografisk lokalitet vise seg å være veldig liten eller ikke signifikant. For eksempel kan stillingsnivå være hovedfaktoren som påvirker kontakt og samordning mellom de ansatte i direktoratet og deres overordnede ledere i departementet.

De inkluderte målene i denne analysen er:

- Den standardiserte regresjonskoeffisienten, Beta
- Signifikans
- Adjusted R-square
- Standard Estimate of Error.

Den standardiserte regresjonskoeffisienten, Beta, uttrykker gjennomsnittlig endring i standardavvik på variablene. Forklaringsvariablene holdes konstante, og på denne måten kan denne koeffisienten brukes til å sammenligne forklaringsvariablene med hverandre. Ved å kontrollere variablene for hverandre, unngår man risikoen for at forklaringseffekten fremstår som mye høyere enn det den egentlig er. Den standardiserte regresjonskoeffisienten spenner fra -1 til 1, hvor forklaringssevnen øker, jo nærmere 1 man kommer. Dette kan også forklares som at jo høyere verdien er, jo mer betydningsfull er effekten (Midtbø 2013; 101, 102).

Signifikansen forteller oss sannsynligheten for at sammenhengen av effekten en variabel har på en annen kan generaliseres til å gjelde hele populasjonen for forskes i. Her må signifikansverdien være over 0,05 for at man skal beholde hypotesen om at det er sammenheng. Jo lavere signifikansen er, jo større er sannsynligheten for at funnene kan generaliseres til å gjelde alle direktoratene. Er signifikansverdien på ,05 betyr dette at det er 95 prosent sannsynlighet for at funnene kan generaliseres til å gjelde populasjonen det forskes på. Det kan aldri bli 100 prosent sikkert at et funn er generaliserbart, men jo lavere signifikansen er, jo større er sannsynligheten for at dette er tilfelle (Midtbø 2007: 98, 101, 102).

Justert R^2 , Adjusted R-square, er et mål for hvor stor del av den avhengige variabelen som forklares av de uavhengige variablene samlet. Dette målet skiller seg fra R^2 , fordi det kontrollerer for antallet variabler. Mens R^2 kun kan øke jo flere forklaringsvariabler som legges til, kan justert R^2 både øke og synke. I formelen trekkes det fra 1 per nye variabel som legges til, derfor må R^2 tallet være høyt for at ikke justert R^2 -skal synke. På denne måten unngår vi å tillegge forklaringssevne til variabler som har ingen eller veldig liten effekt på den avhengige variabelen (Johansen 2007: 48; Dyrhol 2007: 9). Standardfeil av gjennomsnittet, Standard Error of Estimate, henviser til hvor nøyaktig utvalget er som representasjon for hele populasjonen det forskes i. Dette måles kalkuleres gjennom å dele standardavviket på kvadratroten av størrelsen på utvalget. Jo lavere denne verdien er, jo mindre gapet mellom spredningen på utvalget og spredningen i populasjonen (Johansen 2007: 32).

3.2.2 De uavhengige variablene

Det brukes syv uavhengige variabler i denne studien. De to første variablene er laget til denne studien og var ikke inkludert i Sentraladministrasjonsundersøkelsen. Denne informasjonen har blitt redegjort for i ettertid og lagt inn i datasettet. De øvrige er fra

Sentraladministrasjonsundersøkelsen i 2016. De uavhengige variablene er som følger;

- 1) Flyttet (1= ikke flyttet, 2= flyttet)
- 2) Geografisk lokalitet (1= Oslo, 2= utenfor Oslo)
- 3) Hva er ditt nåværende stillingsnivå? (1= Rådgiver/seniorrådgiver og tilsvarende nivå, 2= fagdirektør/spesialrådgiver og tilsvarende nivå, 3= seksjonssjef/underdirektør og tilsvarende nivå, 4= avdelingsdirektør og tilsvarende nivå og over)
- 4) I hvilken grad er de saker som du arbeider med gjenstand for offentlig debatt? (1=I meget stor grad, 2= i nokså stor grad, 3= både og, 4= i nokså liten grad, 5= i meget liten grad)
- 5) Hvor lenge har du vært ansatt i nåværende stilling? (Oppgi antall år)
- 6) Hvor lenge har du vært ansatt i nåværende etat sentralt? (Oppgi antall år)
- 7) Hvor lenge har du vært ansatt i sentraladministrasjonen samlet? (Oppgi antall år)

3.3 Avhengige variabler på beslutningsatferd

De avhengige variablene valgt ut fra datasettet er de variablene som anses for å best redegjøre for kontakt- og samordningsmønstre mellom direktorat og følgende instanser; politisk ledelse, departement og kommunal og fylkeskommunal forvaltning. Totalt ble 16 avhengige variabler

laget fra spørsmålene i Sentraladministrasjonsundersøkelsen som best beskriver kontakt og samordning mellom direktoratene og tilsynene og instansene nevnt over. På grunn av masteroppgavens størrelses- og tidsbegrensning kunne ikke alle relevante spørsmål fra spørreskjemaet inkluderes som avhengige variabler i studien og det ble gjort grundige vurderinger rundt hvilke spørsmål som best forklarer kontakt og samordning. Det er derfor en mulighet her til å lage en mer omfattende studie ved en senere anledning. Under ligger en oversikt over samtlige avhengige variabler inkludert i analysen:

Tabell 3.2 Avhengige variabler

1. Hvilken vekt tillegger du signaler fra politisk ledelse (regjering, statsråd, statssekretær, politiske rådgivere) ved utførelsen av dine arbeidsoppgaver?
2. Hvilken vekt tillegger du signaler fra departement (embets- og tjenestemenn ved utførelsen av dine arbeidsoppgaver)?
3. Hvor ofte vil du anslå at du det siste året har hatt kontakt med politisk ledelse i departementet som etaten / saksområdet sorterer under?
4. Hvor ofte vil du anslå at du det siste året har hatt kontakt med embets- og tjenestemenn i departement som etaten / saksområdet sorterer under?
5. Har du i løpet av det siste året deltatt i arbeids-/prosjektgruppe, råd forum, o.l. med overordnet departement?
6. Kan du si hvor viktig departementet som etaten / saksområde sorterer under er når sentrale beslutninger treffes innenfor ditt saksområde?
7. Kan du si hvor viktig regjeringen er når sentrale beslutninger treffes innenfor ditt saksområde?
8. Hvordan vil du karakterisere samordning mellom ulike statlige myndigheter innenfor eget saksområde / egen sektor på ditt saksområde?
9. hvilken grad synes du din etat har lyktes i å få sine synspunkt og ønskemål akseptert innen departement som etaten / saksområdet sorterer under?
10. I hvilken grad synes du din etat har lyktes i å få sine synspunkt og ønskemål akseptert innen regjeringen?
11. Nedenfor vil vi be deg om å angi hvor sterk eller svak din tilhørighet og identifikasjon er med sentralforvaltningen generelt
12. Er det innenfor ditt saksområde lett eller vanskelig å vite hvilke saker som bør forelegges eget departement?
13. Hvor ofte vil du anslå at du det siste året har hatt kontakt med fylkeskommunal og / eller kommunal forvaltning?
14. Kan du si hvor viktig fylkeskommunal og kommunal forvaltning er når sentrale beslutninger treffes innenfor ditt saksområde?

15. Hvordan vil du karakterisere samordning med fylkeskommunale / kommunale myndigheter på ditt saksområde?
16. I hvilken grad synes du din etat har lyktes i å få sine synspunkt og ønskemål akseptert innen fylkeskommunal og kommunal forvaltning?

I de to avsnittene som følger kommer først en tabell som gir en oversikt over sentrale mål for hver enkelt variabel relatert til beslutningsatferd i forhold til departement og politisk ledelse. Deretter følger en tabell med de samme målene for variablene som relaterer til beslutningsatferd i forhold til kommunal og fylkeskommunal forvaltning. I begge påfølgende tabeller har svaralternativene «vet ikke» og «ikke relevant» blitt silt ut før den deskriptive statistikken ble hentet ut fra datasettet. «Vet ikke» og «ikke relevant» stod oppført med verdiene 8 og 9 i SPSS, og ble ekskludert for å få korrekte verdier for gjennomsnitt og standardavvik. Dette gjorde at antallet oppgitte svar ble noe lavere enn det totale antallet respondenter, da en viss prosentandel av svarene, ca. 8 til 15 prosent, var «vet ikke» eller «ikke relevant» på hvert enkelt spørsmål.

3.3.1 Beslutningsatferd i forhold til overordnet departement og politisk ledelse

Beslutningsatferd brukes i denne studien som en samlebetegnelse for trekk ved direktoratenes kontakt og samordning med, samt hensyn og vektlegging av overordnet departement og politisk ledelse for beslutningstaking. De avhengige variablene under beskriver slike trekk hos direktoratene og tilsynene. Statistikken her hentet ut fra univariate analyser gjort å hver variabel og oppsummert i tabellene under som viser gjennomsnitt, standardavvik, median, modus og verdiene for hver variabel fra 2006 og 2016. I neste kapittel presenteres og sammenlignes funn basert på denne statistikken.

Tabell 3.3 Alle direktorater

Alle direktorater			2006					2016				
	Avhengig variabel:	Høyeste verdi	Laveste verdi	N	Gj. snitt	Std. avvik	Median	Modus	N	Gj. snitt	Std. avvik	Median
Hvilken vekt tillegger du signaler fra politisk ledelse (regjering, statsråd, statssekretær, politiske rådgivere) ved utførelsen av dine arbeidsoppgaver?	1 = Meget viktig	5 = Meget lite viktig	1327	2,21	1,25	2	1	1574	1,92	1,072	2	1
Hvilken vekt tillegger du signaler fra departement	1 = Meget viktig	5 = Meget lite viktig	1336	2	1,099	2	1	1572	1,78	0,915	2	1

(embets- og tjenestemenn ved utførelsen av dine arbeidsoppgaver?)												
Hvor ofte vil du anslå at du det siste året har hatt kontakt med politisk ledelse i departementet som etaten / saksområdet sorterer under?	1 = Stort sett hver uke	4 = Aldri	1179	3,60	0,594	4	4	1304	3,67	0,546	4	4
Hvor ofte vil du anslå at du det siste året har hatt kontakt med embets- og tjenestemenn i departementet som etaten / saksområdet sorterer under?	1 = Stort sett hver uke	4 = Aldri	1264	2,82	0,927	3	3	1353	2,91	0,889	3	3
Har du i løpet av det siste året deltatt i arbeids-/prosjektgruppe, råd forum, o.l. med overordnet departement?	1 = Ja	2 = Nei	1303	1,8	0,403	2	2	1400	2,55	0,728	3	3
Kan du si hvor viktig departementet som etaten / saksområde sorterer under er når sentrale beslutninger treffes innenfor ditt saksområde?	1 = Meget viktig	5 = Meget uvesentlig	1148	1,79	1,013	1	1	1178	1,71	1,006	1	1
Kan du si hvor viktig regjeringen er når sentrale beslutninger treffes innenfor ditt saksområde?	1 = Meget viktig	5 = Meget uvesentlig	970	2,11	1,232	2	1	1035	2,13	1,262	2	1
Hvordan vil du karakterisere samordning mellom ulike statlige myndigheter innenfor eget saksområde / egen sektor på ditt saksområde?	1 = Meget god	5 = Meget dårlig	1074	2,62	0,918	3	2	1223	2,96	1,355	3	2
I hvilken grad synes du din etat har lyktes i å få sine synspunkt og ønskemål akseptert innen departement som etaten / saksområdet sorterer under?	1 = Meget godt	5 = Meget dårlig	1098	2,15	0,853	2	2	1115	2,22	0,844	2	2
I hvilken grad synes du din etat har lyktes i å få sine synspunkt og ønskemål akseptert innen regjeringen?	1 = Meget godt	5 = Meget dårlig	927	2,39	0,859	2	2	961	2,57	0,907	2	2
Nedenfor vil vi be deg om å angi hvor sterk eller svak din tilhørighet og identifikasjon er	1 = Meget sterk	5 = Meget svak	1184	2,82	1,021	3	3	1164	2,66	0,992	3	3

med sentralforvaltning generelt												
Er det innenfor ditt saksområde lett eller vanskelig å vite hvilke saker som bør forelegges eget departement?	1 = Meget lett	5 = Meget vanskelig	1018	2,10	0,831	2	2	1159	2,20	0,798	2	2

3.3.2 Beslutningsatferd i forhold til kommunal- og fylkeskommunal forvaltning

Det nye bidraget denne studien gir til allerede eksisterende forskning på effekter av geografisk lokalitet, er en redegjørelse for effektene av geografisk lokalitet på sentralforvaltningens kontakt og samordning i forhold til kommunal og fylkeskommunal forvaltning. Fra spørsmålene i spørreskjemaet ble det valgt ut fire variabler som beskriver trekk ved kontakt- og samordningsmønstre hos direktorat og tilsyn mot kommunal og fylkeskommunal forvaltning.

Det var ikke mulig å inkludere en variabel på deltakelse i prosjekt- og arbeidsgrupper, slik det er for departement og politisk ledelse, fordi dette spørsmålet ikke var inkludert i spørreskjemaet fra 2006. Totalt sett var det færre variabler som tar for seg samordningen med kommunal og fylkeskommunal forvaltning i Sentraladministrasjonsundersøkelsen fra 2006, dette satte derfor noen begrensninger på dette temaet. De fire avhengige variablene er som følger:

Tabell 3.4. Alle direktorater, kommunal og fylkeskommunal forvaltning.

Alle direktorater			2006					2016				
	Høyeste verdi	Laveste verdi	N	Gj. snitt	Std. avvik	Median	Modus	N	Gj. snitt	Std. avvik	Median	Modus
Hvor ofte vil du anslå at du det siste året har hatt kontakt med fylkeskommunal og / eller kommunal forvaltning?	1 = Stort sett hver uke	4 = Aldri	1073	3,14	0,877	3	4	1208	3,20	0,841	3	4
Kan du si hvor viktig fylkeskommunal og kommunal forvaltning er når sentrale beslutninger treffes innenfor ditt saksområde?	1 = Meget viktig	5 = Meget uvesentlig	810	3,56	1,199	4	5	872	3,46	1,205	3	3
Hvordan vil du karakterisere samordning med fylkeskommunale / kommunale myndigheter på ditt saksområde?	1 = Meget god	5 = Meget dårlig	689	2,90	0,919	3	3	1216	4,34	1,667	3	3
I hvilken grad synes du din etat har lyktes i å få	1 = Meget godt	5 = Meget dårlig	630	2,55	0,748	3	2	568	2,54	0,771	3	3

sine synspunkt og ønskemål akseptert innen fylkeskommunal og kommunal forvaltning?												
--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

3.4 Flyttede direktorater

De flyttede direktoratene utgjør en sentral del av analysen i denne studien. Effekten av flytting testes ved å sammenligne endring i den oppgitte beslutningsatferden hos direktoratene før og etter de flyttet. Svarprosenten her er lav sammenlignet med svarprosenten for alle direktoratene, fordi respondentene kun kommer fra seks direktorater. I kapittel fire presenteres og sammenlignes funn fra statistikken i tabell 3.5. Å skille ut og analysere de flyttede direktoratene er viktig for oppgavens formål fordi det gir et innblikk i hvilke endringer som har forekommet hos direktoratene før og etter den geografiske avstanden til departement og politisk ledelse har økt. På grunn av en antakelse om at det er mange variabler som påvirker beslutningsatferd testes dette, som nevnt over, gjennom å utføre en multivariat analyse på hver av disse avhengige variablene.

Tabell 3.5 Kun flyttede direktorater

Kun flyttede direktorater	2006							2016				
	Avhengig variabel:	Høyeste verdi	Laveste verdi	N	Gj. snitt	Std. avvik	Median	Modus	N	Gj. snitt	Std. avvik	Median
Hvilken vekt tillegger du signaler fra politisk ledelse (regjering, statsråd, statssekretær, politiske rådgivere) ved utførelsen av dine arbeidsoppgaver?	1 = Meget viktig	5 = Meget lite viktig	106	2,4	1,232	2	2	91	1,96	1,192	1	1
Hvilken vekt tillegger du signaler fra departement (embets- og tjenestemenn ved utførelsen av dine arbeidsoppgaver)?	1 = Meget viktig	5 = Meget lite viktig	107	2,33	1,147	2	2	91	1,66	0,846	1	1
Hvor ofte vil du anslå at du det siste året har hatt kontakt med politisk ledelse i departementet som etaten / saksområdet sorterer under?	1 = Stort sett hver uke	4 = aldri	96	3,61	0,569	4	4	77	3,57	0,572	4	4
Hvor ofte vil du anslå at du det siste året har hatt kontakt med embets- og tjenestemenn i departement som etaten / saksområdet sorterer under?	1 = Stort sett hver uke	4 = aldri	100	3,01	0,893	3	3	79	2,94	0,837	3	3
Har du i løpet av det siste året deltatt i arbeids-/prosjektgruppe, råd forum, o.l. med overordnet departement?	1 = Ja	2 = Nei	100	1,87	0,338	2	2	80	2,5	0,746	3	3

Kan du si hvor viktig departementet som etaten / saksområde sorterer under er når sentrale beslutninger treffes innenfor ditt saksområde?	1 = Meget viktig	5 = Meget uvesentlig	83	2,06	1,119	2	1	68	1,88	1,044	2	1
Kan du si hvor viktig regjeringen er når sentrale beslutninger treffes innenfor ditt saksområde?	1 = Meget viktig	5 = Meget uvesentlig	69	2,46	1,255	2	1	55	2,60	1,285	2	2
Hvordan vil du karakterisere samordning mellom ulike stelige myndigheter innenfor eget saksområde / egen sektor på ditt saksområde?	1 = Meget god	5 = Meget dårlig	77	2,65	0,855	3	3	71	2,79	1,558	2	2
I hvilken grad synes du din etat har lykket i å få sine synspunkt og ønskemål akseptert innen departement som etaten / saksområdet sorterer under?	1 = Meget godt	5 = Meget dårlig	79	2,56	0,930	2	2	62	1,89	0,704	2	2
I hvilken grad synes du din etat har lykket i å få sine synspunkt og ønskemål akseptert innen regjeringen?	1 = Meget godt	5 = Meget dårlig	60	2,80	0,953	3	3	49	2,27	0,605	2	2
Nedenfor vil vi be deg om å angi hvor sterk eller svak din tilhørighet og identifikasjon er med sentralforvaltningen generelt	1 = Meget sterk	5 = Meget svak	85	2,80	1,142	3	3	69	2,59	1,005	3	2
Er det innenfor ditt saksområde lett eller vanskelig å vite hvilke saker som bør forelegges eget departement?	1 = Meget lett	5 = Meget vanskelig	80	2,11	0,811	2	2	65	2,11	0,640	2	2
Hvor ofte vil du anslå at du det siste året har hatt kontakt med fylkeskommunal og / eller kommunal forvaltning?	1 = Stort sett hver uke	4 = Aldri	79	3,49	0,618	4	4	70	3,64	0,566	4	4
Kan du si hvor viktig fylkeskommunal og kommunal forvaltning er når sentrale beslutninger treffes innenfor ditt saksområde?	1 = Meget viktig	5 = Meget uvesentlig	54	4,46	0,745	5	5	49	4,14	0,890	4	5
Hvordan vil du karakterisere samordning med fylkeskommunale / kommunale myndigheter på ditt saksområde?	1 = Meget god	5 = Meget dårlig	34	3,50	0,788	3	3	70	4,86	1,487	3	4
I hvilken grad synes du din etat har lykket i å få sine synspunkt og ønskemål akseptert innen fylkeskommunal og kommunal forvaltning?	1 = Meget godt	5 = Meget dårlig	22	2,73	0,985	2,5	2	16	2,50	1,123	2	2

3.5 Validitet og reliabilitet

I samfunnsvitenskapelig forskning bruker vi begrepet validitet, eller gyldighet, for å beskrive hvorvidt eller i hvilken grad de målene vi finner i forskningen måler det som er tiltenkt.

