

# Norsk Europaforvaltning

*Et organisasjonsteoretisk perspektiv på departementenes EU-arbeid*

Jarle Trondal

Professor

Universitetet i Agder, Institutt for Statsvitenskap og ledelsesfag, og  
Universitetet i Oslo, ARENA Senter for Europaforskning

Født 1971, PhD i Statsvitenskap (UiO)

Epost: [Jarle.trondal@uia.no](mailto:Jarle.trondal@uia.no)

Nadja Kühn

PhD stipendiat

Universitetet i Agder, Institutt for Statsvitenskap og ledelse

Født 1984, Master i Offentlig politikk og ledelse (UiA)

Epost: [nadja.s.kuhn@uia.no](mailto:nadja.s.kuhn@uia.no)

## SAMMENDRAG

Formålet med denne studien er å belyse departementsansattes rolle i europeisk flernivåforvaltning i tidsperioden 1996 til 2016. Studien argumenterer for at organisatoriske variabler på nasjonalt nivå er avgjørende for hvordan premisser fra EU-institusjonene blir fanget opp og innlemmet i norsk sentralforvaltning, og i siste instans i offentlig politikk. Artikkelen gir to viktige bidrag. For det første presenteres unike data fra norske departementsansattes rolle i europeisk flernivåstyring over en tidsperiode på 20 år (N=3562). For det andre bidrar studien med et organisasjonsteoretisk perspektiv for å forklare faktisk atferd blant «eurokrater» i norske departementer. Artikkelen belyser generelle organisasjonsteoretiske sammenhenger som kan anvendes utover denne studien. Artikkelen viser at departementsansatte er tett koplet til EUs flernivåforvaltning. Videre bekrefter studien betydningen av organisasjonsvariabler innen offentlig styring, også med hensyn til beslutningsprosesser i sentralforvaltningen som strekker seg over flere administrative nivå.

## Nøkkelord

administrativ integrasjon, organisasjonsfaktorer, flernivåforvaltning, kompatibilitet, spesialisering, primær

## ABSTRACT

The aim of this article is to examine the role of ministerial officials in an integrated European multilevel administration. The study argues that organizational variables at the national level constitute a decisive filtering factor as regards how decision premises emanating from EU-level institutions are received and implemented by domestic government institutions and officials. The study has two main contributions. Empirically it provides a comprehensive study of the role of Norwegian ministerial officials in the European multilevel administration over a time period of 20 years (N=3562). Secondly, it applies an organization theory approach to explain variation in actual decision-making behaviour. The article discusses factors of general relevance to political science applicable beyond the case at hand. The study shows that ministerial officials are interwoven in the European Union multilevel administration. Moreover, it confirms the pivotal role of organizational factors in public governance processes.

## Keywords

administrative integration, organizational factors, multilevel administration, compatibility, specialization, primary

## INTRODUKSJON

En rekke studier har dokumentert fremveksten av en integrert europeisk administrativ orden bestående av nasjonale og overnasjonale organer, samt administrative nettverk som bidrar til å trekke disse nærmere sammen (se Bauer og Trondal 2015; Egeberg 2006; Egeberg og Trondal 2017; Hofmann og Turk 2006; Mastenbroek og Martinsen 2017). Tett kopling av offentlige forvaltning over styringsnivå har dels vært drevet frem av behov for å harmonisere nasjonal offentlig politikk mot en felles europeisk standard. Samtidig utfordrer slik harmonisering det tradisjonelle bildet av administrativ og politisk suverenitet preget av nasjonal politisk-administrativ kontroll over statsadministrasjonen og politikkutviklingen. Et sentralt spørsmål blir hvordan nasjonal sentralforvaltning opptrer i en styringssituasjon der den inngår i en tettere integrert europeisk administrativ orden. Denne studien gir et slikt bidrag basert på en studie av norske departementstjenestemenns EU-arbeid gjennom to 10-år. Datasettet består av sentralforvaltningsundersøkelsene i 1996, 2006 og 2016 (se nedenfor) med en N på 3562.

Byråkratiets rolle i politikkutviklingen og godt styresett er faglig omstridt, men likevel godt dokumentert (Olsen 2010; Dahlstrøm og Lapuente 2017). Mens det politiske nivået i staten er preget av hyppige utskiftninger og ulike ideologiske strømninger, karakteriseres det administrative nivået av organisatorisk stabilitet, atferdsmessig kontinuitet og faglige tilhørigheter (Christensen m.fl. 2018). Dette skaper spenninger i tjenestemannsrollen og kan føre til usikkerhet knyttet til hvilke premisser som ligger bak administrasjonens virksomhet. Det er ikke nytt at norske tjenestemenn deltar i internasjonale organisasjoner og nettverk, men som følge av tettere og mer omfattende europeisk integrasjon har også norsk sentralforvaltning fått stadig tettere og forpliktende internasjonal, herunder europeisk, deltakelse. Dette til tross for at Norge står utenfor formelt EU-medlemskap. De administrative medlemskapene har blitt mange og tette. Som denne studien viser er departementenes

tjenestemenn i omfattende grad involvert i kontakt – og deltakelsesnettverk på EU-nivå. Dette medfører at faktisk beslutningsatferd i økende grad betinges av premisser fra overnasjonale instanser (Egeberg og Trondal 2018; Danielsen 2008). Likevel viser denne studien at organisasjonsfaktorer innad i sentralforvaltningen (her: primærstrukturen) i hovedsak forklarer tjenestemenns faktiske atferd (se Egeberg og Stigen 2018; Trondal m.fl. 2017).

Studier av sentraladministrativ integrasjon i Europa har i stor grad vært empirisk orientert mot nasjonale direktorater ettersom disse er mest utsatt for kooptering fra overnasjonalt nivå (Egeberg 2006). Studier viser hvordan organisatorisk fristilling i nasjonal sentralforvaltning fører til at direktoratene blir løst koblet til politisk ledelse og dermed også mer tilbøyelige til å koble seg tettere mot andre organisatoriske kontekster – slik som EU-byråer (Egeberg og Trondal 2009). Nasjonale direktorater har på denne måten blitt deltakere i en felles europeisk administrasjon – og således blitt underlagt to administrative ordener, henholdsvis en overnasjonal (EU) og en nasjonal. Norske direktorat fungerer på denne måten som «direkte iverksettelsesmyndighet» ved at EU-kommisjonen henvender seg direkte til direktorat når EU-lovgivning skal praktiseres, uten å gå «tjenestevei» via overordnet departement. Denne studien viser at norsk Europaforvaltning i stor grad også omfatter departementsansatte. Denne formen for administrativ integrasjon reiser spørsmål omkring vilkårene for nasjonal politisk styring av embetsverket, herunder betingelsene for etatsstyring og nasjonal forvaltningspolitikk.

