



Fagfelleurdert artikkel

Sub-nasjonale styringsnivåer i et fler-nivå-administrativt system

Dag Ole Teigen og Jarle Trondal

Sammendrag

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

Nøkkelord: Fler-nivå-administrasjon, regioner, eksterne aktører, organisasjonsteori

Dag Ole Teigen, ph.d.-kandidat, Universitetet i Agder

E-post: dag.ole.teigen@uia.no

ORCID-kode: <https://orcid.org/0000-0003-2972-0135>

Jarle Trondal, professor, Universitetet i Agder og Universitetet i Oslo

E-post: jarle.trondal@uia.no / jarle.trondal@arena.uio.no

ORCID-kode: <https://orcid.org/0000-0002-6723-7761>

Vi takker anonyme konsulenter samt redaksjonen/landredaktøren for nyttige kommentarer og veiledning i slutføringen av artikkelen.

Introduksjon

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

I tillegg fremholder Tatham og Mbaye (2018, s. 656–657) at det europeiske politisk-administrative «landskapet» er vesentlig endret som følge av to parallelle sentrale transformasjoner: europeisk integrasjon og desentraliseringsreformer, og videre at sub-nasjonale instanser er aktører i både «ordinære» regionreformer i land som Frankrike og Norge, så vel som i debatter knyttet til regionalisering i Italia og krav om økt innflytelse, og sågar uavhengighet fra mektige sub-nasjonale enheter som Skottland eller Catalonia. En bred forskningslitteratur har vist hvordan effektene av europeisk integrasjon differensieres og varierer mellom ulike land, saksområder og forvaltningsnivåer (Bulmer & Lequesne, 2013). Også det regionale nivået påvirkes av EU på ulike måter avhengig av blant annet hvordan EU-vedtak filtreres gjennom ulike nasjonale institusjoner, kulturer og tradisjoner (Adam, Hurka, Knill & Steinebach, 2019; Bauer & Trondal, 2015; Bursens, 2013, s. 384–407; Egeberg & Trondal, 2018; Mastenbroek & Sindbjerg Martinsen, 2018; Trondal, 2007). Denne studien viser hvordan sub-nasjonale organisasjonsstrukturer bidrar til å forme sub-nasjonale beslutningsprosesser i et tett integrert ikke-medlemsland som Norge. Den teoretiske målsettingen med studien er å utvide en fler-nivå-administrativ tilnærming (MLA) til også å omfatte det regionale nivået (Egeberg, 2006; Trondal, 2021). Den empiriske målsettingen er å undersøke hvorvidt respondenter i norske fylkesadministrasjoner oppfatter at sentrale beslutninger influeres av eksterne aktører – gjennom vertikale relasjoner til sentraladministrative instanser og EU/EØS-institusjoner, samt horisontale relasjoner til andre fylkesadministrasjoner.

Den norske regionreformen som trådte i kraft 1. januar 2020 medfører at antallet fylkeskommuner ble redusert fra 18 til 10 (i tillegg til Oslo kommune). Av de ti nye fylkeskommunene er syv nyopprettede og produkter av sammenslåinger av to eller flere tidligere fylkeskommuner (Trøndelag fylkeskommune ble etablert allerede 1. januar 2018), mens de tre resterende fylkeskommunene (i tillegg til Oslo) har beholdt grensene fra amtsinndelingen

i 1844 (med enkelte mindre grensejusteringer). En viktig målsetting med regionreformen har vært å styrke regionenes samfunnsutviklerrolle (Meld. St. 22 (2015–2016), s. 7). I dette ligger fylkeskommunenes tilretteleggerrolle på tvers av geografiske enheter og forvaltningsnivåer. Som regionale samfunnsutviklere skal fylkeskommunene identifisere, samordne og realisere den sektorielle statens ambisjoner på ulike områder (Meld. St. 22 (2015–2016)). Fylkeskommunene har oppgaver både innenfor tjenesteproduksjon, samfunnsutvikling og forvaltning. Oppgavene inkluderer bl.a. utdanning, samferdsel, klima, miljø, folkehelse, tannhelse, næring, kultur og kulturminnevern.

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

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

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

Artikkelen presenteres i følgende skritt: Den teoretiske tilnærmingen redegjøres for i neste avsnitt. Deretter gjennomgås den metodiske tilnærmingen, herunder operasjonaliseringen av variablene som er benyttet i undersøkelsen. De empiriske observasjonene presenteres i et eget avsnitt, mens de sentrale konklusjonene fremgår av det avsluttende avsnittet.

Teoretisk tilnærming

Det teoretiske bakteppet for et organisasjonsperspektiv er omfattende. Noen små merknader vil innlede vår diskusjon. Den amerikanske statsviteren Luther Gulick utarbeidet i

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

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

Organisasjonsstrukturens betydning for styringsprosesser er godt dokumentert, og studiene av dette baseres både på Gulicks arbeider om organisasjonsprinsipper og Simons arbeider knyttet til begrenset rasjonalitet (Egeberg, 2006; Egeberg & Trondal, 2018; Gulick, 1937;

Simon, 1957). Ansatte i organisasjoner forventes, under de angitte betingelsene, å opptre i tråd med den etablerte organisasjonsstrukturen. Egeberg tar utgangspunkt i Scotts (1981, *vår oversettelse*) definisjon av organisasjonsstruktur som «en normativ struktur sammensatt av regler og roller som mer eller mindre tydelig spesifiserer hva som skal gjøres og hvordan det skal gjøres». Strukturen forventes å påvirke hvilke forventninger som stilles til den enkelte ansatte i organisasjonen (Egeberg, 2004, s. 201–203).

