

Norsk sentralforvaltning under EØS-avtalen

– politisk detraksjon og transnasjonale styringsutfordringer

OLE ANDREAS DANIELSEN

Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier (Rokkansenteret) har en todelt publikasjonsserie, i tillegg til en særtrykkserie. Publikasjonsserien redigeres av et redaksjonsråd bestående av forskningsdirektør og forskningsledere.

Redaksjonsrådet har ansvar for å vurdere og plassere publikasjonene som henholdsvis rapporter og notater.

I rapportserien trykkes ferdige vitenskapelige arbeider, for eksempel sluttrapporter fra forskningsprosjekter. Manuskriptene er vurdert av redaksjonsrådet eller en fagfelle oppnevnt av redaksjonsrådet.

Som notater trykkes arbeidsnotater, foredrag og seminarinnlegg. Manuskripter som trykkes som notater godkjennes av prosjektleder.

Som særtrykk utgis arbeider som allerede er publisert i vitenskapelige tidsskrift eller i bøker.

ISSN 1503-0946

ROKKANSENTERET
NYGÅRDGATEN 5
5015 BERGEN
TLF. 55 58 97 10
FAX 55 58 97 11
E-MAIL: POST@ROKKAN.UIB.NO
WWW.ROKKANSENTERET.UIB.NO

Norsk sentralforvaltning under EØS- avtalen

— politisk detraksjon og transnasjonale
styringsutfordringer

OLE ANDREAS DANIELSEN

STEIN ROKKAN SENTER FOR FLERFAGLIGE SAMFUNNSSTUDIER

UNIVERSITETSFORSKNING BERGEN

FEBRUAR 2009

Notat 1 - 2009

INNHOOLD:

FORORD.....	3
SUMMARY	4
SAMMENDRAG	5
1. NORSK SENTRALADMINISTRATIV EUROPATILPASNING: MOT EN TRANSNASJONAL FORVALTNING ...	6
2. TEORETISK RAMMEVERK: MELLOM TRANSNASJONALE KOALISJONER OG NASJONALE STRATEGIER	8
3. DATA OG METODE.....	13
4. DEN TRANSNASJONALE ADMINISTRASJONEN: EMPIRISKE OBSERVASJONER.....	14
5. POLITISK STYRING AV FORVALTNINGENS EU-ARBEID: ET TILFELLE AV POLITISK DETRAKSJON.....	19
6. TRANSNASJONALISERINGENS EFFEKTER – MOT EN BYRÅKRATISK KONTRAKSJON?.....	23
7. KONKLUSJON	29
LITTERATURHENVISNINGER	31

Forord

Dette notatet er skrevet på grunnlag av data innsamlet i forbindelse med prosjektet «Representativt demokrati, reformer og europatilpasning», finansiert av NOS/S. Dette er et nordisk prosjekt om sentralforvaltningens europatilpasning i Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige. Datagrunnlaget er en survey til avdelinger i departementer og direktorater i de nordiske land, gjennomført i 2003. I dette notat benyttes materiale fra den norske undersøkelsen.

Per Lægreid
Prosjektleder

Summary

This paper addresses the relationship between European integration and national administrative adaptation in an EEA-affiliated country, Norway. It focuses on the following dimensions: (1) to what degree Norwegian ministries and agencies are becoming embedded in European governance structures, and (2) how this embeddedness affects the administration's functioning in the domestic political-administrative context. By conferring a survey-material from 2003, the paper illustrates how the Norwegian central government is becoming increasingly transnational, where particular segments within the administration devote significant institutional capacities towards handling the European portfolio and participate in European bodies on a regular basis. It is argued that the particularity of Norway's EEA-affiliation represents a fragmenting force within the Norwegian central government. By studying how national administrative units evaluate different considerations in the EU-related work, the paper argues that the fragmentation stimulates a professionalization process where the administration becomes increasingly autonomous vis-à-vis other domestic actors. This feature stems not only from the one-dimensional sector-affiliation towards the European Union but it is also a plausible consequence of strategic considerations being made by Norwegian political leaders. Theoretically, the paper argues that the Europeanization of Norwegian central government can be seen as a combination of transnationalisation, path-dependency and national strategies, implying that the administration becomes involved in transnational networks that may complicate its relationship towards other domestic actors. The administration is capable of balancing both European and national expectations regarding appropriate administrative behaviour, but an observed lack of political steering may complicate this picture in the long run.

Sammendrag

Dette notatet retter oppmerksomheten mot forholdet mellom europeisk integrasjon og nasjonal administrativ tilpasning i et EØS-tilknyttet land, Norge. Det fokuserer på følgende dimensjoner: (1) i hvilken grad norske departementer og direktorater veves inn i europeiske styringsstrukturer og (2) hvordan denne innvevdheten påvirker administrasjonens funksjon i den hjemlige politisk-administrative konteksten. Med utgangspunkt i et survey-materiale fra 2003 illustreres det hvordan den norske sentralforvaltningen dirigerer større institusjonelle kapasiteter i retning av det europeiske styringsnivået og deltar jevnlig i europeiske beslutningsorganer. Det argumenteres for at EØS-tilknytningen har fragmenterende egenskaper overfor det norske sentraladministrative styringsverket. Ved å studere hvordan sentralforvaltningen vektlegger ulike hensyn i det daglige EU-arbeidet, argumenteres det for at fragmenteringen stimulerer til en profesjonaliseringsprosess hvor administrasjonen blir mer autonom vis a vis andre innenrikspolitiske aktører innenfor rammene av EU-arbeidet. Disse prosessene er ikke utelukkende resultatet av en ensidig sektoriell kopling til beslutningsprosessene i Den europeiske union, men de er også plausible konsekvenser av strategiske vurderinger foretatt av det politiske lederskapet. I notatet legges det til grunn en teoretisk forklaringsramme som ser europeiseringen av den norske sentralforvaltningen som et resultat av transnasjonalisering, sti-avhengighet og nasjonale strategivalg, hvor administrasjonen veves inn i transnasjonale nettverk som kan komplisere dens relasjon til andre hjemlige aktører. Det vises til at administrasjonen er i stand til å balansere både transnasjonale og nasjonale forventninger og stimuli i sitt daglige arbeid, men en observert mangel på politisk styring kan over tid komplisere dette mønsteret.

1. Norsk sentraladministrativ europatilpasning: mot en transnasjonal forvaltning¹

Norges relasjon til Den europeiske union (EU) er formelt regulert gjennom EØS-avtalen, som er den mest omfattende traktaten norske myndigheter noensinne har sluttet seg til. Avtaleverket åpner det indre marked for norske næringsinteresser, mot en harmonisering av nasjonalt lovverk i tråd med de bestemmelser som regulerer handelen på fellesmarkedet. Det indre marked er det hovedsakelige nedslagsfeltet for EUs lovgivning (Egeberg 2005: 191) og i 2004 var 4600 EU-regler innlemmet i EØS-avtalens virkeområde (Trondal 2005: 12–13), et tall som i 2006 hadde steget til rundt 5300 (St. meld. 23, 2005–2006: 13). EØS-avtalen er konstruert som et dynamisk rammeverk, hvor relevante rettsakter på det indre marked kontinuerlig bygges inn i avtalens virkeområde. Avtaleverkets dynamiske karakter korresponderer således med den tilsvarende dynamikken i det europeiske integrasjonsprosjektet. Det europeiske styringsnivået er derfor ikke uten relevans for politikk og administrasjon i et EØS-tilknyttet land, som Norge.

Siktemålet med dette notatet er å kaste lys over hvordan EU påvirker arbeidsprosesser i norske departementer og direktorater. Det fokuseres på administrasjonens daglige håndtering av det europeiske saksfeltet, altså tas det utgangspunkt i en «low politics» dimensjon av europeisk integrasjon (Jacobsson og Sundstrøm 2006: 11). Notatet vil a) belyse i hvilken grad og på hvilken måte norske forvaltningsorganer veves inn i det europeiske styringsnivået, samt b) kaste lys over mulige implikasjoner av en slik innveving. I begrepet innvevdhet legger jeg graden av berøring fra det europeiske styringsnivået samt intensiteten i norsk forvaltnings kontakt- og deltagelsesformer opp mot europeiske institusjoner.

Studier av administrativ europatilpasning synes å strides om den faktiske effekten av økt europeisk samhandling for nasjonalstatens organisasjonsstrukturer og arbeidsprosesser. Enkelte observatører hevder at europatilpasningen medfører omfattende transformasjoner i nasjonale administrative strukturer, hvor produktet av intensiverte transaksjoner på tvers av organisasjonsgrenser medfører en delvis fusjon mellom europeiske og nasjonale forvaltningsapparater (Rometsch og Wessels 1996; Wessels 1997, 1998; Wessels m.fl. 2003). Andre studier påpeker hvordan nasjonale organisasjonsformer utviser stor grad av robusthet i møte med det nye politikkområdet, og argumenterer for at det europeiske saksfeltet bygges inn i etablerte administrative strukturer hvor det forvaltes som en utvidet del av innenriksforvaltningens tradisjonelle ansvarsområde (Jacobsson m.fl. 2001a, 2004; Læg Reid 2001a; Sverdrup 2000). Nasjonale administrasjoner tilpasser seg det europeiske styringsnivået gjennom en kombinasjon av institusjonell robusthet og atferdsmessig fleksibilitet (Læg Reid 2001a; Jacobsson og Sundstrøm 2006: 152; Olsen 2007: 274).

¹ Takk til Per Læg Reid for kommentarer til tidligere utkast og for tilgang til datamaterialet notatet benytter seg av, og til Kjartan Madsen for metodeteknisk assistanse. Takk også til Lise Hellebø Rykkja for forslag til korrigeringer.

I dette notatet forstås fremveksten av kontaktflater mellom administrative aktører på tvers av organisasjonsgrenser og styringsnivåer som en stegvis transformasjon av forvaltningens virkemåte (jf. Trondal 2003: 29), hvor enkelte deler av forvaltningsapparatet i tiltagende grad gjøres til deltagere i en transnasjonal statsform som opererer i grenseflaten mellom det nasjonale og europeiske styringsnivået (Esmark 2001; Jacobsson m.fl. 2004: 163). Dette indikerer at begge argumentasjonslinjene presentert ovenfor er relevante. For det første vokser den transnasjonale statsformen frem innenfor rammene av etablerte organisasjonsstrukturer, altså driftes den av eksisterende organisatoriske ressurser. For det andre er de endringer som finner sted ikke nødvendigvis noe som lar seg observere gjennom endringer i formelle organisasjonsstrukturer. Fremveksten av en transnasjonal statsform indikerer snarere at de uformelle strukturene som regulerer relasjonen mellom politikk og forvaltning kan gjennomgå mer eller mindre omfattende transformasjoner. Dette har videre implikasjoner for forvaltningens funksjon i det bredere nasjonale styringsverket. Den transnasjonale staten kjennetegnes ved at administrativ beslutningsatferd i økende grad reflekterer ideer og verdensanskuelser som er produktet av forvaltningens transaksjoner på tvers av nasjonale og europeiske organisasjonsgrenser (Jacobsson m.fl. 2004: 7). Den transnasjonale forvaltningen befinner seg derfor både på og mellom ulike styringsnivåer (jf. Olsen 2000: 455).

Dette notatet søker å belyse omfanget og implikasjoner av transnasjonalisering i norsk sentralforvaltning. Det empiriske materialet er hentet fra den norske delen av en komparativ nordisk spørreundersøkelse vedrørende administrativ europatilpasning som ble gjennomført i 2003 (Dyrdal m.fl. 2006; Jacobsson og Sundstrøm 2006; Pedersen og Olsen 2008). Spørreundersøkelsen er en oppfølging av en nær identisk studie gjennomført i 1998 (Jacobsson m.fl. 2001a, 2004), og gir et fylldig innblikk i hvordan sentralforvaltningens aktiviteter blir påvirket av økt europeisk samhandling. Fremveksten av en transnasjonal statsform impliserer at faktorer som påvirker administrativ beslutningsatferd og institusjonell tilhørighet i tiltagende grad blir relative (Jacobsson m.fl. 2004: 138–139). Det er derfor relevant å vurdere implikasjoner av sentraladministrativ innvevdhet ved å studere nærmere hvordan administrative virkelighetsforståelser fortøner seg innenfor rammene av det daglige EU-arbeidet, og da med et særlig henblikk på relasjonen mellom politikk og forvaltning.

Notatet er organisert på følgende måte; i del 2 skisseres et teoretisk rammeverk hvor det utbroderes nærmere hvordan transnasjonalisering kan tenkes å påvirke forholdet mellom politikk og administrasjon. I del 3 kommenteres datatilfanget noe nærmere. I del 4 og del 5 diskuteres innslaget av transnasjonalisering i norsk sentralforvaltning. Her argumenteres det for at det foregår en segmentering av forvaltningen som følge av europatilpasningen, hvor enkelte deler av forvaltningsorganisasjonen i større grad enn andre veves inn i det europeiske styringsnivået. I del 6 adresseres mulige implikasjoner av denne innvevingen overfor de hensyn administrasjonen vier oppmerksomhet i det daglige arbeidet med den europeiske porteføljen.

2. Teoretisk rammeverk: mellom transnasjonale koalisjoner og nasjonale strategier

Fremveksten av en transnasjonal statsform er delvis sammenfallende med en generell vending i statsforvaltningen, hvor det hevdes at staten som politisk organisasjonsform beveger seg fra «government» til «governance» (Jacobsson og Sundstrøm 2006; Rhodes 1996; Peters og Pierre 1998). Formelle hierarkier blir delvis avløst av løsere styringsnettverk, og politisk styring kan bli svekket som følge av at ansvarsrelasjoner og styringsmandater blir stadig mer uklare (Peters og Pierre 1998: 223–224). En slik anførsel passer godt med observasjonen om en fremvoksende transnasjonal stat. De transnasjonale beslutningsnettverkene som oppstår i forbindelse med nasjonal europatilpasning kan utfordre betydningen av formelle nasjonale autoritetsrelasjoner. Slike nettverk har vesentlig innflytelse på det europeiske saksfeltets utforming, og er operative også når saksfeltet innarbeides i det nasjonale styringsverket (Esmark 2001: 97). Fremveksten av transnasjonale forlegninger innenfor forvaltningens etablerte organisasjonsformer indikerer en endringsprosess hvor tradisjonelle styringsstrukturer står under press. Det er imidlertid konkurrerende oppfatninger av dynamikken mellom europeisk integrasjon og nasjonale politisk–administrative strukturer (Olsen 1992). I det følgende foreslås to alternative teoretiske inntak som belyser ulike aspekter og implikasjoner av økte transaksjoner mellom ulike styringsnivåer. Først skisseres et *transnasjonaliseringsperspektiv*, dernest et *nasjonalstrategisk* perspektiv. Jeg argumenterer videre for at de to teoretiske inntakene vil ha en relevant funksjon innenfor rammene av en mer *sammensatt* analysemodell, som kombinerer trekk ved det overnasjonale og nasjonale styringsnivået i forklaringsmodellen.

Et transnasjonaliseringsperspektiv

Keohane og Nye (1974) registrerte tidlig at aktører i staters innenriksforvaltninger kunne stifte kontakter med likesinnede aktører på tvers av landegrenser, og at produktet av disse transaksjonene kunne medføre økt konvergens og gjensidig tilpasning mellom ulike politisk–administrative systemer. Transnasjonale nettverk bestående av deltagere på ulike styringsnivåer er en sentral egenskap ved EUs politikkdannelse. Nettverkene som vokser frem i kjølvannet av staters europatilpasning kan være transnasjonale i den forstand at de tar form av regulære byråkratiske kontakter mellom aktører med ulik nasjonal og organisatorisk tilhørighet, uten at aktørene nødvendigvis er underlagt konkrete mandater som spesifiserer hva nettverksdeltagelsen skal munne ut i (Esmark 2001: 97). Beslutningsatferden i transnasjonale nettverk bærer på denne måten preg av at aktører handler på bakgrunn av et betydelig individuelt skjønn (Jacobsson m.fl. 2004: 39). Nasjonale forvaltninger eksponeres imidlertid for nye ideer og kan innta nye preferanser som følge av intensivert kontakt med, og deltagelse i, europeiske styringsorganer (Egeberg 1999a; Jacobsson m.fl. 2004: 7; Trondal og Veggeland 2003), noe som kan komplisere det nasjonale embetsverkets institusjonelle tilhørighet og lojaliteter.