Validitet er et omfattende begrep som kan deles inn i underkategorier. Slik validitet beskrevet over kalles gjerne for intern validitet. Den eksterne validiteten er sentral for alle forskningsprosjekter fordi den henviser til nøyaktigheten av målene når de generaliseres til å gjelde populasjonen det forskes i (Bolarinwa 2015: 195). Videre er vurdering av innholdsvaliditeten naturligvis være særlig relevant for dette forskningsprosjektet da datamaterialet består av en omfattende kvantitativ spørreundersøkelse. Dersom utformingen av spørsmål er upresis kan dette gå på bekostning av hvor mye av den ønskede informasjonen forskeren klarer å fange opp (Aarø 2007: 22). I mitt tilfelle var spørsmålene utformet på forhånd, slik at det kun gjenstod å vurdere hvilke spørsmål som best ville dekke faktorer som påvirker beslutningsatferd for direktoratene og tilsynene. Disse spørsmålene tok for seg kontaktflater, samordning og hvordan de ansatte oppfattet signaler sendt ovenfra og ned.

Ifølge Bolarinwa (2015: 196) kan en gyldig metode for å vurdere validiteten av en spørreundersøkelse være å benytte et ekspertpanel for å vurdere om det teoretiske rammeverket bak studien representeres på tilfredsstillende måte gjennom spørreundersøkelsen, som i mitt tilfelle er den operasjonelle målingen. Gruppen som lager Sentraladministrasjonsundersøkelsen består av kjente norske forvaltningsforskere, blant andre Morten Egeberg og Jarle Trondal. I tillegg har forskere innenfor andre forskningsfelt også vært med å påvirke utformingen av spørreskjemaet for å bruke denne til sine prosjekter. Mitt forskningsprosjekt er på mange måter en fortsettelse av tidligere forskning gjort basert på Sentraladministrasjonsundersøkelsen. Det vurderes derfor at validiteten av spørsmålene for mitt formål indirekte har blitt vurdert av et panel av eksperter.

Reliabilitet, kommer fra det engelsk begrepet *reliability*, som oversatt til norsk betyr pålitelighet. Dette er et annet viktig prinsipp i samfunnsvitenskapelig forskning som handler om hvorvidt vi flere ganger klarer å gjenskape de samme resultatene måleverktøyene har gitt (Aarø 2007: 21). Sentraladministrasjonsundersøkelsen har, som nevnt tidligere, blitt utført ved flere anledninger og det har kontinuerlig blitt gjort forskning basert på disse som har gitt samsvarende resultater (se blant annet Trondal 2011 og Christensen m.fl. 2018). Dette gir grunnlag for å anse spørreskjemaet som pålitelig, eller med andre ord at det scorer høyt på reliabilitet.

Spørreundersøkelser er et verktøy for informasjonsinnsamling på temaet eller temaene som forskes på. De består av forutbestemte spørsmål, som kan være både strukturerte og ustrukturerte. De kan gjerne være delt inn etter temaer, alt ettersom størrelsen på undersøkelsen og forskerens formål med spørsmålene (Bhattacharjee 2012: 74). Av samtlige spørsmål hentet ut fra Sentraladministrasjonsundersøkelsen var kun et spørsmål om ansiennitet ustrukturert, her satte den ansatte inn riktig nummer selv.

I utformingen av Sentraladministrasjonsundersøkelsen har forskerne bak spørreskjemaet gjort mange grundige vurderinger. Spørsmålene og oppsettet er slik de anser som best for ønsket svaratferd hos respondentene. Spørsmålssekvensen varierer mellom 2006 og 2016, som vil si at forskerne har gjort noen endringer i utformingen mellom de to årene, men disse er små. Oppsettet av de forskjellige temaene i undersøkelsene gjør at respondenten må tenke seg om før de svarer, og kan i mindre grad basere et svar på det man svarte i forrige spørsmål. Spørreskjemaet avsluttes både i 2006 og 2016 med en seksjon om familiebakgrunn og oppvekst som i forskningsøyemed er verdifulle spørsmål, men som for den som svarer kan virke lite relevant for de øvrige temaene i undersøkelsen. En mulig risiko her er at respondenter unnlater å svare på denne siste seksjonen, ettersom den kan oppfattes som irrelevant for respondentene som blir lei og ufokuserte mot slutten av undersøkelsen. Siden Sentraladministrasjonsundersøkelsen er omfattende og lengre enn de anbefalte ti til femten minuttene som anbefales for å holde respondentene engasjert (Bhattacharjee 2012: 80), kan dette også gi økt risiko for at respondentene hopper over spørsmål eller avbryter underveis.

Sentraladministrasjonsundersøkelsen har siden 2006 blitt sendt ut digitalt og er derfor en nettundersøkelse. Dette er en økonomisk gunstig metode som er praktisk og mer effektiv å gjennomføre, enn ved utsendelse i fysisk format. Videre er det også fordelaktig at informasjonen enkelt kan lagres i en digital database (Bhattacharjee 2012: 75). En klar styrke er den høye svarprosenten på Sentraladministrasjonsundersøkelsen. Som nevnt tidligere er den høy sammenlignet med hva som har vært vanlig å oppnå i andre land ved slike omfattende undersøkelser. Dette kan skyldes flere faktorer, men Christensen m.fl. (2018: 10) trekker frem det høye tillitsnivået og ansvarsfølelsen blant nordmenn overfor forvaltningen som en mulig forklaring på dette.

Kapittel 4 Gjennomgang av funn

I kapittel fire presenteres funn fra analysene beskrevet i kapittel tre. Første del av dette kapitlet redegjør for funn hentet fra univariate analyser, og er organisert i seksjoner basert på de gruppene av avhengige variabler. Andre del redegjør for funn hentet fra multivariate analyser, og er også organisert etter gruppene av avhengige variabler. Det presenteres funn for et utvalg av de univariate analysene, mens samtlige avhengige variabler er inkludert i de multivariate analysene. Analysene av regional forvaltning presenteres i eget avsnitt. De avhengige variablene har, med ett unntak, fire eller fem svaralternativer hver. Statistikken i første del av kapitlet viser prosentandelen som har oppgitt en av de to høyeste verdiene. Disse verdiene er *meget eller nokså god/godt, meget eller nokså viktig*. På spørsmålet om kontakt, har de avgitt enten *stort sett hver uke* eller *stort sett hver måned* som svar. Hva gjelder arbeidsgruppe, viser diagrammet prosentandelen som har svart at de har deltatt i en slik gruppe *én eller flere ganger i året*.

Den deskriptive statistikken vises gjennom diagrammer i tillegg brukes det informasjon fra tabellene presentert i kapittel 3 på standardavvik, modus og median. Det presenteres også statistikk fra Christensen med flere (2018) sin tidligere forskning gjort på det samme datamaterialet. Ved hjelp av denne informasjonen, sammenlignes forskjeller over tid hos de flyttende direktoratene med endringen i samme tidsrom hos alle direktoratene. På denne måten kan det redegjøres for om utviklingen følger nasjonale tendenser, eller om tendensen hos de flyttede direktoratene er annerledes og dermed skyldes andre faktorer. I tillegg til denne sammenligningen, redegjøres det for effekten av lokalitet. Her er alle direktoratene inkludert, fordelt i to grupper basert på den fysiske lokaliteten. Dette er gjort ved å benytte den uavhengige variabelen på lokalitet som ble presentert i kapittel 3, med de to verdiene *i Oslo* og *utenfor Oslo*.

Funn på endringer i beslutningsatferd for de flyttede direktoratene i forhold til kommunal og fylkeskommunal forvaltning presenteres også på samme måte som de tidligere seksjonene. Statistikk på de fire avhengige variablene på dette temaet blir presentert og tolket her, for å illustrere endringen over tid i forhold til regional forvaltning. Den siste delen av seksjonen sammenligner statistikk fra de flyttede direktoratene med statistikken for alle direktoratene samlet. Formålet er å redegjøre for tendenser hos de flyttede direktoratene som skiller seg fra de øvrige.

4.1 Analyse av de avhengige variablene over tid hos de flyttede direktoratene

I denne seksjonen trekkes det frem et utvalg av de avhengige variablene som best illustrerer hva som har skjedd med beslutningsatferd, kontakt- og samordningsmønstre fra 2006 til 2016 hos direktoratene som flyttet. De uavhengige variablene som identifiserer de flyttede direktoratene blir benyttet langs to dimensjoner;

- 1) å kartlegge endring før og etter flytting hos de respektive direktoratene
- 2) å kartlegge særtrekk i tendenser hos de flyttede direktoratene sammenlignet med den generelle trenden.

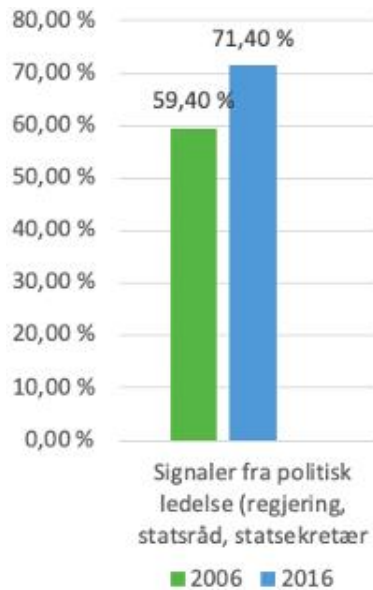
De avhengige variablene presenteres ved et diagram som viser den prosentvise endringen mellom de to årene. Tendensene hos de flyttede direktoratene sammenlignes underveis med de nasjonale tendensene. På denne måten kan det skilles mellom de tendensene som er felles for alle direktoratene og de som kun kommer til syne hos de flyttede direktoratene. Det understrekes at antallet N i gruppen av flyttede direktorater er lav. Dette øker sannsynligheten for at tendensen studien finner, fremstår som kraftigere enn den egentlig der.

4.1.1 Signaler og betydning av politisk ledelse og departement

Tidligere forskning på Sentraladministrasjonsundersøkelsen viser at de ansatte på departementsnivå tillegger hensyn og signaler fra politisk ledelse stor vekt. Denne tendensen har vært stabil helt siden dette ble kartlagt for første gang i undersøkelsen fra 1986. Hos direktoratene har imidlertid tendensen økt i samme tidsrom (Christensen m.fl. 2018: 72). På tross av denne økningen vektlegger de ansatte i direktoratene likevel faglige hensyn i vesentlig større grad enn politiske signaler (Christensen m.fl. 2018: 74).

Figur 4.1 viser økningen i hvor stor vekt de ansatte i de flyttede direktoratene tillegger signaler fra politisk ledelse. For de flyttede direktorater ligger denne økningen på tolv prosentpoeng fra 2006 til 2016. De ansatte i de flyttede direktoratene legger mer vekt på signaler fra politisk ledelse noen år etter de flyttet, enn det de gjorde før eller i tidsrommet hvor flyttingen fant sted. Økningen i vektleggingen av signaler samsvarer mellom de flyttede direktoratene og den generelle tendensen, og er derfor muligens ikke relatert til flyttingen, men kan snarere skyldes andre årsaker. For alle direktoratene var oppgangen på ti prosentpoeng, fra 67 prosent i 2006 til 77 prosent i 2016. Denne statistikken kan leses i Christensen med flere (2018: 74). Den lave prosentvise forskjellen mellom de to gruppene gjør at det ikke er mulig å se en klar effekt av økt geografisk avstand til politisk ledelse på denne variabelen.

Figur 4.1 Vektlegging av signaler fra politisk ledelse, flyttede direktorater



Figur 4.2 Vektlegging av regjeringen i sentrale beslutninger, flyttede direktorater

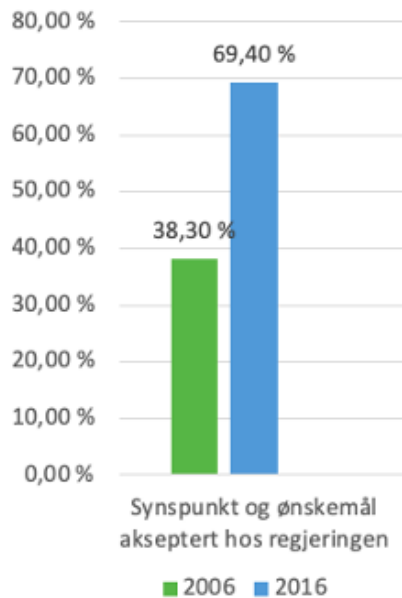


Figur 4.2 viser prosentandelen hos de flyttede direktoratene som har svart at regjeringen er meget eller nokså viktig når sentrale beslutninger treffes innen deres saksområde. Endringen fra før til etter flytting er minimal, kun 2,3 prosentpoeng. Dette viser at innflytelsen regjeringen har på direktoratene, ikke har sunket til tross for at avstanden mellom direktoratene og den politiske ledelsen har økt. Prosentandelen og endringen over tid gjenspeiler tallene for alle direktoratene generelt på denne variabelen (Christensen m.fl. 2018: 113). Dette betyr at flyttingen i seg selv ikke har skapt noen identifiserbar endring på denne variabelen.

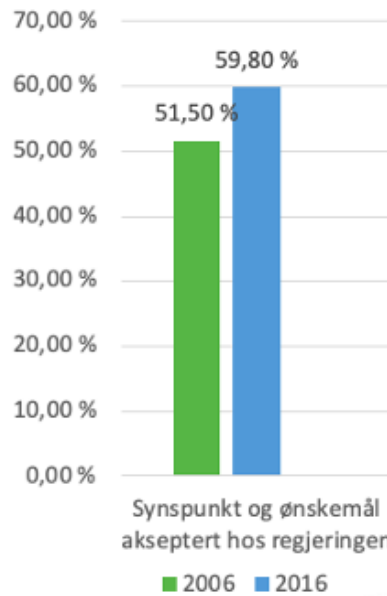
Det er ikke mulig å være helt sikker på hvorfor to forholdsvis like variabler har utviklet seg så ulikt, men de store forskjellene i antall N kan være en sentral grunn til dette. De flyttede direktoratene utgjør en liten gruppe, så her gir små endringer store prosentutslag, sammenlignet med alle direktoratene og tilsynene samlet. Til sammenligning er endringen for direktoratene generelt også minimal, fra 66,8 prosent i 2006 til 66,2 prosent. Modus og median ligger på en (meget viktig) for signaler og to (nokså viktig) for beslutningstaking i 2016. Modus har gått ned én verdi for signaler, og opp tilsvarende for beslutningstaking. Gjennomsnitt for signaler har gått ned med 0,5 fra 2006 til 2016, mens det har økt med 0,15 for beslutningstaking. Oppsummert viser denne statistikken at vektleggingen av signaler fra politisk ledelse har økt og er høy, mens vektleggingen av politisk ledelse for

beslutningstaking har holdt seg jevn, men er mindre viktig. Forskjellene mellom disse to variablene har økt fra 2006 til 2016.

Figur 4.3 Aksept for synspunkt og ønskemål hos regjeringen, flyttede direktorater



Figur 4.4 Aksept for synspunkt og ønskemål hos regjeringen, alle direktorater



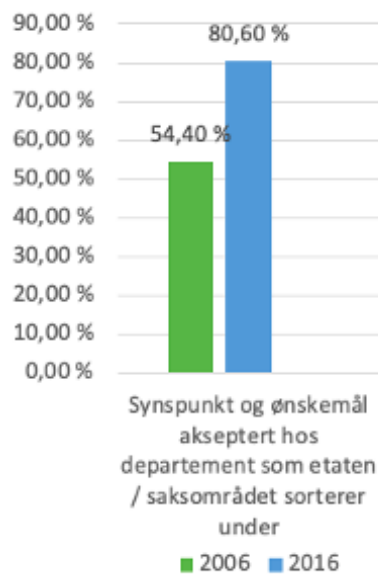
Hos de flyttede direktoratene ser vi en markant økning på prosentandelen som har svart at de enten i stor eller nokså stor grad synes deres respektive etat har lyktes i å få sine synspunkt og ønskemål akseptert hos regjeringen. Figur 4.3 viser en økning på hele 31 prosentpoeng, som er en tilnærmet dobling mellom de to årene. Til sammenligning viser figur 4.4 økningen mellom de to årene for alle direktorater. Den prosentvise forskjellen mellom de to gruppene i 2006 er relativt stor, her må man igjen ta høyde for variasjonen i N. Median og modus for alle direktorater lå i 2006 på 2, mens de lå på 3 for de flyttede direktoratene. Her var gjennomsnittet litt høyere. Dette tyder på at ansatte som skulle flytte eller var i en flytteprosess i 2006, opplevde at de i mindre grad ble hørt, enn det direktoratsansatte generelt mente. Dette kan være en konsekvens av misnøye med utflyttingen hos de ansatte. Ti år senere oppgir de ansattes at deres synspunkter i større grad blir hørt.

