

Byråkrati og geografi

Geografisk relokalisering av norsk sentralforvaltning

Jarle Trondal og Charlotte Kiland

Key words: Administrative policy, change management, formal organisation, geographical relocation, government agencies

Abstract

This study suggests one organisational theory approach to explain the geographical relocation of agencies in Norway. The question posed is how the Government succeeded in geographical relocation of a package of domestic agencies. The argument advocated is that the formal organisation of the decision-making process in Government largely explains the success of the proposal. The Government worked against several odds: Physical relocation of institutions tends to mobilise attention and resistance from affected stakeholders, earlier attempts on physical relocation of agencies had largely failed, and the current Government had no parliamentary majority. Studies demonstrate that large-scale reform processes tend to be characterised by medium degrees of hierarchical control. Instrumental leadership tends to be more present in minor institutional reforms than in large-scale reforms. This study suggests that a large-scale physical relocation of agencies was completed largely through the formal design of the reform process, safeguarding hierarchical leadership from the government.

Sammendrag

Artikkelen presenterer et organisasjonsteoretisk perspektiv på fysisk relokalisering av sentraladministrative organer. Spørsmålet artikkelen reiser er hvordan regjeringen lyktes i geografiske flytting av statlige tilsyn. Argumentet som fremmes er at den formelle organiseringen av beslutningsprosesser i stor grad kan forklare utfall. På mange måter arbeidet regjeringen Bondevik mot mange odds: Fysisk relokalisering av institusjoner mobiliserer ofte mye oppmerksomhet og motstand fra berørte institusjoner, tidligere forsøk på utflytting av statlige tilsyn hadde i hovedsak strandet, og regjeringen Bondevik hadde ikke flertall bak seg i Stortinget. Tidligere studier viser at større reformprosesser kjennetegnes ved begrenset mulighet for styring og kontroll fra politisk-administrative ledelse. Innslaget av instrumentelt lederskap synes å øke i mer avgrensede omorganiseringer sammenlignet med store forvaltningsreformer. Denne studien viser derimot at utflytting av statlige tilsyn *i stor skala* ble sikret gjennom den formelle organiseringen av beslutningsprosessen.

Innledning¹

Offentlig forvaltning er en nødvendig forutsetning for at politiske ønsker skal materialisere seg i offentlige tiltak. Forvaltningen tilfører politiske prosesser initiativ, utredningskapasitet, iverksettings- og læringsevne. Den treffer formelle beslutninger innenfor lovmessige rammer. Det synes klart at forvaltningen ikke kan spille denne rollen uten i noen grad å sette sitt selvstendige preg på offentlig politikk. Offentlige tiltak vil i varierende grad reflektere trekk ved forvaltningens indre organisering og ytre nettverk, ved sitt personale, sin institusjonelle historie, og geografiske lokalisering (Christensen og Egeberg 1997; Egeberg 2003; Egeberg og Trondal 2009; Lægreid og Olsen 1978; Olsen 1983). Sentralforvaltningens sentrale rolle i det politiske system gjør det rimelig å anta at geografisk flytting av hele eller deler av denne kan få konsekvenser for den offentlige politikken. Forvaltningspolitikk omfatter den politikk som retter seg inn mot forvaltningens infrastruktur – dvs. bevisst endring av formelle strukturer, prosedyrer og personale (Jacobsen og Roness 2008: 145). Denne artikkelen utvider definisjonen av forvaltningspolitikk til også å omfatte bevisst endring av forvaltningens fysiske struktur og geografiske beliggenhet. Spørsmålet denne artikkelen reiser er hvordan regjeringen sikrer gjennomslag for endring av den geografiske lokaliseringen av sentraladministrative organer. Argumentet som fremmes er at den formelle organiseringen av beslutningsprosesser i stor grad kan forklare slikt gjennomslag. Denne organisatoriske forklaringen er ikke uttømmende, men synes å være avgjørende for utfallet av utflyttingen av statlige tilsyn i 2003.

Artikkelen gir hovedbilder fra beslutningsprosessene som rettet seg mot utflyttingen av statlige tilsyn fra Oslo til andre byer i landet. På mange måter arbeidet regjeringen Bondevik mot mange odds: Forskning de siste tiårene har vist at rommet for politisk styring av regjeringen har blitt redusert og statsrådenes styringsmuligheter har blitt begrenset

(Christensen og Lægneid 2002b; Engelstad og Østerud 2004). Regjeringen har blitt karakterisert som en klareringsentral med akutte kapasitetsproblemer (Olsen 1983: 104). Fagstatsråden fremstår som "turist" i møtet med veteraner fra forvaltningsapparatet. Betingelsene for politisk styring av offentlig politikk generelt og i enkeltsaker spesielt er mer kompleks og sammensatt enn før. I tillegg lå det flere konkrete skjær i sjøen fordi innholdet i Bondevik-regjeringens reformforslag var geografisk relokalisering av sentraladministrative enheter. Fysisk relokalisering av institusjoner mobiliserer ofte oppmerksomhet og motstand fra berørte institusjoner, tidligere forsøk på utflytting av statlige tilsyn hadde i hovedsak strandet, og regjeringen Bondevik hadde ikke flertall bak seg i Stortinget. I tillegg viser studier at større reformprosesser kjennetegnes ved begrenset mulighet for styring og kontroll fra politisk-administrative ledelse. Innslaget av instrumentelt lederskap synes å øke i mer avgrensede omorganiseringer sammenlignet med store forvaltningsreformer (Egeberg 1984). Likevel viser denne studien at utflytting av statlige tilsyn *i stor skala* ble sikret gjennom den formelle organiseringen av selve beslutningsprosessen. I korte trekk medførte den formelle organiseringen hierarkisk lederskap fra regjeringen og selektiv inklusjon og eksklusjon av berørte parter. Tidligere studier viser at omfattende reorganiseringer lettere sikres vedtak når berørte parter ekskluderes fra selve utredningsprosessen (Meyer og Stensaker 2009), mens sannsynligheten for senere implementering av vedtaket øker når berørte parter inkluderes i omfattende reorganiseringer (Lien og Fremstad 1989) Fokus i denne studien rettes mot flytteprosessens utredningsfase i regjering og kommuner, og i mindre grad mot vedtaksfasen i Stortinget (se Furumo 2006; Hommen 2003; Melbye 2007). Studien viser at den formelle organisering av beslutningsprosessen antakelig var avgjørende for sakens videre skjebne i Stortinget og den påfølgende implementeringsprosessen.

Formålet med artikkelen er å belyse en konkret beslutningsprosess ved hjelp av et organisasjonsteoretisk perspektiv og belyse geografisk relokalisering av statlige tilsyn generelt og Post- og Teletilsynet (PT) spesielt. Valget av PT som case er gjort av pragmatiske grunner – prosjektgruppen har fått privilegert tilgang til dette tilsynet og hatt særlig gode forutsetninger for innsyn i beslutningsprosessen. Det empiriske datamaterialet bygger på en omfattende intervjuundersøkelse i perioden 2008 til 2009 med informanter fra Bondevik II-regjeringen, departement, PT, kommuner og fylkeskommuner.

En omfattende geografisk utflytting av statlige tilsyn har aldri tidligere skjedd i norsk forvaltningshistorie. Det ble gjort forsøk på dette på 1970- og 1980-tallet, men forsøkene strandet i all hovedsak (Sætren 1983). Stortingsmeldingen ”Om statlige tilsyn” (nr. 17 (2002-03)) gjenopptok ideen om relokalisering av statlige tilsyn og foreslo en samlet utflytting av statlige tilsyn. Vedtaket om utflytting av i alt syv statlige tilsyn fra Oslo og den påfølgende implementeringen er forvaltningshistorisk enestående i Norge. Aldri før har så mange tilsyn og tjenestemenn vært på flyttefot, selv om omfanget kun var om lag 900 tjenestemenn. En grunn til utflytting av statlige tilsyn har vært ønsket om økt autonomi for tilsynene i forhold til departementene og politiske ledelse (Hommen 2003: 39; Norman 2004: 98). I samme periode som utflyttingen av tilsyn fant sted har fokus også vært rettet mot formelle reformer av statlige forvaltningsorganer i retning av mer formelt autonome organisasjonsformer og mer liberaliserte regelverk (Lægreid m.fl. 2008: 3).