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

Administrativ kapasitet

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

Reformparadokset

Det er vist at reformer krever endringskapasitet som i en overgangsperiode kan trekke oppmerksomhet bort fra ordinær aktivitet (f.eks. Brunsson & Olsen, 1990; Jacobsen, 2012). Sammenslåinger av eksisterende forvaltningsenheter har gjerne til hensikt å øke de nyopprettede organisasjonenes kapasitet. For å sikre innholdsmessige endringer kreves

imidlertid betydelig reformkapasitet. I en overgangsfase kan derfor organisasjonsreformer kreve en ressursbruk som får konsekvenser for kapasiteten i organisasjonen som er knyttet til den daglige virksomheten. Derfor undersøkes også forholdet mellom eksterne aktørers betydning og den administrative kapasiteten som gjenstår gitt reformarbeid som trekker oppmerksomhet bort. Det legges dermed til grunn en forventning om en forskjell mellom numerisk størrelse/kapasitet og faktisk størrelse/kapasitet. Vi forventer derfor variasjon mellom reformerte/sammenslåtte fylkesadministrasjoner og ikke-reformerte/ikke-sammenslåtte fylkesadministrasjoner. Med bakgrunn i dette forventer vi at reformerte (sammenslåtte) fylkesadministrasjoner er mindre influert av eksterne aktører enn ikke-reformerte fylkesadministrasjoner når sentrale beslutninger treffes i fylkesadministrasjonene.

Vertikal spesialisering

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

Horisontal spesialisering

Det weberianske byråkratiet karakteriseres ikke bare av hierarkisk nivåinndeling av organisasjonen, men også av *horisontal spesialisering* som innebærer at arbeidsoppgavene inndeles etter typer eller kategorier. Horisontal spesialisering uttrykker hvordan ulike saksområder tenkes å sees i sammenheng eller sees separat. Saksområder ivaretatt av samme organisatoriske enhet har derfor større sannsynlighet for å koordineres med hverandre enn saksområder som tilhører ulike enheter. Gulick (1937) viste hvordan oppgaver kan fordeles mellom enheter etter fire grunnleggende prinsipper – etter geografisk område, formål, prosess og/eller klientgruppe. Dette forenkler aktørenes valg og

organisasjonens beslutningsprosesser ved at ansatte primært forventes å utvikle relasjoner til medarbeidere i samme horisontale organisasjonsenhet. Disse relasjonene og forventningene får igjen betydning for hvilken informasjon den enkelte ansatte sitter med når konklusjoner skal trekkes og prosesser tas stilling til (Egeberg, 2003, 2004; Gulick, 1937).

Horisontal spesialisering kan påvirke grad av kontakt mellom den enkelte ansatte og eksterne aktører, og også betydningen som eksterne aktører vurderes å ha når sentrale beslutninger treffes i egen organisasjon (Trondal, 2011, s. 60). Med hensyn til påvirkning fra EU/EØS-institusjoner viser studier forholdsvis liten sektorvariasjon mellom norske departementer (Christensen et al., 2018). Det er imidlertid tendens til at innflytelsen fra EU/EØS-institusjoner er sterkere på saksområder som tilhører EUs kjerneoppgaver. En mulig forklaring på disse funnene kan være knyttet til EUs regulatoriske bredde (Genschel & Jachtenfuchs, 2014). Samtidig finner studiene variasjon med hensyn til hvilke tjenestemenn *innenfor* et departement eller direktorat som eksponeres mest for påvirkning av EU/EØS-institusjoner (Egeberg & Trondal, 2011). Disse forventningene testes i denne studien ved å sammenligne ansatte med ulike oppgaveporteføljer: i) Oppgaver som krever samarbeid på tvers av fagområder eller forvaltningsnivåer; ii) oppgaver som har klare regler eller veletablert praksis; iii) juridiske oppgaver; iv) oppgaver som er særlig sensitive for EØS-avtalen; v) oppgaver som er mindre sensitive for EØS-avtalen; og vi) internasjonale oppgaver generelt. Oppgaver som er særlig sensitive for EØS-avtalen representeres av næringsområdet som blant annet håndterer forhold knyttet til private aktører, og dermed omfatter en sentral del i EØS-avtalen knyttet til konkurranseregler og regler om statsstøtte. Oppgaver som er mindre sensitive for EØS-avtalen representeres av utdanningsområdet ettersom EU ikke har en felles utdanningspolitikk og medlemslandene derfor relativt fritt kan utforme eget utdanningssystem (Fossum & Graver, 2018; Grindheim & Trondal, 2007, s. 12-13; NOU 2012: 2, s. 635).

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

som disse forventes å vurdere sentraladministrative instanser som viktige. Til sist forventer vi at ansatte som i stor grad arbeider med internasjonale oppgaver også kommer oftere i berøring med EU/EØS-arbeid samt vurderer EU/EØS-institusjoner som viktige. Oppsummert forventer vi dermed at graden av berøring med EU/EØS-arbeid, samt betydningen av eksterne aktører når sentrale beslutninger fattes, varierer mellom saksområdene i fylkesadministrasjonene.