Transnasjonale nettverk kan ta form av epistemiske fellesskap, sentrert rundt en felles normativ referanseramme og rolleforståelse (Haas 1992: 2–4). Uavhengig ekspertise har tradisjonelt blitt tillagt en sentral betydning i EUs politikkdannelse. EU-kommisjonens traktatfestede beslutningsmandat løsriver i utgangspunktet organet fra nasjonale særinteresser, hvilket kan stimulere en teknokratisk logikk i EUs beslutningsprosesser (Radaelli 1999). De teknokratiske trekkene kan også sees som å smitte over på nasjonale beslutningstakere som involveres i utformingen av den europeiske politikken. EU-kommisjonens begrensede administrative størrelse tilsier at organet er avhengig av ekstern ekspertise for å ivareta dets forpliktelser. Denne ekspertisen hentes i all hovedsak inn via ulike rådgivende ekspertkomiteer, hvor representanter for medlemsstatenes sentralforvaltninger utgjør den vesentligste aktørkonstellasjonen (Gornitzka og Sverdrup 2008: 15). Representantene forventes å opptre som uavhengige fageksperter (Larsson 2007: 35). Den faktiske beslutningsatferden i overnasjonale fora bærer derfor vel så mye preg av faglige deliberasjoner, som av strategiske forhandlinger mellom statenes representanter (Egeberg 1999a; Joerges og Neyer 1997; Trondal 2002; Trondal og Veggeland 2003). Hvordan kan disse kjennetegnene ved den overnasjonale beslutningsvirksomheten antas å smitte over på den daglige forvaltningen av det europeiske saksfeltet, altså innenfor rammene av den *nasjonale* forvaltningsorganisasjonen?

Anders Esmark (2002: 130–135) argumenterer for at transnasjonale nettverk som dannes i skjæringsfeltet mellom nasjonale og europeiske styringsorganer i utgangspunktet opererer på bakgrunn av visse konstitutive spilleregler, men at de har tilstrekkelig beslutningsautonomi til at de også blir selvorganiserende og vil være i stand til å forhandle seg ut av de formelle spillereglene som legger rammene for nettverkens eksistens. Med utgangspunkt i en slik forståelse av transnasjonale beslutningsnettverk kan det fremsettes en hypotese om at nettverkene kan bidra til at det utvikles transcenderende lojalitetsformer på tvers av nasjonale og organisatoriske grenser (Jacobsson m.fl. 2004: 7), og at det utvikles koalisjoner av aktører på ulike styringsnivåer som forsøker å gjøre sine virkelighetsforestillinger gjeldende for den offentlige politikken som føres i nettverkens opphavsland (Haas 1992; Keohane og Nye 1974: 46–47). Det er flere aspekter ved den norske EU-tilknytningen som gjør en slik hypotese relevant. Egeberg og Trondal (1999) argumenterer for at funksjonelle beslutningspremisser lettere vil tilflytte det norske styringsverket enn hva tilfellet er i EUs medlemsland, da EØS-avtalen ensidig kopler norske forvaltningsorganer til de byråkratiske og sektorspesialiserte sidene av EUs politikkdannelse, uten at embetsverket eksponeres for de mellomstatlige beslutningsforaene. Sektorspesialisering kan sees som å «cultivate professional knowledge and how things are done rather than what is done» (Egeberg 1999b: 158). I fravær av en mellomstatlig bufferfunksjon kan dette føre til en fragmentering av det sentraladministrative styringsverket, ved at transnasjonale impulser bidrar til å frikople det innvevde embetsverket fra sentralforvaltningens øvrige virksomhet (jf. Egeberg og Trondal 1999: 134). I det følgende skisseres et alternativt inntak som toner ned disse fragmenteringstendensene.

Et nasjonalstrategisk perspektiv

En nasjonalstrategisk forklaringsramme ser europeisering og nasjonal tilpasning som resultatet av viljestyrte prosesser (Olsen 1992: 248), hvor ønsker og preferanser hos det nasjonale politiske lederskapet er de vesentligste forklaringsfaktorene bak den tilpasning som finner sted (Moravcsik 1993). Europeisk integrasjon rammer ikke nasjonal politisk autonomi, snarere påpekes det at statens eksekutiv i stedet styrker sin posisjon vis a vis andre innenrikspolitiske aktører (Moravcsik 1994). Oversatt til det norske tilfellet er ansvaret for europapolitikken i all hovedsak et eksekutivt domene, hvor innslaget av parlamentarisk forankring via EØS-komiteen har få implikasjoner for den faktiske innlemmelsen av EU-regler i norsk rett (Nordby 2004: 218), og derved måten saksfeltet forvaltes på i norske sentraladministrative organer. Politisk lederskaps mulighet til å påvirke det europeiske integrasjonsprosjektets form og innhold er nødvendigvis strukturelt begrenset ved at representanter for norske myndigheter ikke har tilgang til de sentrale beslutningsforaene i EU. En aktiv bruk av EU-kommisjonens underliggende ekspertkomiteer som en alternativ innflytelseskanal vil imidlertid kunne tenkes å delvis kompensere for manglende mellomstatlig deltagelse. Med dette kan altså norske interesser og ønsker hos politisk lederskap tilflyte den overnasjonale agendaen.

Gjennom å opptre som enhetlige aktører utad, antas stater å kunne påvirke sine europeiske styringsomgivelser (Moravcsik 1993), og ved å styre den tilpasning som finner sted innenfor rammene av den nasjonale forvaltningsstrukturen kan politisk lederskap ytterligere tilføre endringer et distinkt, nasjonalt preg (Jacobsson m.fl. 2004: 14). Dette forutsetter at politisk lederskap har vilje og evne til rasjonell kalkulasjon, samt muligheten til å kontrollere at politiske vedtak materialiserer seg i faktisk atferd (Dahl og Lindblom 1992). Forvaltningens europeiske tilknytning kan komplisere mulighetene for å gi den faktiske tilpasningen et nasjonalt særpreg, slik norske deltagelsesrettigheter formelt er avgrenset til å gjelde de fagtekniske delene av EUs organisasjonskretser. De transnasjonale impulsene vil kunne påvirke embetsverkets vurdering av tilhørighet når de representerer nasjonale interesser i overnasjonale organer. Politisk lederskap har imidlertid et fortrinn ved at deltagelsesrettigheter og beslutningsansvar er noe som tildeles sentralt (Olsen 1988a: 206–207), og grunnet fremtidig deltagelse vil embetsverket kunne ha klare insentiver for å ikke vike fra de nasjonale posisjonene. Dette forsterkes ved at administrative beslutningstakere vil være sosialisert inn i den nasjonale organisasjonen, og vil kunne ha tilegnet seg organisasjonens rådende normer og verdier (Lægreid og Olsen 1978), altså er den nasjonale tilhørigheten tungt befestet. Politisk lederskap kan spille aktivt på potensialet i disse sosialiseringsmekanismene, samtidig som det ligger implisitt i forvaltningsaktørers plassering i det nasjonale styringshierarkiet at den formelle strukturen understøtter de uformelle normene som regulerer embetsverkets atferd. Sentralforvaltningen har derfor klare innslag av både sosialiserende, kontrollerende og disiplinierende virkemidler (Lægreid og Olsen 1978: 30–31).

Perspektivet som her skisseres er et styringsoptimistisk rammeverk hvor politisk lederskap har evnen til å forme den offentlige politikken og gjennom en aktiv bruk av formelle hierarkier kan lederskapet forvente at sluttproduktet reflekterer det intenderte designet (jf. Jacobsson og Sundstrøm 2006: 20–24). Sentraladministrasjonen blir i dette perspektivet sett mer som en nøytral og dels passiv iverksetter av politiske prioriteringer,

og organisasjonseksterne impulser forventes å bli filtrert bort i møte med den formelle organisasjonsstrukturen (jf. Scott 2003: 35). Et nasjonalstrategisk perspektiv toner derfor ned de potensielle styringsproblemene som kan oppstå som følge av at forvaltningen i tiltagende grad veves inn i transnasjonale beslutningsstrukturer.

I det følgende foreslås en mer *sammensatt forklaringsmodell* hvor argumentet er at trekk ved de to ovennevnte perspektivene samlet sett kan ha en relevant forklaringskraft overfor den komplekse dynamikken som kjennetegner institusjonelle endringsprosesser (Olsen 1992: 250). Med utgangspunkt i argumenter fra ny-institusjonell teori legger denne forklaringen til grunn at politiske og administrative beslutningstakere opererer under begrensede rasjonalitetsforutsetninger (March og Simon 1993). De kognitive begrensningene som hefter ved aktørers rasjonalitetsgrunnlag gir formelle og uformelle organisasjonsstrukturer en vesentlig funksjon i forklare administrativ atferd. Organisasjonsstrukturen representerer en «mobilization of bias in preparation for action» (Schattschneider 1975: 30), og kan virke strukturere for hvordan aktører vurderer ulike handlingsvalg. Organisasjonsstrukturene kan være forbundet med ulike institusjonelle rutiner som spesifiserer hvordan organisasjonsdeltagerne skal handle i gitte situasjoner. På denne måten kan vi se organisasjonsaktører som regelfølgende ved at «much of the behaviour we observe in political institutions reflects the routine way in which people do what they are supposed to do» (March og Olsen 1989: 21). Søking etter organisatoriske handlingsvalg vil være systematisk orientert i retning av rutiner og etablerte kapasiteter for å løse et gitt problem. Denne forklaringsmodellen antar at organisasjonsaktører handler på bakgrunn av en *logikk om det passende*, altså handler aktører i forhold til hva som forventes av dem, snarere enn å kalkulere den relative nytten i ulike handlingsvalg (March og Olsen 2006a: 690).

Identitetsvurderinger er sentrale når aktører sonderer mellom ulike handlingsvalg, og det antas at handling innebærer en matching av alternative handlingsvalg opp mot de forventningene som omgir beslutningstakere i de formelle og uformelle strukturene. Dette strukturere beslutningsatferden ved at enkelte handlingsvalg blir mer relevante enn andre (March og Olsen 1989: 22). Organisasjonsdeltagere er imidlertid ulikt engasjert i flere institusjonelle ordener, og har multiple organisatoriske identiteter (Egeberg 1999a; Egeberg og Sætren 1999), samtidig som nye identiteter og lojalitetsvurderinger kan tillæres (March og Olsen 2006b: 14; Olsen 2008: 8). Spenningen mellom politisk lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet illustrerer hvilke flerfoldige forventninger som konfronterer embetsverket i deres daglige virke (Jacobsen 1997). Særlig spenningen mellom politisk lojalitet og faglig uavhengighet kan stå ovenfor et kvalitativt nytt press som følge av europeiseringen. Dette spenningsfeltet er et vedvarende kjennetegn ved relasjonen mellom politikk og forvaltning, og har historisk sett medført markante variasjoner i profesjonell autonomi kontra politisk kontroll med embetsverket (Jacobsen 1964, 1966). Rolleklarheten kan styrke forvaltningens styringslegitimitet, da den per definisjon gjør forvaltningen i stand til å bygge inn kryssende hensyn i sitt daglige arbeid (Jacobsen 1997: 160). Gjennom europatilpasningen konfronteres imidlertid embetsverket med transnasjonale nettverk som i begrenset grad aktiverer det politiske lederskapet, hvilket kan komplisere blandingsforholdet mellom embetsverkets ulike forpliktelser innenfor rammene av det europeiske saksfeltet.

Kombinasjonen av institusjonell robusthet og atferdsmessig fleksibilitet tilsier at endringer som følge av EU-tilpasningen ikke nødvendigvis berører de formelle organisasjonsstrukturene. I tråd med en institusjonell forklaringsramme vil endringer følge en distinkt sti-avhengig logikk (Krasner 1988), hvor de grunnleggende egenskapene ved forvaltningsorganisasjonen er robuste i møte med nye styringsbetingelser. Studier av sentraladministrativ tilpasning til europeiske føringer har vist hvordan etablerte strukturer bidrar til å filtrere og omtolke de endringskrav som stilles av det europeiske styringsnivået (Olsen 2007; Jacobsson m.fl. 2001a, 2004; Knill 1998; Sverdrup 2000). Det observeres at kombinasjonen av strukturell robusthet og fleksibel beslutningsatferd går på tvers av de forventninger som fremsettes av sosiologisk ny-institusjonalisme vedrørende forholdet mellom institusjonelle styringsomgivelser og lokale organisasjonsstrukturer. Organisasjoner er konforme overfor omgivelsenes endringskrav gjennom å endre de strukturelle fasadene, men holde effekten av disse endringene strengt separert fra den operative virksomheten (Meyer og Rowan 1977). Sentraladministrativ europatilpasning følger imidlertid en motsatt logikk, og det er således snakk om en «omvendt frikopling» (Jacobsson og Sundstørm 2006: 152). Dette betyr at den faktiske atferdsmessige justeringen som følger av europatilpasningen vil følge et mer komplekst mønster enn hva de to teoretiske tilnærmingene skissert ovenfor formodentlig antar.

I tråd med en institusjonell forklaringsramme kan effektene av europeisering sees som uttrykk for sameksistens mellom ulike institusjonelle ordener (Olsen 2007: 13–14). Endringer som følge av europatilpasningen kan derfor ta form av sedimentering, hvor det nye supplerer, snarere enn erstatter, det etablerte (Olsen 2008: 17). Den nasjonale og europeiske, eller transnasjonale, forvaltningsordenen er derfor ikke nødvendigvis konkurrerende størrelser. Tilsvarende vil embetsverkets flerfoldige rolleutforming kunne sees som et uttrykk for hvordan de samtidig engasjeres i ulike, og dels motsetningsfylte institusjonelle ordener. Embetsverket konfronteres samtidig med en alternativ og transnasjonal institusjonell orden innenfor rammene av det daglige EU-arbeidet, hvor transnasjonale kontaktoverflater kan bidra til å gjøre den ekspertorienterte beslutningslogikken desto mer relevant som rettesnor for embetsverkets beslutningsatferd. Den transnasjonale administrasjonen opererer på bakgrunn av en «teknisk konsensus administrativ rasjonalitet» (Esmark 2001: 97), noe som er en funksjon av de teknokratiske elementene som ligger latent i store deler av beslutningsaktiviteten i EUs «low politics» arenaer (Radaelli 1999). Jeg vil argumentere for at disse trekkene ved EUs beslutningsprosesser muliggjør utviklingen av transcenderende lojalitetsformer, nettopp fordi de teknokratiske elementene i den overnasjonale politikkdannelsen korresponderer med embetsverkets hjemlige fagidentitet. Effekten av økt eksponering for organisasjonseksterne impulser kan derfor være en endring i balansen mellom eksisterende identifikasjoner. I det følgende redegjøres det noe nærmere for det empiriske materialet og de metoder som benyttes for å kaste lys over disse teoretiske argumentene.

3. Data og metode

Notatet bygger hovedsakelig på data hentet fra den norske delen av en komparativ nordisk survey vedrørende administrativ europatilpasning gjennomført i 2003 (Dyrdal m.fl. 2006). Responsraten var 66 % for departementene og 75 % for direktoratene, hvilket gir en samlet svarprosent på 73. 262 avdelinger i departementer og direktorater besvarte undersøkelsen². Dataene vurderes som representative for de som har besvart spørreskjemaene (Dyrdal m.fl. 2006: 32–33). Enhetene i denne studien er avdelinger i norske departementer og direktorater, og ikke individuelle tjenestefolk. De som fikk spørreskjemaene ble bedt om å uttale seg på vegne av avdelingen i sin helhet, og ikke som individuelle respondenter. Spørreskjemaene ble fylt ut av sentrale aktører i forvaltningsavdelingene, det vil si avdelingsledere, senioransatte, EU-koordinatorer og andre med spesiell kunnskap om avdelingens EU-relaterte arbeid (Jacobsson m.fl. 2004: 21). Respondentenes nærhet til de EU-relaterte prosessene i sine respektive avdelinger bidrar til å styrke datagrunnlagets representativitet. Det skal imidlertid påpekes at de prosessene forvaltningen eksponeres for på europeisk nivå også individuelle forvaltningsaktører. Det kan virke problematisk å skulle forvente at slike prosesser også lar seg observere i det foreliggende datamaterialet, fordi det gir informasjon på organisasjonsnivå og ikke individnivå. De konklusjonene som foretas gjøres derfor med utgangspunkt i et forbehold om at europeiseringen kan få konsekvenser for beslutningsatferden i de innnevnte delene av administrasjonen i sin helhet, noe som i så måte lar seg observere med utgangspunkt i de foreliggende avdelingsdataene.

