

DE NORSKE DEPARTEMENTENE UNDER EØS-AVTALEN

Flernivådeltakelse og byråkratisk vev

Jarle Trondal

Centre for European Studies

Høgskolen i Agder

Servicebox 422

4604 Kristiansand

Telefon: 38 14 15 61

Fax: 38 14 10 29

Epost: jarle.trondal@hia.no

27 pages

ISSN: 1503-4356

© Agder University College, 2005

Servicebox 422, N-4604 Kristiansand

Design: Agder University College

Cover and binding: Agder University College

Typesetting and printing: Agder University College

Innledning¹

En omfattende litteratur dokumenterer en europeisering av nasjonal sentralforvaltning i EU's medlemsstater. Denne europeiseringen tegner et bilde av gradvis, sektorvis og stivhengig transformasjon av nasjonal sentralforvaltning. Litteraturen viser også at EU bidrar til større harmonisering av nasjonal politikk enn til endring av forvaltningsstrukturen (Bulmer og Lequesne 2005). Denne studien viser hvordan norske departementer, gjennom ti år med EØS-avtalen, inngår i en byråkratisk vev med EU-kommisjonen som fokalt punkt. Norske departementer inngår i en flernivåforvaltning med uklare og flytende grenser mot EU-kommisjonen.

I 1994 ble det avholdt folkeavstemninger om EU-medlemskap i Norge, Sverige, Finland og Østerrike. I Norge stemte 52,2 prosent imot et medlemskap, mens resultatet i Finland, Østerrike og Sverige ble henholdsvis 57 prosent, 66,6 prosent og 52 prosent for EU-medlemskap (Holl, Pollack og Puntsher-Riekmann 2003:338; Tiilikainen 2003:150). 2004 markerte ti års erfaring med EØS-avtalen for norsk sentralforvaltning. EØS-avtalen har sikret norske departementer tilgang til EU-kommisjonens beslutningsprosesser gjennom denne perioden. Spørsmålet som reises her er hvordan beslutningsprosessene i departementene har blitt påvirket av EØS-avtalen. I hvilken grad har departementenes deltakelse i EU-kommisjonens beslutningsprosesser styrket eller svekket rommet for politisk-administrativt lederskap i departementene. Har norsk Europapolitikk, forvaltet av departementene, vært gjenstand for politisk-administrativt lederskap i perioden 1994-2004? Dette spørsmål er underkommunisert både i Makt- og demokratiutredningens sluttrapport (Østerud, Engelstad og Selle 2004), i del-rapportene til Makt- og demokratiutredningen (Christensen, Egeberg og Lægred 1999; Tranøy og Østerud 2001a og 2001b), og i Stortingsmeldingen om Makt og demokrati i Norge (St.meld.nr 17 (2004-2005)).

Kapitlet viser at EØS-avtalen har avstedkommet en tett vev mellom departementene og EU-kommisjonen. Denne veven har svekket innslaget av politisk-administrativt lederskap i departementenes EU/EØS-arbeid. Denne svekkelsen omfatter både Utenriksdepartementet (UD), Statsministerens kontor (SMK) og Stortingets EØS-utvalg. Samtidig bidrar EU-kommisjonen til en relativ styrking av de lavere nivåene i sentralforvaltningen – i første rekke tjenestemenn i fagdepartementene og underliggende direktorat og tilsyn. EØS-avtalen har således ikke bare utydeliggjort skillet mellom innenriks- og utenrikspolitikk, men også mellom innenriks- og utenriksforvaltning og mellom politisk styring og forvaltningsmessig uavhengighet. Det empiriske datamaterialet er hentet fra en omfattende survey-, intervju- og dokumentstudie fra 2005, samt en rekke foreliggende studier.

Formelt kombinerer det norsk styresettet ministerstyre og administrativ monisme. Denne formelle strukturen skal sikre at styringsrelasjonene mellom ministeren, departementet og underliggende direktorat og tilsyn blir tette (Lægreid og Pedersen 1999). I praksis har imidlertid norsk sentralforvaltning lenge hatt en iboende spenning mellom departemental styring og faglig autonomi (Jacobsen 1960). Denne konflikten er sentrert rundt to dimensjoner: mellom politisk-administrativ kontroll og profesjonell uavhengighet, og mellom horisontal koordinering og sektoriell fragmentering. Argumentet som presenteres i dette kapitlet er at EU-kommisjonen forsterker innlaget av faglig autonomi og departemental fragmentering i norske departementer. Kapitlet viser at EU-kommisjonen svekker innslaget av politisk-administrativt lederskap i departementene og reduserer omfanget av interdepartemental koordinering gjennom UD og SMK. Mens den territorielle organiseringen av Ministerrådet bidrar til å styrke nasjonalt politisk-administrativt lederskap i Sverige og Danmark (Bulmer og Lequesne 2005), bidrar den sektorielle organiseringen av EU-kommisjonen i første rekke til svekkelse av politisk-administrativt lederskap i norske departementer. Følgelig, EØS-avtalen har gjennom de seneste ti årene i hovedsak bidratt til en

de-politisering og fragmentering av departementale EU/EØS-beslutningsprosesser. Studien viser imidlertid også at EU/EØS-arbeidet i departementene har blitt integrert i eksisterende departementale institusjoner, rutiner, normer og tradisjoner. Dette har bidratt til å modifisere effekten av EU-kommisjonen. Tendensene til horisontal fragmentering og svekket politisk-administrativt lederskap filtreres og modifiseres gjennom eksisterende departementale beslutningsstrukturer, handlingsregler og rutiner.

Den empiriske målestokken som benyttes for å vurdere effektene av EØS-avtalen er de *faktiske beslutningsprosessene* som utspiller seg i og mellom departementene, og i særlig grad hierarkiseringen av departementale beslutningsprosesser. Grad av hierarkisering av departementale beslutningsprosesser bestemmes av i hvilken utstrekning den politisk-administrative ledelsen i siste instans kontrollerer de beslutninger som fattes av departementenes tjenestemenn. Følgelig, "the most important policy decisions [are] taken at the apex of a government organisation ... and those lower down in the hierarchy merely ... carry them out" (Page 1992:61). De-hierarkisering av departementale beslutningsprosesser innebærer at beslutninger i økende grad fattes autonomt av departementenes tjenestemenn. Beslutningsadferd refererer til den kontakt, koordinering og de prioriteringer tjenestemenn aktiverer daglig.²

Kapitlet er organisert som følger. Neste avsnitt presenterer to supplerende perspektiver for å forklare hvordan EØS-avtalen har påvirket innslaget av hierarkiske beslutningsprosesser i og mellom norske departementer. Det første perspektivet er et 'administrativt integrasjonsperspektiv' som argumenterer for at *ulike EU-institusjoner* har ulik effekt på departementale beslutningsprosesser. Det andre perspektivet er et 'administrativt robusthetsperspektiv' som antar at departementale beslutningsprosesser bare i beskjeden grad påvirkes av EU-institusjonene. Siste del av kapitlet analyserer hvorledes ti år med EØS-avtalen har påvirket beslutningsprosesser i norske departementer.

Hvordan forklare effekten av EØS-avtalen?