Metodisk tilnærming

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

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

Fylkesadministrasjonene har ulike saks- og arkivsystemer med ulike muligheter for å utarbeide lister i tråd med studiens forutsetninger. Syv av ti fylkesadministrasjoner utarbeidet imidlertid listene helt i tråd med de gitte forutsetningene. For tre av de ti fylkesadministrasjonene ble det gjort enkelte modifikasjoner. Troms og Finnmark fylkeskommune utarbeidet en liste over administrative ledere i fylkesadministrasjonen. Vestland fylkeskommune utarbeidet en liste over administrative ledere som er sentrale med hensyn til utarbeidelse av «politiske saker». For disse to fylkesadministrasjonene er derfor bare den første målgruppen inkludert i undersøkelsen. Vestfold og Telemark fylkeskommune utarbeidet en mer omfattende liste over ledere og ansatte i fylkesadministrasjonen som kan

være aktuelle med hensyn til utarbeidelse av politiske saksframlegg. Dette innebærer at listen i tillegg til ledere og saksbehandlere som reelt fremmer saker til politisk behandling, også inneholder respondenter som ikke har politiske saker som sitt hovedansvar, men som har sitt virke i fylkesadministrasjonen og som i prinsippet har eller kan få ansvar for å utarbeide saksframlegg til politisk behandling. Den samlede respondentlisten inneholder uansett en nær komplett oversikt over den første målgruppen som består av ledere i de ti norske fylkesadministrasjonene. I tillegg inneholder respondentlisten en oversikt over den andre målgruppen som består av saksbehandlere i de ti norske fylkesadministrasjonene med ansvar for politiske saker. Denne siste listen er komplett med unntak av de tre modifikasjonene som er angitt.

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

For å måle eksterne aktørers betydning når sentrale beslutninger treffes (avhengig variabel), har respondentene fått spørsmålet «Kan du si hvor viktige følgende instanser eller grupperinger er når sentrale beslutninger treffes innenfor ditt saksområde», målt langs dimensjonene «nasjonale myndigheter på administrativt nivå (departementer, direktorater mv.)», «EU/EØS-institusjoner (f.eks. ESA)» og «andre fylkeskommuner», på ordinalnivå etter følgende skala: Meget viktig (1), nokså viktig (2), både og (3), nokså uvesentlig (4) og meget uvesentlig (5). I det opprinnelige spørsmålet inneholdt alle dimensjonene også alternativet «vet ikke / ikke relevant» (6). Prosentverdiene for alle svaralternativene er oppgitt i tabell 1, mens «vet ikke»-gruppen er utelatt fra korrelasjonsanalysen i tabell 2 og regresjonsanalysen i tabell 3 slik at N reduseres i varierende grad for de tre dimensjonene. For å avdekke graden av berøring med EU/EØS-arbeid, har respondentene fått spørsmålet «I hvilken grad berører EU, EØS-avtalen og/eller Schengen ditt saksområde», målt på ordinalnivå etter følgende 5-trinns skala: I meget stor grad (1), i nokså stor grad (2), både og (3), i nokså liten grad (4) og i meget liten grad (5).

De uavhengige variablene er operasjonalisert på følgende måte: *Administrativ kapasitet* er målt ved antall ansatte og ved respondentenes vurdering av organisasjonenes administrative kapasitet. De ulike fylkesadministrasjonene er ulikt organisert. Det er dermed vanskelig å operasjonalisere administrativ kapasitet som uavhengig variabel med bakgrunn i fylkesadministrasjonenes størrelse, ettersom ulike tjenester og oppgaver som i en fylkeskommune er tillagt fylkesadministrasjonen i en annen fylkeskommune kan være vertikalt organisert med underliggende enheter. Det er derfor innhentet en oversikt over antall ansatte i hver fylkeskommune som helhet, med bakgrunn i en forventning om positiv samvariasjon mellom antall ansatte i fylkeskommunene som helhet og administrativ kapasitet i fylkesadministrasjonene som helhet. I den hensikt å utvikle en skalert variabel, er hver enkelt fylkeskommune gitt en verdi som samsvarer med fylkeskommunens antall ansatte. Verdien varierer dermed fra 2952 (Møre og Romsdal fylkeskommune) til 11641 (Viken fylkeskommune). Respondentenes vurdering av organisasjonenes administrative kapasitet er målt ved spørsmålet «Hvordan vil du vurdere organisasjonens administrative kapasitet innenfor ditt saksområde langs følgende dimensjoner», målt langs dimensjonen «Ha tilstrekkelig kunnskap om EU/EØS-regelverk som berører fylkeskommunen» på ordinalnivå etter følgende 5-trinns skala: meget god (1), nokså god (2), både og (3), nokså dårlig (4) og meget dårlig (5). Det opprinnelige spørsmålet inneholdt også svaralternativet «vet ikke» (6). Denne «vet ikke»-gruppen er fjernet fra analysen. *Reformelementet* er målt på nominalnivå med verdiene 0 (ikke-sammenslåtte fylkeskommuner) (Møre og Romsdal, Nordland og Rogaland) og 1 (sammenslåtte fylkeskommuner) (Agder, Innlandet, Troms og Finnmark, Trøndelag, Vestfold og Telemark, Vestland og Viken). *Vertikal spesialisering* er operasjonalisert ved spørsmålet: «Hva er ditt stillingsnivå», målt på ordinalnivå etter følgende skala: Toppleder (administrasjonssjef / fylkesrådmann eller nivået rett under fylkesrådmannen) (1), mellomleder (2), rådgiver/seniorrådgiver/saksbehandler og tilsvarende (3). Det opprinnelige spørsmålet inneholdt også svaralternativet «annet / vil ikke oppgi» (4). Denne gruppen er fjernet fra analysen. *Horisontal spesialisering* er operasjonalisert ved følgende spørsmål: (a) «I hvilken grad arbeider du med saksområder som krever samarbeid på tvers av fagområder eller forvaltningsnivåer?»; målt på ordinalnivå etter følgende 5-trinns skala: «I meget stor grad» (1), «i nokså stor grad» (2), «både og» (3), «i nokså liten grad» (4) og «i meget liten grad» (5); (b) «Finnes det klare regler eller veletablert praksis mht. utøvelsen av dine arbeidsoppgaver?»; målt på ordinalnivå etter følgende 5-trinns skala: «Meget klare regler/praksis» (1), «nokså klare regler/praksis» (2), «både og» (3), «må selv utøve nokså stort skjønn» (4) og «må selv utøve meget stort skjønn» (5); og (c) «I løpet av de siste 12 månedene, i hvilken grad har du arbeidet med følgende arbeidsoppgaver?»; målt langs dimensjonene «annet juridisk arbeid», «næring», «utdanning», og «internasjonalt arbeid»; på ordinalnivå etter følgende 4-trinns skala: «Stort sett hver uke» (1), «stort sett hver måned» (2), «noen få ganger» (4) og «aldri» (5).