4.1.2 Signaler fra departement

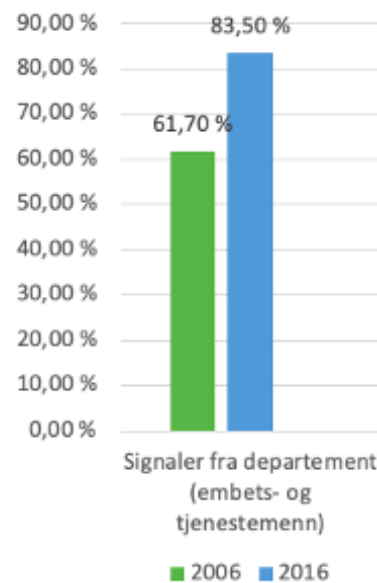
I hvilken grad de ansatte opplever at de får sine synspunkt og ønskemål akseptert hos departementet som etaten / saksområdet sorterer under har økt fra 2006 til 2016. Den oppgitte økningen her er noe lavere enn den for regjeringen, men den er allikevel markant på 26 prosentpoeng. Dette er en økning på nesten 50 prosent fra 2006. Dermed har aksepten for de ansattes synspunkt og ønskemål hos departementet økt etter at den geografiske avstanden til

departementet har økt. Hva gjelder vektlegging av signaler fra departement (embets- og tjenestemenn) ved utførelsen av arbeidsoppgaver har denne også økt etter flytting. Svarandelen meget viktig og nokså viktig har økt fra 61,7 prosent til 83,5 prosent mellom de to undersøkelsene. De ansatte i de flyttede direktoratene tillegger signaler fra departement mer vekt etter at de har flyttet ut av Oslo.

Figur 4.5 Aksept på synspunkt og ønskemål hos departement, flyttede direktorater



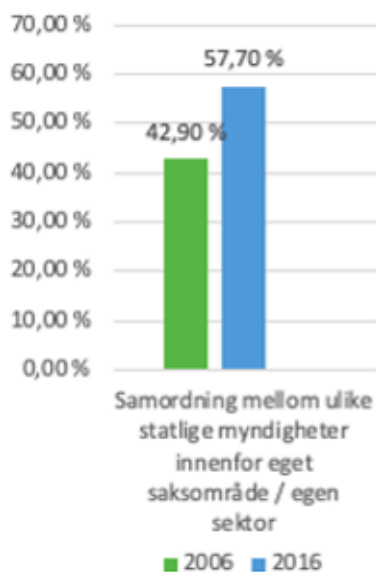
Figur 4.6 Vektlegging av signaler fra departement, flyttede direktorater



4.2 Kontakt, deltakelse og samordning hos de flyttede direktoratene med departement.

Fra tidligere forskning vet man at det er over tid er færre ansatte i administrasjonen som har ukentlig kontakt med administrativ og politisk ledelse (Christensen m.fl. 2018: 85). De tre variablene brukes for å måle kontakt, deltakelse og samordning med overordnet departement og politisk ledelse. Her sammenlignes 2006 og 2016 for å kartlegge endringer i tendenser hos de flyttede direktoratene og tilsyn som begge årene deltok i undersøkelsene.

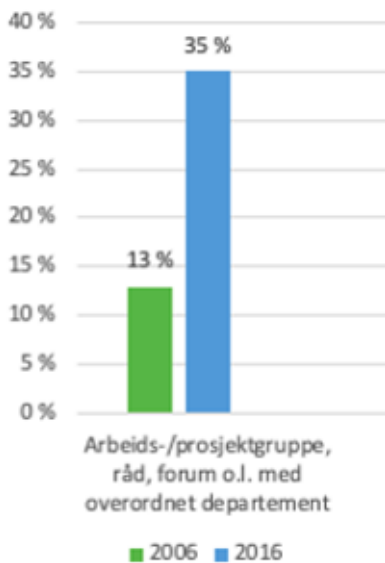
Figur 4.7 Samordning mellom ulike statlige myndigheter innenfor eget saksområde, flyttede direktorater



Figur 4.8 Kontakt med embets- og tjenestemenn i departement saksområdet sorterer under, flyttede direktorater



Figur 4.9 Arbeids-/prosjektgruppe med overordnet departement, flyttede direktorater



Samordningen mellom ulike statlige myndigheter innen den respektives saksområde har økt med 35 prosent fra 2006 til 2016. I tillegg kom det fram i frekvensfordelingen at andelen som svarte høyeste verdi, meget god, dobbelt seg fra 2006 til 2016. Dette gjenspeiles også i nedgangen i modus og median fra tre til to. Et viktig funn ved denne variabelen er at økningen i rapportert samordning har vært mye større hos de flyttede direktoratene enn for alle direktoratene generelt. Christensen (m.fl. 2018: 117) fant en økning på kun ett prosentpoeng, fra 43 til 44 prosent. Dette betyr at de flyttede direktoratene oppga en samordning som samsvarer med direktoratene på landsbasis, men rapporterte likevel om en stor økning etter flytting som ikke gjenspeiler den generelle trenden. På en annen side har standardavviket tilnærmet doblet seg i samme tidsrom, som betyr at spredningen på denne variabelen har økt betraktelig. Det er mindre konsensus blant ansatte i de flyttede direktoratene i oppfatningen av samordningen i 2016 enn det var i 2006.

Deltakelse i arbeids- og prosjektgruppe, råd, forum og lignende er også et mål som redegjør for samordning. Denne typen samordning kan være et verktøy for å binde ulike direktorater, tilsyn eller andre organisasjonsheter sammen (Magnussen 2012: 9). Den avhengige variabelen *Har du i løpet av det siste året deltatt i arbeids-/prosjektgruppe med eget departement?* Underbygger derfor funnet på at samordningen mellom direktoratet og overordnet departement har økt. Figur 4.9 viser en markant økning fra 2006 til 2016. Over dobbelt så mange har deltatt i en slik gruppe etter at direktoratet flyttet ut fra Oslo, enn da direktoratet fortsatt var lokalisert i Oslo. I 2006 svarte 13 prosent av de spurte at de hadde

deltatt i en arbeids-/prosjektgruppe med eget departement, mens 35 prosent svarte det samme i 2016. Her har altså samordningen blitt bedre selv om den fysiske avstanden mellom direktoratet og departementet har økt.

Figur 4.8 viser at endringen i kontaktmønstre har vært relativt stabil over tid hos de flyttede direktoratene. Kontakten mellom direktorat og embets- og tjenestemenn i overordnet departement har ikke endret seg i særlig grad i tidsrommet mellom de to undersøkelsene. Denne stabiliteten kommer på tross av flytting, i tillegg til andre faktorer, som endringer i administrative doktriner og ny informasjons- og kommunikasjonsteknologi (Christensen m.fl. 2018: 101). Selv med flere teknologiske metoder for kommunikasjon har kontakten med embets- og tjenestemenn i overordnet departement sunket litt etter flytting. Samtidig har andelen respondenter som har oppgitt at de aldri har kontakt med overordnet departement, sunket med syv prosent fra 2006 til 2016. Dette kan bety at hyppigheten kan ha gått ned, men at et høyere antall av de ansatte hadde en viss kontakt med embets- og tjenestemenn i departementet etter utflytting fra Oslo.

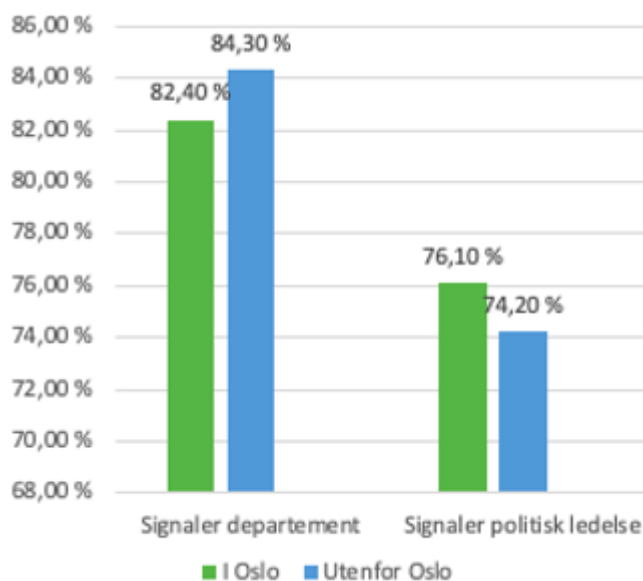
4.3 Sammenligning av lokaliteter

Den andre uavhengige variabelen laget til denne studien tar for seg lokaliteten til direktoratene og tilsynene. Disse er spredt over hele landet, men variabelen skiller kun mellom *i Oslo* og *utenfor Oslo*. Dette inkluderer alle direktorater utenfor Oslo, uavhengig om de har flyttet eller om de ble vedtatt plassert utenfor Oslo ved sin opprettelse. Denne variabelen er nominal og redegjør ikke for størrelsen på avstanden. Derfor kan for eksempel ikke eventuelle forskjeller ved grad av avstand vurderes. I dette avsnittet redegjøres det for tendensene vi ser hos direktoratene i Oslo og utenfor Oslo. Statistikken i denne seksjonen er kun hentet fra datasettet til 2016-undersøkelsen. Formålet med de to uavhengige variablene, *flyttet* og *geografisk lokalitet*, er det samme som tidligere; å redegjøre for effekter av geografisk lokalitet og beslutningsatferd hos direktoratene i forhold til overordnet departement og politisk ledelse.

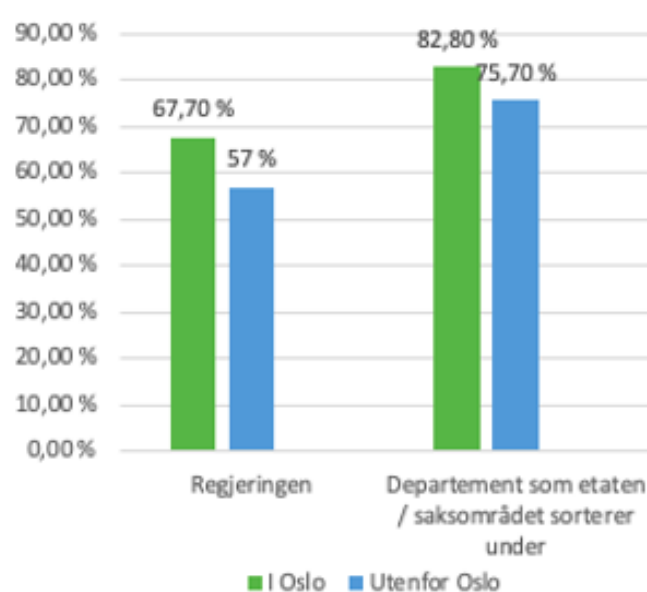
4.3.1 Signaler og betydning av regjering og departement

Utslaget av geografisk lokalitet hva gjelder hvilken vekt de ansatte tillegger signaler fra politisk ledelse (regjering, statsråd, statssekretær) og overordnet departement i utførelsen av sine arbeidsoppgaver, viser seg å være veldig liten.

Figur 4.10 Vektlegging av signaler fra departement og politisk ledelse, inndelt etter lokalitet



Figur 4.11 Vektlegging av regjering og departement for sentral beslutningstaking, inndelt etter lokalitet



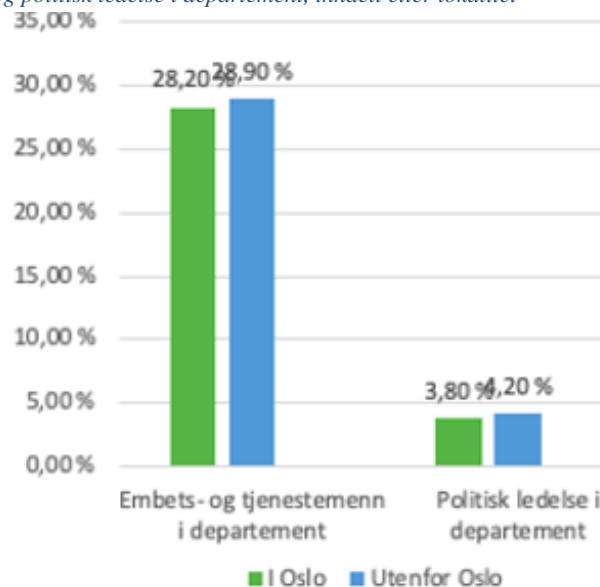
Figur 4.10 viser at signaler fra departement er viktigere enn signaler fra politisk ledelse for begge lokalitetene. Både for politisk ledelse og departement var forskjellen på kun to prosent mellom lokalitetene. Det ser derfor ut til at plassering nært eller fjernt fra politisk ledelse og departement i praksis ikke påvirker hvor mye vekt de ansatte tillegger signaler ovenfra i utførelsen av sine arbeidsoppgaver. Denne prosentvise divergensen er imidlertid litt større for vektleggingen av regjering og departement når sentrale beslutninger tas innen eget saksområde. Her er forskjellen på ti prosentpoeng, de ansatte i direktorater og tilsyn lokalisert i Oslo vektlegger regjeringen i litt større grad enn de plassert utenfor Oslo. For overordnet departement er tendensen lik, men forskjellen mellom lokalitetene er mindre

Neste variabel heter; *Kan du si hvor viktige følgende instanser eller grupperinger er når sentrale beslutninger treffes innenfor ditt saksområde: departement som etaten/saksområdet sorterer under og regjeringen.* Hos denne variabelen er forskjellen mellom lokalitetene tydelig hva gjelder vektlegging av regjeringen. Forskjellen er på ti prosentpoeng og dette er en av de største forskjellene i datasettet hva gjelder lokalitet. Viktigheten av overordnet departement når sentrale beslutninger treffes er også viktigere for de ansatte i direktorater lokalisert i Oslo, forskjellen her er på ca. syv prosentpoeng.

4.3.2 Kontakt og samordning

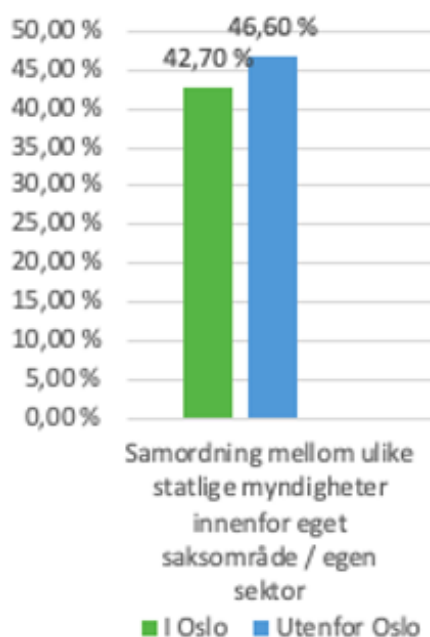
Figur 4.12 illustrerer hvor ofte direktoratene har hatt kontakt med embets- og tjenestemenn i overordnet departement og med politisk ledelse i departementet det siste året. Disse verdiene er tilnærmet identiske mellom de to lokalitetene. Kontakten med politisk ledelse er minimal. I gjennomsnitt oppga kun fire prosent av samtlige respondenter at de har kontakt «stort sett hver måned». Den univariate analysen viste at hele 71 prosent av ansatte i direktoratene lokalisert i Oslo oppgir å aldri ha hatt kontakt med politisk ledelse i departementet det siste året, mens dette gjelder for 66 prosent av de ansatte utenfor Oslo.

Figur 4.12 Kontakt med embets- og tjenestemenn i departement og politisk ledelse i departement, inndelt etter lokalitet

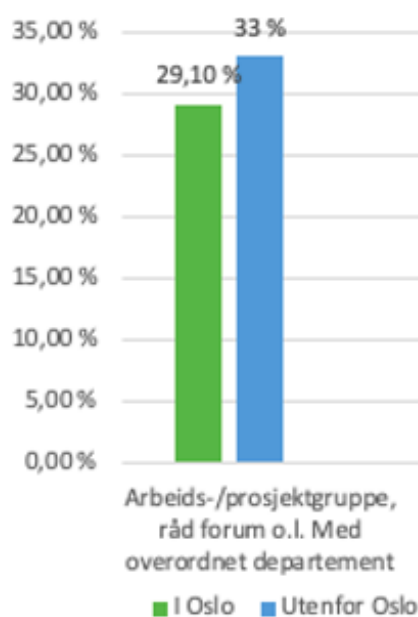


De to siste variablene inkludert i denne delen av analysen tar for seg deltakelse i arbeids-/prosjektgruppe med overordnet departement og hvor god samordningen mellom ulike statlige myndigheter oppleves innenfor eget saksområde eller egen sektor. Figur 4.13 og 4.14 illustrerer den prosentvise forskjellen mellom de to lokalitetene på de to variablene. Her er også tendensen at lokalitet gir lite utslag på respondentene svar. Deltakelse i arbeids- eller prosjektgruppe, råd forum og lignende oppgis å være litt høyere utenfor Oslo, men denne forskjellen er på kun fire prosentpoeng. Hvor god samordningen er mellom ulike statlige myndigheter innenfor eget saksområde eller sektor, ser heller ikke ut til å preges mye av lokalitet. Samordningen oppfattes å være litt bedre utenfor Oslo, her også på fire prosentpoeng. Dermed er det en litt høyere andel av de spurte som utenfor Oslo som oppgir enten meget god eller god samordning sammenlignet med de spurte i Oslo.