I tillegg til det kvantitative datamaterialet benyttes en omfattende sekundærlitteratur på forskningsfeltet i de påfølgende analysene. I den empiriske analysen som følger dokumenteres innslaget av transnasjonale relasjoner i norsk sentralforvaltning. Argumentet er at det vokser frem spesielle segmenter i forvaltningen som i større grad enn øvrige forvaltningsenheter veves inn i det europeiske styringsnivået. I de resterende analysene skilles det således mellom et EU-segment og et delvis overlappende kjernesegment, og variasjoner mellom forvaltningsavdelinger i henhold til *integrasjonsgrad* blir på denne måten en sentral forklaringsdimensjon. Det gis en nærmere redegjørelse for denne segmentinndelingen i tilknytning til den påfølgende diskusjonen.

² Herunder 199 direktoratsavdelinger og 63 departementsavdelinger.

4. Den transnasjonale administrasjonen: empiriske observasjoner

Det norske styringsverket har i liten grad vært avskjermet sine internasjonale styringsomgivelser. Slik Egeberg (1978) observerte i forbindelse med den første norske maktutredningen var den norske forvaltningen koplet opp mot en rekke internasjonale organisasjoner med relevans for innenriksforvaltningens daglige virksomhet. EØS-tilknytningen har imidlertid ført med seg at andelen forvaltningsansatte som betjener internasjonale saksporteføljer har blitt langt større (Egeberg og Trondal 1997).

EØS-avtalen sees som å delvis rive ned skillet mellom innenrikspolitikk og utenrikspolitikk, med en påfølgende svekkelse av Utenriksdepartementets tradisjonelle rolle som bindeledd mellom det nasjonale og internasjonale styringsnivået (Trondal og Veggeland 1999). I tråd med Egeberg (1980) kan vi argumentere for at EØS-avtalen bygger EU inn i sentralforvaltningens daglige arbeidsprosesser som et «fjerde styringsnivå», altså som en forlengelse av forvaltningens innenrikspolitiske ansvarsområde. I tabellen nedenfor gis et inntrykk av EU-nivåets betydning for norske departementer og direktoraters daglige arbeid. Avdelingene har her blitt bedt om å ta stilling til i hvor stor grad de berøres av EU eller EØS-avtalen på ulike saksområder.

Tabell 1. Forvaltningsavdelingenes berørthet av EU/EØS-avtalen i forhold til saksområde.

Andel som berøres i stor grad^{*}. Prosent.

	Departement	Direktorat	Alle avdelinger
Spørsmål knyttet det indre marked, økonomiske, miljømessige og sosiale spørsmål	63	55	57
Utenriks- og sikkerhetspolitiske spørsmål	12	9	9
Justis- og politisamarbeid, grensekontroll	17	9	11
Standardiseringsspørsmål	10	24	21
(Gjennomsnittlig N):	(60)	(188)	(249)

* Kombinerer verdiene «berørt i meget stor grad» og «berørt i nokså stor grad».

Som det fremgår av tabellen ovenfor, er norske forvaltningsavdelinger i størst grad berørt av EU-tilknytningen hva angår saksanliggender tilhørende det indre marked, mens bare en beskjeden andel av avdelingene berøres av de to andre søylene i EU-samarbeidet eller standardiseringsspørsmål³. Bare 1 av 10 forvaltningsavdelinger oppgir at de ikke er berørt av det indre marked på sitt saksområde. Dette er riktignok ikke

³ Direktoratene er prosentvis mer berørt enn departementene hva angår standardisering. Differansen reflekterer direktoratenes mer tekniske forvaltningsoppgaver, som nødvendigvis vil være påvirket av internasjonale standarder. Mønstrene som her observeres må derfor sees i sammenheng med at EU har vært gjenstand for utviklingen av en rekke standardiseringsbestemmelser samt huser flere viktige standardiseringsorganisasjoner med tverrnasjonalt virkeområde.

oppsiktsvekkende, gitt EØS-avtalens funksjonelle avgrensninger, men sammenlignet med de øvrige nordiske landene er den prosentvise graden av berøring fra politikktutviklingen på fellesmarkedet noe som tilsynelatende ikke lar seg fyllestgjørende fange opp gjennom en dikotomisk forståelse av tilknytningsform (jf. Egeberg 2005: 191–192)⁴.

Et ytterligere tegn på innveving i det europeiske styringsnivået er den relative tidsbruken som vies det europeiske saksfeltet (Jacobsson m.fl. 2004: 30), hvilket indikerer i hvor stor grad institusjonelle kapasiteter kanaliseres i retning av det europeiske styringsnivået. En forholdsvis markant andel av de norske forvaltningsavdelingene (37 %) oppgir at de bruker svært stor eller nokså stor del av sin samlede arbeidstid på å forvalte det europeiske saksfeltet, hvilket tilsier at EU aktiverer betydelige administrative ressurser i norske departementer og direktorater. Samtidig er det klare variasjoner innad i den norske sentralforvaltningen i forhold til graden av organisatorisk oppmerksomhet som vies det europeiske saksfeltet. Det er særlig typiske «EU-sektoren» som skiller seg ut ved at de både berøres i sterk grad av EU på sitt saksområde, samt bruker en stor andel av den samlede arbeidstiden på å forvalte den europeiske saksporteføljen⁵.

Disse tallene indikerer at norske forvaltningsorganer i betydelig grad berøres av EU i sitt daglige arbeid. Sentraladministrativ europatilpasning innebærer imidlertid også en aktivering av organisasjonseksterne koplinger. I tabellene nedenfor har avdelingene blitt bedt om å oppgi hvor ofte de har kontakt med, og deltar i, ulike EU/EØS-relaterte organer. Som tabellene illustrerer, synes effekten av tilknytningsform å være størst hva angår denne dimensjonen av europatilpasningen. EØS-avtalen begrenser i all hovedsak norske deltagelsesmuligheter til å gjelde de forberedende ekspertkomiteene under EU-kommisjonen og enkelte iverksettelseskomiteer⁶. Det er denne ensidige organisatoriske koplingen til EUs sektor- og formålsspesialiserte beslutningsorganer som ligger til grunn for Egeberg og Trondal (1999) sitt argument om at den norske sentralforvaltningen kan bli mer fragmentert enn hva tilfellet er for forvaltninger i EUs medlemsland.

⁴ Variasjonene mellom avdelinger i den norske sentralforvaltningen og de øvrige nordiske forvaltningsavdelingene er beskjedne. Andel forvaltningsavdelinger som oppgir å bære berørt i stor eller nokså stor grad av EU i forhold til spørsmål knyttet til det indre marked varierer fra 67 prosent av de finske avdelingene til 45 prosent av de danske, samtidig er andelen av utvalget i sin helhet som berøres av det indre marked i stor grad 51 prosent. Konsistensen i datamaterialet understøttes av en korrelasjonsanalyse (Pearson's R) som viser at tilknytningsform ikke er en signifikant faktor i å forklare de forholdsvis beskjedne variasjonene som observeres i 2003-dataene.

⁵ Med dette menes sektorer hvor EU-institusjoner har særlig stor autoritet og innflytelse vis a vis medlemsstatene. Disse sektorene er landbruks- og fiskerinæringen, miljø, energi og næring samt samferdsel (jf. Læg Reid 2001b:85).

⁶ EØS-avtalen gir ikke adgang til fora med kompetanse til å fatte bindende vedtak. Dette tilsier at norske representanter må forlate møtelokalet når saker blir løst gjennom avstemming i iverksettelseskomiteene (komitologi-komiteene) (Læg Reid 2000: 15).

Tabell 2. *Forvaltningsavdelingenes kontakt med ulike EU-organ foregående år.*

Andel som har kontakt hver måned eller oftere med ulike EU-organer. Prosent.

	Departement	Direktorat	Alle avdelinger
EU-kommisjonen/Generaldirektoratene under EU-kommisjonen	33	15	20
Forberedende komiteer/ekspertkomiteer og lignende under EU-kommisjonen	25	21	22
Komitologikomiteer/iverksettelseskomiteer	15	4	7
Ministerrådet, COREPER med underliggende arbeidsgrupper/komiteer	2	2	2
Andre EU-organer	4	6	6
EØS og/eller EFTA-organ	53	16	25
(Gjennomsnittlig N):	(56)	(159)	(215)

Tabell 3. *Forvaltningsavdelingenes deltagelse i ulike EU-organ foregående år.*Andel som har deltatt hver måned eller oftere i EU-organer. Prosent.

	Departement	Direktorat	Alle avdelinger
Forberedende komiteer/ekspertkomiteer og lignende under EU-kommisjonen	14	13	14
Komitologikomiteer/iverksettelseskomiteer	4	3	3
Ministerrådet, COREPER med underliggende arbeidsgrupper/komiteer	2	1	1
Andre EU-organer	2	8	6
EØS og/eller EFTA-organ	11	1	4
(Gjennomsnittlig N):	(54)	(161)	(215)

Tabellene ovenfor illustrerer at den norske EØS-tilknytningen virker klart strukturerende for forvaltningens organisasjonseksterne oppmerksomhet. Både kontaktflater og deltagelseskanaler er i all hovedsak rettet inn mot EUs byråkratiske og saksforberedende organisasjonskretser. Mangelen på formaliserte deltagelsesrettigheter i EUs mellomstatlige fora blir tilsynelatende ikke kompensert gjennom en bredere overnasjonal kontaktflate, og reflekterer en utbredt forståelse av at gjennomslagskraften ovenfor slike organer nødvendigvis begrenses av norske myndigheters manglende deltagelse i det forpliktende politiske samarbeidet (Jacobsson m.fl. 2004). Heller ikke intensivt deltagelse i de forberedende og implementeringsrelaterte fasene i EUs beslutningssyklus synes å være en utbredt strategi i det norske tilfellet. Selv om den intensive deltagelsen helt klart er av begrenset utbredelse viser samtidig det empiriske materialet at rundt halvparten av forvaltningsavdelingene på et eller annet tidspunkt har

vært representert i ekspertkomiteene i løpet av det foregående året. Tilsvarende tall gjelder også for deltagelse i «andre EU-organ». Dette gjelder blant annet deltagelse i fora tilknyttet de frittstående myndighetene som opererer innenfor kommisjonssystemet (Dyrdal m.fl. 2006: 69), og det er således ingen umiddelbar vesensforskjell mellom de to deltagelsesformene.

I tidligere komparative studier av de nordiske sentralforvaltningens europatilpasning har den norske EØS-tilknytningen blitt fremhevet som en signifikant faktor for å forklare hvorfor det helhetlige inntrykket av EU-relaterte endringer i norsk forvaltning tilsynelatende fremstår som beskjedent sammenlignet med de øvrige nordiske landene (Jacobsson m.fl. 2001b: 258). Intensiteten i de norske kontakt- og deltagelsesformene er begrenset sett i forhold til de øvrige nordiske forvaltningene. Det er likevel flere aspekter ved den norske tilknytningsformen som tilsier at potensialet for politisk-administrativ fragmentering er langt større i det norske tilfellet (Egeberg og Trondal 1999). Dataene indikerer at grensene mellom det nasjonale og europeiske langt på vei viskes ut for flere norske forvaltningsavdelinger. For direktoratsnivået kommer dette til uttrykk ved at kontakten mot overnasjonale aktører tilsynelatende blir viktigere enn kontaktflater rettet innover mot den nasjonale styringskonteksten, som kontakt mot den politiske ledelsen i fagdepartementene.⁷ Mønstrene indikerer generelt at det har utviklet seg en parallell transnasjonal administrasjon innenfor rammene av de etablerte forvaltningsstrukturene. Dette understøttes ved at de overnasjonale kontaktflatene mer eller mindre utelukkende går via den sektorspesialiserte koplingen til EUs politikkforberedende fora.⁸ Samtidig indikerer observasjonene ovenfor at grensen mellom det europeiske og det nasjonale kun kan sees som uklar for en begrenset andel av de norske forvaltningsavdelingene. Europeiseringen foregår med dette ikke *en masse*. Snarere er det slik at enkelte forvaltningsavdelinger i større grad enn andre veves inn i det fjerde styringsnivået. Det foregår derfor en segmentert europatilpasning (Jacobsson m.fl. 2004: 49–50).

Segmenteringstankegangen er ikke ny i norsk forvaltningsforskning. I den første norske maktutredningen ble det fremsatt en hypotese om at store deler av den offentlige politikken ble utformet innenfor rammene av bestemte segmenter som var sammensatt av representanter fra det politisk-administrative styringsverket, parlamentarikere og interesseorganisasjoner (Egeberg m.fl. 1978). Terskelen for å bli akseptert som legitim deltager i disse segmentene kunne være høy, og deltagelsesrettigheter ble regulert etter hva slags kompetanse, verdier og spilleregler som ble sett som sentrale innenfor hvert segment (Egeberg m.fl. 1978: 122). Segmentene kunne bli selvorganiserende som en funksjon av at disse forlegningene fikk «hegemoni over «sitt» segment og «sin» sektor av den offentlige politikk» (Egeberg m.fl. 1978: 123). Tesen om den segmenterte stat har møtt motbør i nyere forskningsbidrag, hvor særlig Rommetvedt (2002) har argumentert for at segmenteringstankegangen ikke lenger er en adekvat beskrivelse av offentlig

⁷ 11 prosent av direktoratsavdelingene oppgir å ha kontakt med departementets politiske ledelse månedlig eller oftere. Den korresponderende kontaktintensiteten opp mot EU-kommisjonen aktiverer 15 prosent av direktoratsavdelingene (som vist i tabell 2).

⁸ Kontakter opp mot ESA (EFTA Surveillance Authority), altså et EØS/EFTA-organ, må også sees som å være en primært sektoriell oppkopling, slik dette organets oppgaver og struktur langt på vei gjenspeiler funksjonen EU-kommisjonen har vis a vis EUs medlemsstater.

politikkutforming, og han har tatt til orde for en «ny-pluralistisk parlamentarisme» hvor segmentene i stadig tiltagende grad åpnes opp for omverdenen og aktiverer samtidig en langt bredere aktørkonstellasjon i de sentrale beslutningsprosessene (Rommetvedt 2002: 16–17). Studier av sentraladministrativ europatilpasning i de nordiske landene har imidlertid vist til at tilpasningens omfang er differensiert, og skaper klare skillelinjer i forvaltningsorganisasjonen i forhold til graden av europeisk innvevdhet (Jacobsson m.fl. 2001a, 2004), slik argumentasjonen ovenfor også har antydnet.⁹

Jacobsson m.fl. (2004: 50–51) skiller mellom to særlig velintegrerte forvaltningssegmenter ved å trekke et skille mellom (1) de forvaltningsavdelingene som berøres i stor grad av EU på sitt saksfelt og har kontakter med minst ett EU-organ på månedlig basis (et EU-segment), og (2) de forvaltningsavdelinger som berøres i stor grad av EU på sitt saksområde og bruker en stor del av den samlede arbeidstiden på EU-relaterte saker i tillegg til å delta i minst ett EU-organ på månedlig basis (et kjernesegment). I de resterende analysene vil det også her opereres med denne skillelinjen.¹⁰ I tabellen nedenfor illustreres det hvordan den norske sentralforvaltningen fordeler seg langs de to foreslåtte segmentinndelingene.

Tabell 4. Segmentert europatilpasning i norsk sentralforvaltning. Andel forvaltningsavdelinger som tilhører EU-administrasjonen og kjernesegmentet. Prosent.