Artikkelen presenteres på følgende måte: Neste avsnitt skisserer et organisasjonsteoretisk perspektiv og utleder enkelte empiriske prediksjoner. Avsnitt tre skisserer studiens empiriske datagrunnlag. Endelig gis et empirisk overblikk over beslutningsprosessen knyttet til utflytting av statlige tilsyn generelt og PT spesielt. Dette avsnittet viser to delvis overlappende

beslutningssekvenser – først de sentrale beslutningsprosessene i regjering og departement, dernest de lokale beslutningsprosesser blant berørte kommuner.

Et organisasjonsteoretisk perspektiv

Ansvar for reformering av statsforvaltningen har tradisjonelt vært tillagt regjeringen, og konstitusjonelt forankret i regjeringen med statsministeren og fagstatsråden for forvaltningspolitikk i spissen. Likevel kan den faktiske rollefordelingen mellom politisk ledelse, departement og tilsyn i forvaltningsreformer være mindre tydelige enn det konstitusjonen forespeiler. En sentral antakelse i dette avsnittet er at både beslutningsadferd og rolleforståelse er systematisk formet av den formelle organiseringen av konkrete beslutningsprosesser.

Et organisasjonsteoretisk perspektiv antar at det politisk-administrative lederskap er begrenset rasjonelle, og at beslutningsprosesser knyttet til flytting av sentraladministrative instanser vil betinges av slike begrensninger. Begrenset rasjonalitet innebærer kognitive begrensninger knyttet til informasjonsinnhenting, -bearbeiding og -anvendelse (Simon 1957). Rollen som tjenestemann og statsråd er ofte kompleks og uklar i møtet med ukjente og motstridende beslutningssituasjoner. En årsak til at formelle organisasjonsstrukturer former aktørers beslutningsadferd, er at organisasjonsstrukturer systematisk filtrerer og sorterer (ir)relevant beslutningsinformasjon. Den formelle organiseringen av politisk-administrative institusjoner forenkler søken etter relevant informasjon og filtrerer oppfatninger av hva som anses som relevante problemer, løsninger og konsekvenser (Egeberg 2003; Thelen og Steinmo 1992). Den lokale rasjonaliteten blir systematisk aggregert til kollektiv organisatorisk rasjonalitet gjennom denne bufferfunksjonen. Følgelig, organisatorisk fordeling av relevant

beslutningsinformasjon påvirker hvorledes aktør tenker og handler, og representerer således premisser for beslutningstaking i reformprosesser.

Et organisasjonsperspektiv understreker sektorfragmentering og horisontal oppsplitting av den utøvende makt. Forestillingen om et vertikalt samordnet aktørhierarki og en enhetlig og stabil preferansestruktur i regjering og forvaltning utfordres. I følge Gulick (1937) kommer andre former for organisering enn den territorielle til uttrykk *innenfor* administrative institusjoner. Innenfor norsk sentralforvaltning finner vi i hovedsak horisontal spesialisering etter formål og funksjon, både i fagdepartementene og i underliggende direktorat og tilsyn. På fylkeskommunalt og kommunalt nivå finner vi formålsorganisering gjennom den dominerende hovedutvalgsmodellen, samt prosessorganisering gjennom for eksempel driftsstyrer (Christensen m.fl. 2002: 149). Tjenestemenn vil følgelig operere med sektormandater utformet av egen departementsledelse eller etatsledelse. Beslutningsprosesser vil i mindre grad være koordinert gjennom enhetlig hierarki og kommando og i større grad samordnet innenfor hver enkelt forvaltningsteig, basert på departementers og etaters standard roller, rutiner og regler. Tjenestemenn har formaliserte sektorspesialiserte porteføljer, hvor skriftlighet og formaliserte arbeidsmåter er sentrale (Weber 1964). Horisontal spesialisering av departementer og etater vil motvirke horisontalt integrerte reformprosesser. Statsråder og tjenestemenn vil kunne oppfatte seg som sektorrepresentanter og bare sekundært som representanter for regjeringen og/eller forvaltningen samlet.

Dette perspektivet antar også at den formelle organiseringen av enkeltprosesser vil systematisk forme deltakernes tenkning og handling. Relokalisering av forvaltningsinstanser kan således kontrolleres av den politisk-administrative ledelsen gjennom organisatorisk design av konkrete beslutningsprosesser. Dersom regjeringen ønsker å maksimere kontroll

over reformprosesser kan det trekkes et klart organisatorisk skille mellom politikk og forvaltning, hvorved reformer av sentralforvaltningen i hovedsak blir et anliggende for politiske ledelse (Friedman 2008: 484). Reforme av sentralforvaltningen, herunder beslutninger om geografisk relokalisering av enkeltinstitusjoner, kan initieres og styres av det politisk-administrative lederskap. Et organisasjonsteoretisk perspektiv kan betraktes forvaltningens relokalisering som et resultat av målrettede handlinger fra den politisk-administrative ledelsen som har oversikt og makt over relevante mål-middel sammenhenger. Omfattende reformer, eksempelvis geografisk flytting av et større antall sentraladministrative instanser, vil kunne gjennomføres av ledere med omfattende kunnskap, makt og politisk-administrative resurser for reform (March og Olsen 1989). Spørsmålet om *makt* knyttes til hvorvidt den politisk-administrative ledelsen har kontroll over de reformtiltak som er nødvendig for å nå ønskede målsettinger. Spørsmålet om *kunnskap* knyttes til ledelsens innsikt i sammenhengene mellom reformtiltak og ønskede målsettinger (Christensen og Læg Reid 2002a: 18-19). Flytteprosesser, både omfang og geografi, kontrolleres av et aktørhierarki. Innenfor statens sentralforvaltning foretar regjeringen en horisontal samordning av fagdepartementenes reformprogrammer innenfor deres respektive politikkområder. Statsministerens kontor (SMK) kan tenkes å ha en særegent interdepartemental samordnende rolle i store reformprosjekter. Det er grunn til å forvente at statsministeren aktiveres i forvaltningsreformer av en viss størrelse, særlig dersom prosessene mobiliserer politisk oppmerksomhet og motstand av partipolitisk karakter. Sektordepartementer med særlig ansvar for forvaltningspolitikken – det daværende Arbeids- og Administrasjonsdepartementet – forventes også å spille en sentral rolle i relokaliseringsprosesser, og denne fagstatsråden forventes å stå sentralt i slike beslutningsprosesser. Geografisk flytting av sentraladministrative instanser vil også tenkes å involvere politisk-administrative ledelse på fylkes- og kommunalt nivå, særlig i regioner som berøres direkte av tilsynsutflytting.

Forvaltningsreformer som berører lokale eller regionale aktører tenkes å mobilisere lokalt og regionalt politisk-administrativ lederskap.

Et organisasjonsteoretisk perspektiv kan også omfatte aktører utenfor den politisk-administrative ledelsen. Aktørhierarkiet kan bevisst bygges ned gjennom organisatorisk design. Den ny-korporative litteraturen viser at myndighetenes dagsorden penetreres av eksterne ikke-statlige organisasjoner gjennom etablering av råd og utvalg (Mazey og Richardson 2001). Det finnes en lang tradisjon i norsk sentralforvaltning for å etablere komiteer med ekstern representasjon. På denne måten importeres aktører, problemer og løsninger inn i reformprosesser. Vi kan tenke oss at lokale og regionale myndigheter deltar i reformprosesser innenfor sentralforvaltningen gjennom invitasjon. På tilsvarende måte kan ”bakkebyråkrater” inkluderes i reformprosesser. Den politisk-administrative ledelsen ”har [imidlertid] virkemidler som initiativrett, tilbakekallings- og oppløsningsrett” (Olsen 1988: 162). Byråkratene er i siste instans ”utsendinger, talsmenn, delegater eller agenter” (Olsen 1988: 162).

Et organisasjonsperspektiv betoner også at reformprosesser kan karakteriseres av et sakshierarki: Forvaltningsreformer generelt, og flytteprosesser spesielt, kan defineres i territorielle termer (nasjonale hensyn) og omfatte territoriets felles preferanser.

Flytteprosesser kan betraktes av ledelsen som et middel for å nå andre målsettinger.