Denne artikkelen har som formål å belyse departementsansatte rolle i europeisk flernivåforvaltning. Artikkelen føyer seg dermed inn i rekken av forskningslitteratur som studerer implikasjonene av transnasjonale administrative nettverk som strekker seg over flere styringsnivå (Egeberg og Trondal 2017; Mastenbroek og Martinsen 2017). Det teoretiske argumentet som anvendes i studien er at organisasjonsvariabler virker atferdsregulerende og -justerende på tjenestemenn. I motsetning til den «klassiske» nasjonalt «lukkede» sentralforvaltningen, er departementsansatte også deltakere i et sett av internasjonale og transnasjonale organisasjoner. Følgelig antar vi at tjenestemenn utsettes for ikke-nasjonale premisser for faktisk atferd. Datagrunnlaget som anvendes i artikkelen bygger på til sammen tre spørreundersøkelser gjennomført blant departementsansatte i 1996, 2006 og 2016 (N=3562)<sup>1</sup>. Oppsummert har artikkelen to sentrale bidrag til forskningslitteraturen. For det første belyser artikkelen departementenes rolle i norsk Europaforvaltning og implikasjonene av flernivåforvaltning for departementsansatte. Organisasjonsmessig nærhet til politisk ledelse gir grunn til å anta at departementsansatte er mer skjermet fra å adoptere overnasjonale impulser og styringssignaler enn direktoratsansatte. Denne studien viser at dette faktisk ikke er tilfellet og viser således omfanget av administrativ integrasjon. For det andre illustrerer studien hvordan organisasjonsvariabler på nasjonalt styringsnivå bidrar til å forklare variasjon i tjenestemenns EU-relaterte arbeid i departementene. Studien gir grunnlag for å trekke tre hovedkonklusjoner med hensyn til betydningen av organisasjonsfaktorer:

1. Studien inkluderer kun tjenestemenn som angir å være berørt av EU/EØS/Schengen, hhv. tjenestemenn med verdi 1-4 på følgende skala: (1) i meget stor grad (2) i nokså stor grad (3) i noen grad/endel (4) i nokså liten grad (5) ikke berørt.

1. Organisatorisk kompatibilitet øker sannsynlighet for administrativ integrasjon og koordinering på tvers av styringsnivåer.
2. Både intra- og inter-organisatorisk vertikal spesialisering (stillingsnivå og departement/direktorat) fører til løs kopling mellom tjenestemann og politisk ledelse. Dette innebærer en relativ de-kopling fra primær-strukturer og en økt sannsynlighet for re-kopling til andre organisatoriske konfigurasjoner (her: EU-nivået).
3. Studien bekrefter endelig betydningen av primære strukturer som premissleverandør for faktisk atferd.

Artikkelen presenteres på følgende vis. I neste avsnitt skisseres det teoretiske rammeverket og antakelsene som legges til grunn for den empiriske studien. Dernest følger et avsnitt om data og metode. Avsnitt tre presenterer Norges tilknytningsform generelt og norsk Europaforvaltning spesielt og presenterer til slutt funn fra sentralforvaltningsundersøkelsene. I siste avsnitt oppsummeres studien i sin helhet.

## ET ORGANISASJONSTEORETISK PERSPEKTIV

Studier av offentlig forvaltning har i begrenset grad befattet seg med hvordan offentlig organisering på et nivå kan påvirke og «blokkere» handlingsrommet for politikktutforming på et annet (Egeberg og Trondal 2016; Trondal og Bauer 2017). Nyere studier argumenterer for at i en tett integrert administrativ orden vil beslutningsprosesser på et nivå kunne ha betydelige konsekvenser for tilsvarende prosesser på et annet nivå. Det teoretiske rammeverket i denne artikkelen tar utgangspunkt i at organisasjonsvariabler kan forklare hvordan EU (overnasjonalt nivå) påvirker faktisk atferd i nasjonal sentralforvaltning (nasjonalt nivå) (Egeberg m.fl. 2016; March og Olsen 1989). Et organisasjonsteoretisk perspektiv legger til grunn at trekk ved organisasjonen vil påvirke individers atferdsmønstre ved å lede oppmerksomheten mot enkelte problemer, alternativer og løsninger, og ikke andre (Simon 1957). Organisasjonsvariabler inkluderer struktur, demografi, fysisk utforming og geografisk lokasjon (Egeberg 2012). Fokus i denne artikkelen er konsekvensene av strukturell utforming – henholdsvis horisontal og vertikal spesialisering, samt organisatorisk tilhørighet – henholdsvis primær og sekundær (se nedenfor). Det er to hovedgrunner til dette valget. For det første viser en rekke studier forklaringskraften av organisasjonsstruktur på faktisk atferd (Simon 1957; Augier og March 2001; Lægroid og Christensen 2006; Trondal 2006; Egeberg m.fl. 2016). For det andre er organisasjonsstruktur enklere å designe/manipulere enn de fleste andre faktorer som påvirker offentlige styringsprosesser, og kan dermed utgjøre et viktig designverktøy og styringsmiddel (Egeberg og Trondal 2018). Organisasjonsstruktur er en normativ struktur som definerer roller, ansvar og beslutningsmyndighet. Den utgjør en forutsigbar og avgrenset ramme for faktisk atferd som legger føringer på utvalget av relevante aktører samt definisjoner av problemer og løsninger. Et organisasjonsperspektiv antar at tjenestemenn er begrenset rasjonelle. Dette innebærer at kognitive begrensninger knyttet til informasjonsinnhenting, -bearbeidelse samt -anvendelse og innebærer i praksis at tjenestemenn søker et tilfredsstillende fremfor et optimalt alternativ. Et sentralt poeng er at organisasjonsstrukturen forenkler tjenestemenns kognitive virkelighet ved å systematisk rette oppmerksomheten mot et gitt sett mulige alternativer (Simon 1957). Med andre ord påvirker strukturen arbeidet som blir utført gjennom

at det sannsynliggjør at man foretrekker noen løsninger over andre (March og Olsen 1976; Egeberg og Trondal 2016). I dette ligger også at organisasjonsstruktur har en indirekte innflytelse på samfunnet gjennom påvirkning av politikktutforming og styringsprosesser. I denne artikkelen argumenteres det for at organisatoriske trekk ved sentralforvaltningen kan forklare hvordan EU påvirker faktisk atferd i departementene, og i siste instans nasjonal offentlig politikk. I det følgende diskuterer vi to strukturelle variabler: horisontal og vertikal spesialisering, samt primær og sekundær organisatorisk tilhørighet.

Horisontal spesialisering viser til hvordan oppgaver er fordelt mellom eller innenfor organisasjoner. Ifølge Gulick (1937) kan oppgaver fordeles etter fire ulike prinsipper: formål, prosess, klientell og geografi. Valg av organisatorisk inndeling – eller spesialiseringsprinsipp – vil avgjøre hvilke samarbeidsmønstre og konfliktlinjer som preger organisasjonen. Følgelig er valg av organisatorisk spesialisering i siste instans et politisk valg. Geografisk inndeling vil eksempelvis underbygge territoriell variasjon, mens inndeling etter formål vil mobilisere samarbeid innenfor sektoren og samtidig forsterke konfliktlinjer mellom sektorer. I likhet med øvrige OECD-land kjennetegnes den norske sentralforvaltningen av omfattende horisontalt formåls- og prosessspesialisering bestående av fagdepartementer med underliggende direktorater. Utenriksdepartementet (UD) skiller seg ut som eneste departement bygget på prinsippet om geografi i den forstand at departementet har i oppgave å aggregere såkalte nasjonale interesser og posisjoner. En umiddelbar konsekvens av formåls- og prosessspesialisering er høyere grad av samordning innenfor ulike sektorer og lavere grad av tverr-sektoriell samordning. På samme måte som nasjonalstater, er EUs administrative apparat også bygget på sektorlogikk med fagspesialiserte departementer (DGer) og underliggende sektorspesialiserte EU-byråer. Denne strukturen speiler langt på vei norsk sentralforvaltning. Kompatibel organisasjonsstruktur mellom det nasjonale og det overnasjonale styringsnivået øker sannsynligheten for administrativ integrasjon og samordning på tvers av styringsnivå. En fragmentert nasjonalstat (her: formålsspesialisert sentralforvaltning) er følgelig en organisatorisk betingelse for administrativ integrasjon over nivå. Dette innebærer også at effekten av organisasjonsprinsipper på et styringsnivå betinges av grad av organisatorisk kompatibilitet på tvers av styringsnivå (Cowles m.fl. 2000; Knill og Lemkuhl 1999; March og Olsen 1995). Den underliggende antagelsen her er at sammenfallende organisatoriske prinsipper underbygger og forsterker tjenestemenns etablerte måter å tenke og handle på, deres rolleforståelser, og dermed også premissene for faktisk atferd (Martens 2010).