Figur 4.13 Samordning mellom ulike statlige myndigheter innenfor eget saksområdet, inndelt etter lokalitet



Figur 4.14 Arbeids-/prosjektgruppe med overordnet departement, inndelt etter lokalitet



4.4 Trekk ved beslutningsatferd i forhold til regional forvaltning.

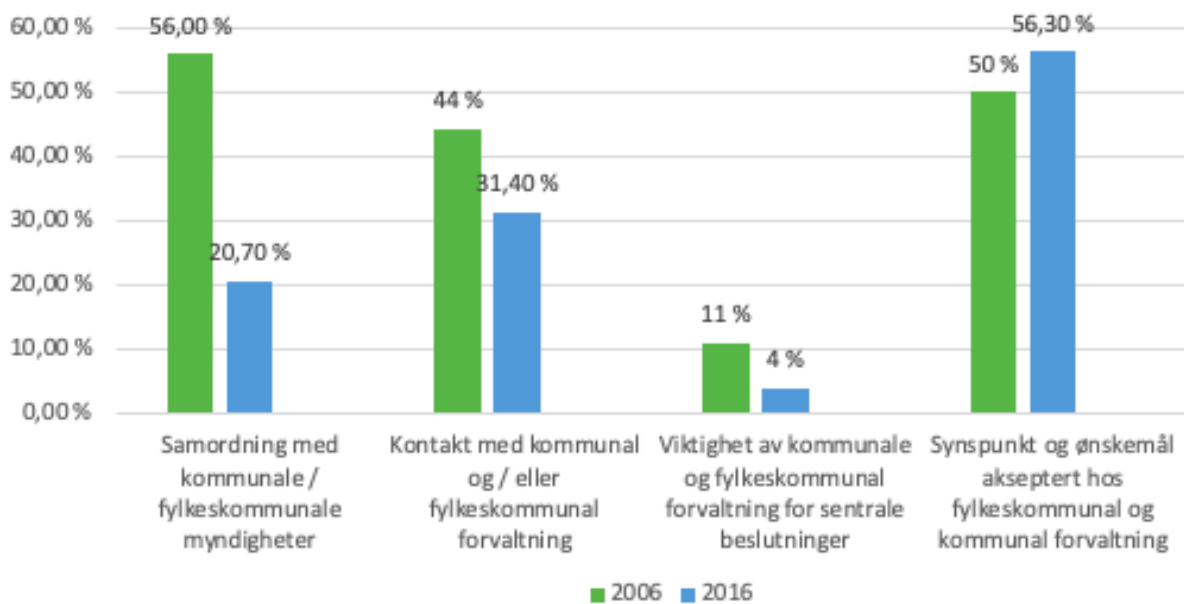
I denne seksjonen presenteres funnene relatert til direktoratene og tilsynenes kontakt og samordning med, og vektlegging av, kommunal og fylkeskommunal forvaltning. I likhet med figurene over, er det alltid de to høyeste verdiene på hver variabel som vises. Disse er; *veldig/nokså god samordning, kontakt hver uke/hver måned, veldig/nokså viktig for beslutningstaking og svært/nokså god aksept på synspunkt og ønskemål*. Som nevnt tidligere er denne delen mindre omfattende enn seksjonene over, da den kun inkluderer fire variabler. Videre sammenlignes ikke funnene mot annen forskning, da denne dimensjonen ikke har vært inkludert i tidligere studier på effekter av geografisk lokalitet basert på Sentraladministrasjonsundersøkelsen. Når et direktorat eller tilsyn slår rot i en ny kommune eller i et nytt fylke, er det rimelig å anta at kontakten med den lokale forvaltningen gradvis vil øke. Det vil for eksempel kunne dukke saker i et direktorat som kommunen eller fylkeskommunen er spesielt interessert i. I tillegg kan det faglige miljøet bringe ansatte sammen på tvers av institusjonene. På grunn av utflyttingen fant sted i tidsrommet rundt og like etter undersøkelsen i 2006, har direktoratene hatt minst åtte år til å skape relasjoner på det nye tilholdsstedet.

4.4.1 Sammenligning av de flyttede direktoratene og alle direktoratene samlet

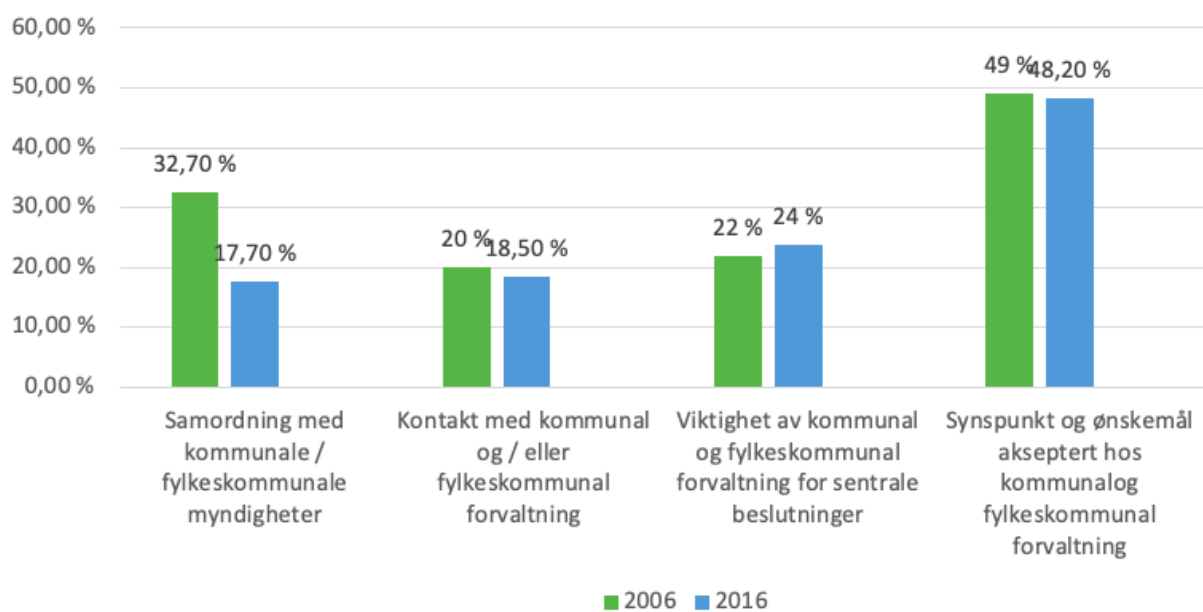
Tabell 4.15 og 4.16 viser prosentvis endring på oppgitte svar fra 2006 til 2016. Samordning er den variabelen som viser størst prosentvis endring. Her er nedgangen på 64 prosent, mens den

ligger på 46 prosent hos alle direktoratene. Det ser derfor ut til at samordningen har sunket vesentlig mer hos direktoratene som har flyttet enn alle direktorater generelt. Her er det igjen viktig å ta høyde for at forskjellen i N kan være utslagsgivende for den store divergensen. Denne variabelen skiller seg ut fra det mønsteret som har vært normen for analysene så langt, både fordi den prosentvise endringen er stor men særlig fordi den viser en nedgang i samordning, istedenfor økning. Andelen som oppga meget god eller nokså god samordning falt med over 50 prosent fra før til etter flytting.

Figur 4.15 Samtlige fire variabler for beslutningsatferd hos direktorater i forhold til regionale myndigheter, flyttede direktorater



Figur 4.16 Samtlige fire variabler for beslutningsatferd hos direktorater i forhold til regionale myndigheter, alle direktorater



I 2006 oppga de ansatte i de flyttede direktoratene klart bedre samordning enn den generelle trenden for alle direktoratene. Når man sammenligner figur 4.15 og 4.16 ser man at den generelle trenden også viser svakere samordning, men i mindre grad enn i de flyttede direktorater. I 2016 er den rapporterte samordningen jevn mellom de to gruppene, med en forskjell på kun tre prosentpoeng. Statistikken viser dermed at samordningen har sunket på generell basis. Ettersom den rapporterte samordningen i 2016 for de to gruppene er veldig jevn, er mulig at andre prosesser enn flyttingen har påvirket forholdet mellom direktoratene og kommunale/fylkeskommunale myndigheter. Forskjeller mellom de to lokalitetene kan muligens bidra til å forklare dette.

Hva gjelder kontakten mellom de flyttede direktoratene og regional forvaltning, har denne også sunket fra 2006 til 2016. Ca. 13 prosent færre av de spurte i 2016 enn i 2006 oppga at de har kontakt med kommunale eller fylkeskommunale myndigheter stort sett en gang i måneden eller oftere. Her er prosentandelen for de flyttede direktoratene nesten dobbelt så høy som den generelle trenden. Standardavvik, modus og median er tilnærmet lik mellom de to gruppene. Basert på dette ser det ut til at nedgangen i kontakt har vært mye større hos de direktoratene som har flyttet enn gjennomsnittet for alle direktoratene. Disse har brutt med et sett av myndigheter og dannet kontakt med et nytt i denne perioden. Det kan ha vært utslagsgivende her, men siden det er såpass mange år mellom de flyttet og den nye undersøkelsen ble sendt ut, kan det også være slik at kontakten mellom de to nivåene generelt sett er bedre i Oslo enn ellers i landet. Dette vil i så fall komme til syne i neste del hvor lokalitetene sammenlignes.

Neste avhengige variabel tar for seg *vektlegging av kommunal og fylkeskommunal forvaltning i sentrale beslutninger*. Denne viser at kommunale og fylkeskommunale myndigheter har vært lite viktig for de ansatte i direktoratene både før og etter flytting. I tillegg til dette har andelen som har svart *meget* eller *nokså viktig* mer enn halvert seg fra 2006 til 2016. I 2016 svarte kun fire prosent av ansatte i flyttede direktorater at kommunale og fylkeskommunale myndigheter var *meget* eller *nokså viktig* for sentrale beslutninger hos den respektives etat eller saksområdet. Standardavviket er gjennomsnittlig sammenlignet med de andre variablene, og har holdt seg rimelig stabilt med 0,750 i 2006 og 0,890 i 2016. Spredningen på denne variabelen er altså ikke spesielt høy.

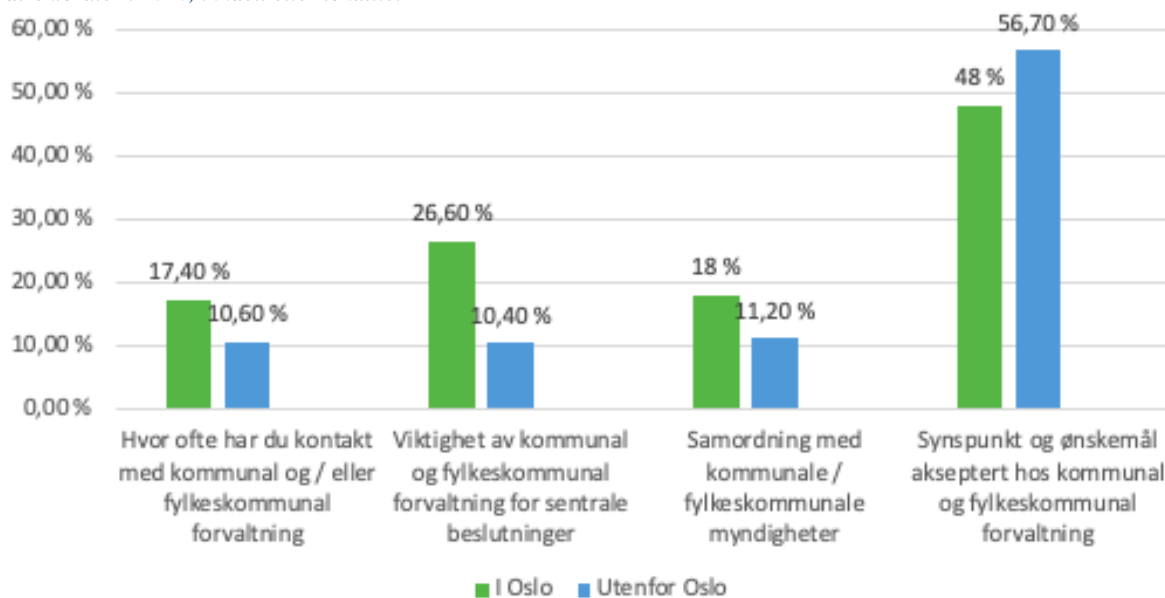
Den siste variabelen viser *i hvilken grad de ansatte opplever og få sine synspunkt og ønskemål akseptert hos kommunale og fylkeskommunale myndigheter*. Her er det igjen liten endring

mellom før og etter flytting, men til forskjell fra den generelle tendensen har denne variabelen økt istedenfor å synke. 50 prosent i 2006 og 56 prosent i 2016 oppga at de opplevde meget stor eller nokså stor grad av aksept for deres synspunkt og ønskemål hos kommunale og fylkeskommunale myndigheter. Denne prosentvise endringen er ikke markant, men det kan se ut til at flyttingen har en liten effekt, i positiv retning, på denne variabelen. Det har heller ikke forekommet nevneverdig økning i spredningen på denne variabelen som svekker tendensen.

4.4.2 Sammenligning av lokalitet

I den siste seksjonen presenteres funn på effekter av lokalitet på de fire avhengige variablene rettet mot fylkeskommunal og kommunal forvaltning. Dette er nyttig for å teste tendensene som statistikken på de flyttede direktoratene har vist. Variablene presenteres i samme rekkefølge som i seksjonen over.

Figur 4.17 Samtlige fire variabler for beslutningsatferd i forhold til regionale myndigheter, alle direktorater i 2016, inndelt etter lokalitet



Tendensen hos alle direktoratene er at samordningen har blitt svekket i løpet av tiåret mellom undersøkelsene. Samordningen hos de flyttede direktoratene har gått markant ned fra før til etter flyttingen. Figur 4.17 viser at samordningen er lavere utenfor Oslo, noe som kan være en årsaksforklaring for nedgangen hos de flyttede direktoratene. Basert på både figur 4.15 og 4.17, ser geografisk lokalitet ut til å ha en effekt på hvor god samordningen med kommunale og fylkeskommunale myndigheter er. Hvor signifikant denne effekten er, kan være vanskelig å redegjøre for, fordi den generelle tendensen viser en nedgang over tid i samordning. Det kan derfor være andre årsaksforklaringer som spiller inn på dette.

De flyttede direktoratene oppgir prosentvis hyppigere kontakt enn den generelle tendensen for direktoratene plassert utenfor Oslo, men hovedtendensen er at kontakten med kommunale og fylkeskommunale myndigheter er litt hyppigere hos direktoratene plassert i Oslo. Generelt sett er den rapporterte kontakten mellom de to instansene lav, men det ser ut til å at lokalitet har en effekt på kontaktmønstre. Om dette skyldes at de kommunale og fylkeskommunale myndighetene i Oslo oppfører seg annerledes enn ellers i landet, er det ikke mulig å redegjøre for her. Det kan være til at de for eksempel er gjennomsnittlig mer opptatte av sakene som bearbeides i direktoratene enn det som er vanlig rundt om i mindre byer. Dette er det ikke belegg for å svare på i denne studien.

Vektleggingen av kommunal- og fylkeskommunal forvaltning har sammen mønster. Direktoratene i Oslo rapporterer høyere vektlegging av kommunale og fylkeskommunale myndigheter, når sentrale beslutninger tas innen deres saksområde. Figur 4.17 viser at dette er over dobbelt så viktig for de ansatte i Oslo, som for de ansatte utenfor Oslo. Effekten av lokalitet underbygges i figur 4.15, som viser en kraftig nedgang på denne variabelen hos de flyttede direktoratene. Aksept for synspunkt og ønskemål er den eneste variabelen som scorer høyere utenfor Oslo. Dette samsvarer igjen med statistikken på de flyttede direktoratene, som rapporterte at aksepten har økt etter utflyttingen. Analysen viser også at på tross av den svake samordningen og sjeldne kontakten så opplever direktoratsansatte en forholdsvis høy konsensus mellom direktoratene og kommunale og fylkeskommunale myndigheter.

4.5 Hovedobservasjoner

Problemstillingen for denne oppgaven er hvorvidt geografisk lokalitet har en effekt på beslutningsatferden i direktorater og tilsyn. I denne delen samles og oppsummeres hovedobservasjonene basert på den deskriptive statistikken med fokus på å belyse problemstillingen.

4.5.1 Signaler og betydning av politisk ledelse og departement

Det politiske argumentet for at utflytting var at det ville føre til mer politisk uavhengighet for direktoratene testes i denne studien. Skulle dette stemme, ville antakelsen vært at kontakten og samordningen ble mindre og den rapporterte betydningen av regjering og departement synker etter utflyttingen. Dette gjenspeiles ikke i de univariate analysene. De flyttede direktoratene vektlegger signaler fra politisk ledelse i litt større grad enn før. Det samme gjelder for betydningen av politisk ledelse for beslutningstaking i direktoratet. Den rapporterte

økningen i aksept for synspunkt og ønskemål var høy hos de flyttede direktoratene. En grunn til denne økningen kan muligens være en over gjennomsnittet høy misnøye med utflyttingsvedtaket i tidsrommet rundt flyttingen, men studien har ikke teoretisk belegg for å trekke konklusjoner på dette. Den rapporterte forskjellen basert på lokalitet er så liten at den ikke gir et klart bilde av om uavhengigheten øker ved økt geografisk avstand til politisk ledelse.

4.5.2 Kontakt og samordning med politisk ledelse og departement

Ansatte i de flyttede direktoratene rapporterte at kontakten med embets- og tjenestemenn i departementet har avtatt med 21 prosent etter flytting. Kontakten for alle direktoratene generelt har vært ganske stabil fra 2006 til 2016, med en nedgang på 10 prosent (Christensen m.fl. 2018: 101). Dette viser at kontakten har avtatt mer hos de flyttede direktoratene enn den generelle trenden. På landsbasis viser det seg at forskjellen mellom direktoratene lokalisert i og utenfor Oslo er minimal. Dette betyr at de som flyttet rapporterte om nedgang i kontakt, men generelt sett er ikke kontakten lavere for direktoratene utenfor Oslo. Det er dermed mulig at den minskede kontakten mellom direktorat og departement kan skyldes andre faktorer enn økt geografisk avstand.

De flyttede direktoratene rapporterte om en markant økning i deltakelse i arbeids- eller prosjektgruppe med overordnet departement. Det var fortsatt kun 35 prosent som hadde deltatt i en slik gruppe det siste året, men dette gjenspeiler en økning på 63 prosent fra 2006. På nasjonalt nivå var økningen på 33 prosent (Christensen m.fl. 2018: 104), som betyr at ansatte i de flyttede direktoratene deltar litt mer i en slik gruppe, og har hatt større prosentvis økning i løpet av tiåret. Samordningen med ulike statlige myndigheter ble bedre etter at direktoratene flyttet ut av Oslo. Den økte med 15 prosentpoeng for de flyttede direktoratene og med kun ett prosentpoeng hos alle direktoratene i samme tidsrom (Christensen m.fl. 2018: 117). Disse funnene, sammen med de minimale lokalitetsbaserte forskjellene, styrker argumentet om at andre faktorer enn geografisk lokalitet påvirker kontakt- og samordningsmønstre hos direktoratene. Funnene så langt i denne studien støtter derfor ikke en antakelse om at økt geografisk avstand skaper økt uavhengighet for direktoratene.

4.5.3 Kommunal og fylkeskommunal forvaltning

Den rapporterte nedgangen i kontakt og samordning med kommunale og fylkeskommunale myndigheter, var vesentlig større hos de flyttede direktoratene, enn den nasjonale trenden.

