



Fylkeskommunen i et flernivåsystem

Dag Ole Teigen

Fylkeskommunen i et flernivåsystem

Dag Ole Teigen

Fylkeskommunen i et flernivåsystem

Effekter av europeisk integrasjon på sub-nasjonal
beslutningsadferd i et tett integrert ikke-medlemsland

Avhandling for graden philosophiae doctor (ph.d.)

Universitetet i Agder
Fakultet for samfunnsvitenskap
2023

Doktoravhandlingar ved Universitetet i Agder 445

ISSN: 1504-9272

ISBN: 978-82-8427-162-0

© Dag Ole Teigen, 2023

Trykk: Make!Graphics

Kristiansand

Forord

Å få arbeide med et ph.d.-prosjekt har vært et privilegium. Mer enn noe annet har det vært et privilegium å dele reisen med rekken av mennesker som på ulike vis har delt av egen kunnskap, egne erfaringer og egen livsvisdom. Dere har bidratt til å gjøre reisen til en «dannelsesreise», hvor man utvikler seg selv gjennom møter med andre. Å være omgitt av så flotte mennesker, fyller meg med dyp og ektefølt takknemlighet.

Først av alt vil jeg takke Agder fylkeskommune, Universitetet i Agder (UiA) og Norges forskningsråd, som i samarbeid med hverandre har muliggjort å gjennomføre prosjektet som et «offentlig sektor ph.d.-prosjekt». Agder fylkeskommune har vært «eier» av prosjektet, bidratt med finansiering og lagt til rette for mulighetene jeg har blitt tildelt i min arbeidssituasjon. UiA har vært mitt faglige «hjem» i prosjektperioden. Forskningsrådet har støttet prosjektet økonomisk, og bidratt til å realisere utenlandsoppholdet ved Universitetet i Trento høsten 2022. Etter min vurdering har prosjektmodellen fungert forbilledlig, og kan med fordel trekkes frem som et flaggskip for samarbeid mellom offentlige institusjoner.

Ved Universitetet i Agder er det flere som fortjener å bli takket. Hovedveileder, professor Jarle Trondal, hadde jeg gleden av å bli kjent med allerede som masterstudent. I tillegg til et imponerende teoretisk overblikk og en enestående produktivitet, evner han både å engasjere, formidle og motivere, med en treffsikker kombinasjon av grundighet, presisjon og godt humør. Det har også vært en uforbeholden glede å bli kjent med biveileder, førsteamanuensis Charlotte Kiland, som har imponert meg med sine evner til å konkretisere komplekse tilbakemeldinger, finne konstruktive løsninger og inspirere gjennom positive forsikringer, trygg formidlingsevne og enestående humør. Instituttleder og professor Stefan Gänzle kjenner jeg også fra masterstudiene. Han har inspirert meg gjennom sin imøtekommenhet, positive holdning og egalitære lederstil. Det har også vært en bonus å få innsikt i hans arbeid knyttet til regionkomitéen (the European Committee of the Regions). En stor takk til ph.d.-gruppen som har bestått av Barbara Zyzak, Sara Blåka, Martin Stangborli Time, Kjerstin Lianes Kjøndal, Frans August Runo af Malmborg, Laszlo Bugyi, Johan Erik Andersen, Rukia Mohamed Pazi, Aleksandar Avramovic, Tobias Hofelich, Terese Birkeland, Magnus Børre Bragdø, Julie Runde Krogstad og Erik Magnussen. Det har vært et privilegium å ta del

i diskusjonene, tilbakemeldingene og samtalene med dere. En stor takk også til Nadja Sophia B. Kühn for hennes gode råd med hensyn til anvendelse av programmet SurveyXact.

Med støtte fra Forskningsrådet ble det høsten 2022 gjennomført utenlandsopphold ved Universitetet i Trento i Italia. Tusen takk til instituttleder og professor Giuseppe Sciortino for den formelle invitasjonen, til professor Simona Piattoni som tilrettela for oppholdet, var min kontaktperson og bidrog med sin verdifulle innsikt i forskningsfeltet, og til professor Marco Brunazzo som også delte av sin innsikt i tillegg til å etablere kontakt mellom meg og fylkeskommunenes «søsterregioner» i Østerrike og Italia: Forbundslandet Tirol i Østerrike, og Den autonome provinsen Trento (Trentino) i regionen Trentino-Alto Adige. Denne kontakten gav verdifull innsikt i sub-nasjonale forhold i en historisk og kompleks del av Europa, hvor det gamle landskapet Tyrol som en gang utgjorde en del av Det tysk-romerske riket, i dag samarbeider gjennom euroregionen Tirol–Sør-Tyrol–Trentino. Tusen takk til instituttleder, professor og tidligere senator Francesco Palermo ved Eurac Research for verdifulle innspill, og for vårt særdeles hyggelige møte i Bolzano i Sør-Tyrol. Takk også til ph.d. Elisabeth Alber ved Eurac Research, direktør Sara Beatrici i Den autonome provinsen Trento, og Andreas Eisendle ved generalsekretariatet til euroregionen Tirol–Sør-Tyrol–Trentino. Dere bidrog alle til å berike oppholdet i Italia. Takk også for verdifulle samtaler med kollegaer jeg delte kontor med i Trento, og som på ulike måter bidrog til å gjøre oppholdet verdifullt.

En stor takk til fylkeskommunedirektør Tine Sundtoft, fylkesdirektør Vegard Nilsen og avdelingsleder Ebba Laabakk, alle i Agder fylkeskommune, for muligheten til å gjennomføre et ph.d.-prosjekt, og for tilliten dere har vist meg gjennom prosjektperioden. Dere har gitt meg full faglig frihet, og anledning til å disponere tiden slik jeg har funnet det riktig. Ebba har hatt ansvaret som «prosjektleder» i fylkeskommunen, og dermed fulgt opp dialogen med Forskningsrådet på en lojal og samvittighetsfull måte. Uten henne ville avhandlingen aldri blitt realisert.

For øvrig ønsker jeg å takke både ansvarlige og deltagere i de ulike kursene jeg har gjennomført i ph.d.-perioden, ved Universitetet i Agder, Copenhagen Business School og Katholieke Universiteit Leuven (KU Leuven), sistnevnte kurs som del av sommerskolen til European Consortium for Political Research (ECPR). Disse

kursene har alle vært gjennomført på en måte som har løftet avhandlingsarbeidet, og jeg har møtt mange medstudenter som har imponert meg faglig, og i tillegg gitt innblikk i egne prosjekter gjennom presentasjoner av disse. En takk også til redaktører og anonyme fagfeller i tidsskriftene, som har anerkjent arbeidet ved å publisere artiklene, i tillegg til å ha delt av sitt «akademiske kjærlighetsspråk» gjennom fagfellevurderinger som har bidratt til å heve kvaliteten på arbeidet. Takknemlig er jeg også overfor informanter og respondenter som har tatt seg tid til å henholdsvis samtale med meg, og til å besvare spørreundersøkelsen i fylkesadministrasjonene som danner et viktig datagrunnlag i avhandlingen.

Til sist kjenner jeg på dyp takknemlighet til hele min familie, og jeg retter den største takken til alle dens medlemmer. Dere har gitt meg alt.

Hjertelig takk til min kjære kone Anne-Lise, som ikke bare tilrettelegger for meg og støtter meg på alle vis, men som også deler hverdagene med meg og fyller dem med kjærlig innhold – fra våre minnerike «dannelsesreiser» til Italia til alminnelige kvelder hjemme i Risør, med latter og moro, TV-titting og «bryggeslenger». Vår ubetingede kjærlighet til hverandre gir et fundament vi kan vandre på med trygghet og glede.

Fylt av takknemlighet er jeg også til Sofie og Daniel, som gir meg så mye glede og oppmerksomhet, og så mange omtensomme og omsorgsfulle gaver. Takk til Anne-Lise og Sofie for tiden i Italia, og takk til Daniel som plikttoppfyllende ble hjemme for å fullføre læretiden.

En ubegrenset takk til Lindis Merete, Odd Runar og Trond Espen – å være del av en humørfylt søskenflokk med ulike og utfyllende kompetansefelt er en berikelse som har gitt utslag i mange gode råd og mange gode samtaler. Det er så mye jeg har lært av dere, og i tillegg befinner det seg trygghet i fellesskapet vi deler.

Min første familie bestod av bestefar, bestemor, mamma og meg selv. Mamma var pianolærer, mens besteforeldrene mine drev bakeri, kafé og pensjonat hjemme på Fiskå i Vanylven, og jeg vokste opp med lydene av mammas pianostykker, smakene av bestemors middager, og duftene av bestefars bakerverer. I dag er det få forunt å erfare verdiene som befinner seg i å vokse opp i en generasjonsfamilie.

De gav meg en bedre begynnelse på livet enn noen kan forestille seg, og jeg har fått stå «på kjempers skuldre» fra jeg kom til verden.

Bestefar var både en menneskekjenner som tok alle på alvor, og en humorist som gledet menneskene rundt seg. Etter endt arbeidsdag pakket han ned bakervarer som han gav bort gratis til mennesker han visste hadde behov for dem. Vi fikk bare ti år med hverandre, men vi opplevde likevel så mye sammen, i tillegg til å rekke å snakke om alt fra Kennedy til Golfkrigen og Gorbatsjov, og jeg er evig takknemlig for hvert øyeblikk vi delte.

Bestemor var utdannet barnepleier, elsket barn, og var full av omsorg for meg og mine søsken. Erfaringene fra arbeidslivet tok hun med seg – hun så alltid hva som burde gjøres, og gjorde det for oss før vi rakk å gjøre det selv. I tillegg ble talløse bønner løftet til Himmelen fra hennes trofaste hender som hver dag bad om det beste for oss. 18. mars 2021 var arbeidsdagen over, og bestemor kom vel i havn. Savnet er bunnløst, men jeg er evig takknemlig for alt vi fikk dele, og for at vi fikk være sammen i dagene før hun dro.

Mamma er bærebjelken i familien, og har vist oss verdiene i sterke familieband. Hun inspirerer oss til å gjøre vårt beste, gleder seg på våre vegner over alt som går vår veg, og er like sterkt til stede gjennom tider som er tunge. Gjennom oppveksten leste og sang hun for meg, ordnet med måltider, engasjerte seg på daglig basis i skolearbeidet, og skapte i det hele en hverdag fylt av trygghet og kjærlighet. Hun har et hjerte som er større enn kroppen, det finnes ingenting hun ikke vil gjøre for at jeg skal ha det bra, og jeg er evig takknemlig for at jeg har henne. Det føles passende å avslutte arbeidet med å skrive disse ordene fra nettopp Teigenhuset på Fiskå.

Fiskå i Vanylven, juli 2023

Dag Ole Teigen

Sammendrag

Offentlige administrasjoner er betydningsfulle både med hensyn til å formulere, initiere, iverksette og videreutvikle offentlig politikk. For å forstå hvordan offentlig politikk utvikles og praktiseres, er det dermed viktig å analysere effektene av både intraorganisatoriske og interorganisatoriske forhold – herunder hvordan beslutningsadferd påvirkes av organisatorisk spesialisering og administrative relasjoner mellom institusjoner.

Avhandlingen undersøker hvordan europeisk integrasjon påvirker sub-nasjonal beslutningsadferd i et tett integrert ikke-medlemsland. Flernivåadministrative prosesser (MLA) innebærer at administrative enheter på ulike styringsnivåer kobles med hverandre gjennom delt ansvar for utførelsen av bestemte oppgaver. Hovedambisjonen i avhandlingen er å analysere hvordan, i hvilken grad og under hvilke betingelser (deler av) sub-nasjonale styringsnivåer kan inngå i flernivåadministrative systemer, med implikasjoner for utøvelsen av sub-nasjonal offentlig politikk. Spørsmålene analyseres med empirisk utgangspunkt i norske fylkesadministrasjoner som utgjør et «less likely case». Ved å ta utgangspunkt i et sub-nasjonalt styringsnivå i en mindre enhetsstat og et tett integrert ikke-medlemsland, kan avhandlingen fungere som en kritisk test av administrativ integrasjon som følge av EU/EØS.

De tre artiklene undersøker henholdsvis (i) fylkesadministrasjonenes EU/EØS-berøring og praktisering av EU/EØS-regelverk, (ii) hvordan organisasjonsteoretiske faktorer kan bidra til å forklare variasjon i ekstern innflytelse på sentrale beslutninger, og (iii) europeisering av sluttfasen av fylkeskommunale beslutningsprosesser og hvorvidt europeisering påvirker tverrsektoriell samordning. Teoretisk bidrar avhandlingen til å fylle et gap mellom litteraturen om flernivåadministrasjon (MLA) og litteraturen om flernivåstyring (MLG), ved å analysere sub-nasjonale enheter (som i beskjedent grad inkluderes i MLA-litteraturen) og effekten av organisatorisk spesialisering (som i beskjedent grad analyseres i MLG-litteraturen) på mønstrene som observeres. Avhandlingen bidrar dermed også til å utvide litteraturen som anvender organisasjonsteori i studier av offentlig administrasjon. Empirisk bidrar avhandlingen til å utvide litteraturen om sub-nasjonale styringsnivåers EU/EØS-arbeid, og til å undersøke hvorvidt mønstrene som avdekkes samsvarer med dem som tidligere er avdekket i sentralforvaltningen. Metodisk benyttes egen-

innhentede surveydata (N = 893), informantintervjuer (N = 12) og dokumentdata (N = 1109), i tillegg til at funn i den første artikkelen sammenlignes med eksisterende data fra sentraladministrasjonsundersøkelsen i 2016. Bruken av dokumentdata tilfører MLA-litteraturen et metodisk bidrag, ettersom eksisterende MLA-litteratur i hovedsak baseres på persepsjonsdata.

Avhandlingen viser at også et sub-nasjonalt styringsnivå i et tett integrert ikke-medlemsland i en viss utstrekning berøres av flernivåadministrative prosesser. Under visse betingelser influeres fylkeskommunale beslutningsprosesser av flere eksterne aktører samtidig («sammenvevet styring»), og sub-nasjonal organisasjonsstruktur bidrar til å forme sub-nasjonal beslutningsadferd. Ulike politikk-områder berøres dessuten av europeisering i ulik grad også i slutfasen av fylkeskommunale beslutningsprosesser. Funnene viser komplekse samhandlingsmønstre, og taler imot å betrakte fylkesadministrasjonenes samhandlingskapasitet som et nullsumspill hvor økt samhandling med én aktør reduserer summen av samhandling med andre aktører. De samlede funnene kan ha implikasjoner for tverr-sektoriell samordning, og for sentralforvaltningens anledning til å utøve styring over sub-nasjonalt iverksettingsarbeid. Én implikasjon kan være at «enklaver» med ulike samhandlingsmønstre utvikles internt i fylkesadministrasjonene, slik at deler av fylkesadministrasjonene kan opptre som redskaper for sentralforvaltningen, mens andre deler opptrer med flere «hatter». Dette tidligere påpekte «koordinasjonsdilemmaet» kan dermed oppstå også på sub-nasjonalt nivå, ved at vertikal integrasjon innen det enkelte politikkområdet samtidig utfordrer muligheten for overordnet styring, ved at ulike deler av de sub-nasjonale enhetene opptrer som «enklaver» for ulike eksterne aktører.

Summary

Public administrations play a crucial role in formulating, initiating, implementing, and developing public policies. To comprehend the development and practice of public policy, it is important to analyze the effects of both intra-organizational and inter-organizational conditions. This includes understanding how decision-making behavior is influenced by organizational specialization and administrative relationships between institutions.

The dissertation examines the impact of European integration on sub-national decision-making behavior in a closely integrated non-member state. Multi-level Administration (MLA) implies that administrative units at different levels of government interact with each other, sharing responsibility for specific tasks. The main objective of the dissertation is to analyze the inclusion of (parts of) sub-national administrative units in Multi-level Administrative systems and its implications for implementing sub-national public policies. This analysis is empirically conducted in Norwegian County Administrations, which represent a «less likely case». By focusing on sub-national governance in a smaller unitary state closely integrated with the European Union through the EEA Agreement, the dissertation serves as a critical test of administrative integration as result of European integration.

The three articles in this dissertation examine: (i) the EU/EEA work of County Administrations and the implementation of EU/EEA policies, (ii) how organizational theoretical factors can explain variation in external influence on important decisions, and (iii) the Europeanization of the final phase of the counties' decision-making processes and its impact on cross-sectoral coordination. Theoretically, the dissertation fills a gap between the literature on Multi-level Administration (MLA) and Multi-level Governance (MLG) by analyzing sub-national units (which are modestly covered in MLA literature) and the effects of organizational specialization (which are modestly covered in MLG literature) on the patterns observed. Additionally, the dissertation expands the literature that utilizes organizational theory in the study of Public Administration. Empirically, the dissertation contributes to the literature on EU/EEA work at sub-national governance levels and investigates whether the identified patterns align with those previously uncovered in the (domestic) Central Administration. Methodologically, self-

obtained survey data (N = 893), informant interviews (N = 12), and document data (N = 1109) are utilized. Moreover, the findings from the first article are compared with existing data from the Central Administration survey conducted in 2016. The use of document data adds a methodological contribution to the MLA literature, which has primarily relied on perception data.

The dissertation demonstrates that even at a sub-national level of governance in a closely integrated non-member state, MLA processes exert a certain level of influence. Under specific conditions, sub-national decision-making processes are influenced by multiple external actors simultaneously («compound governance»), and the organizational structure of sub-national entities helps shape decision-making behavior. Furthermore, Europeanization affects different policy areas to varying degrees, including during the final phase of the counties' decision-making processes. The findings reveal complex interaction patterns and argue against perceiving the interaction capacity of County Administrations as a zero-sum game, where increased interaction with one actor diminishes interaction with others. These overall findings have implications for cross-sectoral coordination and the ability of the domestic Central Administration to oversee sub-national implementation work. One implication could be the development of «enclaves» within County Administrations, where different parts of the administration serve as tools for the domestic Central Administration while simultaneously collaborating with multiple external actors. This well-known «dilemma of coordination» can also arise at sub-national levels, as vertical integration within a specific policy area simultaneously challenges overall governance when different parts of sub-national units function as «enclaves» for various external actors.

Innholdsfortegnelse

Forord	v
Sammendrag	ix
Summary	xi
Innholdsfortegnelse	xiii
Liste over tabeller	xvi
Liste over figurer	xviii
Liste over forkortelser	xix
Liste over artikler.....	xx
Liste over vedlegg	xxi

Del I: Avhandlingen

1 Introduksjon.....

1.1 Flernivåadministrative prosesser og sub-nasjonale styringsnivåer	3
1.2 Bidrag og litteraturgjennomgang	5
1.2.1 Bidrag	5
1.2.2 Kunnskapsgapet: Utforskede rom	6
1.3 Oppsummering av artiklene.....	11
1.3.1 Forbindelser og forskjeller mellom artiklene.....	11
1.3.2 Forskningsspørsmålene i de enkelte artiklene	13
1.3.3 Den røde tråden	15
1.4 Norske fylkesadministrasjoner	18
1.4.1 Regionalt folkevalgt nivå	18
1.4.2 Avledet statsmakt og regional autonomi.....	22
1.4.3 EU/EØS og flernivåstyring	24

2 Teoretisk rammeverk

2.1 Europeiseringslitteraturen	27
2.2 Flernivåstyring	29
2.2.1 «Governance»	29
2.2.2 «Multi-level Governance»	31
2.3 Flernivåadministrasjon.....	33
2.3.1 «Multi-level Administration»	33
2.3.2 «Multi-level Administration» og organisasjonsteori	37

3 Metodologi.....

3.1 Filosofisk grunnlag	41
-------------------------------	----

3.2 Metodisk tilnærming, datainnsamling og dataanalyse.....	43
3.2.1 Spørreundersøkelsen	44
3.2.2 Intervjuene.....	49
3.2.3 Dokumenter som datagrunnlag	50
3.3 Valg av case og etiske betraktninger	52
4 Funn og implikasjoner	55
4.1 Hovedfunn	55
4.1.1 Artikkel 1: Viktige funn	55
4.1.2 Artikkel 2: Viktige funn.....	56
4.1.3 Artikkel 3: Viktige funn.....	57
4.1.4 Illustrasjon av enkelte hovedfunn	59
4.2 Implikasjoner	60
4.2.1 Fylkeskommunenes nye foresatte	60
4.2.2 Sammenvevet styring	62
4.2.3 Ekstern sammenveving – intern fragmentering?	64
Litteraturreferanser	67
Del II: Artikkene.....	85
Artikkel 1: EU/EØS-arbeid i norske fylkesadministrasjoner	87
Sammendrag	87
EU/EØS i norske fylkeskommuner	87
En sammenvevet styringsmodell?	90
Metodisk tilnærming.....	95
Resultater – kvantitative data.....	98
Grad av berøring	98
Saksområde og berøring.....	99
Eksterne aktørers betydning.....	100
Analyse	102
Avslutning.....	107
Referanser	109
Artikkel 2: Sub-nasjonale styringsnivåer i et fler-nivå-administrativt system... 113	
Sammendrag	113
Introduksjon	113
Teoretisk tilnærming.....	117
Administrativ kapasitet	118
Reformparadokset	119

Vertikal spesialisering	119
Horisontal spesialisering	120
Metodisk tilnærming	122
Empiriske observasjoner	126
Avslutning	132
Referanser	135
Artikkel 3: Europeisering av regionale beslutningsprosesser	139
Sammendrag	139
Innledning	139
Teoretisk tilnærming	142
Fire modeller	144
Politikkområde	145
Administrativ kapasitet	146
Politisk styreform	146
Metodisk tilnærming	146
Hvordan og i hvilken grad berøres slutfasen i fylkeskommunale beslutningsprosesser av europeisering?	150
Påvirker europeisering av fylkeskommunale beslutningsprosesser Statsforvalterens arbeid med tverrsektoriell samordning?	156
Konklusjoner	159
Referanser	162
Vedlegg	171
Vedlegg A: Vurdering fra NSD vedr. spørreundersøkelse	173
Vedlegg B: Informasjonsskriv spørreundersøkelse	177
Vedlegg C: Spørreundersøkelsen	179
Vedlegg D: Frekvensfordelinger i spørreundersøkelsen	189
Vedlegg E: Vurdering fra NSD vedr. intervjuer	203
Vedlegg F: Informasjonsskriv intervjudeltagere	207
Vedlegg G: Intervjuguide	213

Liste over tabeller

Del I

Tabell 1.3.3 Oppsummering av artiklene

Tabell 3.2.1 Respondenter og svarprosent per fylkesadministrasjon

Del II

Artikkel 1

Tabell 1 Prosentvis andel av respondentene som oppgir at deres saksområder berøres av EU, EØS-avtalen og/eller Schengen

Tabell 2 Prosentvis andel av respondentene som oppgir at de «noen få ganger» eller mer har arbeidet med saker der følgende EU/EØS-regelverk har betydning

Tabell 3 Korrelasjoner mellom saksområde og berøring med EU/EØS/Schengen samt hyppighet av arbeid med saker hvor ulike typer EU/EØS-arbeider har betydning

Tabell 4 Prosentvis andel av respondentene som oppgir at deres saksområde er berørt av EU, EØS-avtalen og/eller Schengen og som oppgir at følgende aktører er viktige for deres praktisering av EU/EØS-relevant regelverk

Tabell 5 Respondentenes kontakt med eksterne aktører

Tabell 6 Korrelasjoner mellom betydningen av ulike aktører

Artikkel 2

Tabell 1 Prosentvis andel i fylkesadministrasjonene som oppfatter eksterne aktører som viktige når sentrale beslutninger treffes

Tabell 2 Samvariasjoner mellom betydningen av ulike aktører og mellom uavhengige variabler og betydningen av eksterne aktører når sentrale beslutninger treffes

Tabell 3 OLS regresjonsanalyser: Effekter av uavhengige variabler på berøring av EU/EØS-arbeid samt eksterne aktørers betydning

Artikkel 3

- Tabell 1 Antall saksdokumenter med eksterne koblinger
- Tabell 2 Samvariasjoner mellom ulike kategorier av eksterne koblinger, og mellom uavhengige variabler og eksterne koblinger
- Tabell 3 OLS regresjonsanalyser: Effekter av uavhengige variabler på eksterne koblinger

Liste over figurer

Del I

Figur 1.3.1 Forbindelser og forskjeller mellom artiklene i avhandlingen

Figur 2.3.1 «Tohattet» nasjonalt byrå

Figur 3.2.1 «Total Survey Error»

Figur 4.1.4 Illustrasjon av enkelte hovedfunn

Del II

Artikkel 2

Figur 1 Illustrasjon av hvordan MLA-tilnærmingen kan utvides til også å omfatte sub-nasjonale styringsnivåer

Liste over forkortelser

AER	Assembly of European Regions
CoR	EUs regionkomité, eng. <i>the European Committee of the Regions</i>
EAN	European Administrative Networks
ENP	European Neighbourhood Policy
EFTA	Det europeiske frihandelsforbund, eng. <i>European Free Trade Association</i>
ESA	EFTAs overvåkingsorgan, eng. <i>EFTA Surveillance Authority</i>
EU	Den europeiske union
EØS	Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet
GDPR	Personvernforordningen, eng. <i>General Data Protection Regulation</i>
JPC	Joint Programming Committee
KS	Kommunesektorens organisasjon, tidl. Kommunenes sentralforbund
MIMAS	Municipalities in the European Multilevel Union Administration
MLA	Flernivåadministrasjon, eng. <i>Multi-level Administration</i>
MLG	Flernivåstyring, eng. <i>Multi-level Governance</i>
NFR	Norges forskningsråd
NIBR	By- og regionforskningsinstituttet
NOU	Norges offentlige utredninger
NSD	Norsk senter for forskningsdata
OLS	Ordinary least squares
OsloMet	OsloMet – storbyuniversitetet, eng. <i>OsloMet – Oslo Metropolitan University</i>
SPSS	Statistical Product and Service Solutions, oppr. Statistical Package for the Social Sciences
SSB	Statistisk sentralbyrå
UiA	Universitetet i Agder

Liste over artikler

Artikkel 1

Teigen, D. O. (2023). EU/EØS-arbeid i norske fylkesadministrasjoner. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 39(1), 23-40.

<https://doi.org/10.18261/nst.39.1.2>

Artikkel 2

Teigen, D. O. & Trondal, J. (2022). Sub-nasjonale styringsnivåer i et fler-nivå-administrativt system. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 99(1).

<https://doi.org/10.7577/nat.4868>

Artikkel 3

Teigen, D. O. (2023). Europeisering av regionale beslutningsprosesser. Antatt av *Nordisk Administrativt Tidsskrift*.

Liste over vedlegg

- Vedlegg A Vurdering fra NSD vedr. spørreundersøkelse
- Vedlegg B Informasjonsskriv spørreundersøkelse
- Vedlegg C Spørreundersøkelsen
- Vedlegg D Frekvensfordelinger i spørreundersøkelsen
- Vedlegg E Vurdering fra NSD vedr. intervjuer
- Vedlegg F Informasjonsskriv intervjudeltagere
- Vedlegg G Intervjuguide

Del I: Avhandlingen

1 Introduksjon

1.1 Flernivåadministrative prosesser og sub-nasjonale styringsnivåer

Europeisk integrasjon har avstedkommet administrativ integrasjon mellom politisk-administrative enheter på europeisk og nasjonalt nivå. Men også sub-nasjonale forvaltningsnivåer (heretter: styringsnivåer) berøres av europeisk integrasjon, ved at eksistensen av Den europeiske union (EU) innebærer at staten ikke lenger er den eneste «foresatte» som øver innflytelse på dem (Abels & Battke, 2019).

Denne avhandlingen undersøker hvordan flernivåadministrative (MLA) prosesser også berører (deler av) sub-nasjonale styringsnivåer, med implikasjoner for utøvelsen av sub-nasjonal offentlig politikk. Flernivåadministrative prosesser innebærer at administrative enheter på ulike styringsnivåer kobles med hverandre gjennom delt ansvar for utførelsen av bestemte oppgaver (Hofmann & Turk, 2006, s. 583; Trondal, 2021). MLA-litteraturen har bl.a. vist hvordan Europakommisjonen (heretter: Kommisjonen) og dens underliggende byråer utfordrer nasjonal styring av direktorater og tilsyn (heretter: direktorater) (for oversikt, se f.eks. Egeberg, 2006; Egeberg & Trondal, 2009; Martens 2010; Trondal, 2011, 2021; Trondal & Bauer, 2017). Flernivåadministrative koblinger muliggjøres på den ene siden av Kommisjonens administrative kapasitet, dens institusjonelle oppbygging som avviker fra det territorielle prinsipp internasjonale organisasjoner tradisjonelt organiseres etter, dens uavhengighet fra Rådet¹ hvor medlemslandene representeres, samt dens lovgivende initiativrett som ikke deles med andre EU-institusjoner – og på den andre siden av nasjonale institusjoners administrative uavhengighet (Egeberg, 2006; Egeberg & Trondal, 2011, s. 5, 2013, s. 155; Peterson & Schakleton, 2012; Trondal, 2011, 2016). MLA-litteraturen har særlig analysert Kommisjonens evne til å «adoptere» nasjonale direktorater, hvilket innebærer at direktorater i praksis kan utgjøre deler av både en felles EU-administrasjon og en nasjonal administrasjon og slik opptre med flere «hatter» bl.a. i forbindelse med iverksettingsarbeid (Egeberg, 2006; Egeberg & Trondal, 2009; Trondal, 2011, 2021). Dermed kan former for «sammenvevet styring» utvikles ved at flere eksterne aktører influerer beslutningsadferden samtidig (Egeberg & Trondal, 2009; Teigen & Trondal, 2015).

¹ Council of the European Union.

Avhandlingen argumenterer for at MLA-rammeverket kan utvides til å inkludere sub-nasjonale enheter i analysen, og anvender rammeverket i analyser av sub-nasjonale enheter. Hvorvidt også (deler av) sub-nasjonale styringsnivåer innlemmes i en flernivåforvaltning, og eventuelt under hvilke betingelser, er i liten grad analysert i MLA-litteraturen hittil. I prinsippet kan imidlertid både overnasjonale, nasjonale og sub-nasjonale styringsnivåer kobles sammen i forbindelse med delt oppgaveansvar. Også sub-nasjonal beslutningsadferd kan influeres av flere eksterne aktører samtidig, og sub-nasjonale styringsnivåer har viktige iverksettelsesoppgaver med hensyn til både overnasjonal og nasjonal offentlig politikk (Abels & Battke, 2019; Huggins, 2018; Karayığit, 2016, s. 6-7; Tatham & Bauer, 2014). Dermed er det viktig å avdekke hvorvidt sub-nasjonale styringsnivåer primært opptrer som redskaper for sentralforvaltningen, eller om EU endrer det institusjonelle landskapet omkring sub-nasjonale styringsnivåer i en slik grad at også (deler av) disse under gitte betingelser kan inngå i flernivåadministrative systemer og opptre med flere «hatter» (Trondal, 2021).

Empirisk undersøker avhandlingen hvordan EU/EØS påvirker beslutningsadferd i norske fylkeskommunale administrasjoner (heretter: fylkesadministrasjoner). Fylkeskommunene eksemplifiserer politisk-administrative instanser med antatt administrativt handlingsrom som følge av lav politisk tilstedeværelse (Carelli & Pierre, 2022), og fylkesadministrasjonene befinner seg i en unik posisjon ettersom Norge er alene blant EFTA-landene i EØS-området om å ha flere sub-nasjonale styringsnivåer². Ved å ta utgangspunkt i et sub-nasjonalt styringsnivå i en mindre enhetsstat og et tett integrert ikke-medlemsland, kan avhandlingen dermed fungere som en kritisk test av administrativ integrasjon som følge av EU/EØS: Gitt alt annet likt kan man forvente minst like sterke effekter på øverste sub-nasjonale nivå («regionalt nivå») i EU-medlemslandene, og særlig i føderalstatene.

Hovedambisjonen i avhandlingen er å analysere hvordan, i hvilken grad og under hvilke betingelser sub-nasjonale styringsnivåer kan inngå i flernivåadministrative systemer. Disse spørsmålene analyseres med empirisk utgangspunkt i norske fylkesadministrasjoner som utgjør et «less likely case» (se avsnitt 1.2.2). De tre

² Islandske «regioner» utgjør ikke et eget forvaltningsnivå, men består av anerkjente kommunegrupperinger som primært benyttes til statistiske formål (Heidar, 2013b). Liechtenstein har også bare to forvaltningsnivåer.

artiklene undersøker henholdsvis fylkesadministrasjonenes EU/EØS-berøring og praktisering av EU/EØS-regelverk (Artikkel 1), hvordan organisasjonsteoretiske faktorer kan bidra til å forklare variasjon i ekstern innflytelse på sentrale beslutninger i fylkesadministrasjonene (Artikkel 2), og europeisering av slutfasen av fylkeskommunale beslutningsprosesser og hvorvidt slik europeisering påvirker tverrsektoriell samordning (Artikkel 3). De ulike delspørsmålene (forsknings-spørsmålene i den enkelte artikkel) presenteres i avsnitt 1.3.2.

1.2 Bidrag og litteraturgjennomgang

Målsettingen med dette avsnittet er å plassere avhandlingen i litteraturen ved å vise hvilke utforskede rom avhandlingen bidrar til å fylle. Avsnitt 1.2.1 gjør kort rede for avhandlingens bidrag, mens avsnitt 1.2.2 knytter bidragene til eksisterende litteratur.

1.2.1 Bidrag

Sett under ett finnes det i Norge en omfattende statsvitenskapelig forskning både på EU/EØS-feltet og omkring sub-nasjonal forvaltning. Samtidig har EU/EØS-forskningen i forholdsvis beskjedne grad interessert seg for de sub-nasjonale styringsnivåene (f.eks. Egeberg, 2006; Egeberg & Trondal, 2009; Trondal 2011, 2021). Dette bidraget kan dermed bidra til å binde den norske EU/EØS-litteraturen tettere sammen med forskningen på sub-nasjonal offentlig forvaltning (f.eks. Baldersheim, 2001, 2018a; Baldersheim & Fimreite, 2005; Baldersheim & Rose, 2014; Jacobsen, 2020; Jacobsen et al., 2021).

Teoretisk bidrar avhandlingen til å fylle gapet mellom MLA- og MLG-litteraturen ved å analysere sub-nasjonale enheter (som i mindre grad inkluderes i MLA-litteraturen) og effekten av organisatorisk spesialisering (som i mindre grad inkluderes i MLG-litteraturen) på mønstrene som observeres. MLG-litteraturen (f.eks. Hooghe & Marks, 2001; Piattoni, 2010a, 2010b, 2018) inkluderer sub-nasjonale enheter i analysene, men behandler enhetene som «black boxes» (Trondal, 2021, s. 66). Omvendt ser MLA-litteraturen «the unit of analysis as internally differentiated», men har i liten grad inkludert sub-nasjonale enheter i analysene (Ibid.).

Ved å undersøke hvordan organisasjonsteoretiske betingelser kan bidra til å forklare variasjon i sub-nasjonale EU/EØS-koblinger, bidrar avhandlingen også til å utvide litteraturen som anvender organisasjonsteori i studier av offentlig administrasjon, og altså med andre enheter enn dem som er benyttet i tidligere MLA-litteratur. Det teoretiske bidraget fremgår mest eksplisitt av den andre artikkelen i avhandlingen.

Empirisk bidrar avhandlingen til å utvide litteraturen om EU/EØS-berøring på sub-nasjonalt nivå. Avhandlingen kartlegger EU/EØS-arbeidet i norske fylkesadministrasjoner, sammenligner dette med tilsvarende data fra sentralforvaltningen (Christensen et al., 2018) (Artikkel 1), og bidrar til å undersøke hvorvidt mønstrene som avdekkes på sub-nasjonalt nivå samsvarer med dem som tidligere er avdekket i sentralforvaltningen (Artikkel 1 og 2). Ved å undersøke fylkesadministrasjonenes (vertikale) EU/EØS-koblinger relativt til fylkesadministrasjonenes (vertikale) koblinger til sentralforvaltningen og (horisontale) koblinger til andre fylkeskommuner, analyseres også forholdet mellom ulike eksterne aktørers innflytelse på fylkesadministrasjonenes beslutningsadferd (Egeberg & Trondal, 2009).

Den tredje artikkelen i avhandlingen tilfører MLA-litteraturen et metodisk bidrag ved å analysere dokumentdata i stedet for persepsjonsdata fra spørreundersøkelser eller intervjuer som i hovedsak benyttes i eksisterende MLA-litteratur. Artikkelen drøfter utfordringer ved bruk av persepsjonsdata, og benytter et rikt og tilgjengelig datagrunnlag som er fleksibelt med hensyn til å kombinere kvantitative og kvalitative teknikker. Dermed tester artikkelen også hvorvidt analysene som baserer seg på persepsjonsdata er robuste i møte med andre type data.

Artiklene i avhandlingen utdyper bidragene til litteraturen.

1.2.2 Kunnskapsgapet: Utforskede rom

MLA-litteraturen analyserer hvordan koblinger til overnasjonale politisk-administrative instanser bidrar til å påvirke beslutningsadferd i nasjonale politisk-administrative instanser (f.eks. Bauer & Trondal, 2015; Egeberg, 2006; Egeberg & Trondal, 2009, 2011; Trondal, 2011, 2021; Trondal & Bauer, 2017). En stor del av litteraturen tar utgangspunkt i koblinger mellom på den ene siden Kommisjonen og dens underliggende EU-byråer, og på den andre siden nasjonale politisk-

administrative instanser som direktorater, og analyserer implikasjonene av disse koblingene særlig i forbindelse med iverksetting og praktisering av EU-politikk (f.eks. Egeberg & Trondal, 2009; Gulbrandsen, 2011; Martens, 2010; Trondal, 2011). Flernivåadministrative koblinger kan innebære at EU i praksis bygger administrativ kapasitet i medlemslandene og slik utvikler en sammenvevet administrasjon særlig i forbindelse med iverksettingsarbeid («nedstrømsprosesser») (Bauer & Trondal, 2015; Egeberg, 2006; Rittberger & Wonka, 2011; Trondal, 2010, 2011, 2021; Trondal & Bauer, 2017). Med hensyn til MLA-litteratur som omhandler norsk offentlig forvaltning finnes flere kvantitative studier av departementer og direktorater (f.eks. Egeberg & Trondal, 2009; Trondal, 2011), og en rekke case-studier som finner «forholdsvis tette, direkte forbindelser» mellom EU og nasjonale direktorater (Egeberg & Trondal, 2013, s. 170; Teigen & Trondal, 2015).

Hvorvidt også sub-nasjonale politisk-administrative instanser kan inngå i flernivåadministrative prosesser, er imidlertid sparsommelig behandlet av litteraturen så langt (Trondal, 2021, s. 66). I likhet med ambisjonen i denne avhandlingen, søker likevel også MIMAS-prosjektet («Municipalities in the European Multilevel Union Administration») i regi av OsloMet å utvide MLA-rammeverket til å omfatte sub-nasjonalt nivå. Mens avhandlingen undersøker norske fylkesadministrasjoner, tar MIMAS-prosjektet empirisk utgangspunkt i norske og svenske kommuneadministrasjoner. Slik kan arbeidene bidra til å utfylle hverandre, og til sammen bidra til empirisk kartlegging av både det norske kommunale og fylkeskommunale nivået (Danielsen & Trondal, 2022)³.

Egeberg og Trondal (2009) undersøkte innflytelsen fra EU-administrasjonen på nasjonale direktoraters iverksettingsarbeid relativt til innflytelsen fra nasjonale politisk-administrative instanser og transnasjonale nettverk av direktorater, og fant en «sammenvevet styring» hvor flere aktører øvet signifikant innflytelse på iverksettingsarbeidet. Avhandlingen drar vekslers på denne tilnærmingen ved å undersøke flere eksterne aktørers innflytelse på fylkesadministrasjonenes arbeid, for enklere å kunne analysere graden av utfordring fra EU/EØS på tradisjonell («westfalsk») statlig styring av sub-nasjonale beslutningsprosesser.

³ Avhandlingsarbeidet gjennomføres parallelt med MIMAS-prosjektet, men prosjektene er ellers ikke forbundet med hverandre, utover at hovedveileder for avhandlingsarbeidet også deltar i MIMAS-prosjektet.

Tidligere litteratur har vist hvordan ansatte på lavere nivåer («ekspertnivået») i EU-byråer og nasjonal sentralforvaltning kan delta i MLA-prosesser i større utstrekning enn ansatte på høyere nivåer (Christensen et al., 2018). I avhandlingen undersøkes effekten av intraorganisatorisk vertikal spesialisering (Artikkel 2).

Avsnitt 1.4, samt de enkelte artiklene, gir empirisk beskrivelse av norske fylkesadministrasjoner, som utgjør det empiriske utgangspunktet for avhandlingen, og diskuterer hvordan disse passer inn i MLA-rammeverket.

MLG-litteraturen inkluderer sub-nasjonale styringsnivåer i analyser av koblinger mellom ulike styringsnivåer, særlig med oppmerksomhet til hvordan koblinger mellom EU-nivå og øverste sub-nasjonale nivå («regionalt nivå») utfordrer statlig kontroll med beslutningsprosessene (Bache & Flinders, 2004; Enderlein et al., 2010; Hooghe & Marks, 1996, 2001; Marks, 1993; Marks et al., 1996; Stephenson, 2013). MLG-litteraturen har undersøkt regionenes innflytelse på utforming av regionalpolitikk (Benz & Eberlein, 1999), men også en rekke andre områder, f.eks. sysselsetting, forskning og miljø (Bulkeley et al., 2003; Goetschy, 2003; Kaiser & Prange, 2002). Panara (2022) undersøker Brussel-aktivitetene til sub-nasjonale styringsnivåer i EFTA-landene. For øvrig eksisterer MLG-litteratur som undersøker effekten av EU-politikk på sub-nasjonal horisontal samhandling (et tema som inngår i analysen i Artikkel 1) (van der Heiden, 2011; Huggins, 2018; Karvounis, 2011). MLG-litteraturen har også undersøkt prosesser som inkluderer norsk offentlig forvaltning, for eksempel med hensyn til regional økonomisk utvikling (Hanssen et al., 2011). Baldersheim og Ståhlberg (2002) undersøker relasjoner mellom norske styringsnivåer i et MLG-perspektiv, og Hanssen og Helgesen (2011) undersøker MLG-prosesser i eldreomsorgen. Imidlertid har MLG-litteraturen i vesentlig grad overlatt til MLA-litteraturen å undersøke effekten av organisatorisk spesialisering på flernivåkoblinger (Trondal, 2021, s. 66). Denne avhandlingen tar utgangspunkt i alle de ti norske fylkesadministrasjonene, og tester variasjon basert på bl.a. administrativ kapasitet (Artikkel 2 og 3) og politisk styreform (Artikkel 3).

En bred europeiseringslitteratur undersøker hvordan EU influerer beslutningsadferd i nasjonale politisk-administrative instanser (f.eks. Graziano & Vink, 2007; Groenleer & Hendriks, 2020; Guderjan & Verhelst, 2021; Hanf & Soetendorp,

1998; Mény et al., 1996; Olsen, 2002; Wessels et al., 2003). Også denne litteraturen er imidlertid mer sparsommelig med hensyn til å undersøke europeisering av sub-nasjonale styringsnivåer, til tross for at Goldsmith og Klausen (1997) allerede på 1990-tallet etterlyste en overgripende teoretisk tilnærming til effekter av europeisk integrasjon på sub-nasjonal forvaltning (Bursens, 2013; Groenleer & Hendriks, 2020; Guderjan, 2012; Guderjan & Verhelst, 2021; Sturm & Dieringer, 2005, 285-287).

Bursens (2013, s. 385) oppsummerer tre hovedfunn i eksisterende europeiseringslitteratur: (i) ettersom sub-nasjonale styringsnivåer underordnes både nasjonale og overnasjonale nivåer, medfører europeiske integrasjonsprosesser løsere koblinger mellom sub-nasjonale og nasjonale styringsnivåer; (ii) ettersom EU-politikk påvirker sub-nasjonale styringsnivåers handlingsrom, søker sub-nasjonale styringsnivåer å påvirke utformingen av politikk på europeisk nivå (f.eks. gjennom EUs regionkomite (CoR)); og (iii) effekten av europeisk integrasjon på sub-nasjonale styringsnivåer differensieres og har størst effekt på de største og mest kraftfulle regionene, som igjen har størst kraft til å engasjere seg i europeisk politikkutforming (Abels & Battke, 2019; Bursens, 2006, 2013; Guderjan, 2012; Kassim, 2005, s. 303-307; Keating, 2008a, 2008b). Loughlin og Antunes (2020) undersøker subnasjonal mobilisering i små enhetsstater, og det finnes også enkelte studier av europeisering av nordisk lokalforvaltning (f.eks. Hettne & Nyberg, 2018; Lindh, 2018; Wenander, 2018). En stor del av europeiseringslitteraturen fokuserer imidlertid på sub-nasjonal «bottom-up»-mobilisering i større grad enn «top down»-prosesser med implikasjoner for sub-nasjonalt iverksettingsarbeid, i tillegg til ofte å ta utgangspunkt i sterke europeiske regioner, som med bakgrunn i høye folketall og/eller føderale strukturer kan innta viktige europeiske roller (Benz & Eberlein, 1999; Burch & Gomez, 2002, 2008; Goldsmith, 2003, 2011; Goldsmith & Klausen, 1997; Greenwood, 2011; Jeffery, 1997; Panara, 2022; Panara & De Becker, 2011; Rowe, 2011; Tatham, 2008, 2015, 2017, 2018, 2019). Ved å ta utgangspunkt i sub-nasjonale aktører i en mindre enhetsstat og tett integrert ikke-medlemsland, bidrar avhandlingen slik til å utvide «top-down»-litteraturen med et «less likely case» (Borghetto & Franchino, 2010; Paasch & Stecker, 2020).

Mens avhandlingen tar empirisk utgangspunkt i regionalt nivå, har en rekke eksisterende bidrag hovedvekt på lokalnivået (f.eks. Alemann & Münch, 2006; Marshall, 2005), bykommuner (f.eks. Heinelt & Niederhafner, 2008) eller er case-

studier av lokalforvaltningen i f.eks. Baden-Württemberg (Guderjan, 2011), London-området (John, 1997), Polen (Swianiewicz, 2014); Storbritannia (Marshall, 2008), Sverige (Montin, 2011) og Tyskland (Witte, 2011).

Med hensyn til empiriske bidrag om norsk EU/EØS-arbeid på sub-nasjonalt nivå, fant bidragene fra begynnelsen av 2000-tallet ingen transformasjon knyttet til EU/EØS-effekter, og avdekket dermed signifikant variasjon mellom sentralforvaltningen og sub-nasjonal forvaltning med hensyn til graden av vertikal integrasjon (Grindheim & Trondal, 2007; Trondal, 2007, von Bergmann-Winberg, 1997). Norske fylkeskommuner inntok sterkere roller enn norske kommuner med hensyn til EU/EØS (Grindheim & Trondal, 2007, s. 89; Okstad, 2002), men likevel svakere roller sammenlignet med regioner i andre nordiske land (Baldersheim & Ståhlberg, 1998; Grindheim & Trondal, 2007, s. 86-87; Holm-Hansen, 2000; Jerneck 2000, s. 4; Klaudi Klausen, 2000; Sandberg, 2001, s. 163; Ståhlberg, 2001; von Bergmann-Winberg, 2000). Samtidig var alle fylkeskommunene representerte i Brussel, alle deltok i Interreg-prosjekter (Schou & Indset, 2015), og fylkeskommuner deltok også i interregionale samarbeider som inkluderte regioner i andre land (Baldersheim, 2002, s. 3; Baldersheim et al., 2011; Fitjar et al., 2013). Gidlund (2000) fant at europeiseringen av kommuner i Sverige og Finland økte etter disse landenes inntreden i EU i 1995, mens en tilsvarende effekt ikke ble avdekket i ikke-medlemslandet Norge. Over 20 år etter Gidlunds bidrag er det imidlertid behov for nye undersøkelser av EU/EØS-arbeidet til norske kommuner og fylkeskommuner. Dette må også sees i lys av endringer i oppgavefordelingen som er avstedkommet gjennom bl.a. forvaltningsreformen i 2010 og regionreformen i 2020, og som har styrket fylkeskommunenes rolle som samfunnsutviklere (samfunnsutviklerrollen og EU/EØS analyseres i Artikkelen 2). Avhandlingen bidrar med data fra norske fylkesadministrasjoner som belyser status på begynnelsen av 2020-tallet (se primært artikkel 1 og 3).

NIBR har utarbeidet rapporter om kommuner og fylkeskommuners berøring med EU/EØS-politikk (Indset & Hovik, 2008; Indset et al., 2018). NIBR-rapport 2018:13 fant at om lag halvparten av sakene som fylkestingene og kommunestyrene behandlet i 2017 var berørt av EU/EØS (Indset et al., 2018, s. 37). Dette inkluderte saker hvor EU/EØS-koblingene ikke fremgikk eksplisitt av sakene, og hvor de implisitte koblingene ble avdekket blant annet gjennom en juridisk tilnærming. Studien inkluderte ti sakslistene fra fylkestingsmøter i fem fylkeskom-

muner. Den tredje artikkelen i avhandlingen undersøker koblinger til Kommisjonen og/eller EFTAs overvåkingsorgan (ESA) i norske fylkestingsdokumenter, men skiller seg vesentlig fra NIBR-undersøkelsene. For det første inkluderes alle fylkestingsdokumentene fra 2020 i analysen (med enkelte unntak som redegjøres for i artikkelen). For det andre undersøker artikkelen også tilstedeværelsen av andre eksterne aktører, for å kunne undersøke det relative omfanget av disse i lys av hverandre. For det tredje er målsettingen med artikkelen ikke å avdekke hvilke sakskomplekser som juridisk berører virkeområdet til ulike eksterne aktører (etter denne tilnærmingen ville nasjonale politisk-administrative instanser kunne hevdes å påvirke alle dokumentene, ettersom disse regulerer kommunelovens bestemmelser), men å analysere eksterne aktørers tilstedeværelse og betydning i sluttfasen av fylkeskommunenes beslutningsprosesser.

1.3 Oppsummering av artiklene

De tre artiklene i avhandlingen gir inkrementelle bidrag til litteraturen. Avsnitt 1.3.1 presenterer en figur som illustrerer forbindelser og forskjeller mellom artiklene. Avsnitt 1.3.2 antyder de inkrementelle bidragene ved å oppsummere inngangen til og forskningsspørsmålene i de tre artiklene. Avsnitt 1.3.3 oppsummerer den røde tråden i artiklene, og redegjør for felles avgrensninger i artiklene. Til sist oppsummeres artiklene i tabellform.

1.3.1 Forbindelser og forskjeller mellom artiklene

Intensjonen med figur 1.3.1 er å illustrere enkelte sentrale forbindelser og forskjeller mellom artiklene. Figuren tar utgangspunkt i én fylkeskommune som representeres av en forstørret figur hvor skillet mellom fylkeskommunens politiske og administrative nivå synliggjøres. Fylkeskommunene er politisk styrte organisasjoner, samtidig som antallet heltidspolitikere er lavt sammenlignet med antallet ansatte i fylkesadministrasjonene (Carelli & Pierre, 2022; Harvold, 2019, s. 40-42; Saxi, 2006, 2007). Det politiske nivået er derfor tegnet inn på toppen av hierarkiet i fylkeskommunen, men er mindre enn den lavere delen av fylkeskommunen som illustrerer det administrative nivået. I den delen av figuren som illustrerer det administrative nivået, er horisontal spesialisering synliggjort. Videre illustrerer figuren ekstern innflytelse fra sentraladministrative instanser, EU/EØS og andre fylkeskommuner. Det illustreres at EU/EØS kan øve innflytelse på fylkes-

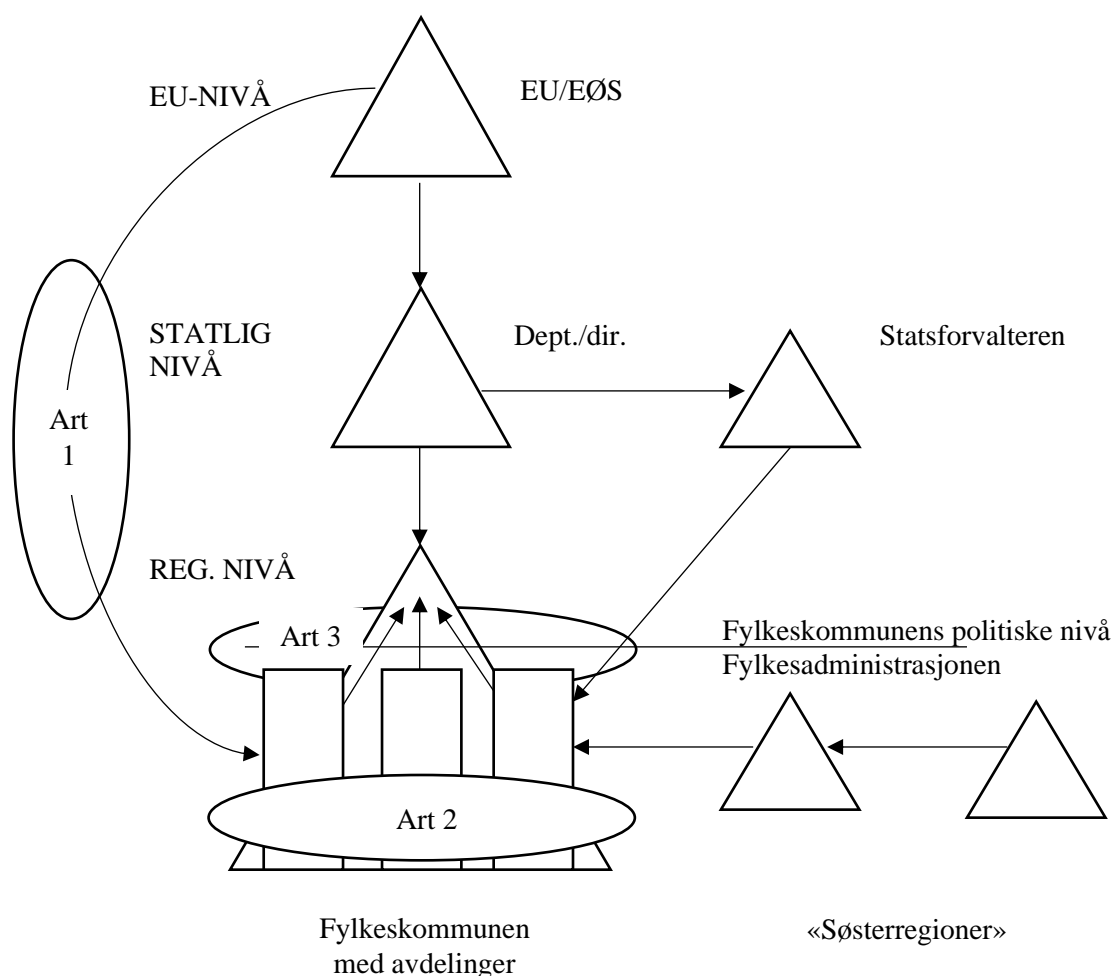
kommunene direkte, men også indirekte f.eks. ved at EU/EØS-lovgivning filtreres gjennom sentraladministrative instanser før den får konsekvenser for fylkeskommunene etter at lovgivningen er inntatt i norsk lov.

Figuren foretar flere forenklinger. For det første består fylkeskommunenes institusjonelle landskap av flere aktører enn dem som inkluderes i figuren. For det andre illustrerer pilenes retning den innflytelse andre aktører utøver på fylkeskommunal beslutningsadferd (nedstrømsfasen). Den innflytelse fylkeskommunene utøver på andre aktørers beslutningsadferd (oppstrømsfasen) utelates dermed fra figuren. Dette gjenspeiler at avhandlingen i hovedsak undersøker nedstrømsprosesser, og i mindre grad fylkeskommunenes involvering i oppstrømsprosesser. For det tredje tegnes de ulike aktørene som enhetlige aktører (med unntak av fylkeskommunen figuren tar utgangspunkt i). Både EU/EØS-institusjonene og sentraladministrative institusjoner oppsummeres i én figur hver. Dette utelater både den (interorganisatoriske) institusjonelle inndelingen av EU- og EØS-institusjoner samt departementer og direktorater, og den enkelte institusjonens intraorganisatoriske spesialisering. Disse valgene er først og fremst gjort av forenklingshensyn, men gjenspeiler også at avhandlingen benytter data innhentet fra fylkesadministrasjonene for å undersøke effekten av organisatorisk spesialisering på mønstrene som avdekkes.

Tre ellipser i figuren markerer de tre ulike hovedtemaene i avhandlingen, som gjenspeiles i de tre ulike artiklene:

- Den første artikkelen kartlegger fylkesadministrasjonenes EU/EØS-berøring. Dette illustreres av ellipsen markert «Art 1» i figuren. Av forenklingshensyn omfatter ellipsen bare pila som går direkte fra EU/EØS til fylkeskommunen som utgjør utgangspunktet for figuren, og ikke pilene som markerer indirekte innflytelse fra EU/EØS via sentralforvaltningen.
- Den andre artikkelen undersøker ekstern innflytelse på sentrale beslutninger, og forklarer mønstrene som avdekkes ved fylkesadministrasjonenes organisatoriske spesialisering og administrative kapasitet. Dette illustreres av ellipsen markert «Art 2», som markerer horisontal spesialisering.
- Den tredje artikkelen undersøker koblinger til Kommisjonen og/eller EFTAs overvåkingsorgan (ESA) i beslutningsgrunnlagene som fremmes

for politisk nivå (fylkestingene). Dette grenselandet mellom administrativ og politisk behandling illustreres av ellipsen markert «Art 3» i figuren.



Figur 1.3.1. Forbindelser og forskjeller mellom artiklene i avhandlingen.

1.3.2 Forskningsspørsmålene i de enkelte artiklene

Den første artikkelen kartlegger berøringen mellom EU/EØS og norske fylkesadministrasjoner, og undersøker eksterne aktørers innflytelse på praktisering av EU/EØS-regelverk i norske fylkesadministrasjoner. Artikkelen benytter tall fra sentraladministrasjonsundersøkelsen i 2016 for å sammenligne funn med tilsvarende funn i sentralforvaltningen. Artikkelen anvender saksområde som uavhengig variabel, og analyserer muligheten for sammenvevet styring av praktiseringen av EU/EØS-regelverk i (deler av) fylkesadministrasjonene. Artikkelen stiller følgende hovedspørsmål:

- Hvordan og i hvilken grad kommer norske fylkesadministrasjoner i berøring med EU/EØS-regelverk på ulike saksområder?
- Hvordan og i hvilken grad influeres fylkesadministrasjonenes praktisering av regelverket av statlige myndigheter, EU/EØS-institusjoner og nettverk av søsterregioner?

Den andre artikkelen utvider analysen til å undersøke eksterne aktørers innflytelse på sentrale beslutninger. Denne artikkelen har mer eksplisitt uttalte teoretiske ambisjoner enn den første artikkelen. Artikkelen anvender MLA-rammeverket i analyser av sub-nasjonale enheter, og benytter organisasjonsteori for å forklare variasjon i mønstrene som observeres. Administrativ kapasitet, vertikal spesialisering og horisontal spesialisering anvendes som uavhengige variabler i analysen. Med hensyn til variabelen «administrativ kapasitet» undersøkes også mulig effekt av arbeidet med regionreformen på faktisk administrativ kapasitet. Artikkelen stiller følgende hovedspørsmål:

- Oppfatter respondenter i norske fylkesadministrasjoner at sentrale beslutninger influeres av eksterne aktører – gjennom vertikale relasjoner til sentraladministrative instanser samt EU/EØS-institusjonene, og horisontale relasjoner til andre fylkesadministrasjoner?
- Hvordan kan organisasjonsteoretiske faktorer bidra til å forklare variasjonen i dette mønsteret?

Den tredje artikkelen utvider analysen ytterligere ved å undersøke europeisering av slutfasen i norske fylkeskommunale beslutningsprosesser. De to første artiklene benytter «vide nett» ved å undersøke EU/EØS-koblinger i hele fylkesadministrasjonene, hvor ansatte på lavere nivåer («ekspertnivået») utgjør hoveddelen. Den tredje artikkelen anvender et mindre nett, ved å analysere europeisering av beslutningsprosessene i lys av uttalte indikatorer i fylkestingenes beslutningsgrunnlag. Disse koblingene innebærer at fylkesadministrasjonene både kjenner til koblingene, og finner det nødvendig å informere fylkestingene om dem. Ikke alle koblinger på ekspertnivå kan dermed forventes å komme til uttrykk i de sentrale beslutningsdokumentene. Politikkområde, administrativ kapasitet og politisk styreform behandles som uavhengige variabler i analysen. Artikkelen stiller følgende hovedspørsmål:

- Hvordan og i hvilken grad berøres slutfasen i fylkeskommunale beslutningsprosesser av europeisering?
- Påvirker europeisering av fylkeskommunale beslutningsprosesser Statsforvalterens arbeid med tverrsektoriell samordning?

1.3.3 Den røde tråden

Alle artiklene undersøker hvordan EU/EØS influerer beslutningsadferd i de ti norske fylkesadministrasjonene. Artiklene undersøker innflytelsen fra EU/EØS relativt til innflytelsen fra sentralforvaltningen som representerer det suverene nivået i det westfalske systemet (Baldersheim, 2001, s. 18). I tillegg inkluderer alle artiklene horisontale koblinger mellom fylkesadministrasjonene for ytterligere å øke sammenligningsgrunnlaget i de respektive analysene (Egeberg & Trondal, 2009).

«Fylkesadministrasjonene» omfatter den delen av de fylkeskommunale administrasjonene som ligger direkte under fylkesrådet eller administrasjonssjefen (se avsnitt 1.4 samt metodeavsnittene i artiklene). Begrepet refererer dermed til «sentraladministrasjonen» i den enkelte fylkeskommunen, og inkluderer dermed ikke administrasjon i underliggende enheter, interkommunale selskap eller andre selskap fylkeskommunene har koblinger til. Denne begrepsforståelsen er gjennomgående lagt til grunn i artiklene. Oslo holdes utenfor alle undersøkelsene med bakgrunn i hovedstadens særegne styreform hvor en integrert administrasjon har ansvaret for både fylkeskommunale og kommunale oppgaver.