Selv om transnasjonalt samarbeid har eksistert i lengre tid, har EUs posisjon som europeisk administrativt senter økt betydelig i omfang de siste tiårene (Majone 1996; Dehousse 1997; Levi-Faur 2011; Joosen og Brandsma 2017). Studier har vist forholdsvis høy grad av administrativ integrasjon også for norsk sentralforvaltning (Egeberg og Trondal 1999), samt økt integrasjon over tid (NOU 2012:2). Dette skyldes dels utvidelse av Norges avtaleverk med EU og dels økt administrativt kapasitet både på nasjonalt og overnasjonalt nivå. Som følge av organisatorisk kompatibilitet, kan vi forvente at norske tjenestemenn kopler seg til fagspesifikke organer på overnasjonalt nivå, det vil si fortrinnsvis Kommisjonens DGer og/eller EU-byråer. Denne antakelsen innebærer imidlertid også at, i motsetning til fagdepartementene, vil tjenestemenn i UD være tilbøyelige til å kople seg til EUs Råd (Unionsrådet). Dette skyldes organisatorisk kompatible strukturer mellom UD og Rådet (geografisk spesialisering).

I sum antar vi følgelig at organisatorisk kompatibilitet bidrar til at tjenestemenn fra fagdepartementer har høyere grad av interaksjon med EU-kommisjonen enn med øvrige EU-institusjoner (H1). Videre forventer vi at formålsspesialisering bidrar til at koordineringen av departementenes EU-arbeid er lavere inter-departementalt enn intra-departementalt (H2).

Vertikal spesialisering omfatter ansvarsfordeling mellom (inter) og innenfor (intra) ulike ansvars- og styringsnivå, og fordeler således retter og plikter mellom ulike organisatoriske nivåer. Den strukturelle fristillingen mellom departement og direktorat er en forutsetning for flernivåforvaltning da den relativt sett «isolerer» direktoratene fra sterk politisk styring fra politisk ledelse (Egeberg og Trondal 2009; Lægneid og Olsen 1978). Vertikal løskopling innad i sentralforvaltningen fører for det første til større rom for relativ rendyrking av fag-tekniske hensyn i direktoratene, og som en følge av dette til muligheter for rekopling til andre organisatoriske konfigurasjoner (Egeberg 2006). Organisatorisk fristilling av nasjonale direktorat medfører således at disse lettere kan innlemmes i en felles europeisk administrasjon. Inter-organisatorisk vertikal spesialisering på nasjonalt nivå fungerer således som katalysator for utviklingen av et felles europeisk administrativt system. I motsetning til direktoratene, er departementene direkte og primært underlagt politisk ledelse og styring. Dette øker samtidig sannsynligheten for faktisk atferd preget av politiske signaler og hensyn og samtidig mindre mulighetsrom for å knytte seg til eksterne aktører. Med andre ord kan vi forvente lavere grad av EU-tilknytning blant departementsansatte enn blant direktoratsansatte. Dette innebærer imidlertid ikke at departementsansatt antas å være fullt skjermet fra internasjonal innflytelse. Intra-organisatorisk vertikal spesialisering viser også til stillingshierarkiet innenfor departementene. Studier viser at politiske hensyn øker i takt med stigende stillingsnivå (Egeberg og Trondal 2009; Lægneid og Olsen 1978). Dette henger sammen med at tjenestemenn som innehar stillinger på høyere nivå, ofte har et bredere utsyn over organisasjonens virksomhet og må balansere flere hensyn enn tjenestemenn på lavere stillingsnivå. Tjenestemenn i høyere stillinger identifiserer seg også i større grad med organisasjonen som helhet, mens tjenestemenn på lavere nivå i større grad forholder seg til fagporteføljer. De har dermed mindre helhetlige orientering og utsyn over organisasjonen. En konsekvens av at tjenestemenn på lavere nivå er løsere koplet til egen ledelse, er at de kan være desto mer sensitive og tilgjengelige for premisser fra eksterne aktører, spesielt aktører som arbeider på tilsvarende portefølje eller fagfelt.

I sum forventer vi følgelig at stillingsnivå vil gjenspeiles ved at tjenestemenn på høyere stillingsnivå er mindre involvert i EU-relatert arbeid enn tjenestemenn på lavere stillingsnivå (H3).

Endelig kan vi skille mellom primære og sekundære organisatoriske tilknytninger og strukturer. Førstnevnte viser til den organisasjonen der tjenestemannen er faktisk ansatt, får sin lønn, skriver sin kontrakt og tilbringer det meste av sin tid, eksempelvis et nasjonalt departement. Sistnevnte handler om kollegiale strukturer hvor tjenestemennene opptrer som deltidsdeltakere, eksempelvis EU-komiteer. I en flernivåforvaltning utsettes tjenestemenn for ulike premisser som i ulik *grad* kan innvirke på faktisk atferd. Vi antar at primær tilhørighet og struktur har større atferdsjusterende effekt enn sekundær tilhørighet og struktur (March 1994). Likevel, vi antar også at faktisk beslutningsatferd er et resultat av summen av samtlige premissleverandører for atferd (Egeberg og Trondal 2015).

Dette kan følgelig medføre at tjenestemenn vil vektlegge signaler fra begge strukturene de inngår i, men likevel først og fremst ta hensyn til primærstrukturen (H4). Det forventes videre at tjenestemenn vil prioritere primære strukturer i en konfliktsituasjoner – det vil si i situasjoner hvor primær- og sekundærstrukturen krever ulik atferd (H5).

## DATA OG METODE

Artikkelen baserer seg på data fra tre omfattende spørreundersøkelser gjennomført i sentralforvaltningen i 1996, 2006 og 2016 (total N= 5693, hvorav denne artikkelen bygger på et selektert utvalg av disse – se nedenfor) (heretter: Sentralforvaltningsundersøkelsen). Norsk sentralforvaltning har vært gjenstand for en omfattende spørreskjemaundersøkelse blant ansatte hvert tiende år fra 1976 til 2016 (se Tabell 1). Undersøkelsene har dekket tjenestemenns bakgrunn, karrierer, kontaktflater innad og utad, prioriteringer, oppfatninger om maktforhold, reformer og internasjonalisering. Fra 1996 har undersøkelsen også omfattet spørsmål om forvaltningens EU-tilknytning og EU/EØS/Schengen-arbeid. I denne artikkelen inkluderes kun tjenestemenn som angir at de er berørt (i noen grad eller mer) av EU/EØS/Schengen-arbeid (N=3562). Undersøkelsen inkluderer kun tjenestemenn som har vært ansatt på saksbehandlernivå eller over, og med minst ett års tjenestetid. Den regjeringsoppnevnte Maktutredningen (1972-82) stod i spissen for den første undersøkelsen. Denne omfattet alle norske departementer, inkludert Statsministerens kontor. F.o.m. 1986 ble også direktoratene og direktoratslignende organer inkludert (se Tabell 1). På grunn av det store antallet ansatte ble kun hver tredje ansatt på saksbehandlernivå og over inkludert i utvalget av direktoratsansatte. Fra og med 2006 ble undersøkelsene gjennomført som nettbaserte spørreundersøkelser administrert av Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste, nå Norsk senter for forskningsdata (NSD). Alle dataene fra og med 1976 er oppbevart og gjort tilgjengelig hos NSD.