Dette avsnittet skisserer to supplerende tilnæringsmåter for å forklare hvorfor og hvorledes ulike typer EU-institusjoner kan ha fundamentalt ulike effekter på departementale beslutningsprosesser. For det første, et ”administrativt integrasjonsperspektiv” argumenterer for at EU-institusjonenes ulike formelle organisering avstedkommer ulike departementale beslutningsprosesser. For det andre, et ”administrativt robusthetsperspektiv” argumenterer for at ”EU-effekten” filtreres, fortolkes, modifiseres og slipes til gjennom etablerte departementale strukturer, prosesser og rutiner.

Et administrativt integrasjonsperspektiv

Dette perspektivet bygger på et organisasjonsteoretisk perspektiv og ikke på skreddersydde teorier om administrativ fusjon, som for eksempel foreslått av Wolfgang Wessels (1998). Vi argumenterer her for at relativt ukjente fenomener, som EU-institusjonene, best belyses ved hjelp av kjente teoretiske perspektiver, som organisasjonsteori. Fordelen ved å benytte generiske eller ”kosmopolitiske” teoretiske perspektiver er mulighetene disse gir for generalisering til flere klasser av fenomener på basis av få-case-studier (Kohler-Koch 2003:7). Et organisasjonsteoretisk perspektiv antar at tjenestemenn som er ansatt i formelle organisasjoner er begrenset rasjonelle. Begrenset rasjonalitet innebærer kognitive begrensninger knyttet til informasjonsinnhenting, -bearbeiding og -anvendelse (Simon 1957). Rollen som departementstjenestemann er kompleks og uklar i møtet med mange og motstridende beslutningssituasjoner. En årsak til at formelle organisasjonsstrukturer påvirker tjenstemenns beslutningsadferd, er at organisasjonsstrukturer systematisk filtrerer og sorterer ir/relevant beslutningsinformasjon til hver enkelt tjenestemann. Den formelle organiseringen av politisk-administrative institusjoner forenkler søken etter relevant informasjon og

systematiserer de beslutninger som fattes av tjenestemenn (Egeberg 1999; Thelen og Steinmo 1992). Den lokale rasjonaliteten blir systematisk aggregert til kollektiv organisatorisk rasjonalitet gjennom denne organisatoriske bufferfunksjonen. Følgelig, den organisatoriske fordelingen av relevant beslutningsinformasjon påvirker hvorledes tjenestemenn tenker og handler, og representerer således premisser for beslutningstaking i departementene.

Organisatorisk transformasjon kan tenkes å forekomme når etablerte organisatoriske grenser krysses og utfordres (Egeberg 1999). Dette kapitlet viser at de organisatoriske grensene mellom norske departementer og EU-kommisjonen er under konstant press. Norske departementer har daglig kontakt med EU-kommisjonen gjennom et komplekst sett av EU-komiteer, gjennom kontakt med EU-kommisjonens nasjonale eksperter, gjennom ambassadelignende institusjoner og gjennom uformelle nettverk (Egeberg, Schäfer og Trondal 2003; Lewis 2000; Trondal 2004a; Van Schendelen og Scully 2003). Ut fra et organisasjonsteorisk perspektiv kan vi anta at norske departementer som har hyppig kontakt med EU-kommisjonen påvirkes med hensyn til organisasjonsform, beslutningsprosesser og beslutningsutfall. Ved å anta at formelle organisasjoner systematiserer og filtrerer de ansattes begrensede oppmerksomhet, kan vi anta at norske tjenestemenn som har omfattende kontakt med EU-kommisjonen blir systematisk påvirket med hensyn til egen beslutningsadferd.

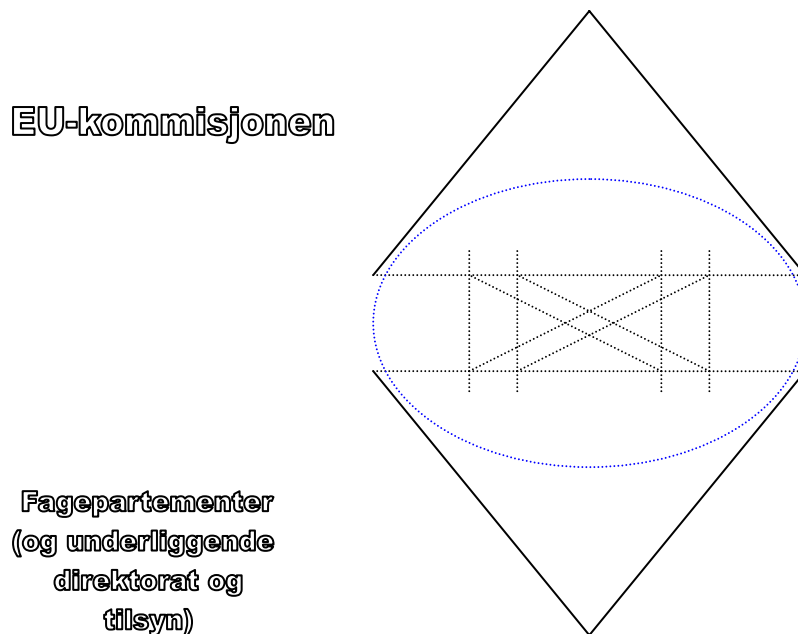
I følge den klassiske administrasjonsskolen, representert ved blant annet Luther Gulick (1937), kan organisasjoner spesialiseres horisontalt etter fire prinsipper: formål, prosess, geografi og klientell. De to første prinsippene er observert i de fleste norske fagdepartementer, direktorat og tilsyn, i EU-kommisjonens Generaldirektorater (DGer), i EU-kommisjonens ekspertkomiteer, og i EUs underliggende direktorat (Egeberg 2006; Egeberg og Trondal 1999). Vi kan konstatere at både EU-kommisjonen og norske departementer er organisert etter et formåls- og prosessprinsipp. Vi antar at tjenestemenn som arbeider i organisasjoner som er spesialisert etter formål og prosess vil aktivere beslutningsadferd som reflekterer henholdsvis

de saksområder (porteføljer) vedkommende håndterer og den fagekspertise de besitter (utdanningsstype og -lengde). Disse tjenestemennene vil fortolke sin tjenestemannsrolle som henholdsvis håndhever av etablerte administrative regler og rutiner, og som representant for nøytral fagekspertise. Tjenestemenn som representerer egen portefølje vil i hovedsak representere eget departements interesser og opptre med mandat fra egen departementsledelse. Uavhengige fagekspertiser vil representere det som oppfattes som faglig korrekt snarere enn mandater fra departementsledelsen (Trondal 2005b). Disse ulike representasjonsrollene medfører at beslutningsadferden til tjenestemenn ikke i første rekke formes av det politisk-administrative lederskapet. Dette vanskeliggjør overordnet samordning fra SMK og UD. Følgelig, tjenestemenn med disse to representasjonsrollene vil ikke representere samordnede ”nasjonale interesser” i møte med EU-kommisjonen.