«Sentraladministrative instanser» inkluderer departementer samt direktorater og tilsyn. Anvendelsen av begrepet «EU/EØS» redegjøres for i metodeavsnittene i artiklene, men utgjør i de to første artiklene en samlebetegnelse for alle EU-institusjoner og EØS-institusjoner, samt EFTAs overvåkingsorgan (ESA). Den vide tilnærmingen begrunnes i ønsket om å kartlegge bredden i fylkesadministrasjonenes EU/EØS-berøring. Den tredje artikkelen undersøker både «europeisering» (som inkluderer både aktører og prosesser), og koblinger til institusjonene Europakommisjonen og ESA. Artiklene undersøker også horisontale koblinger til fylkeskommunenes/fylkesadministrasjonenes tilsvarende politisk-administrative instanser, det vil si andre norske fylkeskommuner/fylkesadministrasjoner (se metodeavsnittene i artiklene). Statsforvalteren inkluderes i analysen i den første og

tredje artikkelen. Statsforvalteren representerer territoriell integrasjon og har blant annet ansvar for oppfølging av nasjonal politikk i fylkene.

Beslutningsadferden i fylkesadministrasjonene kan også influeres av andre eksterne aktører, f.eks. internasjonale organisasjoner, andre statlige virksomheter enn dem som inkluderes i analysene, regioner i andre land, kommuner, privat næringsliv og interesseorganisasjoner. En hovedmålsetting i avhandlingen er imidlertid å undersøke om fylkeskommuner inngår i flernivåadministrative prosesser som utfordrer statlig styring. Utvalget av eksterne aktører avgrenses i tråd med dette (se også Egeberg & Trondal, 2009).

Tabell 1.3.3 gir en kortfattet oppsummering av de tre artiklene:

Tabell 1.3.3 Oppsummering av artiklene.

	Artikkel 1	Artikkel 2	Artikkel 3
Tittel	EU/EØS-arbeid i norske fylkesadministrasjoner	Sub-nasjonale styringsnivåer i et fler-nivå-administrativt system	Europeisering av regionale beslutningsprosesser
Tema	Kartlegging av norske fylkesadministrasjoners EU/EØS-berøring	Eksterne aktørers innflytelse på sentrale beslutninger	Ekstern innflytelse i sluttfasen av beslutningsprosessene
Teoretisk rammeverk	MLG og MLA, anvender konseptet «sammenvevet styring»	MLA og organisasjonsteori	MLA og «europeisering»
Uavhengige variabler	<ul style="list-style-type: none"> • Saksområde 	<ul style="list-style-type: none"> • Administrativ kapasitet samt effekt av reformer • Vertikal spesialisering • Horisontal spesialisering 	<ul style="list-style-type: none"> • Politikkområde • Administrativ kapasitet • Politisk styreform
Forskningsdesign	«Mixed methods»	Kvantitativ analyse	«Mixed methods»
Data	Persepsjonsdata: <ul style="list-style-type: none"> • Spørreundersøkelse (N=893)⁴ • Intervjuer (N=12) 	Persepsjonsdata: <ul style="list-style-type: none"> • Spørreundersøkelse (N=893)⁴ 	Dokumentdata: <ul style="list-style-type: none"> • Kvantitativ analyse (N=1109) • Kvalitativ tekstanalyse
Hovedfunn og bidrag	<ul style="list-style-type: none"> • Fylkesadm. i berøring med EU/EØS i nær samme grad som departementene • Systematisk sammenligning med eksisterende funn fra sentralforvaltningen • Utvider litteraturen om EU/EØS-effekter på sub-nasjonale styringsnivåer 	<ul style="list-style-type: none"> • Sentraladm. instanser viktigste eksterne aktører, men fylkesadm. kan opptre med to eller flere «hatter» under visse betingelser • Mønstrene forklares ved fylkesadm. organisatoriske spesialisering og opplevd administrativ kapasitet • Viser hvordan MLA-prosesser også treffer sub-nasjonale styringsnivåer, med implikasjoner for utøvelsen av sub-nasjonal offentlig politikk 	<ul style="list-style-type: none"> • Andelen EU/EØS-koblinger nær på nivå med Statsforvalteren, og ca 30 prosent av sentraladm. koblinger • Politikkområde viktig forklaringsvariabel • Kommisjonen/ESA og Statsforvalteren kobles i hovedsak til ulike beslutningsprosesser (en «hatt») • Metodisk bidrag ved analyse av dokumentdata på MLA-feltet

⁴ De to første artiklene benytter data fra samme spørreundersøkelse.

1.4 Norske fylkesadministrasjoner

Avsnitt 1.4.1 redegjør for fylkeskommunenes inndeling, oppgaver og politiske styreform, og drøfter fylkesadministrasjonenes grad av uavhengighet fra fylkeskommunenes politiske nivå. Avsnitt 1.4.2 tar utgangspunkt i spennet mellom avledet statsmakt og regional autonomi, og drøfter fylkeskommunenes grad av uavhengighet fra sentralforvaltningen. Ettersom MLA-rammeverket forutsetter at nasjonale institusjoner har en viss administrativ uavhengighet, er graden av sub-nasjonal administrativ uavhengighet viktig for analysen knyttet til utvidelse av MLA-rammeverket til å inkludere sub-nasjonalt nivå. Avsnitt 1.4.3 viser kort hvordan EU/EØS kan komplisere den statlige styringen av fylkeskommunene. De teoretiske implikasjonene av dette behandles i avsnitt 2.

1.4.1 Regionalt folkevalgt nivå

Fylkeskommunene utgjør det regionale forvaltningsnivået (heretter: styringsnivået) i Norge, ofte kalt regionalt folkevalgt nivå, en betegnelse som tydelig skiller fylkeskommunene fra den regionale stat. Dagens fylker har historiske bånd tilbake til amtene som ble opprettet på 1660- og 1670-tallet rett etter innføringen av eneveldet i Danmark-Norge, og før den moderne staten ble etablert (Baldersheim, 1998). De tolv opprinnelige amtene (stiftsamt og underliggende amt) økte til 20 på midten av 1800-tallet, og det sub-nasjonale selvstyret ble forankret i formannskapslovene av 1837. Betegnelsen fylke kom i bruk fra 1919, men strukturen forble stabil frem til Bergen gikk inn i Hordaland i 1972. Trøndelagsfylkene ble sammenslått i 2018, og gjennom regionreformen i 2020 ble antallet fylker redusert fra 18 til 11 (Flo, 2014, s. 9-31; Jacobsen, 2020, s. 53; Myksvoll et al., 2021)⁵. Bakgrunnen for regionreformen var regjeringens ønske om å «legge til rette for samordnet oppgaveløsning, samordning av sektorer og prioriteringer, og for sektorovergrepene i regionene» (Meld. St. 22 (2015–2016), s. 6). Avhandlingen undersøker variasjon mellom reformerte/sammenslåtte fylkesadministrasjoner og ikke-reformerte/ikke-sammenslåtte fylkesadministrasjoner med hensyn til koblinger til eksterne aktører (Artikkel 2).

Ti av de elleve fylkene utgjør en fylkeskommune, mens Oslo kommune har ansvar for oppgavene som i resten av landet tilhører fylkeskommunene. Oslo har dermed

⁵ Stortinget har vedtatt at tre av de sammenslåtte fylkene skal deles 1.1.2024. Dette vil medføre at antallet fylker øker til 15.

ingen selvstendig fylkesadministrasjon, ettersom det administrative arbeidet knyttet til kommunale og fylkeskommunale oppgaver er innlemmet i én aktør. Som nevnt i 1.3 holdes Oslo dermed gjennomgående utenfor analysene i avhandlingen.

Fylkeskommunene har i prinsippet ansvar for de samme oppgavene, jf. prinsippet om generalistkommunen, selv om geografiske variasjoner forårsaker enkelte ulikheter i oppgaveporteføljene (f.eks. med hensyn til drift av ferger) (Fimreite et al., 2002). Fylkeskommunenes oppgaver er fordelt mellom (i) tjenesteproduksjon, (ii) samfunnsutvikling og (iii) forvaltning. Innenfor disse hovedområdene inkluderer oppgaveporteføljen (i) den offentlige tannhelsetjenesten samt ansvar for samordning med privat sektor; videregående opplæring, kollektivtrafikk, fylkesveger, (ii) oppgaver innenfor kultur, kompetanse, næring og planlegging, og (iii) forvaltning av kulturminner og utdeling av drosje- og ruteløyver mv. Fylkeskommunene er regional planmyndighet og vannforvaltningsmyndighet, er deleiere i Innovasjon Norge, og har også oppgaver knyttet til folkehelse, friluftsliv, idrett, regionale forskningsfond og regionale utviklingsmidler, samt enkelte oppgaver gitt i henhold til akvakulturloven mv. Oppgavene innen tannhelse, utdanning og samferdsel utgjør om lag 85 prosent av fylkeskommunenes driftsutgifter (Jacobsen, 2020, s. 64-65; Meld. St. 22 (2015–2016); Meld. St. 6 (2018–2019)). Over tid har det vært en rekke endringer i fylkeskommunenes oppgaveporteføljer (for oversikt, se Hagen & Sørensen, 2001, s. 49-50; Jacobsen, 2020, s. 96-102; NOU 2005: 6, s. 27-28). I avhandlingen analyseres effekten av organisatorisk spesialisering på koblinger til EU/EØS (Artikkel 2).

De folkevalgte fylkestingene er fylkeskommunenes øverste organer. Med hensyn til politisk organisering kan fylkestingene velge mellom fylkesutvalgsmodellen og en parlamentarisk modell. I fylkeskommuner som styres etter fylkesutvalgsmodellen velges et fylkesutvalg som fungerer som et arbeidsutvalg for fylkestinget. Fylkesutvalget velges etter forholdstallsprinsippet. Fylkestinget velger deretter fylkesordfører og fylkesvaraordfører blant fylkesutvalgets medlemmer. Fylkestinget ansetter en administrasjonssjef som leder administrasjonen, og som har ansvar for både utredningsarbeidet og for iverksettelse av politiske vedtak. Administrasjonssjefene har tradisjonelt hatt tittelen «fylkesrådmann», men i senere tid har betegnelsen «fylkeskommunedirektør» kommet i bruk (Jacobsen, 2020, s. 131-141).

I den parlamentariske modellen etableres et politisk sammensatt fylkesråd som utgår fra en eller flere grupper i fylkestinget og dermed representerer et politisk flertall eller styringsdyktig mindretall («posisjonen»), mens de øvrige partiene («opposisjonen») ikke deltar i fylkesrådet. Fylkesordfører og fylkesvaraordfører velges blant fylkestingenes medlemmer, mens fylkesrådet ledes av en fylkesrådsleder. Medlemmene av fylkesrådet trer ut av fylkestinget for den tid de er medlemmer av fylkesrådet, og erstattes dermed av varamedlemmer, etter modell av det rikspolitiske systemet hvor stortingsrepresentanter som utnevnes til medlemmer av regjeringen erstattes av fast møtende vararepresentanter for den tid representantene er medlem av regjeringen. Gjennom mistillitsvedtak kan fylkestinget vedta at fylkesrådet skal fratre. I parlamentarisk styrte fylkeskommuner velges ikke fylkesutvalg, og det ansettes heller ikke administrasjonssjef. I stedet er det fylkesrådet som leder administrasjonen og dermed har det øverste ansvaret for iverksetting av politikk. I parlamentarisk styrte fylkeskommuner etableres dermed et tydeligere og mer formalisert skille mellom posisjons- og opposisjonspartier. Selv om uenighet eksisterer innenfor både konsensus- og majoritetsstyre, skilles de to modellene ved metodene for å håndtere uenighet og konflikt. Innføring av parlamentarisme medfører dessuten som hovedregel en økning i antallet heltidspolitikere. Oppsummert forventes innføring av parlamentarisme dermed å gi sterkere politisk tilstedeværelse og økt politisk styring (Bukve & Saxi, 2014; Carelli & Pierre, 2022; Harvold, 2019, s. 40-42; Jacobsen, 2020, s. 137-138; Saxi, 2006, 2007). Dette kan ha konsekvenser for administrativ integrasjon mellom fylkesadministrasjoner og eksterne administrative aktører. I avhandlingen analyseres effekten av skillet mellom de to ulike styringsmodellene (Artikkel 3).

I avhandlingen argumenteres det for at også sub-nasjonale styringsnivåer kan inngå i MLA-rammeverket. En viss administrativ uavhengighet må regnes som en forutsetning for administrativ integrasjon mellom flere nivåer (Egeberg, 2006; Egeberg & Trondal, 2009; Trondal, 2021). Både fylkesutvalgsmodellen og den parlamentariske modellen innebærer at fylkeskommunene er politisk styrte organisasjoner. Likevel taler flere forhold for at fylkesadministrasjonene i begge modellene ikke bare har en viss grad av autonomi, men også kan utøve vesentlig innflytelse på både beslutnings- og iverksettelsesprosessene. For det første står administrasjonene fritt til å gjennomføre utredningsarbeider på eget initiativ, samtidig som politiske organer også kan pålegge dem å utrede bestemte spørsmål (Jacobsen, 2020, s. 161). For det andre kan administrasjonene legge føringer for

den politiske saksbehandlingen ved å fremme forslag til vedtak som del av den enkelte saksutredning (Ibid.). For det tredje er antallet heltidspolitikere forholdsvis lavt sammenlignet med antallet administrative årsverk, hvilket begrenser politikernes mulighet til oversikt over arbeidet i administrasjonene (Carelli & Pierre, 2022). For det fjerde kan administrasjonene organiseres som hierarkier hvor medarbeidere med spesialiserte arbeidsoppgaver («eksperter») tildeles ansvaret for den enkelte saksutredning, mens politikerne har et overordnet ansvar for hele fylkeskommunens virksomhet. Politikerne vil dermed mangle både tid og ressurser til å ha full oversikt over samtlige sakskomplekser (Jacobsen, 2020; Simon, 1957). For det femte kan begrenset politisk kapasitet føre til at enkelte beslutninger delegeres til administrasjonene, og for det sjette kan administrasjonene uansett påvirke politikerkutøvelsen gjennom ansvaret for iverksettelse av det enkelte vedtak (Buck & Willumsen, 2012, s. 112; Jacobsen, 2020, s. 160-163; Aarsæther, Buck & Willumsen, 2015). Samtidig har litteraturen vist at forholdet mellom det politiske og det administrative nivået i hovedsak er harmonisk. Som hovedregel tar administrasjonene politiske signaler på alvor, og må gjennomføre politiske vedtak også dersom disse går på tvers av administrasjonenes ønsker (Baldersheim & Rose, 2010; Jacobsen, 2007, 2020).

Dess større administrativ kapasitet fylkesadministrasjonene innehar, dess enklere kan de utfordre styringen fra sentraladministrative instanser og utvikle koblinger til andre aktører. Organisasjonenes størrelse er en indikator på kapasiteten til politikkutvikling og -iverksetting. Det er betydelig variasjon i antall ansatte i fylkeskommunene. Mens Viken fylkeskommune har over 13000 ansatte, arbeider litt over 3000 ansatte i Møre og Romsdal fylkeskommune⁶. Den gjennomsnittlige fylkeskommunen har om lag 5500 ansatte. Det er vanskelig å måle eksakt hvor mange av disse som er *administrativt* ansatte, ettersom dette defineres ulikt mellom de forskjellige fylkeskommunene. Oppgaver som i én fylkeskommune sorteres til fylkesadministrasjonen, kan i andre fylkeskommuner sortere til underliggende enheter eller interkommunale selskap. I forbindelse med datainnsamlingen til de to første artiklene ble det imidlertid utarbeidet en respondentliste over ansatte i fylkesadministrasjonene med administrativt ansvar for utarbeidelse av politiske saksframlegg. Effekten av administrativ kapasitet analyseres i avhandlingen (Artikkel 2 og 3).

⁶ Per 2022. I artiklene benyttes tall fra 2020 (Artikkel 2) og 2021 (Artikkel 3).

1.4.2 Avledet statsmakt og regional autonomi

Forholdet mellom nasjonalt og regionalt nivå har betydning for graden av regional autonomi, som påvirker sannsynligheten for administrativ integrasjon (Trondal, 2021). I forlengelsen av diskusjonen i avsnittet over vedrørende fylkesadministrasjonenes grad av uavhengighet fra politisk nivå, må dermed også fylkeskommunenes grad av uavhengighet fra sentralforvaltningen drøftes. Dette avsnittet danner bakteppe for diskusjonen i artiklene om det relative forholdet mellom fylkesadministrasjonenes koblinger til EU/EØS og sentralforvaltningen.

Norge er en enhetsstat, og det er dermed nasjonale myndigheter som beslutter hvordan sub-nasjonale enheter skal organiseres, hvilke oppgaver de skal tildeles og hvordan finansieringen skal utformes. I så måte er all sub-nasjonal styring en form for «avledet statsmakt» (Jacobsen, 2020, s. 12). Kommuner og fylkeskommuner plikter å gjennomføre de oppgaver staten pålegger dem. Staten styrer de underliggende styringsnivåene både gjennom lover, forskrifter og økonomiske rammer, tilsyn og kontroller, og pedagogiske virkemidler som veiledere, konsultasjoner og dialog (Jacobsen, 2020, s. 186-188 og 206-207; Røiseland & Vabo, 2016). Finansielt har fylkeskommunene noe mindre anledning enn kommunene til å påvirke eget inntektsnivå (Jacobsen, 2020, s. 69-74).

Samtidig har det sub-nasjonale selvstyret i Norge sterk historisk forankring, og ble altså lovmessig forankret i formannskapslovene av 1837. Både kommuner og fylkeskommuner er selvstendige rettssubjekter, og kan ta på seg oppgaver som kommer i tillegg til oppgavene staten har pålagt dem, så lenge disse ikke kommer i konflikt med oppgaver staten utfører selv. Innenfor de økonomiske rammene som legges av staten, har kommuner og fylkeskommuner frihet til å prioritere mellom ulike formål. Ettersom de øverste organene i kommunene og fylkeskommunene er folkevalgte, har kommuner og fylkeskommuner dermed både «en legal, en demokratisk og en økonomisk frihet fra staten» (Jacobsen, 2020, s. 188). På denne måten befinner norske kommuner og fylkeskommuner seg i skjæringspunktet mellom å være autonome enheter og å utgjøre deler av det nasjonale styringssystemet (Jacobsen, 2020, s. 12).

I et komparativt perspektiv har norske regioner tradisjonelt vært kapable til å utøve vesentlig innflytelse på nasjonal politikk (Baldersheim & Fimreite, 2005; Lipset & Rokkan 1967). F.eks. har fylkeskommunene, sammen med kommunene, tradisjonelt hatt viktige ansvarsområder i det som har blitt karakterisert som «one of Europe's most decentralised welfare regimes» (Baldersheim & Fimreite, 2005, s. 764). I senere tid har imidlertid fylkeskommunene kommet under press. Overføringen av sykehusene til staten i 2002 medførte at fylkeskommunene mistet sin viktigste tjenesteproduksjon målt i driftsutgifter. Baldersheim (2004, s. 301) gikk så langt som til å beskrive fylkeskommunen som en «vakker svane» som har utviklet seg til en «stygg andunge» som lider av «omsorgssvikt». Forvaltningsreformen i 2010 og regionreformen i 2020 har imidlertid bidratt til å tilføre fylkeskommunene flere oppgaver på samferdselsområdet, i tillegg til enkelte utviklingsoppgaver. Fylkeskommunenes andel av offentlige utgifter er dermed redusert, mens samfunnsutviklerrollen er noe styrket (Baldersheim, 2000, 2004, s. 285-291; Baldersheim & Fimreite, 2005; Jacobsen, 2020, s. 100-101; Meld. St. 22 (2015–2016); Tranvik & Selle, 2005).

At det regionale nivået har kommet under press i Norge, står i kontrast til utviklingen i andre vesteuropeiske land. Baldersheim (2004) peker på forhold knyttet til økonomi og identitet som forklaringer på dette paradokset: Mens svak økonomisk utvikling har medført desentralisering i flere vesteuropeiske land, har den norske statens sterke finansielle stilling tvert imot tillatt overtagelse av oppgaver fra regionene (Baldersheim, 2004, s. 302-303). Og mens sterke regionale identiteter har bidratt til krav om regionalisering i land som Belgia, Spania og Storbritannia, er nordmenns identitet tvert imot sterkere knyttet til de større landsdelene enn til de mindre fylkene (Baldersheim, 2004, s. 296). Samtidig har offentlig forvaltning i de nordiske landene «sterkere administrativ autonomi» sammenlignet med middelhavslandene (Lægneid & Rykkja, 2016, s. 47).

Baldersheim (2018a, 2018b) drøfter fylkeskommunenes autonomi i et europeisk perspektiv. I henhold til den regionale autoritetsindeksen (The Regional Authority Index) rangeres norske regioner (fylkeskommuner) som nummer 9 blant 36 europeiske land med hensyn til *egenstyre*, altså regionenes makt innenfor sine respektive territorier. Det øverste sub-nasjonale nivået i føderalstater, altså delstatene, regnes også som regioner i indeksen. Dersom man ser bort fra føderalstatene som er inkludert i indeksen, rangeres norske regioner bare bak regionene

i enhetsstatene Italia, Spania og Frankrike, i tillegg til å være på nivå med svenske regioner. Videre hører norske fylkeskommuner til en gruppe på 22 av 36 land som ikke vurderes å ha *interaktivt styre*, altså regional innflytelse over det nasjonale nivået. Ifølge Baldersheim kan norske regioner regnes som «middels sterke» blant europeiske regioner både før og etter regionreformen (Baldersheim, 2018a, 2018b; Hooghe et al., 2010).

Strukturelt var fylkestingene tidligere sammensatt av ordførerne i kommunene. Ordningen var bare obligatorisk for landkommunene. Statens representanter i fylkene – først kjent som amtmennene, senere fylkesmennene og i dag statsforvalterne – var både formenn i fylkesutvalgene og leder for administrasjonene. Fra 1964 ble alle bykommunene innlemmet, og samtidig overtok fylkesordførerne ledelsen av fylkesutvalgene. Fra 1975 er det avholdt direkte valg til fylkestinget, og året etter ble fylkeskommunene selvstendige forvaltningsenheter ved at det ble opprettet fylkesadministrasjoner med egne administrasjonssjefer (fylkesrådmenn/fylkeskommunedirektører) adskilt fra de daværende fylkesmennene (Flo, 2014, s. 415-515; Jacobsen, 2020, s. 168-169; Tranvik & Selle, 2005, s. 869). Statsforvalterne har fortsatt viktige roller som bindeledd mellom nasjonale myndigheter og sub-nasjonale styringsnivåer. Statsforvalterne har ansvar for å sikre at lovgivning, forskrifter og politiske styringssignaler følges opp av de sub-nasjonale styringsnivåene, kontrollerer deres virksomhet, er faglig veileder og regional samordningsmyndighet. Gjennom rollen som en slags «primærkontakt» for fylkeskommunene kan statsforvalterne utøve innflytelse på fylkeskommunal beslutningsadferd. Med bakgrunn i samarbeidsrelasjonene mellom statsforvalterne og fylkeskommunene, har det vært en statlig målsetting at inndelingen av statsforvalterembetene skal samsvare med fylkeskommunenes inndeling (Flo, 2014; Hansen et al., 2009, s. 63-64; Meld. St. 22 (2015–2016); Statsforvalteren, 2023). Statsforvalteren inkluderes i analysene i den første og tredje artikkelen.

1.4.3 EU/EØS og flernivåstyring

Gjennom EØS-avtalen og andre avtaler er Norge tett tilknyttet EU. Dermed må norsk lovgivning tilpasses bindende EU/EØS-beslutninger som ofte får konsekvenser også for sub-nasjonale styringsnivåer. Avhandlingen viser hvordan norske fylkesadministrasjoner berøres av EU/EØS-politikk på en rekke områder, f.eks. med hensyn til offentlige anskaffelser, offentlig støtte («statsstøtte») og

utviklingsprosjekter (Egeberg & Trondal, 2011; Hettne & Nyberg, 2018; Jacobsen, 2020, s. 247-253; NOU 2012: 2).

Dette innebærer at den statlige styringen av fylkeskommunene kan kompliseres på to ulike måter. For det første er ikke lenger staten den eneste aktøren med myndighet til å beslutte hvilke bestemmelser fylkeskommunene må forholde seg til. EU kan stille betingelser til samarbeid mellom styringsnivåene i tilknytning til regionale prosjekter, og fylkeskommunene kan involveres i regionalt samarbeid på tvers av landegrensene. For det andre kan fylkeskommunene omgå statlige myndigheter og i stedet forholde seg direkte til EU. At alle fylkeskommunene har representasjon i Brussel, kan bidra til å illustrere dette (Panara, 2022). Slik kan fylkeskommunene i prinsippet forsøke å påvirke beslutninger i EU og potensielt bidra til beslutninger som går på tvers av statens ønsker (Abels & Battke, 2019; Lidström, 2020). Antallet ansatte ved de ulike Brusselkontorene er imidlertid lavt, og de empiriske eksemplene på lobbyvirksomhet er beskjedne (Jacobsen, 2020, s. 248; Panara, 2022). Baldersheim og Fimreite (2005) påpeker likevel at europeisering kan bidra til å styrke regionale identiteter.

De teoretiske implikasjonene av de ovennevnte forholdene drøftes i avsnitt 2.

2 Teoretisk rammeverk

Målsettingen med dette avsnittet er å skape en samlet inngang til de teoretiske tilnærmingene som benyttes i artiklene. De frittstående artiklene redegjør for anvendelsen av det teoretiske rammeverket, og utleder de anvendte variablene. De tre artiklene i avhandlingen baseres i hovedsak på teoretiske tilnærminger knyttet til flernivåstyring (MLG), flernivåadministrasjon (MLA) og klassisk organisasjonsteori. Den første artikkelen bygger på MLG- og MLA-litteratur, mens den andre artikkelen baseres på MLA-tilnærmingen som igjen drar veksler på organisasjonsteori. Den tredje artikkelen trekker veksler både på MLA-tilnærmingen og den bredere europeiseringslitteraturen.

2.1 Europeiseringslitteraturen

Grindheim og Trondal (2007, s. 11-12) begrunner behovet for å undersøke europeiseringen av sub-nasjonale styringsnivåer med (i) mangel på eksisterende empirisk litteratur, (ii) mangelfull teoribygging i europeiseringslitteraturen med hensyn til å inkludere flere styringsnivåer enn det overnasjonale og det nasjonale, og (iii) at undersøkelser av europeisering av sub-nasjonale styringsnivåer representerer en kritisk test for europeiseringens omfang ettersom man kan forvente svakere funn på sub-nasjonale styringsnivåer sammenlignet med sentralforvaltningen. En målsetting med avhandlingen er å bidra til å fylle disse gapene, og som nevnt bidrar særlig den tredje artikkelen til europeiseringslitteraturen.

Lindberg og Scheingold (1971, s. 59) forstod politisk integrasjon som endrede beslutningsprosesser hvor ulike stater etablerer felles institusjonelle mekanismer hvor man i fellesskap tar stilling til beslutninger som statene tidligere tok hver for seg, mens Haas (1958, s. 16) forklarte politisk integrasjon som politiske aktørers endrede «loyalties, expectations and political activities toward a new centre, whose institutions possess or demand jurisdiction over the pre-existing national states». Mens den klassiske litteraturen innen både nyfunksjonalistiske (Haas 1958, 1961, 1964) og mellomstatlige tilnærminger (Hoffmann, 1966; Moravcsik, 1993, 1994) forsøker å forklare fremveksten av felleseuropeiske institusjoner, politikk og prosesser, og dermed politisk integrasjon som fenomen, undersøker europeiseringslitteraturen i hovedsak konsekvensene av europeisk integrasjon på nasjonalt nivå (Featherstone & Radaelli, 2003; Ladrech, 1994). Riktignok omfavner europeiseringslitteraturen endringer i både «politics, policy and polity» – men den

tidlige litteraturen analyserte i vesentlig utstrekning iverksetting av EU-politikk på nasjonalt nivå (Börzel, 1999; Graziano & Vink, 2007, 2013, s. 33; Olsen, 1996).

I bred forstand omfatter europeiseringslitteraturen samhandlingen mellom EU, medlemslandene og «tredjeland» med tette forbindelser til EU gjennom blant annet EØS og European Neighbourhood Policy (ENP). Man kan skille mellom «bottom-up»-europeisering og «top-down»-europeisering, som henholdsvis undersøker hvordan «politics, policy and polity» på EU-nivået påvirkes av nasjonale forhold, og hvordan EU-nivået påvirker tilsvarende forhold i medlemslandene og øvrige stater (Börzel & Panke, 2013, s. 116-124). Flere definisjoner av europeiseringsbegrepet har blitt lansert (Exadaktylos & Radaelli, 2009; Graziano & Vink, 2007; Hix & Goetz, 2000; Ladrech, 1994; Olsen, 2002; Radaelli, 2003). Radaelli (2018, s. 55-57) omtaler europeiseringslitteraturen som motivert av å undersøke konsekvensene av europeisk integrasjon på nasjonalt nivå. Bulmer forstår europeiseringsbegrepet som et fenomen heller enn en teoretisk tilnærming (Bulmer, 2007; Graziano & Vink, 2013, s. 39). Johan P. Olsen skilte mellom fem ulike forståelser av begrepet, deriblant europeisering som «central penetration of national systems of governance» (2002, s. 923-924). Forståelsen av europeiseringsbegrepet i denne avhandlingen er i samsvar med sistnevnte definisjon, som således omhandler «top-down»-europeisering. Olsen bemerket behovet for balanse mellom de ulike styringsnivåene i flernivåsystemer, og i forlengelsen av dette behovet for å tilpasse nasjonale og sub-nasjonale styringssystemer til det europeiske nivået. I henhold til Graziano og Vink (2013, s. 39) er det teoretiske bidraget fra europeiseringslitteraturen hovedsakelig knyttet til «the need to generalize on the mechanisms through which European political discourses, strategies, institutions and policies have affected domestic political systems, i.e. have led to political change». Europeiseringslitteraturen drar blant annet veksler på nyinstitusjonalismen, herunder både historisk institusjonalisme, «rasjonelle valg»-institusjonalisme og sosiologisk institusjonalisme (for oversikt, se Hall & Taylor, 1996; Meyer & Rowan, 1977; Scott, 2014).

Interessen for iverksettingsarbeidet i medlemslandene kan sees i sammenheng med antagelsen om at graden av realisering av EU-institusjonenes vedtak på nasjonalt og sub-nasjonalt nivå kan indikere den betydning vedtakene tillegges i medlemslandene og dermed også omfanget av og tempoet i integrasjonsprosessene. Slik har europeiseringslitteraturen også bidratt til å binde sammen litteraturen om

europaisk integrasjon med litteraturen om nasjonale politiske systemer og deres kontinuitet eller endring (Hix & Goetz, 2000).

En vesentlig del av europeiseringslitteraturen har dermed bidratt til å forklare hvordan medlemslandene tilpasser seg EU-politikk, og ved å gi oppmerksomhet til forholdet mellom EU og medlemslandene leder litteraturen frem til flernivå-litteraturen (se neste avsnitt). Maastricht-traktaten medførte en utvidelse av det politiske og økonomiske samarbeidet som medførte økt grad av tilpasning for medlemslandene. Å undersøke nasjonale og sub-nasjonale aktørers iverksettingsarbeid, bidrar til å belyse hvilke muligheter og begrensninger EU medfører for de ulike nivåene og handlingsrommet nasjonale og sub-nasjonale aktører i realiteten har (Graziano & Vink, 2013, s. 34-36 og 116-124).

2.2 Flernivåstyring

Dette avsnittet innledes med en kort redegjørelse for bakgrunnen til «Governance»-begrepet (2.2.1), før begrepet knyttes til «Multi-level Governance» (flernivåstyring) i det resterende av avsnittet (2.2.2).

2.2.1 «Governance»

«Governance»-litteraturen baseres på antagelser om at offentlige beslutningsprosesser har økt i kompleksitet og involverer flere aktører som ikke står i hierarkiske posisjoner overfor hverandre, og som under ulike betingelser kan utøve ulik grad av gjensidig innflytelse på beslutningsadferd. Litteraturen konsentrerer seg dermed om beslutningsadferd som influeres av samhandlende nettverk. En underliggende antagelse er at antallet sammensatte og grenseoverskridende problemer øker, og at dette medfører økt behov for ulike former for samhandlende prosesser mellom flere beslutningsaktører. Bakgrunnen knyttes gjerne til overføring av beslutningsmyndighet fra tradisjonelle offentlige hierarkiske institusjoner til overnasjonale eller internasjonale institusjoner, oppsplitting av offentlige institusjoner, konkurranseutsetting og privatisering, og formodningen om at summen av disse endringene medfører at aktører i mindre grad kan styre gjennom tradisjonelle offentlige hierarkier (Jacobsen, 2020, s. 173). I forlengelsen av dette etableres nettverk som styres gjennom «governance»-prosesser. Litteraturen kan trekkes tilbake til 1970-tallet (Cleveland, 1972), men «governance»-litteraturen

har særlig vært toneangivende på 2000-tallet (se f.eks. Frederickson, 2009; Klijn, 2008; Kooiman, 2003; Koppenjan & Klijn, 2004; Pierre & Peters, 2000; Rhodes, 1996, 1997, 2007).

Den klassiske litteraturen viste til at effektive organisasjoner vil være «interlaced webs of tention» med uklare ansvarsforhold og flere beslutningssentre (Cleveland, 1972, s. 13). «Governance»-prosesser øker dermed kompleksiteten i beslutningsprosessene ettersom disse krever «multilateral brokerage both inside and outside the organization which thinks it has the responsibility for making, or at least announcing, the decision», og måten de involverte organisasjonene styres på «is likely to be more collegial, consensual, and consultative» (Cleveland, 1972, s. 13). Cleveland predikerte altså en endring bort fra hierarkiske byråkratier med klare ansvarsforhold, til mer sammenvevede former for styring med mindre tydelige grenser mellom de ulike administrative enhetene som deltar i prosessene.

«Governance»-litteraturen har møtt omfattende debatt og kritikk, også om begrepet i seg selv, som bl.a. har blitt kritisert for å være et såkalt «magisk» begrep som favner bredt og oppleves attraktivt, men mangler en entydig definisjon (Pollitt & Hupe, 2011). En rekke ulike definisjoner har imidlertid blitt foreslått. Rhodes (1996, s. 652, 1997, s. 15) definerer «governance» som «self-organizing, inter-organizational networks characterized by interdependence, resource-exchange, rules of the game, and significant autonomy from the state». Rhodes beskriver dermed en gjensidig avhengighet mellom politisk-administrative enheter som utløser en form for samhandling i nettverk hvor beslutningsprosessene etableres gjennom forhandlinger (Rhodes, 1996, 1997). Kooiman (2003) definerer «governance» som en forholdsvis stabil form for styring, og hevder «governance»-begrepet henviser til former for styring som krysser territorielle, sektorielle eller hierarkiske grenser, med flere aktører som deltar i dynamiske prosesser hvor strukturer skapes eller endres (2003). Klijn (2008, s. 510-511) definerer derimot begrepet som prosesser «that takes place within governance networks», og skiller mellom tre ulike kategorier av slike nettverk. Av disse er kategorien «governing networks» fremtredende i litteraturen om europeisk integrasjon. Disse nettverkene dannes gjerne for å løse de nevnte grenseoverskridende problemene, og litteraturen konsentrerer seg om relasjoner mellom offentlige aktører, og offentlig beslutningsadferd når flere aktører er involvert (Klijn, 2008). Eksempelvis undersøker litteraturen om europeiske administrative nettverk (European Administrative Networks) (EAN)

transnasjonale nettverk bestående av nasjonale aktører (f.eks. direktorater) som samhandler om iverksetting av EU/EØS-politikk i prosesser som sees i sammenheng med Kommisjonens behov for iverksettingskapasitet i medlemslandene (Eckert, 2022; Martinsen, et al., 2022; Schrama et al., 2020).

Kjær (2011) kritiserer imidlertid Klijs definisjon for å være for smal, og hevder prosessene som undersøkes kan eksistere innenfor rammene av både vertikale og horisontale former for sammenvevinger. Ifølge Kjær (2011, s. 106) er begrepets fortrinn knyttet til utforskningen av «changing boundaries between state and society», i tillegg til å bringe oppmerksomhet til arbeidet med iverksetting av politiske beslutninger.

«Governance»-tilnærmingen har i hovedsak konsentrert seg om nasjonale forhold og horisontale nettverk. Imidlertid kan «governance»-litteratur som undersøker vertikal integrasjon på en fleksibel måte fange opp sammenvevingen av overnasjonale og nasjonale prosesser.

2.2.2 «Multi-level Governance»

I MLG-litteraturen knyttes «governance»-begrepet til prosesser flere ulike (vertikale) styringsnivåer er deltagende i (Hooghe & Marks, 2001; Piattoni, 2010a, 2010b, 2018). De ulike «nivåene» kan forstås som «separate and relatively independent sets of institutions, rules, procedures and personnel» (Trondal & Bauer, 2017, s. 76). Nivåene vil som hovedregel også ha ansvar for geografiske områder av ulik størrelse, vanligvis slik at det øverste nivået har ansvaret for større geografiske områder sammenlignet med hver enkelt enhet på lavere nivåer⁷. Med andre ord kobles ulike styringsnivåer sammen til tross for den både legale og faktiske autonomi disse i utgangspunktet har overfor hverandre, og skaper dermed en «paradoxical mix of institutional independence and institutional interconnectedness across levels of government» (Ibid.). Etersom beslutningsmyndigheten deles mellom ulike nivåer, blir grensene mellom nivåene mindre tydelige. Å undersøke beslutningsadferd i flernivåstyrte systemer har dermed betydning for å forstå hvordan beslutninger i realiteten blir til, hvilke aktører som i praksis påvirker prosessene, og hvordan beslutningene iverksettes (Egeberg, 2006; Hooghe &

⁷ Sub-nasjonale enheter kan riktignok også etableres med utgangspunkt i andre prinsipper enn det territorielle, som i Belgia (Heidar, 2013a, s. 181-199).

Marks, 2001; Piattoni, 2010a, 2010b, 2018). Empirisk tar MLG-litteraturen gjerne utgangspunkt i styringsrelasjonene mellom det europeiske, nasjonale og regionale nivået.

Marks (1993, s. 392) definerte MLG som «a system of continuous negotiations among nested governments at several territorial tiers». En primær antagelse i MLG-litteraturen er at stater har mistet monopolet på styring av politikkutvikling på områder som berører statenes egne interesser. Dette behøver ikke stå i motsetning til at statene fortsatt er viktige aktører – gjerne også de viktigste – i arbeidet med å påvirke politikkutviklingen både på europeisk nivå og innen det som vedrører statenes «aggregation of domestic interests» (Hooghe & Marks, 2001, s. 3; Marks et al., 1996, s. 346). Samtidig åpnes det for en tilnærming hvor det forutsettes at flere aktører fra ulike styringsnivåer – overnasjonale, nasjonale og sub-nasjonale – kan dele beslutningskompetanse og dermed simultant påvirke politikkutviklingen i fellesskap (Hooghe & Marks, 2001, s. 2-3). Sub-nasjonale enheter får dermed ansvar for iverksetting av både overnasjonal og nasjonal lovgivning. For å sikre kontroll med iverksettingsarbeidet kan overnasjonale aktører omgå («by-passe») det nasjonale nivået og utvikle direkte kontakt med sub-nasjonale aktører (Abels & Battke, 2019; Hassel 2010; Trondal, 2021).

MLG innebærer dermed ikke at de ulike aktørene som involveres i flernivåstyrte prosesser har lik innflytelse på utfallet av prosessene. Innen EU-litteraturen innebærer imidlertid MLG at EU-institusjoner utøver en «independent influence in policy-making that cannot be derived from their role as agents of state executives», slik at politikkutviklingen i EU ikke kan forklares uten å inkludere EU-institusjonene i analysen som uavhengige aktører med en ikke uvesentlig evne til å utfordre statenes tradisjonelle monopolistiske rolle i beslutningsprosessene (Marks et al., 1996, s. 346). MLG innebærer dermed en kritikk mot den tradisjonelle dikotomien mellom nasjonal og internasjonal politikk (Bache & Flinders, 2004, s. 1; Marks et al. 1996, s. 346-347; Marks & McAdam, 1996).

MLG-begrepet er omstridt både med bakgrunn i konseptets uklarhet og med bakgrunn i at begrepet refererer til prosesser, og dermed ikke kan predikere «sluttresultater» som kan verifiseres empirisk. Dette gjør rammeverket mindre teoretisk utviklet og mer modellignende (Piattoni, 2018). I henhold til Piattonis bidrag er MLG både et språklig bilde, et rammeverk for forståelse og en teori under

kontinuerlig utvikling (2018, s. 61). Økende gjensidig avhengighet mellom stater og svekkelse av statenes tradisjonelle styringsprosesser har gitt begrepet økende nytteverdi (Piattoni, 2010a). Piattoni (2018, s. 61) forstår MLG som en «simultaneous activation of several levels of government and various expressions of civil society in the making of policies that have an impact on all these levels». Piattoni (2010a, s. 17-31) omtaler MLG som et «tredimensjonalt konsept» som utfordrer analytiske grenseoppdragninger mellom (i) sentrum og periferi, (ii) stat og sivilsamfunn, og (iii) det nasjonale og det internasjonale. Etter denne begrepsforståelsen kan MLG som analytisk konsept knyttes både til politisk mobilisering, politikktutvikling og statlig omstrukturering, og selv om dynamikken i prosessene som undersøkes har sin opprinnelse i én av disse dimensjonene vil den likevel resultere i påvirkning av alle (Piattoni, 2018). Flernivåstyrte prosesser leder dermed til endring i både «politics, policy and polity» – politikkenes form, innhold og strukturer. Slik vil MLG også få konsekvenser for den demokratiske styringen av de ulike prosessene (Piattoni, 2018, s. 65-66).

Som nevnt behandler MLG-litteraturen i stor grad sub-nasjonale enheter som «black boxes», og analyserer dermed i liten grad effekten av organisatorisk spesialisering på mønstrene som observeres (Trondal, 2021, s. 66). En viktig målsetting med avhandlingen er nettopp å undersøke effekten av sub-nasjonale enheters organisatoriske spesialisering på koblingene til EU/EØS (og andre aktører). Dermed kobles avhandlingens teoretiske tilnærming til MLA-rammeverket (2.3).

2.3 Flernivåadministrasjon

Kjernen i MLA-tilnærmingen redegjøres for i de frittstående artiklene (Artikkel 1 og 3). Her drøftes også sentrale konsepter som benyttes i tilnærmingen, og hvordan sub-nasjonale enheter passer inn i det konseptuelle rammeverket. MLA-litteraturen drar veksler på klassisk organisasjonsteori, hvilket fremkommer i den andre artikkelen. Dette avsnittet begrenser seg til noen korte merknader med målsetting om å forberede analysene som følger i artiklene.

2.3.1 «Multi-level Administration»

Offentlige administrasjoner («byråkratier») kan utøve signifikant innflytelse på offentlig politikk. MLA-litteraturen belyser flernivåadministrative prosesser som

oppstår gjennom vertikal integrasjon av administrative systemer på ulike nivåer (f.eks. Bauer & Trondal, 2015; Egeberg 2006, 2010; Egeberg & Trondal, 2009; Trondal, 2011, 2021). Forståelsen av konseptet «nivå» samsvarer med forståelsen av det tilsvarende konseptet i MLG-litteraturen (se 2.2.2). Trondal (2021, s. 57-58) begrunner betydningen av å teoretisere prosesser knyttet til vertikal integrasjon av administrative systemer med tre forhold. For det første avhenger politisk-administrative instansers handlingskapasitet av deres administrative apparater. For det andre trengs litteratur som teoretiserer den administrative delen av offentlige strukturer, ettersom dette i vesentlig grad har blitt utelatt fra flere andre teoretiske perspektiver, som den liberale mellomstatlige tilnærmingen (Moravcsik, 1998). For det tredje har offentlig administrasjon vesentlig betydning for «good governance».

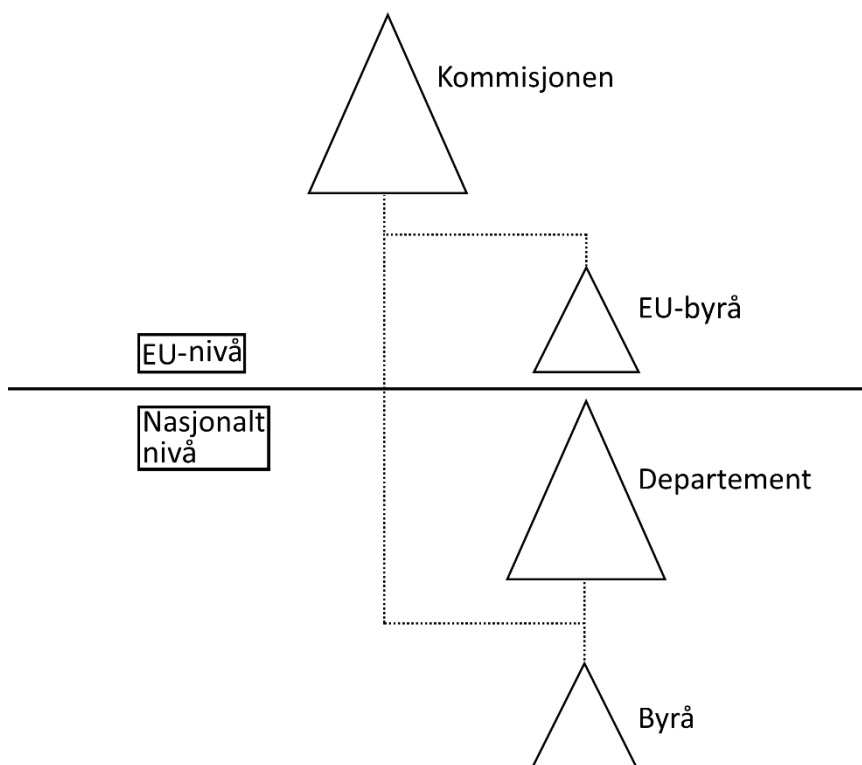
Mens MLG-litteraturen undersøker politiske arenaer med vekt på blant annet sub-nasjonale aktører, konsentrerer dermed MLA-litteraturen seg om «administrative institutions (Public sector organizations, and their sub-units)» (Trondal & Bauer, 2017, s. 81). MLA-tilnærmingen forutsetter altså organisatorisk differensiering ved «horizontally and vertically specialized sub-units» (Ibid.). MLA-litteraturen kobles dermed til organisasjonsteori, ettersom administrative enheters interne organisering forventes å påvirke enhetenes handlemønster (Trondal, 2021, s. 64). Slik teoretiserer MLA «the role of administrative structures in multilevel governing processes» (Trondal, 2021, s. 69).

Det kan skilles mellom to ulike MLA-tilnærminger, der den første (MLA I) fokuserte på prosessenes utfall ved å undersøke «the convergence of administrative systems and the convergences of public policies across EU member-states», mens den andre (MLA II) fokuserer på administrative mønstre og prosessene i seg selv ved å undersøke «institutional constellations and configurations spanning levels of governance» (Olsen, 2003; Trondal, 2021, s. 61). Denne avhandlingen plasserer seg innenfor den andre tilnærmingen.

EU fungerer som «a living research laboratory» for å forstå MLA-prosesser (Trondal, 2021, s. 62). Bakgrunnen for dette er knyttet til Kommisjonens evne til å opptre uavhengig av Rådet og medlemslandene (se avsnitt 1.1) (Egeberg, 2010, s. 1; Egeberg & Trondal, 2009; Trondal, 2021).

MLA-litteraturen har funnet flernivåadministrative koblinger som under gitte betingelser kan være omfattende, særlig mellom EU-byråer og nasjonale direktorater (Egeberg & Trondal, 2013, s. 27). F.eks. viser en case-studie hvordan Eurostat og SSB inngår i komplekse institusjonelle samspill på statistikkområdet (Teigen & Trondal, 2015). Indikatorer på at et direktorat har sterke koblinger til et EU-byrå kan være knyttet til høy grad av formell og uformell kontakt mellom institusjonene, at direktoratenes ansatte opplever krysspress fra nasjonale og overnasjonale aktører, aktiv «lobbyvirksomhet» for å påvirke beslutninger, eller at institusjonenes arbeidsrytme påvirkes f.eks. gjennom krav til rapportering, samordning av rutiner eller lignende. Mens direktorater tradisjonelt har opptrådt med én «hatt» som deler av en nasjonal sentralforvaltning, kan direktorater med koblinger til EU-byråene opptre med flere «hatter», og slik opptre som deler av både en nasjonal administrasjon og en felles unionsadministrasjon. I tillegg kan direktoratene opptre med en tredje «hatt» som deler av transnasjonale horisontale nettverk med søsterdirektorater (Egeberg, 2006, 2010; Egeberg & Trondal 2009, 2011; Kaiser & Starie, 2005; Majone, 1996; Trondal, 2010, 2021).

Figur 2.3.1 viser Egebergs illustrasjon (2006, s. 9) av en flernivåadministrasjon med et «tohattet» nasjonalt byrå:



Figur 2.3.1. «Tohattet» nasjonalt byrå (Egeberg, 2006, s. 9).

Bildet knyttet til antallet «hatter» er forbundet med konseptet «sammenvevet styring», som innebærer at flere eksterne aktører simultant utøver innflytelse på arbeidet, og som dermed står i motsetning til mellomstatlige tilnærminger (Moravcsik, 1998). Dette utforskes videre i den første artikkelen.

MLA-litteraturen viser imidlertid også at EU/EØS-institusjonene fortsatt utgjør en sekundærstruktur for sentralforvaltningen (Christensen et al., 2018; Egeberg & Trondal, 2009). I tråd med dette legges det i avhandlingen til grunn en forventning om at sentralforvaltningen representerer en primærstruktur for fylkesadministrasjonene. Sammenlignet med koblingene mellom EU/EØS og nasjonale forvaltningsenheter, forventes gjennomgående svakere koblinger mellom EU/EØS og de sub-nasjonale enhetene som analyseres i avhandlingen.

De frittstående artiklene anvender MLA-rammeverket og går dermed nærmere inn på dette.

2.3.2 «Multi-level Administration» og organisasjonsteori

Som nevnt i 2.3.1 kobles MLA-litteraturen til organisasjonsteori for å forklare variasjonen i mønstrene som observeres (Bauer & Trondal, 2015; Christensen & Lægneid, 2006; Egeberg, 2003, 2004, 2006; Trondal, 2011, 2021).

Tidligere MLA-litteratur har vist at interorganisatorisk vertikal spesialisering med organisering av nasjonale direktorater på en armlengdes avstand fra eierdepartementene bidrar til at direktoratene har mindre kontakt med det nasjonale politiske nivået, og enklere utvikler administrative koblinger til EU-byråer (Egeberg, 2006; Egeberg & Trondal, 2009; Trondal, 2011). Et viktig spørsmål i avhandlingen er hvorvidt og eventuelt hvordan også sub-nasjonale offentlige administrasjoner passer inn i MLA-rammeverket. Det kan hevdes at det er den interorganisatoriske vertikale spesialiseringen, som innebærer at direktorater befinner seg på en armlengdes avstand fra eierdepartementene, som åpner for flernivåadministrative prosesser ved at Kommisjonen «adopterer» nasjonale direktorater (Christensen & Egeberg, 1997; Egeberg, 2006). I artiklene understrekes viktige forskjeller mellom direktorater og fylkesadministrasjoner. Direktoratene har f.eks. ansvar for forholdsvis snevre politikkområder og er strukturelt frikoblet fra politisk ledelse i departementene, mens fylkesadministrasjonene representerer integrerte administrasjoner i politisk styrte organisasjoner på regionalt nivå. Samtidig har fylkeskommunene en viss administrativ fristilling fra sentralforvaltningen, og fylkesadministrasjonene har en viss administrativ fristilling fra politisk nivå. Videre iverksettes en stor del av EU/EØS-politikken av sub-nasjonale styringsnivåer (Huggins, 2018; Karayiğit, 2016, s. 6-7; Tatham & Bauer, 2014). Også sub-nasjonale styringsnivåer berøres av EU/EØS på flere områder (f.eks. Hettne & Nyberg, 2018), selv om EU/EØS-lovgivning i utgangspunktet vil være innlemmet i norsk lovgivning på det tidspunktet fylkesadministrasjonene møter den. Til sist har fylkeskommunene ansvar for deler av flere politikkområder hvor det overordnede ansvaret deles mellom overnasjonale, nasjonale og regionale nivåer, hvilket åpner for flernivåprosesser innen f.eks. næringsområdet og klima- og miljøområdet. I avhandlingen argumenteres det for at disse forholdene gjør flernivåadministrative koblinger mulige, og at EU/EØS kan ha signifikant innflytelse på fylkeskommunal beslutningsadferd (se avsnitt 1.4 i tillegg til de frittstående artiklene). I forlengelsen av dette argumenterer avhandlingen for at MLA-rammeverket er nyttig også for å teoretisere prosesser knyttet til sub-nasjonale styringsnivåers EU/EØS-berøring.

I tråd med tidligere MLA-litteratur benytter avhandlingen (Artikkel 2) en organisasjonsteoretisk tilnærming (Egeberg & Trondal, 2018) som bygger både på organisasjonsprinsippene utledet av Gulick (1937) og den organisasjonsteoretiske tilnærmingen fra «Carnegie-skolen» (Simon, 1957). Gulick (1937) viste hvordan oppgaver i en organisasjon kan fordeles etter fire grunnleggende horisontale prinsipper: Etter felles formål, felles prosesser, geografiske områder eller grupper av klientell. Organisasjonenes horisontale spesialisering viser dermed hvordan oppgaver fordeles mellom ulike enheter i organisasjonen. Strukturelle valg på dette området viser dermed hvordan ulike oppgaver er tenkt løst i fellesskap eller separat. Oppgaver som løses i samme horisontale enhet har høyere sannsynlighet for å bli koordinert enn oppgaver som løses i ulike horisontale enheter (Egeberg, 2004, s. 202-203; Gulick, 1937). Norske fylkeskommuner som sådanne er inndelt etter geografi, slik at hver fylkeskommune har ansvar for et gitt geografisk område. Innenfor hver enkelt fylkesadministrasjon er imidlertid oppgavene som hovedregel organisert etter formålsprinsippet.

Herbert A. Simons (1957) teori om beslutningsadferd kritiserte tidligere organisasjonsforskning for å legge til grunn en forventning fra økonomisk teori om fullkomment rasjonelle aktører. I tråd med Simons teori har de aktuelle aktørene i organisasjonene begrenset mulighet til å skaffe oversikt over all relevant *informasjon*, samt begrenset *tid* og *kognitiv mulighet* til å vurdere alt innhold i informasjonen og konsekvensene av denne (Simon, 1957; Trondal, 2021). Organisasjonsstrukturen bidrar til å filtrere informasjonen den enkelte del av organisasjonen, og dermed den enkelte tjenestemann, til enhver tid besitter. Den valgte organisasjonsstrukturen vil dermed bidra til å forenkle aktørenes valg ved å forme beslutningsprosesser som inkluderer nærliggende aktører, f.eks. ved å inkludere avdelinger med ansvarsområder som ligger tett opp til hverandre. Selv om Simon kritiserte Gulicks «økonomiske tilnærming» kan deres arbeider sees som utfyllende i den forstand at Gulicks fire grunnleggende horisontale prinsipper har blitt stående, mens Simon bidrog med mikroteori for å forklare hvorfor disse inndelingene påvirker menneskelige valg.

Egeberg (2003, 2004) viser hvordan en organisasjonsteoretisk tilnærming kan benyttes for å undersøke graden av integrasjon mellom ulike aktører i et organisatorisk system. Egeberg tar utgangspunkt i institusjonalismen som (med unntak av

«rational-choice»-institusjonalisme) hevder at «EU institutions are able to shape and reshape individual actors' preferences and sense of belonging» (2004, s. 1), men argumenterer for at institusjonalistiske tilnærminger må klargjøre hvilke organisatoriske komponenter institusjoner består av (Powell & DiMaggio, 1991). Egeberg utleder variabler innen organisasjonsstruktur, demografi, lokalisering og institusjonalisering. Senere forskning har vist hvordan variabler knyttet til særlig organisasjonsstruktur kan bidra til å forklare variasjon i fenomener som dem denne avhandlingen undersøker (Egeberg & Trondal, 2009).

Tidligere MLA-litteratur (f.eks. Trondal, 2011) har vist at sannsynligheten for tette koblinger mellom EU-byråer og nasjonale direktorater øker dersom EU-byråene og de nasjonale direktoratene har ansvar for tilsvarende saksområder (horisontal spesialisering), har overlappende saksområder (organisatorisk duplikasjon), eller dersom saksområdene er lite politisk omstridte (politisering). I tillegg har intraorganisatorisk vertikal spesialisering betydning for graden av kontakt den enkelte ansatte utvikler til ulike eksterne aktører (Ibid.). Den nevnte case-studien av Eurostat og SSB (2.3.1) tok nettopp utgangspunkt i et nasjonalt direktorat med «sterke historiske tradisjoner for avpolitisert virksomhet og institusjonell autonomi vis-a-vis overordnet politisk lederskap», og representerer dermed et case hvor sannsynligheten for flernivåadministrative prosesser er høy (Teigen & Trondal, 2015, s. 24). I avhandlingen (Artikkel 2) undersøkes hvorvidt variablene administrativ kapasitet, vertikal spesialisering og horisontal spesialisering kan bidra til å forklare variasjonen i mønstrene som avdekkes.

3 Metodologi

3.1 Filosofisk grunnlag

De ontologiske og epistemologiske posisjonene som danner grunnlag for forskerens «verdenssyn» fremgår sjelden eksplisitt av samfunnsvitenskapelige bidrag, selv om forskerens grunnleggende antagelser likevel kan være mulige å avdekke gjennom f.eks. benyttede forskningsspørsmål, forskningsdesign og metodiske tilnærminger. Ettersom avhandlingsformatet gir rom for refleksjon omkring grunnleggende filosofiske antagelser, innledes avsnittet med en kort refleksjon omkring avhandlingens plassering i det filosofiske landskapet.

I studier av offentlig politikk og administrasjon gjør et mangfold av teoretiske tilnærminger, forskningsdesign og forskningsmetoder seg gjeldende. Dette er også tilfelle med hensyn til grunnleggende og gjerne implisitte antagelser som danner det filosofiske fundamentet forskningen baserer seg på. Denne avhandlingen plasserer seg likevel i en tradisjon som i vesentlig utstrekning baseres på positivistiske tilnærminger.

Positivismen bygger i utgangspunktet på en rasjonalistisk ontologi og dermed antagelsen om eksistensen av en virkelighet uavhengig av hvorvidt omgivelsene er virkeligheten bevisst. Denne grunnleggende antagelsen medfører gjerne en grunnleggende optimisme omkring muligheten for å forstå virkeligheten gjennom vitenskapelige prosesser som i noen grad tilsvare dem i naturvitenskapene. Gjennom observasjon kan man foreta hypotesetesting som styrker, svekker eller utvikler teori med formål om å avdekke årsakssammenhenger mellom ulike sosiale fenomener. Dermed kan virkeligheten «be measured and explained through objective methods rather than being inferred subjectively» (Thapa & Haj-Bolouri, 2020, s. 6). Innenfor rammene av en positivistisk tilnærming kan empiriske og normative spørsmål studeres adskilt fra hverandre, ofte gjennom kvantitative forskningsdesign med deduktive fremgangsmåter. Positivismen forutsetter at idealet om den objektive og uavhengige forskeren er realiserbart i tilstrekkelig grad (Marsh & Furlong, 2002, s. 22-23; Ongaro, 2020; Thapa & Haj-Bolouri, 2020, s. 5-6).

Slik står positivismen i kontrast til interpretivistiske tilnærminger, som regner «virkeligheten» som avhengig av observatøren og dermed sosialt konstruert. Den

objektive virkeligheten finnes ikke, men skapes dermed gjennom forskerens fortolkning av fenomenet som undersøkes. Metodisk er denne forståelsen forbundet med skepsis til kvantitative undersøkelser, ettersom rik kontekst og interesse for forståelsen som fremkommer i møtet mellom mennesker er nødvendig i prosessen knyttet til fortolkning av fenomenene (Kuhn & Hacking, 2012; Marsh & Furlong, 2002, s. 26-27; Thapa & Haj-Bolouri, 2020, s. 5-6).

Såkalte kritiske realister har kritisert begge disse tilnærmingene, og lansert en middelveg som innebærer ontologisk realisme (objektivt eksisterende virkelighet) i kombinasjon med en fortolkende epistemologi (kunnskapen konstrueres gjennom intersubjektiv utledning) (Sayer, 1992). Denne retningen argumenterer for eksistensen av en virkelighet uavhengig av vår bevissthet, men argumenterer samtidig for at virkeligheten er uobserverbar, slik at samfunnsforskningen begrenses til observasjon av hvordan virkeligheten fremstår innenfor rammen av ulike kontekster (ontologisk realisme og epistemologisk relativisme) (Kjøndal, 2021, s. 37-38; Kühn, 2020, s. 44-45; Marsh & Furlong, 2002, s. 30-31; Mingers et al., 2013; Ongaro, 2020; Sayer, 1992; Thapa & Haj-Bolouri, 2020, s. 6). Kritiske realister har likevel støttet positivismens antagelse om at samfunnsvitenskapelig forskning kan avdekke kausalitet. Dette kritiseres av positivistene som inkonsistent, ettersom antagelsen om at årsakssammenhenger kan avdekkes, avhenger av antagelsen om en observerbar virkelighet. Dermed må antagelsen om at årsakssammenhenger kan avdekkes uten at virkeligheten er observerbar være selvmotsigende, ettersom hypoteser ikke kan være falsifiserbare dersom virkeligheten som sådan ikke kan observeres (Marsh & Furlong, 2002, s. 31).