Tabell 1 viser at svarprosenten har vært synkende over tid, fra 72 prosent i 1976 til 60 prosent i 2016. Selv i 2016 er imidlertid andelen svar usedvanlig stor, ikke mist i internasjonal sammenheng. Faren for at Sentraladministrasjonsundersøkelsen ikke er representative er derfor langt mindre enn for tilsvarende undersøkelser i andre land. I 2016-undersøkelsen opplevde vi imidlertid at andelen ubesvarte spørsmål steg merkbart jo lenger ut en kommer i det forholdsvis omfattende spørreskjemaet. Ubesvarte spørsmål synes imidlertid ikke å være systematisk relatert til bestemte karakteristika ved respondenten, som f.eks. hans eller hennes stillingsnivå. Siden manglende svar således synes å være et «trettthetsfenomen», skulle dette ikke behøve å redusere undersøkelsens representativitet.

**Tabell 1**

Sentralforvaltningsundersøkelsen: Antall respondenter og svarprosent

	Departement		Direktorat	
	Antall svar	Svarprosent	Antall svar	Svarprosent
1976	784	72	-	-
1986	1185	72	1072	68
1996	1497	72	1024	64
2006	1874	67	1452	59
2016	2322	60	1963	60

Datagrunnlag som bygger på spørreundersøkelser, innehar noen generelle begrensninger. Eksempelvis gir de opplysninger om respondentenes oppfatninger og det er ikke gitt at disse gjenspeiler faktisk atferd. Respondenter kan under- eller overdrive egen eller andres rolle og dermed gi et uriktig bilde av faktiske forhold. Dette kan eksempelvis være forårsaket av uriktig fortolkning av erindringer som ligger tilbake i tid eller ønske om å betone visse aspekter over andre. I spørreskjema har man i stor grad forsøkt å stille spørsmål som indirekte fanger opp ulike aspekter ved ansattes hverdag ved å bruke såkalte «proxies». Sannsynligheten for robuste data øker også med høyt antall respondenter, ved høyt antall proxies, og at undersøkelsene er gjennomført over langt tidsrom. Ideelt sett kunne man foretatt longitudinelle studier hvor man følger de samme respondentene over tid. Dette ville gitt en mer solid grunnlag for å kunne si noe om kontinuitet og endring. Det betyr imidlertid ikke at data av den typen som presenteres i denne artikkelen ikke kan gi verdi-full innsikt når det gjelder endring og kontinuitet over tid.

## DEPARTEMENTENES EU-ARBEID OVER TID

Norsk sentralforvaltning omfatter departementene med underliggende direktorater. Den bygger på ministerstyre med ansvarlig(e) statsråd(er) som har det overordnende ansvaret for all virksomhet i eget departement og underliggende «indre» og ytre etater. Antall ansatte i sentralforvaltningen har økt fra rundt 13 000 i 1994 til ca. 21 000 i 2015. 4600 av disse er ansatt i departementene, mens øvrige 16 400 er ansatt i direktorat og tilsyn (DiFi 2015). Departementene fungerer i hovedsak som sekretariater for den politiske ledelsen med oppgaver knyttet til samordning og planlegging, men i stadig mindre grad enkeltsaker (Christensen m.fl. 2018). Direktoratene på sin side er faginstanser for departementene og i stor grad involvert i utarbeidelse, iverksetting og administrering av politikk. Departmentsansatte er direkte underlagt politisk ledelse, mens direktoratsansatte primært forholder seg til en fagdirektør som er ansatt på permanent basis. Denne avstanden til politisk ledelse (inter-organisatorisk vertikal spesialisering) gjør at direktoratsansatte i praksis har større spillerom til å ta faglige hensyn og knytte seg lettere til eksterne aktører. Departmentsansatte er i så måte mer «låst» til politiske signaler og mandater.

EØS-avtalens ikrafttredelse i 1994 markerte begynnelsen på et ny form for, og intensitet i, europeisk samarbeid for Norge. Med en nært forestående folkeavstemning om EU-medlemskap 28. november 1994, anså mange EØS-avtalen som en interimperiode på veien mot et fullt EU-medlemskap. Etter folkeavstemningen har EØS-avtalen imidlertid blitt bærebjelken i Norges relasjoner til EU. Videre har Norge og EU også inngått en rekke sektoravtaler på andre saksområder, og det totale avtaleverket omfatter over 70 ulike avtaler. EØS-avtalen skiller seg imidlertid ut ved at den har en dynamisk karakter. Dette innebærer at innholdet og omfanget endres i takt med lovgivningen i EU. Videre gir EØS-avtalen ikke adgang til de politiske beslutningsprosessene i EU (politisk representasjon), men den åpner for vidtgående administrativ deltakelse på ulike stadier i EUs lovgivningsprosess. Norske tjenestemenn har anledning til å delta i Kommisjonens ekspertgrupper, i komitologikomiteer (iverksettelseskomiteer), samt i styrer og prosjektgrupper under EU-byråer. Videre har norske myndigheter også mulighet til å sende nasjonale eksperter til Kommisjonen. Mens



det politiske Norge således står formelt på sidelinjen, er administrasjonen i stor grad involvert i beslutningsprosesser på overnasjonalt nivå – faktisk på lik linje med sentralforvaltningene i EU-medlemslandene.

Både den norske sentralforvaltningen og EUs administrative apparat er i hovedsak organisert etter prinsippene om formål og funksjon. Fra et organisasjonsteoretisk perspektiv har dette to primære konsekvenser. For det første øker den sannsynligheten for horisontalt (sektor-) samarbeid på tvers av styringsnivåer. For det andre er det også sannsynlig at dette vil ytterligere underbygge interdepartemental fragmentering på nasjonalt nivå. Når det gjelder harmonisering av lovverk og standarder, gir tilknytningsformen samme grad av integrasjon som for EUs medlemsstater (Egeberg og Trondal 1999; Eriksen og Fossum 2014). Ettersom Norge ikke har mandat til deltakelse i Ministerrådet, er det få drivkrefter i sentralforvaltningen for å utarbeide samlede nasjonale standpunkter på tvers av departementene. Nasjonale synspunkt blir dermed i all hovedsak representert gjennom forvaltningens sektordeltakelse på EU-nivå. Dette kan innebære at norsk sentralforvaltning blir mer «direkte» påvirket av EU-administrasjonen enn medlemsland, ettersom sektor-integrasjonen mellom Kommisjonen og fagetatene ikke bufres og dempes av det nasjonale politiske lederskap (Trondal 2002).

Vi vil i det følgende se på to dimensjoner ved sentralforvaltningens EU-tilknytning: tilknytningens form og omfang. Mens tilknytningsformen mellom Norge og EU har vært stabil de siste 20 årene (sektortilknytning), har innholdet (omfanget) gjennomgått en betydelig ekspansjon. Dette skyldes primært EUs utvikling fra økonomisk samarbeid til en bredere og dypere politisk union, noe som har medført nye avtaler med Norge, samt utvidelse av eksisterende avtaleverk (EØS). NOU 2012:2 (s.38) trekker frem fem faktorer som har økt tilknytningens omfang over tid: (i) Geografisk utvidelse av EU og dermed antall EØS-medlemmer, (ii) nye avtaler på nye områder, (iii) ny lovgivning innenfor rammene av eksisterende avtaleverk, (iv) utvikling av eksisterende avtaler gjennom tolkning og praksis, og (v) unilateral norsk tilpasning til EU utenfor avtaleverket. Norsk sentralforvaltning har med dette blitt trukket nærmere det overnasjonale nivået. Dette innebærer også at det er større sannsynlighet for at norske tjenestemenn er tettere involvert i EU-arbeid bredt definert. Tabell 2 viser hvor berørt departementsansatte er av EU-nivået. Til tross for økende omfang i avtaleverket, viser tabellen stor grad av stabilitet i generell berørthet av EU/EØS/Schengen.