I følge dette resonnementet vil ulike EU-institusjoner forme ulike ”verdener” av departementale beslutningsprosesser (Goetz 2005; Trondal 2005a). Departementale beslutningsprosesser vil være betinget av den formelle organiseringen av EU-institusjonene. Ulike EU-institusjoner – i hovedsak EU-kommisjonen og Ministerrådet – vil således påvirke departementale beslutningsprosesser ulikt. For det første, EU-kommisjonens horisontale organisering etter formål og prosess antas å medføre horisontal fragmentering av nasjonale fagdepartementer og svekke innslaget av interdepartemental koordinering. EU-kommisjonen antas samtidig å styrke intradepartemental samordning, både horisontalt innen hvert departement og vertikalt i forhold til egne underliggende direktorat og tilsyn. For den andre, Ministerrådets horisontale organisering etter medlemsstat (territorium) antas å styrke horisontal koordinering mellom nasjonale fagdepartementer, i første rekke gjennom styrking av koordineringsansvaret til UD og SMK. EØS-avtalen har delvis integrert norske departementer i EU-kommisjonens forberedende beslutningsprosesser. EØS-avtalen (Art. 99-101) gir norske tjenestemenn rett til deltakelse i EU-kommisjonens beslutningsforberedende

prosesser, i hovedsak gjennom EU-kommisjonens forberedende ekspertkomiteer. Figur 1 illustrerer hvorledes tett kontakt mellom norske departementer og EU-kommisjonen kan bidra til å snu departementenes pyramidale hierarki. Følgelig, EU-kommisjonen vil styrke de lavere nivåene i sentralforvaltningen, i hovedsak sektoreksperter i fagdepartementene og underliggende direktorat og tilsyn. Tilsvarende antas EU-kommisjonen å svekke innslaget av interdepartemental samordning gjennom UD og SMK.

Figur 1: Administrativ integrasjon og det omvendte departementale hierarki



Et administrativt robusthetsperspektiv

Byråkratiske organisasjoner utvikler noen ganger en egenverdi "beyond the technical requirements of the task at hand" (Selznick 1957:17). Når formelle organisasjoner får en slik tilleggsverdi sier vi at den formelle organisasjonen blir institusjonalisert. Institusjonalisering bidrar til å gi organisasjonen en affektiv komponent som opprettholder og konserverer

eksisterende organisasjonsformer og beslutningsprosesser (Stryker og Stratham 1985). Institusjonalisering gir formelle organisasjoner en unik kultur, identitet og sjel som skaper motstand mot raske reformer og endringer av etablerte beslutningspraksiser. Departemental robusthet oppstår gjennom en institusjonalisering av departementale strukturer, rutiner og beslutningspraksiser (March og Olsen 1989). Følgelig, intim interaksjon mellom norske departementer og EU-kommisjonen vil ikke radikalt endre beslutningsprosessene i departementene. "Effekten" av EU-kommisjonen vil bli filtrert, oversatt og modifisert av eksisterende beslutningsrutiner og -praksiser i departementene (Olsen 2003b).

Mens et "administrativt integrasjonsperspektiv" er basert på en underliggende mål-middel rasjonalitet, riktignok en begrenset rasjonalitet, er "administrativt robusthetsperspektivet" basert på en såkalt 'sømmelighetslogikk'. Den sentrale antagelsen i den sistnevnte logikk er at individer er sammensatt av multiple identiteter, roller og tilhørigheter, og at den beslutningsadferd som velges er betinget av en matching av eget selv og beslutningssituasjonen (March og Olsen 1989). Beslutningsadferd reflekterer tjenestemennenes persepsjoner av eget selv, persepsjoner av beslutningssituasjon og persepsjonen av hvilken adferd som sømmer seg i den aktuelle beslutningssituasjonen (March og Olsen 1989). En sentral antagelse er at tjenestemenns beslutningsadferd er et produkt av slike matchingsprosesser. Disse matchingsprosessene er i sin tur er preget av institusjonaliserte handlingsregler. Valg av beslutningsadferd er således rollebestemt.

Organisasjonsgrenser er mer enn informasjonsfiltre for beslutningstakere. Organisasjonsgrenser er også normative, etiske og symbolske ordner. Organisasjonsgrenser vokser, blomstrer og dør gjennom lange "historical processes of interpretation, learning and habituation" (Olsen 1995:28). Organisasjonsgrenser er mindre entydige enn det organisasjonsperspektivet ovenfor foreskriver. I følge robusthetsperspektivet kan ikke organisatoriske grenser designes og redesignes gjennom administrativ reform, og

administrative reformer vil ikke automatisk materialisere seg i ny adferd blant organisasjonsdeltakerne. Organisatoriske grenser påvirker ikke bare tjenestemenns beslutningsadferd på basis av kognitive søkeprosesser, men også på basis av oppfatninger av sømmelighet i bestemte beslutningssituasjoner (Brunsson og Olsen 1997). En effekt av et slikt argument er at arkeologiske lag av beslutningsrutiner og -praksiser hoper seg opp i institusjoner uten noen tydelig rangorden. Følgelig, det vil ofte være lettere å adoptere nye beslutningspraksiser enn å fjerne gamle beslutningspraksiser på grunn av den institusjonaliserte tilleggsverdi som knyttes til etablerte praksiser (March og Olsen 1989). Det vil også følgelig være lettere å reorganisere blandingsforholdet mellom eksisterende beslutningspraksiser enn å tilføre nye praksiser, enn si å fjerne gamle praksiser. Med March' ord: "An individual who has been negotiating a tough contract as an antagonistic lawyer carries that identity over to the role of diner in a restaurant or driver on a highway" (March 1994:70). I vår sammenheng kan vi anta at norske tjenestemenn som er nybegynnere innenfor EU-kommisjonens forberedende ekspertkomiteer vil aktivere etablerte beslutningspraksiser snarere enn å lete etter nye. Vi antar således at etablerte beslutningsprosesser i departementene vil filtrere, modifisere og slipe til "effekten" av EU-kommisjonen.

Datagrunnlag

Observasjonene som presenteres i neste avsnitt bygger på flere typer data fra ulike tidsrom. Det nyeste datasettet er hentet fra en omfattende gjennomgang av departementenes EU-/EØS-arbeid (Riksrevisjonen 2005). Disse data omfatter for det første en intervjuundersøkelse blant nøkkelinformanter i samtlige departementer og ved den norske EU-delegasjonen i Brussel. For det andre omfatter dette datasettet en spørreundersøkelse i samtlige departementer³ og relevante underliggende direktorat og tilsyn (N=510). Svarprosenten i denne undersøkelsen er 80. Endelig, dette datasettet omfatter offisielle og uoffisielle dokumenter fra UD,

Miljødepartementet (MD), Nærings- og handelsdepartementet (NHD) og Olje og energidepartementet (OED). Det er blant annet gjennomført en omfattende dokumentanalyse av 535 saker om regelverksutvikling i EU som har vært behandlet i spesialutvalgene til MD, NHD og OED. I tillegg har 356 rammenotater fra spesialutvalgene til MD, NHD og OED blitt analysert. Til sammen gir dette et omfattende empirisk datamateriale om EU/EØS-beslutningsprosessene i departementene anno 2005 (Riksrevisjonen 2005). I tillegg til disse primære data bygger den empiriske analysen på en stor survey-undersøkelse i departementene fra 1996 (N=1479 på departementsnivå og N=1024 på direktoratsnivå), og en undersøkelse av norske tjenestemenn som deltar i EU-kommisjonens foreberedende ekspertkomiteer fra 1999 (N=116). Sist men ikke minst anvendes eksisterende empirisk forskning gjennom de siste ti årene. Til sammen gir disse datasettene et omfattende bilde av EU/EØS-beslutningsprosessene i departementene gjennom ti år med EØS-avtalen.