Det positivistiske utgangspunktet i avhandlingen kommer bl.a. til syne ved anvendelsen av MLA-tilnærmingen, som drar veksler på organisasjonsteori (Trondal, 2021), som igjen kan hevdes å plassere seg innenfor (i) rasjonalistisk ontologi og (ii) positivistisk epistemologi gjennom antagelsene om (i) virkelig eksistens av organisatoriske strukturer og kulturer uavhengig av om omgivelsene er disse bevisst, og om at (ii) organisatoriske forhold kan forstås gjennom objektive metodiske fremgangsmåter og ikke bare gjennom subjektiv utledning (Egeberg, 2003, 2004; Guba & Lincoln, 1994; Kühn, 2020, s. 44-45; Ongaro, 2020; Simon, 1991; Thapa & Haj-Bolouri, 2020, s. 5-6). Disse antagelsene kan imidlertid forenes med aksept for antagelsen om at sosial interaksjon bidrar til å konstruere virkeligheten. Parallelt med antagelsen om at objektive, observerbare organisa-

sjonsstrukturer og -kulturer som påvirker menneskers adferd finnes og kan avdekkes, kan man legge til grunn en antagelse om at sosial interaksjon bidrar til endring i tolkningen av og forståelsen for strukturene (Ackroyd, 2009; Kühn, 2020, s. 45). I avhandlingen legges det til grunn en forsiktig optimisme med hensyn til generalisering av funn. Den underliggende antagelsen er at funn vedrørende norske fylkesadministrasjoners EU/EØS-arbeid i noen grad kan forventes å gjenfinnes i minst like store regioner, som tilhører minst like store stater, som også er medlemmer av EU. Samtidig bør det utvises varsomhet ved generalisering utover forvaltningstradisjoner som har likhetstrekk med den norske (Læg Reid & Rykkja, 2016).

3.2 Metodisk tilnærming, datainnsamling og dataanalyse

En rekke bidrag til europeiseringslitteraturen og MLA-litteraturen er designet som case-studier som metodisk baserer seg på kvalitative intervjuer og dokumentanalyser (f.eks. Løkken, 2011; Sjøtorp, 2012; Teigen & Trondal, 2015; Ugland & Veggeland, 2006; Vestlund, 2009; Aabel, 2013). Enkelte studier benytter imidlertid kvantitative data f.eks. fra sentraladministrasjonsundersøkelsene som gjennomføres hvert tiår (Egeberg & Trondal, 2009; Kühn, 2020; Trondal, 2011; Trondal et al., 2021).

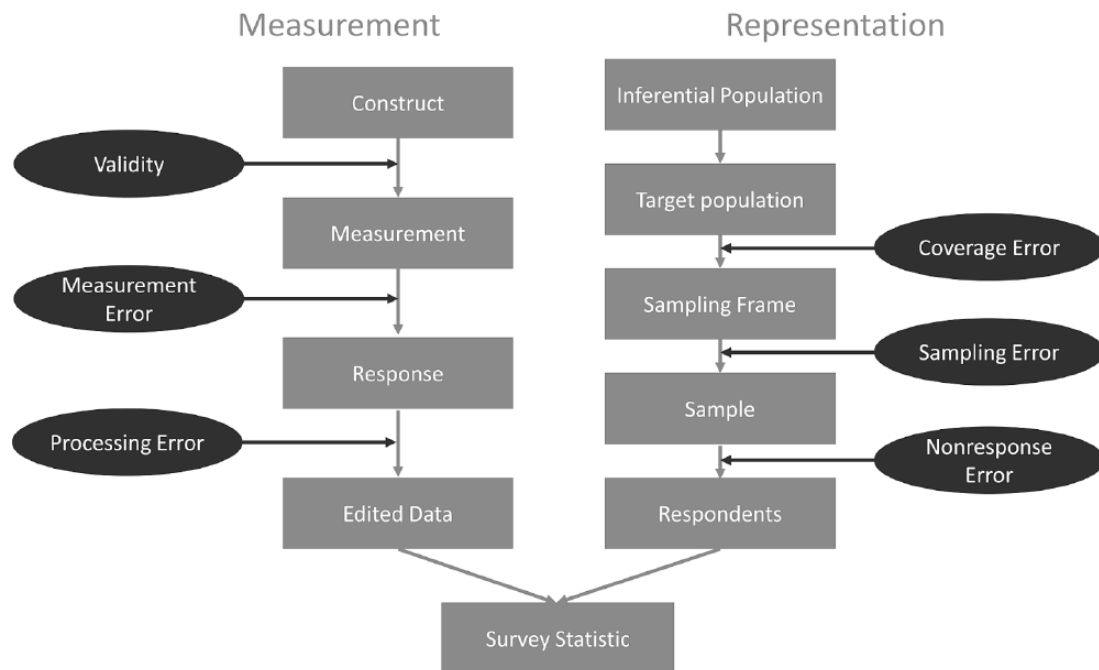
Denne avhandlingen baseres i hovedsak på kvantitative teknikker, men med supplerende kvalitative data. Dermed kan «bredde-data» kombineres med «dybde-data», i tillegg til at funn kan trianguleres. Alle benyttede data er innsamlet særskilt for bruk i avhandlingen (med unntak av data fra sentraladministrasjonsundersøkelsen i 2016 som benyttes som sammenligningsgrunnlag i den første artikkelen). Tre ulike datasett anvendes:

- Data fra en spørreundersøkelse som er gjennomført i de ti fylkesadministrasjonene (N = 893) benyttes i de to første artiklene.
- Dybdeintervjuer med informanter (N = 12) benyttes som supplerende data i den første artikkelen.
- Til grunn for analysen i den tredje artikkelen ligger samtlige beslutningsdokumenter fremmet for de ti fylkestingene i 2020 (N = 1109). Denne artikkelen kombinerer kvantitative teknikker med kvalitativ tekstanalyse av et mindre utvalg beslutningsdokumenter.

De metodiske tilnærmingene redegjøres for i de respektive artiklenes metode-avsnitt. Dette avsnittet vil i det videre gi oversikt over dataene som benyttes i avhandlingen, og drøfte styrker og svakheter med de ulike tilnærmingene.

3.2.1 Spørreundersøkelsen

Spørreundersøkelser med standardiserte spørsmål har blitt hyppig benyttet i kvantitativ samfunnsforskning i det minste fra sosiologen Paul Lazarsfelds pionerarbeid på 1930- og 1940-tallet (Bhattacharjee, 2012, s. 73). Et viktig formål med den første artikkelen var å kartlegge fylkesadministrasjonenes EU/EØS-arbeid, og et viktig formål med den andre artikkelen var å analysere hvordan organisatorisk spesialisering bidrar til å forklare variasjonen i mønsteret som observeres med hensyn til ekstern innflytelse på sentrale beslutninger. Beslutningen om å gjennomføre en spørreundersøkelse for å belyse disse spørsmålene var for det første knyttet til muligheten for å sammenligne data med data fra sentraladministrasjonsundersøkelsen (Artikkel 1). For det andre var beslutningen knyttet til rekken av fordeler forbundet med spørreundersøkelser som forskningsmetode: Undersøkelsene kan generere datasett med en rekke ulike data fra et høyt antall respondenter (og gir dermed forholdsvis god anledning for generalisering til den populasjonen undersøkelsen gjelder), er kostnadseffektive og tilrettelegger for å fange opp både sterke og svake effekter i analysene. I tillegg kan respondenter oppleve spørreundersøkelser som lite påtrengende, ettersom metoden har høy grad av anonymisering, ikke påkrever fysiske møter og kan besvares på et tidspunkt valgt av respondenten selv. Dette avhenger likevel av flere forhold, bl.a. graden av sensitivitet i spørsmålsstillingen, og respondentenes tillit til anonym databehandling (Bhattacharjee, 2012, s. 73-74).



Figur 3.2.1. «Total Survey Error» (Groves et al., 2004)⁸.

Kvaliteten av spørreundersøkelsene påvirkes samtidig av både tilfeldige og systematiske feil. Figur 3.2.1 illustrerer ulike steg i utformingen av spørreundersøkelsen, og feil som kan forekomme i forbindelse med ulike steg (Groves et al., 2004). «Coverage Error» oppstår dersom målgruppen i sin helhet ikke fanges opp av måten utvalget rekrutteres på, mens «Sampling Error» oppstår dersom respondentene rekrutteres bare fra en andel av målgruppen man er interessert i. Målgruppen for spørreundersøkelsen som ble utført i forbindelse med denne avhandlingen var alle med lederansvar i de ti fylkesadministrasjonene, samt alle saksbehandlere med ansvar for utarbeidelse av politiske saksframlegg etter 1.1.2020. Målgruppen inkluderte ikke dem som tidligere hadde hatt slike ansvar i perioden, men som på tidspunktet for utarbeidelse av respondentlister våren 2021 ikke lenger var ansatte i fylkesadministrasjonene. For å unngå «Coverage Error» ble listene utarbeidet i samarbeid med den enkelte fylkesadministrasjon. Ulike arkivsystemer gav imidlertid ulik anledning til å utarbeide respondentlistene i tråd med forutsetningene som ble lagt til grunn. Mens to fylkesadministrasjoner (Vestland samt Troms og Finnmark) bare inkluderte ledere i respondentlistene («underdekning»), utarbeidet én fylkesadministrasjon (Vestfold og Telemark) en

⁸ Grafisk tilpasning av Mayer, S. & Schlipphak, B. (2022) i forbindelse med kurset Survey Design [ECPR Methods School].

mer omfattende liste som også inkluderte saksbehandlere som i prinsippet hadde ansvar for arbeid med saker til politisk behandling, men som ikke nødvendigvis hadde fremmet saker til politisk behandling etter 1.1.2020 («overdekning»). Det er redegjort for disse avvikene i artiklene som analyserer data fra spørreundersøkelsen (Artikkel 1 og 2). I tillegg til disse avvikene kan det knytte seg usikkerhet til mer tilfeldige feil i utarbeidelsen av respondentlistene. Mens enkelte fylkesadministrasjoner kunne benytte saks- og arkivsystemer til å generere respondentlister som formodentlig gav høy presisjon, måtte andre fylkesadministrasjoner manuelt gjennomgå listene over ansatte i fylkesadministrasjonen for å utpeke ansatte med ansvar for utarbeidelse av politiske saksframlegg. Dette kan bidra til å forklare variasjonen i antallet respondenter fra de ulike fylkesadministrasjonene (tabell 3.2.1), hvor det særlig var et høyt antall respondenter fra Rogaland (i tillegg til nevnte Vestfold og Telemark). Ettersom målgruppen var av håndterbar størrelse ble spørreundersøkelsen imidlertid sendt til alle potensielle respondenter som fylkesadministrasjonene oppgav i respondentlistene. Dette reduserer risikoen for «Sampling Error» (Groves et al., 2004).

Også manglende besvarelser representerer imidlertid en feilkilde (Groves et al., 2004). Dersom respondentene som lar undersøkelsen forbli ubesvart opptrer tilfeldig, oppstår ingen «Nonresponse Error», men utvalget reduseres («Sampling Error»). Det vil derimot skape utfordringer i analysen dersom respondentene som besvarer undersøkelsen er systematisk forskjellige fra respondentene som ikke besvarer («Nonresponse Error»). Det kan ofte være vanskelig å vurdere eventuell «Nonresponse Error» ettersom man mangler data om målgruppen som helhet. I en spørreundersøkelse hvor målgruppen er alle stemmeberettigede i et geografisk område, vil enkelte data om målgruppen være offentlig tilgjengelige, og data fra respondentene vil kunne vektles i henhold til kjente data om målgruppen. Med hensyn til spørreundersøkelsen som ble utført i forbindelse med denne avhandlingen vil det være vanskelig å vurdere hvorvidt f.eks. svarprosenten er høyest fra respondentene som opplevde undersøkelsen som mest relevant. Dette representerer en risiko for analysen. Ettersom undersøkelsen inkluderer flere ulike aktører, behøver dette imidlertid ikke være til hinder f.eks. med hensyn til å finne *variasjon* i vektleggingen av ulike aktører.

En forholdsvis høy svarprosent bidrar til at risikoen knyttet til manglende besvarelser reduseres noe. Tabell 3.2.1 gir en oversikt over antallet potensielle responden-

ter (jf. respondentlistene), antall faktiske respondenter (antall besvarelser) og svarprosent i hver fylkesadministrasjon. Totalt inneholdt respondentlistene 1958 respondenter. 1077 respondenter påbegynte undersøkelsen (55 prosent). Av disse gjennomførte 893 respondenter hele undersøkelsen (46 prosent av totalen), mens 184 avsluttet undervegs (9 prosent av totalen). 881 respondenter besvarte ikke undersøkelsen (45 prosent). Tabellen tar utgangspunkt i respondentene som påbegynte undersøkelsen (55 prosent), og som besvarte spørsmålet om hvilken fylkeskommune de var ansatt i (1072 respondenter)⁹. Etter denne fremgangsmåten varierer svarprosenten mellom fylkesadministrasjonene fra 44 til 77 prosent. Til sammenligning omfatter sentraladministrasjonsundersøkelsen i 2016 data fra 1963 respondenter i 47 direktorater. Dette gav en svarprosent på 60 prosent av utvalget, men utgjorde 12 prosent av om lag 16 400 direktoratsansatte totalt (Trondal et al., 2021).

Tabell 3.2.1. Respondenter og svarprosent per fylkesadministrasjon.

	Antall potensielle respondenter (jf. respondentlistene)	Antall faktiske respondenter (besvarelser)	Svarprosent
Agder	105	81	77
Innlandet	177	99	56
Møre og Romsdal	86	45	52
Nordland	107	61	57
Rogaland	448	197	44
Troms og Finnmark	69	39	57
Trøndelag	173	112	65
Vestland	131	72	55
Vestfold og Telemark	510	250	49
Viken	152	116	76
Sum	1958	1072	55

Mens høyre del av figur 3.2.1 illustrerer feil knyttet til manglende representativitet, illustrerer venstre del feil knyttet til målingene. For det første kan spørsmålene være utformet slik at de ikke fanger opp den teoriutledede variabelen de er ment å måle (manglende validitet / «Validity»). For å sikre en mest mulig pålitelig sammenligning med sentraladministrasjonsundersøkelsen ble imidlertid spørsmålene som var aktuelle for sammenligning utformet likelydende i undersøkelsen i fylkesadministrasjonene. Dette eliminerer ikke risiko knyttet til validitet, men re-

⁹ De fem øvrige respondentene påbegynte undersøkelsen, men besvarte ikke spørsmålet om hvilken fylkeskommune de var ansatt i.

duserer risikoen noe ettersom spørsmålene i sentraladministrasjonsundersøkelsen har vært benyttet i tidligere litteratur og slik har vært gjenstand for kvalitetssikring gjennom fagfellevurderinger mv. (se f.eks. Christensen et al., 2018). For det andre kan det være systematiske forskjeller mellom de «faktiske» verdiene og verdiene som oppgis av respondentene («Measurement Error»). Årsakene til dette kan f.eks. være knyttet til måten spørsmålene stilles på, egenskaper ved intervjuerens adferd, eller egenskaper ved respondentene, som språkforståelse eller tilpasning til svaralternativer som oppleves «passende» (Bautista, 2012). Respondentene kan også huske feil, samt overvurdere eller undervurdere egne erfaringer knyttet til f.eks. samhandling med ulike aktører. For det tredje kan det oppstå behandlingsfeil knyttet til behandlingen av innsamlede data, f.eks. i forbindelse med digitalisering av papirbaserte spørreskjemaer («Processing Error») (Groves et al., 2004).

Den aktuelle spørreundersøkelsen ble formidlet til respondentenes e-postadresser via den digitale løsningen SurveyXact. Dette reduserer risikoen for målingsfeil knyttet til intervjuerens adferd, ettersom metoden ikke forutsetter fysiske møter med respondentene. Videre reduseres risikoen for behandlingsfeil ettersom det ikke er behov for «oversettelse» fra analogt til digitalt format.

Data fra spørreundersøkelsen ble behandlet i SPSS. I tillegg til bruk av deskriptive data ble det gjennomført korrelasjonsanalyser (Artikkel 1 og 2) og regresjonsanalyse (Artikkel 2). Enkelte kommentarer bør knyttes til disse analysene. Den standardiserte kovariansen uttrykkes ved Pearsons R, en ofte benyttet korrelasjonsindikator (Chen & Popovich, 2002, s. 9). Bruk av Pearsons R forutsetter i utgangspunktet kontinuerlige variabler (skalanivå/forholdstallsnivå). Det kan dermed reises validitetsspørsmål ved bruk av Pearsons R på variabler målt på ordinalnivå (Choi et al., 2010). Kendalls og Spearmans koeffisienter kan alternativt benyttes ved korrelasjonsanalyser for variabler målt på ordinalnivå. I avhandlingen benyttes likevel Pearsons R som korrelasjonsindikator. Pearsons R er en utbredt indikator (Chen & Popovich, 2002, s. 9), også ved anvendelse av variabler på ordinalnivå (Choi et al., 2010). Indikatoren benyttes også i tidligere MLA-analyser av variabler på ordinalnivå (f.eks. Egeberg & Trondal, 2009; Trondal, 2011). Bollen og Barb (1981) fant at bruk av Pearsons R i analyser av variabler målt på ordinalnivå med minst fem verdier medførte en akseptabel risiko. Midtbø (2010, s. 54-55) problematiserer ikke egen korrelasjonsanalyse mellom en metrisk og en dikotom variabel med Pearsons R som indikator. Også bruk av multivariat

regresjonsanalyse forutsetter i utgangspunktet kontinuerlige variabler. Bruken av korrelasjons- og regresjonsanalyse i avhandlingen er imidlertid i tråd med vanlige standarder på forskningsfeltet (Egeberg & Trondal, 2009; Trondal, 2011). Grepet med å inkludere flere eksterne aktører i analysene i tillegg til EU/EØS bidrar dessuten til å avdekke variasjon mellom de ulike aktørenes påvirkning på beslutningsadferd i fylkesadministrasjonene.

For nærmere detaljer om fremgangsmåten knyttet til spørreundersøkelsen, se metodeavsnittene i de to første artiklene.

3.2.2 Intervjuene

Spørreundersøkelser gir i utgangspunktet kun anledning til å velge blant forhåndsdefinerte svaralternativer på forhåndsdefinerte spørsmål. Informantintervjuene ble utført for å tilføre mer dybde i dataene tilknyttet kartleggingen av fylkesadministrasjonenes EU/EØS-arbeid (Artikkel 1). Intervjuene ble benyttet for å innhente data knyttet til bl.a. fylkesadministrasjonenes opplevelse av ekstern innflytelse generelt og EU/EØS-arbeid spesielt, og mer nyanserte vurderinger av betydningen av de ulike eksterne koblingene enn formatet med spørreundersøkelser gir rom for. Intervjuformatet gav også anledning til å få innsikt i informantenes forståelse av fylkesadministrasjonenes EU/EØS-arbeid, herunder begrunnelser for arbeidet og vurderinger av arbeidets betydning. I tillegg åpnet intervjudataene for å kryssjekke data fra spørreundersøkelsen (triangulering).

Ettersom alle fylkeskommunene allerede hadde medvirket til gjennomføringen av spørreundersøkelsen, ble det vist noe tilbakeholdenhet med hensyn til å stille medarbeidere tilgjengelige for dybdeintervjuer i tillegg. Det ble likevel gjennomført til sammen tolv intervjuer, fordelt på fire ulike fylkeskommuner. Tolv antatt velinformerte nøkkelinformanter ble rekruttert i samarbeid med allerede utnevnte kontaktpersoner i fylkeskommunene, med basis i informantenes arbeid og kunnskap knyttet til ekstern samhandling generelt og EU/EØS-arbeid spesielt. Intervjuene ble gjennomført høsten 2021 og våren 2022. Utgangspunktet var fysiske møter med informantene, men med bakgrunn i koronasituasjonen i begynnelsen av 2022 ble til sammen syv av intervjuene likevel gjennomført via telefon. Det ble benyttet en deduktiv analysestrategi, hvor det først ble gjennomført en tematisk

innholdsanalyse av de transkriberte intervjuene og deretter gjennomført en teoribasert koding.

Intervjuene som ble utført i forbindelse med avhandlingsarbeidet er såkalt semi-strukturerte intervjuer. Det ble benyttet en teoridreven intervjuguide basert på teoretisk relevante tema og spørsmål (Nowell et al., 2017). En slik struktur i intervjuene tilrettela både for å belyse konkrete temaer som var av teoretisk relevans for undersøkelsen, og for å kryssjekke utsagn mellom ulike informanter. Samtidig åpnet fleksibiliteten for at informantene kunne ta opp temaer eller tilføye opplysninger som formatet med spørreundersøkelser med standardiserte spørsmål og svaralternativer ikke gir rom for (Alvesson, 2003; Nowell et al., 2017; Salmons, 2015). Som intervjuer kunne jeg også følge opp uttalelser av spesiell interesse, for eksempel opplysninger jeg ikke kjente til på forhånd og som åpnet for ikke-planlagte oppfølgingsspørsmål. En illustrasjon på dette er uttalelser om prosesser som flere fylkeskommuner medvirket i. Her ba jeg ulike informanter om å fortelle om de samme prosessene for å undersøke om informantene oppfattet prosessene likt. Dermed fremkom også nyanser knyttet til bl.a. vurderinger av prosessenes betydning. Å kryssjekke data fra spørreundersøkelsen og intervjuene ble dermed viktig. Eksplisitte eksempler på slike «kryssjekker» fremkommer i den første artikkelen. Den åpne strukturen åpnet også for å lansere de ulike spørsmålene på naturlige tidspunkter i samtalen (Ringdal, 2001, s. 123-125). Intervjuene fikk dermed i noen grad preg av å være såkalt aktiv informantintervjuing, hvor jeg som intervjuer tok initiativ til å styre samtalen på en måte som bidrog til at forskningsspørsmålene ble belyst (Andersen, 2006).

For nærmere detaljer om utvelgelsen av informanter, gjennomføring av intervjuene og analysen av dem i ettertid, se metodeavsnittet i den første artikkelen. Se også vedleggene E, F og G.

3.2.3 Dokumenter som datagrunnlag

Den tredje artikkelen undersøker slutfasen av beslutningsprosessene i fylkeskommunene, og tar utgangspunkt i informasjonsgrunnlaget fylkesadministrasjonene bringer inn for fylkestingene. Dette talte i favør av å analysere informasjonsgrunnlaget i seg selv – beslutningsdokumentene – fremfor å benytte persepsjonsdata som er sårbare f.eks. for respondentenes hukommelse knyttet til innholdet i dokumen-

tene. Artikkelen benytter derfor dokumenter som datagrunnlag for frekvensanalyse, korrelasjonsanalyse, regresjonsanalyse og kvalitativ tekstanalyse (Cooren, 2004; Duriau et al., 2007; Fairclough, 2005; Kluver, 2012, 2020; Raich et al., 2014).

Dokumentdata representerer rike og tilgjengelige data, gir kostnadseffektive analyser, og åpner for å kombinere kvantitative og kvalitative teknikker. Datagrunnlaget forblir dessuten upåvirket av forskeren. Forskeren kan likevel komme til å påvirke studien f.eks. med hensyn til valget av variabler som analyseres med utgangspunkt i datagrunnlaget. Tidligere MLA-litteratur som inkluderer dokumentdata benytter gjerne disse i kombinasjon med kvalitative intervjuer (f.eks. Løkken, 2011; Sjøtorp, 2012; Teigen & Trondal, 2015; Ugland & Veggeland, 2006; Vestlund, 2009; Aabel, 2013). Å benytte et høyt antall dokumentdata i kvantitative analyser representerer slik et metodisk bidrag til MLA-litteraturen (Kluver, 2012, 2020).

Datagrunnlaget inkluderer alle beslutningsdokumenter fremmet for norske fylkesting i 2020 (med enkelte mindre unntak som redegjøres for i metodeavsnittet i artikkelen). Å ta utgangspunkt i alle beslutningsdokumentene bidrar til bedre representativitet i datagrunnlaget, sammenlignet med å ta utgangspunkt i et mindre utvalg. Til sammen inkluderer utvalget 1109 dokumenter, med minimum 70 og maksimum 154 dokumenter fra hver fylkeskommune. Et mindre utvalg av dokumentene ble analysert kvalitativt i tillegg til å inngå i den kvantitative analysen (se metodeavsnittet i artikkelen).

Persepsjonsdata fra både spørreundersøkelser og intervjuer påvirkes ikke bare av respondentenes hukommelse, men også av f.eks. sosial ønskverdighet. Ved å tilføre avhandlingen analyser basert på dokumenter som datagrunnlag, kan enkelte av utfordringene med persepsjonsdata unngås. Også innholdet i dokumenter kan imidlertid påvirkes av sosial ønskverdighet, f.eks. med hensyn til måten innflytelsen fra ulike aktører fremstilles av dokumentenes forfattere (saksbehandlere). Videre kan det å ta utgangspunkt i et høyt antall dokumenter gi forskeren mange data å arbeide med. Dette kan være en styrke for analysene, men kan også medføre at interessante data ikke fanges opp. Analysene av dokumentdata bidrar likevel til økt validitet ved å belyse hvorvidt funn fra persepsjonsdata gjenspeiles ved bruk av en annen metodisk tilnærming.

Dokumentene ble kodet i Nvivo, som i utgangspunktet er et program for kvalitativ tekstanalyse. Ved å benytte søkestrenger og overføre treff til Excel kunne det likevel utarbeides et regneark med kvantitative data. Regnearket ble deretter overført til SPSS for videre behandling.

For nærmere detaljer om datagrunnlaget og gjennomføring av de kvantitative og kvalitative analysene, se metodeavsnittet i den tredje artikkelen.

3.3 Valg av case og etiske betraktninger

Norske fylkesadministrasjoner har utgjort det empiriske utgangspunktet for avhandlingens analyser av hvordan flernivåadministrative prosesser berører (deler av) sub-nasjonale styringsnivåer. Som nevnt i 1.1 eksemplifiserer fylkeskommunene politisk-administrative instanser med antatt administrativt handlingsrom som følge av lav politisk tilstedeværelse (Carelli & Pierre, 2022), i tillegg til å befinne seg i en unik posisjon ettersom Norge er alene blant EFTA-landene i EØS-området om å ha flere sub-nasjonale styringsnivåer. Avhandlingen kan dermed fungere som en kritisk test av administrativ integrasjon som følge av EU/EØS, ved å ta utgangspunkt i et sub-nasjonalt styringsnivå i en mindre enhetsstat og et tett integrert ikke-medlemsland.

Arbeidet med avhandlingen har vært organisert som et «offentlig sektor ph.d.-prosjekt» finansiert av Forskningsrådet (NFR) og Agder fylkeskommune, og arbeidet har dermed fulgt retningslinjene for offentlig sektor ph.d.-prosjekter (Forskningsrådet, 2023). De formelle rammene omkring denne organiseringen innebærer at jeg i avhandlingsperioden har vært ansatt i fylkesadministrasjonen i Agder fylkeskommune¹⁰, men arbeidet 100 prosent med ph.d.-prosjektet, i tråd med retningslinjene for treårige prosjekter (Ibid.). Det formelle arbeidsstedet har i prosjektperioden vekslet mellom Universitetet i Agder og Agder fylkeskommune, også dette i tråd med NFRs retningslinjer¹¹.

¹⁰ Undertegnede var ansatt som rådgiver ved fylkesrådmannens kontor i Aust-Agder fylkeskommune i perioden 2015-2019, og gikk fra 1.1.2020 over i stillingen som rådgiver i fylkesadministrasjonen i Agder fylkeskommune.

¹¹ I prosjektperioden har det også inngått et utenlandsopphold ved Universitetet i Trento i Italia.

Åpenhet om forhold ved forskerens bakgrunn er nødvendig for å gi omgivelsene anledning til å vurdere hvorvidt bakgrunnen kan ha hatt betydning for forskningsprosessen (Gibbs, 2007). Agder fylkeskommune utgjør én av de ti fylkeskommunene som inngår i undersøkelsene. Min fylkeskommunale bakgrunn kan dermed hevdes å utfordre det positivistiske «nøytralitetsidealet». Agder fylkeskommune har imidlertid ikke lagt føringer på arbeidet med ph.d.-prosjektet, og fylkeskommunen har først fått tilgang til analyser fra prosjektet i forbindelse med publisering av artikler. I tråd med retningslinjene ble fylkeskommunen likevel gjort kjent med prosjektskissen i forbindelse med søknaden til NFR våren 2020, i tillegg til å ha blitt holdt orientert om fremdriften i prosjektet undervegs.

Samtidig kan min bakgrunn i fylkesadministrasjonen ha gitt flere fordeler undervegs i prosjektperioden. For det første kan jeg ha hatt privilegert aksess til innhenting av data i fylkesadministrasjonene. Min bakgrunn i Agder fylkeskommune kan ha medvirket til at jeg fikk orientere fylkesrådmannskollegiet om prosjektet i mars 2021, og til at alle fylkesadministrasjonene tillot utsendelse av spørreundersøkelsen til respondentene (se metodeavsnittet i Artikkel 1). For det andre kan det ikke utelukkes at bakgrunnen kan ha vært en styrke i intervjuene, f.eks. dersom informanter har gitt mer detaljerte beskrivelser enn de ellers ville ha gjort med utgangspunkt i en forventning om at en intervjuer med fylkeskommunal bakgrunn kjenner konteksten. For det tredje kan risikoen for feilkommunikasjon reduseres dersom forskeren er kjent med organisasjonene det forskes på. Ifølge Andersen (2006, s. 286) vil tilstedeværelsen av en felles referanseramme redusere risikoen for at intervjueren og intervjuobjektet misforstår hverandre.

I avhandlingen er eksisterende standarder for datainnsamling benyttet. Dette inkluderer deltakelse under informert samtykke, og anonymisering i henhold til personvernlovgivningen og anbefalingene fra Norsk senter for forskningsdata (NSD) (Gibbs, 2007; Jacobsen, 2005). Prosjektet ble meldt til NSD på vanlig måte, og det ble vurdert at kravene i personvernlovgivningen var oppfylt¹² (se vedlegg A og E).

Anonymisering av intervjudata eliminerer ikke enhver risiko for gjenkjenning av informanter f.eks. gjennom språkføring, setningsoppbygging eller ved at utsagnene vitner om innsikter det kan tenkes at få potensielle informanter er i

¹² Undervegs i prosjektperioden, nærmere bestemt 1.1.2022, ble Sikt etablert som en sammenslåing av NSD og flere andre aktører (Sikt, 2023).

besittelse av. Opplysningene som ble gitt i intervjuene om fylkesadministrasjonenes koblinger til ulike aktører vurderes imidlertid som lite sensitive opplysninger. Utsagnene som er benyttet i avhandlingen er dessuten forholdsvis kortfattede, samtidig som antallet potensielle informanter i fylkesadministrasjonene er forholdsvis høyt. For ytterligere å sikre informantenes anonymitet, gis det i avhandlingen ikke opplysninger om informantene utover å redegjøre for antallet intervjuer i den enkelte fylkesadministrasjon (Artikkel 1). Risikoen for gjenkjennelse vurderes derfor som lav (Dalen, 2004, s. 21-22).

Informanter som uttrykte spesiell interesse for ph.d.-prosjektet fikk tilsendt artikkelen hvor intervjudataene ble benyttet etter publisering i Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift, bl.a. i den hensikt å illustrere verdien av informantenes bidrag til prosjektet (Gibbs, 2007).

4 Funn og implikasjoner

I dette avsnittet presenteres først de mest sentrale funnene fra hver artikkel (4.1.1–4.1.3). Deretter presenteres en figur som illustrerer enkelte av hovedfunnene i artiklene (4.1.4). Til sist drøftes implikasjonene av avhandlingens samlede funn (4.2).

4.1 Hovedfunn

4.1.1 Artikkel 1: Viktige funn

Artikkel 1 utvider diskusjonen om «sammenvevet styring» mellom forvaltningsnivåene til å inkludere sub-nasjonale forvaltningsenheter i analysen (jf. 2.3.1). Artikkelen analyserer de norske fylkesadministrasjonenes berøring med EU/EØS-arbeid, og i hvilken grad fylkesadministrasjonenes praktisering av EU/EØS-regelverk influeres av statlige myndigheter, EU/EØS-institusjoner og nettverk av ulike fylkeskommuner.

Empirisk viser artikkelen at fylkesadministrasjonene kommer i berøring med EU/EØS-arbeid i nær samme grad som departementene, til tross for at implementering av EU/EØS-regelverk til en viss grad er en primæroppgave for sistnevnte. Nær to tredeler av respondentene oppgir at deres saksområder i ulik grad berøres av EU, EØS og/eller Schengen. Om lag en av fem berøres «i meget stor grad» eller «i nokså stor grad». Artikkelen viser hvordan ulike kategorier av EU/EØS-politikk treffer fylkesadministrasjonene ulikt på ulike saksområder. EU/EØS-politikk treffer fylkesadministrasjonene forholdsvis bredt, samtidig som analysen viser signifikant forskjell mellom ulike saksområder.

Fylkesadministrasjonenes praktisering av EU/EØS-regelverk influeres av flere aktører simultant: Sentraladministrative instanser har størst betydning, men også EU/EØS-institusjoner har signifikant betydning. Respondentene vurderer at EU/EØS-institusjonene har noe større betydning enn fylkesadministrasjonenes tilsvarende politisk-administrative instanser i eget land (andre fylkeskommuner), og klart større betydning enn Statsforvalteren. Disse funnene harmonerer med forventninger til funn ved sammenvevet styring.

Den teoretiske implikasjonen av disse funnene er at også (deler av) fylkesadministrasjonene kan inngå i en sammenvevet styringsmodell, mens andre deler ikke gjør det. Dermed kan (deler av) fylkesadministrasjonene inngå i en flernivåmodell i forbindelse med praktisering av EU/EØS-politikk.

Intervjudata viser bl.a. at informantene ser fylkesadministrasjonene som viktige redskaper for iverksetting av EU/EØS-politikk. Sammenlignet med kontakthypptigheten mellom fylkesadministrasjonene og sentralforvaltningen er det imidlertid lite direkte kontakt mellom fylkesadministrasjonene og EU/EØS-institusjonene. Også dette gjenspeiler likevel tilsvarende funn fra sentraladministrasjonsundersøkelsen. Direkte kontakt mellom EU/EØS og fylkesadministrasjonene forekommer nær like hyppig som direkte kontakt mellom EU/EØS og departementene. Artikkelen viser dessuten at kontakten kan være forholdsvis «dyp» selv om den forekommer sjelden, f.eks. med hensyn til direkte kontakt mellom ESA og fylkesadministrasjonene om praktisering av regelverk fylkesadministrasjonene opplever som uklare. Sammenlignet med kontakthypptigheten mellom EU/EØS og (enkelte av) direktoratene utøves kontakten mellom EU/EØS og fylkesadministrasjonene likevel sjeldnere og mindre systematisk.

4.1.2 Artikkel 2: Viktige funn

Artikkel 2 undersøker eksterne aktørers innflytelse på sentrale beslutninger i norske fylkesadministrasjoner, og hvordan variasjonen i slik innflytelse kan forklares. Teoretisk viser artikkelen hvordan sub-nasjonale organisasjonsstrukturer bidrar til å forme sub-nasjonal beslutningsadferd i et tett integrert ikke-medlemsland. En teoretisk implikasjon av studien er at sub-nasjonale styringsnivåer under gitte betingelser kan inngå i MLA-rammeverket. Artikkelen argumenterer dermed for at MLA-rammeverket kan tilpasses til å inkludere sub-nasjonale enheter i analysen.

Artikkelen viser hvordan fylkesadministrasjonene under visse betingelser kan opptre med to eller flere «hatter», det vil si at beslutningene som treffes influeres av flere eksterne aktører samtidig. Hovedtyngden av respondentene oppgir (nasjonale) sentraladministrative instanser som den viktigste eksterne aktøren når sentrale beslutninger treffes, samtidig som en betydelig andel også oppgir at EU/EØS-institusjoner har betydning. Mønsteret som opptre i artikkel 1 ved-

rørende praktisering av EU/EØS-regelverk, samsvarer altså med mønsteret knyttet til sentrale beslutninger. Artikkelen viser sterk signifikant samvariasjon mellom respondentenes berøring med EU/EØS/Schengen og respondentenes vurdering av innflytelsen EU/EØS har på sentrale beslutninger. Mønstrene som avdekkes forklares ved fylkesadministrasjonenes organisatoriske spesialisering og opplevd administrativ kapasitet. Undersøkelsen avdekker ikke signifikant variasjon mellom reformerte (sammenslåtte) og ikke-reformerte (ikke-sammenslåtte) fylkeskommuner.

Sterke samvariasjoner mellom betydningen av de ulike eksterne aktørene som inkluderes i analysen, innebærer at fylkesadministrasjonene ikke bare kan opptre med to eller flere «hatter» i forbindelse med praktisering av EU/EØS-regelverk (jf. artikkel 1), men også i en videre forstand knyttet til sentrale beslutninger.

En regresjonsanalyse hvor avhengig variabel er graden av berøring mellom EU/EØS/Schengen og respondentenes saksområde viser at forklaringsvariablene knyttet til i) administrativ kapasitet knyttet til å ha tilstrekkelig kunnskap om EU/EØS-regelverk som berører fylkeskommunen, ii) vertikal spesialisering og iii) horisontal spesialisering uttrykt gjennom seks variabler, forklarer til sammen over 25 prosent av variasjonen i avhengig variabel. Modellen gir dermed forholdsvis god forklaringskraft med hensyn til graden av berøring med EU/EØS-arbeid. Tilsvarende regresjonsanalyser knyttet til eksterne aktørers innflytelse på sentrale beslutninger har mindre forklaringskraft.

4.1.3 Artikkel 3: Viktige funn

Artikkel 3 utvider analysen av administrative koblinger på ekspertnivå (internt i fylkesadministrasjonene) til å undersøke tilstedeværelsen av og betydningen av koblingene i slutfasen av beslutningsprosessene. Analysens første del bygger på en kvantitativ tilnærming, og viser at antallet beslutningsdokumenter som fremmes for fylkestingene og inneholder eksplisitte koblinger til Kommisjonen og/eller ESA utgjør om lag 30 prosent av antallet dokumenter med tilsvarende koblinger til sentralforvaltningen. Antallet dokumenter med eksplisitte koblinger til Kommisjonen/ESA er bare noe lavere enn antallet referanser til Statsforvalteren. Etersom Statsforvalteren i rollen som statens representant i fylkene og bindeledd mellom staten og sub-nasjonale styringsnivåer tradisjonelt har utøvet viktig innflytelse på

sub-nasjonale beslutningsprosesser, indikerer dette flernivåadministrative prosesser og «by-passing» av den regionale stat. Regresjonsanalyser viser at politikkområde er en godt egnet variabel for å forklare variasjonen, med mulige implikasjoner for tverrsektoriell samordning, og for overordnet styring av sub-nasjonale enheters samlede oppgaveporteføljer.

En kvalitativ analyse viser deretter at Statsforvalterens arbeid for territoriell integrasjon i liten grad utfordres av europeisering i slutfasen av beslutningsprosessene, og at koblingene til Kommisjonen/ESA og til Statsforvalteren utfyller hverandre i større grad enn de konkurrerer med hverandre (mer «både-og» enn «enten-eller»). Dette impliserer at økende europeisering ikke behøver å svekke Statsforvalterens rolle overfor sub-nasjonale forvaltningsnivåer, og at det i liten grad oppstår behov for politisk koordinering av kryssende styringssignaler fra Kommisjonen/ESA og Statsforvalteren («både-og»). Unntaket er klima- og miljøområdet hvor fylkeskommunene må hensynta styringssignaler fra både Kommisjonen/ESA og Statsforvalteren samtidig («enten-eller»), slik at statlige myndigheters kontroll med sub-nasjonale beslutningsprosesser utfordres. Europeisering kan også utfordre tverrsektoriell samordning ved å berøre ulike politikkområder ulikt og slik bidra til at europeiserte «enklaver» i fylkesadministrasjonene utvikler en annen beslutningsadferd enn andre deler av administrasjonene. Dermed tilføres også planleggingsarbeidet økt grad av kompleksitet.

Mens den kvantitative delen av analysen viser at antallet dokumenter med koblinger til Kommisjonen/ESA er nær på nivå med antallet dokumenter med koblinger til Statsforvalteren, viser den kvalitative analysen at også antallet dokumenter hvor koblingene til Kommisjonen/ESA er sentrale i beslutningsgrunnlagene er på nivå med antallet hvor koblingene til Statsforvalteren er sentrale. Til sammen avdekker analysen et mønster hvor ulike politikkområder i hovedsak kobles med ulike eksterne aktører i slutfasen av beslutningsprosessene. Artikkelen styrker tidligere analyser av persepsjonsdata ved å tilføre harmonerende funn basert på en annen metodisk tilnærming. At alle fylkestingsdokumentene fra 2020 inkluderes i datagrunnlaget, øker sannsynligheten for at fylkeskommunenes oppmerksomhet omkring EU/EØS er stabil over tid og dermed endogent drevet.

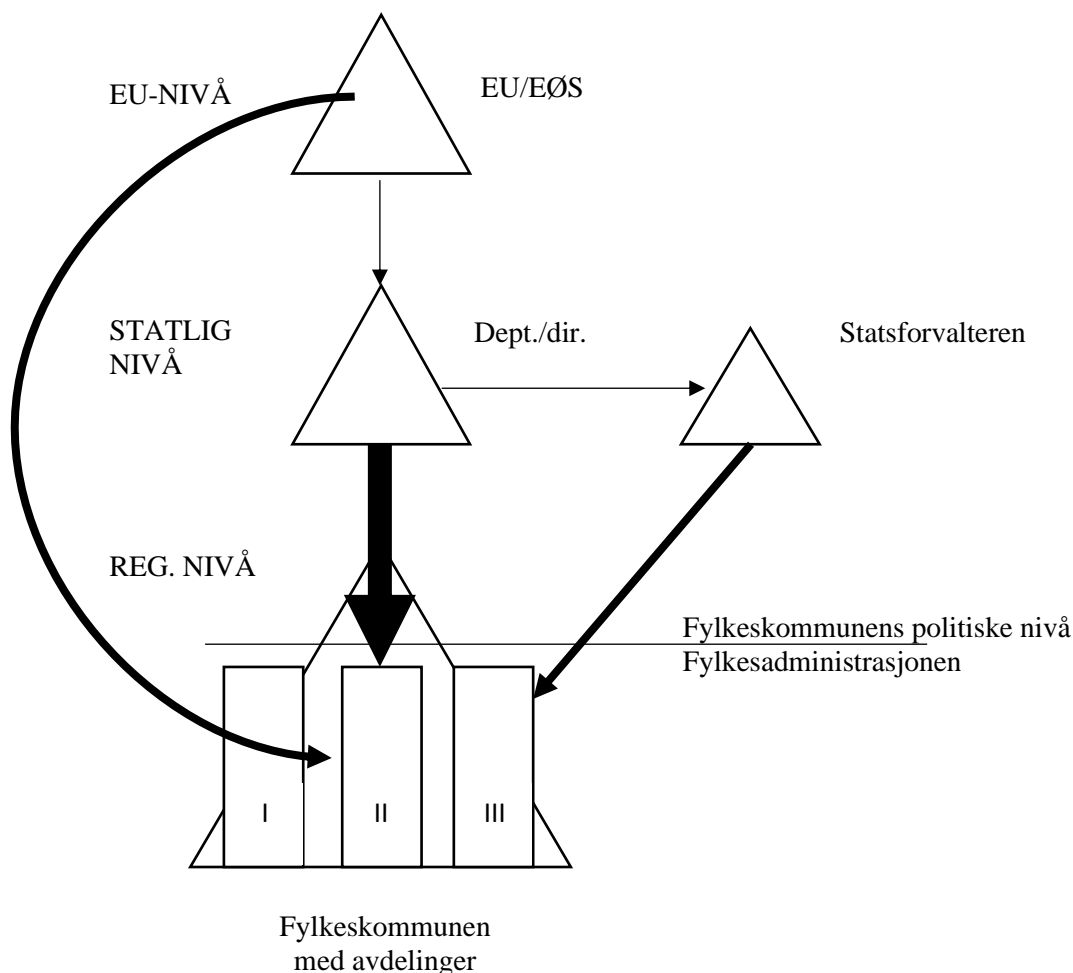
4.1.4 Illustrasjon av enkelte hovedfunn

Figur 4.1.4 oppsummerer enkelte av hovedfunnene i avhandlingen ved å illustrere hvordan MLA-prosesser påvirker sub-nasjonal beslutningsadferd, og hvordan sub-nasjonale enheter kan brytes ned i organisatoriske bestanddeler som influeres på ulike måter og i ulik grad.

For det første illustrerer figuren hvordan fylkeskommunene influeres av flere eksterne aktører samtidig. Den bredeste pilen (fra sentralforvaltningen til fylkeskommunen) illustrerer at sentralforvaltningen utøver sterkest innflytelse. Samtidig illustrerer figuren at også EU/EØS utøver signifikant innflytelse på prosesser i fylkeskommunene. Avhandlingen gir ikke en samlet tallfesting på variasjonen i de ulike eksterne aktørenes innflytelse, men undersøker tvert imot hvordan dette kan variere mellom ulike områder og mellom ulike faser i beslutningsprosessene. I figuren er pilen som illustrerer innflytelsen fra sentralforvaltningen likevel tegnet tre ganger bredere enn tilsvarende piler fra EU/EØS og Statsforvalteren, hvilket omtrentlig gjenspeiler tilstedeværelsen av de respektive eksterne aktørene i fylkeskommunenes mest sentrale beslutningsdokumenter (Artikkel 3). Det understrekes at dersom figuren f.eks. tok utgangspunkt i kontaktnivået mellom fylkesadministrasjonene og de respektive eksterne aktørene, ville bildet vært vesentlig annerledes (Artikkel 1). De øvrige pilene i figuren – fra EU/EØS til sentralforvaltningen og fra sentralforvaltningen til Statsforvalteren – er utenfor avhandlingens tema og derfor tegnet med standardiserte piler hvor bredden ikke gjenspeiler noen forholdsmessig innflytelse. Samtidig illustrerer pilene at EU/EØS kan utøve innflytelse på fylkeskommunene både direkte («by-passing») og indirekte via sentralforvaltningen.

I figuren er fylkeskommunen (som alene representerer alle fylkeskommunene) tegnet med ulike horisontalt spesialiserte enheter. Disse illustrerer hvordan ulike deler av fylkesadministrasjonene i ulik grad kobles med ulike eksterne aktører, og at fylkesadministrasjonenes organisatoriske spesialisering bidrar til å forklare mønstrene som avdekkes. I figuren illustreres dette ved at avdeling I ikke er gjenstand for signifikant ekstern innflytelse, mens avdeling II influeres av både sentralforvaltningen og EU/EØS, og avdeling III influeres av Statsforvalteren. I figuren er det dermed bare avdeling II som inngår i en sammenvevet styringsmodell.

Av forenklingshensyn er innflytelsen fra søsterregioner utelatt fra figuren. Det er også foretatt en rekke andre forenklingshensyn i figuren (jf. figur 1.3.1).



Figur 4.1.4. Illustrasjon av enkelte hovedfunn.

4.2 Implikasjoner

4.2.1 Fylkeskommunenes nye foresatte

Et gjennomgående funn i artiklene er at EU/EØS har signifikant innflytelse på beslutningsadferd også på sub-nasjonalt nivå i et tett integrert ikke-medlemsland. Følgende forhold kan være illustrerende for dette: Fylkesadministrasjonene berøres av EU/EØS-arbeid i nær samme grad som departementene (men mindre enn direktoratene), to tredeler av respondentene i fylkesadministrasjonene oppgir å ha vært i berøring med EU/EØS-regelverk (Artikkel 1), en betydelig andel oppgir at EU/EØS-institusjoner har betydning når sentrale beslutninger treffes (Artikkel 2),

og Kommisjonen/ESA har forholdsvis sterk tilstedeværelse selv i sluttfasen av fylkeskommunenes beslutningsprosesser (Artikkel 3).

Tre forhold belyser betydningen av disse funnene. For det første er iverksetting av EU/EØS-politikk ingen primæroppgave for fylkesadministrasjonene, slik det til en viss grad er det for sentralforvaltningen. For det andre møter fylkesadministrasjonene EU/EØS-lovgivning først på et tidspunkt hvor denne er innlemmet i norsk lov, slik at lovgivningens opphav ikke nødvendigvis er like åpenbar eller relevant for fylkesadministrasjonenes arbeid, som den formodentlig vil være for sentralforvaltningen. For det tredje har EU ikke en felles politikk på utdanningsområdet, som er fylkeskommunenes viktigste område innen tjenesteproduksjon (målt etter driftsutgifter, se Jacobsen, 2020, s. 65). Med bakgrunn i de forholdsvis høye andelene av respondentene som likevel oppgir å være berørt av EU/EØS (Artikkel 1), og den forholdsvis høye andelen av beslutningsdokumenter med eksplisitte referanser til Kommisjonen/ESA (Artikkel 3), kan EU/EØS dermed hevdes å være forholdsvis sterkt til stede i sub-nasjonale beslutningsprosesser også i det som representerer et «less likely case».

Tidligere litteratur har vist at nasjonale myndigheter ikke lenger er sub-nasjonale forvaltningsenheters eneste «foresatte», slik at EU/EØS må inkluderes i analysene for å gi et helhetlig bilde av de sub-nasjonale enhetenes posisjon i det institusjonelle landskapet (Abels & Battke, 2019). Avhandlingen viser hvordan dette er tilfelle ikke bare for sterke regioner i EU-området, men også for fylkeskommuner i enhetsstaten og EØS/EFTA-landet Norge. Funnene i avhandlingen rokker ikke ved sentralforvaltningens posisjon som fylkeskommunenes «primærforesatte», men viser at EU/EØS i det minste kan regnes som en «sekundærforesatt» for fylkeskommunene.

Innflytelsen fra EU/EØS kan medføre konsekvenser for forholdet mellom nasjonalt og sub-nasjonalt nivå, og slik ha implikasjoner for fylkeskommunenes tradisjonelle posisjon overfor sentralforvaltningen i det norske styringssystemet. Betydningen av EU/EØS kan utfordre fylkeskommunenes autonomi, men også utfordre sentralforvaltningens anledning til å forme sub-nasjonal beslutningsadferd og utøve styring over sub-nasjonalt iverksettingsarbeid.

På 2000-tallet har fylkeskommunenes rolle som samfunnsutviklere blitt styrket, mens rollen som tjenesteprodusenter er svekket (Jacobsen, 2020). Dette kan ha åpnet for sterkere EU/EØS-koblinger, ettersom avhandlingen viser at EU/EØS-koblingene er sterkere på områder knyttet til samfunnsutvikling enn på områder knyttet til tjenesteproduksjon. Fylkeskommunenes autonomi overfor sentralforvaltningen har også tidligere variert mellom ulike politikkområder (Jacobsen, 2020), men signifikant innflytelse fra EU/EØS gjør det samlede bildet mer komplekst.

4.2.2 Sammenvevet styring

I forlengelsen av den signifikante innflytelsen fra EU/EØS på sub-nasjonal beslutningsadferd, viser artiklene hvordan EU/EØS også har vesentlig betydning relativt til andre aktører som inkluderes i undersøkelsene. Dette illustreres bl.a. av at EU/EØS-institusjonene har noe viktigere innflytelse på fylkesadministrasjonenes praktisering av EU/EØS-regelverk enn fylkeskommunenes tilsvarende politisk-administrative instanser i eget land («søsterregioner») (Artikkel 1), og ved at Kommisjonen/ESA har nær like sterk tilstedeværelse som statsforvalterne selv i slutfasen av beslutningsprosessene (Artikkel 3).

Som forventet finner alle artiklene likevel at sentraladministrative instanser er de viktigste eksterne aktørene for fylkeskommunene, både i forbindelse med praktisering av EU/EØS-regelverk (Artikkel 1), sentrale beslutninger (Artikkel 2) og slutfasen av beslutningsprosessene (Artikkel 3). Dette indikerer at fylkesadministrasjonenes hovedrolle er å opptre med én «hatt» som lojale redskaper for den nasjonale forvaltningen.

Samtidig gir artiklene klare indikasjoner på at fylkeskommunene under visse betingelser kan opptre med flere «hatter». Dette står i kontrast til det tradisjonelle westfalske systemet, og bryter med Moravcsiks mellomstatlige tilnærming (1993, 1994, 1998). Dersom «vet ikke»-andelen utelates, vurderer nær halvparten av respondentene EU/EØS-institusjoner som viktige når sentrale beslutninger treffes i fylkesadministrasjonene («både og» eller viktigere) (Artikkel 2), og antallet sentrale beslutningsdokumenter som refererer til Kommisjonen/ESA utgjør en forholdsvis høy andel (om lag 30 prosent) av tilsvarende dokumenter som refererer til sentralforvaltningen (Artikkel 3). De to første undersøkelsene (Artikkel 1 og 2)

viser dessuten sterke positive samvariasjoner mellom koblinger til én aktør og koblinger til andre aktører. Disse sterke positive samvariasjonene er kompatible med de teoretiske forventningene til empiriske funn dersom styringen av fylkesadministrasjonene er sammenvevet og influeres av flere aktører. Når (deler av) fylkesadministrasjonen kobles med én ekstern aktør, øker altså sannsynligheten for at (den samme delen av) fylkesadministrasjonen kobles med flere eksterne aktører, slik at flere eksterne aktører simultant utøver innflytelse på (deler av) fylkesadministrasjonen. Dette skaper mer komplekse samhandlingsmønstre med mindre tydelige skiller mellom styringsnivåene, og taler imot å betrakte fylkesadministrasjonenes samhandlingskapasitet som et nullsumspill hvor økt samhandling med én aktør reduserer summen av samhandling med andre aktører. Intervjudataene supplerer disse funnene f.eks. ved å illustrere hvordan fylkesadministrasjonenes praktisering av EØS-avtalens statsstøtteregler samtidig kan utløse kontakt med ESA, (den nasjonale) sentralforvaltningen og horisontale nettverk av «søsterregioner» (Artikkel 1). Summen av flere forhold, nemlig (i) fylkesadministrasjonenes forholdsvis omfattende berøring med EU/EØS-arbeid (Artikkel 1), (ii) den signifikante innflytelsen fra EU/EØS-institusjoner særlig i forbindelse med praktisering av EU/EØS-regelverk (Artikkel 1), men også (iii) i forbindelse med sentrale beslutninger generelt (Artikkel 2), samt (iv) den simultane innflytelsen fra flere eksterne aktører på prosesser i (deler av) fylkesadministrasjonene (Artikkel 1 og 2), impliserer at også (deler av) fylkesadministrasjonene kan hevdes å inngå i en flernivåadministrasjon.

Med hensyn til slutfasen av beslutningsprosessene stiller dette seg noe annerledes (Artikkel 3). Samvariasjonene mellom koblingene til ulike aktører i de skriftlige dokumentene er svakere sammenlignet med funnene som baserer seg på persepsjonsdata fra hele fylkesadministrasjonene (Artikkel 1 og 2), og i slutfasen av beslutningsprosessene er det ikke signifikant samvariasjon mellom koblingene til Kommisjonen/ESA og koblingene til Statsforvalteren. Implikasjonene av dette er, for det første, at slutfasen av beslutningsprosessene i større grad enn utredningsfasen (ekspertnivå) kobles til én enkelt ekstern aktør i stedet for flere aktører simultant, og, for det andre, at Kommisjonen/ESA og Statsforvalteren i slutfasen av beslutningsprosessene kobles til ulike sakskomplekser med mindre grad av overlapping. Dette kan indikere at det i hovedsak er ekspertnivået som deltar i en sammenvevet styringsmodell, mens slutfasen av beslutningsprosessene bærer mindre preg av sammenvevede prosesser. I så tilfelle kan funnene gjenspeile

situasjonen i sentralforvaltningen, der hittil publiserte data viser at ansatte i direktorater på en armlengdes avstand fra eierdepartementet («ekspertnivå») gjennomsnittlig har tettere forbindelser med EU/EØS-institusjoner enn ansatte i departementene som befinner seg nærmere sine respektive politiske ledelser (Christensen et al., 2018; Teigen & Trondal, 2015).

4.2.3 Ekstern sammenveving – intern fragmentering?

Alle artiklene viser hvordan koblingene mellom EU/EØS og fylkesadministrasjonene opptrer i ulik grad på ulike saksområder (Artikkel 1 og 2) eller politikkområder (Artikkel 3). Dette gjelder dermed både med hensyn til praktisering av EU/EØS-regelverk (Artikkel 1), sentrale beslutninger (Artikkel 2) og sluttfasen av beslutningsprosessene (Artikkel 3). De to første artiklene viser hvordan deler av fylkesadministrasjonene influeres av flere eksterne aktører simultant, mens andre deler av administrasjonene influeres bare av én eller ikke av noen eksterne aktører. Også den tredje artikkelen viser hvordan ulike politikkområder kobles til ulike eksterne aktører.

En implikasjon av disse funnene kan være at «enklaver» med ulike samhandlingsmønstre utvikles internt i fylkesadministrasjonene, slik at deler av fylkesadministrasjonene kan opptre med én «hatt» som redskaper for sentralforvaltningen (avledet statsmakt), mens andre deler opptre med flere «hatter» og har tettere koblinger også til EU/EØS og eventuelt flere eksterne aktører (Vifell, 2006). Dette kan påvirke graden av autonomi hos de enkelte delene av fylkesadministrasjonene, og dermed få implikasjoner for fylkeskommunenes interne samhörighet. Slik kan økt sammenveving mellom deler av fylkesadministrasjonene og EU/EØS lede til økt fragmentering internt i administrasjonene. Dette «koordinasjonsdilemmaet», som også er påpekt av tidligere litteratur (Egeberg & Trondal, 2016; Wessels, 1997), kan dermed være utfordrende også på sub-nasjonalt nivå.

En mulig implikasjon av avhandlingens funn kan være at økt berøring med EU/EØS-arbeid medfører sektoriell fragmentering ved å utløse direkte samhandling mellom fylkesadministrasjonene og den sektorielle sentralforvaltningen (Artikkel 1), men ikke mellom fylkesadministrasjonene og statsforvalterne som representerer territoriell integrasjon og slik potensielt kan være et hinder for sektoriell sammenveving mellom EU/EØS og fylkesadministrasjonene. Stats-

forvalteren har tradisjonelt vært en viktig primærkontakt for fylkesadministrasjonene, og som forventet viser avhandlingen også et forholdsvis høyt kontaktnivå mellom fylkesadministrasjonene og statsforvalterne (Artikkel 1). Med hensyn til eksterne aktørers innflytelse på fylkesadministrasjonenes praktisering av EU/EØS-regelverk vurderes statsforvalterne imidlertid som den minst viktige blant aktørene som undersøkes, mens sentraladministrative instanser (departementer og direktorater) vurderes som de viktigste eksterne aktørene (Artikkel 1). Undersøkelsen av slutfasen av beslutningsprosessene viser dessuten at tilstedeværelsen av Kommisjonen/ESA er om lag like sterk som tilstedeværelsen av statsforvalterne i fylkestingenes beslutningsdokumenter, samtidig som undersøkelsen viser liten grad av overlapping mellom sakskompleksene med kobling til henholdsvis Kommisjonen/ESA og statsforvalterne (Artikkel 3). Dersom fylkesadministrasjonenes EU/EØS-arbeid øker i omfang, kan man dermed forvente at samhandlingen med statsforvalterne vil utgjøre en forholdsmessig mindre del av fylkesadministrasjonenes samlede samhandling med eksterne aktører.

Mer generelt kan MLA-prosesser med vertikal integrasjon innen det enkelte politikkområdet samtidig utfordre muligheten for overordnet styring av subnasjonale enheters samlede oppgaveporteføljer, ved at ulike deler av de subnasjonale enhetene opptrer som «enklaver» for ulike eksterne aktører. Dersom subnasjonale enheters berøring med EU/EØS-arbeid øker, kan dette medføre at deler av administrasjonene sammenveves tettere med andre styringsnivåer som igjen preger EU/EØS-arbeidet på disse områdene, mens andre deler av administrasjonene påvirkes mindre av denne utviklingen og dermed opplever den tradisjonelle styringslinjen som viktigere. Økt sammenvevet styring kan dermed ha implikasjoner for samordningen av offentlig politikk, og for demokratiets virkemåte ved at velgerne kan oppleve at ansvaret er mindre tydelig fordelt mellom styringsnivåene.