**Tabell 2**

Andelen som angir å være berørt av EU/EØS/Schengen over tid

	1996	2006	2016
I meget stor grad	11	13	14
I nokså stor grad	12	12	12
Både og	23	18	23
I nokså liten grad	27	21	31
Ikke berørt	27	37	20
N	100 (1463)	100 (1704)	100 (1773)

Departementsansatte ble bedt om å angi kontakt og deltakelse med EU-institusjoner. Tabell 3 fremhever to hovedfunn, hvor vi skiller mellom tjenestemenn i fagdepartementene og Utenriksdepartementet. For det første viser dataene stabilitet over tid både med hensyn til kontakt og deltakelse med EU-institusjonene. Kontaktomfanget mellom fagdepartementene og Kommisjonen økte riktignok betraktelig fra 1996 til 2006, men har deretter stabilisert seg. Denne økningen kan henge sammen med at EU – og dermed også avtaleverket med Norge – ble utvidet i denne perioden i takt med utvidelse av unionens politiske og territoriale omfang. På samme tid økte EU også den administrative kapasiteten blant annet gjennom opprettelsen av en rekke nye fagspesifikke EU-byrå. Mens forholdet til EU i 1996 var forholdsvis nytt og begrenset, var det i 2006 og fremover både omfattende og institusjonalisert praksis i departementene. Som en følge av dette ser vi mer stabilitet i kontaktmønstre mellom fagdepartementene og Kommisjonen det siste tiåret. Det er også verdt å merke at kontakten mellom fagdepartementene og EU-byråene har gått ned mellom 2006 og 2016. En mulig forklaring på dette er at norske direktorater håndterer disse kontaktene (Egeberg og Trondal 2017). Studier viser at både Kommisjonen og EU-byråder henvender seg direkte til nasjonale direktorater i stedet for å gå via departementsnivået. Dette kan igjen tyde på en form for institusjonalisering av flernivåforvaltning med befestede roller og arbeidsdeling mellom departementer og direktorater. For det andre viser tabell 3 signifikante forskjeller mellom fagdepartementene og UD med hensyn til grad av kontakt og deltakelse med EU-instanser. Det er i hovedsak fagdepartementene som står for interaksjonen med EU-nivået. Disse observasjonene kan knyttes til prinsippene om organisatorisk kompatibilitet: Sammenfallende organisatoriske prinsipper kanaliserer fagdepartementene mot Kommisjonen, EU-byråder og ekspertgrupper (formålsspesialisering), mens UD relativt sett har større grad av interaksjon med Rådet (territoriell spesialisering).

### Tabell 3

Andelen som angir å ha vært i kontakt med\* eller deltatt i\*\* EU-institusjoner det siste året, årstall og departementstilknytning (fagdepartement (FD)/Utenriksdepartementet (UD))

	1996		2006		2016		Gjennomsnittlig N
	FD	UD	FD	UD	FD	UD	
Kontakt med Kommisjonen	68	32	83	17	83	17	100 (115)
Kontakt med Rådet	–	–	–	–	57	43	100 (21)
Kontakt med EU-parlamentet	–	–	–	–	22	78	100 (9)
Kontakt med EU-byråder	–	–	90	10	76	24	100 (39)
Deltakelse i ekspertkomiteer	82	18	95	5	89	11	100 (94)
Deltakelse i komitologikomiteer	86	14	100	0	100	0	100 (21)
Deltakelse i Rådet	–	–	–	–	60	40	100 (10)
Deltakelse i komiteer, styrer o.l. under EU-byråder	–	–	–	–	94	6	100 (18)

\*Kontakt-variabelen kombinerer verdi 1 og 2 på følgende verdiskala: (1) ca. hver uke, (2) ca. hver måned, (3) noen få ganger, (4) aldri.

\*\* Deltakelse-variabelen bruker verdi 1 på følgende verdiskala: (1) flere ganger, (2) en gang, (3) aldri.

Tabell 4 viser hvordan og i hvilken grad departementenes EU-arbeid er koordinert. Samlet sett viser tallene relativt lav grad av koordinering. Dette mønsteret ligger også stabilt over to tiår. Som forventet er koordinering jevnt over sterkere intra-departementalt enn inter-departementalt (H2). Videre viser tallene at andelen som møter i spesialutvalg reduseres over tid relativt til andelen som møter i koordineringsutvalg. Tallene antyder også at deltakelse i koordinerings- og spesialutvalg har hatt en jevn nedgang de siste 20 årene, spesielt i tidsperioden 2006 til 2016. Dette kan skyldes at EU-relatert arbeid har blitt både mer spesialisert og integrert i departementene og at behovet for koordinering gjennom formelle organer og møter følgelig har avtatt. En annen mulig årsak kan, som nevnt ovenfor, være at en større andel EU-relaterte oppgaver er overtatt av direktoratene. Imidlertid bør det noteres at deltakelse i koordineringskomiteer ikke nødvendigvis er ensbetydende med faktisk koordinering av politikktutvikling og standpunkter. Studier viser at slike kollegiale utvalg i større grad fungerer som informasjonsutvekslingsinstanser enn som faktiske samarbeidingsinstrumenter mellom departementene (Trondal 2001).

**Tabell 4**

Andelen som angir å ha deltatt i følgende sammenhenger i forbindelse med EU/EØS/Schengen arbeidet\*

	1996	2006	2016
Møtt i koordineringsutvalg (eget departement)**	18	18	13
Møtt i ett eller flere spesialutvalg (interdepartementalt)***	17	15	9
Møtt i Koordineringsutvalget (interdepartementalt)****	5	7	5
Gjennomsnittlig N	100 (1038)	100 (1056)	100 (1402)

\* Variabelen bruker verdi 1 på følgende verdiskala: (1) flere ganger, (2) en gang, (3) aldri.

\*\* Hensikten med disse komiteene er å øke koordinering av EU-relatert arbeid innad i departementet.

\*\*\* Disse komiteene ledes av ansvarlig fagdepartement og har til hensikt å øke koordineringen på tvers av berørte departementer.

\*\*\*\* Disse komiteene ledes av UD og har til hensikt å koordinere EU-arbeid som ikke har kunnet løses i de to øvrige komiteene.

Vi har antatt at tjenestemenn på lavere stillingsnivå vil være tettere involvert i EU/EØS/Schengen-arbeidet enn tjenestemenn på høyere stillingsnivå (H3). Tabell 5 bekrefter dette. Tallene viser at det jevnt over er tjenestemenn på lavere stillingsnivåer som har kontakt og deltakelse med EU-institusjoner. Utviklingen viser også en liten økning i denne interaksjonen mellom tjenestemenn på lavere nivå og EU-institusjoner i perioden 2006 til 2016, og dermed en tilsvarende nedgang for tjenestemenn på høyere stillingsnivå. Dette kan igjen skyldes at EU-relatert arbeid har blitt mer rutinepreget og integrert i daglige arbeidsoppgaver i departementene. En annen mulig årsak kan være utvidelse av avtaleverket, noe som medfører økning i berørte fagområder og tjenestemenn.