Tilsynsmeldingen som la grunnlaget for utflyttingen av 7 statlige tilsyn betonte følgende argumenter for og mot utflytting av tilsyn fra Oslo-regionen: tilgang til høyt kompetent arbeidskraft, tilgang til kompetansemiljøer, styrking av regionale sentra, endring i kompetanse og arbeidsmåter, kontaktkostnader, kostnadsbesparelser, og hensyn til ansatte (St.meld. nr. 17

(2002-03): 70-73). Hovedutgangspunktet for regjeringen var å ”ta landets samlede ressurser i bruk” (St.meld. nr. 17 (2002-03): 73).

Politiske entreprenører evner ikke bare å sette saker på dagsorden, de har også evne til å kontrollere hvordan sakene blir utformet og definert (Hogwood 1987). Som følge av at dagsorden stadig øker – både med hensyn til størrelse og kompleksitet – omfatter politisk-administrativt lederskap stadig mer organisering av beslutningsprosesser ved siden av å fatte substansielle beslutninger. Lederskap omfatter det å organisere systematisk oppmerksomhet mot visse politiske valg, sosiale konflikter, aktører, løsninger og konsekvenser. Politiske ledere blir å betrakte som organisatoriske designere (Egeberg 2003; Hammond 1986; Olsen 1983). Kampen om dagsorden omfatter ikke bare det å fremme ønskede problemer, løsninger og konsekvenser; denne kampen omfatter også det å fjerne uønskede saker fra dagsorden gjennom organisatorisk design (Hogwood 1987; March og Olsen 1989).

Brunsson (1985) understreker likevel at et grunnproblem for hierarkisk lederskap i organisasjonsreformer er knyttet til avveininger av beslutningsalternativer i situasjoner karakterisert ved ufullstendig informasjon. Organisasjoner står typisk overfor uoversiktlige omgivelser og uklare sammenhenger mellom mål og midler. Det er sjelden at beslutninger kan hvile på sikker kunnskap og tillit til utfall. Organisasjoner er derfor henvist til å absorbere denne usikkerhet gjennom en avveining mellom ulike grader av *beslutningsrasjonalitet og handlingsrasjonalitet*. Jo mer en organisasjon søker å innhente fullstendig informasjon, klarlegge alle alternativer og vurdere mulige konsekvenser, jo mer kan den bli hemmet handlingsmessig. Beslutningsprosessene kan bli svært lange og det kan genereres beslutningsmessig usikkerhet gjennom innhenting av kontradiktorisk informasjon og mobilisering av motstand. Effektiv handling kan alternativt forutsette at informasjonssøking

begrenses til få og 'nære' alternativer (Brunsson 1985). Beslutningsusikkerhet overvinnes ved å mobilisere til vedtak og handling fremfor utredning og granskning, og at det skapes tro på de valgene som gjøres ved at organisasjoner filtrerer bort motstridende forventninger, forenkler informasjon, og reduserer alternativene. Handlingsrasjonalitet kan sikres ved å organisere beslutningsprosesser med korte tidsfrister, få beslutningssekvenser og høyt tempo.

Datagrunnlag og metode

Det empiriske datamaterialet bygger på en omfattende intervjuundersøkelse i perioden 2008 til 2009 med involverte informanter fra politisk ledelse i Bondevik II regjeringen, departement, PT, kommuner og fylkeskommuner. Datainnsamlingsprosessen var todelt. I første fase ble aktører fra de mest sentrale kommunene og fylkeskommunene intervjuet. Informantene omfatter både lokal politisk-administrativ ledelse og involverte lobbyister. Andre del av datainnsamlingsprosessen baserer seg på intervjuer med ansatte i PT samt involverte aktører fra regjeringen og ulike departement. Utvalget omfatter totalt 41 informanter. I tillegg baserer datagrunnlaget seg på et omfattende arkivmateriale fra PTs pressearkiv hvor alle avisreportasjer knyttet til den politiske behandlingen av Stortingsmelding nr. 17 (2002-03), beslutningsprosessene knyttet til vedtaket om utflytting av tilsyn, samt selve relokaliseringsprosessen, er lagret. I tillegg bygger artikkelen på informasjon fra selve tilsynsmeldingen (Stortingsmelding nr.17 (2002-03)) og tidligere forskning.

Det er alltid en utfordring å oppdrive gode data. Tatt i betraktning den politiske sensitiviteten som har preget denne beslutningsprosessen, var det en utfordring å få tilgang til informanter på departements- og regjeringsnivå. Av de totalt 41 intervjuene er syv av disse fra departementene og regjeringen, 15 fra PT og 19 fra kommuner og fylkeskommuner. Det

beskjedne antallet informanter fra departements- og regjeringsnivå gjenspeiler i hovedsak at den politiske beslutningsprosessen omfattet et relativt begrenset antall aktører (se neste avsnitt).

Statlige tilsyn på flyttefot

Den følgende prosessanalysen er delt i to delvis overlappende beslutningssekvenser: Først presenteres de ”sentrale beslutningsprosessene” som omfattet utrednings- og beslutningsprosessen i regjering, departement og i noen grad Stortinget. Dernest presenteres de ”lokale beslutningsprosessene” som i hovedsak er avgrenset til en studie av lokale og regionale beslutningsprosesser i berørte regioner. Analysen trekker kun frem hovedtrekk ved disse prosessene.

Kjennetegn ved de sentrale beslutningsprosessene

Tidligere studier viser at større reformprosesser kjennetegnes av begrenset styring fra politisk-administrative ledelse. Innslaget av instrumentelt lederskap synes å øke i mer avgrensede omorganiseringer sammenlignet med store forvaltningsreformer (Egeberg 1984). Selv om tidligere forsøk på småskala utflytting av statlige tilsyn mislykkes på 1970- og 80-tallet (Sætren 1983), viser dette avsnittet at utflytting av statlige tilsyn *i stor skala* ble sikret gjennom en formell organisering som fremmet hierarkisk lederskap, understøttet av lokal mobilisering og nettverk. Det som umiddelbart skiller tidligere forsøk på utflytting av statlige tilsyn fra beslutningsprosessen om tilsynsutflytting i 2003, er den formelle organiseringen av prosessene. Regjeringen har tidligere lagt fram en rekke enkeltstående og isolerte utflyttingssaker for Stortinget over et lengre tidsrom. Disse forslagene har i stor grad vært utredet av berørte tilsyn. Som en følge av at utredningsprosessen strakk seg over et langt tidsrom, var det en betydelig utskifting av beslutningstakere. Hele ni regjeringer og 16

fagstatsråder var involvert (Sætren 1983). En direkte følge var relativt svak politisk lederskap av disse beslutningsprosessene. Sætren (1983) viser også hvordan de enkeltstående utflyttingssakene på 1970- og 80 tallet ble pulverisert fordi støtte i Stortinget bare omfattet prinsippet om utflytting. Ved konkrete lokaliseringsspørsmål forsvant enigheten. I 2003 la regjeringen frem en omfattende og helhetlig "tilsynspakke". Gjennom en styrt og lukket politisk prosess ble Stortinget presentert for en omfattende og samlet utflyttingsplan - en "pakkeløsning".

24. januar 2002 redegjorde Arbeids- og administrasjonsminister Victor D. Norman (VN) i Stortinget for regjeringens reformprogram "Fra ord til handling. Modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor". I dette reformprogrammet lå det et forslag om utflytting og relokalisering av statlige tilsyn. I forbindelse med denne redegjørelsen informerer VN Stortinget om at regjeringen arbeider med en gjennomgang av statlige tilsyn som de vil komme tilbake til Stortinget med som egen sak. Formålet for VN var å introdusere en rekke tiltak som skulle styrke og forenkle tilsyns- og kontrollfunksjonen, øke tilsynenes uavhengighet, styrke den faglige kompetansen til tilsynene, samt finne en hensiktsmessig geografisk lokalisering av disse. Det ble også argumentert for at geografisk flytting ville forsterke tilsynenes autonomi gjennom redusert uformell kontakt mellom departement og tilsyn. Prinsippet om å legge forholdene til rette for utflytting av statlige arbeidsplasser og oppgaver var også slått fast i regjeringserklæringen (Semb-erklæringen). Forslaget til VN hadde således formelt politisk forankring i regjeringskoalisjonen. Denne studien viser imidlertid at VN delvis tok regjeringen og eget parti på sengen ved offentlig å kunngjøre forslaget om tilsynsutflytting før forslaget hadde vært klarert internt.