Departementene under EØS-avtalen

Sentralforvaltningen består av 17 departementer med om lag 7000 ansatte tjenestemenn og en rekke underliggende direktorat og tilsyn. UD er det desidert største departementet med til sammen 659 tjenestemenn (St.prp.nr. 1 (2004-2005)). I følge St.prp.nr. 100 (1991-1992) var intensjonen at samordningen av departementenes EU/EØS-arbeid skulle foregå innenfor denne etablerte departementsstrukturen. EØS-avtalen har i liten grad medført reorganisering av den eksisterende departementsstrukturen, med unntak av etableringen av en interdepartemental koordineringsstruktur (se nedenfor) og etablering av intradepartementale samordningsenheter og noen meget få øremerkede stillinger for EU/EØS-arbeid.

Norge har blitt beskrevet som et tilpasningsvillig ikke-medlem under EØS-avtalen (Sverdrup 1998). I perioden 1997 til 2003 adopterte Norge 2.129 av de 11.511 nye EU-reguleringene (Nationen 2004). I sum har Norge adoptert 4.600 EU reguleringer i perioden

1994 til 2004 (Dagbladet 2004). Målt etter antall regelharmoniseringer har innholdet i norsk offentlig politikk blitt EU-tilpasset under EØS-avtalen i stor skala (Claes og Tranøy 1999). EØS-avtalens innvirkning på offentlig politikk skjer imidlertid i stor grad sektorvis (Statskonsult 2005:2). Noen politikkområder er sterkt berørt av EØS-avtalen og har gjennomført storstilt regelharmonisering (for eksempel innen norsk matpolitikk og miljøvernpolitikk). Vi ser også at politikkområder som er sterkt internt konsistente i mindre grad er gjenstand for EU/EØS-harmonisering enn politikkområder som har lav intern konsistens (for eksempel alkoholpolitikken) (Ugland 2002). Videre, studier viser også at harmonisering av norsk politikk ikke har kommet som resultat av en storstilt reorganisering av departementenes EU/EØS-forvaltning (Egeberg og Trondal 1999; Jacobsson, Lægreid og Pedersen 2004). Også her ser vi imidlertid sektorvise forskjeller. Nyere departementer (for eksempel Miljøverndepartementet) har i større grad gjennomført organisatoriske endringer som følge av EØS-avtalen enn eldre departementer (for eksempel Utenriksdepartementet og Finansdepartementet). Forvaltningsområder som er sterkt berørt av EØS-avtalen er også i større grad gjenstand for reorganiseringer enn forvaltningsområder som er lite berørt av EØS-avtalen (Claes og Tranøy 1999). Dette er godt illustrert gjennom reorganiseringen av tilsyns- og kontrollapparatet i norsk matpolitikk hvor det tidligere Næringsmiddeltilsynet, Landbrukstilsynet, Dyrehelsetilsynet, og deler av Fiskeridirektoratet ble slått sammen til Mattilsynet (Statskonsult 2005:2:22). EØS-avtalen synes å forsterke den forvaltningsmessige trenden i retning av etableringen av uavhengige regulerende organer.

En rekke studier dokumenterer at innslaget av politisk-administrativt lederskap har blitt svekket i departementene under EØS-avtalen. En omfattende studie av beslutningsprosessene i den norske sentralforvaltningen i 1996 viser at om lag 50 prosent av tjenestemennene i departementene var berørt av EU og/eller EØS-avtalen. Norske departementer har i følge EØS-avtalen også formell rett til å delta i *EU-kommisjonens*

forberedende ekspertkomiteer (EØS-avtalen, Art. 99-101). 22 prosent av tjenestemennene i fagdepartementene og 13 prosent av tjenestemenn i underliggende direktorat og tilsyn rapporterte i 1996 at de hadde deltatt i EU-kommisjonens forberedende ekspertkomiteer. Bare et fåtall tjenestemenn rapporterte at de hadde erfaring med deltakelse i de såkalte komitologikomiteene som kontrollerer EU-kommisjonens utøvelse av delegert myndighet fra Ministerrådet (Egeberg og Trondal 1999). Bare en liten andel av topptjenestemennene i departementene (Byråsjefsnivå eller høyere) er meget aktive EU-komitedeltakere (Jacobsson, Læg Reid og Pedersen 2004:51). I løpet av de siste 10 årene har norske departementer, med unntak av UD, hatt et relativt stabilt omfang av deltakelse i EU-kommisjonens forberedende ekspertkomiteer: de deltok i 252 komiteer i 1994, 200 komiteer i 1995, 207 komiteer i 1996, 211 komiteer i 1997, og 200 komiteer i 1999 (Egeberg og Trondal 1999:138; Statskonsult 2001:15). Disse tallene gir en pekepinn på omfanget av kontaktene mellom departementene og EU-kommisjonen. Norske tjenestemenn som deltar i EU-kommisjonens forberedende ekspertkomiteer er i hovedsak fra underliggende direktorat og tilsyn, og de fleste er ansatt i lavere stillingskategorier (konsulent og førstekonsulent). Komitedeltakerne er gjennomgående uavhengige fageksperter med relativt løse koplinger til den politisk-administrative ledelsen i departementet (Statskonsult 1999:6:27).

Flere studier viser at tjenestemenn som deltar i EU-kommisjonens forberedende ekspertkomiteer i praksis aktiverer ulike roller: Den som uavhengig ekspert, den som nasjonal representant, og i noen grad den som overnasjonal representant (Trondal 2004b). Norske tjenestemenn som deltar i EU-kommisjonens ekspertkomiteer deltar således med et varierende og usikkert mandat. Disse tjenestemennene mottar også få instruksjoner og signaler fra den politisk-administrative ledelsen i departementet om hvilke standpunkter de skal innta under møtene (Statskonsult 1999:6:44). I følge en norsk tjenestemann, "EØS-arbeidet har ikke den nødvendige oppmerksomhet fra toppledelsens side i det daglige selv om den fra tid til annen

nevnes i festtaler” (Statskonsult 2002:5:19). Trondal og Veggeland (2003) viser at norske og svenske tjenestemenn som deltar i EU-kommisjonens forberedende ekspertkomiteer aktiverer omtrent *de samme* representasjonsrollene – både den som nasjonal representant, uavhengig ekspert og EU-representant. EU-kommisjonens forberedende ekspertkomiteer har imidlertid en sterkere sektoriell dynamikk enn både Ministerrådets arbeidsgrupper og komitologikomiteene. Norske departementsrepresentanter deltar følgelig i EU-kommisjonens komiteer i hovedsak som uavhengige fageksperter. Dette medfører lavere grad av interdepartemental samordning overfor EU-kommisjonens ekspertkomiteer enn overfor Ministerrådets arbeidsgrupper og EU-kommisjonens komitologikomiteer (Egeberg, Schäfer og Trondal 2003).