	Departement	Direktorat	Alle avd.
EU-administrasjonen: (i høy grad berørt av søyle 1–3 eller standardisering og har kontakt med minst ett EU-organ minst én gang i måneden)	52	25	31
Kjernesegmentet (i høy grad berørt av søyle 1–3 eller standardisering, deltar i møter med minst ett EU-organ minst én gang i måneden og bruker en stor/veldig stor del av samlet arbeidstid på EU-relaterte spørsmål)	13	11	11
(Gjennomsnittlig N):	(63)	(199)	(262)

⁹ Det er imidlertid visse vesensforskjeller mellom maktutredningens segmenteringstese og segmenteringstankegangen brukt i studier av nordiske forvaltnings europatilpasning. Representasjon av media og interesseorganisasjoner lanseres ikke eksplisitt som et kjennetegn ved de europeiserte segmentene. En ytterligere forskjell er at de europeiserte segmentene i liten grad involverer politiske aktører, hvilket kan gjøre implikasjonene av segmenteringen desto mer betydelige. Fellesnevneren mellom de opprinnelige segmentene og EU-segmentene er imidlertid et syn på administrativ beslutningsatferd som variabel og kontekstavhengig, altså at deltakere i et segment legger andre befoyerelser til grunn for sine beslutninger enn hva tilfellet kanskje er i den øvrige forvaltningsorganisasjonen.

¹⁰ Tilsvarende studier av sentraladministrativ europatilpasning i andre nordiske land, basert på det samme datamaterialet, benytter ulike kriterier for å skille ut særlig velintegrerte segmenter. Segmentene det opereres med i dette notatet er derfor ikke direkte sammenlignbare med hva Jacobsson og Sundstrøm (2006) samt Pedersen og Olsen (2008) identifiserer som EU-segmenter. Både Dyrdal m.fl. 2006 og Jacobsson og Sundstrøm (2006) skiller ut sitt EU-segment utelukkende med henvisning til relativ tidsbruk på EU-relaterte saker. Segmentinndelingen til Jacobsson m.fl. (2004) er mer treffende i forhold til de teoretiske argumentene presentert i del 2, hvor det vektlegges hvordan transnasjonalisering kan føre til at beslutningsimpulser flyter mellom formelle organisasjonsgrenser. Dersom en slik prosess skal fanges opp nødvendigvis dette at forvaltningsavdelingene som studeres faktisk eksponeres for slike impulser, noe kontakt- og deltagelseskanaler opp mot EU-institusjoner i større grad fanger opp. Av hensyn til studiens omfang benyttes kun segmentinndeling som uavhengig variabel i de resterende tabellene, uten at det skilles mellom styringsnivå.

Som vist ovenfor faller halvparten av departementsavdelingene inn under hva som ovenfor har blitt omtalt som et EU-segment. Kjernesegmentet synes å fordele seg forholdsvis ekvivalent mellom departements- og direktoratsavdelingene¹¹. Tallene ovenfor viser at en markant andel av forvaltningsavdelingene har utviklet visse transnasjonale forbindelser i sitt daglige EU-relaterte arbeid, mens én av ti avdelinger i tillegg deltar aktivt i ulike europeiske møtefora. Den norske sentralforvaltningens EU-tilpasning korresponderer derfor med en segmenteringstankegang, hvor graden av innvevdhet i det europeiske styringsnivået er ulikt fordelt på tvers av ulike sektorer og departementsgrenser. Segmentering indikerer imidlertid en arbeidsdeling i dobbel forstand. Europeiseringen åpner ikke bare opp nye aktivitetssfærer for deler av sentralforvaltningen, snarere indikerer transnasjonaliseringsresonnementet at fremveksten av nye deltagelseskanaler samtidig øker avstanden til, og dels deaktiverer, etablerte styringsstrukturer (Jacobsson m.fl. 2004: 139). Dette står i kontrast med hva en vil forvente i tråd med en nasjonalstrategisk forklaringsramme, hvor innslaget av organisasjonseksterne kontakt- og deltagelseskanaler snarere vil styrke forvaltningens nasjonale tilhørighet og sentrere den administrative oppmerksomheten rundt nasjonale prioriteringer (Moravcsik 1993). Bengt Jacobsson argumenterer for at betydningen av nasjonale interesser gjenoppdages som følge av at europatilpasningen presser frem et behov for å utforme felles standpunkt og reflektere over nasjonale prioriteringer (Jacobsson 1999: 13). I europeiseringslitteraturen synes EU generelt å skape et behov for å koordinere statens posisjoner utad, selv om disse koordineringstiltakene er særs varierende både i omfang og faktisk måloppnåelse (Kassim m.fl. 2000). I det følgende rettes oppmerksomheten mot den norske koordineringen av forvaltningens EU-arbeid.

5. Politisk styring av forvaltningens EU-arbeid: et tilfelle av politisk detraksjon

Den norske samordningsstrategien har i all hovedsak vært konsentrert rundt å etablere egne interdepartementale spesialutvalg, kombinert med utforming av rammenotater for norske posisjoner i EU-spørsmål (Trondal 2005; Sætereng 2001). Den relative effekten av disse koordineringsinstrumentene betviles i empiriske studier av faktisk beslutningsatferd rundt EU-spørsmål i sentralforvaltningen. Sætereng (2001) argumenterer for at rammenotatene i stor grad utformes av fagdepartementene selv, uten at det politiske nivået i særlig stor grad aktiveres eller konfereres, og konkluderer med at ordningen først og fremst er rettet inn mot den nasjonale styringskonteksten og har således en mer legitimerende enn praktisk funksjon. Dette understøttes av Trondal (2005: 17–18), som viser at både møteaktiviteten i spesialutvalgene og innslaget av rammenotater er disproporsjonalt fordelt i retning av vedtaksfasen, altså etter at mulighetsvinduet for å få gjennomslag for norske interesser i utgangspunktet er lukket. Inntrykket av en passiv politisk ledelse finner videre støtte også i datamaterialet som

¹¹ I absolutte tall er det imidlertid langt flere direktoratsavdelinger som tilhører kjernesegmentet (N: 21) enn departementsavdelinger (N: 8). Tilsvarende er EU-segmentet større i direktoratene (N: 49) enn i departementene (N: 33). I og med at direktoratsavdelingene er i overtall i de empiriske dataene er derfor den relative fordelingen mer fruktbar for analytiske formål.

benyttes her. Dette kommer særlig til uttrykk i tabellen nedenfor, hvor avdelingene har blitt bedt om å oppgi hva slags styringssignaler som gis fra politisk hold når de deltar i europeiske møtefora.

Tabell 5. *Andel av avdelingene som får følgende styringssignaler fra politisk hold i forbindelse med deltagelse i europeiske møteorganer. Prosent.*

	EU-administrasjonen	Kjernesegmentet	Alle avdelinger
Ingen styringssignal	31	38	35
Generelle styringssignal på et bredt saksområde	29	35	20
Presise styringssignal i hvert enkelt tilfelle/sak	12	7	7
Skriftlige styringssignal	9	10	6
Muntlige styringssignal	11	3	7
(Gjennomsnittlig N):	(82)	(29)	(183)

Som tabellen ovenfor illustrerer, er den norske sentralforvaltningens organisasjonseksterne aktiviteter kun i begrenset grad underlagt politisk styring¹². Disse mønstrene korresponderer med hva en forventer ut fra et transnasjonaliseringsresonnement; dess tettere forvaltningen veves inn i det europeiske, dess mer fristilles de aktuelle avdelingene fra sentral politisk styring. Der hvor styringssignaler gis, er tendensen at disse først og fremst er generelle og favner over et bredt saksområde. I en studie av den svenske forvaltningens EU-tilpasning viser Jacobsson og Sundstrøm (2006: 59) at slike styringssignaler ofte er uanvendelige for mottakeren, da de sier lite om hva som er de faktiske nasjonale prioriteringene.

Uformelle styringsrelasjoner synes således å dominere kontakten mellom forvaltningsavdelingene og det nasjonale politiske lederskapet. Dette er et generelt systemtrekk som følger i kjølvannet av intensiverte transaksjoner på tvers av organisasjonsgrenser (Jacobsson m.fl. 2004). Samlet sett viser de beskjedne politiske koordineringsinnsatsene at staten kun i begrenset grad opptrer som en enhetlig aktør i møte med europeiske styringsinstitusjoner (Moravcsik 1993). Bare 24 % av de norske forvaltningsavdelingene rapporterer at EU-tilpasningen har gjort det vanligere å utforme felles nasjonale standpunkt, hvilket kan tyde på at europatilpasningen fører med seg en fragmentering av det nasjonale styringsverket hvor de som agerer på vegne av staten i stor grad må gjøre dette etter eget forogtdbefinnende. De deltagelseskanalene som er tilgjengelige for det norske embetsverket blir derfor i begrenset grad utnyttet av det politiske lederskapet. Samtidig oppgir en forholdsvis beskjeden andel (36 %) av

¹² Som det fremgår av tabellen er samlet N for sentralforvaltningen i sin helhet vesentlig lavere her enn i de øvrige tabellene. Dette følger av at enheter som ikke deltar i disse møteforaene i forbindelse med det EU/EØS-relaterte arbeidet har blitt ekskludert fra prosentueringsgrunnlaget.

forvaltningsavdelingene at de har kontakt med politisk lederskap månedlig eller oftere, altså er også store deler av forvaltningens daglige europatilpasning noe som foregår med løse koplinger til det politiske styringsverket. I tråd med en transnasjonaliseringsstankegang kan vi se denne autonomiseringen som å være et uttrykk for den ensidige sektoroppkoplingens fragmenteringseffekter (jf. Egeberg og Trondal 1999). De strukturelle koplingene til EU fostrer i begrenset grad et behov for enhetlige nasjonale posisjoner, og det er således få politiske holdepunkter som omgir embetsverket som deltar i overnasjonale møtefora. Slik Veggeland (2000) viser, vies embetsverkets europeiske deltagelse begrenset oppmerksomhet både før og etter den faktiske komitédeltagelsen. Dette følger imidlertid ikke av en ensidig sektoroppkopling alene, men må sees i sammenheng med hvorledes tilknytningsforholdet har nedfelt seg hos det norske politiske lederskapet.

De empiriske resultatene tegner et bilde av et politisk lederskap som scorer dårlig både på evnen til rasjonell kalkulasjon og sosial kontroll (jf. Dahl og Lindblom 1992). I tillegg til at den politiske styringen av embetsverkets faktiske deltagelse er begrenset, viser Veggeland (2000) at den potensielle informasjonsgevinsten som kan hentes ut av den europeiske deltagelsen i liten grad realiseres, noe som svekker mulighetene for organisatorisk læring. Jeg vil imidlertid hevde at det er en kombinasjon av bevisste politiske valg og sti-avhengighet som best forklarer den relativt passive politiske holdningen til forvaltningens EU-tilpasning. For å forklare disse mønstrene, som fremstår som et nasjonalstrategisk paradoks, er det nødvendig å ta i betraktning hvordan saksfeltet har nedfelt seg i opinionen og mellom politiske interessenter i det norske styringsverket. Norsk europapolitikk har vært en vedvarende, om enn latent, konfliktlinje i den norske politiske diskursen. Mønsteret i folkeavstemningene i 1972 og 1994 var påfallende like, og reflekterte en etablert sentrum–periferi konfliktlinje (Heidar 2001: 88–89). Innenfor rammene av en styringskontekst hvor mindretallsparlamentarisme historisk sett har vært regelen snarere enn unntaket (Rasch 2004: 11), representerer europapolitikken en styringsmessig utfordring for det politiske lederskapet, nettopp fordi det hefter en betydelig grad av folkelig og parlamentarisk skepsis rundt EU i sin helhet. Etter inngåelsen av EØS-avtalen har derfor regjeringdannelse i stor grad vært avhengig av at tilknytningsformens status quo opprettholdes, og ikke bringes tilbake til den offentlige debatten.

Styringsrommet rundt EØS-tilknytningen preges også av opinionens anstrengte forhold til EU. Jacobsson og Sundstrøm (2006: 150–156) diskuterer ulike strategier som har blitt forfulgt av det svenske lederskapet for å legitimere EU-tilknytningen. Den svenske strategien har særlig gått ut på å enten tone ned effekten av EU for nasjonal politisk autonomi, eller å peke på at svenske myndigheter selv kan velge hvilke av EUs reguleringer som skal gjøres gjeldende i den svenske offentlige politikken. Den norske strategien synes i større grad å være ensidig orientert mot å skjerme seg fra det europeiske saksfeltet i sin helhet. Et aktivt og styringsvillig politisk lederskap møter motbør når det konfronteres med et tilknytningsforhold hvor norske argumenter ikke kan understøttes av stemmevekt i de mellomstatlige foraene hvor ekspertkomiteenes rådgivning i siste instans blir til overnasjonal politikkutforming. Effekten av politisk styringsvilje overfor et tilknytningsforhold hvor handlingsrommet er begrenset kan derfor tenkes å være et tap av styringslegitimitet på lang sikt. Som en konsekvens av

dette siste momentet kan derfor et passivt politisk lederskap forklares med henvisning til rasjonelle kalkulasjoner; det er altså klare politiske diagnostiseringsgevinster å hente ved å forholde seg mer eller mindre passivt til den faktiske EU-tilpasningen som finner sted i norske forvaltningsorganisasjoner.

Med utgangspunkt i Knut Dahl Jacobsens (1964) teori om skiftende maktrelasjoner i det offentlige styringsverket, kan vi anføre at europatilpasningen bærer preg av politisk detraksjon, om enn med visse vesentlige modifikasjoner. Tesen antyder at fagbyråkratiet vil stimuleres til å opptre autonomt i perioder kjennetegnet av enighet om mål og midler, gjennom at innflytelse over den offentlige politikken dels forflyttes fra det politiske nivået og nedover til fagdepartementene og direktoratene, altså en politisk detraksjonsprosess. Motsatt, i de perioder hvor det er stor uenighet om den offentlige politikken innhold – herunder kompetansestrid mellom det politiske og administrative leddet – antas innflytelse å bli sentrert i de representative organene, altså tilbakeføres makten til politiske fora gjennom en politisk kontraksjonsprosess (Jacobsen 1964: 199–200).

Den nasjonale strategien som har blitt viet prioritet hos det norske politiske lederskapet kan langt på vei sies å følge en slik politisk detraksjonsdynamikk. Modifikasjonen av det opprinnelige detraksjonsbegrepet kommer til uttrykk ved at graden av verdiharmoni mellom politisk lederskap og embetsverk ikke nødvendigvis er den sentrale variabelen som forklarer tilløpet til sentraladministrativ autonomisering. Snarere er konfliktpotensialet i den innenrikspolitiske konteksten så høy at det blir formålstjenlig å overlate ansvaret for den faktiske europatilpasningen til et autonomt embetsverk. Denne strategien stimuleres ytterligere ved at det europeiske saksfeltet ofte kommer i en teknisk innpakning, og fremstår således i større grad som et faganliggende (Trondal og Veggeland 1999). Det er derfor ikke unaturlig for politisk lederskap å la ansvaret for saksporteføljen tilfalle fagbyråkratiet uten at det ilegges konkrete politiske holdepunkter for hvordan saksområdet skal forvaltes, da det sentrale embetsverkets arbeid med fagtekniske anliggender generelt må kunne sies å foregå uten at politisk lederskap i nevneverdig grad involverer seg direkte i det faktiske arbeidet. Det er derfor en kombinasjon av strategiske valg og sti-avhengighet som synes å være de vesentligste forklaringsfaktorene bak den autonomiseringen av embetsverkets EU-arbeid som her har blitt observert. Dette kompliseres imidlertid innenfor rammene av en transnasjonaliseringstankegang, hvor embetsverkets organisasjonseksterne koplinger åpner opp nye referanserammer for deres daglige beslutningsatferd som kan komplisere forvaltningens innenrikspolitiske forpliktelser. I det følgende utforskes et slikt moment nærmere.