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

Egeberg og Trondal (2009, s. 783–784) har drøftet risikoen for at respondenter overvurderer betydningen av ulike aktører i møte med spørsmål knyttet til betydningen av egen rolle. De hevder samtidig at dette ikke står til hinder for å finne *variasjon* knyttet til andelen respondenter som tillegger vekt til andre aktører. Disse merknadene er gjeldende også for denne studien, og presentasjonen av empiriske data vil vise klar variasjon knyttet til slike vurderinger også på regionalt nivå. Videre viser Egeberg og Trondal (2009) til at deres undersøkelse kan betraktes som en kritisk test i den forstand at dersom direkte iverksetting av EU/EØS-lovgivning ble observert i et land som ikke er medlem av EU (Norge), vil det være grunn til å forvente at tilsvarende eller større effekter kan observeres i EU-medlemslandene, gitt at andre forhold er like. Ettersom denne undersøkelsen vedrører fylkesadministrasjonene i Norge, vil denne studien representere en tilsvarende kritisk test.

Empiriske observasjoner

Hovedspørsmålet i studien er hvorvidt respondenter i norske fylkesadministrasjoner vurderer at sentrale beslutninger influeres av eksterne aktører – sentraladministrative instanser, EU/EØS-institusjoner og andre fylkesadministrasjoner – og hvordan variasjonen i dette mønsteret kan forklares.

Som vist i tabell 1 vurderer respondentene i fylkesadministrasjonene nasjonale sentraladministrative instanser som viktigst blant de tre nevnte eksterne aktørene; 60 prosent av respondentene vurderer at sentraladministrative instanser er «meget viktige» eller «nokså viktige» når sentrale beslutninger treffes innen respondentenes respektive arbeidsområder (65 prosent dersom «vet ikke»-andelen utelates). Samtidig vurderer 12 prosent av respondentene EU/EØS-institusjoner som «meget viktige» eller «nokså viktige» for slike beslutninger (20 prosent dersom «vet ikke»-andelen utelates), mens 19 prosent vurderer andre fylkeskommuner som «meget viktige» eller «nokså viktige» (21 prosent

dersom «vet ikke»-andelen utelates). At hovedtyngden av respondentene peker på sentraladministrative instanser som viktigst av de tre eksterne aktørene, indikerer at hovedrollen til fylkesadministrasjonene er å opptre med én nasjonal «hatt», og at i den grad de lar seg influere av eksterne instanser primært influeres av sentraladministrative instanser innad i eget land. Dette utelukker imidlertid ikke at fylkesadministrasjonene i enkelte sammenhenger kan opptre med to eller flere «hatter», f.eks. i forbindelse med praktisering av EU/EØS-relevant regelverk. Tatt i betraktning at spørsmålsformuleringen er knyttet til eksterne aktørers *generelle* betydning for sentrale beslutninger, uten at dette knyttes opp til f.eks. EU/EØS-relevant regelverk særskilt, vurderes andelen som peker på EU/EØS-institusjoners betydning som overraskende høye: Dersom «vet ikke»-andelen utelates vurderer nær halvparten (46 prosent) EU/EØS-institusjoner som sentrale når beslutninger treffes i fylkesadministrasjonene («både og» eller viktigere), mens bare 25 prosent av respondentene vurderer at disse institusjonene er «meget uvesentlige» for sentrale beslutninger i fylkesadministrasjonene. Imidlertid er «vet ikke»-andelen langs EU/EØS-dimensjonen vesentlig høyere enn tilsvarende andel langs de andre dimensjonene.