Få departementstjenestemenn praktiserer samordning av eget EU/EØS-arbeid gjennom en skriftlig prosedyre. Departementenes samordning av EU/EØS-saker gjøres ofte uformelt og i etterkant av deltakelse i EU-kommisjonens ekspertkomiteer. Denne samordningen involverer i begrenset grad departementenes politisk-administrative ledelse (Jacobsson, Læg Reid og Pedersen 2004:39; Sætereng 2001). Til tross for at UD og SMK flere ganger har oppfordret departementene til å utferdige skriftelige samordningsdokumenter (Rammenotater) når en sak er i forberedelsesfasen i EU-kommisjonen, gjennomføres dette sjelden i praksis (se Tabell 2 nedenfor). Departementenes interne og eksterne samordning av EU/EØS-arbeidet bygger ofte på etablerte prosedyrer for håndtering av departementets øvrige portefølje. Departementene synes imidlertid å være bedre koordinert *intradepartementalt* enn *interdepartementalt* i EU/EØS-arbeidet. Illustrerende i så måte er at UD ikke har formulert en egen strategi for hvorledes fagdepartementenes EU/EØS-arbeid skal samordnes (Riksrevisjonen 2005:22). Samordningen av fagdepartementenes EU/EØS-arbeid er således mindre formalisert og rutinisert enn for eksempel i Danmark (Jacobsson, Læg Reid og Pedersen 2004; Riksrevisjonen 2005:33). Det interdepartementale koordineringsapparatet for EU/EØS-

saker benyttes av fagdepartementene i mindre utstrekning og på et senere tidspunkt enn intendert fra SMK (Riksrevisjonen 2005; St.prp.nr. 100 (1991-1992)). Som Tabell 1 viser nedenfor aktiveres dette interdepartementale koordineringsapparatet i hovedsak i etterkant av den forberedende beslutningsfasen i EU-kommisjonen og i mindre grad parallelt med beslutningsprosessene i EU-kommisjonens forberedende ekspertkomiteer (Statskonsult 1999:6 og 2002:5:37). Vi ser likevel at fagdepartementer som er sterkt berørt av EU/EØS-saker og som deltar aktivt i EU-kommisjonens ekspertkomiteer har bedre utbygd kapasitet for samordning av EU/EØS-arbeidet enn fagdepartementer som er mindre berørt av EU/EØS-saker (Statskonsult 2001:15:15). Fagdepartementene er også gjennomgående bedre koordinert i EU/EØS-arbeidet enn underliggende direktorat og tilsyn. Endelig er tjenestemenn i toppstillinger (Byråsjefsnivå eller høyere) i større grad samordnet enn tjenestemenn i lavere stillingskategorier (Byråsjefsnivå eller lavere) (Statskonsult 2001:15:16; Trondal 2004b).

En interdepartemental arbeidsgruppe la i 1992 fram en rapport som foreslo å innføre den danske modellen for interdepartemental koordinering av EU-arbeidet i norsk sentralforvaltning (Administrasjonsdepartementet 1992). Gruppens forslag ble vedtatt. Ved EØS-avtalens ikrafttredelse i 1994 skulle interdepartemental koordinering sikres gjennom en rekke interdepartementale spesialutvalg, et Koordineringsutvalg på høyt embetsmannsnivå og Regjeringens Europautvalg på politisk nivå. Spesialutvalgene var det sentrale leddet i dette koordineringsapparatet. Tabell 1 viser i hvilken fase av EUs beslutningssyklus spesialutvalgene faktisk aktiveres – i forberedelsesfasen, i beslutningsfasen og/eller i vedtaksfasen. I praksis veves disse fasene ofte inn i hverandre. Tabell 1 refererer til erfaringene fra spesialutvalgene til MD, NHD og OED. Tabellen er basert på analyse av 535 saker om regelverksutvikling i EU som har vært til behandling i spesialutvalgene til disse tre departementene i perioden 1999 til 2003.

Tabell 1: Andel saker om regelverksutvikling i EU behandlet i spesialutvalgene til MD, NHD og OED i perioden 1999-2003, fordelt på faser i EUs beslutningsprosess (%)

Departement	Forberedelsesfasen	Beslutningsfasen	Vedtaksfasen	Totalt
MD (215 saker)	14	49	36	100
NHD (269 saker)	7	19	74	100
OED (51 saker)	16	45	39	100
Sum (535 saker)	11	34	56	100

Kilde: Riksrevisjonen 2005:28

Tabell 1 viser at spesialutvalgene, etablert for å sikre interdepartemental koordinering av EU/EØS-arbeidet i sentralforvaltningen, ikke fungerer etter hensikten. Spesialutvalgene benyttes i hovedsak *etter* at forberedelsesfasen i EU-kommisjonen er slutført. 89 prosent av EU-reguleringene som har vært behandlet av spesialutvalgene i disse tre fagdepartementene har allerede nådd beslutningsfasen og vedtaksfasen i EUs Ministerråd og Europaparlamentet. Tabell 1 viser således at samordningen av EU/EØS-saker mellom fagdepartementene finner sted etter at EU-kommisjonen har sent saker om regelverksutvikling til Ministerrådet, hvor EØS-avtalen forhindrer norsk representasjon. Videre viser referater fra spesialutvalgene at spesialutvalgene sjelden diskuterer hvordan norske interesser kan få gjennomslag i EU-kommisjonens beslutningsprosesser (Riksrevisjonen 2005:29). En effekt av dette er at tjenestemenn i norske departementer i mindre grad oppfatter at de lykkes i å få gjennomslag for egne synspunkter i EU-kommisjonen enn tjenestemenn i svenske, finske og danske departementer (Egeberg 2005:196).

Intensjonen bak etableringen av spesialutvalgsstrukturen var at samordning av EU/EØS-saker skulle baseres på en skriftlig prosedyre med formulering av såkalte

Rammenotater. Disse notatene skal utferdiges av hvert enkelt spesialutvalg og danne grunnlag for departementenes arbeid overfor EU-kommisjonen. Det er etablert en Rammenotatdatabase hvor disse notatene skal lagres. Tabell 2 viser i praksis i hvilken fase av EUs beslutningsprosess Rammenotatene formuleres av departementene – i forberedelsesfasen, i beslutningsfasen og/eller i vedtaksfasen. Tabell 2 baserer seg på innholdsanalyse av 356 rammenotater som har vært behandlet av spesialutvalgene til MD, NHD og OED i perioden 1999-2003, fordelt på faser i EUs beslutningsprosess.

Tabell 2 Andel rammenotater som har vært til behandling i spesialutvalgene til MD, NHD og OED i perioden 1999-2003, fordelt på faser i EUs beslutningsprosess (%)

Departement	Forberedelses- fasen	Beslutnings- fasen	Vedtaksfasen	Totalt
MD (112 rammenotater)	13	40	46	100
NHD (227 rammenotater)	1	26	73	100
OED (17 rammenotater)	6	59	35	100
Totalt (356 rammenotater)	5	32	63	100

Kilde: Riksrevisjonen 2005:31.

Tabell 2 viser tydelig at interdepartemental samordning av EU/EØS-saker gjennom Rammenotatordningen i beskjedne grad benyttes i MD, NHD og OED for å påvirke EU-kommisjonens forberedelse av regelverksendringer. Mens kun fem prosent av Rammenotatene formuleres i denne forberedende fasen, blir de resterende 90 prosent av Rammenotatene formulert etter at EU-kommisjonen har vedtatt nytt forslag til regelverk. Det er som nevnt i den forberedende fasen at norske departementer har formell mulighet til å påvirke innholdet i EUs beslutninger.