Stortingsmeldingen om tilsynsutflyttingen ble i sin helhet offentliggjort av regjeringen 24. januar 2003. Hovedinnholdet var imidlertid allerede gjort kjent gjennom pressemelding 5. desember 2002. Det endelige stortingsvedtaket for utflyttingen av 8 tilsyn ble fattet 6. juni 2003. Når VN skulle utrede forslaget om relokalisering av statlige tilsyn satt han ned et statssekretærutvalg. Gruppen ble ledet av VN's egen statssekretær og rapporterte direkte til VN. Prosessen ble således tidlig organisert rundt fagstatsråden. Fra april til september i 2002 hadde denne gruppen fire møter hvor de overordnede formålene med reformen ble diskutert. I denne fasen var det også et bevisst valg fra statsrådets side å unngå at relokalisering kom opp som sak i regjeringsskollegiet, nettopp for å forhindre politisk oppmerksomhet, støy og motstand. VN valgte en rask forberedelse og behandling av utflyttingssaken, noe som også innebar å ekskludere representanter fra embetsverket, fagforeningene og tilsyn (intervju). Statsråden stilte seg kritisk til hvordan mislykkede utflyttingsforsøk på 1970- og 80 tallet hadde mislykkes pga manglende politisk lederskap (Meyer og Stensaker 2009: 9).

Prosessen gikk inn i sin andre fase da VN i september 2002 fikk klarsignal av regjeringen om å utforme en tilsynsmelding. "Det Norman gjorde var å håndplukke egne folk til å fungere som sekretariat i selve utformingen av meldingen" (Hommen 2003: 23). Denne fasen av beslutningsprosessen omfattet et begrenset antall statssekretærer og to tjenestemenn fra AAD. Arbeidet med å skrive ut kapitlet om utflytting av statlige tilsyn i Stortingsmelding nr. 17 (2002–03) involverte kun disse to tjenestemennene og statssekretæren i AAD (intervju). Årsaken til denne stramme organiseringen var at utredningsprosessen skulle gå raskt. Det bekreftes også at omfanget på utredningen var svært begrenset og at denne arbeidsformen med en stortingsmelding var høyst uvanlig. Det var en lukket arbeidsform knyttet særlig til utformingen av forslaget om utflytting av statlige tilsyn i Tilsynsmeldingen. Utformingen av dette kapitlet tok omlag to uker (intervju).

”Selv om argumentasjonen ikke var så grundig, så var jo det en ærlig sak også. Det hadde vel vært mye verre om man i meldingen hadde gitt inntrykk av at dette var grundig utredet... Men det er jo en svakhet at en ikke får kartlagt styrker og svakheter på samme måte i en slik politisk utredningsprosess sammenliknet med de instruksene vi har for hvordan saker skal utredes. Embetsverket begynte jo ikke å jobbe med saken før 14 dager før pressekonferansen. Tatt i betraktning at vi vanligvis bruker to år på slike prosesser...” (intervju).

Likevel møtte VN og prosjektgruppen utfordringer i forhold til kostnadsspørsmålet rundt relokaliseringene. Et par tjenestemenn fra AAD ble bedt om å foreta en kostnadsanalyse. Denne analysen fikk massiv kritikk, både fra Finansdepartementet og fra arbeidstakerorganisasjonene (Hommen 2003: 22). I desember 2002, kun uker etter at statsråden offentliggjorde utflyttingsplanene, mottok statsråden et brev fra Finansråd Lorentsen hvor AAD ble minnet om Utredningsinstruksen. I brevet rettes en skarp kritikk mot forslagene og særlig at de økonomiske beregningene ikke holdt mål. Finansråden viste til Utredningsinstruksen og påpekte manglende utredningsarbeid (Aftenposten 14.03.2003). ”Lorentsen anførte også at meldingen kom for tidlig og var for dårlig forberedt. Kritikken gikk videre på at den bare i liten grad støttet seg på utredninger og rapporter” (Melbye 2007: 49). Da Tilsynsmeldingen senere ble debattert i Stortinget beskrev Aps Trond Giske meldingen som ”Syltynnmeldingen” (Hommen 2003: 29). Denne kritikken underbygger inntrykket av at utredningen av forslaget om utflytting av statlige tilsyn var karakterisert av bevisst lav grad av *beslutningsrasjonalitet* og høy grad av *handlingsrasjonalitet*. Det kom få negative innspill fra øvrige berørte statsråder i regjeringen mot VNs forslag, og

Tilsynsmeldingen ble fremlagt for Stortinget av et ”samlet” regjeringskollegium (Furumo 2006: 46).

Det som slik sett karakteriserer utredningsfasen av forslaget til utflytting av statlige tilsyn er et begrenset aktørmønster toppstyrt fra statsråden i AAD, hemmelighold av saken overfor berørte parter, knappe tidsfrister, og liten grad av utredning av alternativer og konsekvenser. Øvrige fagstatsråder og deres departementsråder hadde lite kjennskap til de konkrete relokaliseringalternativene før beslutningen fant sted i regjeringen i midten av november 2002. Forslaget til lokaliseringssteder ble luftet med berørte statsråder fra regjeringspartiene Høyre og Krf. Disse statsrådene hadde ingen innvendinger til de foreslåtte lokaliseringsstedene, og forslagene ble formelt vedtatt av en samlet regjering.

Strategien til VN var å skille organisatorisk mellom politiske og administrative arenaer for beslutningstaking i utredningsfasen. Argumentet var at mens utredningsarbeidet skulle gjennomføres raskt, skulle implementeringsprosessen gjennomføres over flere år (Meyer og Stensaker 2009). En følge av den korte utredningstiden var også at regjeringen ikke gjennomførte en ordinær høring av forslaget (Melbye 2007: 41). Tilsynsledelsen ble hele tiden beroliget av departementsledelsen i Samferdselsdepartementet med at en utflytting for deres del med stor sannsynlighet var uaktuell. Dette gir grunn til å anta at Samferdselsdepartementets rolle i vedtaket om relokalisering var begrenset.

”Vi snakket hele tiden med Samferdselsdepartementet om at dersom vi skulle flyttes ville det vel trolig bli til Bergen sammen med Konkurransetilsynet. Men vi visste jo ingenting. Det kom ingen signaler. Norman måtte jo hindre at embetsverket tok av, og hadde han snakket høyt om dette ville han risikert at prosessen ble stoppet” (intervju).

Gjennom hele utredningsprosessen hadde VN og sekretariatsgruppen planlagt hvilke aktørgrupper de tidlig ønsket å involvere og hvilke aktører de lengst mulig ville forsøke å ekskludere frem mot siste fase av beslutningsprosessen. Regjeringen antesiperte også hvilke reaksjoner som ville komme i Stortinget, og derfor var presentasjonen av en "tilsynspakke" fordelt til ulike landsdeler et strategisk grep for å sikre flertall. Debatten som senere fant sted i Stortinget bekrefter regjeringens tenkning: konfliktlinjene krysset partigrensene og representantene samlet seg etter et geografisk mønster med "Oslobenken" mot resten (Melbye 2007).

Før regjeringen la frem Tilsynsmeldingen fikk PTs øverste ledelse signaler fra Samferdselsdepartementet om at dette tilsynet ikke kom til å bli aktuelt å flytte ut.

"Utflyttingen av konkurransetilsynet til Bergen kan sees som en rasjonell beslutning, med tanke på kompetansemiljøet ved Handelshøgskolen i Bergen, men å flytte Post- og teletilsynet til Lillesand, hvor er rasjonaliteten i det?" (intervju).

Informanter i Samferdselsdepartementet bekrefter antagelser om at dersom PT skulle flyttes ville det bli sammen med Konkurransetilsynet til Bergen. Da det ble klart at PT skulle flyttes til "Agderbyen" (Stortingsmelding nr.17 (2002-03): 77), påpeker flere informanter i PT forvirringen rundt mangel på eksakt lokaliseringssted. På dette tidspunktet var den historiske konfliktlinjen mellom byene i øst og vest i Agderregionen ukjent for de fleste i Tilsynet. Før avgjørelsen om lokaliseringssted fant sted, var ordføreren i Kristiansand den eneste lokale aktøren som tok direkte kontakt med direktøren i Tilsynet, og som tidlig viste interesse for å

få tilsynet til Kristiansand (intervju). I et brev til Samferdselsdepartementet 13.12.02 argumenterer direktøren i PT sterkt for en lokalisering i Kristiansand.