Litteraturreferanser

- Abels, G. & Battke, J. (2019). Regional governance in the EU or: 'what happened to the 'Europe of the regions'? I Abels, G. & Battke (Red.), *Regional Governance of the EU* (s. 1-14). Cheltenham, UK and Northampton, US: Edward Elgar Publishing.
- Ackroyd, S. (2009). Critical realism, organization theory, methodology, and the emerging science of reconfiguration, in Koslowski, P. (Ed.) *Elements of a Philosophy of Management and Organization*. Heidelberg: Springer, 47-77.
- Alemann, U. von & Münch, C. (2006). *Europafähigkeit der Kommunen – Die lokale Ebene in der Europäischen Union*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Alvesson, M. (2003). Beyond Neopositivists, Romantics, and Localists: A Reflexive Approach to Interviews in Organizational Research. *The Academy of Management Review*, 28(1), 13–33.
<https://doi.org/10.2307/30040687>
- Andersen, S. (2006). Aktiv informantintervjuing. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 22, 278-298.
- Bache, I. & Flinders, M. (Red.). (2004). *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press. doi.org/10.1093/0199259259.001.0001
- Baldersheim, H. (Red.). (1998). *Kan fylkeskommunen fornyast?* Oslo: Det Norske Samlaget.
- Baldersheim, H. (2000). *Fylkeskommunen som utviklingsaktør: Kor stort er handlingsrommet?* Rapport til oppgavefordelingsutvalet. Rapport nr. 1. Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Baldersheim, H. (2001). Nordisk regionbygging – konkurransekraft og partnerskap, i H. Baldersheim, S. Sandberg, K. Ståhlberg & M. Øgård, *Norden i regionarnas Europa*. København: Nordisk Ministerråd. Nord 2001.
- Baldersheim, H. (Red.). (2002). *Regionbygging. Utviklingsarbeid i fylkeskommunen i europeisk perspektiv*. Rapport No. 2, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Baldersheim, H. (2004). Det regionpolitiske regimet i omforming – retrett frå periferien; landsdelen i sikte! *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 19(3), 276-307.
<https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2936-2003-03-03>

- Baldersheim, H. (2018a). Kommunereform og ny kommunelov: Meir desentralisering? *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 34(4), 174-187.
- Baldersheim, H. (2018b). Regionreforma i eit europeisk perspektiv. *Plan*, 50(1), 32-35.
- Baldersheim, H. & Fimreite, A. (2005). Norwegian centre-periphery relations in flux: Abolition or reconstruction of regional governance? *West European Politics*, 28(4), 764-780.
- Baldersheim, H., Haug, A. & Øgård, M. (2011). *The Rise of the networking region: The challenges of regional collaboration in a globalized world* (The international political economy of new regionalisms series). Farnham: Ashgate.
- Baldersheim, H. & Rose, L. E. (2010). *Hvordan fungerer lokaldemokratiet? Kartlegging av innbyggernes og folkevalgtes erfaringer og oppfatninger*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Baldersheim, H. & Rose, L. E. (2014). *Det Kommunale laboratorium: Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering* (3. utg. ed.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Baldersheim, H. & Ståhlberg, K. (1998). Fører europeisk integrasjon til økende konkurranse mellom regionene i Norden? I J. P. Olsen & B. O. Sverdrup (Red.), *Europa i Norden. Europeisering av nordisk samarbeid*. Oslo: TANO Aschehoug.
- Baldersheim, H. & Ståhlberg, K. (2002). From Guided Democracy to Multi-Level Governance: Trends in Central-Local Relations in the Nordic Countries, *Local Government Studies*, 28(3), 74-90.
DOI: 10.1080/714004149
- Bauer, M. & Trondal, J. (2015). *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*. London: Palgrave Macmillan.
- Bautista, R. (2012). An Overlooked Approach in Survey Research: Total Survey Error. I L. Gideon (Red.), *Handbook of Survey Methodology for the Social Sciences* (1. utg.). New York, NY: Springer New York: Imprint: Springer.
- Benz, A. & Eberlein, B. (1999). The Europeanization of regional policies: Patterns of multi-level governance. *Journal of European Public Policy*, 6(2), 329-348.
- Bhattacharjee, A. (2012). *Social Science Research: Principles, Methods, and Practices*. University of South Florida.
- Bollen, K. & Barb, K. (1981). Pearson's r and coarsely categorized measures. *American Sociological Review*, 46, 232-239.

- Borghetto, E. & Franchino, F. (2010). The role of subnational authorities in the implementation of EU directives. *Journal of European Public Policy*, 17(6), 759-780.
- Börzel, T. (1999). Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain. *Journal of Common Market Studies* (37/4), 573-596.
- Börzel, T. & Panke, D. (2013). Europeanization. I N. Pérez-Solórzano Borragán & M. Cini (Red.), *European Union politics* (4. utg., s. 115-125). Oxford: Oxford University Press.
- Buck, M. & Willumsen, T. (2012). *Ordførerermakt? Den norske ordførerrollen i lys av forsøkene med direkte valg og utvidet myndighet 1999–2011*. Tromsø: Rapport til Kommunal- og regionaldepartementet, 2012.
- Bukve, O. & Saxi, H. P. (2014). Parliamentarianism in Norwegian Regions: Majority Rule and Excluded Opposition. *Local Government Studies*, 40:2, 163-181. <https://doi.org/10.1080/03003930.2012.744968>
- Bulkeley, H., Davies, A., Evans, B., Gibbs, D., Kern, K. & Theobald, K. (2003). Environmental governance and transnational municipal networks in Europe, *Journal of Environmental Policy and Planning*, 5(3), 235-254.
- Bulmer, S. (2007). Theorizing Europeanization. I P. Graziano & M. P. Vink (Red.), *Europeanization: New Research Agendas* (s. 46-58). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Burch, M. & Gomez, R. (2002). The English Regions and the European Union. *Regional Studies* 36/7, 767-778.
- Burch, M. & Gomez, R. (2008). The English Regions. I I. Bache & A. Jordan, (red.), *The Europeanization of British Politics*, 98-115. Hampshire: Macmillan.
- Bursens, P. (2006). State Structures. I P. Graziano & M. Vink (Red.), *Europeanization: New Research Agendas*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 115-127.
- Bursens, P. (2013). Europeanization and Sub-national Authorities. I S. Bulmer & C. Lequesne (red.), *The Member States of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 384-407.
- Carelli, D. & Pierre, J. (2022). When the cat is away: How institutional autonomy, low salience, and issue complexity shape administrative action. *Public Administration* (London).

- Chen, P. & Popovich, P. (2002). *Correlation: Parametric and nonparametric measures*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Choi, J., Peters, M. & Mueller, R. (2010). Correlational analysis of ordinal data: From Pearson's r to Bayesian polychoric correlation. *Asia Pacific Education Review*, 11(4), 459-466.
- Christensen, T. & Egeberg, M. (1997). Sentraladministrasjonen – en oversikt over trekk ved departementer og direktorater. I Christensen, T. & Egeberg, M. (Red.), *Forvaltningskunnskap*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P. & Trondal, J. (2018). *Sentralforvaltningen. Stabilitet og endring gjennom 40 år*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T. & Lægreid, P. (Red.). (2006). *Autonomy and Regulation. Coping with Agencies in the Modern State*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Cleveland, H. (1972). *The Future Executive: A Guide for Tomorrow's Managers*. New York: Harper & Row.
- Cooren, F. (2004). Textual Agency: How Texts Do Things in Organizational Settings. *Organization (London, England)*, 11(3), 373-393.
- Dalen, M. (2004). *Intervju som forskningsmetode: En kvalitativ tilnærming*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Danielsen, O. A. & Trondal, J. (2022, 6.-9. september). Whose agents? Sub-national bureaucracies and the practicing of supranational law [Paperpresentasjon]. EGPA 2022 Conference, Lisboa.
- Duriau, V., Reger, R. & Pfarrer, M. (2007). A Content Analysis of the Content Analysis Literature in Organization Studies: Research Themes, Data Sources, and Methodological Refinements. *Organizational Research Methods*, 10(1), 5-34.
- Eckert, S. (2022). European administrative networks, private networks and agencies: Coexisting, cooperating or competing? *Journal of European Public Policy*, 29(10), 1610-1630.
- Egeberg, M. (2003). How Bureaucratic Structure Matters: An Organizational Perspective. In B. G. Peters & J. Pierre (Red.), *Handbook of Public Administration* (116-126). London: Sage.
- Egeberg, M. (2004). An organisational approach to European integration: Outline of a complementary perspective. *European Journal of Political Research*, 43(2), 199-219. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2004.00151.x>
- Egeberg, M. (Red.). (2006). *Multilevel Union Administration: The Transformation of Executive Politics in Europe*. Houndmills: Palgrave Macmillan.

- Egeberg, M. (2010). EU-administrasjonen: Senterdannelse og flernivåforvaltning. *ARENA Working Papers*, nr. 10.
- Egeberg, M. & Trondal, J. (2009). National agencies in the European administrative space: Government driven, Commission driven, or networked? *Public Administration*, 87(4), 779–790.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01779.x>
- Egeberg, M. & Trondal, J. (2011). *Forvaltningsmessige konsekvenser av EØS/EU. Sentraladministrasjonen – norsk og europeisk*. Europautredningen, rapport nr.1.
- Egeberg, M. & Trondal, J. (2013). Nasjonal administrativ suverenitet – myte eller realitet? *ISL Working paper 2013:1*. Department of Political Science and Management, University of Agder. ISSN 1893-2347.
- Egeberg, M. & Trondal, J. (2016). Why strong coordination at one level of government is incompatible with strong coordination across levels (and how to live with it): The case of the European Union. *Public Administration (London)*, 94(3), 579-592.
- Egeberg, M. & Trondal, J. (2018). *An Organizational Approach to Public Governance. Understanding and Design*. Oxford: Oxford University Press.
- Enderlein, H., Wälti, S. & Zürn, M. (Red.). (2010). *Handbook on Multilevel Governance*. Edward Elgar, Cheltenham.
- Exadaktylos, T. & Radaelli, C. (2009). Research Design in European Studies: The Case of Europeanization. *Journal of Common Market Studies*, 47(3), 507–530. DOI:10.1111/j.1468-5965.2009.00820.x
- Fairclough, N. (2005). Discourse analysis in organization studies: The case for critical realism. *Organization Studies*, 26(6), 915-939.
- Featherstone, K. & Radaelli, C. (Red.). (2003). *The politics of Europeanisation*. Oxford: Oxford University Press.
- Fimreite, A., Flo, Y. & Aars, J. (2002). *Generalistkommune og oppgavedifferensiering. Tre innlegg*. Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier. Universitetsforskning i Bergen. Notat 23-2002.
- Fitjar, R., Leknes, E. & Thygesen, J. (2013). Europeanisation of Regional Policy Making: A Boolean Analysis of Norwegian Counties' Participation in the EU's Interreg Programme. *Environment and Planning. C, Government & Policy*, 31(3), 381-400.

- Flo, Y. (2014). *Statens mann, fylkets mann. Norsk amtmanns- og fylkesmanns-historie 1814-2014*. Bergen, Fagbokforlaget.
- Forskningsrådet (2023, 26. mai). *Offentlig sektor-ph.d.*
<https://www.forskningsradet.no/sok-om-finansiering/midler-fra-forskningsradet/offentlig-sektor-phd/>
- Frederickson, H. G. (2009). Whatever Happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere. I E. Ferlie, L. E. Lynn & C. Pollitt (Red.), *The Oxford Handbook of Public Management* (s. 282-304). Oxford University Press.
- Gibbs, G. (2007). *Analyzing qualitative data*. SAGE Publications.
- Gidlund, J. (2000). Nordic Bifurcation in Post-Wall Europe. I J. Gidlund & M. Jerneck (red.) *Local and Regional Governance in Europe. Evidence from Nordic Regions*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Goetschy, J. (2003). The European Employment Strategy and the open method of coordination: Lessons and perspectives. *Transfer (Brussels, Belgium)*,9(2), 281-301.
- Goldsmith, M. (2003). Variable Geometry, Multilevel Governance: European Integration and Subnational Government in the New Millenium, i K. Featherstone, & C. M. Radaelli (Red.), *The Politics of Europeanization* (s. 112-133). Oxford: University Press.
- Goldsmith, M. (2011). Twenty Years On: The Europeanization of Local Government, i E. Van Bever, H. Reynaert & K. Steyvers (Red.), *The road to Europe – Main street or backward alley for local governments in Europe?* (s. 31-49). Brugge: Vanden Broele.
- Goldsmith, M. J. F. & Klausen, K. K. (1997). *European Integration and Local Government*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Graziano, P. & Vink, M. P. (2007). *Europeanization. New Research Agendas*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Graziano, P. & Vink, M. P. (2013). Europeanization: Concept, Theory, and Methods. I S. Bulmer & C. Lequesne, (Red.), *The Member States of the European Union* (2. utg., s. 31-54). Oxford: Oxford University Press.
- Greenwood, J. (2011). Actors of the Common Interest? The Brussels Offices of the Regions, *Journal of European Integration* 33(4), 437–451.
<https://doi.org/10.1080/07036337.2011.579749>
- Grindheim, J. E. & Trondal, J. (red.). (2007). *Europeisk integrasjon og regional endring*. Bergen: Fagbokforlaget.

- Groenleer, M. & Hendriks, F. (2020). Subnational mobilization and the reconfiguration of central-local relations in the shadow of Europe: the case of the Dutch decentralized unitary state. *Regional and Federal Studies*, 30(2), 195-217.
- Groves, R., Fowler, F., Couper, M., Lepkowski, J., Singer, E. & Tourangeau, R. (2004). *Survey methodology*. New York: Wiley.
- Guba, E. G. & Lincoln, Y. S. (1994). Competing paradigms in qualitative research. I N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Red.), *Handbook of qualitative research* (105–117). Sage Publications, Inc.
- Guderjan, M. (2011). A Fusion Perspective on European Integration of Local Government in Baden-Württemberg, i E. Van Bever, H. Reynaert & K. Steyvers (red.), *The road to Europe – Main street or backward alley for local governments in Europe?* (s. 139-164). Brugge: Vanden Broele.
- Guderjan, M. (2012). Local Government and European integration – beyond Europeanisation? *Political Perspectives*, 6(1), 105-128.
- Guderjan, M. & Verhelst, T. (2021). *Local Government in the European Union. Completing the Integration Cycle*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Gulbrandsen, C. (2011). The EU and the implementation of international law: the case of «sea-level bureaucrats». *Journal of European Public Policy*, 18(7), 1034-1051.
- Gulick, L. (1937). *Notes on the theory of organization*. Classics of organization theory, 3 (1937), 87-95.
- Haas, E. B. (1958). *The Uniting of Europe*. Stanford: Stanford Univ. Press
- Haas, E. B. (1961). *International integration: the European and the universal process*. *Int. Organ.* 15(3):366–92
- Haas, E. B. (1964). *Beyond the Nation State*. Stanford: Stanford Univ. Press
- Hagen, T. P. & Sørensen, S. (2001). *Kommunal organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hall, P. & Taylor, R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936-957.
- Hanf, K. & Soetendorp, B. (1998). *Adapting to European Integration. Small States and the European Union*. London and New York: Longman.
- Hansen, T., Indset, M., Sletnes, I. & Tjerbo, T. (2009). *Fylkesmannen mellom lokalt selvstyre og statlig styring*. NIBR-rapport 2009:19. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

- Hanssen, G. S. & Helgesen, M. K. (2011). Multi-level governance in Norway: universalism in elderly and mental health care services, *International Journal of Sociology and Social Policy*, 31(3/4), 160-172.
<https://doi.org/10.1108/01443331111120609>
- Hanssen, G. S., Nergaard, E., Pierre, J. & Skaalholt, A. (2011). Multi-level governance of regional economic development in Norway and Sweden: Too much or too little top-down control? *Urban Research & Practice*, 4(1), 38-57. DOI:10.1080/17535069.2011.550539
- Harvold, K. (2019). *Godtgjøring til folkevalgte i fylkeskommunene*. NIBR-rapport 2019:19.
- Hassel, A. (2010). Multi-level Governance and Organized Interests. I H. Enderlein, S. Wälti & M. Zürn (Red.), *Handbook on Multi-level Governance* (153-167). Cheltenham: Edward Elgar.
- Heidar, K. (2013a). Belgia. I K. Heidar, E. Berntzen & E. Bakke (Red.), *Politikk i Europa: Partier, regjeringsmakt, styreform* (2. utg., s. 181-199). Oslo: Universitetsforlaget.
- Heidar, K. (2013b). Island. I K. Heidar, E. Berntzen & E. Bakke (Red.), *Politikk i Europa: Partier, regjeringsmakt, styreform* (2. utg., s. 110-125). Oslo: Universitetsforlaget.
- van der Heiden, N. (2011). A Multi-level Governance Analysis of Urban Foreign Policy. The Role of the EU in City-to-City Cooperation, i E. Van Bever, H. Reynaert & K. Steyvers (red.), *The road to Europe – Main street or backward alley for local governments in Europe?* (s. 189-210). Brugge: Vanden Broele.
- Heinelt, H. & Niederhafner, S. (2008). Cities and Organised Interest Intermediation in the EU Multilevel Governance. *European Urban and Regional Studies* 12(2), 173-187.
- Hettne, J. & Nyberg, L. (2018). EU:s statsstödspolitik och det kommunala självstyret. *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 2018(5), 85.
- Hix, S. & Goetz, K. H. (2000). Introduction: European integration and national political systems. *West European Politics*, 23(4), 1-26.
- Hoffmann, S. (1966). Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe. *Daedalus (Cambridge, Mass.)*, 95(3), 862-915.
- Hofmann, H. C. H. & Turk, A. H. (Red.). (2006). *EU Administrative Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.

- Holm-Hansen, J. (2000). Internationalism on the Local Level in Norway. I J. Gidlund & M. Jernech (Red.), *Local and Regional Governance in Europe. Evidence from Nordic Regions*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Hooghe, L. & Marks, G. (1996). Europe with the Regions? Regional Representation in the European Union. *The Journal of Federalism* 26(1), 73-91.
- Hooghe, L. & Marks, G. (2001). *Multilevel governance and European integration*. New York: Rowman and Littlefield Publishers.
- Hooghe, L., Marks, G. & Schakel, A. (2010). *The rise of regional authority: A comparative study of 42 democracies*. London: Routledge.
- Huggins, C. (2018). Subnational Government and Transnational Networking: The Rationalist Logic of Local Level Europeanization. *Journal of Common Market Studies*, 56(6), 1263-1282.
- Indset, M. & Hovik, S. (2008). *Lojal iverksetting eller målrettet medvirkning? Om kommunesektoren og EØS*. NIBR-rapport 2008:12.
- Indset, M., Schou, A. & Stokstad, S. (2018). *EU på dagsorden i norske kommuner og fylkeskommuner*. NIBR-rapport 2018/13.
- Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (2. utg.) Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Jacobsen, D. I. (2007). *Politikk og administrasjon på lokalt nivå – den lokale administrasjonens makt*. [Doktorgradsavhandling, Universitetet i Tromsø].
- Jacobsen, D. I. (2020). *Perspektiver på kommune-Norge: En innføring i kommunalkunnskap* (2. utgave. ed.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D. I., Baldersheim, H. & Kühn, N. (2021). Faglig uavhengighet eller politisk lojalitet? *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 37(4), 210-225.
- Jeffery, C. (1997). *The regional dimension of the European Union: Towards a "Third level" in Europe*. London: Frank Cass.
- Jerneck, M. (2000). Introduction. I J. Gidlund & M. Jernech (Red.), *Local and Regional Governance in Europe. Evidence from Nordic Regions*. Cheltenham: Edward Elgar.
- John, P. (1997). Sub-National Partnerships and European Integration – The Difficult Case of London and the South East, i J. Bradbury & J. Mawson (red.), *British Regionalism and Devolution – The Challenges of State Reform and European Integration* (s. 235-253). London: Jessica Kingsley.
- Kaiser, R. & Prange, H. (2002). A New Concept of Deepening European Integration? The European Research Area and the Emerging Role of Policy

- Coordination in a Multi-Level Governance System. *European Integration online Papers (EIoP)*, 6(18).
<https://ssrn.com/abstract=344320>
- Kaiser, W. & Starie, P. (Red.). (2005). *Transnational European Union. Towards a common political space*. Routledge.
- Karayigit, M. T. (2016). The EU and Local Governments. *Strategic Public Management Journal*, 2(4), 1-20.
- Karvounis, A. (2011). The Europeanization of the Local Government in the EU Multi-level Governance System: The City Networking Paradigm and the Greek Case, i E. Van Bever, H. Reynaert & K. Steyvers (red.), *The road to Europe – Main Street or backward alley for local governments in Europe?* (s. 211-231). Brugge: Vanden Broele.
- Kassim, H. (2005). The Europeanisation of Member States Institutions. I S. Bulmer & C. Lequesne (red.), *The Member States of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 285-317.
- Keating, M. (2008a). Thirty Years of Territorial Politics. *West European Politics*, 31/1-2, 60-81.
- Keating, M. (2008b). A Quarter Century of the Europe of the Regions. *Regional and Federal Studies*, 18/5, 629-635.
- Kjær, A. M. (2011). Rhodes' Contribution to Governance Theory: Praise, Criticism and the Future Governance Debate. *Public Administration (London)*, 89(1), 101-113.
- Kjøndal, K. L. (2021). *Governance processes in the nuclear safety sector*. (Doktoravhandling). Universitetet i Agder, Kristiansand.
- Klaudi Klausen, K. (2000). Conflict and Harmony in the Internationalisation of Danish Local Governments. I J. Gidlund & M. Jernech (Red.), *Local and Regional Governance in Europe. Evidence from Nordic Regions*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Klijn, E. (2008). Governance and Governance Networks in Europe. *Public Management Review*, 10(4), s. 505-525.
- Kliver, H. (2012). Measuring Interest Group Influence Using Quantitative Text Analysis. *European Union Politics*, 10(4), V2-403-549.
- Kliver, H. (2020). Setting the Party Agenda: Interest Groups, Voters and Issue Attention. *British Journal of Political Science*, 50(3), 979-1000.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. London: SAGE.

- Koppenjan, J. & Klijn, E. (2004). *Managing uncertainties in networks: A network approach to problem solving and decision making*. London: Routledge.
- Kühn, N. S. B. (2020). Ever closer administrative institutions? Impacts of the European Union on national decision-making processes (Doktoravhandling). Universitetet i Agder, Kristiansand.
- Kuhn, T. & Hacking, I. (2012). *The structure of scientific revolutions* (4th ed., 50th anniversary ed.). Chicago, Ill: University of Chicago Press.
- Ladrech, R. (1994). Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France. *Journal of Common Market Studies*, 32(1), 69-88.
- Lidström, A. (2020). Subnational Sweden, the national state and the EU. *Regional & Federal Studies*, 30(2), 137-154.
- Lindberg, L. N. & Scheingold, S. A. (Red.). (1971). *Regional Integration: Theory and Research*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Lindh, M. (2018). Kommunal och regional lobbying i Bryssel. Mot nya former av governance? *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 63-80.
- Lipset, M. S. & Rokkan, S. (1967). *Party Systems and Voter Alignments. Cross-National Perspectives*. New York: The Free Press.
- Loughlin, J. & Antunes, S. (2020). State rescaling and a 'Europe of the Regions' in small unitary states: A damp squib? *Regional & Federal Studies*, 30(2), 303-321.
- Lægreid, P. & Rykkja, L. H. (2016). Ein nordisk modell for forvaltningsreformer. *Stat & Styring*, 26(3), 46-49.
- Løkken, E. (2011). *Fristilt i Norge og integrert i Europa? En studie av Datatilsynets europeiske arbeid*. (Masteroppgave, Institutt for statsvitenskap), Universitetet i Oslo, Oslo.
- Majone, G. (1996). *Regulating Europe*. New York: Routledge.
- Marks, G. (1993). Structural Policy and Multi-level Governance in the EC, i A. Cafruny & G. Rosenthal (Red.). *The State of the European Community*, Vol. 2, The Maastricht Debates and Beyond, Boulder, CO: Lynne Rienner, 391-410.
- Marks, G., Hooghe, L. & Blank, K. (1996). European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance. *Journal of Common Market Studies*, 34(3), 341-378.
- Marks, G. & McAdam, D. (1996). Social movements and the changing structure of political opportunity in the European Union. I G. Marks, F. W. Scharpf,

- P. Schmitter & W. Streeck (Red.), *Governance in the European Union* (s. 95–120). London: Sage.
- Marsh, D. & Furlong, P. (2002). A skin not a sweater: Ontology and epistemology in political science, i V. Lowndes, D. Marsh & G. Stoker (Red.), *Theory and methods in political science*, Houndmills: Palgrave Macmillan, 17-41.
- Marshall, A. (2005). Europeanization at the urban level: Local actors, institutions and the dynamics of multi-level interaction. *Journal of European Public Policy* 12(4), 668-686.
- Marshall, A. (2008). Local Governance. I I. Bache, & A. Jordan, (red.), *The Europeanization of British Politics* (s. 98-115). Hampshire: Macmillan.
- Martens, M. (2010). *Organized administrative integration. The role of agencies in the European administrative system*. Report Nr. 2/2010. Oslo: ARENA Center for European Studies.
- Martinsen, D. S., Mastenbroek, E., Schrama, R. & Soares, A. C. (2022). *European administrative networks and differentiated implementation* (Vol. Nr. 30, EU3D Research Papers (online)). Oslo: ARENA Centre for European Studies.
- Meld. St. 6 (2018-2019). *Oppgaver til nye regioner*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Hentet fra:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-6-20182019/id2616180/>
- Meld. St. 22 (2015–2016). *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Hentet fra:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-22-20152016/id2481778/>
- Mény, Y., Muller, P. & Quermonne, J.-L. (1996). *Adjusting to Europe. The impact of the European Union on national institutions and policies*. London and New York: Routledge.
- Meyer, J. & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83, 340-363.
- Midtbø, T. (2010). *Regresjonsanalyse for samfunnsvitere* (3. utg.). Universitetsforlaget.
- Mingers, J., Mutch, A. & Willcocks, L. (2013). Critical Realism in Information Systems Research. *MIS Quarterly*, 37(3), 795-802.
- Montin, S. (2011). Swedish local government in multi-level governance. I E. Van Bever, H. Reynaert & K. Steyvers (Red.). (2011). *The Road to Europe: Main Road or Backward Alley for Local Governments in Europe?* (s. 71-92). Brugge: Vanden Broele Academics.

- Moravcsik, A. (1993). Preferences and power in the European Community: A liberal intergovernmentalist approach. *Journal of Common Market Studies*, 31(4): 473–524.
- Moravcsik, A. (1994). *Why the European Community Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation*, Harvard University Center for European Studies Working Paper Series No. 52.
- Moravcsik, A. (1998). *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. London: Cornell University Press.
- Myksvoll, T., Tatham, M. & Fimreite, A. (2021). Understanding bureaucratic support for coerced institutional change. *Governance* (Oxford), 2021.
- NOU 2005: 6 (2005). *Samspill og tillit*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- NOU 2012: 2 (2012). *Utenfor og innenfor – Norges avtaler med EU (Europa-utredningen)*. Utenriksdepartementet.
- Nowell, L. S., Norris, J. M., White, D. E. & Moules, N. J. (2017). Thematic Analysis: Striving to Meet the Trustworthiness Criteria. *International Journal of Qualitative Methods*, 16(1).
<https://doi.org/10.1177/1609406917733847>
- Okstad, S. K. A. (2002). Utvikling på kryss og tvers: Internasjonale samarbeidsprosjekter i by- og fylkeskommune. I H. Baldersheim (Red.), *Regionbygging. Utviklingsarbeid i fylkeskommunen i europeisk perspektiv*. Rapport No. 2. Institutt for statsvitenskap. Universitetet i Oslo.
- Olsen, J. P. (1996). Europeanization and Nation-State Dynamics. I S. Gustavsson & L. Lewin (Red.), *The Future of the Nation-State* (s. 245-285). London: Routledge.
- Olsen, J. P. (2002). The Many Faces of Europeanization. *Journal of Common Market Studies*, 40(5), 921-952.
- Olsen, J. P. (2003). Towards a European administrative space? *Journal of European Public Policy*, 10(4), 506-531.
- Ongaro, E. (2020). *Philosophy and Public Administration*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Paasch, J. & Stecker, C. (2020). When Europe hits the subnational authorities: the transposition of EU directives in Germany between 1990 and 2018. *Journal of Public Policy*.
- Panara, C. (2022). The activities in Brussels of the local and regional authorities from European Free Trade Area countries, *Regional & Federal Studies*, 32(5), 557-572.

<https://doi.org/10.1080/13597566.2021.1879057>

- Panara, C. & De Becker, A. (2011). (Red.), *The Role of the Regions in EU Governance*. Berlin: Springer.
- Peterson, J. & Shackleton, M. (2012). *The institutions of the European Union* (3rd ed., The new European union series). Oxford: Oxford University Press.
- Piattoni, S. (2010a). The Evolution of the Studies of European Union Multi-level Governance. I E. Ongaro, A. Massey, M. Holzer. & E. Wayenberg (Red), *Multi-level Governance and Intergovernmental Relations in the European Union and the United States: Theoretical Perspectives* (s. 159-185). Cheltenham, UK og Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing.
- Piattoni, S. (2010b). *The Theory of Multi-level Governance: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- Piattoni, S. (2018). Multilevel governance. I K. Detterbeck & E. Hepburn, *Handbook of Territorial Politics* (61-73). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Pierre, J. & Peters, G. (2000). *Governance, Politics and the State*. Basingstoke: Macmillan.
- Pollitt, C. & Hupe, P. (2011). Talking About Government. *Public Management Review*, 13(5), 641-658.
- Powell, W. W. & DiMaggio, P. J. (Red.). (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Radaelli, C. M. (2003). The Europeanization of Public Policy. I K. Featherstone & C. M. Radaelli (Red.), *The Politics of Europeanization* (s. 27-56). Oxford: Oxford University Press.
- <https://doi.org/10.1093/0199252092.003.0002>
- Radaelli, C. M. (2018). EU policies and the Europeanization of domestic policymaking. I H. Heinelt & S. Münch (Red.), *Handbook of European Policies* (s. 55-71). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Raich, M., Müller, J. & Abfalter, D. (2014). Hybrid analysis of textual data: Grounding managerial decisions on intertwined qualitative and quantitative analysis. *Management Decision*, 52(4).
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(4), 652-667.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.

- Rhodes, R. A. W. (2007). Understanding Governance: Ten Years On. *Organization Studies*, 28(8), 1243-1264.
- Ringdal, K. (2001). *Enhet og mangfold: Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. Bergen: Fagbokforl.
- Rittberger, B. & Wonka, A. (2011). Introduction: agency governance in the European Union, *Journal of European Public Policy*, 18(6), 780-789. DOI: 10.1080/13501763.2011.593356
- Rowe, C. (2011). *Regional Representations in the EU: Between Diplomacy and Interest Mediation*. New York: Palgrave-Macmillan.
- Røiseland, A. & Vabo, S. (2016). *Styring og samstyring: Governance på norsk* (2. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Salmons, J. (2015). *Qualitative online interviews: Strategies, design, and skills* (2nd ed.). Sage.
- Sandberg, S. (2001). Region- og kommunopolitikernas kontaktnätverk. I H. Balderheim et al., *Norden i regionernas Europa*. København. Nord 2001:18.
- Saxi, H. P. (2006). Parlamentarisme i norsk kommunesektor – fra konsensus til majoritetsstyre? *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, (3), 265-277.
- Saxi, H. P. (2007). *Fra konsensus til majoritetsstyre? Fylkesparlamentarisme i komparativt perspektiv*. [Doktorgradsavhandling]. Universitetet i Tromsø.
- Sayer, R. (1992). *Method in social science. A realist approach* (2nd ed.). London: Routledge.
- Schou, A. & Indset, M. (2015). *EU-programmer: deltagelse og nytte for kommunesektoren*, NIBR-rapport 2015:19. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Schrama, R., Martinsen, D. S. & Mastebroek, E. (2020). Going Nordic in European Administrative Networks? *Politics and Governance*, 8(4), 65- 77.
- Scott, W. (2014). *Institutions and organizations: Ideas, interests, and identities* (4th ed.). Thousand Oaks, Calif: Sage.
- Sikt. (2023, 13. mars). *Sikt – Kunnskapssektorens tenesteleverandør*. <https://sikt.no/om-sikt>
- Simon, H. (1957). *Administrative behavior*. New York: The Free Press.
- Simon, H. (1991). *Models of my life*. New York: Basic Books.
- Statsforvalteren. (2023, 19. januar). *Om oss*. <https://www.statsforvalteren.no/nb/portal/Om-oss/>

- Stephensen, P. (2013). Twenty years of multi-level governance: Where Does It Come From? What Is It? Where Is It Going? *Journal of European Public Policy*, 20(6), 817–837, <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2013.781818>
- Sturm, R. & Dieringer, J. (2005). The Europeanization of Regions in Eastern and Western Europe: Theoretical Perspectives. *Regional & Federal Studies*, 15(3), 279-294.
- Ståhlberg, K. (2001). Internationalisering av regioner i Finland, Norge och Sverige. I H. Baldersheim et al., *Norden i regionernas Europa*. København. Nord 2001:18.
- Swianiewicz, P. (2014). Thin and Thick Europeanization of Polish Local Politics and Policy Making. *Croatian and Comparative Public Administration*, 14(1), 5-30.
- Søetorp, Ø. (2012). *Påvirkning gjennom medvirkning? En studie av Helsedirektoratets arbeid med EUs politikk*. (Masteroppgave, Institutt for statsvitenskap), Universitetet i Oslo, Oslo.
- Tatham, M. (2008). Going Solo: Direct Regional Representation in the European Union, *Regional & Federal Studies*, 18(5), 493-515, DOI: 10.1080/13597560802351523.
- Tatham, M. (2015). Regional Voices in the European Union: Subnational Influence in Multilevel Politics. *International Studies Quarterly* 59, 387–400.
- Tatham, M. (2017). Networkers, fund hunters, intermediaries, or policy players? The activities of regions in Brussels, *West European Politics*, 40(5), 1088-1108, DOI: 10.1080/01402382.2017.1303246.
- Tatham, M. (2018). The Rise of Regional Influence in the EU – From Soft Policy Lobbying to Hard Vetoing. *Journal of Common Market Studies*, 56(3), 672-686.
DOI: 10.1111/jcms.12714
- Tatham, M. (2019). Regions as Lobbyists. I G. Abels & I. Battke (Red.), *Regional Governance in the EU. Regions and the Future of Europe*, 211–230. Cheltenham: Edward Elgar.
- Tatham, M. & Bauer, M. (2014). Support from below? Supranational institutions, regional élites and governance preferences. *Journal of Public Policy*, 34(2), 237-267.
- Teigen, D. O. & Trondal, J. (2015). Fler-nivå-administrasjon på statistikkområdet, *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 92(3), s. 24-43.

- Thapa, D. & Haj-Bolouri, A. (2020). Demystifying Philosophy for Information Systems Researchers. Hentet fra https://www.researchgate.net/profile/DevinderThapa/publication/343987996_Demystifying_Philosophy_for_IS_Researchers/links/5f4cc0cf299bf13c5064a765/Demystifying-Philosophy-for-IS-Researchers.pdf
- Tranvik, T. & Selle, P. (2005). State and citizens in Norway: Organisational society and state-municipal relations. *West European Politics*, 28(4), 852-871.
- Trondal, J. (2007). Offentlig forvaltning under internasjonalt press. I *Europeisk integrasjon og regional endring* (s. 73-94). Bergen.
- Trondal, J. (2010). *An Emergent European Executive Order*. Oxford: Oxford University Press.
- Trondal, J. (2011). Domestic Agencies in an Emergent European Executive Order. *Journal of European Integration*, 33(1), 55-74.
- Trondal, J. (2016). Advances to the study of international public administration, *Journal of European Public Policy* 23(7): 1097–1108.
- Trondal, J. (2021). Administrative structures for multilevel governance. I: A. Benz, J. Broschek, & W. Laurier (Red.), *A Research Agenda for Multilevel Governance* (s. 57-75). Cheltenham: Edward Elgar. <https://doi.org/10.4337/9781789908374>
- Trondal, J. & Bauer, M. (2017). Conceptualizing the European multilevel administrative order: Capturing variation in the European administrative system. *European Political Science Review*, 9(1), 73-94.
- Trondal, J., Haslerud, G. & Kühn, N. S. (2021). The Robustness of Agency Governance in Integrated Administrative Systems: Evidence from a large-scale study. *Public Administration Review*, 81(1), 121-136.
- Ugland, T. & Veggeland, F. (2006). The European Commission and the Integration of Food Safety Policies across Levels. I M. Egeberg (Red.), *Multilevel Union Administration: The Transformation of Executive Politics in Europe* (s. 143-162). Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Vestlund, N. M. (2009). En integrert europeisk administrasjon? Statens legemiddelverk i en ny kontekst. *ARENA-rapport 04/2009*. Oslo: ARENA.
- Vifell, Å. (2006). *Enklaver i staten: Internationalisering, demokrati och den svenska statsförvaltningen* [Doktorgradsavhandling]. Stockholms universitet.

- von Bergmann-Winberg, M.-L. (1997). The Impact of European Integration on Regional and Local Government in Finland, Norway and Sweden. I M. J. F. Goldsmith & K. K. Klausen (Red.), *European Integration and Local Government*. Cheltenham: Edward Elgar.
- von Bergmann-Winberg, M.-L. (2000). Finnish Regions and Municipalities in a Nordic Setting: Processes of Restructuring, Internationalisation and Integration. I J. Gidlund & M. Jernech (Red.), *Local and Regional Governance in Europe. Evidence from Nordic Regions*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Wenander, H. (2018). Underordning och självstyrelse: De svenska kommunernas konstitutionella roll i det europeiska flernivåsystemet. *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 43-59.
- Wessels, W. (1997). An Ever Closer Fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes. *Journal of Common Market Studies*, 35(2), 267–299.
- Wessels, W., Maurer, A. & Mittag, J. (2003). *Fifteen into one? The European Union and its member states* (European Policy Research Unit series). Manchester, UK: Manchester University Press.
- Witte, S. (2011). The (German) Local Level as an Actor in European Lobbying. Involvement and Impact of the Local Level in the European Policy-Making Process, i E. Van Bever, H. Reynaert, & K. Steyvers (red.), *The road to Europe – Main Street or backward alley for local governments in Europe?* (s. 279-298). Brugge: Vanden Broele.
- Aabel, I.-L. (2013). *Mot en felles europeisk forsvarsadministrasjon? Forsvarsadministrasjonens handlingsrom, og iverksettingsmyndighet, i EUs flernivåadministrasjon*. (Masteroppgave, Institutt for Statsvitenskap og ledelsesfag), Universitetet i Agder, Agder.
- Aarsæther, N. J., Buck, M. & Willumsen, T. (2015). Maktforskyvning på toppen? Ordførere og rådmenn i norske kommuner. I N. J. Aarsæther & K. H. Mikalsen (red.), *Lokalpolitisk lederskap i Norden* (s. 214-238). Oslo: Gyldendal Akademisk.

Del II: Artiklene

Artikkel 1: EU/EØS-arbeid i norske fylkesadministrasjoner

Sammendrag

Artikkelen undersøker hvordan og i hvilken grad norske fylkesadministrasjoner berøres av EU/EØS-arbeid innenfor ulike saksområder, og i hvilken grad fylkesadministrasjonenes praktisering av EU/EØS-regelverk influeres av statlige myndigheter, EU/EØS-institusjoner og nettverk av søsterregioner. Artikkelen bidrar til litteraturen om EUs flernivåforvaltning, og innenfor denne konteksten utvider artikkelen diskusjonen om sammenvevet styring mellom forvaltningsnivåene til å inkludere sub-nasjonale forvaltningsenheter i analysen. Tidligere studier har vist hvordan nasjonale sentralforvaltninger, i forbindelse med iverksetting og praktisering av EU/EØS-regelverk, opptrer med flere «hatter» som deler av komplekse institusjonelle styringsmønstre med administrative relasjoner til flere aktører. Denne studien bruker kvantitative (N = 893) og kvalitative (N = 12) data for å undersøke tilsvarende forhold ved sub-nasjonale styringsnivåer, og sammenligner funnene med tilsvarende funn fra sentraladministrasjonsundersøkelsen i 2016. Artikkelen viser at fylkesadministrasjonene kommer i berøring med EU/EØS-arbeid i nær samme grad som departementene, og at flere eksterne aktører samtidig influerer hvordan EU/EØS-regelverk praktiseres i fylkesadministrasjonene: Sentraladministrative instanser er de viktigste eksterne aktørene, men også EU/EØS-institusjoner og «søsterregioner» har signifikant betydning. At EU/EØS-berøringen er sterkere på noen saksområder enn andre kan påvirke fylkeskommunenes tradisjonelle styringsmønstre og få implikasjoner for fylkeskommunenes interne samhörighet.

EU/EØS i norske fylkeskommuner

Tidligere studier har vist hvordan nasjonal sentralforvaltning inngår i komplekse institusjonelle styringsmønstre med administrative relasjoner til flere aktører i forbindelse med praktisering av EU/EØS-regelverk (Egeberg & Trondal, 2009). Litteraturen om flernivåadministrasjon (MLA) har vist hvordan EU-byråer har kapasitet til å «adoptere» nasjonale direktorater med ansvar for tilsvarende eller beslektede saksområder slik at direktoratene i realiteten opptrer som «tohattede» eller «flerhattede». Dette innebærer at direktoratene under gitte betingelser opptrer som deler av en felles EU-administrasjon samtidig som de utøver sine gitte nasjonale funksjoner (Egeberg, 2006). Direktoratene underordnes dermed sam-

tidig både moderdepartementet, Europakommisjonen eller dens underliggende byråer, og eventuelt også transnasjonale nettverk av søsterbyråer (for oversikt, se f.eks. Egeberg, 2006; Trondal, 2021). Eksterne aktørers betydning for praktisering av EU/EØS-regelverk i sentralforvaltningen kartlegges grundig i sentraladministrasjonsundersøkelsene (Christensen, Egeberg, Læg Reid & Trondal, 2018), men er ikke tidligere kartlagt på subnasjonalt nivå.

Denne studiens bidrag er å undersøke hvordan og i hvilken grad også norske fylkeskommuner utfordres av slike prosesser. Hvordan og i hvilken grad kommer norske fylkesadministrasjoner i berøring med EU/EØS-regelverk på ulike saksområder, og hvordan og i hvilken grad influeres fylkesadministrasjonenes praktisering av regelverket av statlige myndigheter, EU/EØS-institusjoner og nettverk av søsterregioner? Artikkelen sammenligner funnene med tilsvarende funn i sentralforvaltningen og viser at fylkesadministrasjonene kommer i berøring med EU/EØS-arbeid i nær samme grad som departementene, og at flere eksterne aktører simultant influerer hvordan fylkesadministrasjonene praktiserer EU/EØS-regelverk. Sentraladministrative instanser er de viktigste eksterne aktørene, men også EU/EØS-institusjoner har betydning for hvordan regelverket praktiseres. Implikasjonen av dette er at også subnasjonale styringsnivåer kan hevdes å inngå i en flernivåforvaltning i forbindelse med praktisering av EU/EØS-regelverk.

Etter regionreformen som trådte i kraft 1.1.2020, har Norge 11 fylker (Myksvoll, Tatham & Fimreite, 2021). Med unntak av Oslo utgjør hvert fylke en fylkeskommune (Kommuneloven 2018: §3). Fylkeskommunene har ansvar for oppgaver innen bl.a. videregående opplæring, offentlig tannhelse, kollektivtrafikk, fylkesveger, næringsutvikling, miljø, kultur, kulturminnevern, folkehelse og idrett. På flere av disse områdene er ansvaret for politikkområdene i bredere betydning delt mellom flere forvaltningsnivåer. Dette åpner for flernivåstyring f.eks. innen transportområdet, næringsområdet og miljøområdet. Med «fylkesadministrasjon» menes den del av administrasjonen som er direkte underlagt fylkesrådet eller fylkesrådmannen/administrasjonssjefen. Administrativt ansatte i underliggende enheter, som videregående skoler eller tannhelseklinikker, er dermed ikke inkludert i undersøkelsen. Statlige myndigheter inndeles i to grupper: (i) «sentraladministrative instanser» som inkluderer departementer samt direktorater og tilsyn, og (ii) statsforvalteren som på flere områder er en primærkontakt for fylkeskommunene. Denne inndelingen gir rom for å skille mellom sentralforvaltningen som

sådan og den regionale stat. Begrepet «EU/EØS-institusjoner» omfatter i denne konteksten også relevante EFTA-institusjoner som overvåkingsorganet EFTA Surveillance Authority (ESA). ESAs oppgave er å påse at EFTA-landene som er medlemmer av EØS-området (Norge, Island og Liechtenstein), oppfyller EØS-avtalens forpliktelser og praktiserer EØS-avtalens konkurranseregler. Begrepet «EU/EØS-institusjoner» er ment å fange opp bredden i fylkesadministrasjonenes EU/EØS-arbeid, og klargjøre at det refereres til institusjoner som er relevante med hensyn til praktisering av EU/EØS-relevante regelverk.

De nevnte eksterne aktørene er ikke nødvendigvis alene om å influere fylkesadministrasjonenes praktisering av EU/EØS-regelverk. Også internasjonale organisasjoner, primærkommuner, privat næringsliv og andre kan tenkes å utøve innflytelse. Undersøkelsen bygger imidlertid på MLA-litteratur som undersøker hvordan nasjonale administrative styringssystemer utfordres av at EU trenger inn i disse (Egeberg & Trondal, 2009; Trondal, 2017). Formålet med undersøkelsen avgrenses i tråd med dette. Datamaterialet består av en spørreundersøkelse i norske fylkesadministrasjoner (N = 893; svarprosent = 46) samt tolv intervjuer med informanter i fylkesadministrasjonene.

Ettersom studien er den første til å kartlegge eksterne aktørers innflytelse på praktisering av EU/EØS-regelverk i norske fylkesadministrasjoner – et subnasjonalt styringsnivå i et tett integrert ikke-medlemsland – er den primære målsettingen med artikkelen deskriptiv, men bidraget er også utforskende ved at et område som tidligere er kartlagt i sentralforvaltningen, sammenlignes med og kartlegges også på subnasjonalt nivå. Teoretisk bidrar artikkelen til å utvide MLArammeverket slik at subnasjonale styringsnivåer inkluderes i analysen. I artikkelen anvendes saksområde som uavhengig variabel, for å oppnå en bredest mulig kartlegging av fylkesadministrasjonenes berøring med EU/EØS-regelverk. Dette avdekker også hvorvidt sannsynligheten for flere «hatter» er større for enkelte deler av fylkesadministrasjonene enn for andre, og åpner for at deler av fylkesadministrasjonene kan inngå i en sammenvevet flernivåforvaltning, mens andre deler av fylkesadministrasjonene ikke gjør det.

Også subnasjonale forvaltningsnivåer berøres av EU/EØS-arbeid, f.eks. innen offentlige anskaffelser, statsstøtteregelverk og deltagelse i EU-programmer (Hettne & Nyberg, 2018). Dermed kan også disse forvaltningsnivåene influeres av

eksterne aktører i arbeidet med dette. Ved å undersøke om og eventuelt hvordan også subnasjonale enheter i et tett integrert ikke-medlemsland utfordres av administrativ integrasjon i Europa, kan undersøkelsen fungere som en test på hvor dypt slik endring strekker seg. Dette baseres på antagelsen om at gitt alt annet likt, vil administrativ integrasjon mellom EU/EØS og de sentraladministrative nivåene i EU-medlemsland være mer sannsynlig enn mellom EU/EØS og subnasjonale nivåer i tett integrerte ikke-medlemsland (Trondal, 2012, s. 433).

En sammenvevet styringsmodell?

Tidligere forskning har vist at EU står i en særstilling med hensyn til å utfordre nasjonalstatenes evne til å opptre enhetlig i internasjonale sammenhenger (Egeberg & Trondal, 2009; Trondal, 2021). Forklaringene på dette er knyttet til Kommisjonens administrative kapasitet, formelle monopol på agendasettingen, og uavhengigheten fra Rådet som består av representanter fra medlemslandene på regjeringnivå (Peterson & Schakleton, 2012). Rollen Kommisjonen har på det europeiske nivået ligner på flere måter rollen regjeringene har på det nasjonale nivået, med politisk lederskap, medlemmer med ansvar for saksområder i stedet for sine respektive medlemsland, og byråifisering med et fra 1990-tallet økende antall underliggende EU-byråer med ansvar for å iverksette ulike deler av EUs politikk. EUs institusjonelle struktur samsvarer dermed ikke med det territorielle prinsipp som internasjonale organisasjoner primært organiseres etter (Egeberg & Trondal, 2011, s. 5; 2013, s. 155). Egeberg regner Kommisjonen som den første overnasjonale utøvende myndighet med en politisk ledelse som har anledning til å utøve innflytelse relativt uavhengig av både ministerråd og nasjonale regjeringer (2010, s. 1).

Klassiske studier av stats- og nasjonsbygging viser hvordan fremveksten av politiske og administrative systemer resulterer i ulike konstitusjonelle kompromisser mellom sentrum og periferi (Rokkan et al., 1987). På ulike måter vil disse prosessene resultere i sentraliserte eller desentraliserte systemer avhengig av nasjonal historie, geografi og kultur, og av kraften i påvirkningen fra sentrum i forhold til den tilsvarende kraften i påvirkningen fra periferien (Aarebrot & Evjen, 2014). På samme måte kan fremveksten av politiske og administrative systemer i EU påvirke maktfordelingen mellom EU og medlemslandene, samtidig som Kommisjonens tilstedeværelse kan påvirke maktfordelingen mellom ulike nasjonale styringsnivåer (Egeberg & Trondal, 2009; Trondal, 2021).

Hooghe og Marks (2001) argumenterer for at europeisk integrasjon har ledet til former for flernivåstyring (MLG) hvor innflytelsen på politikktutformingene deles av overnasjonale, nasjonale og subnasjonale styringsnivåer. MLG-tilnærmingen har vist hvordan overnasjonale EU-institusjoner kan utvikle direkte samhandling med regionale aktører, uten å gå via nasjonale myndigheter (Benz, 2021; Hassel, 2010). Denne utviklingen kan sees i lys av EUs behov for kontroll med praktisering av EU-lovgivning. Subnasjonale styringsnivåer arbeider dermed med praktisering av EU-forordninger så vel som nasjonal lovgivning. MLG-litteraturen har undersøkt konsekvensene av europeiske integrasjonsprosesser med hensyn til at overnasjonale, nasjonale og subnasjonale styringsnivåer i økt grad utøver delt innflytelse på politikktutformingene, slik at flere styringsnivåer aktiveres i utformingene av politikk som påvirker alle de involverte nivåene (Piattoni, 2010; Piattoni, 2018, s. 61). MLG-prosesser er sammensatte, og karakteriseres ved delt beslutningstaking og sammenveving av aktører fra ulike styringsnivåer (Hooghe & Marks, 2001, s. 3-4; Benz, 2021). Dette kan innebære at det tidligere skarpe skillet mellom nasjonale og regionale myndigheter blir mindre tydelig (Smith, 2007), og erstattes av mindre institusjonaliserte og mer fragmenterte styringsmønstre (Hassel, 2010). Et eksempel er EUs vanndirektiv som har ledet til etablering av nettverk hvor kommuner, fylkeskommuner og den regionale stat i prinsippet deltar som likeverdige partnere (Hovik & Hanssen, 2015, s. 506-507; Indset & Stokke, 2015). I samspillet med EU/EØS-institusjonene er subnasjonale forvaltningsnivåer verken helt underordnet eller helt selvstendig fra sentralforvaltningen, og deres rolle i det europeiske flernivåsystemet er dermed viktig å undersøke (Wenander, 2018, s. 56).

Trondal (2021) inndeler studiene av det europeiske politiske systemet i tre påfølgende «bølger»¹³. Den tredje bølgen representerer et skifte til studier av *administrative* sammenvevinger, undersøker «det organisatoriske fundamentet for et europeisk fler-nivå-administrativt system», og illustrerer «hvordan administrative enheter på ulike styringsnivåer er forbundet med hverandre» i forbindelse med oppgaveutførelsen (Hofmann & Turk, 2006, s. 583; Trondal, 2021, s. 60, mine oversettelser). Empirisk har den tredje bølgen illustrert hvordan Kommisjonen og de underliggende EU-byråene kobler seg til nasjonale direktorater som opptrer som «tohattede» eller «flerhattede» direktorater. I praksis blir direktoratene dermed del av både EU-administrasjonen og en nasjonal administrasjon – og eventuelt også en del av transnasjonale nettverk med søsterorganisasjoner i andre land (Egeberg, 2006, 2010; Egeberg & Trondal 2009, 2011; Kaiser & Starie, 2005; Majone, 1996; Trondal, 2010, 2021). MLA-tilnærmingen har vært benyttet til å analysere fremveksten av administrative styringsmønstre som følger av Kommisjonen og EU-byråers innflytelse på arbeidet i nasjonal sentralforvaltning (Egeberg, 2006) og mer spesifikt til å undersøke administrative relasjoner mellom EU-institusjoner og nasjonale direktorater. Innenfor rammene av denne konteksten illustrerte Egeberg og Trondal (2009) hvordan styringen av medlemslandenes praktisering av EU-regelverk kan beskrives som sammenvevet av ulike styringsformer: indirekte styring via nasjonale regjeringer, direkte styring fra EU-byråer og nettverksbasert styring gjennom transnasjonale klynger av direktorater. I tråd med den klassiske forestillingen om nasjonal kontroll med iverksettingsarbeidet utgjør nasjonale departementer en primærstruktur, men også Kommisjonen og/eller EU-byråene utøver innflytelse på direktoratene når disse opptrer i rollen som iverksettere av EU-lovgivning (Egeberg & Trondal, 2013, s. 153). I tillegg kan også søsterdirektorater i andre land påvirke arbeidet, dog i mindre omfang (Egeberg & Trondal, 2009, s. 780). Samarbeidet mellom EU-institusjonene og direktoratene kan være forholdsvis dypt institusjonalisert, og påvirke direktoratenes virkemåte ved å endre deres arbeidsform og prioriteringer (Egeberg, 2006).

¹³ I den første bølgen ble nasjonale politiske systemer til dels behandlet som «forsegledede styringssystemer» (Trondal, 2021, s. 59, min oversettelse), og eksterne prosesser ble dermed betraktet som eksogene sekundærprosesser (Trondal, 2021, s. 59; Wilson, 1989). Den andre bølgen undersøkte hvordan internasjonale institusjoner bidrar til transformasjon av nasjonale politiske styringssystemer til et 'post-Westfalen politisk system' «karakterisert av en restrukturering av politisk autoritet i retning av institusjonalisert flernivåstyring» (Trondal, 2021, s. 60, min oversettelse).

Begrepet «sammenvevet styring» innebærer dermed at arbeidet med implementering og praktisering av EU/EØS-regelverk influeres av flere aktører, med ulik grad av institusjonalisert samhandling (Trondal, 2011, s. 63), slik at institusjoner inngår i komplekse beslutningsmønstre hvor flere styringsformer kombineres (Egeberg & Trondal, 2009). I forlengelsen av dette innebærer konseptet at nasjonal kontroll over lovgivningsarbeid utfordres av at EU/EØS i en viss utstrekning kan utøve direkte styring av arbeid med implementering og praktisering av EU/EØS-regelverk. En slik modell står dermed i kontrast til mellomstatlige tilnærminger som primært vektlegger medlemslandenes egne interesser og dermed også nasjonal kontroll med iverksettingsarbeidet (Moravcsik, 1998; Egeberg & Trondal, 2009, s. 781). Implikasjonen av dette er at dersom styringen av fylkesadministrasjonenes arbeid med EU/EØS-regelverk skal kunne betegnes som «sammenvevet», krever dette at både statlige myndigheter og EU/EØS-institusjoner, og eventuelt også horisontale nettverk av «søsterregioner», utøver innflytelse på fylkesadministrasjonenes adferd (Egeberg & Trondal, 2009). Sammenvevet styring kan øke samordningen av offentlig politikk, men også utfordre velgernes mulighet til å holde oversikt over hvilke institusjoner som er ansvarlig for de respektive initiativene (Helgøy & Aars, 2008).

Todelingen mellom departementer og direktorater med direktoratene på «en armlengdes avstand» fra moderdepartementene kan hevdes å være en forutsetning for MLA, ved at det er denne formen for interorganisatorisk vertikal spesialisering som muliggjør at Kommisjonens administrasjon kan «adoptere» direktoratene uten å gå gjennom moderdepartementene (Christensen & Egeberg, 1997; Egeberg, 2006). Hvordan passer fylkesadministrasjonene inn i dette konseptuelle rammeverket? Det regionale nivåets historie i Norge kan trekkes tilbake til formannskapslovene av 1837, og tradisjonelt har norske kommuner og fylkeskommuner maktet å utøve betydelig innflytelse over nasjonal politikkutforming (Baldersheim & Fimreite, 2005; Tranvik & Selle, 2005). Egne fylkesadministrasjoner ble etablert samtidig som koblingen til de daværende fylkesmannsembetene opphørte i 1975-76 (Tranvik & Selle, 2005, s. 869), og med bakgrunn i det kommunale selvstyret er fylkeskommunene ikke direkte underlagt departementer slik direktoratene er det. I prinsippet gir dette Kommisjonen anledning til å «adoptere» også fylkesadministrasjonene uten å gå vegen gjennom sentraladministrative instanser. De senere tiårene har imidlertid det regionale nivået kommet under press (Baldersheim & Fimreite, 2005). Det er dessuten sentralforvaltningen som beslut-

ter fylkeskommunenes oppgaveportefølje, i tillegg til å utøve innflytelse gjennom lovverk, forskrifter og faglig styring, samt konsultasjoner, pedagogiske virkemidler og nettverkssamarbeid. Slik kan sentraladministrative instanser hevdes å utgjøre en primærstruktur for fylkesadministrasjonene som i noen grad ligner rollen som primærstruktur for direktoratene. Den statlige styringen, og dermed den regionale autonomien, kan imidlertid variere mellom ulike saksområder (Jacobsen, 2020). Selv om MLA-rammeverket åpner for at nasjonale instanser kan opptre med flere «hatter» i forbindelse med praktisering av EU/EØS-regelverk, utgjør EU/EØS-institusjoner fortsatt en sekundærstruktur med hensyn til å påvirke medlemslandenes praktisering av regelverket (Christensen et al., 2018; Egeberg & Trondal, 2009). I denne studien legges derfor til grunn en forventning om at fylkesadministrasjonene vurderer sentraladministrative instanser som de viktigste eksterne aktørene for egen praktisering av EU/EØS-regelverk.

For direktoratene utgjør iverksetting av EU/EØS-regelverk i noen grad en primær oppgave, mens fylkesadministrasjonene praktiserer EU/EØS-regelverk først på et tidspunkt der sentraladministrative instanser allerede har inkorporert det aktuelle regelverket i norsk lov. I forbindelse med innlemming av EU/EØS-regelverk i norsk rett forekommer konsultasjoner og samordning mellom sentraladministrative instanser, EU-institusjoner og myndigheter i andre land. Subnasjonale styringsnivåer vil ofte ha viktige funksjoner knyttet til praktisering av regelverket etter dette er inntatt i norsk lov, men har ikke en formell rolle i implementeringsarbeidet som sådant. Det forventes derfor at ansatte i fylkesadministrasjonene i mindre grad enn ansatte i sentralforvaltningen vurderer at EU/EØS-institusjoner utøver innflytelse over praktiseringen av EU/EØS-regelverk.

Det forventes videre at dersom fylkesadministrasjonenes praktisering av EU/EØS-regelverk influeres av flere aktører, vil disse påvirke arbeidet simultant, slik at man finner positive samvariasjoner mellom indirekte, direkte og nettverksbaserte styringsformer. Man kan finne påvirkning fra både sentraladministrative instanser, EU/EØS-institusjoner og søsterregioner, eller det kan forekomme mellomvarianter med påvirkning fra for eksempel sentraladministrative instanser og EU/EØS-institusjoner uten tilsvarende innvirkning fra søsterregioner. I begge tilfeller vil det være tale om sammenvevet styring. I det første eksemplet kan fylkesadministrasjonen beskrives som «flerhattet», mens fylkesadministrasjonen i det andre eksemplet kan beskrives som «tohattet». At sentraladministrative instanser er be-

tydningsfulle, utelukker dermed ikke at EU/EØS-institusjoner og/eller «søster-regioner» også utøver innflytelse av betydning.

Metodisk tilnærming

Dataene i denne artikkelen er innhentet gjennom en spørreundersøkelse i norske fylkesadministrasjoner, samt intervjuer med informanter i fylkesadministrasjonene. Mens de kvantitative dataene fra spørreundersøkelsen gir oversikt over bredden i fylkesadministrasjonenes EU/EØS-arbeid, gir intervjuene et dypere innblikk i hvordan arbeidet foregår. Prosjektet ble meldt Norsk senter for forskningsdata (NSD) i mars 2021, og vurdert til å være i samsvar med personvernlovgivningen.

Spørreundersøkelsen ble forankret i fylkeskommunenes toppledelse ved at jeg fikk delta i møte i det såkalte fylkesrådmannskollegiet i mars 2021. Dette er et møtested med deltagelse fra øverste administrative leder i hver enkelt fylkeskommune, samt Oslo kommune og KS. Fylkeskommuner som praktiserer fylkesutvalgsmodellen representeres av administrasjonssjef/fylkesrådmann, mens fylkeskommuner som praktiserer parlamentarisme representeres av en toppleder fra administrativt nivå. I møtet ble jeg gitt anledning til å presentere bakgrunnen for ønsket om å gjennomføre en spørreundersøkelse i fylkesadministrasjonene. I etterkant ble det opprettet dialog med hver enkelt fylkeskommune, som alle bekreftet skriftlig at de ønsket å legge til rette for gjennomføringen av en slik undersøkelse. Det ble deretter utnevnt kontaktpersoner i hver enkelt fylkeskommune som bidrog til å utarbeide respondentlistene.

Målsettingen var å utarbeide respondentlister som inneholdt alle med lederansvar i de ti fylkesadministrasjonene, samt alle saksbehandlere som har hatt ansvar for utarbeidelse av saker fremmet til politisk behandling etter 1.1.2020. Etersom begrepet «fylkesadministrasjon» som nevnt dekker den delen av administrasjonen som er direkte underlagt fylkesrådmannen eller fylkesrådet, er ledere og saksbehandlere i underliggende enheter, f.eks. videregående skoler, holdt utenfor undersøkelsen. Oslo kommune ble også holdt utenfor undersøkelsen, ettersom Oslo har en særegen styringsform som ikke uten videre kan sammenlignes med de ti (øvrige) fylkesadministrasjonene. Flertallet av fylkesadministrasjonene utarbeidet listene helt i tråd med forutsetningene. To fylkesadministrasjoner (Vestland samt Troms og Finnmark) inkluderte likevel bare ledere i respondentlistene, mens én fylkesadministrasjon (Vestfold og Telemark) utarbeidet en bredere liste som også

inneholdt saksbehandlere som i prinsippet har ansvar for arbeid med saker til politisk behandling, men som ikke nødvendigvis har fremmet saker til politisk behandling etter 1.1.2020. Unntakene skyldtes ulike arkivsystemer med ulik mulighet til å sammenstille opplysninger om ledere og ansatte og deres saksbehandlingsarbeid.