6. Transnasjonaliseringens effekter – mot en byråkratisk kontraksjon?

De observerte begrensningene som hefter ved de nasjonale politiske styringstiltakene innenfor rammene av den daglige europatilpasningen blir understøttet i tidligere studier av nordisk administrativ europatilpasning, hvor det påpekes at «forvaltningen spiller førstefolin» (Jacobsson m.fl. 2001b: 274) i EU-relaterte saker. Hvilke implikasjoner kan fraværet av politiske styringstiltak tenkes å bringe med seg for forvaltningens virkemåte? I tråd med et transnasjonaliseringsperspektiv vil en forvente at produktet av embetsverkets organisasjonseksterne relasjoner, slik disse forvaltes uten klare nasjonale mandater, kan være at forvaltningens grunnleggende virkemåte over tid gjennomgår markante endringer. Disse endringene fanges ikke nødvendigvis opp gjennom konvensjonelle operasjonelle indikatorer på organisatorisk endring. Studier av sentraladministrativ europatilpasning har i all hovedsak fokusert på endringer i politikkenes innhold, faktisk beslutningsatferd eller formelle og uformelle organisasjonsstrukturer for å fange opp implikasjoner av økt europeisk samhandling for statsforvaltningens virkemåte (jf. Trondal 2003: 30). Det finnes likevel få studier som eksplisitt retter oppmerksomhet mot potensialet for at det utvikles transcenderende lojalitetsformer i de transnasjonale nettverkene. En slik transcenderende effekt vil således kunne innebære en merkbar endring i uformelle strukturer og de styringsnormer som tillegges vekt i forvaltningens daglige arbeid nasjonalt.

En mulig årsak til at en slik problemstilling vies begrenset oppmerksomhet kan være den betydning som *a priori* tillegges nasjonalstatens formelle organisasjonsstrukturer, sett i sammenheng med hvordan forvaltningens europeiske deltagelse først og fremst er en deltidsbeskjeftigelse. Dette kan begrense EU-nivåets potensielle transformativ egenskaper: «(N)ational officials *cannot* be expected to shift their loyalties profoundly...(m)ost obligations, expectations, information networks, incentives and sanctions are connected to the institutions that employ them nationally. Most of the time their attention and energy are devoted to these organizations» (Egeberg 1999a: 460, original kursivering). Det følger av dette resonnementet at eventuelle organisasjonseksterne impulser filtreres bort i møte med det nasjonale byråkratiet. Som vist tidligere er det imidlertid relevant å problematisere en slik anførsel, tatt i betraktning at den faktiske europatilpasningen i stor grad deaktiverer koplingen mellom forvaltningens integrasjonsintensive segmenter og de formelle strukturerne som ligger til grunn for deres virkemåte. Potensialet for at det vokser frem lojalitetsformer som går på tvers av både europeiske og nasjonale organisasjonsgrenser synes derfor å være til stede.

Flere studier indikerer at europeiseringen i enkelte tilfeller kompliserer nasjonale forvaltningsorganers relasjon til den øvrige innenrikspolitiske konteksten. Vifell (2004) har argumentert for at de integrasjonstunge enhetene innenfor forvaltningsorganisasjonen i større grad bør omtales som enklaver, snarere enn segmenter. I en studie av europatilpasning i den svenske sentralforvaltningen viser hun hvordan forvaltningsstrukturen fragmenteres i den forstand at det vokser frem tette koplinger mellom bestemte aktørkonstellasjoner på tvers av både organisasjons- og

landegrenser. Aktørkonstellasjonene har sektortilhørighet som et felles knutepunkt, og disse konstellasjonene kan få større betydning for deltagerne enn andre aktører i en og samme organisasjon. I slike enklaver kan både kompetansen som legges til grunn for de EU-relaterte beslutningene, samt autoriteten til å foreta slike beslutninger, i tiltagende grad bli sentrert i den enkelte enklave (jf. Vifell 2004: 21–22), noe som kompliserer mulighetene for helhetlig politisk styring. Dette får konsekvenser for forvaltningens lojalitetsvurderinger. Som Sundstrøm og Jacobsson (2007) antyder, kan relasjonen mellom innenrikspolitiske aktører styrkes innenfor rammene av slike integrasjonstunge segmenter. Samtidig kan innslaget av intra-statlige konflikter mellom ulike forvaltningsorganer tilta som følge av at deler av forvaltningen blir stadig mer overnasjonalt orientert i sitt daglige arbeid, noe som kan stå i konflikt med de oppgavene organisasjonen er satt til å ivareta i den hjemlige styringskonteksten. Støle (2006: 99) viser eksempelvis hvordan skandinaviske konkurransemyndigheters deltagelse i det europeiske konkurransenettverket i enkelte tilfeller har ført med seg kompetansestridigheter mellom de nasjonale styringsnivåene, hvor tilsynsmyndighetenes tolkninger av det europeiske regelverket står i kontrast til hvordan saksfeltet forstås i det overordnede departementet. En tilsvarende observasjon foretas av Jacobsson og Sundstrøm 2006: 92). Dette illustrerer hvordan transnasjonale nettverk er operative også innenfor rammene av den daglige håndteringen av det europeiske saksfeltet.

Det er derfor plausibelt at også beslutningsimpulser kan flyte mellom ulike styringsnivåer, og at en kan observere effekter av dette i beslutningsatferden som forfektes av de integrasjonsintensive segmentene i den nasjonale forvaltningsstrukturen (Esmark 2002; Jacobsson m.fl. 2004: 138–139). Utviklingen av grenseoverskridende epistemiske nettverk muliggjøres av at deltagerne i disse nettverkene deler visse grunnleggende karakteristika. Det kanskje viktigste bindeleddet mellom deltagerne er deres formelle fagkompetanse. Nasjonale beslutningstakere deltar i EU-komiteer nettopp for å tilføre kommisjonen tiltrengt ekspertise, og det er således ikke urimelig at fagidentiteten vil kunne tilta i betydning for den delen av embetsverket som både deltar i overnasjonale fora, og har jevne kontakter med de relevante EU-institusjonene. Studiene til Trondal (2001, 2002) indikerer at faglige vurderinger tillegges særlig stor betydning hos nasjonale tjenestemenn under komitéoppholdet, samtidig som det anføres at det vokser frem en egen korpsånd i disse komiteene mellom ulike fagfolk som kan virke strukturerende for komiteenes beslutningsprosesser (Trondal 2002: 476)¹³. Slike epistemiske lojalitetsformer kan sies å inneha klare transcenderende egenskaper, og det synes rimelig at effekten av økt eksponering for transnasjonale beslutningsprosesser medfører en styrking av fagidentiteten i de forvaltningssegmentene som i særlig grad berøres av, og deltar aktivt i, overnasjonale beslutningsprosesser. Dette kan således

¹³ Trondals studier er imidlertid, i likhet med Egeberg (1999a), mer opptatt av potensialet for at disse komiteene tilfører beslutningstakere en *europisk* identifikasjonsramme. Den empiriske målestokken som benyttes for å avdekke slike dimensjoner er blant annet lojalitet til den enkelte komité tjenestemannen deltar i, og EU-nivået i sin helhet. Embetsverkets fagidentitet blir i stedet sett som del av en eksisterende – og primært hjemlig orientert – referanseramme for beslutningsatferd. En interessant observasjon kan i tilknytning til dette registreres hos Trondal (2002) hvor han finner at en fremvoksende korpsånd i EU-komiteene er den overnasjonale identifikasjonsvariabelen som får høyst tilslutning blant undersøkelsens respondenter (norske, svenske og danske tjenestemenn). Denne epistemiske lojalitetsformen korrelerer ikke signifikant med de overnasjonale identifikasjonsparametrene, og tolkes av Trondal som å representere et annet aspekt ved overnasjonale identifikasjoner (Trondal 2002: 476).

komplisere relasjonen mellom den faglige uavhengigheten og forventningen om at forvaltningen skal være i stand til å vie flere hensyn jevnbyrdig oppmerksomhet i en og samme beslutningsprosess (Jacobsen 1997). Effekten av transnasjonalisering på institusjonelle dynamikker i staters byråkratier kan således være en endring i forholdet mellom etablerte identiteter, og da først og fremst spenningen mellom politisk lojalitet og faglig uavhengighet (Danielsen 2008).

Trondal og Veggeland (1999: 70) viser hvordan sentralforvaltningen i all hovedsak behandler det europeiske saksfeltet som en forlengelse av innenriksforvaltningens etablerte ansvarsområde, og de politiske implikasjonene av EØS-tilknytningen vies begrenset oppmerksomhet, da saksfeltet først og fremst fremstår som et fagteknisk anliggende. Som antydte tidligere er dette en oppfatning embetsverket i stor grad deler med den politiske ledelsen, slik observasjonen om en distinkt politisk detraksjonsdynamikk innenfor rammene av forvaltningens europatilpasning illustrerer. Gjennom en institusjonell forklaringsramme vil sentraladministrativ beslutningsatferd bli influert av de nære handlingsomgivelsene, slik dette kommer til uttrykk gjennom formelle og uformelle organisasjonsstrukturer som spesifiserer forventninger til passende administrativ atferd. Dette innebærer i de fleste tilfeller en valgsituasjon hvor flere og dels konkurrerende beslutningspremisser brynes mot hverandre. Når det eksisterer alternative regelsett som spesifiserer hva som er passende administrativ atferd, er det derfor ikke urimelig å fremsette en forventning om at begrenset rasjonelle aktører vil velge mellom ulike handlingsregler i forhold til reglenes relative klarhet (March og Olsen 2006a: 703).

EUs politikkdannelse innebærer klare innslag av en teknokratisk handlingslogikk (Radaelli 1999). Denne handlingslogikken kan smitte over på beslutningstakingen i EU-kommisjonens underliggende komitésystem (Egeberg 1999a; Trondal 2001, 2002; Trondal og Veggeland 2003), og det er således en teoretisk mulighet for at fraværet av politiske styringssignaler i det daglige EU-arbeidet kan avstedkomme en aksentuering av fagidentiteten. Dette kan samtidig gå på bekostning av andre hensynstakninger embetsverket er satt til å ivareta. Et byråkrati som ensidig forfekter en faglig beslutningslogikk representerer en styringsmessig og demokratisk utfordring. Det omfattende innslaget av politisk detraksjon som kjennetegner forvaltningenes daglige europatilpasning kan således medføre at implikasjonene av en ensidig funksjonell oppkopling til EUs beslutningsstrukturer gir støtet til en fagbyråkratisk motdynamikk, altså en *byråkratisk kontraksjon*. Som tabellen nedenfor indikerer, følger imidlertid ikke implikasjonene av transnasjonaliseringen nødvendigvis et slikt mønster, selv om vi kan observere klare profesjonaliseringstendenser i kjølvannet av forvaltningens europatilpasning. I tabellen nedenfor har avdelingene blitt bedt om å ta stilling til i hvilken grad de vektlegger ulike hensyn innenfor rammene av det daglige EU-arbeidet.

Tabell 6. *Styringshensyn som tillegges vekt i det daglige EU-arbeidet. Andel av avdelingene som tillegger følgende hensyn meget stor vekt. Prosent.*

	EU-administrasjonen	Kjernesegmentet	Alle avdelinger
Politiske vurderinger fra statsråd/regjering	67	56	54
Faglige og profesjonelle vurderinger	95	100	73
Synspunkter fra brukere og interessegrupper	30	26	20
Kostnadseffektivitet og produktivitet	17	19	16
Offentlig innsyn	28	32	22
Etablert praksis, forsvarlig saksbehandling	63	60	51
(Gjennomsnittlig N):	(74)	(26)	(211)

Fagprofesjonalitet er noe som tillegges særlig stor betydning i forvaltningen generelt, uavhengig av i hvor stor grad forvaltningsavdelingene er vevet inn i det europeiske styringsnivået. Dette finner støtte i tidligere norske studier av sentraladministrativ beslutningsatferd, hvor en sterk fagidentitet utkrystalliserer seg som en sentral egenskap hos embetsverket på tvers av ulike politikkområder (Christensen 1991; Christensen og Lægreid 1998: 59). En sterk fagtilhørighet er således ikke en unik egenskap ved forvaltningens håndtering av det europeiske saksanliggendet, men mønstrene som tilkjenner seg i tabellen ovenfor synes imidlertid å indikere at segmentering styrker betydningen av fagtilhørigheten.

Andelen som tillegger faglige og profesjonelle vurderinger meget stor vekt er betraktelig større både i EU-administrasjonen og især det deltagende kjernesegmentet enn i forvaltningen samlet sett. Styringsomstendighetene som omgir de integrasjonstunge forlegningene innenfor statsforvaltningen synes derfor å styrke embetsverkets fagidentitet, og kan derfor reflektere hvordan embetsverket veves inn i transnasjonale epistemiske nettverk parallelt med at avstanden til det hjemlige politiske lederskapet blir større. Det er imidlertid ikke slik at fagidentiteten nødvendigvis tiltar i betydning på bekostning av andre hensynstakninger. Snarere reflekterer tabellen ovenfor at det norske sentraladministrative embetsverket er i stand til å bygge inn et bredt spekter av ulike forpliktelser i det daglige EU-arbeidet. Videre er det lite som tyder på at de untstrakte beslutningsautonomien som kjennetegner forvaltningens EU-tilpasning

har gjort politiske ønskemål mindre relevant som en rettesnor for administrasjonens håndtering av det europeiske saksfeltet¹⁴, slik hypotesen fremsatt ovenfor antydnet.

Det synes generelt å være lite som støtter opp under en hypotese om byråkratisk kontraksjon. Dette er da også en spissformulering, men korresponderer med enkelte scenarier i integrasjonslitteraturen. Produktet av intensive koplinger mellom forvaltningsorganer på tvers av formelle organisasjonsgrenser blir sett som å kunne representere en trussel for det nasjonale politiske lederskapets styringsmuligheter i den offentlige politikken. Begreper som «mega-technocracy», «expertocracy» og «mega-bureaucracy» (Mittag og Wessels 2003: 441) kan signalisere fremveksten av en slik forvaltningsform, og dens demokratiske implikasjoner synes å være klare. I den norske sentralforvaltningen er det imidlertid heller en tendens til at administrasjonens lydhørhet ovenfor ulike hensyn øker med graden av overnasjonal innveving. Dette kommer til uttrykk ved at de integrasjonstunge segmentene både tillegger offentlig innsyn og hensynet til brukere og interessegrupper større betydning enn forvaltningen sett under ett. Dette signaliserer at den detraksjonslignende europatilpasningen vanskelig kan sies å ha medført en isolering av fagbyråkratiet. Observasjonen kan imidlertid også reflektere et fravær av manifeste konflikter mellom forvaltningen og dens nære handlingsomgivelser. Forvaltningen har generelt stor gjennomslagsevne ovenfor det politiske lederskapet i EU-relaterte spørsmål (Jacobsson m.fl. 2001b). Samtidig går den observerte mangelen på politisk styring sammen med en utbredt etterspørsel etter slike tiltak fra administrasjonens side (Jacobsson og Sundstrøm 2006: 60; Jacobsson m.fl. 2001b: 272; Veggeland 2000).

Det fremgår klart at potensialet for å forankre forvaltningens europatilpasning i nasjonale politiske strategier i all vesentlighet er tilstede, og forvaltningen søker aktivt å forankre sine beslutninger i vurderinger foretatt av det politiske lederskapet. Dette kommer klart frem ved at det kun er en begrenset andel (17 %) av forvaltningsavdelingene som oppgir at knapphet på tid i EU-arbeidet gjør det vanskelig å forelegge saker for politisk ledelse. Når politisk lederskap gjennomgående kun viser beskjeden interesse i å gjennomføre faktiske styringstiltak, kan det over tid komplisere kunnskapsgrunnlaget som er nødvendig for å kunne iverksette målrettede handlingsprogrammer i europapolitikken. Samtidig kan mangelen på politisk styring over tid medføre en monopolisering av både innflytelse og autoritet rundt det europeiske saksfeltet hvor den politiske dimensjonen i forvaltningens europatilpasning forsvinner innenfor rammene av en primært fagteknisk beslutningsstruktur. Konturene av en slik problemstilling fremkommer ganske klart i datamaterialet som har blitt benyttet her, hvor nær halvparten av forvaltningsavdelingene i de integrasjonsintensive segmentene oppgir at de fleste EU-relaterte sakene er så kompliserte at de bør overlates til fagfolk og eksperter.

¹⁴ Som det fremgår i tabellen ovenfor er andelen som tillegger politiske vurderinger meget stor vekt noe mindre i kjernesegmentet enn i de øvrige delene av forvaltningen. Dette reflekterer formodentlig heller at det er få politiske styringssignaler å tilpasse seg til, snarere enn at politisk lederskap blir substansielt mindre viktig for denne delen av forvaltningen. Samvariasjonen mellom en meget sterk vektlegging av fagprofesjonalitet og en meget stor vektlegging av politiske vurderinger er Pearson's R: .45, $p < .01$, altså er de to styringshensynene supplerende, snarere enn konkurrerende.