”I ettertid forstod vi at det nok var viktig å gjøre et politisk kompromiss ved å legge tilsynet til Lillesand. Med konflikten og knivingen mellom byene i aust og vest ville det vel blitt for mye støy å legge det til Kristiansand. Lillesand ble kompromisset og resultatet av mangel på argumenter” (intervju)

Ved å organisere ut berørte tilsyn fra utredningsfasen, ble flere tilsyn ’tatt på sengen’ når forslaget ble offentliggjort. Flere informanter i PT fremhever undring over lokaliseringen av Tilsynet til Sørlandet.

”Det kan jo tenkes at PT skulle flyttes til Agder for å redde arbeidsplassene som ble rasert når Ericsson flyttet fra Grimstad. Men denne argumentasjonen i forhold til kompetanse bommet jo. Vi er ikke lenger et teknisk tilsyn, vi har ikke vært det siden 1985. Victor Norman forsto nok ikke dette. Flere av de lokale aktørene bommet jo også i forhold til denne argumentasjonen. Ordføreren i Grimstad argumenterte knallhardt for fagmiljøet i byen, og var jo åpenbart ikke orientert om hva slags kompetanse Tilsynet besitter” (intervju).

Argumentasjonen i Tilsynsmeldingen skapte liten grad av forståelse og aksept blant de gruppene som ble berørt (intervju). Flere av informantene i PT nevner tilgangen på relevant kompetanse og kontakt med tilsynsobjektene som argumenter for hvorfor Tilsynet ikke burde flyttes.

”Jeg forsto aldri hvorfor Norman ikke benyttet argumentasjonen med at arbeidsplasser skulle flyttes ut i distriktene. Da hadde jo tilsynsutflyttingen vært forståelig. Men det han antydte var at kompetansen måtte byttes ut, nærmest at kompetansen der ute var mye bedre enn den vi hadde i tilsynet” (intervju).

Argumentasjonen om økt uavhengighet for statlige tilsyn som følge av geografisk avstand vekket også sterke reaksjoner i PT. De poengterte nettopp tilsynets faktiske uavhengighet overfor departementet, uavhengig av geografisk lokalisering.

”Argumentasjonen om økt uavhengighet illustrerer jo bare mangelen på rasjonalitet bak en slik argumentasjon. Vi har aldri vært særlig styrt av departementet, dette er bare falsk argumentasjon. Vi har alltid hatt delegert stor grad av myndighet. For 10-15 år siden snakket man mye om uavhengighet, men ikke i dag. Vi er jo dessuten underlagt departementet og de påvirker oss jo uansett om de vil, uavhengig av geografisk plassering. Vi har aldri vært styrt av departementet i særlig grad” (intervju).

Til tross for at beslutningen om relokalisering av tilsynene formelt fant sted i Samferdselsdepartementet, er det ingen av informantene i PT som karakteriserer den politiske ledelsen i Samferdselsdepartementet som sentral. Tvert imot poengterer enkelte at den politiske ledelsen i dette departementet var svak og fraværende:

”Jeg tror ikke Skogsholm [les: daværende statsråd] var involvert før helt på slutten når vedtaket skulle fattes. Hun var aldri på banen. Det var jo hun som formelt tok beslutningen, men det er vel ingen som betviler at dette først og fremst var Victor [les: daværende statsråd AAD] og regjeringens verk” (intervju).

Sjokket ble stort da det ble klart at PT skulle flyttes ut av Oslo. Representanter fra den øverste Tilsynsledelsen og flere av de øvrige ansatte i PT beskriver hvordan den administrative ledelsen i Samferdselsdepartementet håndterte reaksjonene i Tilsynet. På et informasjonsmøte i PT rett etter vedtaket om utflytting stilte den administrative ledelsen i Samferdselsdepartementet for å informere om vedtaket.

”I departementet poengterte de hele tiden etter vedtaket: ’husk at dette er bare politikk...’. Det virket som det kom like overraskende på dem som for oss” (intervju).

Relativt sent i utrednings- og vedtaksfasen, da det var kjent at PT skulle relokaliseres, kom de ansatte i Tilsynet, først og fremst gjennom fagforeningene og arbeidstakerorganisasjonene, på banen. De engasjerte seg aktivt i kampen mot utflyttingsplanene mot regjeringen, og benyttet lobbyvirksomhet overfor Stortinget. Sammen med Tilsynsdirektøren og andre i ledelsen i PT deltok de både i mediedebatten og på ulike konferanser med sitt syn på Tilsynsmeldingen (Aftenposten 01.04.2003). Tilsvarende motstandskamper fra de ansatte er rapportert i samtlige berørte tilsyn (Knutsen 2009).

”Direktøren vår er dyktig, han la aldri skjul på hva han mente i pressen, og det var veldig OK for oss i Tilsynet, men så har han vært ekstremt lojal i ettertid overfor beslutningen som kom” (intervju)

Også like etter vedtaket om geografisk relokalisering av PT var reaksjonene sterke og frustrasjonen stor (intervju). Den øverste ledelsen i Tilsynet beskriver hvordan de balanserte motstand mot argumentasjonen i det politiske vedtaket og lojalitetsplikt ovenfor regjeringen:

”Da beslutningen kom var jeg i Hong Kong. Jeg satt på hotellet og bestemte meg for å ringe en journalist i Dagens Næringsliv. Slik skaffet jeg meg et solid oppslag i Dagens Næringsliv hvor overskriften ”Vås” refererte til karakteristikken min av selve begrunnelsen for avgjørelsen i departementet, ikke beslutningen i seg selv, men begrunnelsen for denne. Derfor ble utbruddet mitt trolig også akseptert. Jeg har kolleger som den dag i dag fortsatt ikke forstår hvordan jeg klarte å beholde jobben... Men jeg tror embetsverket likte det, jeg fikk noen signaler på dette, selv om de ga meg beskjed om at jeg ikke måtte gjøre det en gang til. Jeg fikk jo stor goodwill ... på det. De satte pris på at jeg viste min frustrasjon overfor begrunnelsen for vedtaket, samtidig som de forsto at jeg deretter måtte være lojal overfor beslutningen. Alle ansatte forsto dette rollespillet. Offisielt måtte jeg på et tidspunkt bli lojal overfor politisk ledelse, men de visste også hva jeg mente i baren om kvelden” (intervju).

Representanter fra fagorganisasjonene beskriver prosessene i de andre tilsynene som mer dramatiske enn i PT. I flere av tilsynene ble det arrangert samlinger for de ansatte med prester og psykologer, og hvor de interne konfliktene ble til dels meget store (intervju). De ansattes fagorganisasjoner og tilsynenes direktører argumenterte aktivt mot utflytting overfor Stortinget (Melbye 2007). I PT refereres det til hvordan de klarte å stå samlet, og at noe av årsaken var en direktør som klarte å balansere faglig autonomi og politisk lojalitet. Intervjuene illustrerer hvordan tilsynsledelsen strategisk formidlet frustrasjonen mot argumentasjonen i Tilsynsmeldingen. Interne prosesser i berørte tilsyn kan således sees som en direkte effekt av den lukkede organiseringen av utredningsfasen i AAD.