Tabell 1

Prosentvis andel i fylkesadministrasjonene som oppfatter eksterne aktører som viktige når sentrale beslutninger treffes (N = 900–906)

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

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

Tabell 2 viser for det første sterk positiv samvariasjon mellom respondenter som er berørt av EU/EØS-arbeid og vurderingen av EU/EØS-institusjoners betydning når sentrale beslutninger treffes. Dette kan også uttrykkes ved at Pearson's r er .48**. Dernest viser tabellen positive samvariasjoner mellom betydningen av de tre eksterne aktørene som inkluderes i analysen (fra .34** til .38**). Dette innebærer at respondenter som opplever én aktør som viktig også kan oppleve de andre aktørene som viktige, hvilket åpner for at (deler av) fylkesadministra-

sjonene kan opptre med to eller flere «hatter» hvor beslutningene som treffes influeres av flere eksterne aktører samtidig.

Tabell 2

Samvariasjoner (Pearsons r) mellom betydningen av ulike aktører og mellom uavhengige variabler og betydningen av eksterne aktører når sentrale beslutninger treffes (N = 353–905)

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

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

I den videre empiriske gjennomgangen undersøkes hvordan organisasjonsteoretiske faktorer kan bidra til å forklare observert variasjon i datamaterialet. Med hensyn til administrativ kapasitet viser tabell 2 manglende signifikant samvariasjon mellom fylkeskommunenes størrelse og vurderingen av eksterne aktørers betydning når sentrale beslutninger treffes. Dette svekker hypotesen om en slik sammenheng. Organisasjoners administrative kapasitet kan imidlertid uttrykkes på andre måter enn i form av fylkeskommunenes størrelse målt i antall ansatte. Mellom respondentenes vurdering av egne organisasjoners administrative kapasitet langs dimensjonen «ha tilstrekkelig kunnskap om EU/EØS-regelverk som berører fylkeskommunen» og betydningen av eksterne aktører når sentrale beslutninger treffes, viser tabellen positive samvariasjoner med betydningen av både EU/EØS-institusjoner (.24**) og andre fylkeskommuner (.12**). Dette kan innebære at en større andel i avdelinger/enheter med god administrativ kapasitet knyttet til EU/EØS-arbeid opplever disse eksterne aktørene som relevante når sentrale beslutninger treffes.

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

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

Tabell 3

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

	Berørt av EU/EØS	Sentral- admini- strative instanser	EU/EØS- institu- sjoner	Andre fylkes- kommuner
Adm. kap. EU/EØS	.148**	-.017	.229**	.113**
Vertikal spesialisering (stillingsnivå)	.022	-.128**	.002	.030
Horisontal spesialisering:				
<i>Oppgaver krever samarbeid</i>	.074*	.045	.089	.095*
<i>Klare regler</i>	-.061	.088*	-.002	.026
<i>Juridisk arbeid</i>	.123**	.066	.168**	.025
<i>Næring</i>	.232**	-.167**	.028	-.115*
<i>Utdanning</i>	-.060	.211**	.019	.253**
<i>Internasjonalt</i>	.272**	.084	.162**	.144**
R ²	.264	.083	.138	.125
Justert R ²	.254	.070	.122	.112
F	27.576	6.320	8.407	10.021
Sig. F	.000	.000	.000	.000

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

Med hensyn til variablene knyttet til vertikal og horisontal spesialisering, viser tabell 2 en rekke samvariasjoner mellom disse variablene og graden av berøring med EU/EØS-regelverk

samt vurderingen av eksterne aktørers betydning. For ansatte som ofte arbeider med områder som er EØS-sensitive (næring), finner vi negativ samvariasjon med vurderingen av sentraladministrative instansers betydning ($-.12^{**}$) og positiv samvariasjon med vurderingen av EU/EØS-institusjoners betydning ($.18^{**}$), mens det for ansatte som ofte arbeider med områder som i mindre grad er EØS-sensitive (utdanning) observeres en positiv samvariasjon med vurderingen av sentraladministrative instansers betydning ($.20^{**}$) og svakere positiv samvariasjon med vurderingen av EU/EØS-institusjoners betydning ($.10^{**}$). Effekten av de avhengige variablene vil analyseres nærmere i en OLS regresjonsanalyse (se Tabell 3).

For å studere kontrollerte sammenhenger mellom variablene som inngår i studien, gir tabell 3 fire OLS regresjonsanalyser. De fire respektive analysene viser effekten av de uavhengige variablene i studien på henholdsvis (i) fylkesadministrasjonenes berøring med EU/EØS-arbeid, (ii) betydningen av sentraladministrative instanser, (iii) betydningen av EU/EØS-institusjoner og (iv) betydningen av andre fylkeskommuner i forbindelse med sentrale beslutninger i fylkesadministrasjonene. Etersom korrelasjonsanalysen ikke avdekket signifikante samvariasjoner mellom de uavhengige variablene knyttet til fylkeskommunenes størrelse målt i antall ansatte samt reformelementet (fusjonert eller ikke) og de fire avhengige variablene, utelates disse uavhengige variablene fra regresjonsanalysen.