Videre har vektleggingen av disse myndighetene for sentrale beslutninger også sunket hos de flyttede direktoratene. Det må tas høyde for at den lave N får disse tendensene til å se mye sterkere ut enn det de egentlig er. Med unntak av samordning har variablene holdt seg veldig stabile over tid. Denne variabelen har tilnærmet halvert seg fra 2006 til 2016, som gjenspeiler forskjellen vist mellom de to lokalitetene. Direktoratene utenfor Oslo rapporterer mye dårligere samordning, enn direktoratene i Oslo.

Oppsummert viser disse funnene at ansatte i direktorater lokalisert utenfor Oslo rapporterer generelt om mindre kontakt, mindre samordning og mindre betydning av kommunale og fylkeskommunale myndigheter for beslutningstaking. Dette kan derfor hjelpe til å forklare hvorfor de flyttede direktorater opplevde en nedgang etter flyttingen. Et forslag til forklaring på hva disse tendensene kan skyldes er at atferden til de kommunale og fylkeskommunale myndighetene i Oslo skiller seg ut fra resten av landet, men dette er spekulasjon. Disse funnene kan være et potensielt tema for fremtidig forskning på forholdet mellom direktoratene og regional forvaltning.

4.6 Multivariat regresjonsanalyse

I denne studien blir multivariat regresjonsanalyse brukt som et verktøy for å teste effekten av geografisk lokalitet på de avhengige variablene. Fordelen med å bruke denne type analyse er at man får testet effekten av geografisk lokalitet kontrollert for andre uavhengige variabler. I en bivariat analyse risikeres det at effekten av den uavhengige variabelen ser ut til å være større enn det den egentlig er. Både signifikans, stryke og fortegn kan endre karakter når den bivariante sammenhengen testes i multivariat analyse (Midtbø 2007: 97). Ved å inkludere flere variabler kan den relative betydningen av geografisk lokalitet testes mot flere forklaringsvariabler. De fire inkluderte målene i analysen er Beta, signifikans, adjusted R-square og Standard Error of Estimate.

Kontrollvariabelen i analysen tester effekten politisering har på beslutningsatferden. Flertallet av saker som behandles i direktoratene er rutinepregede fagsaker (Christensen m.fl. 2018: 74), men hva skjer når saker direktoratene jobber med blir gjenstand for offentlig debatt? For å få et helhetlig bilde av hvor viktig blant annet signaler fra politisk ledelse er, også for de politisk betente sakene, inkluderes denne variabelen i de multivariate analysene. Vektlegging av faglige hensyn er ikke inkludert i denne studien, men det er en motpol til vektlegging av politisk ledelse. Hos direktoratene er fagligheten mer beskyttet enn hos departementene

(Christensen m.fl. 2018: 74), men hvis det er slik at den politiske styringen blir sterkere i politisk betente saker kan dette komme til syne i de multivariate analysene. Christensen med flere (2018), fant i sin forskning at dette var tilfelle.

4.6.1 Vektlegging av signaler og betydning av regjering og departement

I tabell 4.1 kommer denne effekten nevnt over til syne hos verdiene Beta og signifikans. Vi ser at politisering har en effekt på vektlegging av signaler fra politisk ledelse. Av de uavhengige variablene inkludert i studien er vertikal spesialisering, vist gjennom stillingsnivå, og ansiennitet de to signifikante uavhengige variablene. Vertikal spesialisering og politisering har større effekt enn ansiennitet. Effekten av de de uavhengige variablene på politisk ledelse er som følger: jo høyere stillingsnivå, jo mer vekt tillegges den ansatte signaler fra politisk ledelse.

Tabell 4.1 Vektlegging av signaler

1 = meget viktig, 2= nokså viktig, 3= både og, 4 = nokså lite viktig, 5 = meget lite viktig	Politisk ledelse	Departement
	Beta	Beta
Flyttet	,004	-,017
Geografisk lokalitet	,000	-,035
Hva er ditt nåværende stillingsnivå?	-,085**	-,068*
I hvilken grad er de saker som du arbeider med gjenstand for offentlig debatt?	,108**	,057
Hvor lenge har du vært ansatt i nåværende stilling?	,073	,052
Hvor lenge har du vært ansatt i nåværende etat sentralt?	,142**	,104
Hvor lenge har du vært ansatt i sentraladministrasjonen samlet?	-,140	-,092
Adjusted R Square	,029	,011
Standard error	1,086	,907

Flyttet (1= ikke flyttet, 2= flyttet),

Geografisk lokalitet (1= Oslo, 2= utenfor Oslo)

Hva er ditt nåværende stillingsnivå? (1= Rådgiver/seniorrådgiver og tilsvarende nivå, 2= fagdirektør/spesialrådgiver og tilsvarende nivå, 3= seksjonssjef/underdirektør, 4= avdelingsdirektør og tilsvarende nivå og over)

I hvilken grad er de saker du jobber med gjenstand for offentlig debatt? (1= I meget stor grad, = i nokså stor grad, 3= både og, 4= i nokså liten grad, 5= i meget liten grad),

Hvor lenge har du vært ansatt i nåværende stilling, nåværende etat sentralt, sentraladministrasjonen samlet? (Oppgi antall år)

Signifikans: ** = >.02, * = >.05

Jo høyere grad av offentlig debatt sakene den ansatte jobber med er gjenstand for, jo viktigere blir signaler fra politisk ledelse. Desto lengre du har vært ansatt i nåværende etat, desto mindre vektlegger du signaler fra politisk ledelse. Denne effekten er motsatt av det som var forventet å finne. Forklaringsevnen til disse forklaringsvariablene er lav. Hva gjelder vektlegging av signaler fra departement er det kun stillingsnivå som er signifikant. Her er trenden lik som for politisk ledelse. Jo høyere stillingsnivå, jo mer vektlegges signaler fra

departement. Det er derfor andre, viktigere, faktorer som forklarer direktoratenes vektlegging av signaler fra politisk ledelse og departement, enn de redegjort for her.

Politisering har blitt hevdet å være en utslagsgivende faktor for beslutningsatferd hos direktoratene. I tabell 4.2 ser vi at dersom sakene de ansatte jobber med er gjenstand for offentlig debatt, vektlegges regjering og departement mer i beslutningstakingen. Dette er den eneste forklaringsvariabelen som er signifikant på denne avhengige variabelen, som betyr at verken vertikal spesialisering, fysisk struktur eller ansiennitet påvirker i hvilken grad direktoratsansatte vektlegger departement og regjeringer når sentrale beslutninger skal tas. Dette gjenspeiles i målet justert R, som viser at de uavhengige variablene kun står for 6 prosent av forklaringen for hva som påvirker vektleggingen av departement og regjering for direktoratsansattes beslutningstaking.

Tabell 4.2 Vektlegging av departement og regjering for sentrale beslutninger innen eget saksområde

1 = Meget viktig, 2= nokså viktig, 3= både og, 4= nokså uvesentlig, 5 = meget uvesentlig	Regjering	Departement
	Beta	Beta
Flyttet	,068	,050
Geografisk lokalitet	,033	-,001
Hva er ditt nåværende stillingsnivå?	-,041	-,004
I hvilken grad er de saker som du arbeider med gjenstand for offentlig debatt?	,233**	,239**
Hvor lenge har du vært ansatt i nåværende stilling?	-,021	-,015
Hvor lenge har du vært ansatt i nåværende etat sentral?	,076	,111
Hvor lenge har du vært ansatt i sentraladministrasjonen samlet?	-,078	-,045
Adjusted R Square	,063	,058
Standard error	1,229	,961

Flyttet (1= ikke flyttet, 2= flyttet),

Geografisk lokalitet (1= Oslo, 2= utenfor Oslo)

Hva er ditt nåværende stillingsnivå? (1= Rådgiver/seniorrådgiver og tilsvarende nivå, 2= fagdirektør/spesialrådgiver og tilsvarende nivå, 3= seksjonssjef/underdirektør, 4= avdelingsdirektør og tilsvarende nivå og over)

I hvilken grad er de saker du jobber med gjenstand for offentlig debatt? (1= I meget stor grad, = i nokså stor grad, 3= både og, 4= i nokså liten grad, 5= i meget liten grad),

Hvor lenge har du vært ansatt i nåværende stilling, nåværende etat sentralt, sentraladministrasjonen samlet? (Oppgi antall år)

Signifikans: ** = >.02, * = >.05

4.6.2 Kontakt med politisk ledelse og overordnet departement.

Vertikal spesialisering er som nevnt vist gjennom stillingsnivå. Tabell 4.4 viser at denne variabelen har negativt fortegn på Beta, som viser at jo høyere stillingsnivå den ansatte har i direktoratet, jo hyppigere er kontakten med både politisk ledelse og departement. I tillegg til dette, øker også kontakten med politisk ledelse og departement, hvis de ansatte jobber med

saker som er gjenstand for offentlig debatt. Dette utgjør tolv prosent av faktorene som påvirker kontaktmønstrene mellom direktorat og overordnet departement, og 8 prosent av det som påvirker kontaktmønstrene mellom direktorat og politisk ledelse. Det betyr at mye av det som forklarer dette, ikke kommer frem i denne analysen. Geografisk lokalitet er ikke med å forklare kontaktmønstre mellom disse instansene.

Tabell 4.3. Kontakt

1 = Stort sett hver uke, 2 = Stort sett hver måned, 3 = Noen få ganger, 4 = Aldri	Politisk ledelse	Departement
	Beta	Beta
Flyttet	-,019	,012
Geografisk lokalitet	-,060	-,067
Hva er ditt nåværende stillingsnivå?	-,195**	-,196**
I hvilken grad er de saker som du arbeider med gjenstand for offentlig debatt?	,219**	,287**
Hvor lenge har du vært ansatt i nåværende stilling?	-,014	-,015
Hvor lenge har du vært ansatt i nåværende etat sentral?	,032	,083
Hvor lenge har du vært ansatt i sentraladministrasjonen samlet?	-,009	-,074
Adjusted R Square	,083	,121
Standard error	,534	,818

Flyttet (1= ikke flyttet, 2= flyttet),

Geografisk lokalitet (1= Oslo, 2= utenfor Oslo)

Hva er ditt nåværende stillingsnivå? (1= Rådgiver/seniorrådgiver og tilsvarende nivå, 2= fagdirektør/spesialrådgiver og tilsvarende nivå, 3= seksjonssjef/underdirektør, 4= avdelingsdirektør og tilsvarende nivå og over)

I hvilken grad er de saker du jobber med gjenstand for offentlig debatt? (1= I meget stor grad, = i nokså stor grad, 3= både og, 4= i nokså liten grad, 5= i meget liten grad),

Hvor lenge har du vært ansatt i nåværende stilling, nåværende etat sentralt, sentraladministrasjonen samlet? (Oppgi antall år)

Signifikans: ** = >.02, * = >.05

4.6.3 Arbeidsgruppe og samordning med departement

I tabell 4.5 er politisering igjen en signifikant forklaringsvariabel. Jo større grad av offentlig debatt rundt sakene ansatte jobber med er utsatt for, jo større er deltakelsen i en arbeids-/prosjektgruppe, råd, forum eller lignende. Ansiennitet ser også ut til å ha en liten effekt på deltakelse i en slik gruppe. I tabellen kommer det frem at geografisk lokalitet ikke påvirker deltakelsen. De som har vært ansatt lenge i samme etat, deltar litt mindre i en slik gruppe. Geografisk lokalisering har ingen effekt på denne avhengige variabelen, og er derfor ikke en relevant faktor for deltakelse i slike grupper.

Analysen viser at vertikal spesialisering og politisering er signifikante forklaringsvariabler, hva gjelder samordning. For samordning har Betaverdien negativt fortegn, som betyr at jo høyere stillingsnivå den ansatte har, jo bedre opplever den at samordningen er. Retningen er

lik for politisering; jo høyere stillingsnivå den ansatte har, jo mer er sakene de jobber med utsatt for offentlig debatt. Justert R viser at forklaringsevnen til denne gruppen variabler for er lav både hva gjelder deltakelse i arbeidsgruppe og for samordning.

Tabell 4.4 Arbeidsgruppe og samordning med departement

1 = ja, flere ganger, 2 = ja, en gang, 3 = nei og 1 = meget god, 2 = nokså god, 3 = både og, 4 = nokså dårlig, 5 = meget dårlig	Arbeidsgruppe	Samordning
	Beta	Beta
Flyttet	-,014	-,034
Geografisk lokalitet	-,062	-,002
Hva er ditt nåværende stillingsnivå?	-,046	-,079*
I hvilken grad er de saker som du arbeider med gjenstand for offentlig debatt?	,186**	,222**
Hvor lenge har du vært ansatt i nåværende stilling?	-,061	-,035
Hvor lenge har du vært ansatt i nåværende etat sentral?	,149**	-,025
Hvor lenge har du vært ansatt i sentraladministrasjonen samlet?	-,060	,024
Adjusted R Square	,039	,050
Standard error	,715	1,302

Flyttet (1 = ikke flyttet, 2 = flyttet),

Geografisk lokalitet (1 = Oslo, 2 = utenfor Oslo)

Hva er ditt nåværende stillingsnivå? (1 = Rådgiver/seniorrådgiver og tilsvarende nivå, 2 = fagdirektør/spesialrådgiver og tilsvarende nivå, 3 = seksjonssjef/underdirektør, 4 = avdelingsdirektør og tilsvarende nivå og over)

I hvilken grad er de saker du jobber med gjenstand for offentlig debatt? (1 = I meget stor grad, 2 = i nokså stor grad, 3 = både og, 4 = i nokså liten grad, 5 = i meget liten grad),

Hvor lenge har du vært ansatt i nåværende stilling, nåværende etat sentralt, sentraladministrasjonen samlet? (Oppgi antall år)

Signifikans: ** = >.02, * = >.05

4.6.4 Aksept for synspunkt og ønskemål

Verken ansiennitet, politisering eller vertikal spesialisering gir utslag på den oppfattede

aksepten for egne synspunkt og ønskemål hos regjering og overordnet departement. Derimot har hvorvidt direktoratene har flyttet eller ikke, en signifikant sammenheng med dette.

Fortegnet på målet for Beta er negativt hos begge instansene, som betyr direktoratene som har flyttet ut av Oslo opplever en høyere grad av aksept for siden synspunkt og ønskemål. Selv om flyttingen er signifikant, står dette for en svært liten del av det som avgjør hvor godt gjennomslag de direktoratsansatte får for sine synspunkt og ønskemål hos regjering og departement.

Tabell 4.5 Aksept for synspunkt og ønskemål

1 = Meget godt, 2 = nokså godt, 3 = både og, 4 = nokså dårlig, 5 = meget dårlig	Regjering	Departement
	Beta	Beta
Flyttet	-,095*	-,157**
Geografisk lokalitet	,012	,068
Hva er ditt nåværende stillingsnivå?	,005	,003
I hvilken grad er de saker som du arbeider med gjenstand for offentlig debatt?	,040	,048
Hvor lenge har du vært ansatt i nåværende stilling?	,002	,040
Hvor lenge har du vært ansatt i nåværende etat sentral?	,066	,103
Hvor lenge har du vært ansatt i sentraladministrasjonen samlet?	-,090	-,124*
Adjusted R Square	,001	,016
Standard error	,875	,850

Flyttet (1= ikke flyttet, 2= flyttet),

Geografisk lokalitet (1= Oslo, 2= utenfor Oslo)

Hva er ditt nåværende stillingsnivå? (1= Rådgiver/seniørrådgiver og tilsvarende nivå, 2= fagdirektør/spesialrådgiver og tilsvarende nivå, 3= seksjonssjef/underdirektør, 4= avdelingsdirektør og tilsvarende nivå og over)

I hvilken grad er de saker du jobber med gjenstand for offentlig debatt? (1= I meget stor grad, = i nokså stor grad, 3= både og, 4= i nokså liten grad, 5= i meget liten grad),

Hvor lenge har du vært ansatt i nåværende stilling, nåværende etat sentralt, sentraladministrasjonen samlet? (Oppgi antall år)

*Signifikans: ** = >.02, * = >.05*

4.6.5 Tilhørighet til sentralforvaltningen

For å redegjøre for den opplevde tilhørigheten de ansatte har til sentralforvaltningen, benyttes to avhengige variabler.

- 1) Hvor sterk eller svak er din tilhørighet og identifikasjon med sentralforvaltningen generelt?
- 2) Er det innenfor ditt saksområde lett eller vanskelig å vite hvilke saker som bør forelegges eget departement?

Av alle de spurte direktoratene og tilsynene i 2016, svarte 70 prosent at det er meget eller nokså lett å vite hvilke saker som skal forelegges eget departement (Christensen m.fl. 2018: 86). Det skyldes til dels klare signaler fra politisk ledelse om mål og prioriteringer, samtidig som at direktoratene har kompetente ansatte med god forståelse for hva som bør sendes oppover i systemet (Christensen m.fl. 2018: 86). Det har vært en liten nedgang på denne variabelen fra 2006 til 2016, men tendensen er fortsatt tydelig. I samsvar med hva tidligere forskning har antydnet, er ansiennitet en faktor som påvirker denne avhengige variabelen. Christensen med flere (2018: 86), argumenterer for at de som har lange karrierer i forvaltningen, har opparbeidet seg erfaring som gir kompetanse og forståelse for rollen de besitter.