Undersøkelsen ble formidlet til fylkesadministrasjonene i juni 2021. SurveyXact ble benyttet som teknisk plattform, og dataene ble analysert i SPSS. Til sammen ble undersøkelsen sendt 1958 respondenter, hvorav 46 prosent gjennomførte hele undersøkelsen (N = 893) og ytterligere 9 prosent gjennomførte deler av den. Graden av berøring med EU/EØS/Schengen ble målt ved spørsmålet «I hvilken grad berører EU, EØS-avtalen og/eller Schengen ditt saksområde?», målt på ordinalnivå etter følgende 5-trinns skala: i meget stor grad (1), i nokså stor grad (2), både og (3), i nokså liten grad (4) og i meget liten grad (5). Tilsvarende ble respondentenes saksområder målt ved spørsmålet «I løpet av de siste 12 månedene, i hvilken grad har du arbeidet med følgende arbeidsoppgaver?», målt på ordinalnivå etter en 4-trinns skala med verdiene «stort sett hver uke» (1), «stort sett hver måned» (2), «noen få ganger» (3) og «aldri» (4), med dimensjonene utdanning, samferdsel, planarbeid, næring, kultur/kulturminnevern, folkehelse, idrett, økonomi, juridisk arbeid, organisasjonsutvikling og internasjonalt arbeid. Disse dimensjonene ble valgt ettersom de samsvarer med den administrative inndelingen i en rekke fylkesadministrasjoner, slik at dimensjonene formodentlig fremstod som relativt klare og ble oppfattet likt i de ulike fylkesadministrasjonene. I artikkelen presenteres data fra de saksområdene flest respondenter oppgir å arbeide ofte med. Kategoriene av EU/EØS-arbeid ble valgt med utgangspunkt i sektorovergrepene EU/EØS-områder som hyppig nevnes i politiske saksframlegg i fylkeskommunene (Indset, Schou & Stokstad, 2018). I tillegg er Interreg mv. målt langs en egen dimensjon ettersom alle fylkeskommunene deltar i Interreg-prosjekter (Schou & Indset, 2015). «Sentraladministrative instanser» ble forklart som «Nasjonale myndigheter på administrativt nivå (departementer, direktorater mv.)».

For å få et rikere datagrunnlag ble det fra september 2021 til januar 2022 gjennomført til sammen tolv intervjuer med nøkkelinformanter som ble valgt med bakgrunn i deres innsikt i fylkesadministrasjonenes EU/EØS-relasjoner, og som har bakgrunn fra næringsområdet, internasjonalt arbeid og juridisk arbeid

(Aberbach & Rockman, 2002). Formålet med intervjuene var å frembringe data knyttet til informantenes forståelse og tolkning av temaene som undersøkes (Bogner, Littig & Menz, 2009; Kristensen & Ravn, 2015). Konkret ble intervjuene benyttet til å innhente data om fylkesadministrasjonenes berøringsfelt med EU/EØS: På hvilken måte og i hvilken grad fylkesadministrasjonene kommer i berøring med EU/EØS-arbeid, og på hvilken måte og i hvilken grad fylkesadministrasjonene kommer i direkte kontakt med EU/EØS-institusjoner. Mens spørreundersøkelsen måler respondentenes oppfatning av dybden i denne kontakten, ble intervjuene benyttet til å utdype om og eventuelt hvordan slik kontakt influerer fylkesadministrasjonenes praktisering av EU/EØS-regelverk. Ved utvelgelsen av informanter var et viktig hensyn å intervju informanter fra ulike arbeidsområder og ulike fylkesadministrasjoner for å fange opp eventuell variasjon i opplysningene som kom frem. Samtidig var det ønskelig å kryssjekke opplysningene ved å fortrinnsvis intervju flere informanter på det enkelte arbeidsfeltet i den enkelte fylkesadministrasjonen.

Mens alle fylkesadministrasjonene stilte seg positive til å delta i spørreundersøkelsen, var det mer krevende å gjennomføre intervjuer ettersom fylkesadministrasjonene allerede hadde bidratt gjennom den kvantitative delen av datainnsamlingen. Det ble likevel gjennomført tolv intervjuer i til sammen fire ulike fylkesadministrasjoner, fordelt med fem intervjuer i Agder, tre i Trøndelag, to i Rogaland og to i Viken. I henhold til godkjenning fra NSD ble det gjort lydopptak av intervjuene dersom informantene samtykket til dette. Elleve av tolv informanter samtykket til slike opptak. Intervjuene fulgte en relativt åpen struktur, med intervjuguide med tema og planlagt rekkefølge. I arbeidet ble det benyttet eksisterende normer for datainnsamling. Dette inkluderer deltagelse under informert samtykke i henhold til prosedyrer anbefalt av NSD, og anonymisering av informantene i henhold til personvernlovgivningen (Gibbs, 2007). Intervjudataene ble analysert manuelt ved å kode dem etter den aktuelle tematikken i det enkelte utsagn og etter hvilke data som tilhørte den enkelte informant. Ved å benytte intervjuet som forskningsmetode har undersøkelsen blitt tilført mer dybdeinformasjon enn det som er tilført gjennom spørreundersøkelsen, og det ble mulig å sammenstille data fra spørreundersøkelsen med intervjudata.

De sentrale kvantitative dataene presenteres i neste avsnitt. Deretter følger analysen med supplerende intervjudata.

Resultater – kvantitative data

Grad av berøring

Til sammen 64 prosent av respondentene oppgir at deres respektive saksområder berøres av EU/EØS/Schengen «i nokså liten grad» eller mer. Over en tredel av respondentene berøres dermed «i meget liten grad». Samtidig oppgir en betydelig andel på 19 prosent av respondentene at deres respektive saksområder berøres «i meget stor grad» eller «i nokså stor grad»:

Tabell 1. Prosentvis andel av respondentene som oppgir at deres saksområder berøres av EU, EØS-avtalen og/eller Schengen (N = 912).

EU/EØS-regelverk	Andel
I meget stor grad	8
I nokså stor grad	11
Både og	20
I nokså liten grad	25
I meget liten grad	36
N	912

Tabell 2 oppsummerer ulike typer EU/EØS-regelverk med relevans for det regionale nivået, og andelen av respondentene som oppgir at de «noen få ganger» eller mer har arbeidet med saker der disse respektive regelverkene har betydning. Over halvparten oppgir å ha arbeidet «noen få ganger» eller mer med EU/EØS-regelverk på konkurranseområdet generelt. Nær halvparten oppgir tilsvarende for offentlige anskaffelser, mens over en tredel av respondentene oppgir tilsvarende for statsstøtteområdet. 14 prosent oppgir å ha arbeidet «noen få ganger» eller mer med saker hvor ESA har vært involvert:

Tabell 2. Prosentvis andel av respondentene som oppgir at de «noen få ganger» eller mer har arbeidet med saker der følgende EU/EØS-regelverk har betydning (N = 968-973).

EU/EØS-regelverk	Andel
Konkurranseregler	52
Offentlige anskaffelser («innkjøpsområdet»)	45
EØS-avtalens regler om offentlig støtte («statsstøtte»)	37
Interreg / forskningssamarbeider / «smart spesialisering»	32
Andre typer EU/EØS-politikk eller EU/EØS-regelverk	31
EØS-avtalens generelle regler om de fire friheter	21
Saker hvor ESA har vært involvert	14
Gjennomsnittlig N	971

Note 1: Opprinnelig spørsmål: «Hvor ofte arbeider du med saker der følgende EU/EØS-politikk eller EU/EØS-regelverk har betydning?», målt på ordinalnivå etter følgende 4-trinns skala: stort sett hver uke (1), stort sett hver måned (2), noen få ganger (4) og aldri (5).

Saksområde og berøring

Tabell 3 viser samvariasjoner mellom saksområde og berøring med EU/EØS/Schengen samt hyppighet av arbeid med saker hvor ulike EU/EØS-arbeider har betydning. Med hensyn til berøring er de positive samvariasjonene sterkest knyttet til saksområdene næring, økonomi og kultur/kulturminnevern, med signifikans på 0.01-nivå (Pearsons r henholdsvis 0.44**, 0.19** og 0.10**). For de andre saksområdene er det positiv samvariasjon med signifikans på 0.05-nivå, med unntak for saksområdet utdanning hvor det ikke er signifikant samvariasjon mellom variablene. Mellom næringsområdet og flere ulike typer EU/EØS-regelverk er det sterk positiv samvariasjon med Pearsons $r > 0.4$ (0.55** for statsstøtte-regelverket og 0.49** for arbeid med ulike EU-programmer innen forskning). For økonomiområdet er samvariasjonene sterkest til innkjøp og konkurranseområdet:

Tabell 3. Korrelasjoner (Pearsons *r*) mellom saksområde og berøring med EU/EØS/Schengen samt hyppighet av arbeid med saker hvor ulike typer EU/EØS-arbeider har betydning (*N* = 848-918).

	Utd	Samf	Plan	Nær	Kul	Øko	Org
Berøres av EU, EØS, Schengen	.006	.079*	.075*	.437**	.104**	.194**	.084*
Statsstøtte	.008	-.039	.061	.550**	.104**	.207**	.064
Innkjøp	.014	.240**	.073*	.163**	.045	.277**	.180**
Konkurranseregler	-.011	.218**	.085*	.218**	.052	.278**	.162**
Forskningsprogr.	.033	-.007	.170**	.487**	.147**	.176**	.158**
Fire friheter	.087**	.081*	.035	.263**	.040	.171**	.161**
ESA	.051	.067*	.071*	.240**	.042	.204**	.108**
Andre	.071*	.029	.075*	.297**	.108**	.112**	.122**

* $p \leq 0.05$; ** $p \leq 0.01$.

Note 1: Måler saksområdene utdanning (utd), samferdsel (samf), planarbeid (plan), næring (nær), kultur/kulturminnevern (kul), økonomi (øko) og organisasjonsutvikling (org).

Note 2: Disse EU/EØS-områdene er målt: «EØS-avtalens regler om offentlig støtte («statsstøtte»)\», «EØS-regler på innkjøpsområdet», «konkurranseregler», «Interreg/forsknings samarbeider (f.eks. Horisont / «smart spesialisering»)\», «EØS-avtalens generelle regler om «de fire friheter» (fri flyt av arbeidskraft, kapital, varer og tjenester), f.eks. konsekvenser for handel og/eller arbeidsmarked», «saker hvor ESA har vært involvert» og «andre typer EU/EØS-politikk eller EU/EØS-regelverk» på ordinalnivå etter 4-trinns skala med verdiene «stort sett hver uke» (1), «stort sett hver måned» (2), «noen få ganger» (4) og «aldri» (5).

Eksterne aktørers betydning

Tabell 4 inkluderer respondentene som oppgir å være berørt av EU/EØS/Schengen «i nokså liten grad» eller mer, og viser i hvilken grad respondentene vurderer ulike aktører som viktige med hensyn til egen praktisering av EU/EØS-relevant regelverk:

Tabell 4. Prosentvis andel av respondentene som oppgir at deres saksområde er berørt av EU, EØS-avtalen og/eller Schengen og som oppgir at følgende aktører er viktige for deres praktisering av EU/EØS-relevant regelverk (*N* = 578-586).

EU/EØS-regelverk	Andel
Sentraladministrative instanser	37
Statsforvalteren	15
EU/EØS-institusjoner, ESA	20
Andre fylkeskommuner	18
Gjennomsnittlig <i>N</i>	582

Note 1: Opprinnelig spørsmål: «Hvor viktige er følgende aktører for din praktisering av EU/EØS-relevant regelverk?», målt på ordinalnivå der tabellen kombinerer verdiene 1 og 2 på følgende skala: meget viktig (1), nokså viktig (2), både og (3), nokså uvesentlig (4), meget uvesentlig (5) og vet ikke / ikke relevant (6).

Mens 72 prosent av respondentene har vært i kontakt med sentraladministrative instanser «noen få ganger» eller mer, og hele 88 prosent oppgir tilsvarende med hensyn til andre fylkeskommuner, oppgir bare 12 prosent tilsvarende for kontakt med EU/EØS-institusjoner:

Tabell 5. Respondentenes kontakt med eksterne aktører (i prosent) (N=981–983).

	Sentral- adm. instanser	Stats- forvalter	EU/EØS- institu- sjoner	Andre fylkes- kommuner
Stort sett hver uke	4	5	1	9
Stort sett hver måned	23	19	3	35
Noen få ganger	46	41	9	45
Aldri	28	35	88	12
N	983	981	981	982

Note 1: Opprinnelig spørsmål: «Omtrent hvor ofte har du det siste året hatt kontakt med ansatte i», målt langs dimensjonene «Nasjonale myndigheter på administrativt nivå (departementer, direktorater mv.)», «EU/EØS-institusjoner (f.eks. ESA)», «Fylkesmannen/statsforvalteren» og «andre fylkeskommuner», på ordinalnivå etter følgende 4-trinns skala: stort sett hver uke (1), stort sett hver måned (2), noen få ganger (4) og aldri (5).

En forutsetning for «sammenvevet styring» er at flere eksterne aktører samtidig utøver innflytelse på fylkesadministrasjonene (Egeberg & Trondal, 2009, s. 787-788). De positive korrelasjonskoeffisientene i tabell 6 illustrerer hvordan de ulike eksterne aktørene vurderes som viktige samtidig av de samme respondentene. Uten signifikante samvariasjoner kunne det være at respondenter som vurderte sentraladministrative instanser som viktige vurderte andre aktører som uviktige, og omvendt, slik at en i realiteten observerte ulike former for styring over ulike deler av fylkesadministrasjonene:

Tabell 6. Korrelasjoner mellom betydningen av ulike aktører (Pearsons r) (N=328–447).

	Sentral- adm. instanser	Stats- forvalter	EU/EØS- institu- sjoner	Andre fylkes- kommuner
Sentraladm. inst.	1			
Statsforvalter	.510**	1		
EU/EØS/ESA	.574**	.447**	1	
Andre fylkeskomm.	.477**	.402**	.444**	1

* $p \leq 0.05$; ** $p \leq 0.01$.

Note 1: Opprinnelig spørsmål: «Hvor viktige er følgende aktører for din praktisering av EU/EØS-relevant regelverk?», målt på ordinalnivå etter skalaen meget viktig (1), nokså viktig (2), både og (3), nokså uvesentlig (4) og meget uvesentlig (5). Sentraladministrative instanser = «Nasjonale myndigheter på administrativt nivå (departementer, direktorater mv.)», EU/EØS/ESA = «EU/EØS-institusjoner (f.eks. ESA)».

Analyse

Sentraladministrasjonsundersøkelsen fra 2016 viste at 26 prosent av departementsansatte (N = 1773) og 34 prosent av direktoratsansatte (N = 1374) var berørt av EU, EØS og/eller Schengen «i meget stor grad» eller «i nokså stor grad». 80 prosent av departementsansatte og 75 prosent av direktoratsansatte oppgav å være berørt «i nokså liten grad» eller mer (Christensen et al., 2018, s. 127; Trondal & Kühn, 2018, s. 54). Flertallet av respondentene i fylkesadministrasjonene oppgir at deres saksområder i nokså liten eller meget liten grad berøres av EU/EØS/Schengen. Ved at 19 prosent av respondentene oppgir å være berørt av EU/EØS/Schengen «i meget stor grad» eller «i nokså stor grad», mens 64 prosent oppgir å være berørt «i nokså liten grad» eller mer (jf. tabell 1), berøres fylkesadministrasjonene likevel i bare noe mindre grad enn departementsansatte. Dette kan tyde på en bevissthet knyttet til at regelverket man forholder seg til har opprinnelse i EU, selv om regelverket på det tidspunktet fylkesadministrasjonene forholder seg til det er inkorporert i norsk lov. Intervjudataene støtter opp under de kvantitative dataene med hensyn til at det i fylkesadministrasjonene er en utbredt forståelse av at EU/EØS-regelverk har betydning for fylkesadministrasjonenes virksomhet. De to første utsagnene illustrerer dette, knyttet opp til administrasjonenes rolle i implementeringsarbeidet (nedstrømsfasen). Det tredje utsagnet illustrerer EU/EØS' dominerende plass i fylkesadministrasjonenes internasjonale arbeid:

«Realiteten er at europeisk integrasjon foregår på regionalt og lokalt nivå. Det er dem som implementerer» (Intervju, 2022).

«[Europautredningen] for cirka ti år tilbake viste hvor tett integrert alle forvaltningsnivåene er med EØS-avtalen. Og det er vel blitt sagt at om lag halvparten av sakene i kommunestyre og fylkesting har en kobling til EU/EØS¹⁴, men når det er sagt, er det ikke alltid like eksplisitt uttalt i alle saker, i og med at EU/EØS blir innenrikspolitikk når det kommer inn i norsk lovgivning» (Intervju, 2022).

«Internasjonalt arbeid er EU for fylkeskommuner og kommuner. Så du kunne kalt det EU-arbeid, egentlig. Vi har knapt noe utenfor EU eller EØS» (Intervju, 2022).

¹⁴ NIBR-rapport 2008:12 viste at 73 prosent av sakene i kommunestyre og fylkesting var berørt av EU-politikk (Indset & Hovik, 2008), mens NIBR-rapport 2018:13 kom frem til at 49 prosent av sakene i utvalgte kommunestyre- og fylkestingsmøter i 2017 kom i berøring med EU/EØS (Indset, Schou & Stokstad, 2018). Rapportene ble utført for KS, med ulik metodikk og avgrensning.

Også med hensyn til hvilke typer EU/EØS-arbeid fylkesadministrasjonene møter på ulike saksområder, støtter intervjudataene i vesentlig grad resultatene fra spørreundersøkelsen. Arbeidet med offentlige anskaffelser og statsstøtte-regelverket, og dermed konkurranseområdet mer generelt, samt arbeid med ulike EU-programmer, nevnes gjennomgående i intervjuene som områder fylkesadministrasjonene arbeider med ofte og som treffer flere saksområder forholdsvis bredt. Enkelte saksområder er imidlertid særlig berørt, f.eks. næringsområdet som tildeler støtte til private virksomheter og som dermed berøres av EU/EØS-regelverk om samhandelen i EØS-området. At utdanningsområdet berøres i mindre grad, jf. tabell 3, kan sees i sammenheng med at EU ikke har en felles politikk på utdanningsområdet. Med hensyn til ESA blir resultatene fra spørreundersøkelsen nyansert i intervjuene. Flere informanter oppgir å ikke ha kjennskap til direkte kontakt mellom ESA og fylkesadministrasjonene, mens andre oppgir å ha vært i direkte kontakt i forbindelse med opplæring og informasjon. Til sist fremkommer noen eksempler på direkte og mer omfattende kontakt i forbindelse med vurdering av konkrete saker og praktisering av gjeldende regelverk. Dette kan tolkes som at direkte kontakt med ESA forekommer sjeldent, men at dialogen likevel kan være omfattende i de få tilfellene hvor kontakten først blir etablert.

At fylkesadministrasjonene møter EU/EØS-regelverk i ulik grad på ulike saksområder åpner for at deler av fylkesadministrasjonene opptrer som «enhattede» mens andre deler opptrer «flerhattede» ved at det utvikles «EU/EØS-enklaver» i organisasjonene. Dette kan påvirke fylkeskommunenes tradisjonelle styringsmønstre, øke den interne variasjonen i fylkesadministrasjonene med hensyn til vurderingen av fylkeskommunenes plass i det norske styringssystemet, og slik få implikasjoner for fylkeskommunenes interne samhörighet. Økt omfang av EU/EØS-regelverk fylkesadministrasjonene må forholde seg til, kan lede til at deler av administrasjonene sammenveves tettere med eksterne aktører som igjen preger praktiseringen av regelverket på disse områdene, mens andre deler av administrasjonene påvirkes mindre av denne utviklingen og dermed opplever den tradisjonelle styringslinjen som viktigere.

Tabell 4 viser at flere eksterne aktører vurderes å ha vesentlig innflytelse på fylkesadministrasjonenes praktisering av EU/EØS-regelverket. Slik direktoratsansatte vurderer departementene som de viktigste eksterne aktørene (Egeberg & Trondal,

2009), vurderer fylkesadministrasjonene som forventet sentraladministrative instanser som de viktigste eksterne aktørene (37 prosent vurderer disse som «meget viktige» eller «nokså viktige», jf. tabell 4). En noe høyere andel peker på EU/EØS-institusjonene som viktige (20 prosent) sammenlignet med «søster-regionene», altså andre fylkeskommuner (18 prosent). EU/EØS-institusjonene vurderes dermed som viktigere enn fylkesadministrasjonenes tilsvarende politisk-administrative instanser i eget land (andre fylkeskommuner) med hensyn til praktisering av EU/EØS-regelverk. Tilsvarende viser sentraladministrasjonsundersøkelsen at av direktoratsansatte som berøres av EU/EØS/Schengen vurderer 51 prosent at moderdepartementet er «meget viktig» eller «nokså viktig», mens henholdsvis 38 og 20 prosent oppgir tilsvarende for «EU-kommisjonen + ESA + EU-byrå» og søsterdirektorater i andre land (Christensen et al., 2018, s. 130-131). De eksterne aktørene rangeres dermed i lik rekkefølge, selv om styrken som forventet er noe ulik. Noe overraskende kan det være at statsforvalterne vurderes som de minst viktige av de eksterne aktørene som undersøkes. Dette kan indikere at EU/EØS-arbeid utløser samhandling mellom fylkeskommunene og sentralforvaltningen i større grad enn mellom fylkeskommunene og den regionale stat ved statsforvalterne som ellers ofte er en primærkontakt. At hele 1 av 5 respondenter regner EU/EØS-institusjonene som viktige for praktiseringen av EU/EØS-relevant regelverk kan tyde på at også deler av norske fylkesadministrasjoner i denne konteksten opptrer «flerhattet» som del av en flernivåforvaltning med sammenvevet styring av praktiseringen av EU/EØS-regelverk.

Tabell 5 viser imidlertid at det i liten grad er direkte kontakt mellom fylkesadministrasjonene og EU/EØS-institusjoner. Sammenlignet med tilsvarende tall fra sentraladministrasjonsundersøkelsen i 2016 er kontaktnivået mellom fylkesadministrasjonene og EU/EØS-institusjonene likevel overraskende høyt: Bare 7 prosent av departementsansatte og 4 prosent av direktoratsansatte har hatt kontakt med EU-kommisjonen det siste året, mens 2 prosent av departementsansatte og 6 prosent av direktoratsansatte har hatt kontakt med EU-byråer (Christensen et al., 2018, s. 103). Til sammenligning oppgir 4 prosent av respondentene i fylkesadministrasjonene å være i kontakt med EU/EØS-institusjoner månedlig eller oftere. Graden av kontakt mellom ulike statlige institusjoner er vesentlig høyere, slik graden av kontakt mellom fylkesadministrasjonene og nasjonale samt regionale aktører er vesentlig høyere (Christensen et al., 2018, s. 100-103). Respondenter som vurderer sentraladministrative instanser som viktige

for egen praktisering av EU/EØS-regelverk, tenderer til også å ha direkte kontakt med slike instanser (Pearsons $r = 0.30^{**}$), og respondenter som vurderer EU/EØS-institusjonene som viktige, tenderer til å ha direkte kontakt med disse (Pearsons $r = 0.38^{**}$). Disse resultatene speiler tilsvarende funn i undersøkelser av direktoratene (Egeberg & Trondal, 2009, s. 787). Funnene kan indikere at praktisering av EU/EØS-regelverk til en viss grad er tema i kontakten mellom fylkesadministrasjonene og henholdsvis sentraladministrative instanser og EU/EØS-institusjonene, slik at EU/EØS-institusjonene i noen grad kan utøve direkte innflytelse over praktiseringen av EU/EØS-regelverk i norske fylkesadministrasjoner, selv med begrenset direkte kontakt.

Intervjudataene indikerer at kontakt med EU/EØS-institusjoner om praktisering av EU/EØS-regelverk oftest oppstår i forbindelse med praktisering av regelverk som fylkesadministrasjonene opplever som uklare. Statsstøtteregelverket fremheves gjennomgående som et sentralt eksempel på dette. Dette skaper i noen grad kontakt med ESA både direkte og indirekte gjennom departementene. Som en konsekvens av at det er staten som har det formelle ansvaret for at regelverket oppfylles, kanaliseres den formelle kontakten mellom fylkesadministrasjonene og ESA via departementene. Gjennom dette inviteres fylkesadministrasjonene med i møter bl.a. for å bidra med opplysninger om sakenes karakter. Der det oppstår direkte kontakt mellom fylkesadministrasjonene og ESA uten at departementet involveres har kontakten derimot uformell karakter, for eksempel i forbindelse med ikke-bindende sonderinger:

«Det er i utgangspunktet staten som er pliktsubjekt her, og i forbindelse med statsstøttesaker vil departementet inn i dialogen med ESA egentlig være hovedpart. Og så er vi med som – i anførselstegn – ‘eierne’ av saken. [...] Så er det noe dialog som skjer mer uformelt, hvor en da bare har en sondering, gjerne på telefon, nå i det siste mer og mer med bruk av digitale verktøy [...], hvor en har mer en diskusjon på hvordan kan man gå frem for å komme raskest mulig frem til en konklusjon – og er det noe ESA overhodet ser at de kan bistå med eller er en rett og slett nødt til å håndtere på egen hånd via departementet eller rett og slett ta en risiko på at den oppfatningen man har er riktig» (Intervju, 2022).

Tabell 6 viser sterke korrelasjoner (Pearsons r fra 0.40^{**} til 0.57^{**}) i vurderingen av de ulike eksterne aktørenes betydning. Dette er i tråd med forventningen om å finne positive samvariasjoner dersom styringen av fylkesadministrasjonenes

praktisering av EU/EØS-regelverk er sammenvevet og influeres av flere aktører. Intervjudataene underbygger dette, og illustrerer hvordan fylkesadministrasjonenes praktisering av EØS-avtalens statsstøtteregler kan utløse kontakt med ESA, departementer og horisontale nettverk med «søsterregioner» samtidig. Imidlertid kan de positive samvariasjonene også illustrere en fragmentering i fylkesadministrasjonene, hvor deler av disse sammenveves med flere eksterne aktører, mens andre deler berøres i mindre grad. At man på næringsområdet utvikler samarbeid med andre fylkeskommuner i arbeidet med statsstøtteregelverket kan illustrere dette:

«Jeg har en del kontakt med departementene i forbindelse med statsstøtteproblemstillinger» (Intervju, 2022).

«Og så jobber vi også i nettverk med andre fylkeskommuner på [statsstøtteområdet] – både for å oppdatere oss faglig og prøve å lære av hverandre – men også om det kan være rom for samordning av praksis. Så der har vi hatt et arbeid over et års tid, der vi har hatt ei gruppe bestående av – det er vel seks av fylkeskommunene som har deltatt aktivt og levert en rapport til det som heter næringsseksjonkollegiet, som består av representanter fra alle fylkeskommunene» (Intervju, 2022).

Dersom fylkesadministrasjonenes kapasitet til samhandling med eksterne aktører betraktes som et nullsumspill, vil implikasjonen av økt samhandling med én aktør være redusert samhandling med en eller flere andre aktører. Utsagnene over illustrerer imidlertid hvordan praktisering av EU/EØS-regelverk kan utløse mer samhandling med flere eksterne aktører samtidig. Dersom fylkesadministrasjonene får mer EU/EØS-politikk å forholde seg til, kan en mulig implikasjon dermed være en forsterket sammenveving av aktører fra overnasjonalt, nasjonalt og subnasjonalt nivå, med økt grad av delt innflytelse på iverksettelsesarbeidet, men mindre tydelige skiller mellom de involverte aktørene (Hooghe & Marks, 2001, s. 3-4; Benz, 2021; Piattoni, 2010, 2018).

Avslutning

Undersøkelsen utvider den grundige gjennomgangen som tidligere er gjort av sentralforvaltningens EU/EØS-arbeid til også å omfatte fylkesadministrasjonene. Empirisk har artikkelen vist at norske fylkesadministrasjoner kommer i berøring med EU/EØS-regelverk på en rekke saksområder. Nær to tredeler av respondentene oppgir at deres respektive saksområder i ulik grad berøres av EU, EØS og/eller Schengen, og informantene ser fylkesadministrasjonene som viktige redskaper i forbindelse med praktisering av EU/EØS-regelverk. Innenfor fylkesadministrasjonene er berøringen med EU/EØS-regelverk sterkest på saksområdene næring og økonomi. At EU/EØS-regelverk berører fylkesadministrasjonene ulikt på ulike områder, åpner for at deler av administrasjonene sammenveves med eksterne aktører i større grad enn andre deler. Dette kan påvirke fylkeskommunenes interne samholdighet og utfordre deres tradisjonelle styringsmønstre ved at økende sammenveving mellom deler av administrasjonene og eksterne aktører medfører økende fragmentering internt. Eksternt kan økt sammenvevet styring ha implikasjoner for samordningen av politikk, samtidig som ansvars plasseringen kan bli mindre tydelig for velgerne.

Videre viser artikkelen hvordan flere eksterne aktører i ulik grad preger praktiseringen av EU/EØS-regelverk i (deler av) fylkesadministrasjonene. Sammenligningen med funn fra sentraladministrasjonsundersøkelsen i 2016 viser at fylkesadministrasjonene berøres av EU/EØS-arbeid i bare noe mindre grad enn sentraladministrative instanser, selv om implementering av EU/EØS-regelverk til en viss grad er en primæroppgave for sistnevnte. I arbeidet med praktisering av EU/EØS-regelverk influeres fylkesadministrasjonene av eksterne aktører etter samme mønster som sentraladministrative instanser, dog i noe mindre omfang i tråd med forventningene. Et viktig spørsmål er om disse prosessene har implikasjoner for fylkeskommunenes interne posisjon i det norske styringssystemet. Den økte betydningen av EU/EØS kan innebære nok en utfordring for fylkeskommunenes egen autonomi, men også utfordre sentraladministrative instansers mulighet til å utøve styring over fylkeskommunene med hensyn til iverksetting av politikk. Samtidig kan styringen fra EU/EØS og sentraladministrative myndigheter, og dermed også fylkeskommunenes reelle autonomi, variere mellom ulike saksområder.

At det i mindre grad er direkte kontakt mellom EU/EØS-institusjonene og fylkesadministrasjonene, gjenspeiler også tilsvarende funn fra sentraladministrasjons-

undersøkelsen i 2016. Den kontakten som forekommer kan likevel være forholdsvis «dyp», f.eks. i forbindelse med praktisering av regelverk som i fylkesadministrasjonene oppleves uklart. Til en viss grad kan EU/EØS-institusjonene derfor utøve direkte innflytelse over praktiseringen av EU/EØS-regelverk i fylkesadministrasjonene, til tross for at en lav andel av respondentene kommer i direkte kontakt. En annen implikasjon kan være at økt betydning av EU/EØS for fylkesadministrasjonene utløser økt samhandling med sentraladministrative instanser og horisontale nettverk, og/eller at kontakten med sentraladministrative instanser øker på bekostning av kontakten med statsforvalteren.

Artikkelen viser at flere eksterne aktører simultant utøver innflytelse på fylkesadministrasjonenes praktisering av EU/EØS-regelverk, slik man vil forvente dersom styringen er sammenvevet. Implikasjonen av dette, samt av de forhold at fylkesadministrasjonene berøres av EU/EØS-regelverk og influeres av EU/EØS-institusjoner i nær samme grad som sentraladministrative instanser i forbindelse med praktisering av regelverket, innebærer at også (deler av) fylkesadministrasjonene kan hevdes å inngå i en flernivåmodell i forbindelse med slik praktisering.

Ettersom funnene vedrører et subnasjonalt nivå i et tett integrert ikke-medlemsland, er det teoretisk grunnlag for å forvente tilsvarende eller sterkere funn for det regionale nivået i EU-medlemslandene. Veggen videre inkluderer å studere sammenhenger som kan bidra til å forklare variasjonen i den analytiske modellen – under hvilke betingelser man kan anta at ulike eksterne aktører influerer praktiseringen av EU/EØS-regelverk på subnasjonalt nivå. Dersom europeiske integrasjonsprosesser leder til at også subnasjonale styringsnivåer i et tett integrert ikke-medlemsland over tid involveres sterkere i prosesser som aktiverer flere forvaltningsnivåer, vil dette formodentlig kunne avdekkes gjennom å sammenligne data over tid. Det kan derfor være verdifullt å gjenta undersøkelsen i fylkesadministrasjonene f.eks. etter kommende sentraladministrasjonsundersøkelse.

Referanser

- Aberbach, J. D. & Rockman, B. A. (2002). Conducting and Coding Elite Interviews. *PS: Political Science and Politics*, 35: 4, 673-676.
- Baldersheim, H. & Fimreite, A. (2005). Norwegian centre-periphery relations in flux: Abolition or reconstruction of regional governance? *West European Politics*, 28(4), 764-780.
- Benz, A. (2021). *Policy Change and Innovation in Multilevel Governance*. Cheltenham, Gloucestershire: Edward Elgar Publishing Limited.
- Bogner, A., Littig, B. & Menz, W. (2009). Introduction: Expert interview—An Introduction to a New Methodological Debate. I A. Bogner, B. Littig, & W. Menz (Red.), *Interviewing experts* (1–13). London: Palgrave Macmillan.
- Christensen, T. & Egeberg, M. (1997). Sentraladministrasjonen – en oversikt over trekk ved departementer og direktorater. I Christensen, T. & Egeberg, M. (Red.), *Forvaltningskunnskap*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægred, P. & Trondal, J. (2018). *Sentralforvaltningen. Stabilitet og endring gjennom 40 år*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Egeberg, M. (Red.). (2006). *Multilevel Union Administration: The Transformation of Executive Politics in Europe*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Egeberg, M. (2010). EU-administrasjonen: Senterdannelse og flernivåforvaltning. *ARENA Working Papers*, nr. 10.
- Egeberg, M. & Trondal, J. (2009). National Agencies in the European Administrative Space: Government driven, Commission driven, or networked? *Public Administration*, Vol. 87, No. 4: 779-790.
- Egeberg, M. & Trondal, J. (2011). *Forvaltningsmessige konsekvenser av EØS/EU. Sentraladministrasjonen – norsk og europeisk*. Europautredningen, rapport nr. 1.
- Egeberg, M. & Trondal, J. (2013). Nasjonal administrativ suverenitet – myte eller realitet? I Eriksen, E. O. & Fossum, J. E. (Red.), *Det norske paradoks* (s. 153-173). Oslo: Universitetsforlaget.
- Gibbs, G. (2007). *Analyzing qualitative data*. SAGE Publications.
- Hassel, A. (2010). Multi-level Governance and Organized Interests. I H. Enderlein, S. Wälti & M. Zürn (Red.), *Handbook on Multi-level Governance* (153-167). Cheltenham: Edward Elgar.
- Helgøy, I. & Aars, J. (2008). *Flernivåstyring og demokrati*. Bergen: Fagbokforlaget.

- Hettne, J. & Nyberg, L. (2018). EU:s statsstödspolitik och det kommunala självstyret. *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 2018(5), 85.
- Hofmann, H. C. H. & Turk, A. H. (Red.). (2006). *EU Administrative Governance*. Cheltenham, UK and Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.
- Hooghe, L. & Marks, G. (2001). *Multi-Level Governance and European Integration*. Rowman & Littlefield, 2001.
- Hovik, S. & Hanssen, G. (2015). The Impact of Network Management and Complexity on Multi-Level Coordination. *Public Administration (London)*, 93(2), 506-523.
- Indset, M. & Hovik, S. (2008). *Lojal iverksetting eller målrettet medvirkning? Om kommunesektoren og EØS*. NIBR-rapport 2008:12.
- Indset, M., Schou, A. & Stokstad, S. (2018). *EU på dagsorden i norske kommuner og fylkeskommuner*. NIBR-rapport 2018/13.
- Indset, M. & Stokke, K. (2015). Layering, Administrative Change and National Paths to Europeanization: The Case of the Water Framework Directive *European Planning Studies*, 23(5), 979-998.
- Jacobsen, D. (2020). *Perspektiver på kommune-Norge: En innføring i kommunalkunnskap* (2. utgave. ed.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Kaiser, W. & Starie, P. (Red.). (2005). *Transnational European Union. Towards a common political space*. Routledge.
- Kommuneloven. (2018). *Lov om kommuner og fylkeskommuner*. (LOV-2018-06-22-83). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2018-06-22-83>.
- Kristensen, G. K. & Ravn, M. N. (2015). The voices heard and the voices silenced: Recruitment processes in qualitative interview studies. *Qualitative Research*, 15(6), s. 722–737.
- Majone, G. (1996). *Regulating Europe*. New York: Routledge.
- Moravcsik, A. (1998). *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. London: Cornell University Press.
- Myksvoll, T., Tatham, M. & Fimreite, A. (2021). Understanding bureaucratic support for coerced institutional change. *Governance (Oxford)*, 2021.
- Peterson, J. & Shackleton, M. (2012). *The institutions of the European Union* (3rd ed., The new European union series). Oxford: Oxford University Press.
- Piattoni, S. (2010). The Evolution of the Studies of European Union Multi-level Governance. I E. Ongaro, A. Massey, M. Holzer. & E. Wayenberg (Red),

- Multi-level Governance and Intergovernmental Relations in the European Union and the United States: Theoretical Perspectives* (159-185). Cheltenham, UK og Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing.
- Piattoni, S. (2018). Multilevel governance. I K. Detterbeck & E. Hepburn, *Handbook of Territorial Politics* (61-73). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Rokkan, S., Hagtvet, B. & Alldén, L. (1987). *Stat, nasjon, klasse: Essays i politisk sosiologi* (Det Blå bibliotek). Oslo: Universitetsforlaget.
- Schou, A. & Indset, M. (2015). *EU-programmer: deltagelse og nytte for kommunesektoren*, NIBR-rapport 2015:19. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Smith, A. (2007). Emerging in between: The multi-level governance of renewable energy in the English regions. *Energy Policy*, Volume 35 (nr. 12), s. 6266-6280. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2007.07.023>
- Tranvik, T. & Selle, P. (2005). State and citizens in Norway: Organisational society and state – municipal relations. *West European Politics*, 28(4), 852-871.
- Trondal, J. (2010). *An Emergent European Executive Order*. Oxford: Oxford University Press.
- Trondal, J. (2011). Domestic Agencies in an Emergent European Executive Order. *Journal of European Integration*, 33:1, 55-74.
- Trondal, J. (2012). On bureaucratic centre formation in government institutions: Lessons from the European Commission. *International Review of Administrative Sciences*, 78(3), 425-446.
- Trondal, J. (2017). *The Rise of Common Political Order: Institutions, Public Administration and Transnational Space*. Cheltenham, Gloucestershire: Edward Elgar Publishing.
- Trondal, J. (2021). Administrative structures for multilevel governance. I A. Benz, J. Broschek, & W. Laurier (Red.), *A Research Agenda for Multilevel Governance* (57-75). Cheltenham: Edward Elgar. <https://doi.org/10.4337/9781789908374>
- Trondal, J. & Kühn, N. (2018). Norsk Europaforvaltning. Et organisasjonsteoretisk perspektiv på departementenes EU-arbeid. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, (2-03), 46-64.

- Wenander, H. (2018). Underordning och självstyrelse: De svenska kommunernas konstitutionella roll i det europeiska flernivåsystemet. *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 43-59.
- Wilson, J.Q. (1989) *Bureaucracy*. New York, NY: Basic Books.
- Aarebrot, F. & Evjen, K. (2014). *Land, makt og følelser. Stats- og nasjonsbygging*. Bergen: Fagbokforlaget.

Artikkel 2: Sub-nasjonale styringsnivåer i et fler-nivå-administrativt system

Sammendrag

Denne artikkelen undersøker hvorvidt respondenter i norske fylkesadministrasjoner oppfatter at sentrale beslutninger influeres av eksterne aktører – gjennom vertikale relasjoner til sentraladministrative instanser og EU/EØS-institusjoner, samt horisontale relasjoner til andre fylkesadministrasjoner – og hvordan variasjonen i slike relasjoner kan forklares. Artikkelen bygger på data fra en ny spørreundersøkelse i norske fylkesadministrasjoner (N = 893), og viser hvordan fylkesadministrasjonene under visse betingelser kan opptre med to eller flere «hatter», det vil si at beslutningene som treffes influeres av flere eksterne aktører samtidig. Hovedtyngden av respondentene oppgir nasjonale sentraladministrative instanser som den viktigste relasjonen, samtidig som en betydelig andel også oppgir at EU/EØS-institusjoner har betydning når sentrale beslutninger treffes. Mønstrene som avdekkes forklares ved fylkesadministrasjonenes organisatoriske spesialisering og administrative kapasitet.

Introduksjon

Europeisk integrasjon har endret forholdet mellom nasjonale og regionale myndigheter, ettersom nasjonale myndigheter ikke lenger er de eneste overordnede instansene som regioner primært må forholde seg til. Det regionale nivået utgjør en viktig del av den forvaltningsmessige infrastrukturen som iverksetter politikk, og som i ulik grad kan knyttes til europeiske integrasjonsprosesser (Abels & Battke, 2019). EUs medlemsland har i økende grad overført oppgaver til det regionale nivået (Tatham, 2014, s. 35–36), og Lisboa-traktaten ga også offisiell anerkjennelse til regionene og deres rolle i EU-systemet (EU, 2012, s. 13–14). Bursens (2013, s. 390) viser at regioner i flere land innehar nøkkelroller med hensyn til å iverksette EU-lovgivning, og argumenterer for at det er behov for studier av regionenes endrede roller som følge av europeisk integrasjon, særlig med hensyn til iverksetting av EU-lovgivning.

I tillegg fremholder Tatham og Mbaye (2018, s. 656–657) at det europeiske politisk-administrative «landskapet» er vesentlig endret som følge av to parallelle

sentrale transformasjoner: europeisk integrasjon og desentraliseringsreformer, og videre at sub-nasjonale instanser er aktører i både «ordinære» regionreformer i land som Frankrike og Norge, så vel som i debatter knyttet til regionalisering i Italia og krav om økt innflytelse, og sågar uavhengighet fra mektige sub-nasjonale enheter som Skottland eller Catalonia. En bred forskningslitteratur har vist hvordan effektene av europeisk integrasjon differensieres og varierer mellom ulike land, saksområder og forvaltningsnivåer (Bulmer & Lequesne, 2013). Også det regionale nivået påvirkes av EU på ulike måter avhengig av blant annet hvordan EU-vedtak filtreres gjennom ulike nasjonale institusjoner, kulturer og tradisjoner (Adam, Hurka, Knill & Steinebach, 2019; Bauer & Trondal, 2015; Bursens, 2013, s. 384–407; Egeberg & Trondal, 2018; Mastenbroek & Sindbjerg Martinsen, 2018; Trondal, 2007). Denne studien viser hvordan sub-nasjonale organisasjonsstrukturer bidrar til å forme sub-nasjonale beslutningsprosesser i et tett integrert ikke-medlemsland som Norge. Den teoretiske målsettingen med studien er å utvide en fler-nivå-administrativ tilnærming (MLA) til også å omfatte det regionale nivået (Egeberg, 2006; Trondal, 2021). Den empiriske målsettingen er å undersøke hvorvidt respondenter i norske fylkesadministrasjoner oppfatter at sentrale beslutninger influeres av eksterne aktører – gjennom vertikale relasjoner til sentraladministrative instanser og EU/EØS-institusjoner, samt horisontale relasjoner til andre fylkesadministrasjoner.

Den norske regionreformen som trådte i kraft 1. januar 2020 medfører at antallet fylkeskommuner ble redusert fra 18 til 10 (i tillegg til Oslo kommune). Av de ti nye fylkeskommunene er syv nyopprettede og produkter av sammenslåinger av to eller flere tidligere fylkeskommuner (Trøndelag fylkeskommune ble etablert allerede 1. januar 2018), mens de tre resterende fylkeskommunene (i tillegg til Oslo) har beholdt grensene fra amtsinndelingen i 1844 (med enkelte mindre grensejusteringer). En viktig målsetting med regionreformen har vært å styrke regionenes samfunnsutviklerrolle (Meld. St. 22 (2015–2016), s. 7). I dette ligger fylkeskommunenes tilretteleggerrolle på tvers av geografiske enheter og forvaltningsnivåer. Som regionale samfunnsutviklere skal fylkeskommunene identifisere, samordne og realisere den sektorielle statens ambisjoner på ulike områder (Meld. St. 22 (2015–2016)). Fylkeskommunene har oppgaver både innenfor tjenesteproduksjon, samfunnsutvikling og forvaltning. Oppgavene inkluderer bl.a. utdanning, samferdsel, klima, miljø, folkehelse, tannhelse, næring, kultur og kulturminnevern.

Det finnes forholdsvis lite litteratur om effektene av EØS-avtalen på sub-nasjonale styringsnivåer i Norge (regionalt og kommunalt nivå) (Grindheim & Trondal, 2007, s. 85-89). En viktig ambisjon med denne artikkelen er å bidra til å fylle dette gapet ved å undersøke hvorvidt respondenter i norske fylkesadministrasjoner oppfatter at sentrale beslutninger influeres av eksterne aktører – gjennom vertikale relasjoner til sentraladministrative instanser samt EU/EØS-institusjonene, og horisontale relasjoner til andre fylkesadministrasjoner – og hvordan organisasjonsteoretiske faktorer kan bidra til å forklare variasjonen i dette mønsteret. Teoretisk er det også viktig å undersøke om mønstrene som tidligere forskning har avdekket i sentralforvaltningen er av samme karakter på sub-nasjonale styringsnivåer. Empirisk er det viktig å undersøke hvordan fler-nivå-administrative prosesser treffer sub-nasjonale styringsnivåer ettersom viktige deler av både EU-politikk og nasjonal politikk iverksettes av disse styringsnivåene, slik at disse prosessene kan ha implikasjoner for gjennomføringen av offentlig politikk. Med «sentraladministrative instanser» menes i denne sammenheng departementer, direktorater og tilsyn. Begrepet «EU/EØS-institusjoner» er valgt som en samlebetegnelse for EU- og EØS-institusjonene under ett, herunder EFTAs overvåkningsorgan (ESA). Samlebetegnelsen er valgt for å fange opp bredden av administrative relasjoner mellom fylkesadministrasjonene og EU/EØS-institusjonene. «Fylkesadministrasjonen» forstås som sentraladministrasjonen i hver enkelt fylkeskommune, altså den delen av administrasjonen som er direkte underlagt fylkesrådet eller fylkesrådmannen/administrasjonssjefen. Det horisontale elementet er inkludert i analysen ettersom vi ser det som en styrke å undersøke alle de mulige formene for styring av medlemslandenes implementering av EU/EØS-politikk som tidligere forskning har undersøkt på sentraladministrativt nivå: Direkte styring (gjennom Kommisjonens innflytelse på prosessene i nasjonale direktorater), indirekte (gjennom nasjonale regjeringer), nettverksbaserte (gjennom transnasjonale nettverk av direktorater) eller sammenvevede (gjennom kombinasjoner av flere av de tre førstnevnte modellene) (Egeberg & Trondal, 2009). I tillegg gir det horisontale elementet mulighet til å vurdere disse kategoriene i en sammenheng som gir en bredere oversikt over den relative styrken i de administrative relasjonene som undersøkes.

Tidligere studier har vist hvordan ansatte i norsk sentralforvaltning vektlegger ulike hensyn i forbindelse med praktisering av EU/EØS-relevant regelverk, og at direktorater kan hevdes å ha to «hatter» i forbindelse med iverksetting og prak-

tisering av slike regelverk – en «hatt» som forvaltningsorgan underordnet eierdepartementet, og en «hatt» som underordnet EU/EØS-institusjoner og dermed som en del av en felleseuropeisk administrativ orden (Egeberg, 2006, 2010; Egeberg & Trondal 2009, 2011; Trondal, 2010). Videre har studier vist hvordan organisasjonsteoretiske betingelser kan bidra til å forklare variasjon i slike relasjoner mellom sentraladministrative iverksettingsorganer og EU-institusjoner (Egeberg & Trondal, 2018). Denne artikkelen undersøker om lignende effekter finnes på regionalt nivå. Hovedspørsmålet som reises er dermed om og i hvilken grad eksterne aktører preger sentrale beslutninger i norsk fylkesadministrasjon, og hvordan dette kan forklares.

Teoretisk knyttes artikkelen til forskningslitteraturen om fler-nivå-administrasjon (MLA) som viser hvordan sentraladministrative instanser opptrer i komplekse administrative nettverk hvor de i praksis kan utgjøre deler både av en nasjonal sentraladministrasjon, en felleseuropeisk administrativ orden, og transnasjonale nettverk på tvers av land – såkalt sammenvevet styring (Bauer & Trondal, 2015; Egeberg, 2006; Egeberg & Trondal, 2009; Teigen & Trondal, 2015, s. 24). MLA-litteraturen har senere også blitt knyttet til organisasjonsteori for å forklare mønstrene som observeres (Bauer & Trondal, 2015; Benz & Sonnicksen, 2021). I tråd med et slikt perspektiv undersøker denne artikkelen i hvilken grad det er sammenheng mellom administrativ størrelse/kapasitet, vertikal spesialisering og horisontal spesialisering (uavhengige variabler), og oppfatningen av eksterne aktørers betydning for sentrale beslutninger i norske fylkesadministrasjoner (avhengig variabel). Vi undersøker også hvorvidt det er sammenheng mellom de samme uavhengige variablene samt hvorvidt de ulike delene av fylkesadministrasjonene kommer i berøring med EU/EØS-arbeid. De uavhengige variablene er valgt fordi tidligere studier viser hvordan disse bidrar til å forklare sannsynligheten for administrative koblinger mellom EU/EØS-administrasjonen og deler av nasjonale sentraladministrative instanser (Egeberg & Trondal, 2018). Med hensyn til variabelen 'administrativ kapasitet' undersøkes også hvorvidt regionreformen og arbeidet med fylkessammenslåinger påvirker fylkesadministrasjonenes relasjoner til eksterne aktører.

Artikkelen presenteres i følgende skritt: Den teoretiske tilnærmingen redegjøres for i neste avsnitt. Deretter gjennomgås den metodiske tilnærmingen, herunder operasjonaliseringen av variablene som er benyttet i undersøkelsen. De empiriske

observasjonene presenteres i et eget avsnitt, mens de sentrale konklusjonene fremgår av det avsluttende avsnittet.

Teoretisk tilnærming

Det teoretiske bakteppet for et organisasjonsperspektiv er omfattende. Noen små merknader vil innlede vår diskusjon. Den amerikanske statsviteren Luther Gulick utarbeidet i mellomkrigstiden generelle organisasjonsteoretiske prinsipper og identifiserte fire fundamentale prinsipper for horisontal oppgaveorganisering, samtidig som den amerikanske ingeniøren Frederick Taylor gjennomførte systematiske undersøkelser for å identifisere egnede (optimale) organisasjonsformer for mest mulig effektiv produksjon (Egeberg, 2003, 2004; Gulick, 1937; Kühn, 2020; s. 31-33). Senere skilte Philip Selznick (1957) mellom organisasjon og institusjon. Et organisasjonsperspektiv understreker at formelle normer kommer til uttrykk gjennom organisasjonskart bestående av kodifiserte sett av skrevne og upersonlige regler (Christensen et al., 2009, s. 26). Organisasjonsperspektivet tar utgangspunkt i Herbert Simons argument om at organisasjonsstrukturen får betydning for prosenes utfall som følge av aktørenes begrensede rasjonalitet. Simon kritiserte Gulick og Taylor for å legge til grunn en teoretisk tilnærming som forutsatte en grad av rasjonalitet som ikke var realistisk. Simons teori om beslutningsadferd (1957) forutsatte at beslutningstakere opptrer begrenset rasjonelt når de allokere oppmerksomhet. Heller enn å legge til grunn en forventning fra økonomisk teori om at aktører har mulighet til å foreta rasjonelle valg, la Simon til grunn en teoretisk forventning om at aktørene har begrenset *informasjon*. Det fulle omfanget av konsekvenser som følger av ulike valg er for omfattende til at all informasjonen er mulig å innhente og prosessere i valgsituasjoner. Aktører har begrenset *tid* til å foreta vurderinger før beslutningene fattes, og begrenset *kognitiv mulighet* til å estimere sannsynligheten for alle mulige utfall (Simon, 1957; Trondal, 2021). Den samlede konsekvensen av disse aktørbegrensningene er at aktørene søker tilfredsstillende løsninger. I en organisasjon vil organisasjonsstrukturen bidra til å forenkle aktørenes beslutningsprosesser og bidra til å tilfredsstille aktørenes informasjonssøk, for eksempel ved å rette oppmerksomheten mot de løsninger som er valgt tidligere eller som er valgt i avdelinger som ligger nær egen avdeling. Organisasjonsstrukturen bidrar dermed til å forme beslutningsprosesser som forenklingsprosesser, heller enn nyttemaksimering.

Begrenset rasjonalitet kan regnes som en av minst tre komplementære mekanismer som bidrar til å forklare organisasjonsadferd. Den andre er «logikken om det passende» som ser menneskelig adferd som drevet av forestillinger av hva som oppfattes som passende i den enkelte situasjon (March & Olsen, 1989). Den tredje er adferd drevet av egeninteresse i organisasjoner som opptrer som insentiv-systemer med tildeling av belønninger og straff, for eksempel med hensyn til karriereutvikling eller individuell lønn, ettersom sannsynligheten er lav for at det å ikke etterleve organisasjonsstrukturen og dermed de overordnedes syn på hvordan organisasjonen bør virke vil påvirke den enkeltes utsikter positivt (Egeberg, 2003, s. 117; Kühn, 2020, s. 32; March og Olsen, 2009; Trondal, 2021, s. 68-69).

Organisasjonsstrukturens betydning for styringsprosesser er godt dokumentert, og studiene av dette baseres både på Gulicks arbeider om organisasjonsprinsipper og Simons arbeider knyttet til begrenset rasjonalitet (Egeberg, 2006; Egeberg & Trondal, 2018; Gulick, 1937; Simon, 1957). Ansatte i organisasjoner forventes, under de angitte betingelsene, å opptre i tråd med den etablerte organisasjonsstrukturen. Egeberg tar utgangspunkt i Scotts (1981, vår oversettelse) definisjon av organisasjonsstruktur som «en normativ struktur sammensatt av regler og roller som mer eller mindre tydelig spesifiserer hva som skal gjøres og hvordan det skal gjøres». Strukturen forventes å påvirke hvilke forventninger som stilles til den enkelte ansatte i organisasjonen (Egeberg, 2004, s. 201–203).

I et organisasjonsteoretisk perspektiv utleder Egeberg (2003) hvordan faktisk beslutningsadferd påvirkes av ulike organisasjonsteoretiske variabler. Han tar utgangspunkt i fire organisatoriske nøkkelvariabler: organisasjonsstruktur, demografi, lokalisering og institusjonalisering. Egeberg og Trondal (2018) viser hvordan organisatoriske variabler kan anvendes for å forstå både beslutningsprosesser og organisasjonsdesign. Denne artikkelen trekker veksler på disse variablene, med utgangspunkt i variabler knyttet til organisasjonsstruktur som tidligere forskning viser har betydning for å forklare variasjonen i vurderingen av eksterne aktørers betydning på sentraladministrativt nivå (Egeberg & Trondal, 2009; Trondal, 2011).

Administrativ kapasitet

Organisasjonens *størrelse* er en indikator på organisasjonens kapasitet til å initiere, utvikle og iverksette politikk. Større organisasjoner med mange årsverk har generelt større organisatorisk kapasitet enn mindre organisasjoner med færre årsverk

(Egeberg, 2003; Landau, 1969; Kühn, 2020, s. 37). Organisasjonens størrelse kan defineres som antallet årsverk i en organisasjon. Sammenlignet med små fylkesadministrasjoner forventes dermed større fylkesadministrasjoner å ha mer kapasitet til å samhandle med eksterne aktører, og til å innhente, analysere og anvende informasjon fra disse. Høy administrativ kapasitet gir bedre anledning til saksutredning, til å identifisere relevant regelverk (herunder EU/EØS-relevante regelverk), og til å utrede dette for eksempel gjennom samhandling med eksterne aktører. Samtidig kan eksterne aktører ha større interesse av å influere store organisasjoners arbeid. Med bakgrunn i dette forventer vi at fylkesadministrasjoner med høy administrativ kapasitet på de aktuelle områdene oftere kommer i berøring med EU/EØS-arbeid, og også vurderer eksterne aktører som mer betydningsfulle når sentrale beslutninger treffes i fylkesadministrasjonene.

Reformparadokset

Det er vist at reformer krever endringskapasitet som i en overgangsperiode kan trekke oppmerksomhet bort fra ordinær aktivitet (f.eks. Brunsson & Olsen, 1990; Jacobsen, 2012). Sammenslåinger av eksisterende forvaltningsenheter har gjerne til hensikt å *øke* de nyopprettede organisasjonenes kapasitet. For å sikre innholdsmessige endringer kreves imidlertid betydelig reformkapasitet. I en overgangsfase kan derfor organisasjonsreformer kreve en ressursbruk som får konsekvenser for kapasiteten i organisasjonen som er knyttet til den daglige virksomheten. Derfor undersøkes også forholdet mellom eksterne aktørers betydning og den administrative kapasiteten som gjenstår gitt reformarbeid som trekker oppmerksomhet bort. Det legges dermed til grunn en forventning om en forskjell mellom numerisk størrelse/kapasitet og faktisk størrelse/kapasitet. Vi forventer derfor variasjon mellom reformerte/sammenslåtte fylkesadministrasjoner og ikke-reformerte/ikke-sammenslåtte fylkesadministrasjoner. Med bakgrunn i dette forventer vi at reformerte (sammenslåtte) fylkesadministrasjoner er mindre influert av eksterne aktører enn ikke-reformerte fylkesadministrasjoner når sentrale beslutninger treffes i fylkesadministrasjonene.

Vertikal spesialisering

I en *vertikalt spesialisert* organisasjon forventes oppgaver å bli koordinert på høyere nivåer i organisasjonen. Det vi kaller intra-organisatorisk vertikal spesialisering sorterer rettigheter, ansvar og oppgaver mellom ulike nivåer innad i en organisasjon (Trondal & Kühn, 2018). Tjenestemenn som tilhører høyere stillings-

nivåer i en organisasjon (ledere) har gjerne bedre oversikt over det administrative landskapet organisasjonen omgis av, i tillegg til hyppigere kontakt med eksterne aktører og sterkere følsomhet for politiske signaler (Aberbach, Putnam & Rockman, 1981; Aberbach & Rockman, 2000; Christensen, 1991; Egeberg, 2003; Lægreid & Olsen, 1978; Trondal & Kühn, 2018). For å sikre at organisasjonen opptrer som en enhet i møte med omgivelsene forventer vi også at en hierarkisk spesialisert organisasjon dessuten kjennetegnes av vertikal samordning både innenfor organisasjonen og i relasjonene mellom den aktuelle organisasjonen og eksterne aktører (Christensen et al., 2009, s. 37-39; Egeberg, 2003, s. 117–119). Vi forventer derfor at respondenter med høyere hierarkisk plassering i fylkesadministrasjonene vurderer eksterne aktører som viktigere når sentrale beslutninger treffes enn respondenter ansatt i lavere stillingskategorier (Egeberg & Trondal, 2018; s. 10–11).

Horisontal spesialisering

Det weberianske byråkratiet karakteriseres ikke bare av hierarkisk nivåinndeling av organisasjonen, men også av *horisontal spesialisering* som innebærer at arbeidsoppgavene inndeles etter typer eller kategorier. Horisontal spesialisering uttrykker hvordan ulike saksområder tenkes å sees i sammenheng eller sees separat. Saksområder ivaretatt av samme organisatoriske enhet har derfor større sannsynlighet for å koordineres med hverandre enn saksområder som tilhører ulike enheter. Gulick (1937) viste hvordan oppgaver kan fordeles mellom enheter etter fire grunnleggende prinsipper – etter geografisk område, formål, prosess og/eller klientgruppe. Dette forenkler aktørenes valg og organisasjonens beslutningsprosesser ved at ansatte primært forventes å utvikle relasjoner til medarbeidere i samme horisontale organisasjonsenhet. Disse relasjonene og forventningene får igjen betydning for hvilken informasjon den enkelte ansatte sitter med når konklusjoner skal trekkes og prosesser tas stilling til (Egeberg, 2003, 2004; Gulick, 1937).

Horisontal spesialisering kan påvirke grad av kontakt mellom den enkelte ansatte og eksterne aktører, og også betydningen som eksterne aktører vurderes å ha når sentrale beslutninger treffes i egen organisasjon (Trondal, 2011, s. 60). Med hensyn til påvirkning fra EU/EØS-institusjoner viser studier forholdsvis liten sektorvariasjon mellom norske departementer (Christensen et al., 2018). Det er imidlertid tendens til at innflytelsen fra EU/EØS-institusjoner er sterkere på saksområder som tilhører EUs kjerneoppgaver. En mulig forklaring på disse funnene

kan være knyttet til EUs regulatoriske bredde (Genschel & Jachtenfuchs, 2014). Samtidig finner studiene variasjon med hensyn til hvilke tjenestemenn innenfor et departement eller direktorat som eksponeres mest for påvirkning av EU/EØS-institusjoner (Egeberg & Trondal, 2011). Disse forventningene testes i denne studien ved å sammenligne ansatte med ulike oppgaveporteføljer: i) Oppgaver som krever samarbeid på tvers av fagområder eller forvaltningsnivåer; ii) oppgaver som har klare regler eller veletablert praksis; iii) juridiske oppgaver; iv) oppgaver som er særlig sensitive for EØS-avtalen; v) oppgaver som er mindre sensitive for EØS-avtalen; og vi) internasjonale oppgaver generelt. Oppgaver som er særlig sensitive for EØS-avtalen representeres av næringsområdet som blant annet håndterer forhold knyttet til private aktører, og dermed omfatter en sentral del i EØS-avtalen knyttet til konkurranseregler og regler om statsstøtte. Oppgaver som er mindre sensitive for EØS-avtalen representeres av utdanningsområdet ettersom EU ikke har en felles utdanningspolitikk og medlemslandene derfor relativt fritt kan utforme eget utdanningssystem (Fossum & Graver, 2018; Grindheim & Trondal, 2007, s. 12-13; NOU 2012: 2, s. 635).