I hvilken grad kan vi si at denne profesjonaliseringen utelukkende er betegnende for forvaltningens håndtering av det europeiske saksfeltet? Som antydnet tidligere, er fagidentiteten sterkt befestet i den norske forvaltningens rollerepertoar. Det er samtidig en rimelig forventning at den relative betydningen av fagprofesjonalitet har økt som følge av forvaltningsreformer hvor embetsverkets fagvurderinger i praksis har fått betydelig større spillerom. De senere tiår har norske myndigheter i tiltagende grad hentet inspirasjon fra globale styringsomgivelser hva angår relevante organisasjonsløsninger i den nasjonale forvaltningen. Flere elementer i New Public Management (NPM) bølgen av reformer kan sies å virke fremmede for embetsverkets beslutningsautonomi. Et sentralt element i NPM-reformer har vært en nedtoning av formelle hierarkier og et økt innslag av indirekte styring blant annet gjennom bruk av kontrakter og ulike økonomiske insentivmekanismer (jf. Christensen og Lægreid 2001a, 2001b; Lægreid 2001c). Et vesentlig siktemål med slike reformer har vært å rendyrke embetsverket som et politisk sekretariat, for på denne måten å frigjøre analyse- og handlingskapasitet hos politisk lederskap. De tekniske aspektene ved den offentlige politikken har blitt sett som best ivaretatt av embetsverket, og har på denne måten avstedkommet en generell myndiggjøring av forvaltningen (Christensen og Lægreid 2001b: 100–101).

Sektoriseringstendensene som følger av forvaltningens europeiske innveving sammenfaller på denne måten med plausible konsekvenser av nasjonal reformpolitikk. Det fremgår av denne argumentasjonen at politisk styring av den nasjonale offentlige politikken ikke nødvendigvis problematiseres utelukkende som følge av transnasjonalisering, snarere forsterkes de observerte sektoriseringstendensene av måten saksfeltet nedfeller seg i den nasjonale styringsstrukturen. Det europeiske saksfeltet nedfeller seg i en politisk–administrativ kontekst hvor rådende styringsideologier tilsier at fagtekniske anliggender best ivaretas av embetsverket etter deres eget forogdtbefinnende. Innenfor en dynamisk tilknytning synes imidlertid de politiske designvalgene å være problematiske, da uintenderte konsekvenser av Norges tilknytningsforhold kan få betydelige implikasjoner for nasjonal politisk autonomi. Når representanter for det norske styringsverket samtidig er tett involvert i de prosessene som leder opp til EUs lovgivning synes slike konsekvenser å fremstå som et nasjonalstrategisk paradoks. Det tegner seg med dette et bilde av den politiske strategien som forfektes i EU-arbeidet som å utgå av en «suveren, men ikke særlig smart» stat (Olsen 1988b: 121).

De empiriske resultatene som har blitt presentert avslutningsvis synes å illustrere hvordan embetsverket er i stand til å simultant forholde seg til flere institusjonelle arenaer innenfor rammene av det daglige EU-arbeidet. Det har vokst frem integrasjonstunge enheter innenfor forvaltningsorganisasjonen hvis beslutningsatferd i økende grad kan sies å bære preg av at de veves inn i et europeisk styringsnivå, samtidig som dette tilsynelatende ikke står i konflikt med embetsverkets hjemlige tilhørighet og de forpliktelser som følger derav. Den institusjonelle dynamikken som kjennetegner den norske sentralforvaltningens europatilpasning reflekterer derfor heller en kombinasjon av faktorer på flere styringsnivåer. Den utstrakte graden av sentraladministrativ beslutningsautonomi er i all hovedsak resultatet av strategiske beslutninger foretatt av det folkevalgte lederskapet, og reflekterer ikke umiddelbart en deaktivering av nasjonale samordningskanaler som følge av en ensidig sektoriell kopling til det europeiske

styringsnivået (jf. Egeberg og Trondal 1999). Som en direkte konsekvens av politiske tilpasningsstrategier har det europeiske saksfeltet latt seg bygge inn i etablerte prosedyrer og ansvarsrelasjoner. I kjølvannet av nasjonale forvaltningsreformer har imidlertid de formelle strukturene fått mindre oppmerksomhet som styringsmiddel i den offentlige politikken. Følgelig er fragmenteringshypotesen noe som ikke uten videre kan sees som en konsekvens av forvaltningens europeisering, men analysen må ta inn over seg de kontekstuelle forholdene som omgir embetsverkets daglige håndtering av det europeiske saksfeltet.

Dette notatets empiriske observasjoner indikerer at det forekommer visse endringer i forvaltningens virkemåte som følge av de styringsmessige betingelsene som omgir den daglige europatilpasningen. Fagidentiteten blir av tiltagende betydning for de innvedde segmentene i statsforvaltningen, og det er viktig å understreke at disse observasjonene gir innblikk i en pågående endringsprosess. Den transnasjonale statens politisk-institusjonelle utforming er fortsatt uavklart. Dette notatets anførsel om ulike institusjonelle ordeners tilsynelatende kompatibilitet og sameksistens må derfor underbygges med nye empiriske studier. Dersom det politiske nivåets frivillige frikopling fra den faktiske håndteringen av sentralforvaltningens europatilpasning signaliserer en vedvarende strategi, synes det klart at institusjonelle tilhørighetsvurderinger over tid kan bli problematiske i den grad embetsverket kun i beskjeden grad tilføres politiske stimuli. Innenfor rammene av en dynamisk tilknytningsform synes derfor en slik politisk strategi å bære med seg klare forvaltningspolitiske og demokratiske implikasjoner.

7. Konklusjon

Siktemålet med dette notatet har vært todelt. For det første har jeg stilt spørsmål om hvorvidt, og på hvilken måte, norske departementer og direktorater veves inn i det europeiske styringsnivået. Dernest har jeg forsøkt å skissere mulige implikasjoner av en slik organisasjonsekstern innvevdhet. Den norske sentralforvaltningen er i betydelig grad integrert i det europeiske beslutningsmaskineriet, slik dette kommer til uttrykk gjennom graden av sentraladministrativ berørthet av EU. Videre har jeg dokumentert innslaget av transnasjonalisering i sentralforvaltningen, hvor det vokser frem bestemte enheter innenfor forvaltningsorganisasjonen som innehar et forholdsviss jevnt kontakt- og deltakelsesnettverk opp mot europeiske styringsfora.

Et intergovernmentalt scenario, hvor statens eksekutive apparat hever sin relative innflytelse vis a vis andre innenrikspolitiske interessenter (Moravcsik 1994), finner kun delvis støtte i det empiriske materialet. Det politiske nivået synes dels frikoplet de faktiske beslutningsprosessene knyttet til det europeiske saksfeltet, og sentraladministrasjonen har fått en fremskutt rolle i det norske styringsverkets tilpasning til EU. De empiriske analysene antyder at det forekommer en profesjonalisering av det europeiske saksfeltet, og at denne utviklingen dels kan sees i sammenheng med hvordan forvaltningen veves inn i tverrnasjonale nettverk hvor fagprofesjonalitet er av særlig stor betydning. Det har derfor blitt argumentert for at det foregår tilløp til sentraladministrativ fragmentering som følge av forvaltningens europatilpasning, slik dette antydes av Egeberg og Trondal (1999). Fragmenteringen kommer til uttrykk ved at

embetsverket forvalter det europeiske saksfeltet, og da særlig den organisasjonseksterne deltagelsen, uten klare politiske styringsmandater. Samtidig gjør sektoriseringstendensene seg til kjenne ved at fagprofesjonalitet er viktigere i de integrasjonstunge forvaltningssegmentene enn i sentraladministrasjonen for øvrig. Argumentet er imidlertid at sektorisering ikke alene skyldes en ensidig oppkopling til EUs sektororganiserte beslutnings søyler, men må sees i sammenheng med hvordan tilknytningsforholdet har nedfelt seg i den nasjonale styringskonteksten.

Jeg har argumentert for at det norske tilpasningsmønsteret reflekterer en distinkt politisk logikk, ikke ulikt hva Knut Dahl Jacobsen (1964) betegnet som politisk detraksjon. Det norske politiske lederskapet har klare insentiver for å overlate det europeiske saksfeltet til det sentraladministrative embetsverket, som parallelt med europeiseringen har blitt tildelt større grad av beslutningsautonomi i kjølvannet av nasjonale forvaltningsreformer. Europatilpasningen har derfor ført med seg en autonomisering av embetsverket. Det pekes samtidig på at denne autonomiseringen bærer med seg en profesjonalisering som over tid kan komplisere mulighetene for helhetlig politisk styring av den nasjonale forvaltningen. En slik fragmentering av forvaltningsorganisasjonen bærer med seg klare demokratiske utfordringer, da det politiske nivået delvis frikoples de EU-relaterte beslutningsprosessene. Dette gjelder i særlig grad Stortinget, som i stadig økende grad blir et «sandpåstrøende organ» (Nordby 2004: 218) innenfor rammene av EØS-tilknytningen. Dette følger logisk av den norske *fait accompli* relasjonen til EØS-relevante rettsakter, hvor den parlamentariske valgsituasjonen står mellom å godta, eller forkaste, innlemmelsen av de aktuelle direktivene i norsk rett. Stortinget er imidlertid kun i begrenset grad involvert i utformingen av nasjonale tilpasningsstrategier, og har få formelle muligheter til å legge begrensninger for hvorledes saksfeltet betjenes av det utøvende apparatet (Melsæther og Sverdrup 2004: 14–16).

Deaktiveringen av det politiske nivået problematiserer forestillingen om europeisk integrasjon som et uttrykk for institusjonell sameksistens, hvor det nye supplerer, snarere enn erstatter, det etablerte. De endringer som finner sted berører ikke nødvendigvis formelle organisasjonsstrukturer, men tar snarere form av at de uformelle strukturene som omgir embetsverkets daglige arbeid påvirkes av den observerte mangelen på politisk forankring. Sluttproduktet av kombinasjonen mellom transnasjonalisering og politiske designvalg kan derfor være en styringsvirkelighet hvor det folkevalgte nivået mister det nødvendige informasjonsgrunnlaget for å kunne etablere nasjonale strategier i EU-tilpasningen. Konsekvensen av en slik prosess vil således være at embetsverket i økende grad vil fremstå som den sentrale premissleverandøren for norsk europapolitikk, hvilket nødvendigvis representerer et politisk paradoks med klare demokratiske implikasjoner.

Litteraturhenvisninger

- Christensen, Tom (1991) «Bureaucratic roles: political loyalty and professional autonomy». *Scandinavian Political Studies*, vol. 14, s. 303–320.
- Christensen, Tom og Per Læg Reid (1998) *Den moderne forvaltning*. Otta: Tano Aschehoug.
- Christensen, Tom og Per Læg Reid (2001a) «A transformative perspective on administrative reforms». I: Tom Christensen og Per Læg Reid (red.) *New Public Management. The transformation of ideas and practice*. Aldershot: Ashgate Publishing.
- Christensen, Tom og Per Læg Reid (2001b) «New Public Management – undermining political control?». I: Tom Christensen og Per Læg Reid (red.) *New Public Management. The transformation of ideas and practice*. Aldershot: Ashgate Publishing.
- Dahl, Robert A. og Charles E. Lindblom (1992) *Politics, Economics and Welfare*. 2. utgave. New Jersey: Transaction Publishers.
- Danielsen, Ole Andreas (2008) Transnasjonalisering og translasjon. En studie av nordiske sentralforvaltningers europeisering og dens effekter på administrative styringsnormer. Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap. Masteroppgave.
- Dyrdal, Morten, Per Læg Reid og Kristin Rubecksen (2006) *EU i norsk sentralforvaltning*. Rapport nr. 2, 2006. Bergen: Rokkansenteret.
- Egeberg, Morten (1978) «Den offentlige politikens internasjonalisering – noen utviklingstrekk og perspektiver». I Johan P. Olsen (red.) *Politiske organisering. Organisasjonsteoretiske synspunkt på folkestyre og politisk ulikhet*. Bergen/Oslo/Tromsø: Universitetsforlaget.
- Egeberg, Morten (1980) «The Fourth level of Government: on the Standardization of Public Policy within International Regions». *Scandinavian Political Studies*, vol 3 (3), s. 235–248.
- Egeberg, Morten (1999a) «Transcending intergovernmentalism? Identity and role perceptions of national officials in EU decision making» *Journal of European Public Policy*, vol 6 (3), s. 456–474.
- Egeberg, Morten (1999b) «The impact of bureaucratic structure on policy making». *Public Administration*, vol. 77 (1), s. 155–170.
- Egeberg, Morten (2005) «The EU and the Nordic Countries: Organizing Domestic Diversity?». I Simon Bulmer og Christian Lequesne (red.) *The Member States of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Egeberg, Morten og Harald Sætren (1999) «Identities in Complex Organizations: A Study of Ministerial Bureaucrats». I Morten Egeberg og Per Læg Reid (red.) *Organizing Political Institutions. Essays for Johan P. Olsen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Egeberg, Morten og Jarle Trondal (1997) «Innenriksforvaltningen og den offentlige politikens internasjonalisering». I Tom Christensen og Morten Egeberg (red.) *Forvaltningskunnskap*. Otta: Tano Aschehoug.
- Egeberg, Morten og Jarle Trondal (1999) «Differentiated Integration in Europe: The Case of EEA Country, Norway». *Journal of Common Market Studies*, vol. 37, (1), s. 133–142.
- Egeberg, Morten, Johan P. Olsen og Harald Sætren (1978) «Organisasjonssamfunnet og den segmenterte stab». I Johan P. Olsen (red.) *Politiske organisering. Organisasjonsteoretiske synspunkt på folkestyre og politisk ulikhet*. Bergen/Oslo/Tromsø: Universitetsforlaget.
- Esmark, Anders (2001) «Mod en transnational forvaltning». I: Bengt Jacobsson, Per Læg Reid og Ove K. Pedersen (red.) *Europaveje. EU i de nordiske sentralforvaltninger*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Esmark, Anders (2002) «Den åbne proces». I Ove K. Pedersen (red.) *EU i forvaltningen. Broen fra Slotsbolmen til Bruxelles*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Gornitzka, Åse og Ulf Sverdrup (2008) «Who are the experts? The informational basis of EU decision making». ARENA Working papers WP14/2008. Oslo: ARENA Centre for European Studies.