**Tabell 5**

Prosentandel respondenter som angir å ha vært i kontakt med\* eller deltatt i\*\* følgende sammenhenger på EU-nivå, etter årstall og stillingsnivå (lavere nivå (L)\*\*\*/medium (M) og høyt nivå (H)\*\*\*\*)

	1996		2006		2016		Gjennomsnittlig N
	L	MH	L	MH	L	MH	
Kontakt med Kommisjonen	74	26	63	37	76	24	100 (115)
Kontakt med Rådet	–	–	–	–	90	10	100 (8)
Kontakt med Europaparlamentet	–	–	–	–	100	0	100 (20)
Kontakt med EU-byråer	–	–	73	27	83	17	100 (39)
Deltakelse i ekspertkomitéer	78	22	70	30	85	15	100 (94)
Deltakelse i komitologikomitéer	71	29	70	30	86	13	100 (21)
Deltakelse i Rådet	–	–	–	–	80	20	100 (10)
Deltakelse i styrer, komiteer o.l. under EU-byråer	–	–	–	–	72	28	100 (18)

\*Kontakt-variatoren kombinerer verdier 1 og 2 på følgende verdiskala: (1) ca. hver uke, (2) ca. hver måned, (3) noen få ganger, (4) aldri.

\*\* Deltakelse-variatoren bruker verdi 1 på følgende verdiskala: (1) flere ganger, (2) en gang, (3) aldri.

\*\*\* Lavere stillingsnivå omfatter følgende: 1996 – konsulent, førstekonsulent, byråsjef, underdirektør (eller tilsvarende), 2006 – førstekonsulent, byråsjef, rådgiver, underdirektør (eller tilsvarende) 2016 – rådgiver/seniorrådgiver, spesialrådgiver, fagdirektør (eller tilsvarende).

\*\*\*\* Høyere stillingsnivå omfatter følgende: 1996 – avdelingsdirektør, ekspedisjonssjef eller høyere, 2006 – avdelingsdirektør, ekspedisjonssjef eller høyere, 2016 – avdelingsjef, ekspedisjonssjef eller høyere.

Ser vi på koordineringsatferd styrkes de overnevnte funnene ytterligere (tabell 6). Tjenestemenn på lavere stillingsnivå scorer jevnt over høyere på samtlige samordningsvariabler over tid, både når det gjelder deltakelse i kollegiale koordineringsorganer samt endring av standpunkt som følge av samordning. Tallene underbygger dermed også antakelsen om at tjenestemenn på lavere stillingsnivå er mer involvert i EU/EØS/Schengen-relatert arbeid enn tjenestemenn i høyere stillinger. Dette innebærer at EU-praksiskompetanse i stor grad ligger hos tjenestemenn på lavere nivå og at disse dermed også relativt sett har mer omfattende innsikt når det gjelder EU-relatert arbeid. Det fremgår av tallene at tjenestemenn i lavere stillinger også oppgir økt deltakelse i koordineringskomiteer det siste tiåret. Spesielt ser vi en økning i deltakelse i Koordineringsutvalget fra rundt 55 prosent i 1996 og 2005 til nærmere 70 prosent i 2016. Videre ser vi også en økning på gjennomsnittlig 10 prosent i deltakelse i andre koordineringskomiteer. Det tegner seg et lignende bilde når vi ser på tall for endring av standpunkt. Det var i gjennomsnitt 16 prosent økning i tjenestemenn på lavere nivå som rapporterte om endringer eller modifiseringer etter samordning med andre enheter og aktører.

**Tabell 6**

Andelen som rapporter følgende koordineringsatferd\*, etter årstall og stillingsnivå (lavere nivå (L)\*\*/medium (M) og høyt nivå (H)\*\*\*)

					1996		2006
	L	MH	L	MH	L	MH	Gjennomsnittlig N
Deltatt i koordineringsutvalg (eget departement)	71	29	62	38	73	27	100 (181)
Deltatt i spesialutvalg (interdepartementalt)	83	17	75	25	84	16	100 (116)
Deltatt i Koordineringsutvalget (interdepartementalt)	56	44	55	45	69	31	100 (61)
Endret/modifisert departementets standpunkt i EU-relaterte saker etter konsultasjon eller samordning med Statsministerens kontor (SMK)	63	38	48	52	70	30	100 (35)
Endret/modifisert departementets standpunkt i EU-relaterte saker etter konsultasjon eller samordning med Utenriksdepartementet (UD)	63	37	54	46	73	27	100 (60)
Endret/modifisert departementets standpunkt i EU-relaterte saker etter konsultasjon eller samordning med andre departement	65	35	64	37	69	31	100 (82)
Endret/modifisert departementets standpunkt i EU-relaterte saker etter konsultasjon eller samordning med Stortinget	83	17	60	40	77	23	100 (20)
Endret/modifisert departementets standpunkt i EU-relaterte saker etter konsultasjon eller samordning med interessegrupper	76	24	58	42	77	23	100 (27)

\* Denne tabellen bruker verdi 1 på følgende verdiskala (gjelder både deltakelse og endring/modifisering av standpunkt): (1) flere ganger, (2) en gang, (3) aldri.

\*\* Lavere stillingsnivå inkluderer følgende: 1996 – konsulent, førstekonsulent, byråsjef, underdirektør (eller tilsvarende), 2006 – førstekonsulent, byråsjef, rådgiver, underdirektør (eller tilsvarende) 2016 – rådgiver/seniorrådgiver, spesialrådgiver, fagdirektør (eller tilsvarende).

\*\*\* Høyere stillingsnivå inkluderer følgende: 1996 – avdelingsdirektør, ekspedisjonssjef eller høyere, 2006 – avdelingsdirektør, ekspedisjonssjef eller høyere, 2016 – avdelingsjef, ekspedisjonssjef eller høyere.

Hensikten med korrelasjonsmatrisen (tabell 7) er å vise i hvilken grad ulike typer koordineringsatferd er gjensidig forsterkende eller utelukkende. Tabellen viser hvorvidt ulike typer koordineringsatferd vurderes som viktige av de samme respondentene. Vi benytter samme variablene for koordineringsatferd som i tabell 6: variabel 1 til 3 omhandler deltakelse i departementenes koordinasjonskomiteer (gruppe 1), mens variabel 4 til 8 omhandler endring av standpunkt i EU-saker (gruppe 2). Det fremgår av tabellen at det

er forholdsvis høy korrelasjon innad i variabelgruppene, men betydelig lavere korrelasjon mellom gruppene. Dette viser at det er høyere sannsynlighet for at det er de samme respondentene som enten deltar i koordineringskomiteer eller endrer standpunkt som følge av samordning med andre aktører. Lavere korrelasjon mellom de to gruppene kan tolkes i retning av at substansiell koordinering (endring) ikke nødvendigvis henger sammen med deltakelse i koordineringskomiteer. Dette kan igjen være et uttrykk for at koordineringskomiteene ikke er instrumentelle instanser for faktisk samordning av EU/EØS/Schengenarbeidet.