Vi forventer at ansatte med oppgaver som krever samarbeid på tvers av saksområder eller forvaltningsnivåer har høyere sannsynlighet for å komme i berøring med EU/EØS-arbeid og at disse også vurderer både sentraladministrative instanser, EU/EØS-institusjoner og andre fylkesadministrasjoner som viktige når sentrale beslutninger treffes. Motsatt antar vi at ansatte med oppgaver som har klare regler eller veletablert praksis i mindre grad kommer i berøring med EU/EØS-arbeid og også i mindre grad vurderer at eksterne aktører har betydning for beslutninger på deres respektive områder. Ansatte som arbeider med juridiske oppgaver forventes oftere å komme i berøring med EU/EØS-arbeid, og disse forventes også å vurdere både sentraladministrative instanser og EU/EØS-institusjoner som viktige. Respondenter som arbeider på næringsområdet forventes ofte å komme i berøring med EU/EØS-arbeid og å vurdere EU/EØS-institusjoner som viktige, mens respondenter som arbeider på utdanningsområdet i mindre grad forventes å berøre EU/EØS-arbeid samtidig som disse forventes å vurdere sentraladministrative instanser som viktige. Til sist forventer vi at ansatte som i stor grad arbeider med internasjonale oppgaver også kommer oftere i berøring med EU/EØS-arbeid samt vurderer EU/EØS-institusjoner som viktige. Oppsummert forventer vi dermed at graden av berøring med EU/EØS-arbeid, samt betydningen

av eksterne aktører når sentrale beslutninger fattes, varierer mellom saksområdene i fylkesadministrasjonene.

Metodisk tilnærming

Studien bygger på data innhentet gjennom en spørreundersøkelse hvor SurveyXact har vært benyttet som teknisk plattform. Målgruppen for undersøkelsen er ledere og saksbehandlere med ansvar for politiske saker i hver enkelt av de ti norske fylkesadministrasjonene. Med «politiske saker» forstås saker som fremmes til politisk behandling fra fylkesrådet eller fylkesrådmannen/administrasjonssjefen, i motsetning til administrativt delegerte saker hvor vedtakene fattes av fylkesrådet eller fylkesrådmannen/administrasjonssjefen selv. Vi har valgt å holde Oslo kommune utenfor undersøkelsen, ettersom Oslo har en særegen styringsform hvor oppgaver som ellers i Norge er fordelt mellom fylkeskommunene og kommunene, i Oslo sorterer under én aktør – Oslo kommune. Ettersom ansvaret for fylkeskommunale og kommunale oppgaver i Oslo er integrert i én aktør, er Oslos kommuneadministrasjon ikke uten videre sammenlignbar med de øvrige 10 fylkesadministrasjonene.

Studien er registrert hos Norsk senter for forskningsdata (NSD) og gjennomført i samsvar med personvernlovgivningen. Undersøkelsen ble presentert for fylkesrådmannskollegiet 19. mars 2021, og vi etablerte deretter kontakt med hver av de ti fylkesadministrasjonene som alle bekreftet at de ønsket å delta i undersøkelsen. I samarbeid med den enkelte fylkesadministrasjon ble det utarbeidet respondentlister. Disse listene har vært utarbeidet med sikte på utsendelse til i) alle ledere i de ti norske fylkesadministrasjonene og ii) alle saksbehandlere med ansvar for «politiske saker» i de ti norske fylkesadministrasjonene. Ledere og saksbehandlere i underliggende enheter, som f.eks. videregående skoler og tannklinikker, har ikke vært i målgruppen for undersøkelsen.

Fylkesadministrasjonene har ulike saks- og arkivsystemer med ulike muligheter for å utarbeide lister i tråd med studiens forutsetninger. Syv av ti fylkesadministrasjoner utarbeidet imidlertid listene helt i tråd med de gitte forutsetningene. For tre av de ti fylkesadministrasjonene ble det gjort enkelte modifikasjoner. Troms og Finnmark fylkeskommune utarbeidet en liste over administrative ledere i fylkesadministrasjonen. Vestland fylkeskommune utarbeidet en liste over administrative ledere som er sentrale med hensyn til utarbeidelse

av «politiske saker». For disse to fylkesadministrasjonene er derfor bare den første målgruppen inkludert i undersøkelsen. Vestfold og Telemark fylkeskommune utarbeidet en mer omfattende liste over ledere og ansatte i fylkesadministrasjonen som kan være aktuelle med hensyn til utarbeidelse av politiske saksframlegg. Dette innebærer at listen i tillegg til ledere og saksbehandlere som reelt fremmer saker til politisk behandling, også inneholder respondenter som ikke har politiske saker som sitt hovedanliggende, men som har sitt virke i fylkesadministrasjonen og som i prinsippet har eller kan få ansvar for å utarbeide saksframlegg til politisk behandling. Den samlede respondentlisten inneholder uansett en nær komplett oversikt over den første målgruppen som består av ledere i de ti norske fylkesadministrasjonene. I tillegg inneholder respondentlisten en oversikt over den andre målgruppen som består av saksbehandlere i de ti norske fylkesadministrasjonene med ansvar for politiske saker. Denne siste listen er komplett med unntak av de tre modifikasjonene som er angitt.

Undersøkelsen ble administrert på følgende måte: For 9 av 10 fylkesadministrasjoner ble undersøkelsen formidlet 3. juni 2021, med påminnelser 9. og 17. juni. Ettersom respondentlisten fra Viken fylkeskommune først ble klar noe senere, ble undersøkelsen formidlet til respondentene i Viken først 15. juni, med påminnelser 24. og 29. juni. I løpet av de første tre døgnene etter første utsendelse gjennomførte 387 respondenter hele undersøkelsen. I løpet av de første tre døgnene etter første påminnelse gjennomførte ytterligere 234 respondenter. I løpet av de første tre døgnene etter andre påminnelse gjennomførte ytterligere 136. Den siste gruppen kan imidlertid inneholde «nye» respondenter fra Viken fylkeskommune, ettersom undersøkelsen 15. juni ble formidlet også til Viken. Den samlede effekten av påminnelsene vurderes samlet sett som god. Til sammen inneholder respondentlisten 1958 respondenter, hvorav 893 har gjennomført hele undersøkelsen, hvilket gir en svarprosent på 46. Ytterligere 175 av respondentene har besvart deler av undersøkelsen.

For å måle eksterne aktørers betydning når sentrale beslutninger treffes (avhengig variabel), har respondentene fått spørsmålet «Kan du si hvor viktige følgende instanser eller grupperinger er når sentrale beslutninger treffes innenfor ditt saksområde», målt langs dimensjonene «nasjonale myndigheter på administrativt nivå (departementer, direktorater mv.)», «EU/EØS-institusjoner (f.eks. ESA)» og «andre fylkeskommuner», på ordinalnivå etter følgende skala: Meget viktig (1),

nokså viktig (2), både og (3), nokså uvesentlig (4) og meget uvesentlig (5). I det opprinnelige spørsmålet inneholdt alle dimensjonene også alternativet «vet ikke / ikke relevant» (6). Prosentverdiene for alle svaralternativene er oppgitt i tabell 1, mens «vet ikke»-gruppen er utelatt fra korrelasjonsanalysen i tabell 2 og regresjonsanalysen i tabell 3 slik at N reduseres i varierende grad for de tre dimensjonene. For å avdekke graden av berøring med EU/EØS-arbeid, har respondentene fått spørsmålet «I hvilken grad berører EU, EØS-avtalen og/eller Schengen ditt saksområde», målt på ordinalnivå etter følgende 5-trinns skala: I meget stor grad (1), i nokså stor grad (2), både og (3), i nokså liten grad (4) og i meget liten grad (5).

De uavhengige variablene er operasjonalisert på følgende måte: *Administrativ kapasitet* er målt ved antall ansatte og ved respondentenes vurdering av organisasjonenes administrative kapasitet. De ulike fylkesadministrasjonene er ulikt organisert. Det er dermed vanskelig å operasjonalisere administrativ kapasitet som uavhengig variabel med bakgrunn i fylkesadministrasjonenes størrelse, ettersom ulike tjenester og oppgaver som i en fylkeskommune er tillagt fylkesadministrasjonen i en annen fylkeskommune kan være vertikalt organisert med underliggende enheter. Det er derfor innhentet en oversikt over antall ansatte i hver fylkeskommune som helhet, med bakgrunn i en forventning om positiv samvariasjon mellom antall ansatte i fylkeskommunene som helhet og administrativ kapasitet i fylkesadministrasjonene som helhet. I den hensikt å utvikle en skalert variabel, er hver enkelt fylkeskommune gitt en verdi som samsvarer med fylkeskommunens antall ansatte. Verdiene varierer dermed fra 2952 (Møre og Romsdal fylkeskommune) til 11641 (Viken fylkeskommune). Respondentenes vurdering av organisasjonenes administrative kapasitet er målt ved spørsmålet «Hvordan vil du vurdere organisasjonens administrative kapasitet innenfor ditt saksområde langs følgende dimensjoner», målt langs dimensjonen «Ha tilstrekkelig kunnskap om EU/EØS-regelverk som berører fylkeskommunen» på ordinalnivå etter følgende 5-trinns skala: meget god (1), nokså god (2), både og (3), nokså dårlig (4) og meget dårlig (5). Det opprinnelige spørsmålet inneholdt også svaralternativet «vet ikke» (6). Denne «vet ikke»-gruppen er fjernet fra analysen. *Reformelementet* er målt på nominalnivå med verdiene 0 (ikke-sammenslåtte fylkeskommuner) (Møre og Romsdal, Nordland og Rogaland) og 1 (sammenslåtte fylkeskommuner) (Agder, Innlandet, Troms og Finnmark, Trøndelag, Vestfold og Telemark, Vestland og Viken). *Vertikal spesialisering* er operasjonalisert ved spørsmålet: «Hva er ditt

stillingsnivå», målt på ordinalnivå etter følgende skala: Toppleder (administrasjonssjef / fylkesrådmann eller nivået rett under fylkesrådmannen) (1), mellomleder (2), rådgiver/seniorrådgiver/saksbehandler og tilsvarende (3). Det opprinnelige spørsmålet inneholdt også svaralternativet «annet / vil ikke oppgi» (4). Denne gruppen er fjernet fra analysen. *Horisontal spesialisering* er operasjonalsert ved følgende spørsmål: (a) «I hvilken grad arbeider du med saksområder som krever samarbeid på tvers av fagområder eller forvaltningsnivåer?»; målt på ordinalnivå etter følgende 5-trinns skala: «I meget stor grad» (1), «i nokså stor grad» (2), «både og» (3), «i nokså liten grad» (4) og «i meget liten grad» (5); (b) «Finnes det klare regler eller veletablert praksis mht. utøvelsen av dine arbeidsoppgaver?»; målt på ordinalnivå etter følgende 5-trinns skala: «Meget klare regler/praksis» (1), «nokså klare regler/praksis» (2), «både og» (3), «må selv utøve nokså stort skjønn» (4) og «må selv utøve meget stort skjønn» (5); og (c) «I løpet av de siste 12 månedene, i hvilken grad har du arbeidet med følgende arbeidsoppgaver?»; målt langs dimensjonene «annet juridisk arbeid», «næring», «utdanning», og «internasjonalt arbeid»; på ordinalnivå etter følgende 4-trinns skala: «Stort sett hver uke» (1), «stort sett hver måned» (2), «noen få ganger» (4) og «aldri» (5).

Undersøkelsen viser hvordan respondentene i fylkesadministrasjonene vurderer eksterne aktørers betydning. Det er ikke nødvendigvis samsvar mellom respondentenes egne vurderinger og den faktiske innflytelsen fra eksterne aktører. For eksempel kan EU/EØS-lovgivning være gjennomført i norske lover som ansatte i fylkesadministrasjonene forholder seg til uten å være bevisste på at opphavet til lovgivningen finnes på EU-nivå. Både i tolkningen av spørreundersøkelser generelt og i tidligere forskning på feltet, legges det imidlertid til grunn en antagelse om positiv samvariasjon mellom faktiske beslutningsmønstre og oppfatningen av disse. Aberbach et al. (1981, s. 86, *vår oversettelse*) uttrykker dette ved at «oppfatninger fungerer som rammer for handling, noe som gjør det mer sannsynlig enn ikke [sannsynlig] at bestemte beslutningslogikker er assosiert med visse perseptuelle mønstre». Også denne artikkelen legger til grunn en antagelse om positiv sammenheng mellom mønstre av antagelser og faktiske mønstre.

Egeberg og Trondal (2009, s. 783–784) har drøftet risikoen for at respondenter overvurderer betydningen av ulike aktører i møte med spørsmål knyttet til betydningen av egen rolle. De hevder samtidig at dette ikke står til hinder for å

finne variasjon knyttet til andelen respondenter som tillegger vekt til andre aktører. Disse merknadene er gjeldende også for denne studien, og presentasjonen av empiriske data vil vise klar variasjon knyttet til slike vurderinger også på regionalt nivå. Videre viser Egeberg og Trondal (2009) til at deres undersøkelse kan betraktes som en kritisk test i den forstand at dersom direkte iverksetting av EU/EØS-lovgivning ble observert i et land som ikke er medlem av EU (Norge), vil det være grunn til å forvente at tilsvarende eller større effekter kan observeres i EU-medlemslandene, gitt at andre forhold er like. Ettersom denne undersøkelsen vedrører fylkesadministrasjonene i Norge, vil denne studien representere en tilsvarende kritisk test.

Empiriske observasjoner

Hovedspørsmålet i studien er hvorvidt respondenter i norske fylkesadministrasjoner vurderer at sentrale beslutninger influeres av eksterne aktører – sentraladministrative instanser, EU/EØS-institusjoner og andre fylkesadministrasjoner – og hvordan variasjonen i dette mønsteret kan forklares. Som vist i tabell 1 vurderer respondentene i fylkesadministrasjonene nasjonale sentraladministrative instanser som viktigst blant de tre nevnte eksterne aktørene; 60 prosent av respondentene vurderer at sentraladministrative instanser er «meget viktige» eller «nokså viktige» når sentrale beslutninger treffes innen respondentenes respektive arbeidsområder (65 prosent dersom «vet ikke»-andelen utelates). Samtidig vurderer 12 prosent av respondentene EU/EØS-institusjoner som «meget viktige» eller «nokså viktige» for slike beslutninger (20 prosent dersom «vet ikke»-andelen utelates), mens 19 prosent vurderer andre fylkeskommuner som «meget viktige» eller «nokså viktige» (21 prosent dersom «vet ikke»-andelen utelates). At hovedtyngden av respondentene peker på sentraladministrative instanser som viktigst av de tre eksterne aktørene, indikerer at hovedrollen til fylkesadministrasjonene er å opptre med én nasjonal «hatt», og at i den grad de lar seg influere av eksterne instanser primært influeres av sentraladministrative instanser innad i eget land. Dette utelukker imidlertid ikke at fylkesadministrasjonene i enkelte sammenhenger kan opptre med to eller flere «hatter», f.eks. i forbindelse med praktisering av EU/EØS-relevant regelverk. Tatt i betraktning at spørsmålsformuleringen er knyttet til eksterne aktørers *generelle* betydning for sentrale beslutninger, uten at dette knyttes opp til f.eks. EU/EØS-relevant regelverk særskilt, vurderes andelene som peker på EU/EØS-institusjoners betydning som overraskende høye: Dersom «vet ikke»-andelen utelates vurderer nær halvparten (46 prosent) EU/EØS-institusjoner

som sentrale når beslutninger treffes i fylkesadministrasjonene («både og» eller viktigere), mens bare 25 prosent av respondentene vurderer at disse institusjonene er «meget uvesentlige» for sentrale beslutninger i fylkesadministrasjonene. Imidlertid er «vet ikke»-andelen langs EU/EØS-dimensjonen vesentlig høyere enn tilsvarende andel langs de andre dimensjonene:

Tabell 1. Prosentvis andel i fylkesadministrasjonene som oppfatter eksterne aktører som viktige når sentrale beslutninger treffes (N = 900-906).

	Sentral-administrative instanser	EU/EØS-institusjoner	Andre fylkeskommuner
Meget viktig (1)	29	4	3
Nokså viktig (2)	31	8	16
Både og (3)	22	17	36
Nokså uvesentlig (4)	7	18	22
Meget uvesentlig (5)	3	15	14
Vet ikke / ikke relevant	8	38	9
Totalt	100	100	100
Gjennomsnitt ¹	2.17	3.52	3.32
Standardavvik ¹	1.06	1.18	1.03
N	906	903	900

Note 1: Vet ikke-gruppen er utelatt fra beregning av gjennomsnittsverdier og standardavvik.

Tabell 2 viser for det første sterk positiv samvariasjon mellom respondenter som er berørt av EU/EØS-arbeid og vurderingen av EU/EØS-institusjoners betydning når sentrale beslutninger treffes. Dette kan også uttrykkes ved at Pearsons r er .48**. Dernest viser tabellen positive samvariasjoner mellom betydningen av de tre eksterne aktørene som inkluderes i analysen (fra .34** til .38**). Dette innebærer at respondenter som opplever én aktør som viktig også kan oppleve de andre aktørene som viktige, hvilket åpner for at (deler av) fylkesadministrasjonene kan opptre med to eller flere «hatter» hvor beslutningene som treffes influeres av flere eksterne aktører samtidig.

I den videre empiriske gjennomgangen undersøkes hvordan organisasjonsteoretiske faktorer kan bidra til å forklare observert variasjon i datamaterialet. Med hensyn til administrativ kapasitet viser tabell 2 manglende signifikant samvariasjon mellom fylkeskommunenes størrelse og vurderingen av eksterne aktørers betydning når sentrale beslutninger treffes. Dette svekker hypotesen om en slik sammenheng. Organisasjoners administrative kapasitet kan imidlertid uttrykkes på andre måter enn i form av fylkeskommunenes størrelse målt i antall ansatte. Mel-

lom respondentenes vurdering av egne organisasjoners administrative kapasitet langs dimensjonen «ha tilstrekkelig kunnskap om EU/EØS-regelverk som berører fylkeskommunen» og betydningen av eksterne aktører når sentrale beslutninger treffes, viser tabellen positive samvariasjoner med betydningen av både EU/EØS-institusjoner (.24**) og andre fylkeskommuner (.12**). Dette kan innebære at en større andel i avdelinger/enheter med god administrativ kapasitet knyttet til EU/EØS-arbeid opplever disse eksterne aktørene som relevante når sentrale beslutninger treffes.

Tabell 2. Samvariasjoner (Pearsons *r*) mellom betydningen av ulike aktører og mellom uavhengige variabler og betydningen av eksterne aktører når sentrale beslutninger treffes (*N* = 353-905).

	Berørt av EU/EØS/Schengen	Sentraladm. instanser	EU/EØS-institusjoner	Andre fylkeskommuner
Berørt av EU/EØS/Schengen	1			
Sentraladm. instanser	-.009	1		
EU/EØS-inst.	.482**	.380**	1	
Andre fylkeskommuner	.117**	.367**	.344**	1
Fylkeskommunal størrelse	-.051	.025	-.024	.046
Adm. kapasitet EU/EØS	.169**	-.018	.242**	.118**
Fusjonert eller ikke	.007	.032	-.038	-.033
Stillingsnivå	.138**	-.015	.124**	.149**
Oppgaver krever samarbeid	.198**	-.002	.135**	.116**
Klare regler	-.031	.120**	.059	.090**
Juridisk arbeid	.154**	.077*	.175**	.098**
Næring	.437**	-.115**	.178**	.039
Utdanning	.006	.204**	.103*	.260**
Internasjonalt	.460**	.005	.250**	.154**

* $p \leq 0.05$; ** $p \leq 0.01$.

I forbindelse med den norske regionreformen (Meld. St. 22 (2015–2016); Prop. 84 S (2016–2017)) ble syv av de ti fylkeskommunene (Oslo kommune unntatt) etablert som resultat av sammenslåinger av to eller tre tidligere fylkeskommuner. Denne reformen har krevd omfattende bruk av intern reformkapasitet i fylkesad-

ministrasjonene, og som i en periode etter sammenslåingen kan ha trukket oppmerksomhet bort fra ordinær aktivitet, herunder samhandling med andre aktører. Dette kan bidra til å forklare manglende signifikant samvariasjon mellom fylkesadministrasjonenes størrelse og vurderingen av eksterne aktørers betydning når sentrale beslutninger treffes. Tabell 2 viser likevel hvordan det heller ikke er positiv samvariasjon mellom reformerte/sammenslåtte fylkesadministrasjoner og vurderingen av eksterne aktørers betydning når sentrale beslutninger treffes. En mulig forklaring kan være at også ikke-sammenslåtte fylkeskommuner har gått gjennom interne omorganiseringer i senere tid. På spørsmålet «Har din avdeling/enhet vært gjenstand for omorganiseringer i løpet av de siste tre årene», svarer 91 prosent «ja», mens 7 prosent svarer «nei» og 2 prosent «vet ikke / vil ikke oppgi» (N = 889). Ikke bare fylkessammenslåingene som sådanne, men også indre organisasjonsreformer, har dermed krevd endringskapasitet i denne perioden (Christensen et al., 2018). En annen forklaring kan være knyttet til at fylkesadministrasjonene har lyktes i å «skjerm» sentrale beslutninger fra reformarbeidet, slik at disse beslutningene ikke har blitt påvirket i vesentlig grad av de pågående endringene.

Med hensyn til variablene knyttet til vertikal og horisontal spesialisering, viser tabell 2 en rekke samvariasjoner mellom disse variablene og graden av berøring med EU/EØS-regelverk samt vurderingen av eksterne aktørers betydning. For ansatte som ofte arbeider med områder som er EØS-sensitive (næring), finner vi negativ samvariasjon med vurderingen av sentraladministrative instansers betydning ($-.12^{**}$) og positiv samvariasjon med vurderingen av EU/EØS-institusjoners betydning ($.18^{**}$), mens det for ansatte som ofte arbeider med områder som i mindre grad er EØS-sensitive (utdanning) observeres en positiv samvariasjon med vurderingen av sentraladministrative instansers betydning ($.20^{**}$) og svakere positiv samvariasjon med vurderingen av EU/EØS-institusjoners betydning ($.10^*$). Effekten av de uavhengige variablene vil analyseres nærmere i en OLS regresjonsanalyse (se nedenfor).

Tabell 3. OLS regresjonsanalyser: Effekter av uavhengige variabler på berøring av EU/EØS-arbeid samt eksterne aktørers betydning. (Standardiserte koeffisienter (Beta); lineær regresjon).

	Berørt av EU/EØS	Sentraladm. instanser	EU/EØS-institusjoner	Andre fylkeskommuner
Adm. kap. EU/EØS	.148**	-.017	.229**	.113**
Vertikal spesialisering (stillingsnivå)	.022	-.128**	.002	.030
Horisontal spesialisering:				
<i>Oppgaver krever samarbeid</i>	.074*	.045	.089	.095*
<i>Klare regler</i>	-.061	.088*	-.002	.026
<i>Juridisk arbeid</i>	.123**	.066	.168**	.025
<i>Næring</i>	.232**	-.167**	.028	-.115*
<i>Utdanning</i>	-.060	.211**	.019	.253**
<i>Internasjonalt</i>	.272**	.084	.162**	.144**
R ²	.264	.083	.138	.125
Justert R ²	.254	.070	.122	.112
F	27.576	6.320	8.407	10.021
Sig. F	< .001	< .001	< .001	< .001

* $p \leq 0.05$; ** $p \leq 0.01$.

For å studere kontrollerte sammenhenger mellom variablene som inngår i studien, gir tabell 3 fire OLS regresjonsanalyser. De fire respektive analysene viser effekten av de uavhengige variablene i studien på henholdsvis (i) fylkesadministrasjonenes berøring med EU/EØS-arbeid, (ii) betydningen av sentraladministrative instanser, (iii) betydningen av EU/EØS-institusjoner og (iv) betydningen av andre fylkeskommuner i forbindelse med sentrale beslutninger i fylkesadministrasjonene. Ettersom korrelasjonsanalysen ikke avdekket signifikante samvariasjoner mellom de uavhengige variablene knyttet til fylkeskommunenes størrelse målt i antall ansatte samt reformelementet (fusjonert eller ikke) og de fire avhengige variablene, utelates disse uavhengige variablene fra regresjonsanalysen. Modellen gir forholdsvis god forklaringskraft med hensyn til graden av berøring med EU/EØS-arbeid. Forklaringsvariablene knyttet til i) administrativ kapasitet (knyttet til å ha tilstrekkelig kunnskap om EU/EØS-regelverk som berører fylkeskommunen), ii) vertikal spesialisering og iii) horisontal spesialisering uttrykt gjennom seks variabler, forklarer til sammen over 25 prosent av variasjonen i

avhengig variabel. Modellene knyttet til eksterne aktørers betydning har mindre forklaringskraft, og forklarer henholdsvis 7, 12 og 11 prosent av variasjonen knyttet til vurderingen av de tre eksterne aktørenes betydning (justert R^2). Justert R^2 er likevel på nivå med tilsvarende analyse av direktoratene (Trondal, 2011) der vertikal og horisontal spesialisering også ble benyttet som forklaringsvariabler. Analysene er noe ulike ved at Trondal (2011) også benyttet organisatorisk duplikasjon mellom departement og direktorat som forklaringsvariabel, mens denne undersøkelsen inkluderer effekten av administrativ kapasitet.

Etter å ha kontrollert for effekten av de øvrige variablene fremstår opplevd administrativ kapasitet på EU/EØS-området, samt hyppig arbeid med juridiske oppgaver, EØS-sensitive oppgaver (næring) og internasjonale oppgaver som de viktigste forklaringsvariablene (standardiserte koeffisienter henholdsvis $.15^{**}$, $.12^{**}$, $.23^{**}$ og $.27^{**}$) med hensyn til fylkesadministrasjonenes berøring med EU/EØS-arbeid. Hyppig arbeid med oppgaver som er mindre sensitive for EØS-avtalen (utdanning), har som forventet ikke signifikant effekt på graden av berøring med EU/EØS-arbeid.

I tråd med forventningene har opplevd administrativ kapasitet innen EU/EØS-området også signifikant positiv effekt på vurderingen av EU/EØS-institusjoners og andre fylkeskommuners betydning for sentrale beslutninger i fylkesadministrasjonene. Tabell 3 avdekker ikke tilsvarende effekt med hensyn til betydningen av sentraladministrative instanser. Videre støtter tabellen forventningen om at fylkesadministrasjonene er sterkere influert av de eksterne aktørene på noen saksområder enn på andre. Variabelen knyttet til oppgaver som krever samarbeid på tvers av saksområder eller forvaltningsnivåer viser signifikant positiv effekt på graden av berøring med EU/EØS-regelverk ($.07^*$), selv om effekten er svak, mens det ikke avdekkes en tilsvarende effekt knyttet til oppgaver med klare regler (sammenhengen er negativ, men ikke-signifikant). Disse variablene har svake effekter som bare er signifikante på 0.05-nivå med hensyn til effekten av oppgaver som krever samarbeid på betydningen av andre fylkeskommuner ($.10^*$) og effekten av oppgaver som har klare regler og betydningen av sentraladministrative instanser ($.09^*$). Imidlertid er effekten av de øvrige variablene forholdsvis klare. I tillegg til effekten på berøring med EU/EØS-arbeid, har hyppig arbeid med juridiske og internasjonale oppgaver som forventet signifikant positiv effekt på vurderingen av EU/EØS-institusjoners betydning (henholdsvis $.17^{**}$ og $.16^{**}$). Hyppig arbeid med

oppgaver som ikke er EØS-sensitive (utdanning) har ikke positiv effekt verken på berøring med EU/EØS-arbeid eller EU/EØS-institusjoners betydning, men derimot positiv signifikant effekt på vurderingen av sentraladministrative instansers betydning (.21**). Oppgaver som er EØS-sensitive (næring) har derimot signifikant positiv effekt på berøringen med EU/EØS-arbeid (.23**) og sågar negativ signifikant effekt på vurderingen av sentraladministrative instansers betydning (-.17**). Den positive samvariasjonen mellom EØS-sensitive oppgaver og vurderingen av EU/EØS-institusjoners betydning fra tabell 2 forsvinner likevel når det kontrolleres for andre variabler. Hyppig arbeid på utdanningsområdet har i tillegg positiv effekt på vurderingen av andre fylkeskommuners betydning (.25**), mens hyppig arbeid på næringsområdet har negativ effekt (-.12*).

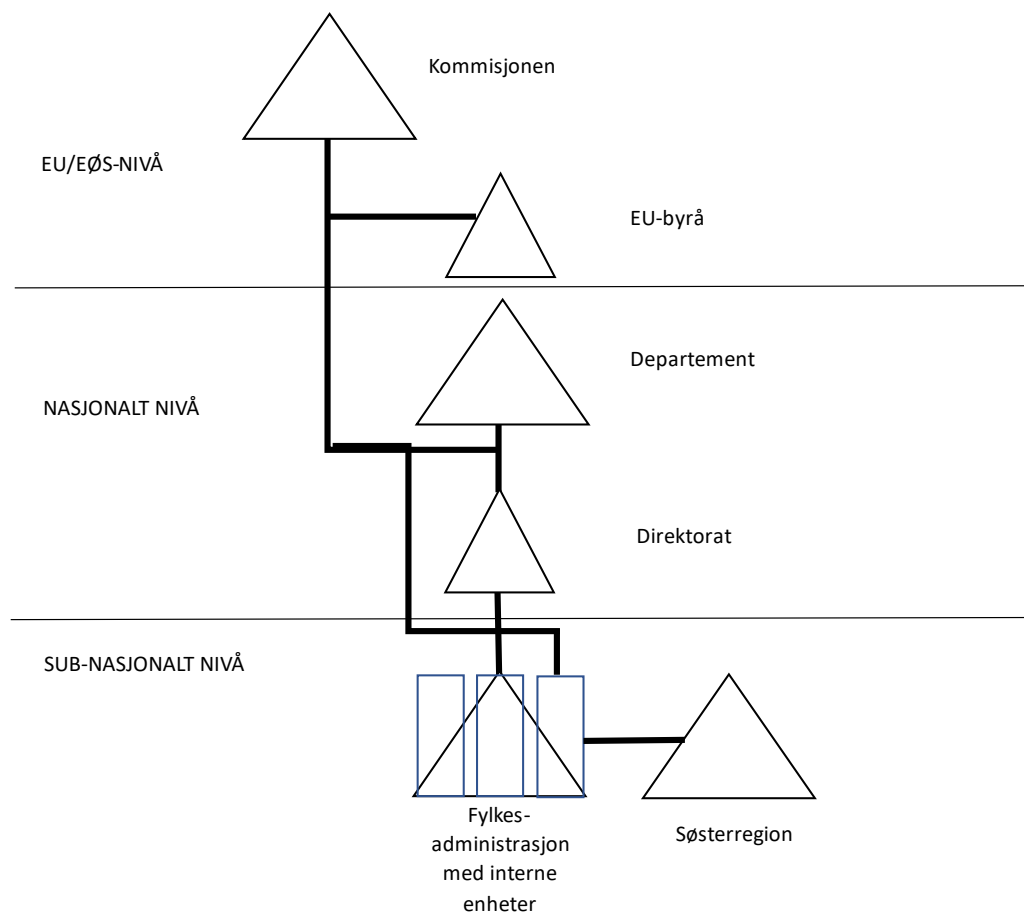
Med hensyn til effekten av stillingsnivå, viser ikke regresjonsanalysen signifikante effekter verken på berøringen med EU/EØS-arbeid eller vurderingen av eksterne aktørers betydning, med unntak av en negativ effekt på vurderingen av sentraladministrative aktørers betydning (-.13**). Disse resultatene er vanskelige å fortolke, men kan sees i sammenheng med at en høy andel ansatte på lavere stillingsnivåer i fylkesadministrasjonene arbeider innenfor utdanning og samferdsel, som begge er saksområder hvor lovverk og budsjetter i stor grad utformes av sentraladministrative instanser.

Oppsummert viser analysen at opplevd administrativ kapasitet på EU/EØS-området, samt horisontal spesialisering, har forholdsvis klare effekter på fylkesadministrasjonenes berøring med EU/EØS-arbeid og på vurderingen av eksterne aktørers betydning når sentrale beslutninger treffes i fylkesadministrasjonene. Dette åpner for at deler av fylkesadministrasjonene kan opptre med flere «hatter», mens andre deler i større grad opptre som del av den nasjonale offentlige forvaltningen.

Avslutning

Studien viser hvordan ansatte i norske fylkesadministrasjoner vurderer nasjonale sentraladministrative instanser som viktigst sammenlignet med øvrige eksterne aktører når sentrale beslutninger treffes i fylkesadministrasjonene. Samtidig vurderer ikke ubetydelige andeler av respondentene at også EU/EØS-institusjoner og andre fylkeskommuner har betydning for slike beslutninger, og vi finner også positive samvariasjoner mellom betydningen av de tre eksterne aktørene. Vi tolker

dette slik at norske fylkesadministrasjoner i ikke uvesentlig grad opptrer med kun én «hatt», influert av nasjonale sentraladministrative instanser, samtidig som fylkesadministrasjonene under visse betingelser også opptrer med to eller flere «hatter», hvor beslutninger som treffes influeres av flere eksterne aktører samtidig. Dette kan åpne for sammenvevet styring hvor fylkesadministrasjonene i noen sammenhenger tar hensyn til signaler fra flere eksterne aktører samtidig. Videre viser studien hvordan eksterne aktørers betydning er betinget av fylkesadministrasjonenes organisatoriske spesialisering, samt graden av opplevd administrativ kapasitet. Ettersom modellene knyttet til eksterne aktørers betydning har relativt lav forklaringskraft, må funnene imidlertid tolkes med varsomhet. Modellen gir likevel god forklaringskraft med hensyn til graden av berøring med EU/EØS-arbeid.



Figur 1. Illustrasjon av hvordan MLA-tilnærmingen kan utvides til også å omfatte sub-nasjonale styringsnivåer.

Den empiriske implikasjonen av studien er at MLA-prosesser treffer også sub-nasjonale styringsnivåer i tillegg til sentralforvaltningen, med implikasjoner for

utøvelsen av sub-nasjonal offentlig politikk. Den teoretiske implikasjonen er at sub-nasjonale styringsnivåer under de gitte betingelsene inngår i MLA-rammeverket. Figur 1 illustrerer hvordan dette rammeverket kan utvides til også å omfatte sub-nasjonale aktører. Figuren viser hvordan sub-nasjonale enheter kan brytes ned i organisatoriske bestanddeler og også hvordan disse bestanddelene kan tenkes å samvirke. Figuren illustrerer hvordan bare én av enhetene influeres samtidig av sentraladministrative instanser, EU/EØS-institusjoner og søsterregioner. En annen enhet influeres av de to første eksterne aktørene, men ikke av den tredje, og en tredje enhet influeres ikke av noen av disse, og fremstår dermed som upåvirket av ekstern innflytelse.

Ettersom denne studien omfatter sub-nasjonale institusjoner i en enhetsstat som ikke er medlem av EU, har vi valgt å fokusere på «nedstrømsprosesser». Det er relativt lite sannsynlig at disse aktørene i omfattende grad deltar i EUs «oppstrømsprosesser». Dersom fremtidige studier styrker funnene, vil dette rammeverket også kunne benyttes til å studere sub-nasjonale aktørers involvering i «oppstrømsprosesser». Videre vil utvidelsen av MLA-rammeverket kunne benyttes i fremtidige studier av administrative relasjoner mellom sub-nasjonale nivåer og andre internasjonale institusjoner.

Referanser

- Abels, G. & Battke, J. (2019). Regional governance in the EU or: 'what happened to the 'Europe of the regions'? I Abels, G. & Battke (Red.), *Regional Governance of the EU* (s. 1-14). Cheltenham, UK and Northampton, US: Edward Elgar Publishing.
- Aberbach, J. D., Putnam, R. D. & Rockman, B. A. (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Aberbach, J. D. & Rockman, B. A. (2000). *In the Web of Politics. Three Decades of the US Federal Executive*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Adam, C., Hurka, S., Knill, C. & Steinebach, Y. (2019). *Policy Accumulation and the Democratic Responsiveness Trap*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Bauer, M. & Trondal, J. (2015). *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*. London: Palgrave Macmillan.
- Benz, A. & Sonnicksen, J. (Red.). (2021). *Federal Democracies at Work: Varieties of Complex Government*. Toronto: University of Toronto Press.
- Brunsson, N. & Olsen, J. P. (1990). *Makten att reformera*. Stockholm: Carlssons bokförlag.
- Bulmer, S. & Lequesne, C. (Red.). (2013). *The Member States of the European Union*. Oxford University Press.
- Bursens, P. (2013). Europeanization and Sub-national Authorities. In S. Bulmer & C. Lequesne (Red.), *The Member States of the European Union*. (2. ed., p. 384-407). Oxford: Oxford University Press.
- Christensen, T. (1991). Bureaucratic roles: political loyalty and professional autonomy. *Scandinavian Political Studies*, 14(4), 303-320.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.1991.tb00121.x>
- Christensen, T., Egeberg, M., Læg Reid, P. & Trondal, J. (2018). *Sentralforvaltningen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Læg Reid, P., Roness, P. G. & Røvik, K. A. (2009). *Organisasjons-teori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Egeberg, M. (2003). How Bureaucratic Structure Matters: An Organizational Perspective. In B. G. Peters & J. Pierre (Red.), *Handbook of Public Administration* (116-126). London: Sage.

- Egeberg, M. (2004). An organisational approach to European integration: Outline of a complementary perspective. *European Journal of Political Research*, 43(2), 199-219. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2004.00151.x>
- Egeberg, M. (red.). (2006). *Multilevel Union Administration*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Egeberg, M. (2010). EU-administrasjonen: Senterdannelse og flernivåforvaltning. *ARENA Working Papers*, nr. 10.
- Egeberg, M. & Trondal, J. (2009). National agencies in the European administrative space: Government driven, Commission driven, or networked? *Public Administration*, 87(4), 779–790. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01779.x>
- Egeberg, M. & Trondal, J. (2011). Forvaltningsmessige konsekvenser av EØS/EU. Sentraladministrasjonen – norsk og europeisk. Europautredningen, rapport nr.1.
- Egeberg, M. & Trondal, J. (2018). *An Organizational Approach to Public Governance: Understanding and Design*. Oxford University Press.
- EU. (2012). Konsolidert utgave av traktaten om Den europeiske union. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/europa/lisboatraktat/konsolidert-traktat.pdf>
- Fossum, J. E. & Graver, H. P. (2018). *Squaring the Circle on Brexit: Could the Norway Model Work?* Bristol: Bristol University Press and Policy Press.
- Genschel, P. & Jachtenfuchs, M. (2014). *Beyond the regulatory polity? The European integration of core state powers*. Oxford: Oxford University Press.
- Grindheim, J. E. & Trondal, J. (red.). (2007). *Europeisk integrasjon og regional endring*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Gulick, L. (1937). Notes on the theory of organization. *Classics of organization theory*, 3 (1937), 87-95.
- Jacobsen, D. I. (2012). *Organisasjonsendringer og endringsledelse* (2. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Kühn, N. S. B. (2020). *Ever closer administrative institutions? Impacts of the European Union on national decision-making processes* (Doktoravhandling). Universitetet i Agder, Kristiansand.
- Landau, M. (1969). Redundancy, rationality, and the problem of duplication and overlap. *Public Administration Review*, 29(4), 346-358. <https://www.jstor.org/stable/973247>

- Lægred, P. & Olsen, J. P. (1978). *Byråkrati og beslutninger*. Bergen: Universitetsforlaget.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions*. New York, NY: The Free Press.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (2009). The logic of appropriateness. *ARENA Working Papers*, 04/09.
- Mastenbroek, E. & Sindbjerg Martinsen, D. (2018). Filling the gap in the European administrative space: The role of administrative networks in EU implementation and enforcement. *Journal of European Public Policy*, 25(3), 422-435. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1298147>
- Meld. St. 22 (2015–2016). *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-22-20152016/id2481778/>
- NOU 2012: 2 (2012). *Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2012-2/id669368/>
- Prop. 84 S (2016–2017). *Ny inndeling av regionalt folkevalt nivå*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-84-s-20162017/id2546597/>
- Scott, W.R. (1981). *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Selznick, P. (1957). *Leadership in Administration*. New York: Harper & Row.
- Simon, H. (1957). *Administrative behavior*. New York: The Free Press.
- Tatham, M. (2014). Limited Institutional Change in an International Organization: the EU's Shift Away from 'Federal Blindness'. *European Political Science Review*, 6(1), 21-45. <https://doi.org/10.1017/S1755773912000240>
- Tatham, M. & Mbaye, H. A. D. (2018). Regionalization and the transformation of policies, politics, and polities in Europe. *Journal of Common Market Studies*, 56(3), 656-671. <https://doi.org/10.1111/jcms.12713>
- Teigen, D. O. & Trondal, J. (2015). Fler-nivå-administrasjon på statistikkområdet. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 92(3), 24-43. https://www.djoef-forlag.dk/openaccess/nat/files/2015/2015_3/NAT_3_2015_4.pdf
- Trondal, J. (2007). Offentlig forvaltning under internasjonalt press. I J. E. Grindheim & J. Trondal (red.), *Europeisk integrasjon og regional endring* (s. 73-94). Bergen: Fagbokforlaget.

- Trondal, J. (2010). *An Emergent European Executive Order*. Oxford: Oxford University Press.
- Trondal, J. (2011). Domestic agencies in an emergent European executive order. *Journal of European Integration*, 33(1), 55-74.
<https://doi.org/10.1080/07036337.2010.526708>
- Trondal, J. (2021). Administrative structures for multilevel governance. I A. Benz, J. Broschek & W. Laurier (Red.), *A Research Agenda for Multilevel Governance* (57-75). Cheltenham: Edward Elgar.
<https://doi.org/10.4337/9781789908374>
- Trondal, J. & Kühn, N. (2018). Norsk Europaforvaltning: Et organisasjons-teoretisk perspektiv på departementenes EU-arbeid. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 2(3), 46-64.
<https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2018-02-03-01>

Artikkel 3: Europeisering av regionale beslutningsprosesser

Sammendrag

Nyere litteratur undersøker i forholdsvis liten grad europeisering av sub-nasjonale styringsnivåer, særlig med hensyn til enhetsstater og/eller tett integrerte ikke-medlemsstater. Denne artikkelen analyserer europeisering av slutfasen i norske fylkeskommunale beslutningsprosesser. Ved å ta empirisk utgangspunkt i et sub-nasjonalt styringsnivå i en mindre enhetsstat og tett integrert ikke-medlemsland, bidrar artikkelen til å utvide litteraturen om «top-down»-europeisering med et «less likely case». Artikkelen viser hvordan ulike politikkområder også i slutfasen av beslutningsprosessene berøres av europeisering i ulik grad, med potensielle implikasjoner for tverrsektoriell samordning, og for den reelle styringen av regionale beslutningsprosesser. Europeisering kan bl.a. utfordre tverrsektoriell samordning ved å bidra til at europeiserte «enklaver» i fylkesadministrasjonene utvikler en annen beslutningsadferd enn andre deler av administrasjonene. Artikkelen reiser spørsmål om hvorvidt europeisering og flernivåadministrative prosesser kan svekke mulighetene for overordnet styring av sub-nasjonale enheters samlede oppgaveporteføljer. Artikkelen kombinerer kvantitative teknikker (N = 1109) med kvalitativ tekstanalyse.

Innledning

Forholdsvis lite nyere litteratur undersøker europeisering av sub-nasjonale forvaltningsnivåer (heretter: styringsnivåer) (Antunes & Loughlin, 2020; Hettne & Nyberg, 2018; Lindh, 2018; Teigen & Trondal, 2022; Wenander, 2018). En stor del av europeiseringslitteraturen tar dessuten utgangspunkt i «bottom-up»-mobilisering heller enn «top down»-prosesser med implikasjoner for sub-nasjonalt iverksettingsarbeid. I tillegg tar litteraturen ofte utgangspunkt i regioner med sterke «europeiske roller», for eksempel i føderale stater, og i mindre grad regioner i enhetsstater som de nordiske og/eller tett integrerte ikke-medlemsstater som Norge (Benz & Eberlein, 1999; Goldsmith, 2003, 2011; Goldsmith & Klausen, 1997; Greenwood, 2011; Jeffery, 1997; Panara, 2022; Tatham, 2015, 2017, 2018, 2019).

Denne artikkelen analyserer europeisering av sub-nasjonale styringsnivåer ved å ta utgangspunkt i fylkestingenes beslutningsgrunnlag, som utgjør slutfasen av

norske fylkeskommunale beslutningsprosesser. Ved å ta empirisk utgangspunkt i et sub-nasjonalt styringsnivå i en mindre enhetsstat og tett integrert ikke-medlemsland, bidrar artikkelen til å utvide «top-down»-litteraturen med et «less likely case» (Borghetto & Franchino, 2010; Paasch & Stecker, 2020). Hovedspørsmålene artikkelen reiser er (i) hvordan og i hvilken grad slutfasen i fylkeskommunale beslutningsprosesser berøres av europeisering, og (ii) om europeisering av fylkeskommunale beslutningsprosesser påvirker Statsforvalterens arbeid med tverrsektoriell samordning. Analysens første del bygger på en kvantitativ tilnærming og viser hvordan ulike politikkområder også i slutfasen av beslutningsprosessene berøres av europeisering i ulik grad, med mulige implikasjoner for fylkeskommunale samhandlingsmønstre. Politikkområde, administrativ kapasitet og politisk styreform behandles som uavhengige variabler i analysen. Gjennom en kvalitativ tekstanalyse undersøker artikkelen deretter hvorvidt europeisering av fylkeskommunale beslutningsprosesser utfordrer Statsforvalterens arbeid med tverrsektoriell samordning («både-og» eller «enten-eller»). Analysene finner at de fylkeskommunale administrasjonene (fylkesadministrasjonene) i hovedsak opptrer med én hatt i slutfasen av beslutningsprosessene, med unntak av klima- og miljøområdet hvor fylkeskommunene må hensynta ulike styringssignaler samtidig. Dette kan skape «enklaver» hvor ulike deler av fylkesadministrasjonene sammenveves med ulike eksterne styringsnivåer og slik opptrer som «satellitter» for disse.

Ettersom det regionale nivåets organisering, oppgaver og finansielle rammer besluttes på nasjonalt nivå, befinner fylkeskommunene seg i spennet mellom regional autonomi og avledet statsmakt (Jacobsen, 2020). Gjennom EØS-avtalen (og andre avtaler) kan imidlertid fylkeskommunene sammenveves også med EU som rettslig og politisk orden, både med bakgrunn i sub-nasjonale styringsnivåers iverksettingsarbeid (Huggins, 2018), og med bakgrunn i politikkområder som åpner for flernivåstyring ved at flere styringsnivåer er involverte (Hettne & Nyberg, 2018; Indset & Stokke, 2015). Artikkelen tar teoretisk utgangspunkt i Johan P. Olsens definisjon av europeisering som «central penetration of national systems of governance» (2002, s. 923-924). Denne delen av europeiseringslitteraturen undersøker i hovedsak hvordan medlemsstatene påvirkes av EU-institusjoner og EU-politikk, særlig med bakgrunn i Europakommisjonens uavhengige rolle (Bulmer & Lequesne, 2013). Videre tar artikkelen utgangspunkt i litteraturen om flernivåadministrative koblinger (MLA) mellom offentlige administra-

sjoner på ulike styringsnivåer. MLA-litteraturen (f.eks. Egeberg, 2006; Egeberg & Trondal, 2009; Trondal, 2021) analyserer institusjonelle koblinger mellom institusjoner som sammenveves til tross for at de i utgangspunktet tilhører ulike «nivåer» med «separate og relativt uavhengige sett av institusjoner, regler, prosedyrer og personell» (Trondal & Bauer, 2017, s. 76, min oversettelse). Dermed har MLA-litteraturen bidratt til å avdekke det institusjonelle landskapet nasjonale instanser i praksis hører hjemme i. Imidlertid har MLA-litteraturen i liten grad inkludert sub-nasjonale enheter i analysene (Trondal, 2021, s. 66).

Analysen benytter fylkestingsdokumenter som datagrunnlag (N = 1109). Disse er fylkeskommunenes mest sentrale beslutningsdokumenter, og består av utredninger og forslag til vedtak som fremmes for de folkevalgte fylkestingene som er fylkeskommunenes øverste politiske beslutningsorganer. Hoveddelen av analysen tar utgangspunkt i beslutningsdokumentenes referanser til Europakommisjonen og EFTA Surveillance Authority (ESA). ESA inkluderes ettersom institusjonen fører tilsyn med etterlevelsen av EØS-avtalen i EØS/EFTA-landene, slik Europakommisjonen gjør det i EU-landene. Ved å undersøke regionalt nivå bidrar analysen til å utvide tidligere analyser av europeisering av sentralforvaltningen, som også tar utgangspunkt i de «europiske myndighetene» Europakommisjonen og ESA (f.eks. Christensen et al., 2018, s. 130). Hyppigheten av referanser til Europakommisjonen/ESA analyseres relativt til hyppigheten av referanser til sentralforvaltningen (departementer/direktorater) og Statsforvalteren, som begge representerer det statlige og tradisjonelt viktigste nivået i den westfalske orden. I tillegg inkluderes horisontale koblinger til andre fylkeskommuner for ytterligere å øke sammenligningsgrunnlaget i analysen. Det relative aspektet gjenspeiler også tidligere analyser av europeisering av sentralforvaltningen (Christensen et al., 2018; s. 122-134; Egeberg & Trondal, 2009). Ved å ta utgangspunkt i det rike og tilgjengelige datagrunnlaget som finnes i fylkesadministrasjonenes saksutredninger for fylkestingene, tilfører artikkelen også et metodisk bidrag til litteraturen.

I Norge er Statsforvalteren (tidl. Fylkesmannen) statens representanter i fylkene. Disse har tradisjonelt hatt sentrale roller som bindeledd mellom staten og sub-nasjonale forvaltningsnivåer, og i forlengelsen av dette også viktig innflytelse på sub-nasjonale beslutningsprosesser (Flo, 2014). Gjennom rollene som samordner og faglig veileder er Statsforvalteren primærkontakter for fylkeskommunene, og det er tette samarbeidsrelasjoner mellom organisasjonene (Flo, 2014; Hansen et

al., 2009, s. 63-64; Statsforvalteren, 2023). En målsetting i arbeidet med regionreformen som trådte i kraft i 2020 var derfor at inndelingen av statsforvalterembetene skulle samsvare med fylkeskommunenes inndeling av hensyn til samordnings- og samarbeidsbehovene (Meld. St. 22 (2015–2016)). Som samordningsmyndighet arbeider Statsforvalteren «for å redusere ulempene ved sektorisering og å bidra til at gode helhetsløsninger kan oppnås» (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, 2012). EØS-avtalen innebærer imidlertid at norske forvaltningseenheter kobles til de «[...] sektorspesialiserte sidene av EUs politikkdannelse» (Egeberg & Trondal, 1999; Danielsen, 2009, s. 9). Dermed kan europeisering utfordre tverrsektoriell samordning og territoriell integrasjon.

NIBR-rapport 2018:13 fant at om lag halvparten av sakene som fylkestingene og kommunestyrene behandlet i 2017 hadde eksplisitte eller implisitte politiske og/eller rettslige koblinger til EU/EØS (Indset, Schou & Stokstad, 2018, s. 37)¹⁵. Denne artikkelen analyserer europeisering av beslutningsprosessene i lys av uttalte indikatorer i fylkestingenes beslutningsgrunnlag. Disse koblingene innebærer en «dypere» europeisering ved at fylkesadministrasjonene både kjenner til koblingene, og finner det nødvendig å informere fylkestingene om dem. Studien omfatter alle saksdokumenter fremmet for fylkestingene i 2020.

Det neste avsnittet redegjør for MLA-rammeverket. Deretter presenteres den metodiske tilnærmingen. De empiriske resultatene analyseres i to avsnitt strukturert etter hvert sitt hovedspørsmål. De viktigste konklusjonene fremgår av det avsluttende avsnittet.

Teoretisk tilnærming

Dette avsnittet redegjør kort for kjernen i MLA-rammeverket, drøfter hvordan subnasjonale enheter passer inn i denne tilnærmingen, redegjør for de uavhengige variablene og utleder forventninger til empiriske funn.

Flernivåadministrasjoner (MLA) kan forstås som institusjonelle konstellasjoner som inkluderer offentlige administrasjoner fra flere styringsnivåer, f.eks. i forbindelse med iverksetting av EU-politikk i medlemsstatene (Trondal, 2021, s. 61-

¹⁵ Studien inkluderte ti sakslister fra fylkestingsmøter i fem fylkeskommuner.

63). MLA-rammeverket er nyttig for å undersøke hvordan disse integrerte flernivåadministrasjonene i praksis etableres, styres og utvikles (Danielsen & Trondal, 2022, s. 4-5; Egeberg, 2006; Trondal, 2017).

Eksisterende MLA-litteratur undersøker bl.a. administrative koblinger mellom administrasjoner på ulike nivåer med ansvar for tilsvarende politikkområder, i hovedsak Europakommisjonen og deres koblinger til nasjonale direktorater og tilsyn (Bauer & Trondal, 2015; Egeberg, 2006; Egeberg & Trondal, 2009, 2011; Kühn, 2020; Teigen & Trondal, 2015; Trondal, 2007, 2010, 2011, 2021; Trondal & Kühn, 2018). MLA-litteraturen har illustrert hvordan direktorater i praksis kan utgjøre deler både av en nasjonal sentralforvaltning og et felleseuropeisk administrativt system. At direktorater etableres med en viss autonomi og på «en armlengdes avstand» fra sine respektive moderdepartementer kan hevdes å gi en viss dekobling fra departementene som igjen muliggjør en rekobling til europeiske byråer med tilsvarende kompetanser (Egeberg, 2006, 2010). I forbindelse med implementering av EØS-relevant politikk kan direktoratene dermed oppleve at overnasjonale byråer og nasjonale moderdepartementer stiller ulike forventninger til arbeidet (Egeberg & Trondal, 2009, s. 781). Administrative koblinger mellom EU-byråer og nasjonale direktorater kan dermed påvirke nasjonale beslutningsprosesser, særlig med bakgrunn i Europakommisjonens administrative kapasitet (Egeberg 2006; Egeberg & Trondal 2009; Martens 2010; Trondal, Haslerud & Kühn, 2021).

Det er flere viktige forskjeller mellom direktorater og fylkesadministrasjoner. Mens hvert direktorat som hovedregel har ansvar for ett politikkområde og opplever strukturell frikobling fra (nasjonal) politisk ledelse i departementene, representerer fylkesadministrasjonene integrerte administrasjoner på regionalt nivå og befinner seg nærmere (regional) politisk ledelse. Fylkeskommunene har imidlertid bare et fåtall heltidspolitikere, slik at flertallet av fylkespolitikere i liten grad er fysisk til stede. Administrasjonene kan dermed inneha en nøkkelrolle med hensyn til å koble organisasjonene til flernivåadministrative prosesser (Carelli & Pierre, 2022). I tillegg deler fylkesadministrasjonene flere karakteristikk med direktoratene som muliggjør deltagelse i slike prosesser: For det første har det regionale nivået en viss fristilling/autonomi overfor departementene, selv om denne varierer mellom politikkområder (Jacobsen, 2020). For det andre iverksettes en betydelig del av EØS-relevant politikk på regionalt og lokalt nivå (Huggins,

2018; Karayiğit, 2016, s. 6-7; Tatham & Bauer, 2014; Teigen, 2023). For det tredje har det regionale nivået tradisjonelt hatt administrativ kapasitet til å kunne påvirke nasjonale beslutningsprosesser, selv om fylkeskommunene de siste tiårene har vært under press (Baldersheim & Fimreite, 2005; Tranvik & Selle, 2005).

Fire modeller

De fire modellene Egeberg og Trondal anvender for direktoratene (2009) er nyttige også i analysen av fylkeskommunene. De respektive modellene innebærer at arbeid med EØS-relevant politikk i) primært styres av EU-institusjoner som veileder nasjonale direktorater, ii) primært styres av nasjonale myndigheter, iii) primært styres gjennom transnasjonale, horisontale nettverk av direktorater med tilsvarende ansvar i ulike land, eller iv) styres under sammenvevet innflytelse hvor flere av de tre første modellene har forklaringskraft samtidig.

Formelt er fylkeskommunene selvstendige forvaltningsenheter som til forskjell fra direktoratene ikke er direkte underlagt moderdepartementer. I prinsippet kan dette gi fylkeskommunene frihet til å samhandle med andre institusjoner enn departementer, direktorater og statsforvalterne. Sentralforvaltningen utøver imidlertid vesentlig innflytelse på fylkeskommunene gjennom å tildele dem oppgaver og å vedta lovverk, økonomiske overføringer og andre styringssignaler som til sammen gir klare rammer for virksomheten. Dette sannsynliggjør at fylkeskommunene behandler sentraladministrative instanser som en primærstruktur og hyppig refererer til dem i fylkestingsdokumentene, i tråd med modell ii. Graden av statlig styring varierer likevel mellom politikkområder (Jacobsen, 2020), hvilket gir forventning om variasjon mellom politikkområdene som undersøkes.

Sentralforvaltningens rolle overfor fylkeskommunene gjør det lite sannsynlig at EU-institusjoner som Europakommisjonen fremstår som en primærstruktur for fylkeskommunene (modell i). Utdanningsområdet, som er fylkeskommunenes mest omfattende politikkområde målt etter driftsutgifter (Jacobsen, 2020, s. 65), berøres dessuten i mindre grad av EØS-avtalen (Fossum & Graver, 2018). MLA-litteraturen har likevel vist hvordan Europakommisjonen er i stand til å utfordre nasjonale styringsmønstre. Det forventes derfor at andelen koblinger til Europakommisjonen/ESA er signifikant også i fylkeskommunene, særlig på politikk-

områder hvor ansvaret deles mellom flere styringsnivåer, som på næringsområdet (Hettne & Nyberg, 2018) og miljøområdet (Indset & Stokke, 2015).

Horisontale nettverk mellom fylkeskommunene kan også influere fylkeskommunenes virksomhet. Gjennom felles eide selskaper, interfylkeskommunale selskaper og nettverksaktivitet kan fylkeskommunene utvikle samhandling på tvers som i sum influerer den enkelte fylkeskommunens aktivitet i henhold til modell iii (Egeberg & Trondal, 2009; Majone, 1996; Teigen, 2023).

Dersom fylkestingenes beslutningsgrunnlag har flere eksterne koblinger, kan dette indikere «sammenvevet styring» i tråd med modell iv (Egeberg & Trondal, 2009). De tre første modellene kan imidlertid opptre på ulike politikkområder, f.eks. slik at utdanningsområdet er sterkt berørt av statlig styring, mens næringsområdet er mer europeisert. Sammenvevet styring innebærer at eksterne koblinger til flere eksterne styringsnivåer er sentrale samtidig og på samme politikkområde. For å teste denne forventningen tester artikkelen samvariasjonene mellom ulike eksterne koblinger.

Politikkområde

Det forventes få eksterne koblinger på politikkområder som knytter seg til tjenesteproduksjon (f.eks. utdanning og tannhelse) ettersom disse retter seg mot fylkeskommunenes egen virksomhet, og flere koblinger på områder knyttet til samfunnsutvikling (f.eks. klima og miljø). På samferdselsområdet forventes flest koblinger til sentraladministrative instanser, med bakgrunn i det tradisjonelle samarbeidet mellom disse forvaltningsnivåene på samferdselsområdet, som også var institusjonalisert gjennom «sams vegadministrasjon» frem til regionreformens ikrafttredelse. Statsforvalteren har en sentral rolle knyttet til statens overordnede ansvar for planlegging (territoriell integrasjon), mens fylkeskommunene er regional planstyremakt. Det forventes derfor et høyt antall koblinger til Statsforvalteren på planområdet (Flo, 2014; Jacobsen, 2020). På næringsområdet forventes et høyt antall koblinger som indikerer europeisering, ettersom samhandel er et kjerneområde i EØS-avtalen slik at f.eks. statsstøttereguleringen berører sub-nasjonale styringsnivåer (Hettne & Nyberg, 2018; Teigen & Trondal, 2022).

Administrativ kapasitet

Fylkeskommunene med størst administrativ kapasitet har best anledning til å utfordre styringssignalene fra sentraladministrative instanser, hvilket igjen åpner for andre eksterne koblinger. Disse fylkeskommunene forventes dessuten å i større grad ha oversikt over den ekspertise som kan finnes i organisasjonenes institusjonelle omgivelser. Større organisasjoner forventes dermed å utvikle sterkere evne til samhandling med omgivelsene, og dermed lettere etablere eksterne koblinger (Egeberg, 2003; Landau, 1969; Kühn, 2020, s. 37; Teigen & Trondal, 2022, s. 6-7). Det legges derfor til grunn en forventning om at indikasjoner på europeisering oftere kommer til syne i dokumentene fra fylkeskommunene med størst administrativ kapasitet.

Politisk styreform

Videre undersøkes om politisk styreform har betydning for ekstern innflytelse. Fylkeskommunene kan velge mellom fylkesutvalgsmodellen og en parlamentarisk styreform. I fylkesutvalgsmodellen har administrasjonssjefen det øverste administrative ansvaret for utarbeidelse av saksdokumenter til politiske organer samt iverksetting av politiske vedtak. I den parlamentariske modellen ivaretas disse funksjonene av fylkesrådet, som er politisk sammensatt og utgår fra én eller flere grupper i fylkestinget. Innføring av parlamentarisme forventes å gi sterkere politisk tilstedeværelse og økt politisk styring, og kan lede til at fylkeskommunen i noen grad fremstår som en politisk med- eller motspiller til det rikspolitiske flertallet (Bukve & Saxi, 2014; Carelli & Pierre, 2022; Harvold, 2019, s. 40-42; Lijphart, 1999; Saxi, 2006, 2007; Winsvold & Bentzen, 2020). Dette gjør koblinger til andre politisk ledede strukturer mer sannsynlige (sentraladministrative instanser og andre fylkeskommuner), og administrative koblinger til ekstern ekspertise mindre sannsynlige.