Tabell 4.6 Relasjon til sentralforvaltning

1) 1 = meget sterk, 2 = nokså sterk, 3 = både og, 4= nokså svak, 5 = meget svak	1	2
2) 1 = meget lett, 2 = nokså lett, 3 = både og, 4 = nokså vanskelig, 5 = meget vanskelig	Beta	Beta
Flyttet	-,005	-,072
Geografisk lokalitet	-,046	,049
Hva er ditt nåværende stillingsnivå?	,005	-,028
I hvilken grad er de saker som du arbeider med gjenstand for offentlig debatt?	,174**	,001
Hvor lenge har du vært ansatt i nåværende stilling?	,053	-,063
Hvor lenge har du vært ansatt i nåværende etat sentral?	,190**	-,026
Hvor lenge har du vært ansatt i sentraladministrasjonen samlet?	-,248**	-,116*
Adjusted R Square	,046	,026
Standard error	,969	,819

Flyttet (1= ikke flyttet, 2= flyttet),

Geografisk lokalitet (1= Oslo, 2= utenfor Oslo)

Hva er ditt nåværende stillingsnivå? (1= Rådgiver/seniorrådgiver og tilsvarende nivå, 2= fagdirektør/spesialrådgiver og tilsvarende nivå, 3= seksjonssjef/underdirektør, 4= avdelingsdirektør og tilsvarende nivå og over)

I hvilken grad er de saker du jobber med gjenstand for offentlig debatt? (1= I meget stor grad, = i nokså stor grad, 3= både og, 4= i nokså liten grad, 5= i meget liten grad),

Hvor lenge har du vært ansatt i nåværende stilling, nåværende etat sentralt, sentraladministrasjonen samlet? (Oppgi antall år)

Signifikans: ** = >.02, * = >.05

Tabell 4.6 underbygger disse argumentene. De to avhengige variablene gir en oversikt over den helhetlige relasjonen de direktoratsansatte har til sentralforvaltningen. I tabellen ser vi at ansiennitet er signifikant på begge variablene. For den første, *hvor sterk eller svak er din tilhørighet og identifikasjon med sentralforvaltningen generelt?*, har verdien til Beta har negativt fortegn, som betyr at verdien til den avhengige variabelen synker ved økning i ansiennitet. Sammenhengen her kan derfor forklares slik: Jo flere år den ansatte har jobbet i sentraladministrasjonen samlet, jo sterkere er identifikasjonen og tilhørigheten til sentralforvaltningen generelt. Den andre variabelen, *Er det innenfor ditt saksområde lett eller vanskelig å vite hvilke saker som bør forelegges eget departement?*, viser samme tendens, med negativt fortegn. Dette betyr at jo lenger en ansatt har jobbet i sentraladministrasjonen samlet, jo lettere er det å vite hvilke saker som bør forelegges eget departement.

I tillegg til ansiennitet er politisering signifikant for identifikasjon og tilhørighet. Denne har litt lavere Beta verdi enn ansiennitet, som betyr at politisering i dette tilfellet har mindre utslagskraft på den avhengige variabelen. Her har Beta ikke negativt fortegn, som betyr at jo mindre den ansatte jobber med saker utsatt for offentlig debatt, jo svakere er identifikasjonen og tilhørigheten med sentraladministrasjonen. Samlet utgjør disse uavhengige variablene kun en veldig liten del av den totale forklaringen for hva som påvirker dette spørsmålet.

Geografisk lokalitet og avstand slår ikke ut på denne variabelen. Det er derfor ikke grunnlag for å si at avstand til departement og politisk ledelse påvirker tilhørigheten eller identifikasjonen til sentralforvaltningen generelt hos de ansatte i direktoratene.

4.6.6 Kommunal og fylkeskommunal forvaltning

- 1) Hvor ofte vil du anslå at du det siste året har hatt kontakt med kommunal og / eller fylkeskommunal forvaltning? (1 = Stort sett hver uke, 2 = Stort sett hver måned, 3 = Noen få ganger, 4 = Aldri)

Tabell 4.7 viser at variabelen *Flyttet* er en signifikant forklaringsvariabel for hvor ofte direktoratsansatte har kontakt med kommunal/fylkeskommunal forvaltning. Verdien til Beta er lav, som vil si at effekten ikke er særlig stor. Sammenhengen her er at hvis de ansatte har flyttet, synker kontakten de har hatt med kommunal/fylkeskommunal forvaltning. Politisering har også en effekt på kontaktmønsteret. Jo mindre grad av offentlig debatt saker de ansatte arbeider med er, jo mindre blir kontakten med kommunal/fylkeskommunal forvaltning. Her er effekten sterkere enn for flytting. Justert R illustrerer at disse to faktorene utgjør en liten del av den helhetlige forklaringen for kontakten mellom instansene.

- 2) Kan du si hvor viktig kommunal og fylkeskommunal forvaltning er når sentrale beslutninger treffes innenfor ditt saksområde? (1 = Meget viktig, 2= nokså viktig, 3= både og, 4= nokså uvesentlig, 5 = meget uvesentlig)

På denne avhengige variabelen er geografisk lokalitet en signifikant forklaringsvariabel på betydning av kommunal/fylkeskommunal forvaltning for beslutningstaking i direktoratene. Sammenhengen er at direktorater som holder til utenfor Oslo vektlegger kommunal og fylkeskommunal forvaltning i mindre grad. Politisering er også her en signifikant forklaringsvariabel. Kommunal og fylkeskommunal forvaltning blir viktigere når graden offentlig debatt rundt sakene som de direktoratsansatte jobber med, øker.

Tabell 4.7 Kommunal og fylkeskommunal forvaltning

Kommunal og fylkeskommunal forvaltning	1	2	3	4
Flyttet	,099*	,063	,037	-,034
Geografisk lokalitet	-,016	,104*	,090*	-,027
Hva er ditt nåværende stillingsnivå?	,015	,061	,005	,023
I hvilken grad er de saker som du arbeider med gjenstand for offentlig debatt?	,222**	,196**	,214**	-,001

Hvor lenge har du vært ansatt i nåværende stilling?	,071	-,018	-,005	-,049
Hvor lenge har du vært ansatt i nåværende etat sentral?	-,029	,032	,062	-,060
Hvor lenge har du vært ansatt i sentraladministrasjonen samlet?	-,008	-,021	,011	,116
Adjusted R Square	,056	,063	,062	-,010
Standard error	,820	1,169	1,622	,818

Flyttet (1= ikke flyttet, 2= flyttet),

Geografisk lokalitet (1= Oslo, 2= utenfor Oslo)

Hva er ditt nåværende stillingsnivå? (1= Rådgiver/seniorrådgiver og tilsvarende nivå, 2= fagdirektør/spesialrådgiver og tilsvarende nivå, 3= seksjonssjef/underdirektør, 4= avdelingsdirektør og tilsvarende nivå og over)

I hvilken grad er de saker du jobber med gjenstand for offentlig debatt? (1= I meget stor grad, 2= i nokså stor grad, 3= både og, 4= i nokså liten grad, 5= i meget liten grad),

Hvor lenge har du vært ansatt i nåværende stilling, nåværende etat sentralt, sentraladministrasjonen samlet? (Oppgi antall år)

*Signifikans: ** = >.02, * = >.05*

- 3) Hvordan vil du karakterisere samordning med kommunale og fylkeskommunal myndigheter på ditt saksområde? (1 = meget god, 2= nokså god, 3= både og, 4= nokså dårlig, 5 = meget dårlig)

Tendensen for samordningen mellom direktoratsansatte og kommunale/fylkeskommunal myndigheter ligner den vi har sett over. Politisering har tydelig effekt på denne variabelen, hvor samordningen mellom instansene øker med i tråd med graden av offentlig debatt. Videre er det også en svak sammenheng mellom lokalitet og samordning, hvor samordningen synker hvis direktoratene er plassert utenfor Oslo.

- 4) I hvilken grad synes du din etat har lyktes i å få sine synspunkt og ønskemål akseptert innen kommunal og fylkeskommunal forvaltning? (1 = Meget godt, 2 = nokså godt, 3 = både og, 4 = nokså dårlig, 5 = meget dårlig)

På denne avhengige variabelen er ingen av de uavhengige variablene signifikante. Disse forklarer altså ikke hva som påvirker graden av aksept for ansattes synspunkt og ønskemål hos kommunal og fylkeskommunal forvaltning.

4.7 Oppsummering

Dette kapittelet har presentert og beskrevet funnene utledet fra de to analysemetodene i studien. Formålet har vært å redegjøre for effekten av geografisk lokalitet på et sett med avhengige variabler som relaterer til norske direktorater og tilsyns beslutningsatferd. Beslutningsatferd brukes som samlebegrep for trekk ved direktoratenes kontakt- og samordningsmønstre mot, og vektlegging av signaler og betydning av politisk ledelse og overordnet departement. I tillegg til dette, er beslutningsatferd i forhold til kommunal og fylkeskommunal forvaltning inkludert som en separat, mindre del av denne studien.

De univariate analysene viste at vektleggingen av signaler fra politisk ledelse og departement i direktoratene har økt i tidsrommet mellom de to undersøkelsene. Det samme gjelder for betydningen av departement når sentrale beslutninger tas i direktoratet. Den deskriptive statistikken viste ikke en klar forskjell mellom lokalitet på disse variablene. Videre viste de multivariate analysene at ansiennitet og politisering er de utslagsgivende forklaringsvariablene for disse trekkene ved beslutningsatferd. Dette betyr at analysene ikke fant at geografisk lokalitet har en effekt på vektleggingen av signaler.

Den deskriptive statistikken på kontakt og samordning med politisk ledelse og departement og deltakelse i arbeids-/prosjektgruppe viste at kontakten har sunket fra 2006 til 2016, men at på landsbasis er forskjellen mellom lokalitetene minimal. Videre har samordningen økt betraktelig i samme tidsrom, men forskjellen mellom lokalitetene var også her liten. Disse funnene støttes i de multivariate analysene, hvor verken *Flyttet* eller *Geografisk lokalitet* er signifikante forklaringsvariabler for disse tre avhengige variablene. Stillingsnivå og politisering, derimot, er utslagsgivende for kontakt og samordning. Samlet sett viste de multivariate analysene at fysisk struktur i form av geografisk lokalitet, ikke forklarer beslutningsatferden til de direktoratsansatte i forhold til politisk ledelse og overordnet departement.

Hva gjelder beslutningsatferden i forhold til kommunal og fylkeskommunal forvaltning viser analysene noen klare tendenser. I Oslo rapporteres det om høyere kontakt og samordning med disse instansene enn på nasjonalt nivå. De univariate og multivariate analysene viste at flyttingen har vært utslagsgivende for kontakten med regionale myndigheter, og lokalitet er har en effekt samordningen med disse. Vektlegging av regionale myndigheter for beslutningstaking synker når direktoratene flytter ut av Oslo. Både kontakten og samordningen med kommunale og fylkeskommunale myndigheter, og vektleggingen av disse for beslutningstaking er dermed høyere i, enn utenfor Oslo. Politisering er en utslagsgivende faktor for samtlige av disse trekkene ved beslutningsatferden. Oppsummert fant dermed disse analysene at lokalitet ikke er utslagsgivende på beslutningsatferden i forhold til kommunale og fylkeskommunale myndigheter. Det kommer ikke frem hva dette skyldes, men et forslag til forklaring, som nevnt tidligere, kan være at atferden til de kommunale og fylkeskommunale myndighetene i Oslo skiller seg ut fra resten av landet. Dette belyses ikke i denne studien.

Kapittel 5 Analyse

Hovedformålet med denne oppgaven er å redegjøre for effekter av geografisk lokalitet av direktorater og tilsyn på deres beslutningsatferd i forhold til overordnet departement og politisk ledelse. I tillegg har oppgaven også et mål om å redegjøre for effekter av geografisk lokalitet av direktorater og tilsyn på deres beslutningsatferd i forhold til kommunal og fylkeskommunal forvaltning. Det teoretiske rammeverket for oppgaven tar utgangspunkt i et organisasjonsteoretisk perspektiv. I dette perspektivet belyses flere trekk ved organisasjonsstrukturen som antas å ha effekt på de ansattes atferd. Det ble utformet et analytisk rammeverk hvor formell struktur, fysisk struktur og demografi brukes som forklaringsvariabler på beslutningsatferd.

Ved å inkludere trekk ved formell struktur og demografi som uavhengige variabler har det vært mulig å vurdere effekten av geografisk lokalitet i en multivariat analyse. Disse tre aspektene samlet utgjør derfor analysen i denne studien, men hovedfokuset for oppgaven er som nevnt den fysiske strukturen. Problemstillingen oppgaven forsøker å besvare er; *Hvilke effekter har den geografiske lokaliseringen av direktorater og tilsyn på ansattes beslutningsatferd?*

For å forsøke å svare på dette brukes kvantitativ data fra Sentraladministrasjonsundersøkelsen fra 2006 og 2016 som er tolket gjennom univariate og multivariate analyser. De fire variablene på beslutningsatferd i forhold til kommunal og fylkeskommunal forvaltning er identiske med de for departement og politisk ledelse. Denne dimensjonen har ikke vært inkludert i tidligere studier på effekter av geografisk lokalitet basert på Sentraladministrasjonsundersøkelsen. Det er derfor et mye svakere kunnskapsgrunnlag for forventninger om funn på disse variablene, som forklart i tidligere. I dette kapittelet analyseres funnene fra undersøkelsene mot det teoretiske rammeverket for studien.

5.1 Vertikal spesialisering

Den vertikale spesialiseringen i sentralforvaltningen viser balansegangen mellom den politiske lojaliteten og den faglige uavhengigheten. Dette blir blant annet kalt detraksjon i litteraturen, og illustrerer fokuset på faglig uavhengighet, også formulert som «å styre på en armlengdes avstand». I NPM-reformer har vertikal spesialisering stått sentralt som organisasjonsform, og er en del av forklaringen på utviklingen i sentralforvaltningen.

Tidligere studier har vist en positiv korrelasjon mellom tjenestemenns stillingsnivå og kontakt med politisk ledelse. Dette gjelder også for stillingsnivå og grad av oppmerksomhet gitt til politiske signaler og mengden interaksjon de har horisontalt. Det argumenteres for at jo høyere opp en ansatt er plassert i hierarkiet, jo mer komplisert og mindre rutinepregede blir arbeidsoppgavene. Dette fører igjen til at kontaktflaten blir bredere for den ansatte, og økt innblanding i politiske saker. På lavere stillingsnivå vil effekten være motsatt, oppgavene er mer rutine-pregede og mindre kompliserte. På bakgrunn av dette tar studien utgangspunkt i at de ansatte høyt opp i hierarkiet er mest utsatt for politisering. Det foreligger derfor en forventning om at de empiriske funnene i studien vil vise en sammenheng mellom stillingsnivå og:

- Betydning og vektlegging av politisk ledelse og kommunal/fylkeskommunal forvaltning
- Identifikasjon og tilhørighet med overordnet departement, politisk ledelse og kommunal/fylkeskommunal forvaltning
- Kontakt og samordning mot politisk ledelse og kommunal/fylkeskommunal forvaltning

De multivariate analysene i kapittel fire viser hvilke uavhengige variabler som er signifikante på de avhengige variablene, og hvor stor denne forklaringseffekten er. Mot regional forvaltning viste det seg at stillingsnivå ikke har en signifikant forklaringseffekt noen de av de fire avhengige variablene. Dette betyr at det er andre variabler som forklarer direktoratenes beslutningsatferd i forhold til regional forvaltning. Det antas i hypotesen at ansatte med lavere stillingsnivå ville ha mer kontakt og samordning med regionale myndigheter. Denne sammenhengen ble ikke funnet i analysene, og hypotesen må derfor kastes:

H2) Jo lavere stillingsnivå den ansatte har, jo mer sannsynlig er det at kommunal og fylkeskommunal forvaltning påvirker beslutningsatferden

Betydning og vektlegging av overordnet departement og politisk ledelse. Analysene fant imidlertid flere variabler som har en effekt departementenes og politisk ledelses påvirkning på beslutningsatferden. I den første av de tre gruppene avhengige variabler, viste analysene at det er en positiv korrelasjon mellom stillingsnivå og graden den ansatte vektlegger signaler fra både overordnet departement og politisk ledelse. Jo høyere stillingsnivå, desto mer vektlegges signaler både fra departement og politisk ledelse. Selv om den uavhengige variablene har en signifikant effekt på den avhengige variabelen, er forklaringsevnen likevel lav. Dette betyr at

det er andre faktorer som påvirker vektlegging av signaler, men som ikke blir redegjort for i analysen.

Når sentrale beslutninger skal tas innen eget saksområde viser analysen at det ikke er en signifikant sammenheng mellom stillingsnivå og vektlegging av departement og regjering. Det er derfor ikke belegg i denne studien for å si at ansatte i høye stillinger, slik som underdirektører, avdelingsdirektører og tilsvarende nivå, i større grad vektlegger departement og regjering i beslutningstaking, enn ansatte på lavere nivå. Studien finner derfor kun en delvis sammenheng mellom stillingsnivå og vektlegging av overordnet departement og politisk ledelse.

Identifikasjon og tilhørighet med overordnet departement og politisk ledelse. Den andre gruppen avhengige variabler tar for seg identifikasjon og tilhørighet med overordnet departement og politisk ledelse. Det kom fram i de multivariate analysene at stillingsnivå ikke har en signifikant forklaringseffekt på de fire spørsmålene i denne gruppen. Studien fant derfor ingen sammenheng mellom vertikal spesialisering og graden av identifikasjon og tilhørighet med overordnet departement og politisk ledelse.

Kontakt og samordning med overordnet departement og politisk ledelse. Den siste gruppen med avhengige variabler tar for seg kontakt og samordning. Litteraturen har vist at kontaktmønstre utgjør et sentralt aspekt på atferden i sentralforvaltning. Vi har sett at kontakten både i departementene og i direktoratene gjerne følger organisasjonsgrenser. Dette vil si at kontakten innad i direktoratene og innad i egen avdeling, er høyere enn på tvers av avdelinger og direktorater. Samtidig, som argumentert for tidligere, antas det at vertikal spesialisering fører til en bredere kontaktflate. Det er derfor trolig at ansatte i lavere stillingsnivå har mest kontakt innad i egen avdeling og direktorat, mens de ansatte på høyere stillingsnivå har mer kontakt opp mot overliggende organisatoriske nivåer.

Den første variabelen i denne gruppen underbygger denne antakelsen, da den multivariate analysen viser forholdsvis sterk sammenheng mellom stillingsnivå og kontakt med politisk ledelse og departement. Tendensen er tilnærmet identisk for begge disse instansene. Det kan derfor sies at desto høyere stillingsnivå den ansatte har, jo mer kontakt har vedkommende med overordnet departement og politisk ledelse. Neste variabel tar for seg arbeidsgruppe, og her fant ikke analysen en signifikant sammenheng med stillingsnivå. Sammenhengen med

stillingsnivået er derimot forholdsvis svak. Denne avdekker at jo høyere stillingsnivå den ansatte har, desto bedre oppleves samordningen. Basert på disse funnene kan det konkluderes med at stillingsnivå påvirker kontakten og samordningen med overordnet departement og regjeringen. Den utledede hypotesen for effekten av vertikal spesialisering er:

H1) Jo høyere stillingsnivå den ansatte har, jo mer sannsynlig er det at overordnet departement og politisk ledelse påvirker beslutningsatferden

På bakgrunn hva analysene i studien har vist, er det grunnlag for å si at høyt stillingsnivå påvirker i hvilken grad de ansatte vektlegger signaler fra departement og politisk ledelse, hvor hyppig kontakt de har med departement og hvor godt de opplever at samordningen fungerer. På tross av at analysene ikke fant en sammenheng mellom stillingsnivå og identifikasjon med sentralforvaltningen, slik det ble antatt på forhånd, argumenteres for at disse analysene samlet sett viser en klar tendens. Det velges derfor å beholde hypotesen. Samtidig understrekes behovet for en mer omfattende studie, hvilket vil gi et mer helhetlig bilde av sammenhengen mellom vertikal spesialisering og beslutningsatferd.