**Tabell 7**

Inter-korrelasjonsmatrise på koordineringsatferd (Pearson's r, 2016 data)

	1)	2)	3)	4)	5)	6)	7)	8)	Gj.snitt N
1) Deltatt i koordineringsutvalg (eget departement)		.49**	.45**	.16**	.32**	.26**	.17**	.16**	684
2) Deltatt i spesialutvalg (interdepartementalt)			.41**	.07	.22**	.25**	.10	.15**	568
3) Deltatt i Koordineringsutvalget (interdepartementalt)				.17**	.31**	.33**	.17**	.19**	396
4) Endret/modifisert departementets standpunkt i EU-relaterte saker etter konsultasjon eller samordning med Statsministerens kontor (SMK)					.71**	.62**	.62**	.36**	359
5) Endret/modifisert departementets standpunkt i EU-relaterte saker etter konsultasjon eller samordning med Utenriksdepartementet (UD)						.73**	.49**	.49**	362
6) Endret/modifisert departementets standpunkt i EU-relaterte saker etter konsultasjon eller samordning med andre departement							.53**	.60**	359
7) Endret/modifisert departementets standpunkt i EU-relaterte saker etter konsultasjon eller samordning med Stortinget								.69**	351
8) Endret/modifisert departementets standpunkt i EU-relaterte saker etter konsultasjon eller samordning med interessegrupper									

For bestemme maktrelasjoner mellom instanser, ble respondentene bedt om å oppgi betydningen av ulike aktører når sentrale beslutninger fattes på eget saksområde. Tabell 8 viser betydningen av primære og sekundære strukturer de siste to tiårene (H4). Ikke uventet vurderes primære strukturer som viktigere enn sekundære. Dette funnet er også stabilt over tid. Verdt å merke er likevel økningen i vurdering av viktigheten av andre departementer fra 64 prosent til 72 prosent fra 2006 til 2016. Kanskje mer interessant i denne sammenhengen er likevel økningen i viktighet av direktorater fra 53 prosent i 1996 til 69 prosent i 2016. Denne observasjonen kan knyttes til økningen i strukturell fristilling som kom som følge av New Public Management (NPM). NPM-inspirerte reformer førte til en autonomisering av direktorater, både med hensyn til antall og ansvarsområder; en utvikling som også er observert på EU-nivå med etablering av EU-byråer. Slik vertikal spesialisering skapte dermed en organisatorisk infrastruktur for utvikling av koplinger av nasjonal og overnasjonal administrasjon. Videre viser tabell 8 en liten nedgang i vurdert betydning av EU-byråer, noe som sammenfaller med observasjoner i tabell 3 som rapporterer nedgang i kontakten mellom fagdepartement og EU-byråer i samme periode. Dette kan tolkes som et uttrykk for direktoratenes fremtredende rolle i europeisk flernivåforvaltning. Som nevnt ser vi økte tendenser til at EUs administrasjon henvender seg direkte til nasjonale direktorater. Dette kan forklare nedgangen i kontakt samt vurdert betydning av EU-byråer blant departementsansatte. Samtidig betyr dette også at departementene har blitt mer avhengige av direktoratene i EU-arbeidet samlet sett.

**Tabell 8**

Andelen som anser følgende institusjoner som viktige\* når sentrale beslutninger fattes innenfor respondentens saksområde

		1996	2006	2016
Primære strukturer	Eget departement	95	96	98
	Underliggende direktorater	53	65	69
	Andre departement	64	64	72
	Stortinget	78	77	80
	Regjeringen	86	90	91
Sekundære strukturer	Kommisjonen	23	29	22
	Rådet	–	–	14
	EU Parlamentet	–	–	12
	EU-byråer	–	11	9
Gjennomsnittlig N		100 (1043)	100 (1007)	100 (1340)

\* Kombinerer verdi 1 og 2 på følgende verdiskala: (1) svært viktig, (2) nokså viktig, (3) både og, (4) nokså uviktig, (5) ikke viktig, (6) vet ikke/ikke relevant

Vi har antatt at faktisk atferd først og fremst formes av primære strukturer og tilhørigheter (H5). Sentralforvaltningsundersøkelsen måler relativ effekt av primære og sekundære strukturer ved å spørre respondentene hvordan de vil prioritere dersom det oppstår konflikt mellom politisk ledelses ønsker og EU-reglens krav. Tabell 9 viser at de fleste i en slik situasjon vil søke å ivareta både nasjonale og overnasjonale hensyn (84 prosent), noe som kan tolkes som et uttrykk for at departementsansatte er «to-hattet» på samme måte som

direktoratsansatte (Egeberg og Trondal 2009). Tabellen illustrerer omfanget i EU- administrasjonens nedslagsfelt i nasjonal sentralforvaltning, spesielt ettersom departementsansatte er nærmere koplet til politisk ledelse og dermed organisatorisk sett relativt skjermet fra innflytelse fra overnasjonale instanser. Studier viser at direktoratsansatte er mer tilbøyelige til å prioritere EU-reglens krav (Egeberg and Trondal 2009) og dermed tettere koplet til EUs administrasjon. Av departementsansatte oppgir ellers 11 prosent at de vil prioritere politisk ledelse, mens kun 5 prosent at EU-regelverket har forrang. Primær organisasjonstilknytning er i så måte sterkere enn sekundær.

### Tabell 9

Andelen som angir følgende prioriteringer dersom det ved inkorporering eller praktisering av EU-regler oppstår konflikt mellom politisk ledelses ønsker og EU-reglens krav\* (2016-data)

	Departement	Direktorat
Primært ivareta politisk ledelses ønsker	11	15
Søke å ivareta både politisk ledelses ønsker og EU-reglens krav	84	68
Primært ivareta EU-reglens krav	5	17
Gjennomsnittlig N	608 (100)	476 (100)

\* Tabellen inkluderer *ikke* tjenestemenn som angir at spørsmålet ikke er relevant/at de ikke arbeider med denne type saker.

### AVSLUTNING

Denne studien viser departementenes sentrale rolle i EU/EØS/Schengen-arbeidet og at disse følgelig er en integrert del av en europeisk flernivåforvaltning. Studien besvarer behovet for økt kunnskap om konsekvensene av utvikling av en europeisk administrativ orden hvor nasjonal sentralforvaltning inngår som en integrert del. Studien bidrar i så måte til to ulike forskningsfelt, henholdsvis studiet av effektene av en stadig mer integrert europeisk offentlig administrasjon – herunder effekter i ikke-medlemsland som Norge -, og for det andre organisasjonsteoretiske studier av offentlig styring mer generelt. Den underliggende antakelsen i vår studie er at organisasjonsstrukturer på nasjonalt nivå filtrerer og modifierer effekten av EU-institusjonene. Studien gir grunnlag for å trekke tre hovedkonklusjoner med hensyn til betydningen av organisasjonsfaktorer:

1. Organisatorisk kompatibilitet øker sannsynlighet for administrativ integrasjon og koordinering på tvers av styringsnivå. Kombinasjonen av sammenfallende strukturer (horisontal spesialisering) inviterer til tett kopling og etablering av fagnettverk på tvers av styringsnivåer. Horisontal spesialisering gjør det dermed enklere for norske fagdepartement å kople seg opp mot det europeiske nivået enn det norske Utenriksdepartementet. Dette betyr at organisering etter formålsprinsippet bidrar til å forsterke overnasjonal innflytelse i nasjonal sentralforvaltning.
2. Både intra- og inter-organisatorisk vertikal spesialisering (stillingsnivå og departement/direktorat) fører til løs kopling mellom tjenestemann og politisk ledelse. Dette innebærer en relativ de-kopling fra primær-strukturer og en økt sannsynlighet for



re-kopling til andre organisatoriske konfigurasjoner. Når det gjelder intra-organisatorisk vertikal spesialisering, ser vi dette ved at tjenestemenn på lavere stillingsnivå er mer involvert i EU-arbeid og også mer tilbøyelige til å involvere seg i EU-nettverk. Dataene viser også at denne tendensen har økt det siste tiåret. Dette kan sannsynligvis tilskrives en institusjonalisering av felles administrativ orden i Europa samt økning i omfanget av avtaleverket mellom Norge og EU. Ser man på forholdet mellom institusjoner – det vil si mellom departement og direktorat – er direktoratsansatte mer disponert for kooptering fra og kopling til overnasjonalt nivå som følge av nasjonal vertikal spesialisering (se Egeberg og Trondal 2009). Dette er imidlertid ikke ensbetydende med at EUs innflytelse begrenser seg til sentralforvaltningens direktorater. Denne studien har vist at også departementsansatte er sentrale deler av norsk Europaforvaltning.