Modellen gir forholdsvis god forklaringskraft med hensyn til graden av berøring med EU/EØS-arbeid. Forklaringsvariablene knyttet til i) administrativ kapasitet (knyttet til å ha tilstrekkelig kunnskap om EU/EØS-regelverk som berører fylkeskommunen), ii) vertikal spesialisering og iii) horisontal spesialisering uttrykt gjennom seks variabler, forklarer til sammen over 25 prosent av variasjonen i avhengig variabel. Modellene knyttet til eksterne aktørers betydning har mindre forklaringskraft, og forklarer henholdsvis 7, 12 og 11 prosent av variasjonen knyttet til vurderingen av de tre eksterne aktørenes betydning (justert R^2). Justert R^2 er likevel på nivå med tilsvarende analyse av direktoratene (Trondal, 2011) der vertikal og horisontal spesialisering også ble benyttet som forklaringsvariabler. Analysene er noe ulike ved at Trondal (2011) også benyttet organisatorisk duplikasjon mellom departement og direktorat som forklaringsvariabel, mens denne undersøkelsen inkluderer effekten av administrativ kapasitet.

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

I tråd med forventningene har opplevd administrativ kapasitet innen EU/EØS-området også signifikant positiv effekt på vurderingen av EU/EØS-institusjoners og andre fylkeskommuners betydning for sentrale beslutninger i fylkesadministrasjonene. Tabell 3 avdekker ikke tilsvarende effekt med hensyn til betydningen av sentraladministrative instanser. Videre støtter tabellen forventningen om at fylkesadministrasjonene er sterkere influert av de eksterne aktørene på noen saksområder enn på andre. Variabelen knyttet til oppgaver som krever samarbeid på tvers av saksområder eller forvaltningsnivåer viser signifikant positiv effekt på graden av berøring med EU/EØS-regelverk (.07*), selv om effekten er svak, mens det ikke avdekkes en tilsvarende effekt knyttet til oppgaver med klare regler (sammenhengen er negativ, men ikke-signifikant). Disse variablene har svake effekter som bare er signifikante på 0.05-nivå med hensyn til effekten av oppgaver som krever samarbeid på betydningen av andre fylkeskommuner (.10*) og effekten av oppgaver som har klare regler og betydningen av sentraladministrative instanser (.09*). Imidlertid er effekten av de øvrige variablene forholdsvis klare. I tillegg til effekten på berøring med EU/EØS-arbeid, har hyppig arbeid med juridiske og internasjonale oppgaver som forventet signifikant positiv effekt på vurderingen av EU/EØS-institusjoners betydning (henholdsvis .17** og .16**). Hyppig arbeid med oppgaver som ikke er EØS-sensitive (utdanning) har ikke positiv effekt verken på berøring med EU/EØS-arbeid eller EU/EØS-institusjoners betydning, men derimot positiv signifikant effekt på vurderingen av sentraladministrative instansers betydning (.21**). Oppgaver som er EØS-sensitive (næring) har derimot signifikant positiv effekt på berøringen med EU/EØS-arbeid (.23**) og sågar negativ signifikant effekt på vurderingen av sentraladministrative instansers betydning (-.17**). Den positive samvariasjonen mellom EØS-sensitive oppgaver og vurderingen av EU/EØS-institusjoners betydning fra tabell 2 forsvinner likevel når det kontrolleres for andre variabler. Hyppig arbeid på utdanningsområdet har i tillegg positiv effekt på vurderingen av andre fylkeskommuners betydning (.25**), mens hyppig arbeid på næringsområdet har negativ effekt (-.12*).

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

Oppsummert viser analysen at opplevd administrativ kapasitet på EU/EØS-området, samt horisontal spesialisering, har forholdsvis klare effekter på fylkesadministrasjonenes berøring med EU/EØS-arbeid og på vurderingen av eksterne aktørers betydning når sentrale beslutninger treffes i fylkesadministrasjonene. Dette åpner for at deler av

fylkesadministrasjonene kan opptre med flere «hatter», mens andre deler i større grad opptre som del av den nasjonale offentlige forvaltningen.