Under den såkalte ”interimsperioden” i 1994, når Norge forberedte sitt EU-medlemskap, hadde norske tjenestemenn formell rett til deltakelse i Ministerrådets arbeidsgrupper. Trondal (1999) viser at denne perioden er karakterisert av markert økning i interdepartemental samordning av EU/EØS-arbeidet. Karakteristisk for ”interimsperioden” var en markert en forsterket koordinerende rolle for UD overfor Ministerrådets arbeidsgrupper og COREPER. Som et resultat av folkeavstemningen 28. november 1994 mistet Norge retten til representasjon i Ministerrådet. En effekt av dette var at UDs rolle i samordningen av fagdepartementenes EU/EØS-arbeid ble kraftig redusert under våren 1995 (Christensen 1996; Trondal 1999).

Den koordinerende rollen til SMK overfor fagdepartementenes EU/EØS-arbeid er også påvirket av hvilket parti som bekler Statsministerstolen. Mens Statsminister Gro Harlem Brundtland ”was personally strongly committed to EU membership and made it a central part of her political agenda for the 1990s (Narud og Strøm 2000:141), har Statsminister Kjell Magne Bondevik i langt mindre grad benyttet SMK som koordinator av fagdepartementenes EU/EØS-arbeid. Statsministerens ambisjoner synes i så måte beskjedne. Den koordinerende rollen til UD har også i noen grad vært preget av personer i UD's toppledelse. Hovedresonnementet her er likevel at rollen til SMK og UD har blitt redusert under EØS-avtalen som følge av manglende representasjon på politisk nivå i EU. Etter 10 år med EØS-avtalen synes den politisk-administrative ledelsen, i særlig grad UD og SMK, svekket vis-à-vis den koordinerende rollen til fagdepartementene, direktorat og tilsyn (Riksrevisjonen 2005:55). Kassim (2005) viser tilsvarende utvikling i EU-medlemslandene.

Den reduserte rollen til UD i koordineringen av fagdepartementenes, direktoratenes og tilsynenes ”utenrikspolitikk” har pågått over lang tid (Wessels, Maurer og Mittag 2003). På 1980-tallet rapporterte Maurice East (1984) at UD-tjenestemenn var mer opptatt av *intradepartemental* samordning enn *interdepartemental* samordning, og at UD var mer

effektivt med hensyn til interdepartemental samordning i saker av global karakter. De internasjonale relasjonene til fagdepartementer, direktorat og tilsyn er imidlertid ofte geografisk avgrenset til Europa (Underdal 1987:182). EØS-avtalen har således akselerert en langsiktig svekking av UD i koordineringen av fagdepartementenes internasjonale virksomhet (Christensen 1996). Det fagtekniske regelverksarbeidet i EØS-systemet har forsterket denne trenden. Regelverksendringer foretatt av EU-kommisjonen er ofte fagteknisk og krever spesialisert fagekspertise for å håndtere og influere. Politisk-administrative generalister, ofte representert i UD, har vanskeligheter med å håndtere klassiske ”innenrikske” fagtekniske saker som behandles i EU-kommisjonen (Claes 2003:92; Kassim, Peters og Wright 2000:239). Illustrerende i så måte er at relativt få tjenestemenn fra UD deltar i EU-kommisjonens forberedende ekspertkomiteer (Egeberg og Trondal 1999:138). Videre har tjenestemenn ved den norske EU-delegasjonen i Brussel ofte langt tettere kontakt med fagdepartementene enn med UD (Statskonsult 2002:5:18). Disse observasjonene maler et bilde av UD som en ”postkasse” mellom norske fagdepartementer, direktorat og tilsyn på den ene siden og EU-kommisjonen på den andre.

”[G]overnments deal with European affairs much as they manage domestic affairs” (Engel 2003:245). Det er intet unntak i de norske departementene. Det er etablert få egne avdelinger, enheter eller øremerkede stillinger for departementenes EU/EØS-arbeid. EU/EØS-sakene behandles i hovedtrekk innenfor etablerte departementsstrukturer. EU/EØS-sakene er i hovedsak integrert i etablerte rutiner, praksiser og tradisjoner for saksbehandling. Med hensyn til departementenes håndtering av EU/EØS-saker tegner det seg et bilde av reaktive, depolitiserte og horisontalt fragmenterte beslutningsprosesser (Jacobsson, Læg Reid og Pedersen 2004). Underliggende direktorat og tilsyn er relativt autonome i håndteringen av EU/EØS-saker og ”micro-decisions tend to be de-coupled from the overall policy purpose and strategy” (Underdal 1987:170). EU/EØS-beslutningsprosessene i og mellom

fagdepartementene er karakterisert av høy grad av horisontal fragmentering, og vi ser mer vertikal samordning mellom departement, direktorat og tilsyn *innenfor* politikkområder enn *mellom* politikkområder. Ti år med relativt intim interaksjon mellom EU-kommisjonen og norske fagdepartementer har således medført horisontal interdepartemental fragmentering og oppsplitting snarere enn koordinering og samlet strategi (se Figur 1).

I motsetning til departementenes integrerte løsning av EU/EØS-arbeidet har Stortinget valgt en organisatorisk spesialisert løsning for håndtering av EU/EØS-saker. EØS-utvalget ble etablert for å konsultere Regjeringen i dens forvaltningen av EØS-avtalen. EØS-utvalget har ikke formell rett til å utferdige formelt mandat til Regjeringen i utenrikspolitiske anliggender eller i EU/EØS-saker. Flere studier viser at EØS-utvalget har relativt få møter, behandler i liten grad EU/EØS-saker substansielt, og har svake administrative ressurser for å kontrollere departementenes EU/EØS-arbeid (Melsæther og Sverdrup 2004). Stortingets EØS-utvalg synes å ha institusjonalisert en praksis hvor hurtig saksbehandling, konsensus og taushet dominerer (Sørensen 2004). Ved implementering av EU-direktiver blir politisk debatt ofte lammet i EØS-utvalget fordi ethvert direktiv fremstår som et *fait accompli*.⁴ For eksempel, den politiske debatten om innføring av matsminkedirektivene ble lammet fordi debatten endret karakter til en institusjonell debatt omkring EØS-avtalens videre eksistens (Vorland 2005). Stortingets EØS-utvalg er således i stor grad lammet. En tilsvarende mangel på parlamentarisk debatt finner vi innenfor norsk bistandspolitikk (Tvedt 2003). Enkelte norske partier har faktisk bedre aksess til Europaparlamentet gjennom sine europeiske partiføderasjoner enn Stortinget som institusjon (Nordby og Veggeland 1999:89; Statskonsult 2002:5). Likevel, partienes rolle er i hovedsak nasjonal, knyttet til det å aggregere velgernes interesser gjennom den parlamentariske styringskjeden. Den svake rollen til Stortingets i EØS-arbeidet skyldes delvis det faktum at Stortinget ikke har en formalisert rolle i EØS-

beslutningsstrukturen. Dette faktum gjelder også for Parlamentet i EUs medlemsstater vis-a-vis EUs beslutningsstruktur.