Den tredje fasen i beslutningsprosessen omfatter selve vedtakene Stortinget. Denne fasen viser at forslaget skjebne i Stortinget i stor grad var betinget av hvordan utredningsfasen hadde vært formelt organisert. Da Tilsynsmeldingen ble lagt fram for Stortinget 6. juni 2003 ble hele oppmerksomheten i tilsynsreformen rettet mot flyttesaken alene. De mer prinsipielle sidene ved Tilsynsmeldingen ble i liten grad debattert i komiteen og i et samlet Storting. Mens utredningsfasen var kjennetegnet av få aktører og hemmelighold, ble vedtaksfasen i Stortinget kjennetegnet av et mangfold av mobiliserte aktører, betydelig offentlig oppmerksomhet, politisk debatt og konflikt, samt omfattende lobbyvirksomhet fra berørte tilsyn og bykommuner (Furumo 2006). Det var også i denne fasen at opprøret blant arbeidstakerorganisasjonene, som hadde vært holdt utenfor prosessen så langt, ble massivt. Nettopp fordi aktørene som ble sett på som de potensielt største motstanderne av reformen hadde vært systematisk ekskludert fra prosessen i regjeringen, kom mobiliseringen av motstanden mot reformen så sent i gang. Denne sene mobiliseringen klarte likevel ikke å stoppe eller endre regjeringens forslag. Tilsynsmeldingens forslag ble vedtatt gjennom et kompromiss mellom AP og SV i Stortinget hvor tilsynenes formelle uavhengighet ble offret til fordel for utflytting. Forslaget fra regjeringen knyttet til relokalisering gikk således uendret gjennom Stortinget (Meyer og Stensaker 2009).

Samtlige av våre informanter poengterer at flyttingen av statlige tilsyn generelt og PT spesielt i stor grad var en toppstyrt prosess fra daværende statsråd VN. Flere beskriver tilsynsreformen som statsrådets personlige prosjekt. Gjennom VNs akademiske bakgrunn som økonomiprofessor hadde han i sitt forskningsarbeid, engasjement i utredningssaker, og som profilert deltaker i den offentlige debatt, gitt uttrykk for sine standpunkter knyttet til økonomifaglige reguleringsteorier, institusjonell autonomi og rollefordeling (intervju). I flere år før VN ble statsråd hadde han tatt til orde for å etablere mer uavhengige tilsyn (Hommen

2003; Meyer og Stensaker 2009). Hans forskning om 'clusters' og 'regulatory capture' er kjent for mange av informantene både i PT, departementene og i den daværende regjeringen. I PT uttrykker endog flere sympati og forståelse for en slik tenkning (intervju). Da Stortingsmelding nr. 17 (2002-03) kom, var derfor mange ansatte i tilsynene overbevist om at de aktuelle tilsynene ville bli flyttet samlet til Bergen eller Trondheim - en slags funksjonell samlokalisering i tråd med VNs tenkning om å utvikle fagmiljøer som kunne bli reelle tyngdepunkt til Oslo, en *geografisk polisentrisme* i norsk sentralforvaltning. I Tilsynsmeldingen blir imidlertid ingen av disse faglige begrunnelsene nevnt. Argumentene som gis er tilgang til høyt kompetent arbeidskraft, tilgang til kompetansemiljøer, styrking av regionale sentra, endring i kompetanse og arbeidsmåter, kontaktkostnader, kostnadsbesparelser, og hensyn til ansatte (St.meld. nr. 17 (2002-03): 70-73).

Når regjeringen la frem Tilsynsmeldingen understreket VN at årsaken ikke var at det sto dårlig til med tilsynsvirksomhetene i Norge, men at reformen skulle innføres som et føre-var prinsipp. Lav beslutningsrasjonalitet og fravær av kritiske problemer for de berørte tilsynene, samt at disse ble holdt utenfor utredningsprosessen, bidro til at de ansatte i tilsynene hadde problemer med å akseptere argumentasjon i forslaget (intervju). VN og regjeringen hadde en løsning men manglet problem som skulle løses. Det var høyst uklart hvilke problemer utflyttingen var et svar på. Måten prosessen ble *formelt organisert* på sikret likevel gjennomslag for utflyttingsforslaget.

Det empiriske bildet illustrerer også tydelig hvordan *organisering av tid* ble avgjørende i denne beslutningsprosessen og hvordan organiseringen av sekvensering og tempo var viktig for at VNs forslag fikk gjennomslag i regjering og Storting. VN benyttet en politisk mulighet like etter han tiltrådte som statsråd. Løsningen ble å sette i gang en beslutningsprosess som

måtte være rask og stramt politisk styrt, der omfanget av aktører skulle begrenses og potensielle motstandere ekskluderes fra prosessen lengst mulig. Statsråden synes også bevisst på at prosessen måtte omfatte færrest mulige sekvenser for å sikre fortgang i utredningsfasen og hindre mobilisering av potensiell motstand.

Ut fra et organisasjonsteoretisk perspektiv antas horisontal spesialisering av departementer og etater å motvirke horisontalt integrerte reformprosesser. Tjenestemenn og fagstatsråder vil først og fremst oppfatte seg som sektorrepresentanter og bare sekundært som representanter for regjeringen og/eller forvaltningen samlet. Inntrykket er at statsråd VN og den sekretariatsgruppen han utpekte i meget liten utstrekning samordnet horisontalt med berørte fagdepartement og regjeringskollegiet som helhet. Det innebærer at fagstatsråden i stor grad designet prosessen, og at prosessen ble skjermet mot offentlig debatt og potensiell motstand fra eget embetsverk og andre departementer. Prosessene frem mot selve vedtaksfasen fremstår i lys av dette som hierarkisk og stramt styrt, og at det har vært organisert inn stor grad av *handlingsrasjonalitet*.

VN synes å ha tapt på ett punkt i denne saken: Den opprinnelige planen om etablering av regionale klynger av statlige tilsyn utenfor Oslo falt i regjeringens behandling av saken.

”Jeg vet ikke om det var Normans manglende erfaring som politiker som gjorde at han ikke forutså hvordan denne cluster-tenkningen ville komme til å møte motstand i Stortinget. For å minimere motstanden i Stortinget ble han vel på mange måter tvunget til å velge løsningen med å spre tilsynene til alle deler av landet, gi noe til alle for å minimere motstand. På den måten forsvant den faglige rasjonaliteten bak denne reformen, og det hele ble bare politikk” (intervju).

Konsekvensen av politiske forhandlinger og kompromiss i siste fase av utredningsprosessen i regjeringen førte således til et mer fragmentert utfall enn det som var statsrådets opprinnelige mål.

Lokale beslutningsprosesser: Fra Løvebakken til 'Senatet'

Det vi betegner som lokale beslutningsprosesser rundt utflyttingen av statlige tilsyn generelt og PT spesielt omfatter en bestemt aktørgruppe: de berørte kommunene. Selv om kommunene ikke hadde noen formell rolle i beslutningsprosessen, ble de likevel mobilisert til å påvirke vedtakene i regjering og Storting. Daværende statssekretær i AAD og leder for prosjektgruppen bekrefter at dette var et strategisk grep de gjorde for å mobilisere aktører som ble antatt å støtte utflyttingsforslaget, mens grupper av aktører som ble forventet å motsette seg reformen ble forsøkt organisert ut (intervju). Berørte kommuner la ned betydelige ressurser i sin lobbyvirksomhet. De rettet oppmerksomheten mot regjering og enkeltrepresentanter på Stortinget, særlig i fasen etter at regjeringen offentliggjorde flyttevedtaket. Fagkomiteen på Stortinget som formelt behandlet regjeringens forslag opplevde et sterkt påtrykk fra ulike organiserte interesser (Furumo 2006: 67). Regjeringens forslag mobiliserte forventninger og lobbyvirksomhet i de kommunene som mente seg berørt av regjeringens forslag (Meyer og Stensaker 2009).

I flyttingen av PT beskriver de lokale aktørene på Agder beslutningsprosessen som en stramt statsrådsstyrt prosess, og at dette først og fremst var VNs verk (intervjuer). Men i forhold til selve relokaliseringen av tilsynene opplevde kommunene prosessen som mer åpen og uavklart. Omfanget av lokale aktører og ressurser som de ulike kommunene mobiliserte var omfattende. Samtlige involverte kommuner sendte delegasjoner både til regjeringen og til

Samferdselsdepartementet hvor lokaliseringsspørsmålet formelt skulle avgjøres (intervju).

Berørte kommuner ble således formelt invitert til deltakelse i utredningsarbeidet.

Det som kjennetegner de lokale prosessene knyttet til flyttingen av PT er at de hovedsakelig var et utslag av kommunalt engasjement drevet frem av lokal politisk ledelse.