- Haas, Peter M. (1992) «Introduction: epistemic communities and international policy coordination». *International Organization*, vol. 46, (1), s. 1–35.
- Heidar, Knut (2001) *Norway. Elites on Trial*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Jacobsen, Knut Dahl (1964) *Teknisk hjelp og politisk struktur*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jacobsen, Knut Dahl (1966) «Public administration under pressure. The role of the expert in the modernisation of traditional agriculture». *Scandinavian Political Studies*, vol. 1, s. 59–93.
- Jacobsen, Knut Dahl (1997) «Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen». I Tom Christensen og Morten Egeberg (red.) *Forvaltningskunnskap*. Otta: Tano Aschehoug.
- Jacobsson, Bengt (1999) «Europeisering och statens omvandling». Stockholm: SCORE Rapportserie 1999:2.
- Jacobsson, Bengt og Gøran Sundstrøm (2006) *Från hemvävd til invävd. Europeiseringen av svensk förvaltning och politik*. Stockholm: Liber.
- Jacobsson, Bengt, Per Lægreid og Ove K. Pedersen (red.) (2001a) *Europaveje. EU i de nordiske centralforvaltninger*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Jacobsson, Bengt, Per Lægreid og Ove K. Pedersen (2001b) *Ulike vejer til Europa*. I Bengt Jacobsson, Per Lægreid og Ove K. Pedersen (red.) *Europaveje. EU i de nordiske centralforvaltninger*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Jacobsson, Bengt, Per Lægreid og Ove K. Pedersen (2004) *Europeanization and transnational states. Comparing Nordic central governments*. London: Routledge.
- Joerges, Christian og Jurgen Neyer (1997) «Transforming strategic interaction into deliberative problem-solving: European comitology in the foodstuffs sector». *Journal of European Public Policy*, vol. 4, (4), s. 609–625.
- Kassim, Hussein, B. Guy Peters og Vincent Wright (2000) «Introduction». I Hussein Kassim, B. Guy Peters og Vincent Wright (red.) *The national co-ordination of EU policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Keohane, Robert O. og Joseph S. Nye (1974) «Transgovernmental Relations and International Organizations». *World Politics*, vol. 27, (1), s. 39–62.
- Knill, Christoph (1998) «European Policies: The impact of national administrative traditions». *Journal of European Public Policy*, vol. 18, (1), s. 1–28.
- Krasner, Stephen (1988) «Sovereignty. An institutional perspective» *Comparative Political Studies*, vol. 21, nr.1, s. 66–94.
- Larsson, Torbjørn (2007) «Committees and the nature of deliberative supranationalism in the EU». I Thomas Christiansen og Torbjørn Larsson (red.) *The role of committees in the policy-process of the European Union. Legislation, implementation and deliberation*. Cheltenham, UK/Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing.
- Lægreid, Per (2000) «Europeanization and Domestic Administrative Response. Adaptation, Pressure, Structural Features and Adaptive Behavior». Presentert på ARENA seminar, Oslo, 21.11.2000. Seminarpaper.
- Lægreid, Per (2001a) «Organisasjonsformer: Robusthet og fleksibilitet». I Bengt Jacobsson, Per Lægreid og Ove K. Pedersen (red.) *Europaveje. EU i de nordiske centralforvaltninger*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Lægreid, Per (2001b) «Innvevd og segmentert». I Bengt Jacobsson, Per Lægreid og Ove K. Pedersen (red.) *Europaveje. EU i de nordiske centralforvaltninger*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Lægreid, Per (2001c) «Transforming top civil servant systems». I Tom Christensen og Per Lægreid (red.) *New Public Management. The transformation of ideas and practice*. Aldershot: Ashgate Publishing.
- Lægreid, Per og Johan P. Olsen (1978) *Byråkrati og beslutninger*. Bergen/Oslo/Tromsø: Universitetsforlaget.
- March, James G. og Johan P. Olsen (1989) *Rediscovering Institutions. The organizational basis of politics*. New York: The Free Press.
- March, James G. og Johan P. Olsen (2006a) «The logic of appropriateness». I Michael Moran, Martin Rein og Robert E. Goodin (red.) *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.

- March, James G. og Johan P. Olsen (2006b) «Elaborating the New Institutionalism». I R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder og Bert A. Rockman (red.) *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press.
- March, James G. og Herbert Simon (1993) *Organizations*. Cambridge, MA: Blackwell Publishers.
- Melsæther, Jan Kåre og Ulf Sverdrup (2004) «The parliamentary challenge in the EU and the EEA: an increasing gap». ARENA Working papers, WP04/17. Oslo: ARENA Centre for European Studies.
- Meyer, John og Brian Rowan (1977) «Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony» *American Journal of Sociology*, vol. 83, (2), s. 340–363.
- Mittag, Jürgen og Wolfgang Wessels (2003) «The «one» and the «fifteen»? The member states between procedural adaptation and structural revolution». I Wolfgang Wessels, Andreas Maurer og Jürgen Mittag (red.) *Fifteen into one? The European Union and its member states*. Manchester: Manchester University Press.
- Moravcsik, Andrew (1993) «Preferences and Power in the European Community. A Liberal Intergovernmentalist Approach». *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, s. 473–523.
- Moravcsik, Andrew (1994) «Why the European Union Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation». Working papers series #52. Harvard University: Centre for European Studies.
- Nordby, Trond (2004) *I politikkens sentrum. Variasjoner i Stortingets makt 1814–2004*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olsen, Johan P. (1988a) «Regjeringen som samordningsorgan – muligheter og begrensninger». I Johan P. Olsen: *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olsen, Johan P. (1988b) «Statsstyre og reformforslag». I Johan P. Olsen: *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olsen, Johan P. (1992) «Analyzing institutional dynamics». *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, vol. 3, s. 247–271.
- Olsen, Johan P. (2000) «Europeisering som tredobbel politisk balanseakt». *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, vol. 16, (4), s. 435–466.
- Olsen, Johan P. (2007) *Europe in search of political order. An institutional perspective on unity/diversity, citizens/their helpers, democratic design/historical drift, and the co-existence of orders*. Oxford: Oxford University Press.
- Olsen, Johan P. (2008) «Change and continuity. An institutional approach to institutions of democratic government». ARENA Working papers WP15/2008. Oslo: ARENA Centre for European Studies.
- Pedersen, Ove K. og Tore Olsen (2008) *Den europaiske skrue. Demokratisk dynamikk i Danmark og Sverige*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Peters, B. Guy og John Pierre (1998) «Governance without government? Rethinking public administration». *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 8, (2), s. 223–243.
- Rasch, Bjørn Erik (2004) *Kampen om regjeringmakten. Norsk parlamentarisme i europeisk perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Radaelli, Claudio M. (1999) «The public policy of the European Union: whither politics of expertise?». *Journal of European Public Policy*, vol. 6, (5), s. 757–74.
- Rhodes, R. A. W. (1996) «The New Governance: Governing without Government». *Political studies*, vol. 44, s. 652–667).
- Rometsch, Dietrich og Wolfgang Wessels (1996) «Conclusion: European Union and national institutions». I Dietrich Rometsch og Wolfgang Wessels (red.) *The European Union and member states. Towards institutional fusion?* Manchester: Manchester University Press.
- Rommetvedt, Hilmar (2002) *Politikkens allmenngjøring og den ny-pluralistiske parlamentarismen*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Schattschneider, Elmer E. (1975) *The Semisovereign People. A Realist's View on Democracy in America*. Hindsdale: Dryden Press.

- Scott, W. Richard (2003) *Organizations. Rational, natural and open systems*. 5. utgave. New Jersey: Prentice Hall.
- St.meld. 24, 2005–2006: *Om gjennomføring av europapolitikken*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Støle, Øyvind (2006) «Towards a Multilevel Union Administration? The Decentralization of EU Competition Policy». I Morten Egeberg (red.) *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe*. Basingstoke: Palgrave.
- Sundström, Göran og Bengt Jacobsson (2007) «The embedded state. From government to governance: the case of Sweden». Stockholm: SCORE Rapportserie 2007:3.
- Sverdrup, Ulf (2000) *Ambiguity and adaptation. Europeanization of Administrative Institutions as Loosely Coupled Processes*. Report no. 8/2000. Oslo: ARENA Centre for European Studies.
- Sætereng, Tom Roger (2001) *Et felles nasjonalt standpunkt? En studie av rammenotatordningens effekter på koordineringen av EU/EØS-saker i norsk sentralforvaltning*. Rapport nr. 4, 2001. Bergen: LOS-senteret (Rokkansenteret).
- Trondal, Jarle (2001) *Administrative integration across levels of governance. Integration through participation in EU committees*. Report no. 7/2001. Oslo: ARENA Centre for European Studies.
- Trondal, Jarle (2002) «Beyond the EU membership-non-membership dichotomy? Supranational identities among national EU decision-makers». *Journal of European Public Policy*, vol. 9, (3), s. 468–487.
- Trondal, Jarle (2003) «Transformasjon av staten – hvilken betydning har EU?». *Norske statsvitenskapelig tidsskrift*. Nr. 1, 2003, s. 28–54.
- Trondal, Jarle (2005) «De norske departementene under EØS-avtalen: flernivådeltagelse og byråkratiske vev». CES Working papers nr. 6/2005. Kristiansand: Centre for European Studies.
- Trondal, Jarle og Frode Veggeland (1999) «Norske myndigheter og EØS – mellom utenrikspolitikk og innenrikspolitikk». *Sosiologi i dag*, vol 29, (4), s. 57–78.
- Trondal, Jarle og Frode Veggeland (2003) «Access, voice and loyalty: the representation of domestic civil servants in EU committees». *Journal of European Public Policy*, vol. 10, (1), s. 59–77.
- Veggeland, Frode (2000) «Delegering, læring og politisk kontroll. Norsk deltagelse i EU-komiteer på veterinær- og næringsmiddelområdet». *Internasjonal politikk*, vol. 58, (1), s. 81–112.
- Vifell, Åsa (2004) «(Ex)changing practices. Swedish employment policy and European guidelines». Stockholm: SCORE Rapportserie 2004: 11.
- Wessels, Wolfgang (1997) «An ever closer fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes». *Journal of Common Market Studies*, vol. 35 (2), s. 267–299.
- Wessels, Wolfgang (1998) «Comitology: Fusion in action. Politico-administrative trends in the EU system». *Journal of European Public Policy*, vol. 5, s. 209–234.
- Wessels, Wolfgang, Andreas Maurer og Jürgen Mittag (2003) «The European Union and Member States: analysing two arenas over time». I Wolfgang Wessels, Andreas Maurer og Jürgen Mittag (red.) *Fifteen into one? The European Union and its member states*. Manchester: Manchester University Press.

NOTATSERIE ROKKANSENTERET (ISSN 1503 - 0946)

Notatene kan bestilles fra Rokkansenteret, tlf. 55 58 97 10,

e-post: post@rokkan.uib.no, www.rokkansenteret.uib.no

2009

- 1–2009 *Ole Andreas Danielsen*: «Norsk sentralforvaltning under EØS-avtalen». Februar 2009.

2008

- 1–2008 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Living in the past? – tenure and attitudes in the central civil service». January 2008.
- 2–2008 *Jan-Kåre Breivik og Bodil Ravneberg*: «Rom for refleksjon. Kirkens Bymisjon og oppfølging av bostedsløse». April 2008.
- 3–2008 *Hans-Erik Ringkjøb og Jacob Aars*: «Får vi også vere med? Om kvinner i norsk lokalpolitikk». Mai 2008.
- 4–2008 *Anne Lise Fimreite og Per Læg Reid*: «Byråkrati og partnerskap hånd i hånd? Om samordningsutfordringer i NAV». Mai 2008.
- 5–2008 *Ole Johnny Olsen*: «Institusjonelle endringsprosesser i norsk fag- og yrkesutdanning. Fornyelse eller gradvis omdannelse?». Mai 2008.
- 6–2008 *Anne Lise Fimreite and Per Læg Reid*: «Reorganizing the Welfare State Administration. May 2008.
- 7–2008 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Administrative Reforms and Competence in Central Government Organizations». June 2008.
- 8–2008 *Svanaug Fjær*: «Nordisk samfunnsvitenskaplig forskning om alkohol og narkotika. Utviklingstrekk og endringer i alliansen mellom kunnskapsproduksjon og politikk». Juni 2008.
- 9–2008 *Jill Loga*: «Kunsten å balansere mellom kreativitet og psykisk helsearbeid. Evaluering av Galleri VOX/Vågsbunnen Fellesatelier». Juni 2008.
- 10–2008 *Jostein Askim, Tom Christensen, Anne Lise Fimreite, Per Læg Reid*: «Challenges and effects of administrative reform – Reorganizing the Norwegian welfare administration». August 2008.
- 11–2008 *Jostein Askim, Tom Christensen, Anne Lise Fimreite, Per Læg Reid*: «Implementation of Merger: Lessons from the Norwegian Welfare Bureaucracy». August 2008.
- 12–2008 *Lise Hellebø Rykkja*: «Flernivåperspektiv og krisehåndtering». Oktober 2008.
- 13–2008 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Scope, effects and driving forces». November 2008.
- 14–2008 *Anne Lise Fimreite*: «Mission impossible made possible? – Tenkning og argumentasjon bak partnerskapet mellom stat og kommune i NAV». Desember 2008.
- 15–2008 *Knut Grove*: «One Landscape – Differing Eyes. The Interface of the Past for the Future in the Norwegian Fjord Landscape». December 2008.
- 16–2008 *Knut Grove*: «Det kulturelle Hardanger. Hardingen, regionen og fellesskapa. Desember 2008.
- 17–2008 *Jan-Erik Askildsen, Oddvar Kaarbø and Tor Helge Holmås*: «Monitoring prioritization in a public health care sector». December 2008.
- 18–2008 *Tor Helge Holmås, Sverre-Åge Dahl and Frode Skjeret*: «Attitudes towards sickness absence in the Nordic countries». December 2008.

2007

- 1–2007 *Kari Ludvigsen og Svanaug Fjær*: «Varig bolig framfor hospits». Februar 2007.
- 2–2007 *Kari Ludvigsen og Reidun Faye*: «Botilbud for ressurskrevende brukere innen lokal helsetjeneste i omstilling. Evaluering av prøveprosjektet Bufellesskapet Vik i Jondal kommune». May 2007.

- 3–2007 *Tom Christensen and Per Læg Reid: «NPM and Beyond – Leadership, Culture, and Demography»*. June 2007.
- 4–2007 *Tord Skogedal Lindén: «Unearthing a European Union Family Policy. The Impact of Social Protection Policies»*. August 2007.
- 5–2007 *Tom Christensen and Per Læg Reid: «The Challenge of Coordination in Central Government Organizations»*. October 2007.
- 6–2007 *Tom Christensen and Per Læg Reid: «The Regulatory Orthodoxy in practice»* November 2007
- 7–2007 *Hilde Randi Høydal: «Samordning av samfunnssikkerhet i norsk sentralforvaltning»* November 2007
- 8–2007 *Tom Christensen, Anne Lise Fimreite and Per Læg Reid: «Crisis management – The Case of Internal Security in Norway»*. December 2007
- 9–2007 *Torkel Graham – Haga: «Myten om et integrert tilsyn; en studie av Mattilsynets etablering og drift»* Desember 2007.

2006

- 1–2006 *Martin Byrkjeland: «Høgare utdanningstilbud på Vestlandet og i Agder-fylka»*. May 2006.
- 2–2006 *Svanaug Fjær: «Dagsverket – lavterskel arbeidstilbud for rusavhengige. Evalueringsrapport»*. June 2006.
- 3–2006 *Birgit Skjelbred-Knudsen Valde: «Norsk anti-korrupsjonspolitik – svar på behov eller utløst av en internasjonal trend»*. June 2006.
- 4–2006 *Håkon Høst: «Kunnskapsstatus vedrørende rekruttering og utdanning til pleie- og omsorgstjenestene i nordiske land»*. June 2006.
- 5–2006 *Ingrid Helgøy, Sturla Herfindal og Torgeir Sveri: «Undersøkelse av hovedfags- og masterstudenters gjennomføring og vurdering av studiesituasjonen»*. Juni 2006.
- 6–2006 *Tom Christensen and Per Læg Reid: «The whole-of-government approach – regulation, performance, and public-sector reform»*. August 2006.
- 7–2006 *Martin Byrkjeland: «Kortare arbeidstid – Eit oversyn over diskusjonen om arbeidstidsforkortingar i Noreg 1880–2006»*. August 2006.
- 8–2006 *Even Nilssen: «The EU Fight Against Poverty and Social Exclusion. Activation, Targeting and the Sustainability of the Welfare State»*. November 2006.
- 9–2006 *Merethe Mæland Bertelsen: «Omorganisering av konkurransetilsynet»*. November 2006.
- 10–2006 *Rune Ervik: «European Pension Policy Initiatives and National Reforms: Between Financial Sustainability and Adequacy»*. December 2006.
- 11–2006 *Kaia Christina I. Graham-Haga: «Utvikling av forvaltningsrevisjon i Norge»*. December 2006.
- 12–2006 *Tom Christensen and Per Læg Reid: «Modern Regulatory Agencies – Professional and Judicial Objectivity or Increased Complexity in Decision-Making?»* December 2006.
- 13–2006 *Per Læg Reid, Paul G. Roness and Kristin Rubecksen: «Modern Management Tools in Norwegian State Agencies: Regulation Inside Government or Shopping Basket?»*. December 2006.
- 14–2006 *Tom Christensen, Anne Lise Fimreite and Per Læg Reid: «Reform of the Employment and Welfare Administrations – the Challenges of Co-ordinating Diverse Public Organisations»*. December 2006.