3. Studien bekrefter endelig betydningen av primære strukturer som premissleverandør for faktisk atferd. Samtidig viser artikkelen at tjenestemenn i overveiende grad opererer med flere «hatter» – noe som understreker også effekten av sekundære strukturer. Interaksjon med det overnasjonale nivået utstyrrer tjenestemenn med flere referansepunkt for faktisk atferd. Faktisk beslutningsatferd blir dermed sammensatt og preget av impulser fra institusjoner på ulike styringsnivå. Oppsummert viser funnene hvordan organisasjonsstruktur former mulighetsrommet for overnasjonal innflytelse på sentralforvaltningens faktiske virksomhet.

Hva forteller så dataene om utviklingen over tid? Generelt sett er denne preget av stabilitet – noe som knyttes til stabilitet i sentralforvaltningens grunnleggende organisatoriske struktur samt Norges tilknytningsform til EU. Innenfor disse rammene er det imidlertid noen interessante endringer. Det kan trekkes frem tre viktige observasjoner. I tidsperioden 1996 til 2006 økte samhandlingen mellom fagdepartement og EU-nivået, mens i tiåret som fulgte har denne samhandlingen vært preget av stabilitet. For det andre viser dataene en jevn nedgang av koordinering av EU-relaterte saker gjennom formelle strukturer (koordineringskomiteer) over hele tidsperioden. Til slutt ser vi at tjenestemenn på lavere stillingsnivå det siste tiåret har økt sin interaksjon med det overnasjonale nivået. Økt samhandling mellom overlappende saksområder på nasjonalt og overnasjonalt nivå er i tråd med antakelsen om organisatorisk kompatibilitet. At vi ser en økning i denne tendensen mellom 1996 og 2006 er trolig et uttrykk for EU-arbeidets «normalisering» i departementene. Stabilitet i påfølgende tiår vitner om en institusjonalisering av dette arbeidet. Denne antakelsen støttes i stor grad av de to øvrige funnene. En slik institusjonalisering medfører redusert behov for koordinering av EU-relatert arbeid. Økt involvering av tjenestemenn på lavere stillingsnivå i EU-relatert arbeid reflekterer økt omfang av avtaleverk og ytterligere sementering av EU-arbeidet i sentralforvaltningen. Oppsummert viser dataene dermed ikke store endringer over tid, men heller en konsolidering av norsk Europaforvaltning.

## REFERANSER

- Augier, M., & J. G. March (2001). Remembering Herbert A. Simon (1916–2001). *Public Administration Review*. 61, 396–402.
- Bach, T. & E. Ruffing (2016). The multi-level administration of the EU: Transnational coordination through national and supranational bureaucracies. TARN Working Paper, 3/2016. DOI: 10.2139/ssrn.2779017
- Bauer, M., & J. Trondal (red.) (2015). *The Palgrave handbook of the European administrative system*. Cheltenham: Palgrave Macmillan.
- Christensen, T., M. Egeberg P. Læg Reid & J. Trondal (2018). *Sentralforvaltningen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Cowles, M. G., J. A. Caporaso & T. Risse-Kappen (2001). *Transforming Europe: Europeanization and domestic change*. Ithaca: Cornell University Press.
- Dahlström, C. & V. Lapuente (2017). *Organizing Leviathan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Danielsen, O.A. (2008). *Transnasjonalisering og translasjon – en studie av nordiske sentralforvaltningers europeisering og dets effekter på administrative styringsnormer*. Masteroppgave. Bergen: Universitetet i Bergen.
- Dehousse, R. (1997). Regulation by networks in the European Community: the role of European agencies. *Journal of European public policy*, 4(2), 246-261.
- DIFI (2015). Ansatte i staten. Lastet ned 02.2017 fra <https://www.difi.no/rapporter-og-statistikk/nokkeltall-og-statistikk/ansatte-i-staten>
- Egeberg, M. (red.) (2006). *A Multilevel Union Administration*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Egeberg, M. (2012). How bureaucratic structure matters: An organizational perspective. i B.G. Peters & J. Pierre (red.) *The SAGE Handbook of Public Administration*. London: SAGE.
- Egeberg, M., Å. Gornitzka & J. Trondal (2016). Organization Theory. i C. Ansell & J. Torfing (red.) *Handbook on Theories of Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Egeberg, M. & I. M. Stigen (2018). *Explaining government bureaucrats' behaviour: On the relative importance of organizational position, demographic background, and political attitudes*. Unpublished paper. University of Oslo.
- Egeberg, M., & J. Trondal (1999). Differentiated integration in Europe: The case of EEA country, Norway. *Journal of Common Market Studies*, 37(1), 133-142.
- Egeberg, M. & J. Trondal (2009). National agencies in the European administrative space: government driven, commission driven or networked? *Public Administration*, 87(4), 779-790.
- Egeberg M. & J. Trondal (2016). Why strong coordination at one level of government is incompatible with strong coordination across levels (and how to live with it): The case of the European Union. *Public Administration*, 94(3), 579-592.
- Egeberg M. & J. Trondal (2017). Researching European Union Agencies: What Have We Learnt (and Where Do We Go from Here)? *Journal of Common Market Studies*, 55(4), 675-690.
- Egeberg M. & J. Trondal (2018). *An Organizational Approach to Public Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Eriksen, E. O. & J. E. Fossum (red.) (2014). *Det norske paradoks*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Gulick, L. (1937). Notes on the theory of organization. i L. Gulick & L. Urwick (red.) *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration.

- Hofmann, H. & A. Turk (red.) (2006). *EU Administrative Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Joosen, R. & G. Brandsma (2017). Transnational executive bodies: EU policy implementation between the EU and member state level. *Public Administration*, 95(2), 423-436.
- Knill, C. & D. Lehmkuhl (1999). How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization. *European Integration Online Papers (EIoP)*, 3(7), Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=302746> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.302746>
- Levi-Faur, D. (2011). Regulatory networks and regulatory agencification: towards a Single European Regulatory Space. *Journal of European Public Policy*, 18(6), 810-829.
- Lægreid, P. & T. Christensen (2006). *Autonomy and Regulation. Coping with agencies in the modern state*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Lægreid, P. & J. P. Olsen (1978). *Byråkrati og beslutninger*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Majone, G. (1996). *Regulating Europe*. London: Routledge.
- March, J. G. (1994). *A Primer on Decision Making. How Decisions Happen*. New York. The Free Press.
- March, J. G. & J. P. Olsen (red.) (1976). *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- March, J. G. & J. P. Olsen (1995). *Democratic Governance*. New York: The Free Press.
- Martens, M. (2010). *Organized Administrative Integration: The role of agencies in the European administrative system*. PhD thesis. Oslo: Universitetet i Oslo.
- NOU (2012:2). Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Olsen, J. P. (2010). *Governing through Institution Building*. Oxford: Oxford University Press.
- Scott W.R (1981). *Organizations: Rational, Natural and Open Systems*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Simon, H. (1957). *Administrative Behaviour*. New York: The Free Press.
- Trondal, J. (2001). *Administrative Integration across Levels of Governance*. Doctoral dissertation. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Trondal, J. (2002). Beyond the EU membership-non-membership dichotomy? Supranational identities among national EU decision-makers. *Journal of European Public Policy*, 9(3), 468-487.
- Trondal, J. (2006). Governing at the frontier of the European Commission: The case of seconded national officials. *West European Politics*, 29(1), 147-160.
- Trondal, J. & M. W. Bauer (2017). Conceptualizing the European multilevel administrative order: capturing variation in the European administrative system. *European Political Science Review*, 9(1), 123-134.
- Trondal, J., Z. Murdoch & B. Geys (2017). How pre- and post-recruitment factors shape role perceptions of European Commission officials. *Governance. An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 31(1), 85- 101.