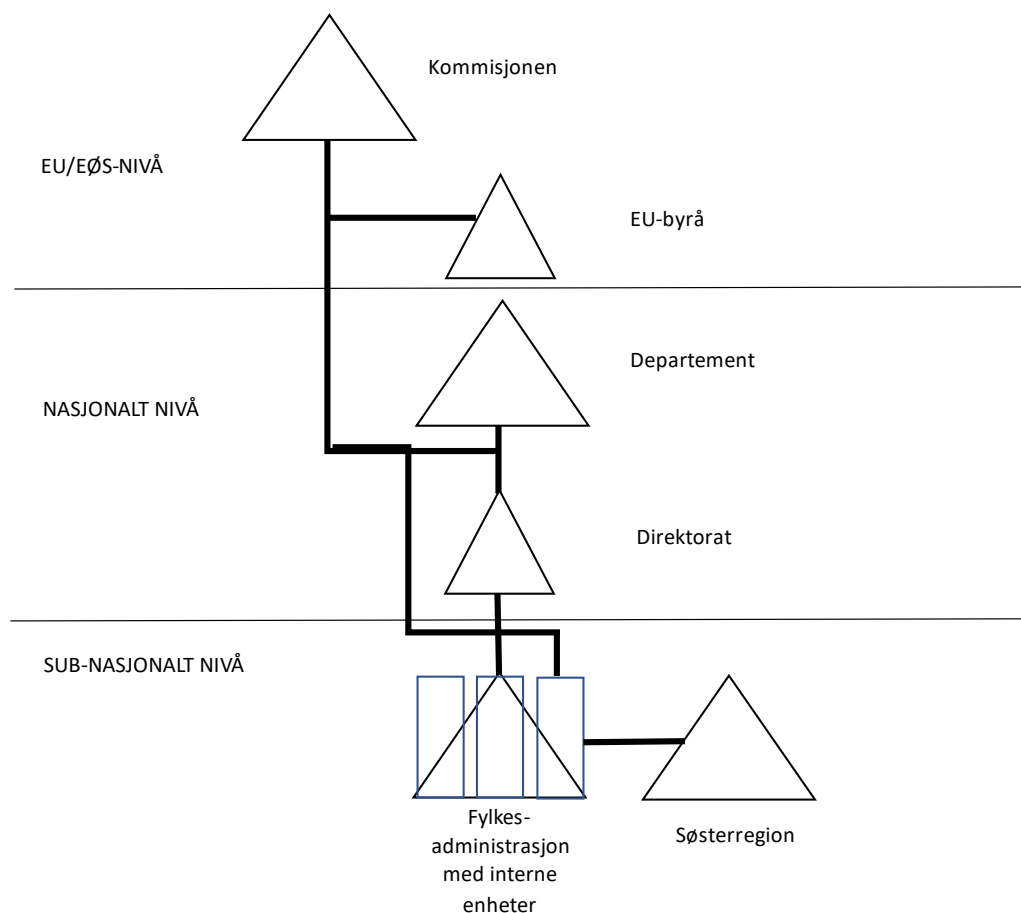
Avslutning

Studien viser hvordan ansatte i norske fylkesadministrasjoner vurderer nasjonale sentraladministrative instanser som viktigst sammenlignet med øvrige eksterne aktører når sentrale beslutninger treffes i fylkesadministrasjonene. Samtidig vurderer ikke ubetydelige andeler av respondentene at også EU/EØS-institusjoner og andre fylkeskommuner har betydning for slike beslutninger, og vi finner også positive samvariasjoner mellom betydningen av de tre eksterne aktørene. Vi tolker dette slik at norske fylkesadministrasjoner i ikke uvesentlig grad opptre med kun én «hatt», influert av nasjonale sentraladministrative instanser, samtidig som fylkesadministrasjonene under visse betingelser også opptre med to eller flere «hatter», hvor beslutninger som treffes influeres av flere eksterne aktører samtidig. Dette kan åpne for sammenvevet styring hvor fylkesadministrasjonene i noen sammenhenger tar hensyn til signaler fra flere eksterne aktører samtidig. Videre viser studien hvordan eksterne aktørers betydning er betinget av fylkesadministrasjonenes organisatoriske spesialisering, samt graden av opplevd administrativ kapasitet. Etersom modellene knyttet til eksterne aktørers betydning har relativt lav forklaringskraft, må funnene imidlertid tolkes med varsomhet. Modellen gir likevel god forklaringskraft med hensyn til graden av berøring med EU/EØS-arbeid.

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

Figur 1

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



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

Referanser

Abels, G. & Battke, J. (2019). "Regional governance in the EU or: 'what happened to the 'Europe of the regions'?" In Abels, G. & Battke (Red), *Regional Governance of the EU* (s. 1-14). Cheltenham, UK and Northampton, US: Edward Elgar Publishing.
<https://doi.org/10.4337/9781788978620>

- Aberbach, J.D., Putnam, R.D. & Rockman, B.A. (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
<https://doi.org/10.4159/9780674020047>
- Aberbach, J.D. & Rockman, B.A. (2000). *In the Web of Politics. Three Decades of the US Federal Executive*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Adam, C., Hurka, S., Knill, C. & Steinebach, Y. (2019). *Policy Accumulation and the Democratic Responsiveness Trap*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
<https://doi.org/10.1017/9781108646888>
- Bauer, M., & Trondal, J. (2015). *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*. London: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9781137339898>
- Benz, A. & Sonnicksen, J. (Red.). (2021). *Federal Democracies at Work: Varieties of Complex Government*. Toronto: University of Toronto Press.
<https://doi.org/10.3138/9781487539481>
- Brunsson, N. & Olsen, J. P. (1990). *Makten att reformera*. Stockholm: Carlssons bokförlag.
- Bulmer, S. & Lequesne, C. (Red.). (2013). *The Member States of the European Union*. Oxford University Press.
- Bursens, P. (2013). Europeanization and Sub-national Authorities. In S. Bulmer & C. Lequesne (Eds.), *The Member States of the European Union*. (2. ed., p. 384-407). Oxford: Oxford University Press.
- Christensen, T. (1991). Bureaucratic roles: political loyalty and professional autonomy. *Scandinavian Political Studies*, 14(4), 303-320. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.1991.tb00121.x>
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P. & Trondal, J. (2018). *Sentralforvaltningen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G. & Røvik, K. A. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Egeberg, M. (2003). How Bureaucratic Structure Matters: An Organizational Perspective. In B. G. Peters & J. Pierre (Eds.), *Handbook of Public Administration* (p. 116-126). London: Sage.
- Egeberg, M. (2004). An organisational approach to European integration: Outline of a complementary perspective. *European Journal of Political Research*, 43(2), 199-219.
<https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2004.00151.x>
- Egeberg, M. (red.). (2006). *Multilevel Union Administration*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
<https://doi.org/10.1057/9780230502222>