Konklusjoner

Studien viser at EØS-avtalen har medført en byråkratisk vev mellom fagdepartementene og EU-kommisjonen. Denne byråkratiske veven har i sin tur medført en svekkelse av den politisk-administrative styringen av EU/EØS-beslutningsprosessene i norsk sentralforvaltning. EU-kommisjonen forsterker, som forventet, et gap mellom departementsledelsens ansvar og departementsledelsens kontroll over sentralforvaltningens EU/EØS-arbeid. Vi ser dette tydelig dokumentert i departementenes manglende bruk av spesialutvalgene og Rammenotatordning. Disse observasjonene støtter det ”administrative integrasjonsperspektivet”. EU-kommisjonen kopler opp og aktiverer det midlere og lavere sjiktet av tjenestemenn i fagdepartementene, i hovedsak sektoreksperter i fagdepartementene, underliggende direktorat og tilsyn. Tilsvarende blir departementenes politisk-administrative ledelse svekket i håndteringen av EU/EØS-saker, i særlig grad UD og SMK.

Til støtte for det ”administrative robusthetsperspektivet” viser denne studien at effekten av EU-kommisjonen slår ulikt ned i norsk sentralforvaltning. EU-kommisjonen svekker i større grad hierarkisk lederskap i departementene enn i underliggende direktorat og tilsyn. Tjenestemenn fra fagdepartementene som deltar i EU-kommisjonens forberedende ekspertkomiteer blir i større grad koordinert av den politisk-administrative ledelsen enn tjenestemenn fra underliggende direktorat og tilsyn som deltar i tilsvarende komiteer under EU-kommisjonen. Tjenestemenn fra UD blir også i større grad koordinert når de deltar i slike komiteer enn tjenestemenn fra fagdepartementene. Studien understreker således hvordan etablerte departementale strukturer, praksiser og rutiner filterer og modifierer effekten av EU-kommisjonen. Fagdepartementenes EU/EØS-arbeid er i hovedsak integrert i etablerte

departementale strukturer og rutiner. Ti år med EØS-avtalen har bygd opp en byråkratisk vev mellom EU-kommisjonen, fagdepartementer og underliggende direktorat og tilsyn, men denne veven har oppstått innenfor rammene av etablerte administrative strukturer, rutiner og praksiser.

Litteratur

Administrasjonsdepartementet. 1992. *Organisering av EØS-arbeidet i sentralforvaltningen. En effektiv og hensiktsmessig beslutningsstruktur*. Oslo: Administrasjonsdepartementet.

Brunsson, Nils. 1989. *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Chichester: John Wiley & Sons.

Brunsson, Nils & Johan P. Olsen. 1997. *The Reforming Organisation*. Bergen: Fagbokforlaget.

Bulmer, Simon & Christian Lequesne. 2005. *The Member States and the European Union*. Oxford: Oxford University Press.

Christensen, Tom. 1996. *Adapting to Processes of Europeanization. A study of the Norwegian Ministry of Foreign Affairs*. ARENA Rapport 2.

Christensen Tom, Morten Egeberg & Per Læg Reid. 1999. *Regjeringsapparatet. Et posisjonspapir for Makt- og demokratiutredningen*. Makt- og demokratiutredningen: Rapport 3.

Claes, Dag H. 2003. 'EØS-avtalen – mellom diplomati og demokrati', *Internasjonal Politikk* 61: 275-302.

Claes, Dag H. & Bent S. Tranøy. Red. 1999. *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*. Oslo: Fagbokforlaget.

Dagbladet. 2004. 'Til Norge fra Brussel: 4600 nye regler', Oslo.

East, Maurice A. 1984. 'Coordinating Foreign Policy: The Changing Role of the Norwegian Foreign Ministry', *Cooperation and Conflict* XIX: 121-134.

Egeberg, Morten. 1999. 'The Impact of Bureaucratic Structure on Policy Making', *Public Administration* 77: 155-170.

Egeberg, Morten. 2005. 'The EU and the Nordic Countries: Organizing Domestic Diversity?', i S. Bulmer & C. Lequesne. Red. *The Member States and the European Union*. Oxford: Oxford University Press.

Egeberg, Morten, Günther F. Schaefer & Jarle Trondal. 2003. 'The Many Faces of EU Committee Governance', *West European Politics* 26: 19-40.

- Egeberg, Morten & Jarle Trondal. 1999. 'Differentiated integration in Europe: the case of the EEA country Norway', *Journal of Common Market Studies* 37: 133-142.
- Engel, Christian. 2003. 'The European Dimension of Public Administration', i C. Demmke & C. Engel. Red., *Continuity and Change in the European Integration Process*. Maastricht: EIPA.
- Goetz, Klaus. 2005. 'Territory', paper presentert på CONNEX konferansen, 27.-28. mai, Universitetet i Oslo.
- Gulick, Luther. 1937. 'Notes on The Theory of Organizations. With Special References to Government in the United States', i L. Gulick & L. Urwick. Red., *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration, Columbia University.
- Holl, Otmar, Johannes Pollack & Sonja Puntischer-Riekmann. 2003. 'Austria: domestic change through European integration', i W. Wessels, A. Maurer & J. Mittag. Red., *Fifteen into One? The European Union and its member states*. Manchester: Manchester University Press.
- Jacobsen, Knut D. 1960. 'Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen', *Tidsskrift for samfunnsforskning* 1: 231-248.
- Jacobsson, Bent, Per Læg Reid & Ove K. Pedersen. 2004. *Europeanization and Transnational States. Comparing Nordic central governments*. London: Routledge.
- Kassim, Hussein. 2005. 'The Europeanization of Member State Institutions', i S. Bulmer & C. Lequesne. Red. *The Member States and the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Kassim, Hussein, B. Guy Peters & Vincent Wright. 2000. *The National Co-ordination of EU Policy. The Domestic Level*. Oxford: Oxford University Press.
- Knill, Christoph & Andrea Lenschow. 2001. "'Seek and Ye shall find!'" Linking Different Perspectives on Institutional Change', *Comparative Political Studies* 34: 187-215.
- Kohler-Koch, Beate. Red. 2003. *Linking EU and National Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Lewis, Jefferey. 2000. 'The methods of community in EU decision-making and administrative rivalry in the Council's infrastructure', *Journal of European Public Policy* 7: 261-289.
- Læg Reid, Per & Ove K. Pedersen. Red. 1999. *Fra opbygning til ombygning i staten. Organisationsforandringer i tre nordiske lande*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- March, James G. 1994. *A Primer on Decision Making. How Decisions Happen*. New York: The Free Press.
- March, James G. & Johan P. Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.