Fylkespolitikkerne og fylkesadministrasjonen var i liten grad involvert. Dette var først og fremst drevet frem av svært aktive og engasjerte politiske ledere i kommunene. Dette illustrerer det distriktspolitiske engasjementet i tilsynsutflyttingen, og påtrykket fra distriktene om å få tilsyn, arbeidsplasser og kompetanse til regionene. Dermed ble antallet aktører i prosessen omfattende, skiftende og ustabil, og den hierarkiske styringen vanskeligere utover i prosessen.

”Selve avgjørelsen var sterkt statsrådsstyrt. Norman holdt korta tett til brystet i forhold til lokalisering. Vi fikk aldri vite hvorfor han lanserte Agderbyen og ikke eksakt bylokalisering. Lillesand var jo aktuell, men likevel var det en stor overraskelse for oss over den lokaliseringen, vi trodde aldri de var aktuelle. Jeg mener dette var resultat av et politisk kompromiss for å sveise Agderbyen mer sammen, og slik hente inn både Grimstad og Kristiansand” (intervju).

Tidlig i beslutningsprosessen, før den geografiske plasseringen av tilsynene var avgjort i regjeringen, ble det også spekulert i om Sjøfartstilsynet skulle lokaliseres til Agder. Arendal kommune deltok i en tidlig fase av denne diskusjonen. Men den daværende ordføreren fikk tidlig signaler fra AAD om at Sjøfartstilsynet ikke var aktuell å flytte til en av Sørlandskommunene. Delegasjonen fra Arendal bestemte seg derfor for å trekke seg ut av lokaliseringskampen og gi sin støtte til Grimstad som lokalitet (intervju). Det var først da

statsråd VN lanserte at PT skulle flyttes til ”Agderbyen” at lokaliseringkampen mellom kommunene på Agder for alvor ble mobilisert. PT var det eneste tilsynet som ikke fikk eksakt lokalisering i Tilsynsmeldingen. Dette bidro trolig til at kampen om akkurat dette tilsynet tilspisset seg mellom kommunene (intervju). Også daværende politisk ledelse i Samferdselsdepartementet bekrefter det særegne ved lokaliseringkampen på Agder:

”Da ’Agderbybegrepet’ ble lansert som lokaliseringalternativ for PT ble jeg betenkt. Jeg så for meg hvordan dette kom til å åpne opp for et spesielt spill lokalt. Og vi merket jo et betydelig større trøkk i Agder - både denne kampen som utsilte seg lokalt og et generelt større engasjement fra regionen - enn det som var tilfelle for de andre. For de andre tilsynene var det mer åpenbare naturlige lokaliseringssteder – det ga seg selv, i motsetning til det som var tilfelle for Agder” (intervju)

Senere i prosessen kaster også Lillesand kommune seg inn i kampen om å få PT.

Arkivmaterialet over pressedeckningen av denne saken viser at Lillesand får relativt begrenset offentlig oppmerksomhet. Dette var både et uttrykk for en strategi fra kommunens side om å unngå medieoppmerksomhet, men trolig også en illustrasjon på at kommunens engasjement ikke ble vurdert som seriøst i avisredaksjonene.

”Det ble en klassisk lokaliseringskonflikt mellom kommunene her. Temperaturen var høy, men jeg opplevde at den var sivilisert. Grimstad og Kristiansand anerkjente hverandre som motstandere. Men Lillesand ble aldri tatt helt seriøst, og vi kunne kjøre vårt løp i det stille” (intervju)

Samferdselsdepartementets formelle avgjørelse om lokalisering av PT til Lillesand kom som en overraskelse for de fleste involverte lokale aktører. For Lillesand var ”beliggenhet” hovedargumentet de vektla overfor departementets politiske ledelse. Politisk ledelse i Samferdselsdepartementet bekrefter i noen grad betydningen av lokal lobbyvirksomhet for det endelige lokaliseringsvalget for PT. Etersom det ikke ble lagt noen føringer fra politisk ledelse i AAD om eksakt lokaliseringssted på Agder, ble dette en åpen prosess som ga kommunene påvirkningsmuligheter (intervju):

”For PT var det ingen åpenbare fagmiljøer å koble tilsynet opp til i Agderregionen. Derfor var det hovedsakelig to momenter vi var opptatt av i avgjørelsen om eksakt lokalisering for PT; velferd og trivsel for de ansatte og kanskje det viktigste; tomtemuligheter. Lillesand kommune kom raskt på banen med beliggenhet og tomtealternativer” (intervju).

I tillegg benyttet Lillesand en lobbyist i sin kommunale delegasjon som hadde utviklet begrepet ”Agderbyen”. Denne lobbyisten presenterte og solgte inn logikken bak dette konseptet på vegne av Lillesand overfor politisk ledelse i Samferdselsdepartementet (intervju).

”Jeg tror Victor Norman hadde litt moro av å se egdene forholde seg til dette funksjonelle begrepet som de hadde holdt på en armlengdes avstand. Når man driver med planer forholder man seg til administrative størrelser. Når Norman lanserte Agderbyen som lokaliseringssted så lagde han surr i ”hyppen” fordi de måtte forholde seg til en funksjonell størrelse som ikke hadde noen institusjon. Og han spilte dem jo ut på en arena hvor de ikke likte å være” (intervju)

Tidlig på 1990-tallet leverte også VN premisser og vurderinger til kommunene på Agder. Daværende rådmann i Kristiansand kommune benyttet VN til å skrive en del betenkninger og utredningsarbeid (intervju). I 1994 arbeidet bl.a. ”premissleverandøren” for Agderbybegrepet og VN sammen om det såkalte ”Felles mål for Agder”. Dette var et dokument som tok sikte på å utarbeide visjoner for en sterkere regionaliseringstenkning på Agder, og hvor mål om lokalisering av statlige arbeidsplasser til regionen var et sentralt mål (intervju). VNs regionale bakgrunn lå derfor som et bakteppe når Agderbykonseptet ble valgt i Tilsynsmeldingen.

I beslutningsprosessen om utflyttingen av statlige tilsyn ser vi også et nettverk av lokale og sentrale aktører som hadde en felles forståelse av Agderregionens utfordringer (Sahlin-Andersson 2002, Van Warden 1992). Dette nettverket går illustrerende nok på folkemunne under navnet ”Senatet”. VN hadde særlig godt kjennskap til Agderregionen og det var neppe tilfeldig at begrepet ”Agderbyen” fant veien inn i nettopp Tilsynsmeldingen.

I lobbyprosessene rettet de involverte kommunene oppmerksomheten særlig mot partigrupper og regionale representanter på Stortinget. I flere regioner og kommuner foregikk denne lobbyprosessen på en betydelig tidligere fase enn for kommunene på Agder. Dette har sammenheng med at eksakt lokalisering ble foreslått av regjeringen for alle berørte tilsyn, unntatt PT (Stortingsmelding nr.17 (2002-03)).

Et sentralt aspekt ved de lokale prosessene på Agder er at mobiliseringen av den kommunale og regionale lobbyvirksomheten inn mot regjering, departement og Storting, kommer som en effekt av hvorledes prosessen var organisert rundt fagstatsråden og sekretariatsgruppen i AAD. Berørte kommuner ble invitert inn i både utrednings- og vedtaksfasen ettersom disse

ble sett på som potensielle tilhengere av regjeringens forslag. Den politiske ledelsen i AAD var overbevist om at dette ville skape et forventningspress lokalt som ville øke utover i prosessen og virke som et eksternt press mot regjering og Stortinget. Dermed fremstår også den lokale prosessen som del av en større organisatorisk strategi som var politisk styrt fra den politiske ledelsen i AAD.

Konklusjon

Studien illustrerer hvordan den politiske ledelsen balanserte beslutningsrasjonalitet og handlingsrasjonalitet gjennom bevisst organisering av en beslutningsprosess. I politiske beslutningsprosesser hvor potensialet for konflikt og maktkamp er stort - og spesielt i en situasjon hvor den parlamentariske situasjonen bidrar til større usikkerhet rundt beslutningsutfallet - blir dilemmaet mellom hensynet til beslutningsrasjonalitet og handlingsrasjonalitet aksentuert. For regjeringen handlet relokaliseringssaken først og fremst om å organisere beslutningsprosessen på en slik måte at sannsynligheten for gjennomslag i Stortinget ble maksimert. Valget falt på en stramt organisert prosess kjennetegnet av selektiv inkludering og eksklusjon av aktører, og en stram sekvensering av beslutningsprosessen. Erfaringer fra tidligere mislykkede forsøk på tilsynsutflyttinger på 1970- og 80-tallet bidro til en stram organisering av beslutningsprosessen i regjeringen og særlig innad i AAD. Potensielle motstandere ble systematisk organisert ut av prosessen. Usikkerheten for den politiske ledelsen ble redusert som følge av få konkurrerende aktører og argumenter. Motstand og motstridende forventninger ble systematisk ekskludert fra beslutningsprosessen lengst mulig.