- Egeberg, M. (2010). EU-administrasjonen: Senterdannelse og flernivåforvaltning. *ARENA Working Papers*, nr. 10.
- Egeberg, M. & Trondal, J. (2009). National agencies in the European administrative space: Government driven, Commission driven, or networked? *Public Administration*, 87(4), 779–790. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01779.x>
- Egeberg, M. & Trondal, J. (2011). *Forvaltningsmessige konsekvenser av EØS/EU. Sentral-administrasjonen – norsk og europeisk*. Europautredningen, rapport nr.1.
- Egeberg, M. og Trondal, J. (2018). *An Organizational Approach to Public Governance: Understanding and Design*. Oxford University Press.
<https://doi.org/10.1093/oso/9780198825074.003.0001>
- EU (2012). Konsolidert utgave av traktaten om Den europeiske union. Hentet fra:
<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/europa/lisboatraktat/konsolidert-traktat.pdf>
- Fossum, J.E. & Graver, H.P. (2018). *Squaring the Circle on Brexit: Could the Norway Model Work?* Bristol: Bristol University Press and Policy Press.
<https://doi.org/10.2307/j.ctv56fgzd>
- Genschel, P., & Jachtenfuchs, M. (2014). *Beyond the regulatory polity?: The European integration of core state powers*. Oxford: Oxford University Press.
<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199662821.001.0001>
- Grindheim, J. E. & Trondal, J. (red.). (2007). *Europeisk integrasjon og regional endring*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Gulick, L. (1937). *Notes on the theory of organization*. *Classics of organization theory*, 3 (1937), 87-95.
- Jacobsen, D. I. (2012). *Organisasjonsendringer og endringsledelse* (2. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Kühn, N. S. B. (2020). *Ever closer administrative institutions? Impacts of the European Union on national decision-making processes* (Doktoravhandling). Universitetet i Agder, Kristiansand.
- Landau, M. (1969). Redundancy, rationality, and the problem of duplication and overlap. *Public Administration Review*, 29(4), 346-358. <https://www.jstor.org/stable/973247>
- Læg Reid, P. & Olsen, J. P. (1978). *Byråkrati og beslutninger*. Bergen: Universitetsforlaget.
- March, J.G. & Olsen, J.P. (1989). *Rediscovering Institutions*. New York, NY: The Free Press.

- March, J.G. & Olsen, J.P. (2009). The logic of appropriateness. *ARENA Working Papers*, 04/09. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199548453.003.0034>
- Mastenbroek, E. & Sindbjerg Martinsen, D. (2018). Filling the gap in the European administrative space: The role of administrative networks in EU implementation and enforcement. *Journal of European Public Policy*, 25(3), 422-435. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1298147>
- Meld. St. 22 (2015–2016). *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-22-20152016/id2481778/>
- NOU 2012: 2 (2012). *Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2012-2/id669368/>
- Prop. 84 S (2016–2017). *Ny inndeling av regionalt folkevalt nivå*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-84-s-20162017/id2546597/>
- Scott, W.R. (1981). *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Selznick, P. (1957). *Leadership in Administration*. New York: Harper & Row.
- Simon, H. (1957). *Administrative behavior*. New York: The Free Press.
- Tatham, M. (2014). Limited Institutional Change in an International Organization: the EU's Shift Away from 'Federal Blindness'. *European Political Science Review*, 6(1), 21-45. <https://doi.org/10.1017/S1755773912000240>
- Tatham, M. & Mbaye, H.A.D. (2018). Regionalization and the transformation of policies, politics, and polities in Europe. *Journal of Common Market Studies*, 56(3), 656-671. <https://doi.org/10.1111/jcms.12713>
- Teigen, D.O. & Trondal, J. (2015). Fler-nivå-administrasjon på statistikkområdet. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 92(3), 24-43. https://www.djoef-forlag.dk/openaccess/nat/files/2015/2015_3/NAT_3_2015_4.pdf
- Trondal, J. (2007). Offentlig forvaltning under internasjonalt press. I J. E. Grindheim & J. Trondal (red.), *Europeisk integrasjon og regional endring* (s. 73-94). Bergen: Fagbokforlaget.
- Trondal, J. (2010). *An Emergent European Executive Order*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199579426.001.0001>
- Trondal, J. (2011). Domestic agencies in an emergent European executive order. *Journal of European Integration*, 33(1), 55-74. <https://doi.org/10.1080/07036337.2010.526708>

- Trondal, J. (2021). Administrative structures for multilevel governance. In: A. Benz, J. Broschek, & W. Laurier (Eds.), *A Research Agenda for Multilevel Governance* (p. 57-75). Cheltenham: Edward Elgar. <https://doi.org/10.4337/9781789908374>
- Trondal, J. & Kühn, N. (2018). Norsk Europaforvaltning: Et organisasjonsteoretisk perspektiv på departementenes EU-arbeid. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 2(3), 46-64. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2018-02-03-01>



© Forfatter(ne). Dette er en Open Access-artikkel utgitt i henhold til vilkårene i CC-BY 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>). Lisensen tillater tredjeparter å kopiere og videreformidle materialet i alle medier og formater, remikse, transformere og bygge på materialet til ethvert formål, også for kommersielle, forutsatt at originalverket er korrekt sitert, at det er angitt om det er gjort noen endringer og at denne lisensen er angitt og lenket til.