Metodisk tilnærming

Artikkelen benytter dokumenter som datagrunnlag for frekvens-, korrelasjons- og regresjonsanalyse, samt kvalitativ tekstanalyse. Analyser av dokumentdata er fleksible ved sin åpning for å benytte kvantitative teknikker kombinert med muligheten for å gå dypere inn i tekstenes innhold gjennom kvalitative tilnærminger (Christensen & Hesstvedt, 2023; Kluver, 2012, 2020). Den underliggende antagelsen er at ekstern innflytelse på beslutningsprosessene kan gjenspeiles i frekvenser

av referanser (Christensen & Hesstvedt, 2023; Ding, Liu, Guo & Cronin, 2013; Duriau, Reger & Pfarrer, 2007; Kluver, 2012, 2020).

Ved å analysere dokumentdata i stedet for persepsjonsdata benytter artikkelen en annen metodisk tilnærming enn eksisterende MLA-litteratur. Dermed kan enkelte av utfordringene med persepsjonsdata unngås, ettersom analyser av dokumentdata kan forholde seg til beslutningsgrunnlagene fylkesadministrasjonene faktisk fremmer for fylkestingene, i stedet for respondentenes oppfatning av beslutningsprosessene (Aberbach, Putnam & Rockman, 1981, s. 86; Cooren, 2004; Duriau, Reger & Pfarrer, 2007; Fairclough, 2005; Kluver, 2012, 2020). Persepsjonsdata kan f.eks. påvirkes av sosial ønskverdighet ved at respondenter oppgir en større grad av interorganisatorisk samhandling med bakgrunn i antagelsen om at slik samhandling er ønskelig sett fra samfunnets side. Selv om også innholdet i dokumenter kan påvirkes av sosial ønskverdighet, vil analyser av dokumentdata likevel kunne bidra til å forsterke eller svekke funn fra tidligere analyser av persepsjonsdata avhengig av om funnene gjenspeiles i analysen av dokumentdataene eller ikke (Kluver, 2012, 2020).

Det har vært viktig å sikre representative dokumentdata. Det tas derfor utgangspunkt i alle saksdokumentene som ble fremmet for norske fylkesting i 2020. Studien tar utgangspunkt i fylkestingsdokumenter, ettersom fylkestingene utgjør det høyeste beslutningsorganet i fylkeskommunene. Ved å ta utgangspunkt i fylkestingsdokumenter sikres også bredde i politikkområder, i motsetning til hvis man skulle ta utgangspunkt i komiteer eller hovedutvalg. Ved å inkludere alle ti fylkestingene i studien kan eventuell variasjon mellom fylkeskommunene fanges opp. Den tidsmessige bredden man oppnår ved å ta utgangspunkt i et helt kalenderår, gjør analysen mindre sårbar for eventuelle variasjoner over tid. Det var ikke valg i 2020, slik at dokumentene ikke berøres av oppløp til valg.

Oslo kommune er utelatt fra undersøkelsen, ettersom Oslo har en særegen styreform med både fylkeskommunale og kommunale oppgaver. I tillegg ble et mindre antall fylkestingsdokumenter i de ti øvrige fylkene fjernet fra utvalget. Dette var dokumenter begrenset til å omfatte møtetekniske saker, valg til fylkeskommunenes interne organer, forhold ved enkeltrepresentanter (f.eks. permisjoner eller fritak) eller andre enkeltpersoner (f.eks. sluttavtale med administrasjonssjef). De reste-

rende 1109 dokumentene ble benyttet i analysen. Antallet dokumenter per fylkeskommune varierer fra 70 (Møre og Romsdal) til 154 (Vestfold og Telemark).

Alle dokumentene er tilgjengelige via fylkeskommunenes internettsider. Etter nedlasting ble dokumentene overført til Nvivo, et program for kvalitativ dataanalyse. Hvert saksdokument ble manuelt kodet med tilhørende fylkeskommune og politikkområde. Ti politikkområder ble benyttet i kodingen (antall dokumenter i parentes): i) samferdsel (244), ii) utdanning (183), iii) intern virksomhet (183), iv) næring, klima og miljø (138), v) økonomi (133), vi) kulturminnevern, kultur og idrett (105), vii) plan (45), viii) helse og tannhelse (34), ix) internasjonalt (19) og x) andre (25). Med «intern virksomhet» menes saker som vedrører valg av politisk organisering, delegering fra fylkestinget til politiske organer samt administrasjonen (i fylkeskommuner med fylkesutvalgsmoell), folkevalgtes godtgjørelser mv. En åpenbar innvending mot løsningen med å fordele dokumentene mellom politikkområder er at dokumentene kan inneholde saksopplysninger som vedrører flere av politikkområdene samtidig. Løsningen viste seg imidlertid effektiv: De fleste dokumentene er strukturert med saksopplysninger som leder frem til konkrete forslag til vedtak innenfor forholdsvis snevre områder. Dermed falt også de fleste dokumentene inn under én av de ni førstnevnte kategoriene, mens bare 25 av 1109 dokumenter ble kodet i kategorien «andre» dokumenter. Dokumenter med økonomisk betydning for étt politikkområde er kodet til det aktuelle politikkområdet, mens dokumenter med økonomisk betydning for flere områder er kodet til økonomiområdet. F.eks. er forslag til budsjettvedtak for vegtiltak kodet som samferdsel (kategori i), mens fylkeskommunenes økonomiplaner er kodet som økonomi (kategori v). Tilsvarende logikk er lagt til grunn for planområdet: Planer som begrenser seg til étt politikkområde er kodet til dette politikkområdet, mens planer med betydning for flere områder er kodet til planområdet. F.eks. er folkehelseplaner kodet til helse og tannhelse (kategori viii), mens regionplaner er kodet til plan (kategori vii).

Det er vanskelig å finne optimale mål på fylkeskommunenes administrative kapasitet i beslutningsprosessene. Et alternativ ville være å ta utgangspunkt i antall årsverk i de delene av administrasjonene som er direkte underlagt administrasjonssjefen eller fylkesrådet uten å være organisert i egne enheter som videregående skoler eller tannklinikker («sentraladministrasjonene» i de enkelte fylkeskommunene). Disse sentraladministrasjonene er imidlertid ulikt organisert, og ansvars-

områder som i én fylkeskommune sorterer under sentraladministrasjonen sorterer i en annen fylkeskommune til underliggende enheter. For å måle fylkeskommunenes administrative kapasitet ble det derfor innhentet en samlet oversikt over antall ansatte i de ulike fylkeskommunene, med bakgrunn i en forventning om positiv samvariasjon mellom antall ansatte i fylkeskommunene som helhet og deres respektive administrative kapasitet. Antallet inkluderer dermed en større gruppe enn administrativt personell, og varierer fra 3257 (Møre og Romsdal) til 12874 (Viken). De tre fylkeskommunene med færrest ansatte ble kodet 0 (Møre og Romsdal, Nordland og Agder), mens de tre med flest ansatte ble kodet 2 (Viken, Vestland og Trøndelag). De resterende fylkeskommunene ble kodet 1. Med hensyn til parlamentarisme er fylkeskommuner med fylkesutvalgsmode ll kodet 0 (Agder, Innlandet, Møre og Romsdal, Rogaland, Trøndelag, Vestfold og Telemark samt Vestland) og fylkeskommuner med parlamentarisme kodet 1 (Nordland, Troms og Finnmark samt Viken).

Frekvensanalysen måler hyppigheten av referanser som indikerer europeisering, herunder referanser i saksdokumentene til Europakommisjonen, ESA, EØS-relevant politikk (Hettne & Nyberg, 2018; Teigen, 2023) og arbeid ved fylkeskommunenes Europakontorer (Trondal, 2005). De av disse dokumentene som vedrører Europakommisjonen og/eller ESA ble deretter videre analysert i korrelasjons- og regresjonsanalyser. Tilsvarende ble gjort for dokumentene som refererer til sentraladministrative instanser (departementer og direktorater), Statsforvalteren og andre fylkeskommuner. Dokumenter med brede referanser til «EU» eller «EØS» ble gjennomgått manuelt for å avdekke hvorvidt disse i realiteten vedrørte Europakommisjonen og/eller ESA. Dokumenter med referanser til «Kommisjonen» eller «statsstøtte» ble også gjennomgått manuelt for å undersøke om referansene gjelder henholdsvis Europakommisjonen og statsstøttereguleringen, eller andre institusjoner (f.eks. Domstolskommisjonen) eller andre typer statsstøtte. Appendiks 1 gir oversikt over søkestrengene som er benyttet i undersøkelsen. Det er gjennomgående søkt etter ord og begreper på både bokmål og nynorsk, ettersom fylkeskommunene benytter ulike målformer.

Det ble manuelt generert et regneark hvor treffene fra frekvensanalysene i Nvivo ble samkjørt med listen over de 1109 inkluderte dokumentene. Dokumentene som inneholder de aktuelle referansene ble kodet «1», mens de øvrige dokumentene ble kodet «0». Den bivariante analysen ble deretter gjennomført i SPSS.

Det ble deretter gjennomført en kvalitativ tekstanalyse basert på utvalget av dokumenter som indikerte europeisering eller koblinger til Statsforvalteren. Det sentrale i denne delen av analysen var å belyse relasjonen mellom dokumentenes hovedtema og innholdet i de respektive referansene. Hovedtemaet i dokumentene ble vurdert og kodet etter en manuell gjennomgang av dokumentenes overskrift, sammendrag og innledning, mens innholdet i og betydningen av de respektive referansene ble vurdert og kodet etter en manuell gjennomgang av tekstavsnittene som inneholdt slike koblinger, jf. søkestrengene som ble benyttet i den kvantitative analysen. Gjennomgangen resulterte i at dokumentene ble inndelt i kategorier basert på konteksten koblingene opptrådte i.

Enten man benytter persepsjonsdata eller dokumentdata vil det være en utfordring at sub-nasjonale forvaltningsnivåer i motsetning til sentraladministrative instanser primært møter EØS-relevant politikk først på et tidspunkt hvor denne allerede er innlemmet i norsk lov, slik at det som opprinnelig var EU-politikk kan omtales og refereres til som nasjonal politikk. Dette innebærer at europeiseringen av beslutningsprosessene kan være sterkere enn det som fremkommer av datagrunnlaget.

Året 2020 var preget av koronasituasjonen. De empiriske resultatene viser imidlertid at andelen saker på helseområdet var forholdsvis lav, selv om andelen slike saker kan ha vært noe høyere i 2020 sammenlignet med tilstøtende år. Det er likevel lite som tyder på at koronavirus-pandemien har hatt vesentlig påvirkning på innholdet i saksdokumentene til fylkestingene.

Hvordan og i hvilken grad berøres sluttfasen i fylkeskommunale beslutningsprosesser av europeisering?

Mens NIBR-analysen (Indset, Schou & Stokstad, 2018) fant at om lag halvparten av fylkestingsdokumentene har politiske og/eller rettslige koblinger til EU (uttalte eller ikke), finner denne analysen at bare omkring ti prosent av dokumentene har eksplisitte indikasjoner på europeisering (113 av 1109 dokumenter). Dette kan innebære at et forholdsvis høyt antall dokumenter inneholder koblinger til f.eks. EØS-relevant politikk som fylkestingene ikke gjøres kjent med, enten fordi koblingene ikke er kjente i fylkesadministrasjonene, eller fordi fylkesadministrasjonene

har vurdert at koblingene ikke utgjør relevant informasjon for fylkestingene, f.eks. fordi politikken er innlemmet i norsk lovgivning.

83 av de 113 dokumentene inneholder koblinger til Europakommisjonen og/eller ESA (syv prosent av beslutningsdokumentene totalt). Den videre kvantitative analysen tar utgangspunkt i disse 83 dokumentene. 67 av de 113 dokumentene refererer til EØS-relevant politikk (seks prosent av beslutningsdokumentene totalt). Bare syv av de 113 dokumentene refererer til Europakontorene fylkeskommunene er (med)eiere eller deltagere i. Dette utgjør mindre enn én prosent av beslutningsdokumentene totalt, og indikerer at hovedtyngden av EU/EØS-koblinger vedrører europeisering etter Olsens definisjon (nedstrømsfasen).

Tabell 1 gir oversikt over antallet beslutningsdokumenter med referanser til hver av de fire kategoriene som inkluderes i analysen. Tabellen viser at om lag hvert fjerde beslutningsdokument inneholder referanser til sentraladministrative instanser, mens nær like mange refererer til andre fylkeskommuner. Graden av referanser til tilsvarende politisk-administrative instanser i eget land (andre fylkeskommuner) er dermed høy. Dette kan både være uttrykk for formaliserte samarbeid mellom fylkeskommunene, og for mer uformell samhandling med andre organisasjoner med samme oppgaveportefølje.

Dokumentene med koblinger til Europakommisjonen/ESA (83) utgjør om lag 30 prosent av dokumentene med koblinger til sentraladministrative instanser (281). Denne andelen vurderes som forholdsvis høy, sett i sammenheng med at europeisering av sub-nasjonale styringsnivåer i en viss utstrekning må forventes å skje indirekte ved at EØS-relevant lovgivning først treffer disse nivåene på et tidspunkt hvor lovgivningen er gjennomført i norsk lov. Andelen dokumenter med koblinger til Statsforvalteren er bare noe høyere enn andelen koblinger til Europakommisjonen/ESA. Ser man under ett alle dokumentene som indikerer europeisering (113), utgjør disse flere enn dokumentene som refererer til Statsforvalteren (105). Gitt Statsforvalterens tradisjonelt omfattende samhandling med fylkeskommunene (Flo, 2014; Hansen et al., 2009, s. 63-64), tolkes dette som en indikator på flernivåadministrative prosesser og «by-passing» av statlige myndigheter.

Tabell 1. Antall saksdokumenter med eksterne koblinger (N = 1109).

Eksterne koblinger	Dokumenter med referanser	
	Antall	Prosent
Sentraladministrative instanser	281	25
Andre fylkeskommuner	261	24
Statsforvalteren	105	9
Europakommisjonen/ESA	83	7
Antall dokumenter totalt	1109	100

De fire første korrelasjonsanalysene i tabell 2 viser samvariasjonene internt mellom de fire kategoriene av eksterne referanser, og mellom de uavhengige variablene og referansene til de fire kategoriene. Med unntak av manglende samvariasjon mellom dokumentene som refererer til Europakommisjonen/ESA og Statsforvalteren, er det positive signifikante samvariasjoner mellom alle de fire kategoriene. Når dokumentene først inneholder én kategori av eksterne koblinger, inneholder de dermed ofte også andre kategorier av eksterne koblinger. Dette kan indikere at noen politikkområder i større grad enn andre veves sammen både på tvers av styringsnivåer (vertikalt) og på tvers av regionale enheter (horisontalt), med unntak av at Europakommisjonen/ESA og Statsforvalteren refereres til i ulike sakskomplekser med mindre grad av overlapping.

Fylkeskommunenes administrative kapasitet samvarierer ikke med eksterne koblinger i dokumentene, hvilket svekker hypotesen om en slik årsakssammenheng. En mulig forklaring kan være at også de minste fylkeskommunene har tilstrekkelig kapasitet til å ha oversikt over relevante koblinger, slik at «tilleggs-kapasitet» utover dette ikke forsterker koblingene ytterligere. En annen forklaring kan være knyttet til at fylkeskommunene drar vekslers på hverandres arbeid, jf. de hyppige referansene til andre fylkeskommuner. En tredje forklaring kan være knyttet til operasjonaliseringen og eventuelt manglende sammenheng mellom antallet ansatte og administrativ kapasitet.

Det er derimot positiv signifikant samvariasjon mellom parlamentarisk styreform og referanser til sentraladministrative instanser og andre fylkeskommuner. Alle de tre parlamentarisk styrte fylkeskommunene er dessuten blant de fire med flest referanser til sentraladministrative instanser (Appendiks 2). Isolert kan dette tyde på at parlamentarisk styrte fylkeskommuner i tråd med forventningene oftere refererer til disse instansene. Samtidig er samvariasjonene svake, og ettersom antallet fyl-

keskommuner er lavt, kan signifikante samvariasjoner oppstå med bakgrunn i avvik hos et fåtall fylkeskommuner.

Med hensyn til variablene knyttet til politikkområde gir korrelasjonsanalysen imidlertid en rekke signifikante funn. I tråd med forventningene tyder funnene på at enkelte politikkområder er mer «eupeiserte» enn andre. Samtidig har andre politikkområder tette koblinger til statlige myndigheter. De sterkere positive samvariasjonene harmonerer godt med hypotesene og fremkommer mellom sentral-administrative instanser og samferdselsområdet (.21**), Statsforvalteren og planområdet (.23**), og Europakommisjonen/ESA og det internasjonale området (.39**) samt til dels området «næring, klima og miljø» (.15**). Sistnevnte politikkområde har positiv signifikant samvariasjon med flere kategorier av eksterne koblinger. Motsatt har dokumenter som vedrører fylkeskommunenes interne virksomhet negativ signifikant samvariasjon med graden av koblinger til alle de fire eksterne kategoriene som inkluderes i analysen.

En femte korrelasjonsanalyse (til høyre i tabellen) tar utgangspunkt i dokumentene som kun refererer til Europakommisjonen/ESA, uten å inneholde eksterne koblinger til de øvrige kategoriene som inkluderes i analysen. Også denne analysen viser signifikante positive samvariasjoner med det internasjonale området (.25**) og området «næring, klima og miljø» (.14**).

Tabell 2. Samvariasjoner (Pearsons *r*) mellom ulike kategorier av eksterne koblinger, og mellom uavhengige variabler og eksterne koblinger (*N* = 1109).

	Sentral- adm. instanser	Stats- forvalteren	Alle Kommi- sjon/ESA	Andre f.-kom.	Kun Kommi- sjon/ESA
Sentraladm. instanser	1				
Statsforvalteren	.159**	1			
Alle Kommissjon/ESA	.094**	.048	1		
Andre fylkeskommuner	.136**	.111**	.133**	1	
Politikkområde:					
<i>Samferdsel</i>	.213**	-.060*	.056	.040	-.055
<i>Utdanning</i>	-.023	-.044	-.108**	.024	-.054
<i>Intern virksomhet</i>	-.146**	-.085**	-.089**	-.091**	-.038
<i>Næring, klima, miljø</i>	.093**	.128**	.149**	.032	.141**
<i>Økonomi</i>	-.050	-.050	-.028	-.042	-.039
<i>Kultur og idrett</i>	-.123**	-.041	-.056	-.003	-.031
<i>Plan</i>	-.004	.230**	-.038	-.007	.000
<i>Helse og tannhelse</i>	-.017	-.020	-.030	-.022	.007
<i>Internasjonalt</i>	-.029	.005	.385**	.123**	.250**
Administrativ kapasitet	.006	-.010	-.003	.005	.049
Parlamentarisme	.119**	.029	-.018	.088**	-.066*

* $p \leq 0.05$; ** $p \leq 0.01$.

De kontrollerte sammenhengene undersøkes nærmere gjennom regresjonsanalysene i tabell 3. Modellen forklarer til sammen 19 prosent av variasjonen i referanser til Europakommisjonen/ESA (justert R^2), mens modellene knyttet til de øvrige kategoriene av koblinger har mindre forklaringskraft. Regresjonene støtter likevel at politikkområde er en godt egnet variabel for å forklare variasjonene. Regresjonsanalysene støtter tilsynelatende også effekten av politisk styreform på koblinger til sentraladministrative instanser samt andre fylkeskommuner, men ettersom de standardiserte koeffisientene er lave og det bare er ti fylkeskommuner i Norge, vurderes grunnlaget for å trekke konklusjoner likevel som utilstrekkelig.

Analysen bekrefter imidlertid koblingene til sentraladministrative instanser på samferdselsområdet, Statsforvalteren på planområdet, og Europakommisjonen/ESA på det internasjonale området samt området «næring, klima og miljø» (standardiserte koeffisienter henholdsvis .20**, .22**, .40** og .18**). De signifikante samvariasjonene mellom området «næring, klima og miljø» og flere kategorier av eksterne koblinger (tabell 2) er også konsistente i regresjonsanalysene (tabell 3). Funnene er også signifikante i den femte regresjonsanalysen (kolonnen til høyre) som tar utgangspunkt i dokumentene som kun inneholder koblinger til Europa-

kommissjonen/ESA, uten å referere til statlige myndigheter eller andre fylkeskommuner.

Disse funnene har flere implikasjoner. For det første bekrefter analysen tidligere analyser av persepsjonsdata, og styrker slik MLA-tilnærmingen både gjennom en annen metodisk tilnærming enn dem som tidligere er benyttet på feltet og gjennom å analysere et sub-nasjonalt forvaltningsnivå (Christensen et al., 2018; Teigen & Trondal, 2022). For det andre viser analysene hvordan beslutningsprosessene har ulike eksterne koblinger på ulike politikkområder, og at enkelte områder europeiseres i større grad enn andre. En mulig implikasjon av dette kan være utvikling av «enklaver» i fylkesadministrasjonene med ulike samhandlingsmønstre (Vifell, 2006). Dermed kan europeisering av deler av fylkesadministrasjonene lede til økt sektorspesialisering og vertikal harmonisering mellom styringsnivåer, men samtidig medføre mindre tverrsektoriell samordning internt i fylkesadministrasjonene. For det tredje varierer den statlige styringen, og dermed også fylkeskommunenes autonomi, mellom ulike politikkområder (Jacobsen, 2020), samtidig som europeisering av (deler av) fylkeskommunale beslutningsprosesser gjør det samlede bildet ytterligere komplekst.

Tabell 3. OLS regresjonsanalyser: Effekter av uavhengige variabler på eksterne koblinger. (Standardiserte koeffisienter (Beta); lineær regresjon).

	Sentral- adm. instanser	Stats- forvalteren	Alle Kommi- sjon/ESA	Andre f.-kom.	Kun Kommi- sjon/ESA
Horisontal spesialisering:					
<i>Samferdsel</i>	.199**	-.043	.101**	.066	-.016
<i>Utdanning</i>	.010	-.033	-.039	.051	-.021
<i>Intern virksomhet</i>	-.092*	-.068	-.024	-.044	-.009
<i>Næring, klima, miljø</i>	.101**	.115**	.178**	.051	.150**
<i>Kultur og idrett</i>	-.082*	-.034	-.013	.027	-.015
<i>Plan</i>	.006	.223**	-.008	.005	.016
<i>Internasjonalt</i>	-.020	.006	.397**	.131**	.255**
Parlamentarisme	.105**	.007	-.037	.084**	-.082**
R ²	.088	.078	.193	.033	.093
Justert R ²	.081	.071	.187	.026	.086
F	13.274	11.577	32.926	4.683	14.113
Sig. F	< .001	< .001	< .001	< .001	< .001

* $p \leq 0.05$; ** $p \leq 0.01$.

Note 1: Variabler uten signifikante samvariasjoner (jf. tabell 2) er utelatt fra regresjonsanalysene.

Påvirker europeisering av fylkeskommunale beslutningsprosesser Statsforvalterens arbeid med tverrsektoriell samordning?

Denne kvalitative delen av analysen undersøker innholdet i referansene som indikerer europeisering (113) og/eller koblinger til Statsforvalteren, herunder i hvilken grad referansene henholdsvis indikerer europeisering eller arbeid for tverrsektoriell samordning. Analysen viser at politikkområdene med tette koblinger til Statsforvalteren i liten grad berøres av europeisering (både-og), med unntak av étt politikkområde hvor fylkeskommunene må hensynta styringssignaler fra både Europakommisjonen/ESA og Statsforvalteren samtidig (enten-eller). Effektene av europeisering berører imidlertid sektorovergrepene sakskomplekser, og kan dermed likevel påvirke Statsforvalterens arbeid for tverrsektoriell samordning som primært kommer til syne på planområdet.

Av de 113 dokumentene som indikerer europeisering, vurderes europeisering å være hovedtema i 16 av dokumentene. Disse 16 dokumentene fordeler seg igjen mellom tre typer tematikk: i) internasjonale handlingsprogrammer hvor Europakommisjonen/ESA er sentralt, ii) arbeid ved fylkeskommunenes Brussel-kontorer (herunder både påvirkningsarbeid (oppstrømsfasen) og europeisering (nedstrømsfasen)) og iii) deltagelse i Interreg-prosjekter som Interreg Sverige-Norge og Interreg Øresund-Kattegat-Skagerrak. I tillegg gjelder ett dokument en høringsuttalelse fra Assembly of European Regions (AER). I de øvrige 97 dokumentene varierer koblingene fra å være viktige deler av større sakskompleks der også andre temaer inngår, til å være mindre viktige enkeltreferanser i større sammenhenger. Disse dokumentene kan inndeles i følgende grupper:

- Statsstøtteregulverket (19 dokumenter). Disse sakene handler i hovedsak om lån og økonomiske garantier, eiendom og avhending av eiendom, kjøp av tjenester, utdeling av tilskudd, avtaler med selskaper, differensiert arbeidsgiveravgift og eierskap.
- EU-programmene Interreg, Erasmus+ og Horisont Europa (17 dokumenter). Disse programmene kobles i hovedsak til saker med forskning, utvikling og innovasjon som hovedtema.
- Klima- og miljøsaker (13 dokumenter). I hovedsak EUs klimapolitikk generelt, Green Deal og vanddirektivet, men også EUs plaststrategi, EUs handlingsplan for sirkulær økonomi og fornybardirektivet.

- Anskaffelsesregelverket (13 dokumenter).
- Transport (11 dokumenter). Gjelder i hovedsak EU-direktiv knyttet til sikkerhetskrav, kollektivtransportforordningen og transportkorridorer som ScanMed – transportkorridoren fra Skandinavia til Middelhavet.
- GDPR og regelverk knyttet til personopplysninger (11 dokumenter).

I tillegg kommer åtte dokumenter hvor flere typer EØS-relevant politikk refereres til. Dette gjelder saker om Nordsjøkommisjonen, samt årsrapporter, budsjetter, strategier og prosjekter. Dokumentene som gjenstår fordeler seg mellom flere ulike temaer, som økonomi, kulturminnevern, energipolitikk og innspill til jordbruksoppgjøret.

Analysen viser på den ene siden europeisering av sektorovergripende sakskomplekser med betydning for en bredde av fylkeskommunenes virksomhet. Dette gjelder i hovedsak indirekte europeisering, ved at EØS-relevant lovgivning inntas i norsk lov som fylkesadministrasjonene forholder seg til og som dermed internaliseres i fylkesadministrasjonenes arbeid. Samtidig viser analysen at forholdsvis få dokumenter i sin helhet bærer preg av europeisering, samt at enkelte referanser til EØS-relevant politikk i mindre grad uttrykker europeisering ettersom koblingene utgjør lite sentrale deler av sakskompleksene de kobles til. Også «smale» koblinger kan imidlertid være viktige for saksfremstillingene, ettersom fylkesadministrasjonene har funnet det nødvendig å opplyse fylkestingene om dem.

De 105 dokumentene som refererer til Statsforvalteren vurderes å fordele seg mellom fire grupper. For det første omtaler 20 av dokumentene Statsforvalteren i sammenheng med dialog, felles deltagelse og/eller møteaktivitet knyttet til spesifikke beslutningsprosesser som vurderes å være et hovedtema i dokumentet. I hovedsak gjelder dette saker hvor Statsforvalteren har deltatt i utarbeidingen av ulike planer som i ulik grad berører tverrsektoriell samordning, men sakene gjelder også skogforvaltning og faglige samarbeider på ulike områder. I to av dokumentene omtales endringer eller avklaringer i fylkeskommunenes praksis på klima- og miljøområdet som er foretatt etter drøftinger med Statsforvalteren, slik at Statsforvalteren har utøvet innflytelse på fylkeskommunens iverksettelsesarbeid.

For det andre gjelder 30 dokumenter høringsuttalelser fra fylkeskommunene til Statsforvalteren (16), fra Statsforvalteren til fylkeskommunene (12), eller fra

begge til sentraladministrative instanser (2). Dette gjelder i hovedsak uttalelser på planområdet eller området næring, klima og miljø. 7 av 9 høringsuttalelser på planområdet er sendt fra Statsforvalteren til fylkeskommunene (nedstrømsfase), og 6 av disse gjelder uttalelser om regionale planer som i ulik grad berører tverrsektoriell samordning. 10 av 12 uttalelser på området næring, klima og miljø er sendt motsatt veg (oppstrømsfase). Disse uttalelsene fordeler seg likt mellom næringsområdet (6) og klima- og miljøområdet (6). Uttalelsene innen klima og miljø omhandler vern, vindkraft eller klimatilpasning i bredere forstand.

For det tredje gjelder 8 dokumenter referanser til Statsforvalteren som medfinansierer av ulike prosjekter og tiltak. Den fjerde gruppen inneholder 47 dokumenter hvor koblingene til Statsforvalteren vurderes å være perifere med liten betydning for sakskomplekset. I hovedsak gjelder dette referanser hvor Statsforvalteren nevnes sammen med en rekke andre instanser i forbindelse med felles deltagelse i ulike nettverk, partnerskap og styringsgrupper.

Bare 16 dokumenter refererer til både Europakommisjonen/ESA og Statsforvalteren. Det eneste av disse hvor begge kategoriene av koblinger er sentrale for innholdet i dokumentet, omhandler en samarbeidsavtale mellom Innlandet fylkeskommune og Region Värmland som ble realisert i forlengelsen av Sveriges EU-medlemskap og etableringen av Interreg Sverige-Norge, samtidig som Statsforvalteren har bidratt til utformingen av programmet. I tillegg vedrører to dokumenter vanndirektivet, som etter fylkeskommunenes vurderinger har utløst flere krav fra og mer samarbeid med Statsforvalteren (Hovik & Hanssen, 2015, s. 506-507; Indset & Stokke, 2015). I seks dokumenter er Europakommisjonen/ESA og Statsforvalteren referert til i ulike sammenhenger innenfor samme sakskompleks, for eksempel ved Green Deals betydning for regionens bioøkonomistrategi som fylkeskommunen samarbeider med Statsforvalteren om, eller ved at fylkeskommunen på samferdselsområdet forholder seg til EU-krav om oppgradering av tunneler samtidig som man samarbeider med Statsforvalteren om trafiksikkerhet. I syv av dokumentene vurderes referansene som indikerer europeisering og referansene som indikerer koblinger til Statsforvalteren å være uavhengige av hverandre, ved å refereres til i ulike sakskomplekser som likevel omtales i samme dokument.

Den samlede analysen viser at koblingene til Statsforvalteren som vurderes å være mest betydningsfulle i hovedsak gjelder Statsforvalterens lovpålagte roller i forbindelse med planlegging og klima/miljø, mens koblingene som indikerer europeisering i større grad gjelder fylkeskommunenes deltagelse i prosjekter og programmer. Koblingene til Statsforvalteren fremkommer i hovedsak på konkrete politikkområder, mens en høy andel av koblingene som indikerer europeisering gjelder sektorovergripende bestemmelser innen statsstøtte, anskaffelser og personvernlovgivning. Dette gjenspeiler korrelasjonsanalysen med hensyn til samvariasjon mellom Statsforvalteren og planområdet, men avdekker også at referansene til Europakommisjonen/ESA omfatter en større bredde av politikkområdene enn dem med positiv korrelasjon i tabell 2, hvilket også kan forklare relativt lave samvariasjoner.

Den kvalitative analysen indikerer at Statsforvalterens arbeid for territoriell integrasjon i hovedsak utøves gjennom Statsforvalterens rolle knyttet til planlegging, og at beslutningsprosessene på dette politikkområdet i liten grad utfordres av europeisering. Imidlertid kan sektorovergripende EØS-relevant politikk berøre en bredde av politikkområder, og dermed indirekte utfordre planleggingsarbeidet ettersom statlige myndigheter i beskjeden grad kan forutse utviklingen i EØS-relevant politikk i perioden planene gjelder.

Politikkområdet «næring, klima og miljø» var det eneste med positiv korrelasjon til både Europakommisjonen/ESA og Statsforvalteren. Den kvalitative tekstanalysen bekrefter at fylkeskommunene på dette ene området har kryssende koblinger til både Europakommisjonen/ESA og Statsforvalteren, ved at fylkeskommunene samtidig kobles til gjennomføringen av statlig politikk på klima- og miljøområdet og til EU-politikk som Green Deal, vanddirektivet og fornybar-direktivet. Dette øker sannsynligheten for at fylkesadministrasjonene på klima- og miljøområdet opptrer med flere «hatter», mens fylkesadministrasjonene på andre områder primært opptrer med én hatt som lojale redskaper for statlige myndigheter (planområdet) eller i noen grad Europakommisjonen/ESA (næringsområdet).

Konklusjoner

Om lag hvert tiende beslutningsdokument inneholder eksplisitte indikasjoner på europeisering. Andelen vurderes som forholdsvis høy i lys av at i) iverksetting av

EØS-relevant politikk ikke er en primæroppgave for fylkeskommunene; ii) fylkeskommunene møter EØS-relevant lovgivning først på et tidspunkt hvor denne er innlemmet i norsk lov slik at lovgivningens opphav ofte ikke vil være «nødvendig» å referere til, og iii) at analysen tar utgangspunkt i eksplisitte koblinger i sluttfasen av beslutningsprosessene, hvilket innebærer at fylkesadministrasjonene har vurdert at dette er nødvendig informasjon for fylkestingene. Artikkelen viser hvordan graden av europeisering i sluttfasen av fylkeskommunale beslutningsprosesser varierer mellom ulike politikkområder, med potensielle implikasjoner for tverrsektoriell samordning og dermed for den reelle styringen av regionale beslutningsprosesser. Funnene indikerer at (deler av) fylkesadministrasjonene inngår i flernivåadministrative prosesser, og styrker tidligere analyser av persepsjonsdata ved å tilføre litteraturen harmonerende funn basert på en annen metodisk tilnærming. At alle fylkestingsdokumentene fra 2020 er inkludert i datagrunnlaget øker sannsynligheten for at fylkeskommunenes oppmerksomhet på EØS-relevant politikk er stabil over tid og endogent drevet. Som forventet indikerer den høyere andelen referanser til sentraladministrative instanser at fylkeskommunene behandler disse som en primærstruktur. Andelen referanser til Europakommisjonen/ESA er imidlertid bare noe lavere enn andelen referanser til Statsforvalteren, som er primærkontakter for fylkeskommunene.

Den kvalitative analysen viser at mens graden av europeisering er forholdsvis høy på f.eks. næringsområdet, er koblingene mellom fylkeskommunene og Statsforvalteren primært knyttet til prosesser som i mindre grad berøres av europeisering («både-og»). Statsforvalterens arbeid for tverrsektoriell samordning kommer særlig til uttrykk på planområdet (modell ii), et område som i liten grad utfordres av europeisering. Europeisering kan likevel utfordre tverrsektoriell samordning ved å berøre ulike politikkområder ulikt og slik bidra til europeiserte «enklaver» i fylkesadministrasjonene som utvikler en annen beslutningsadferd enn andre deler av administrasjonene. Dermed tilføres også planleggingsarbeidet økt grad av kompleksitet. På klima- og miljøområdet sammenveves regional, nasjonal og internasjonal politikk ved at både det nasjonale og det europeiske nivået utøver signifikant innflytelse, slik at fylkeskommunene kobles til begge nivåene (modell iv). Dette øker sannsynligheten for at fylkeskommunene på dette politikkområdet må prioritere mellom ulike styringssignaler (enten-eller), slik at nasjonale myndigheters kontroll med sub-nasjonale beslutningsprosesser utfordres.

Økt vertikal samordning mellom (deler av) ulike styringsnivåer fremmer formåls-spesialisering på bekostning av territoriell integrasjon. Analysen viser hvordan (deler av) fylkeskommunale beslutningsprosesser kobles til andre styringsnivåer, og understøtter slik tidligere funn fra MLA-litteraturen med hensyn til at flernivå-styring gjør skillene mellom (deler av) forvaltningsnivåene mindre tydelige. Også dette kan reise spørsmål om hvorvidt flernivåadministrative prosesser med vertikal harmonisering innenfor enkelte politikkområder kan svekke mulighetene for overordnet styring av fylkeskommunenes samlede oppgaveporteføljer. Etter at fylkeskommunene mistet ansvaret for sykehusene og dermed en stor del av tjenesteproduksjonen i 2002, er rollen som samfunnsutviklere styrket. Dette kan igjen ha åpnet for økt europeisering, ettersom områder som er knyttet til fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle oftere kobles til EØS-relevant politikk.

Samlet bidrar artikkelen til å utvide litteraturen om «top down»-europeisering av sub-nasjonale styringsnivåer. Ved å ta utgangspunkt i sub-nasjonalt nivå i en tett integrert ikke-medlemsstat, kan undersøkelsen fungere som et «less likely case» og dermed en «hard test» av rekkevidden av europeiseringseffekter. Videre undersøkelser kan avdekke om sub-nasjonale styringsnivåer i f.eks. nordiske EU-medlemsstater veves tettere sammen med EU-nivået. Dette vil være et viktig kunnskapsgrunnlag i en tid hvor erfaringene med EØS-avtalen utredes, og debatten om norsk EU-medlemskap igjen har oppnådd en viss aktualitet i lys av krigen i Ukraina.

Referanser

- Aberbach, J. D., Putnam, R. D. & Rockman, B. A. (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Antunes, S. & Loughlin, J. (2020). The European Union, subnational mobilization and state rescaling in small unitary states: a comparative analysis, *Regional & Federal Studies*, 30(2), 121-136.
<https://doi.org/10.1080/13597566.2018.1512974>
- Baldersheim, H. & Fimreite, A. (2005). Norwegian centre-periphery relations in flux: Abolition or reconstruction of regional governance? *West European Politics*, 28(4), 764-780.
- Bauer, M. & Trondal, J. (2015). *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*. London: Palgrave Macmillan.
- Benz, A. & Eberlein, B. (1999). The Europeanization of regional policies: Patterns of multi-level governance. *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, no. 2, London: Routledge.
- Borghetto, E. & Franchino, F. (2010). The role of subnational authorities in the implementation of EU directives. *Journal of European Public Policy*, 17(6), 759-780.
- Bukve, O. & Saxi, H. P. (2014). Parliamentarianism in Norwegian Regions: Majority Rule and Excluded Opposition. *Local Government Studies*, 40:2, 163-181. <https://doi.org/10.1080/03003930.2012.744968>
- Bulmer, S. & Lequesne, C. (Red.). (2013). *The Member States of the European Union*. Oxford University Press.
- Carelli, D. & Pierre, J. (2022). When the cat is away: How institutional autonomy, low salience, and issue complexity shape administrative action. *Public Administration* (London), 2022.
- Christensen, J. & Hesstvedt, S. (2023). The influence of expert groups: A citation analysis. *Journal of European Public Policy*. 1-36.
<https://doi.org/10.1080/13501763.2023.2174168>
- Christensen, T., Egeberg, M., Læg Reid, P. & Trondal, J. (2018). *Sentralforvaltningen. Stabilitet og endring gjennom 40 år*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Cooren, F. (2004). Textual Agency: How Texts Do Things in Organizational Settings. *Organization (London, England)*, 11(3), 373-393.

- Danielsen, O. A. (2009). *Norsk sentralforvaltning under EØS-avtalen – politisk detraksjon og transnasjonale styringsutfordringer*. Rokkansenteret, Notat 1 – 2009.
- Danielsen, O. A. & Trondal, J. (2022, 6.-9. september). Whose agents?: Sub-national bureaucracies and the practicing of supranational law [Paper-presentasjon]. EGPA 2022 Conference, Lisboa.
- Ding, Y., Liu, X., Guo, C. & Cronin, B. (2013). The distribution of references across texts: Some implications for citation analysis. *Journal of Informetrics*, 7(3), 583-592.
- Duriau, V., Reger, R. & Pfarrer, M. (2007). A Content Analysis of the Content Analysis Literature in Organization Studies: Research Themes, Data Sources, and Methodological Refinements. *Organizational Research Methods*, 10(1), 5-34.
- Egeberg, M. (2003). How Bureaucratic Structure Matters: An Organizational Perspective. I B. G. Peters & J. Pierre (Red.), *Handbook of Public Administration* (s. 116-126). London: Sage.
- Egeberg, M. (red.). (2006). *Multilevel Union Administration*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Egeberg, M. (2010). *EU-administrasjonen: Senterdannelse og flernivåforvaltning*. ARENA Working Papers, nr. 10.
- Egeberg, M. & Trondal, J. (1999). Differentiated Integration in Europe: The Case of EEA Country, Norway. *Journal of Common Market Studies*, 37(1), s. 133–142.
- Egeberg, M. & Trondal, J. (2009). National Agencies in the European Administrative Space: Government driven, Commission driven, or networked? *Public Administration*, Vol. 87, No. 4: 779-790.
- Egeberg, M. & Trondal, J. (2011). *Forvaltningsmessige konsekvenser av EØS/EU. Sentraladministrasjonen – norsk og europeisk*. Europautredningen, rapport nr.1.
- Fairclough, N. (2005). Discourse analysis in organization studies: The case for critical realism. *Organization Studies*, 26(6), 915-939.
- Flo, Y. (2014). *Statens mann, fylkets mann. Norsk amtmanns- og fylkesmannshistorie 1814-2014*. Bergen, Fagbokforlaget.
- Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet. (2012). *Fylkesmannsrollen*. Departementenes servicesenter.

- <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/statsforvaltni ng/fylkesmenn/fylkesmannsrollen.pdf>
- Fossum, J. E. & Graver, H. P. (2018). *Squaring the Circle on Brexit: Could the Norway Model Work?* Bristol: Bristol University Press and Policy Press.
- Goldsmith, M. (2003). Variable Geometry, Multilevel Governance: European Integration and Subnational Government in the New Millenium, i K. Featherstone, & C. M. Radaelli (Red.), *The Politics of Europeanization* (s. 112-133). Oxford: University Press.
- Goldsmith, M. (2011). Twenty Years On: The Europeanization of Local Government, i E. Van Bever, H. Reynaert & K. Steyvers (Red.), *The road to Europe – Main street or backward alley for local governments in Europe?*, (s. 31-49). Brugge: Vanden Broele.
- Goldsmith, M. & Klausen, K. (1997). *European Integration and Local Government*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Greenwood, J. (2011). Actors of the Common Interest? The Brussels Offices of the Regions, *Journal of European Integration* 33(4), 437–451.
<https://doi.org/10.1080/07036337.2011.579749>
- Hansen, T., Indset, M., Sletnes, I. & Tjerbo, T. (2009). *Fylkesmannen mellom lokalt selvstyre og statlig styring*. NIBR-rapport 2009:19. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Harvold, K. (2019). *Godtgjøring til folkevalgte i fylkeskommunene*. NIBR-rapport 2019:19.
- Hettne, J. & Nyberg, L. (2018). EU:s statsstödspolitik och det kommunala självstyret. *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 2018(5), 85.
- Hovik, S. & Hanssen, G. (2015). The Impact of Network Management and Complexity on Multi-Level Coordination. *Public Administration (London)*, 93(2), 506-523.
- Huggins, C. (2018). Subnational Government and Transnational Networking: The Rationalist Logic of Local Level Europeanization, *Journal of Common Market Studies*, 56(6), 1263-1282.
- Indset, M., Schou, A. & Stokstad, S. (2018). *EU på dagsorden i norske kommuner og fylkeskommuner*. NIBR-rapport 2018:13. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Indset, M. & Stokke, K. (2015). Layering, Administrative Change and National Paths to Europeanization: The Case of the Water Framework Directive. *European Planning Studies*, 23(5), 979-998.

- Jacobsen, D. I. (2020). *Perspektiver på kommune-Norge: En innføring i kommunalkunnskap* (2. utgave. ed.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Jeffery, C. (1997). *The regional dimension of the European Union: Towards a "Third level" in Europe*. London: Frank Cass.
- Karayigit, M. T. (2016). The EU and Local Governments. *Strategic Public Management Journal*, 2(4), 1-20.
- Kliver, H. (2012). Measuring Interest Group Influence Using Quantitative Text Analysis. *European Union Politics*, 10(4), V2-403-549.
- Kliver, H. (2020). Setting the Party Agenda: Interest Groups, Voters and Issue Attention. *British Journal of Political Science*, 50(3), 979-1000.
- Kühn, N. S. B. (2020). *Ever closer administrative institutions? Impacts of the European Union on national decision-making processes* (Doktoravhandling). Universitetet i Agder, Kristiansand.
- Landau, M. (1969). Redundancy, Rationality, and the Problem of Duplication and Overlap. *Public Administration Review* 29(4), s. 346-358.
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of democracy. Government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lindh, M. (2018). Kommunal och regional lobbying i Bryssel. Mot nya former av governance? *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 63-80.
- Majone, G. (1996). *Regulating Europe*. New York: Routledge.
- Martens, M. (2010). *Organized administrative integration. The role of agencies in the European administrative system*. Report Nr. 2/2010. Oslo: ARENA Center for European Studies.
- Meld. St. 22 (2015–2016). *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-22-20152016/id2481778/>
- Olsen, J. P. (2002). The Many Faces of Europeanization. *Journal of Common Market Studies*, 40(5), 921-952.
- Paasch, J. & Stecker, C. (2020). When Europe hits the subnational authorities: the transposition of EU directives in Germany between 1990 and 2018. *Journal of Public Policy*.
- Panara, C. (2022). The activities in Brussels of the local and regional authorities from European Free Trade Area countries, *Regional & Federal Studies*, 32(5), 557-572.
<https://doi.org/10.1080/13597566.2021.1879057>
- Saxi, H. P. (2006). Parlamentarisme i norsk kommunesektor – fra konsensus til

- majoritetsstyre? *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, (3), 265-277.
- Saxi, H. P. (2007). *Fra konsensus til majoritetsstyre? Fylkesparlamentarisme i komparativt perspektiv*. [Doktorgradsavhandling]. Universitetet i Tromsø. Statsforvalteren. (2023, 19. januar). *Om oss*.
<https://www.statsforvalteren.no/nb/portal/Om-oss/>
- Tatham, M. (2015). Regional Voices in the European Union: Subnational Influence in Multilevel Politics. *International Studies Quarterly* 59, 387–400.
- Tatham, M. (2017). Networkers, fund hunters, intermediaries, or policy players? The activities of regions in Brussels, *West European Politics*, 40(5), 1088-1108, DOI: 10.1080/01402382.2017.1303246.
- Tatham, M. (2018). The Rise of Regional Influence in the EU – From Soft Policy Lobbying to Hard Vetoing. *Journal of Common Market Studies*, 56(3), 672-686. DOI: 10.1111/jcms.12714
- Tatham, M. (2019). Regions as Lobbyists. I G. Abels & I. Battke (Red.), *Regional Governance in the EU. Regions and the Future of Europe*, 211–230. Cheltenham: Edward Elgar.
- Tatham, M. & Bauer, M. (2014). Support from below? Supranational institutions, regional élites and governance preferences. *Journal of Public Policy*, 34(2), 237-267.
- Teigen, D. O. (2023). EU/EØS-arbeid i norske fylkesadministrasjoner. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 39(1), 23-40.
<https://doi.org/10.18261/nst.39.1.2>
- Teigen, D. O. & Trondal, J. (2015). Fler-nivå-administrasjon på statistikkområdet, *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 92(3), s. 24-43.
- Teigen, D. O. & Trondal, J. (2022). Sub-nasjonale styringsnivåer i et fler-nivå-administrativt system. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 99(1).
<https://doi.org/10.7577/nat.4868>
- Tranvik, T. & Selle, P. (2005). State and citizens in Norway: Organisational society and state-municipal relations. *West European Politics*, 28(4), 852-871.
- Trondal, J. (2005). Europeisering av offentlig forvaltning: Observasjoner og fire modeller om norsk sentral-, fylkes- og kommunalforvaltning. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 21(3), 243-271.
- Trondal, J. (2007). Offentlig forvaltning under internasjonalt press. I *Europeisk integrasjon og regional endring* (s. 73-94). Bergen.

- Trondal, J. (2010). *An Emergent European Executive Order*. Oxford: Oxford University Press.
- Trondal, J. (2011). Domestic Agencies in an Emergent European Executive Order. *Journal of European Integration*, 33(1), 55-74.
- Trondal, J. (2017). *The Rise of Common Political Order*. Cheltenham, Gloucestershire: Edward Elgar Publishing.
- Trondal, J. (2021). Administrative structures for multilevel governance. I: A. Benz, J. Broschek, & W. Laurier (Red.), *A Research Agenda for Multilevel Governance* (s. 57-75). Cheltenham: Edward Elgar.
<https://doi.org/10.4337/9781789908374>
- Trondal, J. & Bauer, M. (2017). Conceptualizing the European multilevel administrative order: Capturing variation in the European administrative system. *European Political Science Review*, 9(1), 73-94.
- Trondal, J., Haslerud, G. & Kühn, N. (2021). The Robustness of Agency Governance in Integrated Administrative Systems: Evidence from a large-scale study. *Public Administration Review*, 81(1), s. 121-136.
- Trondal, J. & Kühn, N. (2018). Norsk Europaforvaltning. Et organisasjonsteoretisk perspektiv på departementenes EU-arbeid. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 34(2-3), s. 46-64.
<https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2018-02-03-01>
- Vifell, Å. (2006). *Enklaver i staten: Internationalisering, demokrati och den svenska statsförvaltningen* [Doktorgradsavhandling]. Stockholms universitet.
- Wenander, H. (2018). Underordning och självstyrelse: De svenska kommunernas konstitutionella roll i det europeiska flernivåsystemet. *Statsvetenskaplig Tidsskrift*, 43-59.
- Winsvold, M. & Bentzen, T. Ø. (2020). Konfliktparadokset. Samarbeid og konflikt i kommunepolitikken. I A. Røiseland & S. I. Vabo (Red.), *Folkevalgt og politisk leder* (Kap. 2, s. 34–61). Oslo: Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.80.ch2>

Appendiks 1

Sentraladministrative instanser	departement OR departementet OR departementene OR departementa OR direktorat OR direktoratet OR direktoratene OR direktorata OR «statsministerens kontor» OR inkluderingsdepartementet OR familiedepartementet OR finansdepartementet OR forsvarsdepartementet OR omsorgsdepartementet OR beredskapsdepartementet OR
---------------------------------	--

	<p>miljødepartementet OR distriktsdepartementet OR likestillingsdepartementet OR kunnskapsdepartementet OR matdepartementet OR fiskeridepartementet OR energidepartementet OR samferdselsdepartementet OR utenriksdepartementet</p>
Statsforvalteren	<p>Fylkesmann OR fylkesmannen OR fylkesmennene OR fylkesmannsembetet OR fylkesmannsembetene OR fylkesmannsembeta OR statsforvalter OR statsforvalteren OR statsforvalterne OR statsforvalterembetet OR statsforvalterembetene OR statsforvaltar OR statsforvaltaren OR statsforvaltarane OR statsforvaltarembetet OR statsforvaltarembeta</p>
EU/EØS	<p><i>Europakommisjonen og ESA:</i> EU OR EUs OR «Den europeiske union» OR «Den europeiske unionen» OR «Den europeiske unions» OR «Den europeiske unionens» OR Kommisjonen OR Kommisjonens OR Europakommisjonen OR Europakommisjonens OR EØS OR EØS-avtalen OR EØS-avtala OR ESA OR ESAs OR «EFTA Surveillance Authority»</p> <p><i>EØS-relevant politikk:</i> «EU-forordning» OR «EU-direktiv» OR EU-direktivet OR Interreg OR Interregprosjekt OR «Interreg-prosjekt» OR Interregprosjektet OR Interregprosjektene OR Interregprosjekta OR «Joint Programming Committee» OR JPC OR Horizon OR «Horisont 2020» OR Erasmus OR Erasmus+ OR «EU-program» OR «EU-programmet» OR statsstøtte OR statsstøtteregler OR statsstøttereglar OR statsstøtteregelverk OR statsstøtteregelverket OR anskaffelsesregler OR anskaffingsreglar OR anskaffelsesregelverk OR anskaffelsesregelverket OR vanndirektiv OR vanndirektivet OR GDPR OR «differensiert arbeidsgiveravgift» OR «differensiert arbeidsgivaravgift» OR «Green deal» OR luftkvalitetsdirektivet</p> <p><i>Europakontorene:</i> Europakontor OR Europakontoret OR Europakontorene OR Europakontora OR Brusselkontor OR Brusselkontoret OR Brusselkontorene OR Brusselkontora</p>
Andre fylkeskommuner	<p>«andre fylkeskommuner» OR «andre fylkeskommunene» OR Agder OR Innlandet OR Romsdal OR Nordland OR Rogaland OR Finnmark OR Trøndelag OR Vestland OR Telemark OR Viken</p> <p>(Søkene er sortert slik at det ikke er søkt etter navnet på fylkeskommunen det aktuelle dokumentet tilhører)</p>

Appendiks 2

Fylkeskommune	Referanser til sentraladministrative instanser		
	<i>Antall dokumenter i utvalget</i>	<i>Antall dokumenter med referanser</i>	<i>Prosentvis andel av dokumentene</i>
Agder	116	13	11
Innlandet	121	27	22
Møre og Romsdal	70	17	24
Nordland	102	39	38
Rogaland	136	27	20
Troms og Finnmark	87	33	38
Trøndelag	105	26	25
Vestfold og Telemark	154	45	29
Vestland	123	29	24
Viken	95	25	26
Totalt	1109	453	41

Vedlegg

Vedlegg A: Vurdering fra NSD vedr. spørreundersøkelse

Vurdering av behandling av personopplysninger

14.03.2021

Referansenummer

104798

Vurderingstype

Standard

Dato

14.03.2021

Prosjekttittel

Fylkeskommunen i et flernivåsystem?

Behandlingsansvarlig institusjon

Universitetet i Agder / Fakultet for samfunnsvitenskap / Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag

Prosjektansvarlig

Jarle Trondal

Prosjektperiode

11.03.2021 - 31.07.2023

Kategorier personopplysninger

Alminnelige

Lovlig grunnlag

Samtykke (Personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a)

Behandlingen av personopplysningene er lovlig så fremt den gjennomføres som oppgitt i meldeskjemaet. Det lovlige grunnlaget gjelder til 31.07.2023.

Kommentar

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet den 14.03.2021 med vedlegg. Behandlingen kan starte.

DEL PROSJEKTET MED PROSJEKTANSVARLIG

Meldeskjemaet må deles med prosjektansvarlig Det gjøres ved å trykke på "Del prosjekt" i meldeskjemaet.

MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde: <https://www.nsd.no/personverntjenester/fyll-ut-meldeskjema-for-personopplysninger/melde-endringer-i-meldeskjema> Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 31.07.2023.

LOVLIG GRUNNLAG

Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

PERSONVERNPRINSIPPER

NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om:

- lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen
- formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke viderebehandles til nye uforenlige formål
- dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet
- lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

DE REGISTRERTES RETTIGHETER

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19), dataportabilitet (art. 20).

NSD vurderer at informasjonen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13.

Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32).

SurveyXact er databehandler i prosjektet. NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene til bruk av databehandler, jf. art 28 og 29.

For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og eventuelt rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge opp underveis (hvert annet år) og ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet/pågår i tråd med den behandlingen som er dokumentert.

Lykke til med prosjektet!

Kontaktperson hos NSD: Karin Lillevold
Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)

Vedlegg B: Informasjonsskriv spørreundersøkelse

Vil du delta i forskningsprosjektet «Fylkeskommunen i et flernivåsystem»?

I prosjektet kartlegges fylkeskommunenes arbeid med bl.a. iverksetting av beslutninger og samhandling med eksterne aktører. Spørreskjemaet vil ta deg om lag 10 minutter å besvare, og din deltagelse er viktig for at prosjektet skal gi best mulig kunnskap om temaet.

Verken du eller andre respondenter vil kunne gjenkjennes i publikasjoner av forskningsresultatene. Dataene fra spørreundersøkelsen vil bli brukt i et doktorgradsprosjekt som Universitetet i Agder (UiA) er ansvarlig for.

Det er frivillig å delta i prosjektet

Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet.

Ditt personvern

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Veiledere og ph.d.-kandidat ved UiA vil ha tilgang til dataopplysningene. Opplysningene anonymiseres når prosjektet avsluttes, og senest i juli 2023. Personopplysninger vil slettes så fort som mulig, og senest ved avslutning av prosjektet.

På oppdrag fra UiA har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke opplysninger vi behandler om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene
- å få rettet opplysninger om deg som er feil eller misvisende
- å få slettet personopplysninger om deg
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med UiA ved professor Jarle Trondal (jarle.trondal@uia.no) eller ph.d.-kandidat Dag Ole Teigen (dag.ole.teigen@uia.no). Du kan også ta kontakt med vårt personvernombud Ina Danielsen (ina.danielsen@uia.no). Hvis du har spørsmål knyttet til NSD sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på epost (personverntjenester@nsd.no) eller på telefon 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

professor Jarle Trondal og ph.d.-kandidat Dag Ole Teigen

- Jeg forstår informasjonen om prosjektet, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til å delta i spørreundersøkelsen og til at opplysningene behandles frem til prosjektet er avsluttet

Vedlegg C: Spørreundersøkelsen

Først vil vi be om litt bakgrunnsinformasjon.

1. I hvilken fylkeskommune er du ansatt?

- Viken
- Vestland
- Rogaland
- Trøndelag
- Vestfold og Telemark
- Innlandet
- Agder
- Møre og Romsdal
- Troms og Finnmark
- Nordland

2. Hva er ditt stillingsnivå?

- Toppleder (administrasjonssjef/fylkesrådmann eller nivået rett under fylkesrådmannen)
- Mellomleder (alle andre ledere)
- Rådgiver/seniorrådgiver/saksbehandler og tilsvarende
- Vil ikke oppgi

3. Hvor mange ansatte er det i din avdeling/enhet?

- 1-5
- 6-10
- 11-20
- 21-50
- Over 50

Nå følger et spørsmål om organisasjonen du arbeider i.

4. Hvordan vil du vurdere organisasjonens administrative kapasitet innenfor ditt saksområde langs følgende dimensjoner?

	Meget god	Nokså god	Både og	Nokså dårlig	Meget dårlig	Vet ikke
Få iverksatt vedtak og tiltak						
Få aktører til å samhandle og samarbeide						
Ha tilstrekkelig kunnskap om EU/EØS-regelverk som berører fylkeskommunen						

Vi vil nå spørre deg om innholdet i det arbeidet du utfører per i dag.

5. I hvilken grad arbeider du med saksområder som krever samarbeid på tvers av fagområder eller forvaltningsnivåer?
- I meget stor grad
 - I nokså stor grad
 - Både og
 - I nokså liten grad
 - I meget liten grad
6. Finnes det klare regler eller veletablert praksis mht. utførelsen av dine arbeidsoppgaver?
- Meget klare regler / praksis
 - Nokså klare regler / praksis
 - Både og
 - Må selv utøve nokså stort skjønn
 - Må selv utøve meget stort skjønn
7. I løpet av de siste 12 månedene, i hvilken grad har du arbeidet med følgende arbeidsoppgaver?

	Stort sett hver uke	Stort sett hver måned	Noen få ganger	Aldri
Utdanning				
Samferdsel				
Planarbeid				
Næring				
Kultur / kulturminnevern				
Folkehelse				
Idrett				
Økonomi				
Innkjøp / anskaffelser				
Statsstøtteregelverk (EØS-avtalens regler om offentlig støtte)				
Annet juridisk arbeid				
Organisasjonsutvikling				
Internasjonalt arbeid				
Saksbehandling politiske saker				
Saksbehandling adm. delegerte saker				

8. Omtrent hvor ofte har du det siste året hatt kontakt med ansatte i:

	Stort sett hver uke	Stort sett hver måned	Noen få ganger	Aldri
Administrativ ledelse i egen fylkeskommune (ledere på øverste eller nest øverste nivå i organisasjonen)				
Andre avdelinger/enheter i din egen fylkeskommune				
Andre fylkeskommuner				
Nasjonale myndigheter på politisk nivå (Stortinget eller regjeringen)				
Nasjonale myndigheter på administrativt nivå (departementer, direktorater mv.)				
Fylkesmannen/statsforvalteren				
EU/EØS-institusjoner (f.eks. ESA)				
Nordiske nettverk eller organisasjoner				
Andre internasjonale organisasjoner				

9. Hvor ofte hender det at en på ditt saksområde henter inspirasjon eller forbilder fra andre land og/eller internasjonale organisasjoner i forbindelse med forberedelse eller gjennomføring av nye tiltak eller oppgaver?

- Meget ofte
- Nokså ofte
- Både og
- Nokså sjelden
- Meget sjelden / aldri
- Vet ikke / ikke relevant

10. Hvor stor del av din arbeidstid har gått med til internasjonale saker siste året?

- Helt dominerende andel
- Nokså stor andel
- En del
- Nokså liten andel
- Arbeider ikke med slike saker / helt ubetydelig

Vi vil så gå over til å stille noen spørsmål knyttet til om og i hvilken grad ditt arbeid berøres av EU/EØS.

11. Hvor ofte arbeider du med saker der følgende EU/EØS-politikk eller EU/EØS-regelverk har betydning?

	Stort sett hver uke	Stort sett hver måned	Noen få ganger	Aldri
EØS-avtalens regler om offentlig støtte («statsstøtte»)				
EØS-regler på innkjøpsområdet				
Konkurranseregler				
Interreg / forskningssamarbeider (f.eks. Horisont) / «smart spesialisering»				
EØS-avtalens generelle regler om «de fire friheter» (fri flyt av arbeidskraft, kapital, varer og tjenester), f.eks. konsekvenser for handel og/eller arbeidsmarked				
Saker hvor ESA har vært involvert				
Andre typer EU/EØS-politikk eller EU/EØS-regelverk				

12. Hvor viktige er følgende aktører for din praktisering av EU/EØS-relevant regelverk?

	Meget viktig	Nokså viktig	Både og	Nokså uvesentlig	Meget uvesentlig	Vet ikke / ikke relevant
Administrativ ledelse i egen fylkeskommune (ledere på øverste eller nest øverste nivå i organisasjonen)						
Andre avdelinger/enheter i din egen fylkeskommune						
Andre fylkeskommuner						
Nasjonale myndigheter på politisk nivå (Stortinget eller regjeringen)						
Nasjonale myndigheter på administrativt nivå (departementer, direktorater mv.)						
Fylkesmannen/statsforvalteren						
EU/EØS-institusjoner (f.eks. ESA)						
Nordiske nettverk eller organisasjoner						

13. I hvilken grad berører EU, EØS-avtalen og / eller Schengen ditt saksområde?

- I meget stor grad
- I nokså stor grad
- Både og
- I nokså liten grad
- I meget liten grad

14. Dersom det ved inkorporering eller praktisering av EU-regler på ditt saksområde oppstår konflikt mellom politisk/administrativ ledelse i fylkeskommunen og EU-reglens krav; hvordan vil du da forholde deg?