- Melsæther, Jan K. & Ulf Sverdrup. 2004 'The parliamentary challenge in the EU and the EEA: an increasing gap', ARENA working paper 17.
- Narud, Hanne M. & Kåre Strøm. 2000. 'Adaptation without EU Membership: Norway and The European Economic Area', *Journal of Legislative Studies* 6: 124-150.
- Nationen. 2004. 'Norge overtar hver femte EU-lov', Oslo.
- Nordby, Trond & Frode Veggeland. 1999. 'Lovgivningsmyndighetens suspensjon. Stortingets rolle under EØS-avtalen', *Tidsskrift for samfunnsforskning* 40: 87-109.
- Olsen, Johan P. 1995. 'The Changing Political Organization of Europe: An Institutional Perspective on the Role of Comprehensive Reform Efforts', i J.J. Hesse & T.A.J. Toonen. Red., *The European Yearbook of Comparative Government and Public Administration*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Olsen, Johan P. 2003a. 'The Many Faces of Europeanisation', *Journal of Common Market Studies* 40: 921-952.
- Olsen, Johan P. 2003b. 'Towards a European administrative space?', *Journal of European Public Policy* 10: 506-531
- Page, Edward C. 1992. *Political Authority and Bureaucratic Power. A Comparative Analysis*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Riksrevisjonen. 2005. *Forvaltningens samordning og tilrettelegging av norsk deltakelse i utformingen av EØS-relevant regelverk i EU*. Oslo.
- Selznick, Philip. 1957. *Leadership in Administration*. New York: Harper & Son.
- Simon, Herbert. 1957. *Administrative Behavior*. Second Edition. New York: Macmillan.
- St.meld.nr. 17 2004-2005. *Makt og demokrati*. Oslo: Statsministerens kontor.
- St.prp. nr. 100 1991-1992. *Om samtykke til ratifikasjon av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS)*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- St.prp. nr. 1 2004-2005. *Den kongelige proposisjon om statsbudsjettet medregnet folketrygden for budsjettermin 1. januar – 31. desember 2005*. Oslo: Finansdepartementet.
- Statskonsult 1999:6. *Norsk deltakelse i EU-komiteer*. Oslo.
- Statskonsult 2001:15. *Norsk innflytelse gjennom EU-komiteer*. Oslo.
- Statskonsult 2002:5. *EØS-arbeidet i norsk forvaltning*. Oslo.
- Statskonsult 2005:2. *Forvaltning uten politikk? Om EØS-avtalens betydning for endringer i norsk forvaltning*. Oslo.
- Stryker, Sheldon & Anne Statham. 1985. 'Symbolic Interaction and Role Theory', i G. Lindzey & E. Aronson. Red., *Handbook of Social Psychology. Volume I. Theory and Method*. New York: Random House.

- Sverdrup, Ulf. 1998. 'Norway: An Adaptive Non-Member', i K. Hanf & B. Soetendorp. Red., *Adapting to European Integration. Small States and the European Union*. London: Longman.
- Sætereng, Tom R. 2001. *Et felles nasjonalt standpunkt? En studie av rammenotatordningens effekter på koordineringen av EU/EØS-saker i norsk sentralforvaltning*. LOS Rapport 4.
- Sørensen, Heidi. 2004. *Parliamentary organization and decision-making. The EEA agreement in the Norwegian Parliament*. Masteroppgave. Kristiansand: Høgskolen i Agder.
- Tiilikainen, Teija. 2003. 'Finland: smooth adaptation to European values and institutions', i W. Wessels, A. Maurer & J. Mittag. Red., *Fifteen into One? The European Union and its member states*. Manchester: Manchester University Press.
- Tranøy, Bent S. & Øyvind Østerud. Red. 2001a. *Mot et globalisert Norge?* Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Tranøy, Bent S. & Øyvind Østerud. Red. 2001b. *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Trondal, Jarle. 1999. 'Europeisering av sentraladministrative organer. Om tilknytningsformer til EU og departementale koordineringsformer', *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 15: 40-74.
- Trondal, Jarle. 2004a. 'Political Dynamics of the Parallel Administration of the European Commission', i A. Smith. Red., *Policies and the European Commission. Actors, Interdependences, Legitimacy*. London: Routledge.
- Trondal, Jarle. 2004b. 'An Institutional Perspective on EU Committee Governance', i B. Reinalda & B. Verbeek. Red., *Decision Making within International Organizations*. London: Routledge.
- Trondal, Jarle. 2005a. 'Two Worlds of Europeanisation. Unpacking Models of Government Innovation and Transgovernmental Imitation', *European Integration online Papers (EIoP)* 9 (<http://eiop.or.at/eiop/texte/2005-001a.htm>)
- Trondal, Jarle. 2005b. 'Governing at the Frontier of the European Commission. The case of Seconded National Officials', paper presentert på CONNEX konferansen, 27.-28. mai, Universitetet i Oslo.
- Trondal, Jarle & Frode Veggeland. 2003. 'Access, Voice and Loyalty. The Representation of Domestic Civil Servants in EU Committees', *Journal of European Public Policy* 10: 59-77.
- Tvedt, Terje. 2003. *Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og makt: den norske modellen*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Ugland, Trygve. 2002. *Policy Re-Categorization and Integration. Europeanization of Nordic Alcohol Control Policies*. ARENA Report 3.
- Underdal, Arild. 1987. 'What's Left for the MFA? Foreign Policy and the Management of External Relations in Norway', *Cooperation and Conflict* XXII: 169-192.
- Van Schendelen, M.P.C.M. & Roger Scully. Red. 2003. *The Unseen Hand. Unelected EU Legislators*. London: Frank Cass.

Vorland, Hanne. 2005. *Åpner EU for reservasjon? En komparativ analyse av hvordan Danmark og Norge responderte på EUs matsminkedirektiver*. Masteroppgave. Oslo: Universitetet i Oslo.

Wessels, Wolfgang. 1998. 'Comitology: fusion in action. Politico-administrative trends in the EU system', *Journal of European Public Policy* 5: 209-234.

Wessels, Wolfgang, Andreas Maurer & Jürgen Mittag. Red. 2003. *Fifteen into One? The European Union and its member states*. Manchester: Manchester University Press.

Noter

¹ Studien er finansiert av Riksrevisjonen og Kompetansefondet (<http://www.kompetansefond.com/>).

² I studiet av transformasjon av faktiske beslutningsprosesser i organisasjoner er man konfrontert med problemer knyttet til stadfesting av kausalitet og empiriske måleproblemer (Knill og Lenschow 2001). Det er ikke alltid klart hvilke deler av organisasjoner som transformeres og i hvilken grad denne transformasjonen kan karakteriseres som fundamental eller marginal. I mange tilfeller er endringene av faktiske beslutningsprosesser marginale, selv om ledelsen offentlig karakteriserer endringene som fundamentale (Brunsson 1989). Organisasjoner kan imidlertid også endres radikalt, ikke gjennom instrumentelle reformer av det formelle styringsapparatet men gjennom gradvis endring av de faktiske beslutningsprosessene som finner sted i organisasjonen (Olsen 2003a). Organisatorisk endring foregår ikke alltid gjennom design. Noen ganger endres organisasjoner skrittvis gjennom endringer av organisatorisk praksis som ikke har vært besluttet av organisasjonens ledelse (March 1994). En voksende litteratur om europeisering av offentlig administrasjon demonstrerer at nasjonale politisk-administrative systemer i hovedsak opprettholdes og tilpasses EU-institusjonene skrittvis og sti-avhengig (Engel 2003; Kassim, Peters og Wright 2000; Wessels, Maurer og Mittag 2003). Offentlig administrasjon transformeres inkrementelt gjennom marginale justeringer av etablerte beslutningspraksiser (Olsen 2003b).

³ Med unntak av Forsvarsdepartementet.