5.2 Ansiennitet

Demografi er det andre trekket ved en organisasjon som det i denne studien antas at har påvirkningskraft på beslutningsatferden. Demografi er her begrenset til kun å omfatte ansienniteten til de ansatte. Basert på tidligere forskning viser tendensen at ansatte med lang ansiennitet vektlegger politisk ledelse i større grad enn nyansatte. De multivariate analysene viste imidlertid at ansiennitet ikke er en signifikant forklaringsvariabel for beslutningsatferd i forhold til regional forvaltning. Dette gjelder for samtlige grupper, og betyr at det er andre faktorer enn ansiennitet som påvirker beslutningsatferden i forhold til kommunal og fylkeskommunal forvaltning. Basert på dette argumenteres det for å beholde hypotesen utledet for regional forvaltning:

H6) Økt ansiennitet medfører ingen endring i direktorater og tilsyns beslutningsatferd i forhold til kommunal og fylkeskommunal forvaltning

Betydning og vektlegging av overordnet departement og politisk ledelse. Den første gruppen består av fire variabler på vektlegging av overordnet departement og politisk ledelse. Ansiennitet viste seg å kun ha signifikant forklaringseffekt på vektlegging av signaler. Betaværdien viser positivt fortegn, som betyr at jo lengre en person har vært ansatt i nåværende etat sentralt, desto mindre vektlegger han eller hun signaler fra politisk ledelse. Dette vitner om at ansiennitet har en vesentlig mindre effekt på hvilken betydning overordnet

departement og politisk ledelse har for beslutningstaking, enn det som ble antatt i denne studien.

Identifikasjon og tilhørighet med overordnet departement og politisk ledelse. Hos den andre gruppen viser første variabel at jo lenger en person har vært ansatt i sentraladministrasjon samlet, desto bedre oppfatter personen å få sine synspunkt og ønskemål akseptert hos det overordnede departementet. Identifikasjon og tilhørighet med sentralforvaltningen generelt er den variabelen som viser høyest korrelasjon med ansiennitet. Analysen viser at jo lengre en person har vært ansatt i sentraladministrasjonen samlet, jo sterkere identifikasjon og tilhørighet oppgir den ansatte.

For lengden av ansattforholdet i nåværende etat sentralt, er effekten motsatt. Jo lengre en person har vært ansatt i nåværende etat sentralt, jo svakere er identifikasjonen og tilhørigheten til sentraladministrasjonen generelt. Dette kan være et tegn på en viss grad av subkultur, som for eksempel profesjonskultur, innad i etatene. Hensikten i denne studien er ikke å redegjøre for dette, men det er et forslag til hva som kan være årsaken til at variabelen viser denne tendensen. Videre viste analysen at desto lengre ansiennitet en ansatt har i sentraladministrasjonen samlet, desto lettere blir det å vite hvilke saker som bør forelegges eget departement. Basert på dette konkluderes det med at lengden på ansienniteten, sannsynligvis vil påvirke graden av identifikasjon den ansatte føler med sentralforvaltningen.

Kontakt og samordning med overordnet departement og politisk ledelse. Den siste gruppen tar for seg kontakt og samordning. Her testes sammenhengen mellom ansiennitet og politisk ledelse og overordnet departement. Den første variabelen tar for seg kontakt med politisk ledelse og departement. Utfallet av analysen var ingen signifikant sammenheng. Dette betyr at lengden den ansatte har vært i nåværende stilling, i samme etat eller i sentralforvaltningen samlet, ikke påvirker kontakten den ansatte har med disse instansene. For samordningen har ansiennitet heller ingen signifikant sammenheng. For deltakelse i arbeidsgruppe viser analysen at jo lenger den ansatte har vært i nåværende etat sentralt, jo mindre deltar han eller hun i arbeidsgrupper. Konklusjonen her er derfor at ansiennitet alene ikke kan relateres til økt kontakt med politisk ledelse og overordnet departement.

I likhet med forrige gruppe, har ikke disse funnene i seg selv stor forklaringskraft på hva som fører til tilhørighet og identifikasjon med sentralforvaltningen. De multivariate analysene

viser ikke en klar tendens på samtlige variabler, men samlet sett er det mulig å si at desto lenger ansiennitet, desto mer sannsynlig er det at den ansatte i større grad vektlegger signaler fra politisk ledelse og identifiserer seg med sentralforvaltningen. Basert på dette argumenteres det for at det er en sammenheng mellom ansiennitet og trekk ved beslutningsatferd, og at dette er grunnlag for å beholde hypotesen:

H5) Jo lenger ansiennitet den ansatte har, desto viktigere blir overordnet departement og politisk ledelse for beslutningsatferden

5.3 Geografisk lokalitet

Fysisk struktur er det siste trekket ved en organisasjon som er inkludert i det analytiske rammeverket. I denne delen av analysen vurderes funnene fra både de univariate analysene og de multivariate. De univariate analysene er gjort på de to variablene *Flyttet* og *Geografisk lokalitet*. Disse er lagd til denne studien og implementert i de allerede eksisterende datasettene fra 2006 og 2016. Som nevnt tidligere er effekter av geografisk lokalitet hovedfokuset for studien, men de to andre aspektene ved organisasjoner er et supplement for å skape et helhetlig bilde.

Forskning på fysisk struktur, og spesifikt på geografisk lokalitet, har fått mindre oppmerksomhet i forvaltningsforskningen. Basert på noen studier som har sett på dette, ser ikke geografisk lokalitet ut til å være særlig utslagsgivende på beslutningsatferd. Politisk ledelse ser ut til å være like viktig for direktorater som har stor fysisk avstand til Oslo, som for de som er plassert i Oslo. Det antas å finne tilsvarende sammenheng i denne studien, derfor ser hypotesen slik ut;

H3) Økt geografisk avstand medfører ingen endring i direktoraters og tilsyns beslutningsatferd i forhold til overordnet departement og politisk ledelse

I kapittel fire ble det presentert figurer som viste endring over tid hos de direktoratene og tilsynene som flyttet i tidsperioden mellom de to undersøkelsene, og sammenligning av de to geografiske lokalitetene *I Oslo* og *Utenfor Oslo*. Underveis ble det også henvist til funn fra forskningen til Christensen med flere (2018) på Sentraladministrasjonsundersøkelsen. Formålet med disse analysene var å få en mer omfattende oversikt over forskjeller i beslutningsatferd ved stor og liten (eventuelt større og mindre) geografisk avstand mellom direktorater og departement og politisk ledelse. De multivariate analysene viste at mange av tendensene funnet i de univariate analysene er ikke signifikante forklaringsvariabler når de

kontrolleres for vertikal spesialisering, ansiennitet og politisering. Som følge av dette, må det tas høyde for at en del av tendensene illustrert i de univariate analysene også kan skyldes andre faktorer enn fysisk struktur.

For den første gruppen av avhengige variabler er konklusjonen av de univariate analysene, at vektleggingen av signaler fra politisk ledelse og departement har hatt økende betydning for direktorater og tilsyn i tidsrommet mellom de to undersøkelsene. Analysene viste en prosentvis økning av respondenter fra 2006 til 2016 som oppga at signaler fra departement og politisk ledelse var meget eller nokså viktig. Dette økningen var tilnærmet lik hos de flyttende direktoratene som hos alle direktoratene samlet. Dette betyr at signaler fra politisk ledelse ikke har blitt mindre viktig etter utflytting. Ved sammenligning av lokaliteter var også tendensen tilnærmet lik.

Disse funnene støttes i den multivariate analysen, hvor verken *Flyttet* og *Geografisk lokalitet* var signifikante forklaringsvariabler. Det viser seg derimot at både stillingsnivå, ansiennitet og politisering påvirker dette. Det er derfor grunn til å anta at økningen i vektlegging av signaler ikke skyldes flytting, men snarere andre faktorer. Tidligere i oppgaven ble det redegjort for litteratur som argumenterer for en generell økning i politisering av sentraladministrasjonen. Dette kan for eksempel gi en bedre forklaring på hva som påvirker direktoratsansattes vektlegging av signaler. Som nevnt tidligere, bestrides denne teorien i deler av litteraturen.

Respondentene ble spurt om hvilken betydning de tillegger departement når sentrale beslutninger skal tas innen eget saksområde. Her viste den univariate analysen at regjeringen og departement ser ut til å være litt viktigere for direktoratene plassert i Oslo, enn for de plassert utenfor Oslo. Ingen av de to uavhengige variablene på geografisk lokalitet var signifikante i den multivariate analysen. Derimot ser det ut til at politisering påvirker denne variabelen. Den første gruppen av avhengige variabler anses derfor å støtte hypotesen om at geografisk lokalitet ikke er avgjørende for beslutningsatferd i direktoratene.

Variablene relatert til identifikasjon og tilhørighet med overordnet departement og politisk ledelse viser at det er en sammenheng mellom hvorvidt direktoratene har flyttet, og i hvilken grad de opplever å få sine synspunkt og ønskemål akseptert hos både regjering og departement. I de multivariate analysene fremkommer det at dersom er direktorat har flyttet

oppgir de ansatte å få sine synspunkt og ønskemål akseptert i større grad. Dette gjelder både for regjering og departement. Forklaringseffekten er veldig lav, selv om funnet er signifikant. Forklaringen på dette er at funnet utgjør en minimal del av det som samlet påvirker hvilken grad de ansatte opplever at deres synspunkter og ønsker blir hørt av departement og regjering. Analysen viser også at geografisk lokalitet ikke er signifikant for hvor sterk eller svak tilhørigheten og identifikasjonen med sentralforvaltningen er. Det samme gjelder for hvorvidt det er lett eller vanskelig å vite hvilke saker som bør forelegges eget departement. Denne gruppen variabelen underbygger dermed hypotesen om at geografisk lokalitet ikke er avgjørende for beslutningsatferd i direktoratene.

Siste del tar for seg kontakt og samordning med politisk ledelse og departement. Her viste de univariate analysene at kontakten har sunket fra 2006 til 2016, men at forskjellen mellom lokalitetene er minimal. I motsetning til kontakt, har samordningen økt betraktelig i samme tidsrom. Her var også forskjellene mellom direktoratene plassert i og utenfor Oslo liten. Dette underbygges igjen i de multivariate analysene hvor verken *Flyttet* eller *Geografisk lokalitet* er signifikante forklaringsvariabler for disse tre avhengige variablene. På bakgrunn av dette er det ikke belegg for å si at geografisk lokalitet har en forklaringseffekt på kontakt og samordning med politisk ledelse og departement. Disse variablene ser derfor også ut til å støtte hypotesen om at geografisk lokalitet ikke er avgjørende for beslutningsatferd i direktoratene.

5.3.1 Geografisk lokalitet i forhold til kommunal og fylkeskommunal forvaltning

Effekter av geografisk lokalitet for beslutningsatferd i forhold til kommunal og fylkeskommunal forvaltning er som nevnt det sentrale forskningstemaet i denne studien. Denne delen inneholder derfor den mest omfattende analysen. Det er brukt fire variabler for å redegjøre for trekk ved beslutningsatferden i forhold til kommunal og fylkeskommunal forvaltning.

Hvorvidt direktoratet har flyttet, ser ut til å ha en viss effekt på variablene. Denne effekten er sannsynligvis mye mindre enn det den ser ut til å være, da N for de flyttede direktoratene er liten. Analysen viser at den rapporterte samordningen med kommunale og fylkeskommunale myndigheter ble dårligere fra 2006 til 2016. Denne nedgangen var sterkere hos de flyttede direktoratene, men det er vanskelig å redegjøre for om dette skyldes forskjellen i N eller ikke. Kontakten med kommune og fylkeskommune ser ut til å ha sunket litt etter at direktoratene

flyttet. I de multivariate analysene er *Flyttet* en signifikant forklaringsvariabel for hyppigheten i kontakten mellom den direktoratsansatte og regional/lokal forvaltning. Retningen på denne sammenhengen viser at de direktoratene som har flyttet, har mindre kontakt med slike myndigheter. Denne sammenhengen er veldig svak. Dersom flyttingen har hatt en effekt, er denne i så fall veldig liten. *Geografisk lokalitet* har ikke en signifikant effekt på kontaktmønstre. Dette underbygger argumentet om at lokaliseringen utenfor Oslo ikke utgjør en endring i kontaktmønstrene mellom disse to instansene.

For samordning er tendensen i de multivariate analysene motsatt. Her er geografisk lokalitet en signifikant forklaringsvariabel. Denne sammenhengen er imidlertid svak. Analysen viser at ansatte som jobber i direktorater lokalisert i Oslo rapporterer om bedre samordning, enn de utenfor Oslo. Dette samsvarer med funnene i de univariate analysene. *Flyttet* er ikke en signifikant forklaringsvariabel, men ettersom den prosentvise nedgangen hos de flyttede direktoratene er så markant, underbygger dette funnet om at geografisk lokalitet har en effekt på samordningen. Direktoratene og tilsynene plassert i Oslo har litt bedre samordning med kommunale og fylkeskommunale myndigheter enn de plasser utenfor Oslo.

Hva gjelder vektlegging av kommunale og fylkeskommunale myndigheter i beslutningstaking har geografisk lokalitet en forklarings effekt. Direktoratene som holder til i Oslo oppgir at regional/lokal forvaltning er viktigere for beslutningstaking enn de plassert utenfor Oslo. Dette gjenspeiles også i de univariate analysene. De kommunale og fylkeskommunale myndighetene er mer enn dobbelt så viktig for ansatte i Oslo, enn utenfor Oslo. Differansen mellom 2006 og 2016 viser at vektleggingen av disse myndighetene har sunket hos direktoratene som flyttet.

For aksept av synspunkt og ønskemål hos kommunale og fylkeskommunale myndigheter var ingen av de uavhengige variablene signifikante. De univariate analysene avdekker at direktoratene i Oslo oppgir litt høyere grad av aksept for egne synspunkt og ønskemål, enn de plassert utenfor Oslo. Denne forskjellen er veldig liten, og støtter funnene i den multivariate analysen som sier at det ikke er noen sammenheng. Det er andre faktorer enn geografisk lokalitet og de øvrige uavhengige variablene som forklarer i hvilken grad direktoratsansatte opplever at deres synspunkt og ønskemål får aksept hos regionale/lokale myndigheter.

Oppsummert hadde *Flyttet* signifikant forklaringseffekt på én av fire avhengige variabler, og *Geografisk lokalitet* på to av fire variabler. Disse sammenhengene er små, da de har lav Betaverdi, og den totale forklaringsevnen blir av den grunn veldig svak. Da det kun er fire variabler som brukes for å forklare beslutningsatferd, er det også en del som ikke kommer frem. Tidligere i kapittelet ble det argumentert for at hypotesen om at ansiennitet har en effekt på beslutningsatferd, stemmer overens med funnene. Dette ble gjort på tross av denne variabelen kun hadde en signifikant effekt på fire avhengige variabler. Grunnen til dette er at Betaverdiene viste at sammenhengen var forholdvis tydelig. Hva gjelder effekten av geografisk lokalitet på beslutningsatferd i forhold til regional forvaltning, viser Betaverdien en lavere forklaringssammenheng. Basert på dette argumenteres dermed for det ikke kommer klart frem i denne studien at geografisk lokalitet påvirker beslutningsatferd i forhold til kommunal og fylkeskommunal forvaltning. Hypotesen må derfor beholdes;

H4) Økt geografisk avstand medfører ingen endring i direktorater og tilsyns beslutningsatferd i forhold til kommunal og fylkeskommunal forvaltning

5.4 Politisering

I studien ble det inkludert en kontrollvariabel, med formål å fange opp effekten av politisering på de avhengige variablene. Denne heter *I hvilken grad er de saker som du arbeider med gjenstand for offentlig debatt?* Konklusjonen er at dette har gjennomgående størst forklaringseffekt på hvilke elementer som påvirker beslutningsatferd hos direktorater og tilsyn i denne studien. Dette gjelder både i forhold til departement, politisk ledelse og kommunal/fylkeskommunal forvaltning. Gjennomsnittlig Betaverdi for denne variabelen er på over ,2, og er dermed den høyeste for samtlige uavhengige variabler. Videre er denne variabelen signifikant for totalt elleve av seksten avhengige variabler. Av dette kan det utledes at graden av offentlig debatt rundt saker den direktoratsansatte jobber med, er det som i størst grad påvirker deres beslutningsatferd i forhold til departement og politisk ledelse. Det samme er tilfelle for regional forvaltning. I hvilken grad saker den direktoratsansatte jobber med er utsatt for offentlig debatt, påvirker i størst grad deres beslutningsatferd i forhold til kommunal og fylkeskommunal forvaltning.

Tendensene viser at jo høyere grad av offentlig debatt, jo mer vektlegges signaler fra overordnet departement, politisk ledelse og regional forvaltning, og disse blir viktigere for beslutningstakingen i direktoratet. Videre så øker kontakten, og samordningen blir bedre, både med overordnet departement, politisk ledelse og regional forvaltning. Når det kommer til

følelsen av identifikasjon og tilhørighet med sentralforvaltningen, øker også denne i takt med økende politisering. Basert på dette vurderes det at begge hypotesene for politisering bør beholdes. Studien argumenterer dermed for at:

H7) Jo høyere grad av politisering de ansatte er utsatt for, jo mer sannsynlig er det at overordnet departement og politisk ledelse vil påvirke beslutningsatferden

H8) Jo høyere grad av politisering de ansatte er utsatt for, jo mer sannsynlig er det at kommunal og fylkeskommunal forvaltning vil påvirke beslutningsatferden

5.5 Oppsummering

Det teoretiske grunnlaget for studien er basert på et organisasjonsteoretisk perspektiv. Ut i fra dette perspektivet ble det utledet et rammeverk for studien hvor trekk ved formell organisasjonsstruktur, fysisk struktur og organisasjonsdemografi testes for å se om disse utgjør en stor del av forklaringen for beslutningsatferden til de ansatte i direktorater og tilsyn. Fra studiens start var det en forventning om at fysisk struktur i form av geografisk lokalitet ikke kom til å være utslagsgivende for beslutningsatferden. Bakgrunnen for denne forventningen er, som nevnt, tidligere forskning på området.