- Primært ivareta ledelsens ønsker
- Søke å ivareta både ledelsens ønsker og EU-reglens krav
- Primært ivareta EU-reglens krav
- Ikke relevant / arbeider ikke med slike saker

Nå følger noen flere spørsmål om ditt saksfelt og om samordningen med andre aktører.

15. Kan du si hvor viktige følgende instanser eller grupperinger er når sentrale beslutninger treffes innenfor ditt saksområde:

	Meget viktig	Nokså viktig	Både og	Nokså uvesentlig	Meget uvesentlig	Vet ikke / ikke relevant
Administrativ ledelse i egen fylkeskommune (ledere på øverste eller nest øverste nivå i organisasjonen)						
Andre avdelinger/enheter i din egen fylkeskommune						
Andre fylkeskommuner						
Nasjonale myndigheter på politisk nivå (Stortinget eller regjeringen)						
Nasjonale myndigheter på administrativt nivå (departementer, direktorater mv.)						
Fylkesmannen/statsforvalteren						
EU/EØS-institusjoner (f.eks. ESA)						
Nordiske nettverk eller organisasjoner						
Andre internasjonale organisasjoner						

16. Hvordan vil du karakterisere samordningen på ditt saksområde langs følgende dimensjoner:

	Meget god	Nokså god	Både og	Nokså dårlig	Meget dårlig	Ikke aktuelt
Samordning med andre fylkeskommuner						
Samordning med nasjonale myndigheter						
Samordning med overnasjonale/internasjonale organisasjoner						
Samordning med privat sektor/sivilsamfunn						

17. I hvilken grad synes du din avdeling har lyktes i å få sine synspunkt og ønskemål akseptert innen følgende instanser og grupperinger?

	Meget godt	Nokså godt	Både og	Nokså sjelden	Meget sjelden / aldri	Vet ikke / ikke relevant
Egen fylkeskommune						
Andre fylkeskommuner						
Nasjonale myndigheter på politisk nivå (Stortinget eller regjeringen)						
Nasjonale myndigheter på administrativt nivå (departementer, direktorater mv.)						
Fylkesmannen/statsforvalteren						
EU/EØS-institusjoner (f.eks. ESA)						
Nordiske nettverk eller organisasjoner						
Andre internasjonale organisasjoner						

18. Har du i løpet av det siste året deltatt i følgende sammenhenger?

	Ja, flere ganger	Ja, en gang	Nei
Arbeids-/prosjektgruppe, råd, forum o.l. innenfor egen fylkeskommune			
Arbeids-/prosjektgruppe, råd, forum o.l. på tvers av flere fylkeskommuner			
Offentlig oppnevnt utvalg			
Nordisk komite, arbeidsgruppe og lignende			
EU-komiteer (f.eks. Kommisjonens ekspertutvalg)			
Komite, arbeidsgruppe el.l. i andre internasjonale organisasjoner			

19. I hvilken grad vil du si at eget saksområde er preget av enighet eller uenighet?

- Meget stor grad av enighet
- Nokså stor grad av enighet
- Både og
- Nokså stor grad av uenighet
- Meget stor grad av uenighet

20. I hvilken grad er de saker som du arbeider med gjenstand for offentlig debatt?

- I meget stor grad
- I nokså stor grad
- Både og
- I nokså liten grad
- I meget liten grad

21. Hender det at du må forberede eller iverksette tiltak du personlig er uenig i?

- Meget hyppig
- Nokså hyppig
- Av og til
- Nokså sjelden
- Meget sjelden / aldri

22. Har din avdeling/enhet vært gjenstand for omorganiseringer i løpet av de siste tre årene?

- Ja
- Nei
- Vet ikke / vil ikke oppgi

23. Nedenfor vil vi be deg om å angi hvor sterk eller svak din tilhørighet og identifikasjon er med følgende organisasjonsenheter og egen profesjon.

	Meget sterk	Nokså sterk	Både og	Nokså svak	Meget svak	Vet ikke
Egen avdeling / enhet						
Egen fylkeskommune som helhet						
Fylkeskommunal sektor generelt						
Egen profesjon/utdanning						

Til slutt vil vi be om noen flere bakgrunnsopplysninger om deg.

24. Hvor lenge har du vært ansatt i fylkeskommunen? (Oppgi antall år)

25. Hvor lenge har du vært ansatt i nåværende stilling? (Oppgi antall år)

26. Hva er din alder?

- Under 25 år
- 26-34 år
- 35-44 år
- 45-54 år
- 55-64 år
- 65 år eller mer

27. Kjønn

- Mann
- Kvinne
- Vil ikke oppgi

28. Hvilken utdanning har du?

- Juridisk, høyere grad/master
- Økonomisk, høyere grad/master
- Statsvitenskap, høyere grad/master
- Annen samfunnsvitenskap, høyere grad/master
- Historisk/filosofisk, høyere grad /master
- Matematisk/naturvitenskaplig, teknologisk, o.l. høyere grad/master
- Cand. mag./bachelor
- Annen utdanning

29. Har du utdannelse i utlandet av minst ett års varighet?

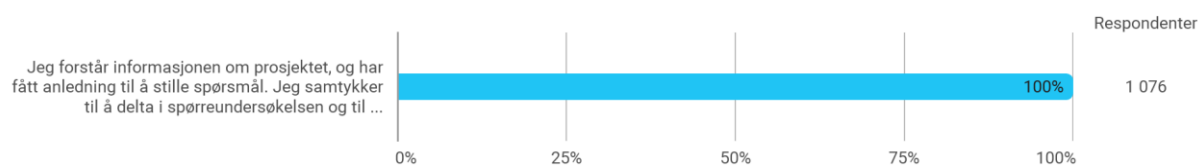
- Ja
- Nei

Dine svar er nå lagret og du kan lukke vinduet.

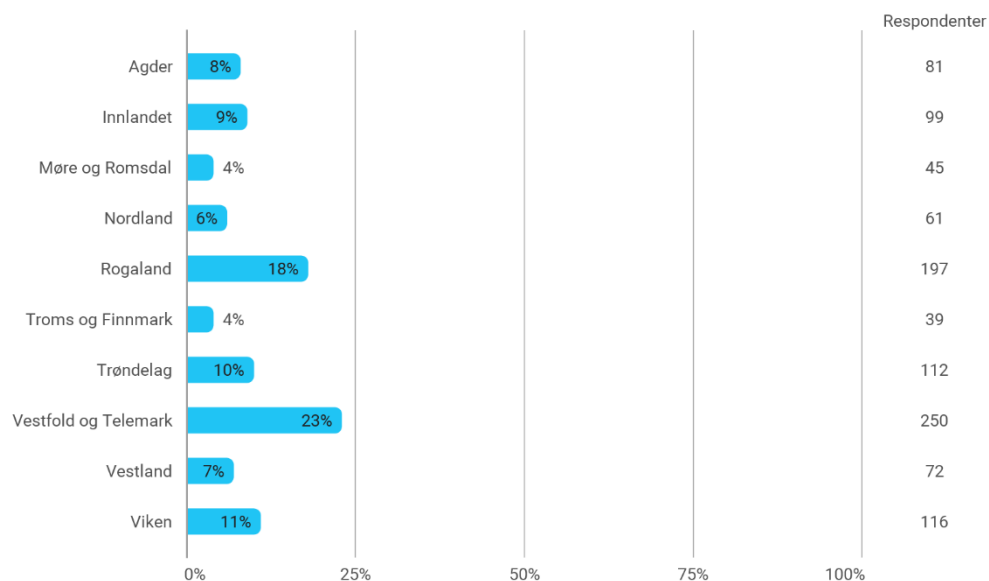
Takk for din deltagelse!

Vedlegg D: Frekvensfordelinger i spørreundersøkelsen

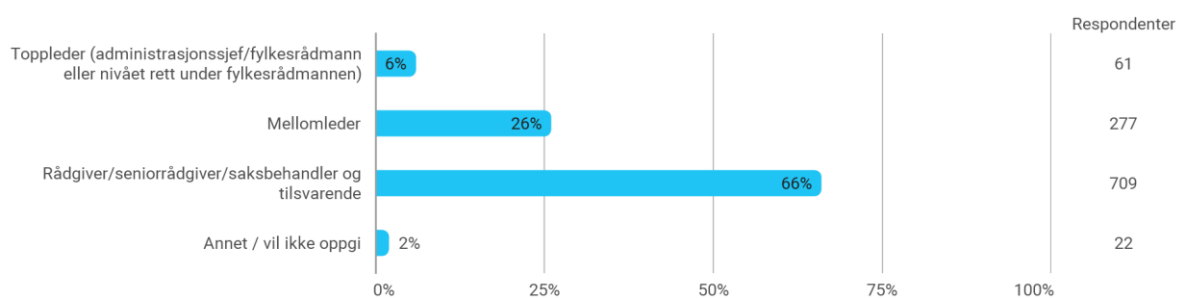
0. Samtykke



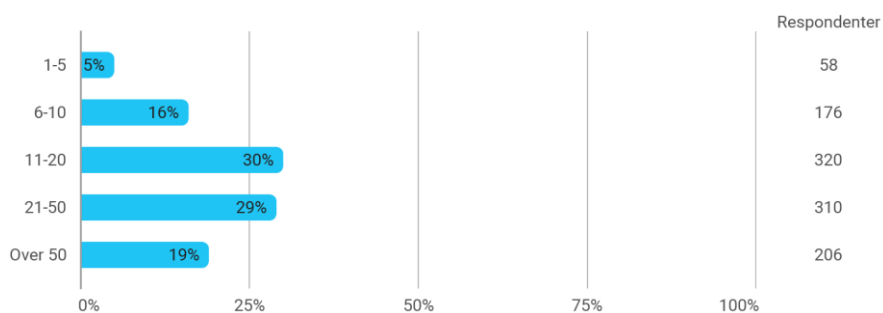
1. I hvilken fylkeskommune er du ansatt?



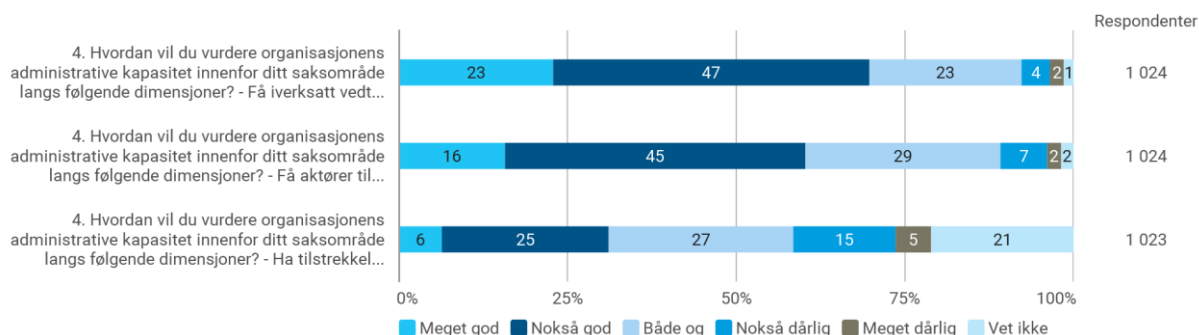
2. Hva er ditt stillingsnivå?



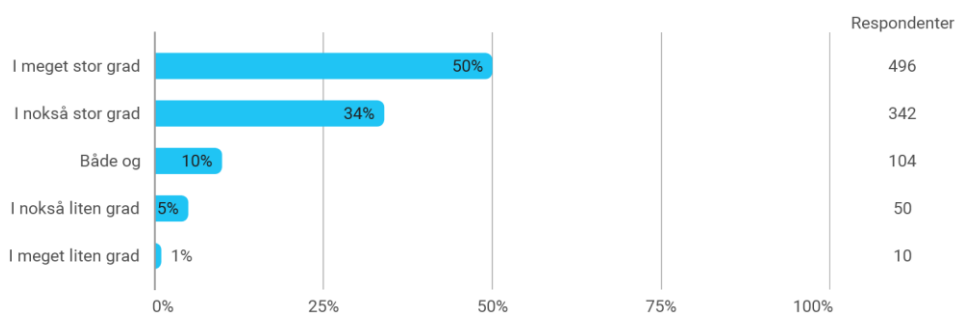
3. Hvor mange ansatte er det i din avdeling/enhet?



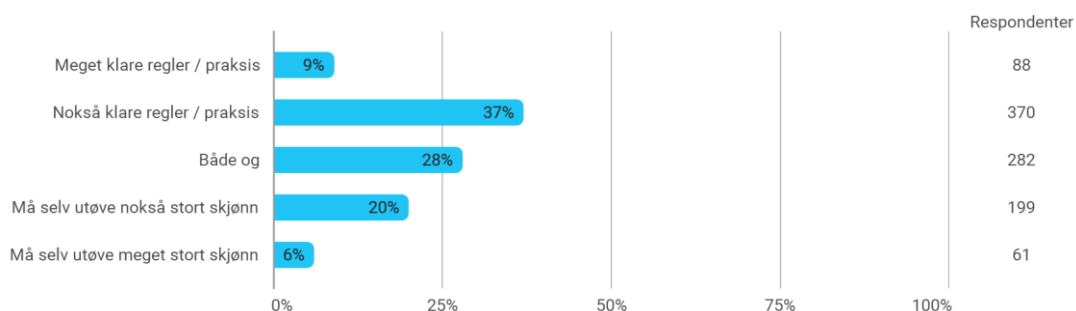
4. Hvordan vil du vurdere organisasjonens administrative kapasitet innenfor ditt saksområde langs følgende dimensjoner?



5. I hvilken grad arbeider du med saksområder som krever samarbeid på tvers av fagområder eller forvaltningsnivåer?

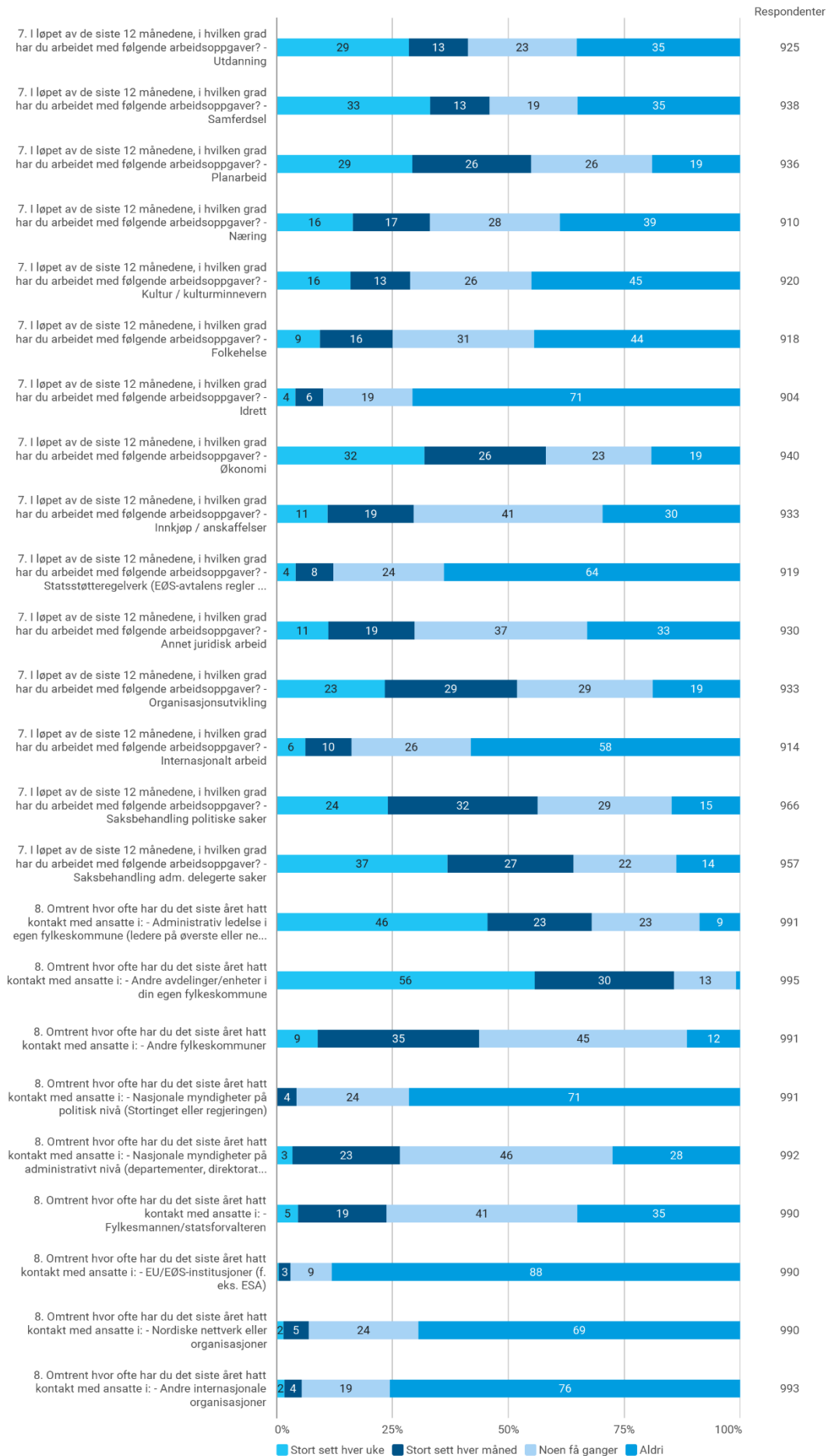


6. Finnes det klare regler eller veletablert praksis mht. utførelsen av dine arbeidsoppgaver?

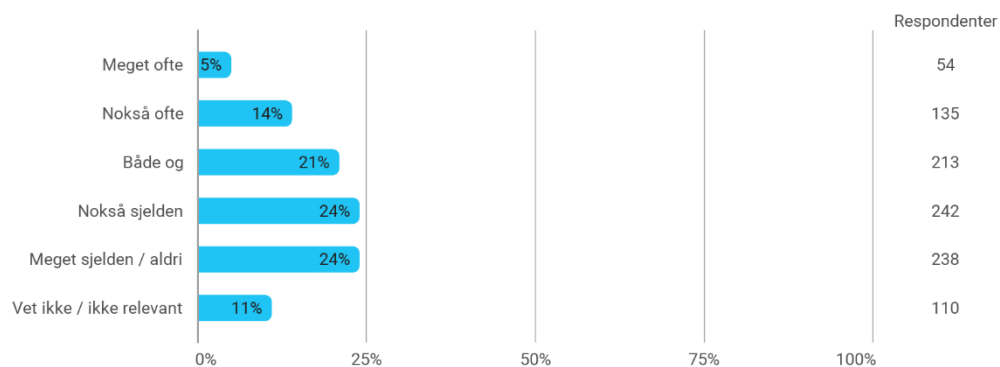


7. I løpet av de siste 12 månedene, i hvilken grad har du arbeidet med følgende arbeidsoppgaver?

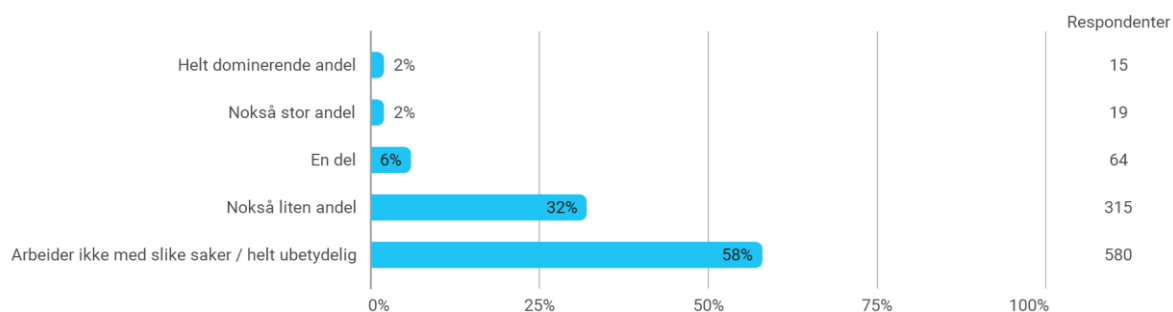
8. Omtrent hvor ofte har du det siste året hatt kontakt med ansatte i:



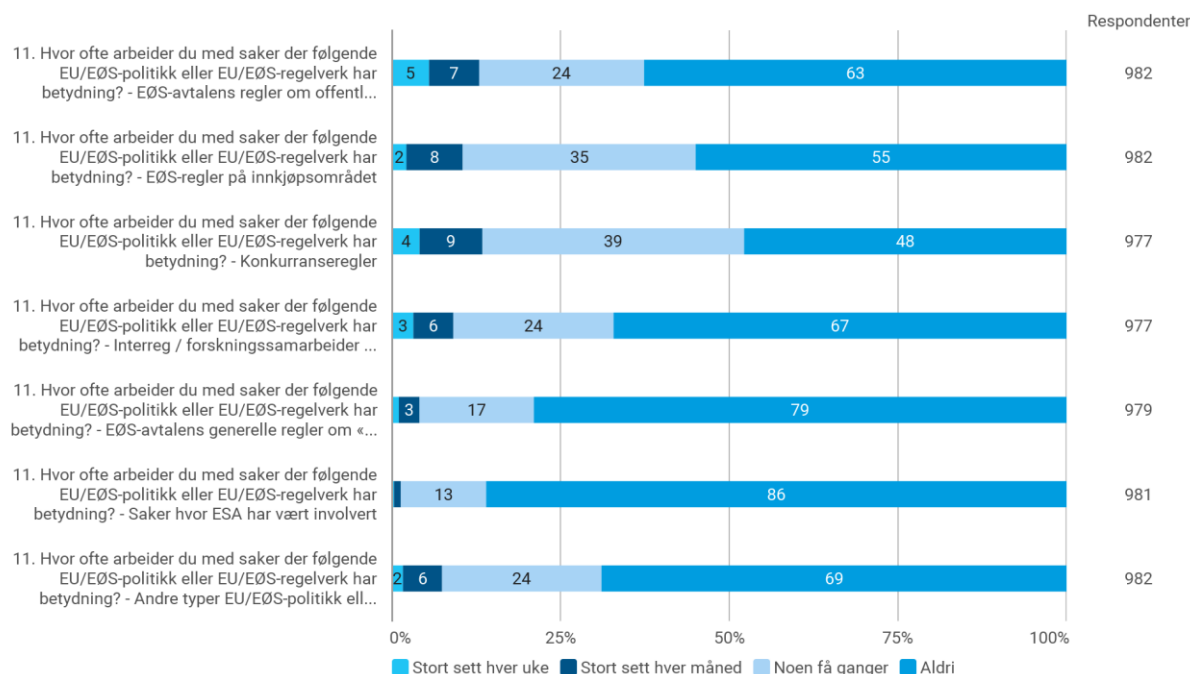
9. Hvor ofte hender det at en på ditt saksområde henter inspirasjon eller forbilder fra andre land og/eller internasjonale organisasjoner i forbindelse med forberedelse eller gjennomføring av nye tiltak eller oppgaver?



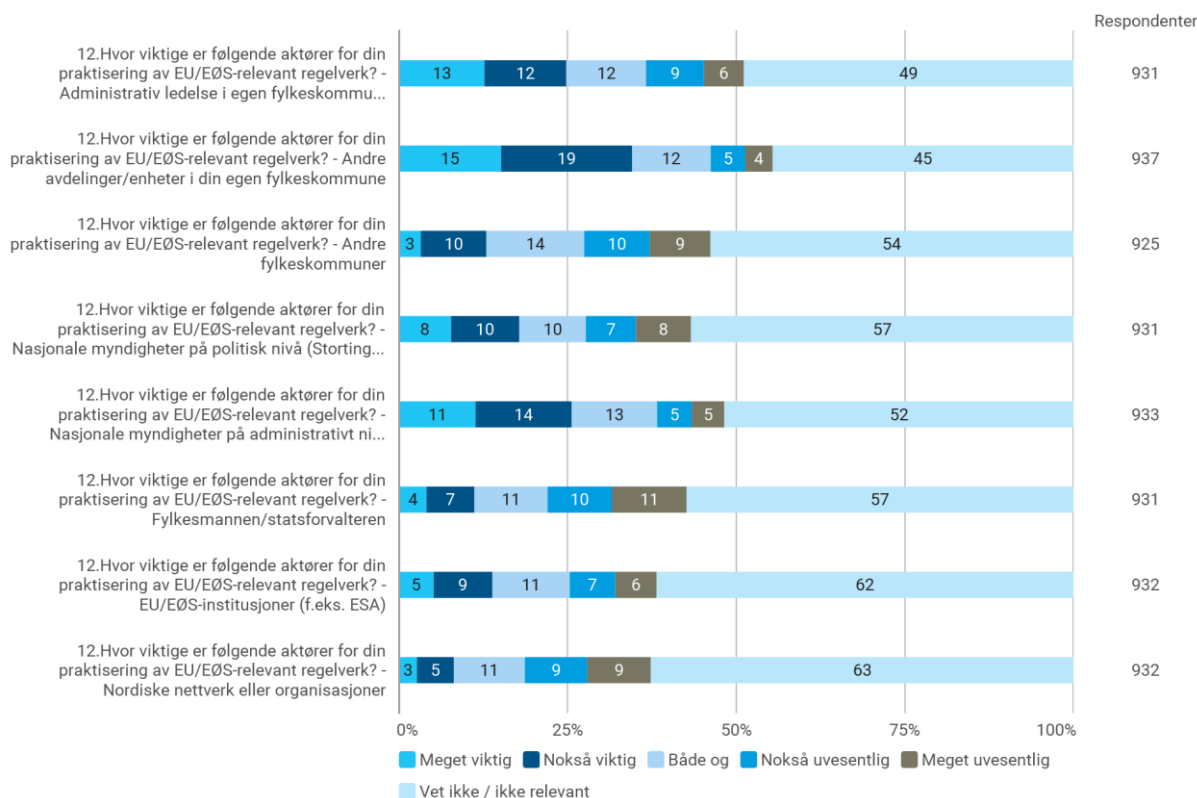
10. Hvor stor del av din arbeidstid har gått med til internasjonale saker siste året?



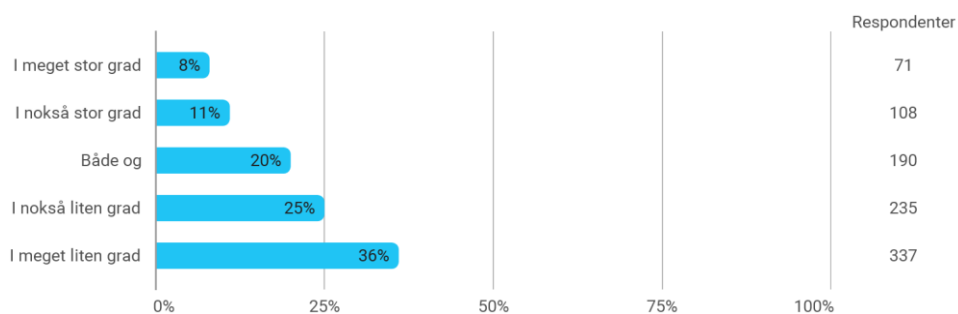
11. Hvor ofte arbeider du med saker der følgende EU/EØS-politikk eller EU/EØS-regelverk har betydning?



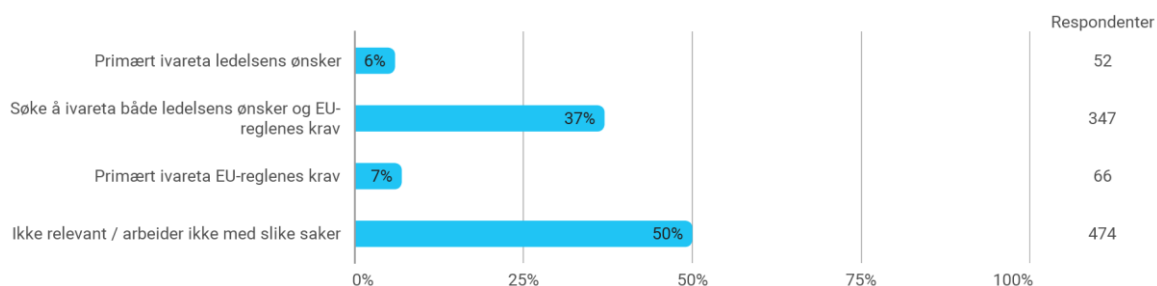
12. Hvor viktige er følgende aktører for din praktisering av EU/EØS-relevant regelverk?



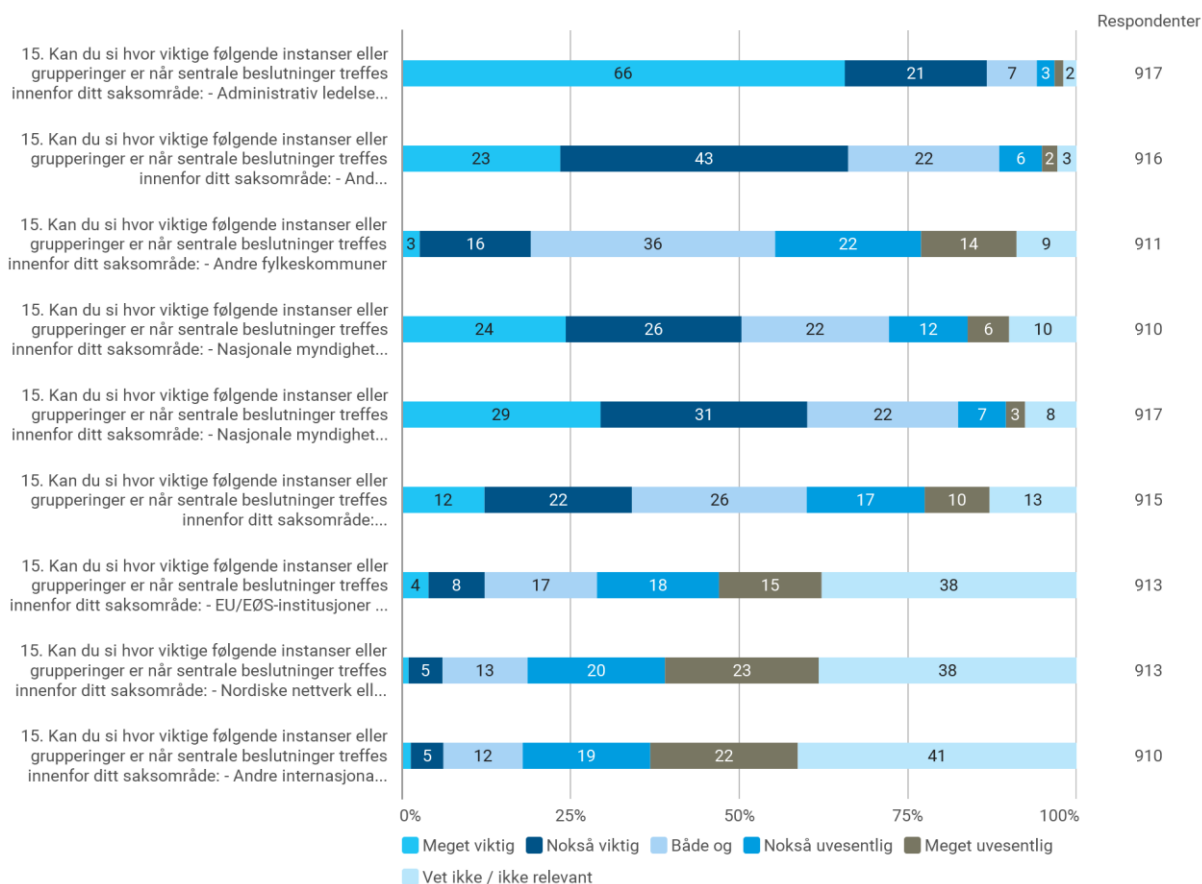
13. I hvilken grad berører EU, EØS-avtalen og / eller Schengen ditt saksområde?



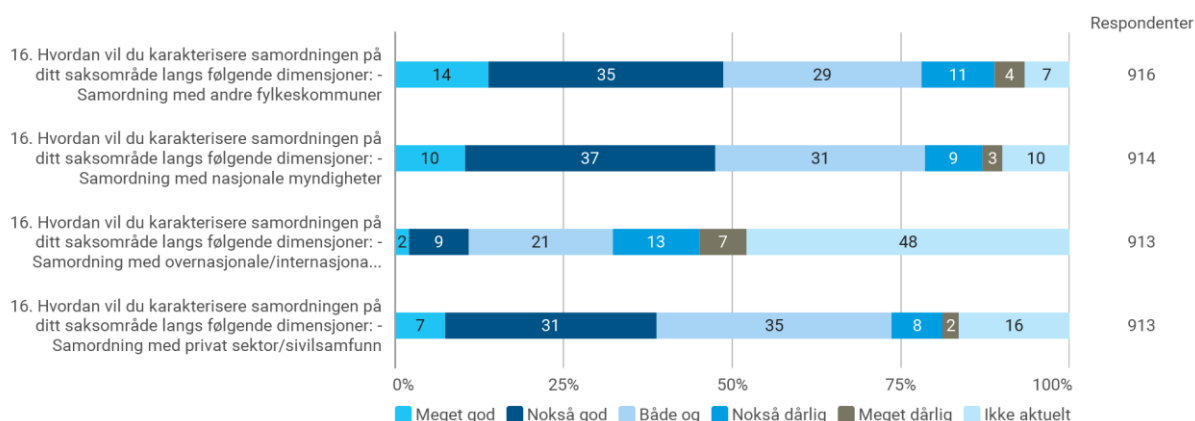
14. Dersom det ved inkorporering eller praktisering av EU-regler på ditt saksområde oppstår konflikt mellom politisk/administrativ ledelse i fylkeskommunen og EU-reglernes krav; hvordan vil du da forholde deg?



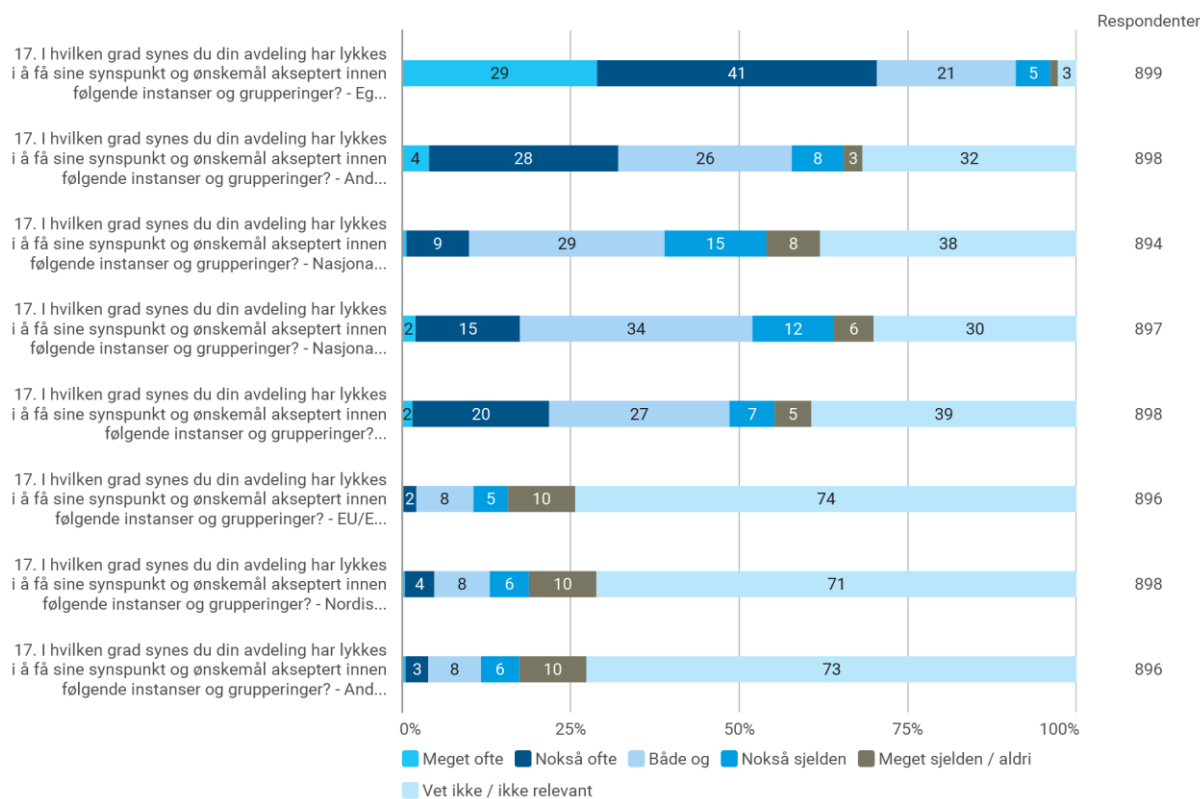
15. Kan du si hvor viktige følgende instanser eller grupperinger er når sentrale beslutninger treffes innenfor ditt saksområde:



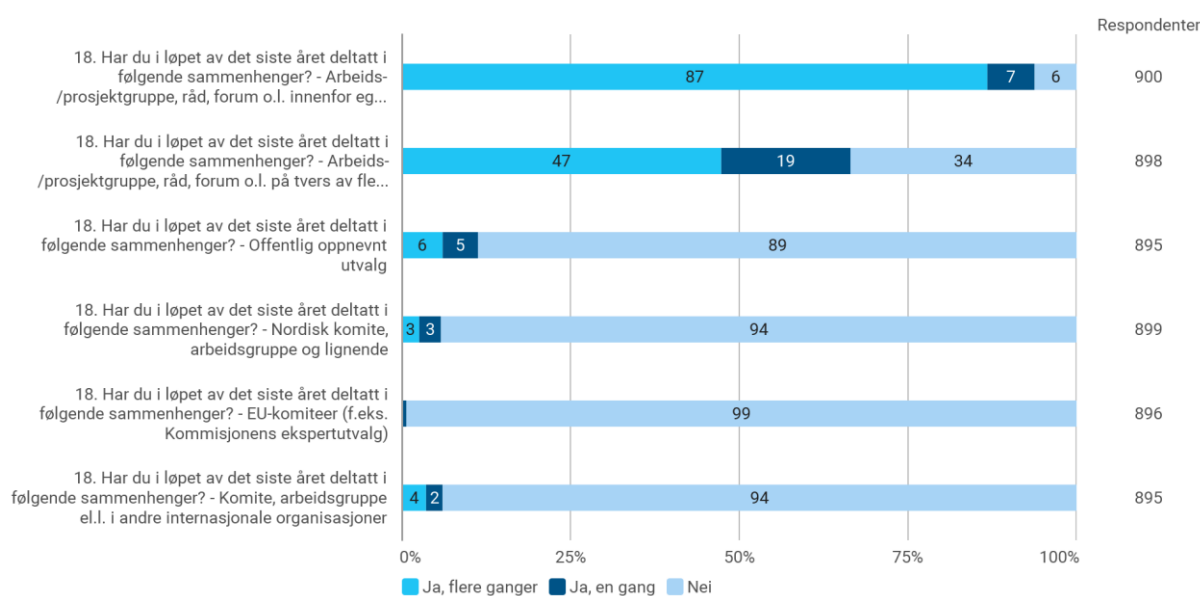
16. Hvordan vil du karakterisere samordningen på ditt saksområde langs følgende dimensjoner:



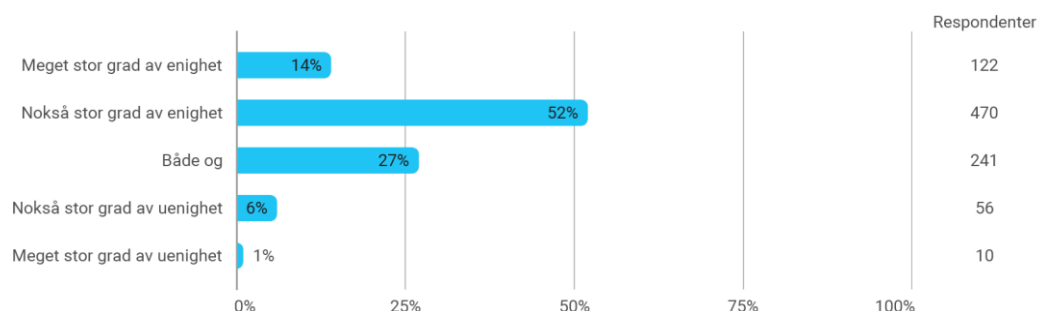
17. I hvilken grad synes du din avdeling har lykket i å få sine synspunkt og ønskemål akseptert innen følgende instanser og grupperinger?



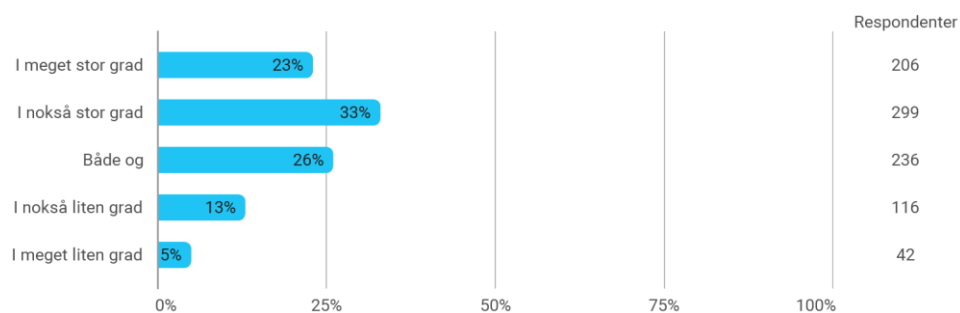
18. Har du i løpet av det siste året deltatt i følgende sammenhenger?



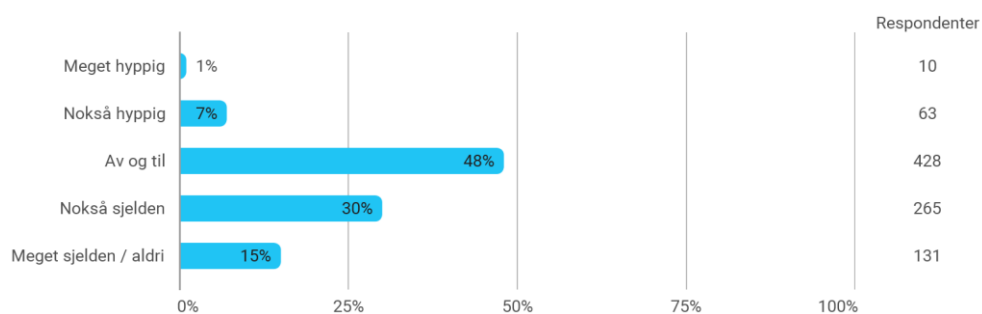
19. I hvilken grad vil du si at eget saksområde er preget av enighet eller uenighet?



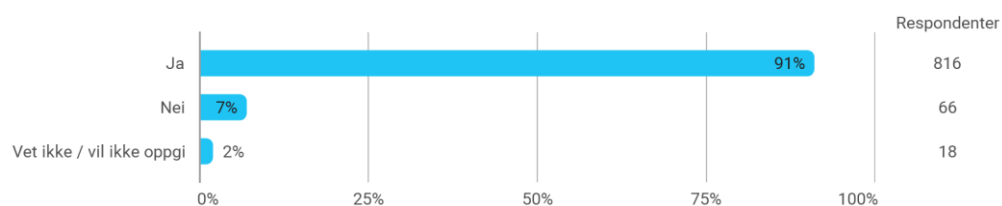
20. I hvilken grad er de saker som du arbeider med gjenstand for offentlig debatt?



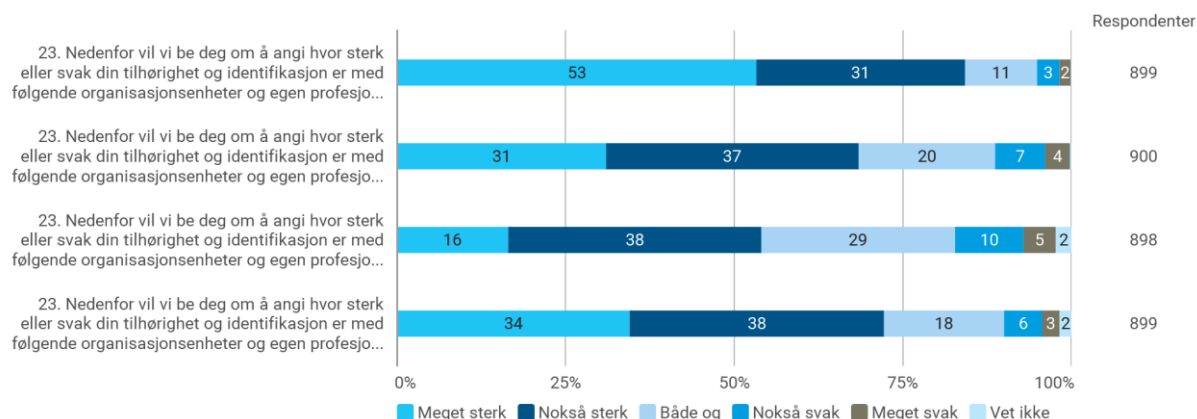
21. Hender det at du må forberede eller iverksette tiltak du personlig er uenig i?



22. Har din avdeling/enhet vært gjenstand for omorganiseringer i løpet av de siste tre årene?



23. Nedenfor vil vi be deg om å angi hvor sterk eller svak din tilhørighet og identifikasjon er med følgende organisasjonsenheter og egen profesjon.



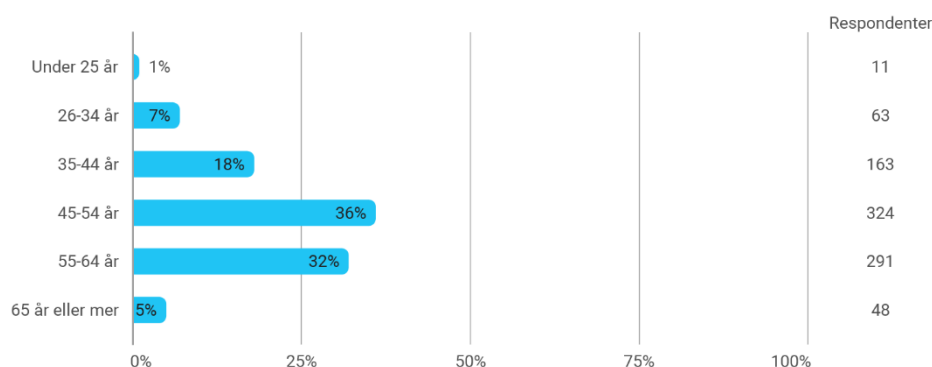
24. Hvor lenge har du vært ansatt i fylkeskommunen? (Oppgi antall år)



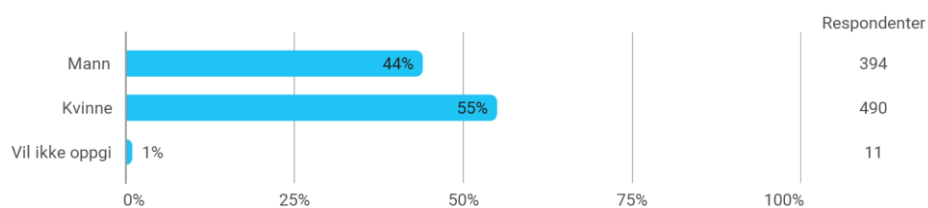
25. Hvor lenge har du vært ansatt i nåværende stilling? (Oppgi antall år)



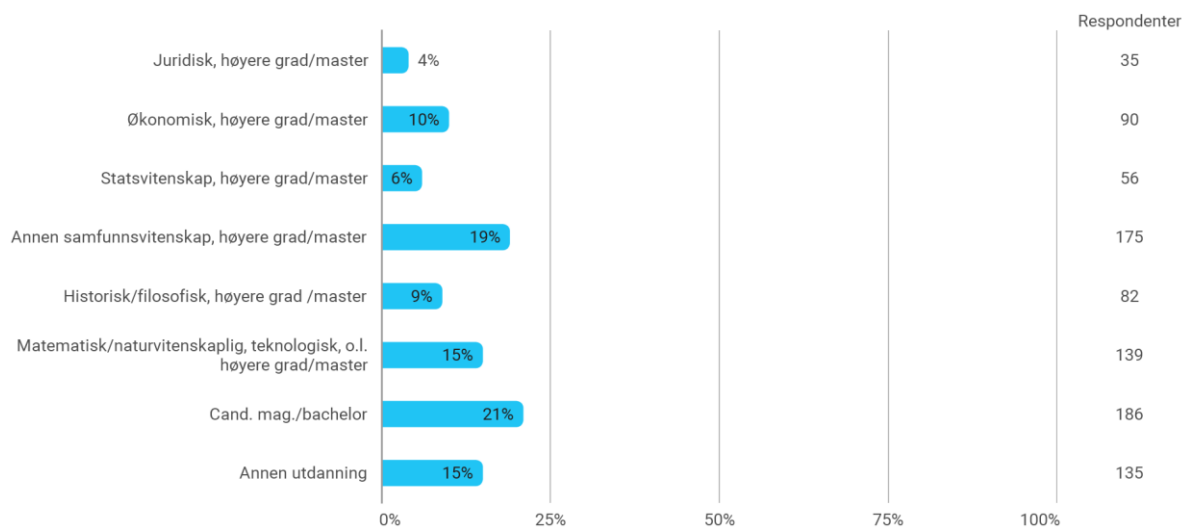
26. Hva er din alder?



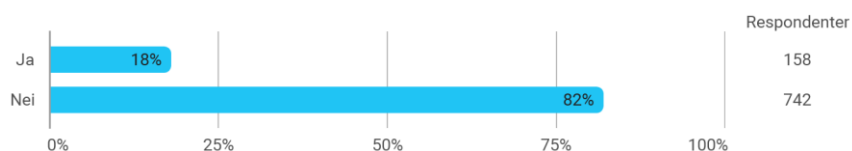
27. Kjønn



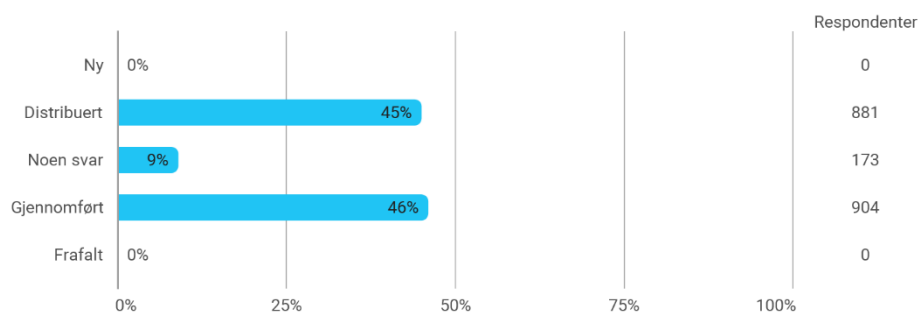
28. Hvilken utdanning har du?



29. Har du utdannelse i utlandet av minst ett års varighet?



Samlet status



Vedlegg E: Vurdering fra NSD vedr. intervjuer

Vurdering av behandling av personopplysninger

30.08.2021

Referansenummer

104798

Vurderingstype

Standard

Dato

30.08.2021

Prosjekttittel

Fylkeskommunen i et flernivåsystem?

Behandlingsansvarlig institusjon

Universitetet i Agder / Fakultet for samfunnsvitenskap / Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag

Prosjektansvarlig

Jarle Trondal

Prosjektperiode

11.03.2021 - 31.07.2023

Kategorier personopplysninger

Alminnelige

Lovlig grunnlag

Samtykke (Personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a)

Behandlingen av personopplysningene er lovlig så fremt den gjennomføres som oppgitt i meldeskjemaet. Det lovlige grunnlaget gjelder til 31.07.2023.

Kommentar

NSD har vurdert endringen registrert 19.08.2021.

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet med vedlegg den 30.08.2021. Behandlingen kan fortsette.

Utvalg 2 er lagt til.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Kontaktperson hos NSD: Karin Lillevold
Lykke til videre med prosjektet!

Vedlegg F: Informasjonsskriv intervjudeltagere

Vil du delta i forskningsprosjektet

«Fylkeskommunen i et flernivåsystem»?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å kartlegge fylkeskommunenes samhandling internt og med andre aktører – internasjonale, nasjonale og regionale – i forbindelse med utforming og iverksetting av politiske og administrative beslutninger. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Undersøkelsen er del av et offentlig sektor ph.d.-prosjekt som utføres ved Universitetet i Agder og finansieres av Norges forskningsråd og Agder fylkeskommune i fellesskap. Prosjektet søker å øke kunnskapen om EØS-avtalens virkninger på fylkeskommunene, både med hensyn til regelverkets omfang og med hensyn til hvordan regelverket praktiseres, herunder hvilke administrative aktører som utøver innflytelse på praktisering av EØS-relevant regelverk på regionalt nivå.

Dersom du samtykker til deltagelse i prosjektet, vil vi gjennomføre en samtale/intervju på om lag 30-60 minutter, hvor vi vil være opptatt av din kjennskap til og erfaring med EØS-politikk og fylkeskommunenes praktisering av dette, samt samhandling internt i fylkeskommunen og med andre aktører.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Universitetet i Agder er ansvarlig for prosjektet, som finansieres av Norges forskningsråd og Agder fylkeskommune i fellesskap.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Informantene som får spørsmål om å delta i intervjuer er ledere og/eller ansatte i norske fylkesadministrasjoner. Utvalget er rekruttert gjennom forespørsler til fylkeskommunenes ledelse/kontaktpersoner som har utpekt inntil 8 informanter per fylkeskommune. Ledelsen/kontaktpersonene er bedt om å utpeke informanter med særlig kjennskap til ulike typer EØS-lovgivning (herunder statsstøtteregelverk, regler på innkjøpsområdet, konkurranseregler mv.) og fylkesadministrasjonenes praktisering av dette. Til sammen vil utvalget inneholde mellom 8 og 30 informanter.

Hva innebærer det for deg å delta?

Hvis du velger å delta i prosjektet, innebærer det at du stiller til et intervju hvor bare ph.d.-kandidaten og du er til stede. Intervjuet er antatt å vare mellom 30 og 60 minutter. Intervjuet vil inneholde spørsmål om din kjennskap og erfaring med hvordan fylkeskommunene praktiserer ulike regelverk på EU/EØS-området. Dersom du samtykker til opptak, vil det bli tatt lydopptak av intervjuet. Lydopptaket vil bare være tilgjengelig for ph.d.-kandidat samt veiledere ved Universitetet i Agder.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrevet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

Det er bare ph.d.-kandidat og veiledere ved Universitetet i Agder som har tilgang til dine intervjudata. I tillegg vil du selv, samt fylkeskommunens ledelse/kontaktpersoner, ha kjennskap til at du har stilt til intervju – men fylkeskommunens ledelse/kontaktpersoner vil ikke ha tilgang til dine intervjudata.

For å sikre at ingen uvedkommende får tilgang til opplysningene, vil lydopptaket kun lagres lokalt. Navnet og kontaktopplysningene dine vil erstattes med en kode som lagres på egen navneliste adskilt fra øvrige data.

I forskningspublikasjonene vil dine uttalelser kunne bli gjengitt, men ditt navn vil ikke fremgå av publikasjonene – det vil kun opplyses om at uttalelsen stammer fra en informant i en norsk fylkesadministrasjon.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Opplysningene slettes når prosjektet avsluttes, noe som etter planen er medio 2023. Dette gjelder både lydopptak og transkripsjoner av intervjuene, med unntak av de uttalelser som er gjengitt i artiklene som er publisert eller skal publiseres.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- å få slettet personopplysninger om deg, og
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Universitetet i Agder har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Universitetet i Agder ved professor Jarle Trondal (jarle.trondal@uia.no) eller ph.d.-kandidat Dag Ole Teigen (dag.ole.teigen@uia.no).
- Vårt personvernombud: Ina Danielsen (ina.danielsen@uia.no).

Hvis du har spørsmål knyttet til NSD sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på epost (personverntjenester@nsd.no) eller på telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen professor Jarle Trondal og ph.d.-kandidat Dag Ole Teigen

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «Fylkeskommunen i et flernivåsystem» og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju. Mine uttalelser i intervjuet vil kunne bli gjengitt i forskningspublikasjonene, men mitt navn vil ikke fremgå – det vil kun opplyses om at uttalelsen stammer fra en informant i en norsk fylkesadministrasjon.
- at det blir tatt lydopptak av intervjuet. Opplysningene slettes når prosjektet avsluttes, og senest i juli 2023.

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet.

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg G: Intervjuguide

Intervjuguide

Generelt om kapasitet og samhandling

1. Kan du fortelle litt om ditt arbeidsfelt og hvilke oppgaver din avdeling/enhet har ansvar for?
2. I hvilken grad arbeider dere med saksområder som krever samarbeid på tvers av fagområder eller forvaltningsnivåer?
3. Hvor mye kontakt har dere på tvers av avdelinger/enheter internt i fylkesadministrasjonen?
4. Omtrent hvor ofte har dere kontakt med ansatte i eksterne organisasjoner?
 - Nasjonale adm. myndigheter
 - EU/EØS-institusjoner (f.eks. ESA)
 - Andre fylkeskommuner
 - Andre internasjonale organisasjoner
5. I hvilke situasjoner forekommer kontakt, og hvem i fylkeskommunen fungerer eventuelt som bindeledd?
6. Hvilke eksterne aktører er viktige når sentrale beslutninger treffes?
7. I hvilken grad samordnes beslutninger mellom fylkeskommunen og andre aktører?
8. I hvilken grad synes du dere lykkes i å få deres synspunkt og ønskemål akseptert hos eksterne instanser og grupperinger?

Internasjonalt arbeid

9. Kan du fortelle om fylkeskommunenes internasjonale arbeid?
 - Hvor systematisk utøves det internasjonale arbeidet?
10. Hvor ofte hender det at en på ditt saksområde henter inspirasjon eller forbilder fra andre land og/eller internasjonale organisasjoner i forbindelse med forberedelse eller gjennomføring av nye tiltak eller oppgaver?
11. Deltar dere i arbeids-/prosjektgrupper i EU eller andre internasjonale organisasjoner?
12. Deltar dere i nettverk med fylkeskommuner/regioner i og utenfor Norge?
 - Forekommer eventuelt en form for «arbeidsdeling» innad i nettverket?

EU/EØS-arbeid

13. Hvor ofte møter dere saker hvor EU/EØS-politikk eller EU/EØS-regelverk har betydning?

- Statsstøtteregelverk
 - Regler på innkjøpsområdet
 - Konkurranseregler
 - Forskningssamarbeider
14. I hvilken grad opplever dere regelverkene som klare og tydelige?
15. Hvor ofte er dere i tvil om hvordan regelverket skal praktiseres?
16. Hvordan vil du vurdere organisasjonens administrative kapasitet med hensyn til å ha tilstrekkelig kunnskap om EU/EØS-regelverk som berører fylkeskommunen?
17. Er eksterne aktører viktige for deres praktisering av EU/EØS-relevant regelverk? Eventuelt hvilke?
18. Hvis du er i tvil om hvordan regelverket skal praktiseres – hvem vil dere henvende dere til?
19. I hvilken grad er man bevisst på at EØS-avtalen berører fylkeskommunenes saksområder?
20. Opplever dere noen gang konflikt eller krysspress mellom ulike aktører med hensyn til hvordan dere skal praktisere EU/EØS-regelverk? Hvordan forholder dere eventuelt dere til dette?
21. Kjenner du til Europapolitisk Forum?
- Hvordan samhandler fylkeskommunene med hverandre og med nasjonale myndigheter gjennom Europapolitisk Forum, med hensyn til påvirkningsarbeid i EU-systemet?
22. Har dere ansatte som jobber spesielt med oppfølging av EU/EØS-institusjoner eller europeiske spørsmål for øvrig?

Om fylkeskommunenes deltagelse i oppstrømsprosesser

23. Med hensyn til fylkeskommunenes deltagelse i fora hvor KMD, EU/EØS og/eller søsterregioner i og utenfor Norge deltar:
- Hvem deltar i forberedelsene til disse møtene, og hvordan avgjøres fylkeskommunens synspunkter?
 - Drøfter dere fylkeskommunens synspunkter med egen ledelse før de aktuelle møtene?
 - Drøfter dere fylkeskommunens synspunkter med andre aktører på forhånd?
24. Søker dere støtte for fylkeskommunens synspunkter hos andre aktører?
25. Vil du si at fylkeskommunenes arbeid med ulike tema har påvirket andre aktørers vurdering av de aktuelle temaene?

26. Har du eksempler på at fylkeskommunenes arbeid har influert eksterne aktører, eller at dere har forsøkt å influere eksterne aktører, i forbindelse med EU/EØS-relevante saker?

Om fylkeskommunenes deltagelse i nedstrømsprosesser

27. Vil du si at fylkeskommunenes deltagelse i eksterne fora har betydning for hvordan fylkeskommunene arbeider (arbeidsformer/organisering)?
28. Vil du si at fylkeskommunenes deltagelse i eksterne fora har betydning for hvordan fylkeskommunene praktiserer EØS-regelverk?
29. Hvordan følger dere opp beslutninger fra departementer, EU/EØS-institusjoner (f.eks. ESA) eller andre?
30. Oppstår det noen gang uenighet mellom departementene, EU/EØS-institusjoner (f.eks. ESA) og dere om hvordan oppgaver skal løses?
31. Vil du si at beslutninger fra departementer, EU/EØS-institusjoner eller andre har betydning for fylkeskommunens utvikling?
32. Har du eksempler på at departementer, EU eller søsterregioner har involvert seg i arbeidet på ditt område på en måte som har ledet til at dere har endret deres måte å arbeide på?
33. I hvilken grad ser dere til eksterne aktører i arbeidet med å utvikle ditt politikk-/saksområde?

Tillegg

Har dere rapporter, planer eller annet skriftlig materiale med informasjon om deres kontakt med departementer, EU og søsterregioner?

