



EU/EØS-arbeid i norske fylkesadministrasjoner

Handling of EU/EEA tasks in Norwegian county administrations

Dag Ole Teigen

Stipendiat, Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag, UiA

dag.ole.teigen@uia.no

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 subnasjonale 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 subnasjonale 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.

Nøkkelord

Flernivåadministrasjon, offentlig administrasjon, subnasjonalt nivå, regionalt nivå

Abstract

The article examines how and to what extent Norwegian county administrations are affected by EU/EEA policies, and to what extent the county administrations' implementation of EU/EEA regulations is influenced by national authorities, EU/EEA institutions, and networks of sister regions. Previous studies have shown how national central administrations, in connection with implementation of EU/EEA regulations, act with several 'hats' as part of complex institutional governance patterns with administrative relations to several actors. This study uses quantitative (N = 893) and qualitative (N = 12) data to help expand the literature on Multi-level Administration (MLA) to include sub-national levels of government in the analysis. The article compares findings with findings from the central administration survey in 2016 and shows that the county administrations are influenced by EU/EEA regulations to almost the same degree as national ministries, and that several external actors simultaneously influence how EU/EEA policies are implemented by the county administrations. The fact that the county municipalities come into contact with EU/EEA policies in some areas more often than in other areas may affect the county municipalities' traditional governance patterns and have implications for the county municipalities' internal cohesion.

Keywords

Multi-level administration, public administration, sub-national level, regional level

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 samtidig 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.¹

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),

1. Jeg takker anonyme konsulenter samt redaktøren for nyttige kommentarer og veiledning i slutføringen av artikkelen.

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 styrings-systemer 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 MLA-rammeverket 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 regjeringsnivå (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 politikktutformingenes 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 politikktutformingenes, slik at flere styringsnivåer aktiveres i utformingenes 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 vanddirektiv 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»². 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 (Trondal, 2021, s. 5). 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 søster-

2. I den første bølgen ble nasjonale politiske systemer til dels behandlet som «forseglede styringssystemer» (Trondal, 2021, s. 59, min oversettelse), og eksterne prosesser ble dermed betraktet som eksogene sekundærprosesser (Trondal, 2021, s. 59-60; 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. 59-60, min oversettelse).

organisasjoner 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 opptre 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).

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 velgerens 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 politikktutforming (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 beslutter 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 betydningsfulle, utelukker dermed ikke at EU/EØS-institusjoner og/eller «søsterregioner» 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 næringsrådet, 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 statsstøtteregelverket 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**
Forskningsprogrammer	.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/forskningssamarbeid (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/Fylkesmannen	15
EU/EØS-institusjoner, ESA	20
Andre fylkeskommuner	18
Gjennomsnittlig N	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).

	Sentraladm. instanser	Statsforvalter/ Fylkesmann	EU/EØS-institusjoner	Andre fylkeskommuner
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).

	Sentraladm. instanser	Statsforvalter/ Fylkesmann	EU/EØS-institusjoner	Andre fylkeskommuner
Sentraladm. instanser	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/EØS³, 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).

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 statsstøtteregelverket, 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 styrings-systemet, 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 admi-

3. 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 fylkestingmøter i 2017 kom i berøring med EU/EØS (Indset, Schou & Stokstad, 2018). Rapportene ble utført for KS, med ulik metodikk og avgrensning.

nistrasjonene 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 «søsterregionene», 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 respondente 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 spiller 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 samhörighet 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 ansvarsplasseringen 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 sentraladministrasjonsundersøkelsen 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. <https://doi.org/10.1017/s1049096502001142>
- Baldersheim, H., & Fimreite, A. (2005). Norwegian centre-periphery relations in flux: Abolition or reconstruction of regional governance? *West European Politics*, 28(4), 764-780. <https://doi.org/10.1080/01402380500216690>
- 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* (s. 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., Lægreid, 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*. (Vol. nr. 10, oktober 2010, Working paper (ARENA, Senter for europaforskning: trykt utg.)). Oslo: Arena, Centre for European Studies, University of Oslo.
- 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? 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* (s. 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. <https://portal.research.lu.se/sv/publications/537deb80-e020-4350-92ab-98813affac7f?>
- 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. <https://doi.org/10.1111/padm.12135>
- 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. <https://doi.org/10.1080/09654313.2014.915014>
- 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), 722-737. <https://doi.org/10.1177/1468794114567496>
- 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. <https://doi.org/10.1111/gove.12647>
- 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* (s. 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* (s. 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*, 35(12), 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. <https://doi.org/10.1080/01402380500216971>
- 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. (2012). On bureaucratic centre formation in government institutions: Lessons from the European Commission. *International Review of Administrative Sciences*, 78(3), 425-446. <https://doi.org/10.1177/0020852312445021>

- 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 of MLG. Administrative sciences and the study of political order. I A. Benz, J. Broschek & W. Laurier (Red.), *A Research Agenda for Multilevel Governance*. [Edward Elgar Publishing](#).
- Trondal, J. & Kühn, N. (2018). Norsk Europaforvaltning. Et organisasjonsteoretisk perspektiv på departementenes EU-arbeid. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 2(3), 46-64. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2018-02-03-01>
- Wenander, H. (2018). Underordning och självstyrelse: De svenska kommunernaskonstitutionella roll i det europeiska flernivåsystemet. *Statsvetenskaplig Tidsskrift*, 43. <https://portal.research.lu.se/sv/publications/4724435f-cf7a-4c0e-b0d8-74d32d4df61?>
- Wilson, J.Q. (1989) *Bureaucracy*. New York, NY: Basic Books.
- Aarebrot, F. & Evjen, K. (2014). *Land, makt og følelser. Stats- og nasjonsbygging*. Bergen: Fagbokforlaget.