Noe av det som inspirerte til denne studien, var det politiske argumentet om at utflytting ville føre til mer uavhengighet for direktoratene. Som redegjort for tidligere, er det faglige belegget for dette argumentet svakt. På bakgrunn av dette har den studien som formål å bidra med å skape mer informasjon på effektene geografisk lokalitet har på beslutningsatferd i direktorater og tilsyn. Dersom utflytting fører til økt autonomi i direktoratene ville det vært sannsynlig at:

- 1) Kontakten og samordningen ble mindre etter utflytting
- 2) Betydningen av regjering og departement synker etter utflytting
- 3) Opplevelsen av tilhørighet og identifikasjon til sentraladministrasjonen generelt ville sunket etter flytting

Dette gjenspeiles ikke i studiens funn. Vi har sett at samtlige direktorater, inkludert de flyttede, vektlegger signaler fra politisk ledelse i større grad enn før. Den rapporterte forskjellen basert på lokalitet er så liten at den ikke gir et klart bilde av økt uavhengighet ved økt geografisk avstand til politisk ledelse. Funnene her støtter derfor i større grad en hypotese

om at det er forekommet økt politisering, slik det har blitt fremlagt av blant andre Grønnlie (2017: 172), enn en teori om at autonomien har økt.

For beslutningsatferd i forhold til kommunale og fylkeskommunale myndigheter, fant denne studien at det analytiske rammeverket ikke ser ut til å passe som forklaringsmodell. Det antas at det er andre faktorer som påvirker beslutningsatferden i forhold til disse instansene. Graden av politisering fremstod imidlertid som en tydelig forklaringsfaktor. Kommunale og fylkeskommunale myndigheter blir viktigere for direktoratsansatte i saker hvor graden av offentlig debatt er høy. Det samme gjelder for kontakt og samordning, hvor disse øker i takt med graden av offentlig debatt rundt sakene som tjenestemennene i direktoratene jobber med.

Kapittel 6 Konklusjon

6.1 Studiens formål

Bondevik II-regjeringen stod for den første vellykkede utflyttingen av direktorater og tilsyn i Norge. Med vellykket henvises det i denne studien kun til det faktum at flyttingen lot seg gjennomføre. Hvorvidt flyttingen var vellykket med hensyn til de effektene det ble påstått at den ville ha, er mer komplekst å svare på. De la flere argumenter til grunn for flyttingen, men hovedfokuset lå på direktoratenes autonomi. Victor Norman var blant de som mente at den økte geografiske avstanden mellom politisk ledelse og de utflyttede direktoratene ville føre til økt politisk uavhengighet for disse (Norman 2004). Det er imidlertid et tynt faglig grunnlag bak det politiske vedtaket og antakelsene om effekten av flyttingen. Det er forsket lite på den romlige dimensjonen av effekter av fristilling av forvaltningsapparatet (Egeberg og Trondal 2011, Trondal 2011). Det er dette som har vært inspirasjonskilden til denne studien.

Studien har som formål å skape et bidrag til den allerede eksisterende forskningen på temaet. Gjennom å lage to nye variabler i det allerede eksisterende datamaterialet fra Sentraladministrasjonsundersøkelsene 2006 og 2016, gir dette nye muligheter til å måle effekter av geografisk lokalitet. Geografisk lokalitet måles gjennom to variabler, *Flyttet* og *Geografisk lokalitet*. Disse brukes for å redegjøre for effekter den geografiske avstanden til politisk ledelse og kommunal/fylkeskommunal forvaltning. Det blir ikke redegjort for grader av avstand, og det skilles kun mellom i Oslo og utenfor Oslo. I denne studien er geografi uavhengig variabel og beslutningsatferd er avhengig variabel. Problemstillingen som belyses er: Hvordan påvirker den geografiske lokaliseringen av direktorater og tilsyn ansattes beslutningsatferd? Hovedsakelig rettet mot beslutningsatferd i forhold til politisk ledelse og regional forvaltning.

6.2 Hva fant studien

Det kommer frem i analysene at det teoretiske rammeverket for studien i liten grad dekker hele forklaringen for det som påvirker for direktoraters beslutningsatferd. Dette kommer til syne i verdien til justert R i analysene. Den gjennomsnittlige forklaringssevnen for analysene ligger på rundt fem prosent, og er ikke over ti prosent i noen av analysene. Dette gjelder både i forhold til politisk ledelse og regionale myndigheter. Det betyr at det er andre faktorer enn stillingsnivå, ansiennitet og geografisk lokalitet som utgjør 90 til 95 prosent av det som påvirker direktoraters beslutningsatferd. Sammenhengen og forklaringssevnen til de

uavhengige variablene generelt sett er forholdsvis lav i denne studien. Dette gjelder for særlig for de to variablene på geografisk lokalitet, men også i varierende grad for de andre uavhengige variablene. Dette funnet har det blitt tatt hensyn for konklusjonene av analysene.

Det ble antatt at stillingsnivå kom til å ha en effekt på beslutningsatferd i forhold til regionale myndigheter, men dette bekreftes ikke i analysene. Videre forelå en antakelse om at stillingsnivå kom til å korrelere positivt med vektlegging av signaler av overordnet departement og politisk ledelse. Det samme gjelder for kontakt og samordning. Funnene underbygger disse antakelsene, og det konkluderes derfor med at vertikal spesialisering påvirker beslutningsatferden i direktoratene i forhold til politisk ledelse.

I motsetning til stillingsnivå, var antakelsen i forkant av studien at ansiennitet ikke kom til å være en signifikant forklaringsfaktor for beslutningsatferd i forhold til regional forvaltning. Dette viser seg å stemme. Hva gjelder beslutningsatferd i forhold til departement og politisk ledelse, finner denne studien samme tendenser som tidligere forskning har vist. Blant annet viser studien at ansatte med lang ansiennitet vektlegger signaler fra departement og politisk ledelse i større grad enn nyansatte. Videre øker også følelsen av identifikasjon og tilhørighet med sentralforvaltningen, jo lenger ansiennitet den ansatte har. Det blir også lettere for den ansatte å vite hvilke saker som bør forelegges eget departement jo lenger de ansiennitet de har. Konklusjonen er derfor at jo lenger ansiennitet den ansatte har, desto viktigere blir overordnet departement og politisk ledelse for beslutningsatferden.

Geografisk lokalitet var den mest omfattende delen av forskningen. Basert på hva tidligere forskning har vist, la denne studien til grunn en antakelse om at hvorvidt den geografiske lokaliteten til direktoratet er nær (i Oslo), eller fjern (utenfor Oslo) fra politisk ledelse, ikke er utslagsgivende for beslutningsatferden. Dette gjelder også for beslutningsatferden i forhold til regionale myndigheter. Analysene viser i all hovedsak at disse antakelsene stemmer. For beslutningsatferd både i forhold til politisk ledelse og regionale myndigheter finner analysene noen sammenhenger mellom geografisk lokalitet og trekk ved beslutningsatferd. Disse er derimot så svake og forklaringsvevnen såpass lav, at det konkluderes med at studien ikke finner en signifikant sammenheng mellom geografisk lokalitet og beslutningsatferd i direktoratene.

Det viser seg at kontrollvariabelen for politisering er den mest innflytelsesrike variabelen i studien. Denne har gjennomgående mest signifikans, sterkest sammenheng og høyest

forklaringsevne. Det kan slås fast at det er en klar sammenheng mellom politisering og beslutningsatferden i forhold til både politisk ledelse og regional forvaltning. Dette kan også muligens være relatert til argumentert om at politiseringen av forvaltningen har økt de senere år. Det kan også simpelthen skyldes at politisk betente saker, øker involveringen av politisk ledelse, slik skisseres av Christensen med flere (2018). Uten at dette betyr at den generelle politiseringen av sentralforvaltningen øker. Dette blir ikke redegjort for i denne studien. Det studien imidlertid viser er at ved økt politisering, påvirkes mange trekk ved beslutningsatferden til direktoratsansatte. Dette betyr at hypotesen utledet for studien stemmer. Jo høyere grad av politisering, i form av offentlig oppmerksomhet saker er gjenstand for, jo mer sannsynlig er det at politisk ledelse og regionale myndigheter vil påvirke beslutningsatferden.

6.3 Konklusjon

Studien har hatt som formål å teste effekter av organisatoriske variabler på beslutningsatferd i direktorater, hvor fysisk struktur er det sentrale forskningstemaet. Totalt sett er det inkludert mange trekk ved beslutningsatferd, og det argumenteres for at disse samlet er tilstrekkelige for å skape et overordnet bilde av direktoratenes beslutningsatferd. Videre så stemmer hypotesene i studien godt overens med funnene som ble gjort. Funnene i denne studien underbygger i stor grad det tidligere forskning har vist. Det understrekes også at selv om politisering i snitt hadde vesentlig sterkere effekt enn de andre uavhengige variablene, er den totale forklaringsevnen forholdsvis lav. Stillingsnivå, ansiennitet, geografisk lokalitet og politisering tilsammen forklarer lite av det som påvirker beslutningsatferden til direktoratsansatte. Det betyr at det er mange faktorer som påvirker beslutningsatferd, som denne studien ikke redegjør for. Det argumenteres allikevel til slutt at det er verdt å merke seg betydningen av politisering og vertikal spesialisering som forklaringsvariabler.

Oppsummert fant studien ganske nøyaktig det som var forventet på forhånd. Det var ingen overraskende funn som kan så tvil om tidligere forskning. Dette svekker likevel ikke viktigheten av informasjonen som er fremkommet da det anses i dette tilfelle som veldig relevant å ha brukt denne studien til å ytterligere teste effekter av geografisk lokalitet på beslutningsatferd. En av årsakene til hvorfor disse funnene er viktige, er at økt autonomi fra politisk ledelse som følge av fysisk/geografisk avstand er et politisk argument for reformer i offentlig sektor verden rundt. Det konkluderes med at utflyttingsprogrammet til Bondevik II-regjeringen muligens kan ha hatt mange positive effekter samlet sett, men studien finner ikke

at det er faglig belegg for å si at direktoratenes uavhengighet fra politisk ledelse har økt. Det er andre faktorer som er viktigere enn stor geografisk avstand, og som gjør at politisk ledelse kan påvirke direktoratets beslutningsatferd i like stor grad, uavhengig om direktoratene har hovedkontor i Bodø, Lillesand eller Oslo.

Det kommer tydelig frem i denne studien at det forskes lite på samordningen mellom direktorat og regional forvaltning, og særlig hva gjelder regionale myndigheters evne til innflytelse på direktorater. Det gjøres en del studier på tilsynsføring innen spesifikke felt, men det er vanskelig å finne forskning på hvordan organisatoriske trekk i direktoratene preger deres samordning med regionale myndigheter. Denne studien anser derfor dette som et forslag til tema for videre forskning. Sentraladministrasjonsundersøkelsen inkluderer en rekke spørsmål rettet mot regional forvaltning, og kan derfor være et godt verktøy for å studere dette.

Litteraturliste

Aarø, L. E. (2007). Fra spørreskjemakonstruksjon til multivariat analyse av data: En innføring i survey-metoden.

Amundsen, H., Westskog, H., & Vevatne, J. (2008). Forvaltning-notat om fordeling av ansvar på statlig, fylke og kommunalt nivå for kulturminner, drikkevannforsyning, beredskap, landbruksforvaltning og naturforvaltning. *CICERO Report*.

Andresen, A., Elvbakken, K. T., & Læg Reid, P. Politikk og forvaltning—politisering og integrasjon?. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 33(02), 109-113.

Ang, Y. Y. (2017). Beyond Weber: Conceptualizing an alternative ideal type of bureaucracy in developing contexts. *Regulation & Governance*, 11(3), 282-298.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet (2003) *Om Statlige tilsyn. (St.Meld. nr. 17 (2002-2003))* Hentet fra <https://www.regjeringen.no>

Ashforth, B. E., & Mael, F. (1989). Social identity theory and the organization. *Academy of management review*, 14(1), 20-39.

Aspøy, A. Sentrale anti-teser. *Stat & Styring*, 29(01), 28-31.

Bhattacharjee, A. (2012). *Social Science Research: Principles, Methods, and Practices*. Textbooks Collection.

Bolarinwa, O. A. (2015). Principles and methods of validity and reliability testing of questionnaires used in social and health science researches. *Nigerian Postgraduate Medical Journal*, 22(4), 195.

Bukve, O. (2012). *Lokal og regional styring: eit institusjonelt perspektiv*. Samlaget.

Byrkjeflot, H. (2008). Ledelse i politisk styrte virksomheter, forskningsstatus og problemstillinger. *Rapport til Kommunenes Sentralforbund*.

Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public administration review*, 67(6), 1059-1066.

Christensen, T., & Lægreid, P. (1998). Administrative reform policy: The case of Norway. *International Review of Administrative Sciences*, 64(3), 457-475.

Christensen, T., & Lægreid, P. (2009). 17 Public management reform in Norway: reluctance and tensions. *International handbook of public management reform*, 300.

Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P. & Trondal, J., (2018) Sentralforvaltningen. *Stabilitet og endring gjennom 40 år*. Universitetsforlaget.

Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P.G., Røvik, K.J., (2004) Organisasjonsteori for offentlig sektor. Universitetsforlaget.

Dyrhol, I. (2007). Folketalsutvikling og kommunale prioriteringar.

Egeberg, M. (2007) How bureaucratic structure matters: *An organizational perspective*. The handbook of public administration.

Egeberg, M., Trondal, J. (2018) An organizational approach to public governance. *Understanding & design*. Oxford University Press.

Egeberg, M., & Trondal, J. (2011). Agencification and location: does agency site matter?. *Public Organization Review*, 11(2), 97-108.

Ellingsen, M. B., & AS, N. S. (2005). SLÅ EN SPREKK I STATENS VEGG?. *Sluttevaluering av prosjektet " Bindende avtaler mellom kommuner, fylke og stat-et instrument i regional utvikling " NORUT Samfunnsforskning AS*.

Fimreite, A. L., & Grindheim, J. E., (2007) Offentlig forvaltning. Universitetsforlaget.

Fintland, I., Østebø, S., & Braut, G. S. (2017). Statlig tilsyn–bare kontroll eller noe mer?- Dialogbasert tilsyn med kommunale arkiver. *Nordisk kulturpolitisk tidsskrift*, 20(01-02), 90-108.

Fry, B. R., & Raadschelders, J. C. (2013). *Mastering Public Administration: From Max Weber to Dwight Waldo*. CQ Press.

Grønlie, T. (2017). Politikkenes retrett og statens fragmentering–eller politisering og integrasjon? Et gjensyn med Makt-og demokratiutredningen 1998-2003. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 33(02), 172-187.

Hanssen, G. S., Heløe, L. A., & Klausen, J. E. (2004). *Statlig tilsyn med kommunesektoren*. Oslo: Norsk institutt for by-og regionforskning.

Hansson, K. W. (2013). *Statistikk og SPSS for enkle undersøkelser*.

Hommen, K. O. (2003). *Tilsynspolitik i Norge: Utflytting og autonomi*.

Jackson, J. H., Morgan, C. P. & Paolillo, G.J.P. (1986). *Organization Theory: A Macro Perspective for Management*. Prentice-Hall

Jacobsen, D. I. (1997) *Administrasjonens makt: om forholdet mellom politikk og administrasjon, og administrasjonens rolle som politisk aktør*. Fagbokforlaget.

Johansen, V. (2007). Det lille kvantitative metodeheftet. *Hentet fra <http://www.ostforsk.no/images/notater/172007.pdf>*.

Klausen, E. (2019). *En casestudie om maktforhold i barnehagesektoren* (Master's thesis, The University of Bergen).

King, G., Keohane, R. O., & Verba, S. (1994). *Designing social inquiry: Scientific inference in qualitative research*. Princeton university press.

Kramer, R. (2002). Beyond Max Weber: Emotional intelligence and public leadership. In *10th Annual Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe Conference: Delivering Public Services in Central and Eastern Europe*.

Læg Reid, P., & Rolland, V. W. (2017). Frå stabilitet til turbulens. 70 år med organisasjonsendringar i departementa–politisk design eller institusjonell tilpasning?. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 33(02), 114-136.

Læg Reid, P., Rolland, V. W., Roness, P. G., & Ågotnes, J. E. (2010). The structural anatomy of the Norwegian state: Increased specialization or a pendulum shift?. In *Governance of public sector organizations* (pp. 21-43). Palgrave Macmillan, London.

Læg Reid, P., Roness, P. G., & Rubecksen, K. (2006). Autonomy and control in the Norwegian civil service: Does agency form matter. *Autonomy and regulation: Coping with agencies in the modern state*, 235-267.

Magnussen, M. C. (2012). *Alltid beredt?: Når direktorater får samordningsansvar-en studie av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap* (Master's thesis).

Midtbø, T. (2007). *Regresjonsanalyse for samfunnsvitere: med eksempler i SPSS*. Universitetsforlaget.

Norman, V. D. (2004). *Blue notes: politikkens paradokser*. Vigmostad & Bjørke.

Olsen, J. P. (2019). Sentraladministrasjonen i en utfordrende æra: Tid for ettertanke. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 35(01), 4-27.

Organisation for economic co-operation and development (OECD) (2005) Modernising Government. *The way forward*.

Orderud, G. I., & Naustdalslid, J. (2016). Kunnskap og klimatilpasning i offentlig forvaltning. *governance*, 28(2), 276-289.

Sager, F., & Rosser, C. (2009). Weber, Wilson, and Hegel: Theories of modern bureaucracy. *Public Administration Review*, 69(6), 1136-1147.

Schartum, D. W. (2018) Digitalisering av offentlig forvaltning. – *Fra lovtekst til programkode*. Fagbokforlaget.

Seeber, M. (2020). Framework and operationalisation challenges for quantitative comparative research in higher education. *Higher Education Quarterly*, 74(2), 162-175.

Selden, S.C., (1997) The promise of representative bureaucracy: *Diversity and responsiveness in a government agency*. ME Sharpe.

Therborn, G. (2006). Why and how place matters. In *The Oxford Handbook of Political Science*.

Trondal, J. (2019). Public administration sustainability and its organizational basis. *International Review of Administrative Sciences*, 0020852319869430.

Trondal, J. (2018) Politikken organisering. Norsk statsvitenskapelig tidsskrift.

Trondal, J. (2011) Byråkrati og geografi. *Geografisk relokalisering av norsk sentraladministrasjon*. Universitetsforlaget.