Det som også fremkommer er delvis overlappende beslutningsprosesser sentralt og lokalt. Berørte kommuner ble formelt invitert inn av regjeringen under utredningsfasen. Effekten av

denne deltakelsen synes imidlertid begrenset. Også etter at vedtaket om utflytting av statlige tilsyn var fattet sentralt ble det foretatt lokal mobilisering. I siste fase av denne politiske beslutningsprosessen ble innslaget av hierarkisk styring supplert av lokale lobbytiltak og nettverk. Nettopp fordi avgjørelsen om eksakt lokalisering av PT i Agderregionen var åpen, til forskjell fra lokaliseringsvedtakene for de andre tilsynene, ble det åpnet opp for lokale lobbytiltak og nettverksarbeid. En følge av dette var at aktørmønsteret ble mer uoversiktlig og skiftende, og at innslaget av forhandling og kompromiss ble noe større. De lokale prosessene ble karakterisert av klassisk geografisk lokaliseringsskamp mellom berørte kommuner, der konfliktlinjene ofte gjenspeilte historiske regionale konfliktlinjer.

Studien illustrerer effekten av formell organisering av politiske beslutningsprosesser. Flere studier har vist at regjeringens handlingsrom er generelt redusert vis-à-vis forvaltningsapparatet og internasjonale organisasjoner – kanskje særlig EU-kommisjonen (Trondal 2009). I forvaltningspolitikken er regjeringens handlingsrom ofte betinget av internasjonale motebølger (Jacobsen og Roness 2008). Eksempelet om utflytting av statlige tilsyn viser at politisk kontroll kan sikres i konkrete beslutningsprosesser gjennom formell design av slike prosesser. Dette eksempelet kan også betraktes som *kritisk case* fordi tidligere forsøk på utflytting av statlige tilsyn i hovedsak har strandet, og fordi flytting av institusjoner ofte mobiliserer særlig mye oppmerksomhet og motstand fra berørte parter. Denne organisatoriske forklaringen er ikke uttømmende, men synes å være avgjørende for utfallet av utflyttingen av statlige tilsyn i 2003.

Referanser

- Brunsson, Nils (1985): *The Irrational Organization: Irrationality as a Basis for Organizational Action and Change*. Chichester: Wiley.
- Christensen, Tom og Morten Egeberg (1997) *Forvaltningskunnskap*. Oslo: TANO Aschehoug.
- Christensen, Tom og Per Lægreid (red.) (2002a) *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*. Burlington: Ashgate.
- Christensen, Tom og Per Lægreid (2002b) *Reformer og lederskap. Omstilling i den utøvende makt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom m.fl. (2002) *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget
- Egeberg, Morten (1984) *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo: Aschehoug/Tanum-Norli.
- Egeberg, Morten (2003) 'How Bureaucratic Structure Matters: An Organizational Perspective', i B. Guy Peters og Jon Pierre (red.) *Handbook of Public Administration*. London: SAGE.
- Egeberg, Morten og Jarle Trondal (2009) 'Agencification and Location: Does agency site matter?', unpublished paper.
- Engelstad, Fredrik og Øyvind Østerud (red.) (2004) *Power and Democracy. Critical Interventions*. Aldershot: Ashgate.
- Friedman, Barry L. (2008) 'Policy Analysis as Organizational Analysis', i Michael Moran, Martin Rein og Robert E. Goodin (red.) *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.

Furumo, Arne B. (2006) *Flytting av statlige tilsyn. En analyse av Stortingets behandling av St.meld. nr. 17 (2002-2003) om statlige tilsyn*. Masteroppgave, institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Gulick, Luther (1937) 'Notes on The Theory of Organizations. With Special References to Government in the United States', i Luther Gulick og L.F. Urwick (red.) *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration, Columbia University.

Hammond, Thomas H. (1986) 'Agenda Control, Organizational Structure, and Bureaucratic Politics', *American Journal of Political Science*, Vol. 30, No. 1: 379-420.

Hogwood, Brian W. (1987) *From Crises to Complacent? Shaping Public Policy in Britain*. Oxford: Oxford University Press.

Hommen, Kim O. (2003): *Tilsynspolitik i Norge: Utflytting og autonomi*, Notat 17 – 2003, Stein Rokkan Senter for flerfaglige samfunnsstudier, Bergen: Universitetsforskning.

Jacobsen, Dag R. og Paul G. Roness (2008) 'Corporatism, Administrative Policy and State Employees' Unions', i Ulf Sverdrup og Jarle Trondal (red.) *The Organizational Dimension of Politics*. Bergen: Fagbokforlaget.

Knutsen, G. (2009) *Relokalisering av Sjøfartsdirektoratet. Fysisk struktur som forvaltningspolitisk virkemiddel? En studie av iverksetting og organisatoriske korttidseffekter 2002-2009*. Masteroppgave, Universitetet i Bergen.

Lien, Steinar og Jan K. Fremstad (1989) 'Organisering av organisasjonsendring', i Morten Egeberg (red.) *Institusjonsutforming og forvaltningsutvikling, Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo: Tano.

Lægreid, Per og Johan P. Olsen (1978) *Byråkrati og beslutninger*. Bergen: Universitetsforlaget.

Lægreid, Per, Paul G. Roness og Kristin Rubicksen (2008) 'Moderne organisasjonsoppskrifter i norske direktorat. Frå ledelse til styring?', paper presentert på XV NOPSA, Tromsø 6.-9. august 2008.

March, James G. og Johan P. Olsen (1989) *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.

Mazey, Sonia og Jeremy Richardson (2001) 'Interest groups and EU policy-making: organisational logic and venue shopping', i Jeremy Richardson (red.) *European Union. Power and Policy-Making*. Second Edition. London: Routledge.

Melbye, Heidi (2007) *Utflytting av statlige tilsyn. En studie av en politisk beslutningsprosess*. Hovedoppgave, institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Meyer, Christine B. and Inger G. Stensaker (2009): Making Radical Change Happen Through Selective Inclusion and Exclusion of Stakeholders, *British Journal of Management*, Vol. 20, No. 2: 219-237.

Norman, Victor D. (2004) *Blue Notes. Politikens paradokser*. Bergen: Vigmostad Bjørke.

Olsen, Johan P. (1983) *Organized Democracy. Political Institutions in a Welfare State – The Case of Norway*. Bergen: Universitetsforlaget.

Olsen, Johan P. (1988) 'Representativitet og politisk organisering', i J.P. Olsen: *Statsstyre og Institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget

Sahlin-Andersson, Kerstin (2002) 'National, Internatioanl and Transnational Construction of New Public Management', i Tom Christensen og Per Lægreid (red.) *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate.

Sætren, Harald (1983) *Iverksetting av offentlig politikk*. Bergen: Universitetsforlaget.

Simon, Herbert (1957) *Administrative Behavior*. Second Edition. New York: The Free Press.

St.meld. nr. 17 (2002-03) *Om statlige tilsyn*. Det kongelige arbeids- og administrasjonsdepartement.

Thelen, Kathleen og Svein Steinmo (1992) 'Historical Institutionalism in Comparative Politics', i Sven Steinmo, Kathleen Thelen og Frank Longstreth (red.) *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

Trondal, Jarle (2009) 'Administrative Fusion: Less Than a European "Mega-administration"', *Journal of European Integration*, Vol. 31, No. 2: 237-260.

Van Warden, Frans (1992) 'Dimensions and types of policy networks', *European Journal of Political Research*, Vol. 21: 29-52.

Weber, Max (1964) *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: The Free Press.

Noter

¹ Dette prosjektet er finansiert av Post- og teletilsynet (PT). Vi vil takke for konstruktive kommentarer fra to anonyme konsulenter og for konstruktivt samarbeid med ledergruppen i PT.