2005

- 1–2005 *Ivar A. Lima og Agnete Vabø: «Instituttstruktur og fakultetsorganisering ved HF-fakultetet, Universitetet i Bergen»*. May 2005.
- 2–2005 *Dag Arne Christensen og Jacob Aars: «Modalen: Fra off-road til on-line på 25 år»*. May 2005.
- 3–2005 *Nanna Kildal: «Fra arbeidsbegreps historie: Aristoteles til Marx»*. May 2005.
- 4–2005 *Per Læg Reid, Paul G. Roness and Kristin Rubecksen: «Autonomy and Control in the Norwegian Civil Service: Does Agency Form Matter?»*. September 2005.
- 5–2005 *Per Læg Reid, Paul G. Roness and Kristin Rubecksen: «Regulating Regulatory Organizations: Controlling Norwegian Civil Service Organizations»*. September 2005.
- 6–2005 *Tom Christensen and Per Læg Reid: «Regulatory Reforms and Agencification»*. November 2005.

- 7–2005 *Anne Lise Fimreite and Per Læg Reid*: «Specialization and Coordination: Implications for Integration and Autonomy in a Multi-Level System». November 2005.
- 8–2005 *Per Læg Reid, Paul G. Roness and Kristin Rubecksen*: «Performance Management in Practice – The Norwegian Way». November 2005.
- 9–2005 *Stig Hellenen*: «Omstilling i Arbeidstilsynet: Tilsynsmeldingens konsekvenser for strategi og organisering». November 2005.
- 10–2005 *Per Læg Reid, Runolfur Smari Steinthorsson and Baldur Thorhallsson*: «Europeanization of Nordic Central Governments: Towards a Transnational Regulatory State?». November 2005.
- 11–2005 *Kari Ludvigsen and Kari Tove Elvbakken*: «The Public, the Mother and the Child. Public Health Initiatives Promoting the Strong and Happy Child – Focusing on Food and Mental Health». December 2005.
- 12–2005 *Rune Ervik and Ingrid Helgøy*: «Overcoming the Barriers and Seizing the Opportunities for Active Ageing in Norway: Report from an Expert Panel Meeting». December 2005.
- 13–2005 *Ingrid Helgøy*: «Active Ageing and the Norwegian Health Care System». December 2005.
- 14–2005 *Martin Byrkjeflot and Knut Grove*: «Perspektiv på bygdeutvikling». December 2005.
- 15–2005 *Haldor Byrkjeflot*: «The Rise of a Healthcare State? Recent Healthcare Reforms in Norway». December 2005.
- 16–2005 *Monica Skjöld Johansen*: «Penga eller livet? Lederutfordringer i det reformerte norske sykehusvesenet». December 2005.
- 17–2005 *Kirsti Malterud, Kari Tove Elvbakken og Per Solvang*: «Helsekameratene. Gruppe for flerfaglig forskning om helse og sykdom i kulturelt perspektiv, Universitetet i Bergen 1999–2005». December 2005.

2004

- 1–2004 *Dag Olaf Torjesen and Hallgeir Gammelsæter*: «Management Between Autonomy and Transparency in the Enterprise Hospital». January 2004.
- 2–2004 *Haldor Byrkjeflot and Simon Neby*: «The Decentralized Path Challenged? Nordic Health Care Reforms in Comparison». January 2004.
- 3–2004 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «The Fragmented State – the Challenges of Combining Efficiency, Institutional Norms and Democracy». March 2004.
- 4–2004 *Morten Dyrdal*: «Europeisering av tilsynsmyndigheter i Norge og Sverige». Mars 2004.
- 5–2004 *Karsten Vrangbæk and Katarina Østergren*: «The Introduction of Choice in Scandinavian Hospital Systems. Arguments and Policy Processes in the Danish and the Norwegian Case». March 2004.
- 6–2004 *Marit Tjomsland*: «Internationalization at Norwegian Universities and Colleges after the Quality Reform». April 2004. The Globalization Program.
- 7–2004 *Hans-Tore Hansen, Anne Hege Trædal-Henden, Olaf Jürgens and Wolfgang Voges*: «Poverty among Households with Children: A Comparative Study of Lone Parents and Couples with Children in Norway and Germany». April 2004.
- 8–2004 *Renate Storetoevdt Lien og Arnhild Taksdal*: «Integrering av kjønnsperspektiv i offentlig tjenesteproduksjon og planlegging». Mai 2004.
- 9–2004 *Ingrid Helgøy og Synnøve Serigstad*: «Tilsyn som styringsform i forholdet mellom staten og kommunene». May 2004.
- 10–2004 *Morten Dyrdal*: «Legemiddeltilsyn og europeisering». September 2004.
- 11–2004 *Bodil Ravneberg*: «Økonomiske insentiv i arbeidslinjen, virker det? Evaluering av forsøksordning med kvalifiseringsstønad i 'Prosjektet Amalie' i Åsane». October 2004.
- 12–2004 *Per Læg Reid and Synnøve Serigstad*: «Organizing for Homeland Security: The Case of Norway». November 2004.
- 13–2004 *Ivar Bleiklie*: «Institutional Conditions and the Responsibilities of Universities». November 2004.
- 14–2004 *Lise Hellebø*: «Food Safety at Stake – the Establishment of Food Agencies». November 2004.
- 15–2004 *Katarina Østergren*: «The Institutional Construction of Consumerism. A Study of Implementing Quality Indicators». November 2004.

- 16–2004 *Ingrid Helgøy and Anne Homme*: «Governance in Primary and Lower Secondary Education. Comparing Norway, Sweden and England». November 2004.
- 17–2004 *Tom Christensen, Per Læg Reid and Inger Marie Stigen*: «Performance Management and Public Sector Reform: The Norwegian Hospital Reform». December 2004.
- 18–2004 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Regulatory Agencies – The Challenges of Balancing Agency Autonomy and Political Control». December 2004.
- 19–2004 *Dag Arne Christensen*: «Velferdsstat, rettighetslovgivning og lokalt selvstyre». Desember 2004.
- 20–2004 *Kristin Rubecksen*: «Civil Service Organizations in Norway: Organizational Features and Tasks». December 2004.
- 21–2004 *Kjell Erik Lommerud, Odd Rune Straume and Lars Sørgard*: «National Versus International Mergers in Unionised Oligopoly». December 2004. The Globalization Program.
- 22–2004 *Birte Folgerø Johannessen*: «Ledelse og evidens i det psykiske helsevernet, konsekvenser for kunnskapsforståelse og organisering». December 2004.
- 23–2004 *Jacob Aars og Svein Kvalvåg*: «Politiske uttrykksformer i en bykontekst». December 2004.
- 24–2004 *Ingrid Helgøy*: «Active Ageing in the Labour Market. Country Report – Norway». December 2004.
- 25–2004 *Torgeir Sveri*: «Strukturer og reformer. En kvalitativ analyse av reformen 'Enhetlig ledelse' sett i lys av sykehusets arbeidsorganisering». December 2004.
- 26–2004 *Stig Hellenen*: «Arbeidstilsynets rollekonflikt: Vekslede tilsynsstrategier mellom kontroll og veiledning». December 2004.
- 27–2004 *Kjell Erik Lommerud, Frode Meland and Odd Rune Straume*: «Globalisation and Union Opposition to Technological Change». December 2004. The Globalization Program.
- 28–2004 *Frode Meland*: «A Union Bashing Model of Inflation Targeting». December 2004. The Globalization Program.

2003

- 1–2003 *Tom Christensen og Per Læg Reid*: «Politisk styring og privatisering: holdninger i elitene og befolkningen». March 2003.
- 2–2003 *Ivar Bleiklie, Per Læg Reid and Marjoleine H. Wik*: «Changing Government Control in Norway: High Civil Service, Universities and Prisons». March 2003.
- 3–2003 *Badi H. Baltagi, Espen Bratberg and Tor Helge Holmås*: «A Panel Data Study of Physicians' Labor Supply: The Case of Norway». March 2003. HEB.
- 4–2003 *Kjell Erik Lommerud, Frode Meland and Lars Sørgard*: «Unionised Oligopoly, Trade Liberalisation and Location Choice». March 2003. The Globalization Program.
- 5–2003 *Lise Hellebø*: «Nordic Alcohol Policy and Globalization as a Changing Force». April 2003.
- 6–2003 *Kim Ove Hommen*: «Tilsynsroller i samferdselssektoren». April 2003.
- 7–2003 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Trust in Government – the Significance of Attitudes Towards Democracy, the Public Sector and Public Sector Reforms». April 2003.
- 8–2003 *Rune Ervik*: «Global Normative Standards and National Solutions for Pension Provision: The World Bank, ILO, Norway and South Africa in Comparative Perspective». April 2003. The Globalization Program.
- 9–2003 *Nanna Kildal*: «The Welfare State: Three Normative Tensions». May 2003.
- 10–2003 *Simon Neby*: «Politisk styring og institusjonell autonomi – tre illustrasjoner». May 2003.
- 11–2003 *Nina Berven*: «Cross National Comparison and National Contexts: Is what we Compare Comparable?». July 2003. The Globalization Program.
- 12–2003 *Hilde Hatleskog Zeiner*: «Kontrollhensyn og kontrollpraksis. En studie av Food and Veterinary Office (FVO)». August 2003.
- 13–2003 *Nanna Kildal*: «Perspectives on Policy Transfer: The Case of the OECD». August 2003.
- 14–2003 *Erik Allardt*: «Two Lectures: Stein Rokkan and the Twentieth Century Social Science». «Den sociala rapporteringens tidstypiska förankring». September 2003.
- 15–2003 *Ilcheong Yi*: «The National Patterns of Unemployment Policies in Two Asian Countries: Malaysia and South Korea». September 2003. The Globalization Program.
- 16–2003 *Dag Arne Christensen*: «Active Ageing: Country Report Norway». November 2003.

- 17–2003 *Kim Ove Hommen*: «Tilsynspolitikk i Norge: Utflytting og autonomi». November 2003.
- 18–2003 *Dag Arne Christensen, Rune Ervik and Ingrid Helgøy*: «The Impact of Institutional Legacies on Active Ageing Policies: Norway and UK as Contrasting Cases». December 2003.
- 19–2003 *Ole Frithjof Norheim og Benedicte Carlsen*: «Legens doble rolle som advokat og portvakt i Fastlegeordningen. Evaluering av fastlegeordningen». December 2003. HEB.
- 20–2003 *Kurt R. Brekke og Odd Rune Straume*: «Pris- og avanseregulering i legemiddelmarkedet. En prinsipiell diskusjon og en vurdering av den norske modellen». Desember 2003. HEB.
- 21–2003 *Per Læg Reid, Vidar W. Rolland, Paul G. Roness and John-Erik Ågotnes*: «The Structural Anatomy of the Norwegian State 1947–2003». December 2003.
- 22–2003 *Ivar Bleiklie, Haldor Byrkjeflot and Katarina Östergren*: «Taking Power from Knowledge. A Theoretical Framework for the Study of Two Public Sector Reforms». December 2003. ATM.
- 23–2003 *Per Læg Reid, Ståle Opedal and Inger Marie Stigen*: «The Norwegian Hospital Reform – Balancing Political Control and Enterprise Autonomy». December 2003. ATM.
- 24–2003 *Håkon Høst*: «Kompetansemåling eller voksenutdanning i pleie- og omsorgsfagene? Underveisrapport fra en studie av pleie- og omsorgsutdanningene». December 2003.
- 25–2003 *Kjell Erik Lommerud, Odd Rune Straume and Lars Sjørgard*: «Downstream merger with upstream market power». The Globalization Program. December 2003.
- 26–2003 *Ingrid Drexel*: «Two Lectures: The Concept of Competence – an Instrument of Social and Political Change». «Centrally Coordinated Decentralization – No Problem? Lessons from the Italian Case». December 2003.

2002

- 1–2002 *Håkon Høst*: «Lærlingeordning eller skolebasert utdanning i pleie- og omsorgsfagene?». April 2002.
- 2–2002 *Jan-Kåre Breivik, Hilde Hauland and Per Solvang*: «Rome – a Temporary Deaf City! Deaflympics 2001». June 2002.
- 3–2002 *Jan-Kåre Breivik, Hilde Hauland og Per Solvang*: «Roma – en midlertidig döv by! Deaflympics 2001». June 2002.
- 4–2002 *Christian Madsen*: «Spiller det noen rolle? – om hverdagen på nye og gamle sykehjem». June 2002.
- 5–2002 *Elin Aasmundrud Mathiesen*: «Fritt sykehusvalg. En teoretisk analyse av konkurranse i det norske sykehusmarkedet». June 2002. HEB.
- 6–2002 *Tor Helge Holmås*: «Keeping Nurses at Work: A Duration Analysis». June 2002. HEB.
- 7–2002 *Ingvild Halland Ørnsrud*: «Mål- og resultatstyring gjennom statlige budsjettreformer». July 2002.
- 8–2002 *Torstein Haaland*: «Tid, situasjonisme og institusjonell utakt i systemer». July 2002.
- 9–2002 *Kristin Strømsnes*: «Samspillet mellom frivillig organisering og demokrati: Teoretiske argument og empirisk dokumentasjon». August 2002.
- 10–2002 *Marjoleine Hooijkaas Wik*: «Mangfold eller konformitet? Likheter og forskjeller innenfor og mellom fem statlige tilknytningsformer». August 2002.
- 11–2002 *Knut Helland*: «Den opprinnelige symbiosen mellom fotball og presse». September 2002.
- 12–2002 *Nina Beroven*: «National Politics and Global Ideas? Welfare, Work and Legitimacy in Norway and the United States». September 2002. The Globalization Program.
- 13–2002 *Johannes Hjellbrekke*: «Globalisering som utfordring til samfunnsvitskapane». September 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 14–2002 *Atle Møen*: «Den globale produksjonen av symbol og kunnskap. Verdsflukt og verdsherredømme». September 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 15–2002 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Complex Patterns of Interaction and Influence Among Political and Administrative Leaders». October 2002.
- 16–2002 *Ivar Bleiklie*: «Hierarchy and Specialization. On Institutional Integration of Higher Education Systems». Oktober 2002.
- 17–002 *Per Læg Reid, Runolfur Smari Steinthorsson and Baldur Thorhallsson*: «Europeanization of Public Administration: Effects of the EU on the Central Administration in the Nordic States». November 2002.

- 18–2002 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Trust in Government — the Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors and Demography». November 2002.
- 19–2002 *Marit Tjomsland*: «Arbeidsinnvandrings situasjonen i Norge etter 1975». November 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 20–2002 *Augustín José Menéndez m.fl.*: «Taxing Europe. The Case for European Taxes in Federal Perspective». December 2002. The Globalization Program.
- 21–2002 *Fredrik Andersson and Kai A. Konrad*: «Globalization and Risky Human Capital Investment». December 2002. The Globalization Program.
- 22–2002 *Fredrik Andersson and Kai A. Konrad*: «Human Capital Investment and Globalization in Extortionary States». December 2002. The Globalization Program.
- 23–2002 *Anne Lise Fimreite, Yngve Flo og Jacob Aars*: «Generalistkommune og oppgavedifferensiering. Tre innlegg». December 2002.
- 24–2002 *Knut Grove*: «Frå privat initiativ til kommunalt monopol. Lysverk, sporvegar og renovasjon i Bergen og Oslo 1850–1935». December 2002.
- 25–2002 *Knut Grove*: «Mellom 'non-intervention' og 'samfundsvillie'. Statleg og kommunal regulering av økonomisk verksemd i Norge på 1800-talet». December 2002.
- 26–2002 *Dag Arne Christensen*: «Hovedtyper av valgordninger. Proporsjonalitet eller politisk styring?». December 2002.
- 27–2002 *Jan Erik Askildsen, Badi H. Baltagi and Tor Helge Holmås*: «Will Increased Wages Reduce Shortage of Nurses? A Panel Data Analysis of Nurses' Labour Supply». December 2002. HEB.
- 28–2002 *Sturla Gjesdal, Peder R. Ringdal, Kjell Haug and John Gunnar Mæland*: «Medical Predictors of Disability Pension in Long-Term Sickness Absence. December 2002. HEB.
- 29–2002 *Dag Arne Christensen og Jacob Aars*: «Teknologi og demokrati. Med norske kommuner på nett!». December 2002.
- 30–2002 *Jacob Aars*: «Byfolk og politikk. Gjennomgang av data fra en befolkningsundersøkelse i Bergen, Oslo og Tromsø». December 2002.
- 31–2002 *Hjørdis Grove*: «Kommunaliseringsprosessen i Århus 1850–1940». December 2002.

