

Transnasjonalisering og translasjon
- en studie av nordiske sentralforvaltningers europeisering og dens effekter på administrative styringsnormer

Ole Andreas Danielsen



Universitetet i Bergen

Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap

Masteroppgave
Våren 2008

FORORD

Mange skal ha takk for at denne studien har latt seg gjennomføre. Først og fremst vil jeg få takke min hovedveileder, professor Per Lægreid og biveileder, professor Paul G. Roness. Per Lægreid stilte survey-materialet denne studien baserer seg på til disposisjon, og har sammen med Paul G. Roness gitt meget gode råd gjennom hele perioden. Begge tok seg tid til å lese et utkast av hele oppgaven i slutten av april. Deres gode og oppmuntrende veiledning gjorde det mulig å fullføre denne studien innenfor en akseptabel tidsramme. Tusen takk til dere begge.

Jeg har dratt svært stor nytte av å delta på forskningsseminaret ”Politisk organisering og flernivåstyring”, hvor jeg har lagt frem utkast til de fleste kapitler som inngår i denne studien. Jeg vil takke samtlige deltakere på dette seminaret. Spesielt professor Anne Lise Fimreite, doktorgradstipendiat Kristin Rubecksen og professor Harald Sætren har kommet med konstruktive og oppmuntrende kommentarer til de ideene jeg har presentert på seminaret. Jeg vil rette en stor takk til dere alle.

Lille PC-sal har vært en trivelig arbeidsplass med hyggelige digresjoner som – om ikke annet – har vært godt for moralen. Jeg vil spesielt få takke min kollega og gode venn Erik Aschehoug, for interessante og relevante avbrekk fra en til tider oppslukende skriveprosess. Mine venner i Parkveien 34 har gjort dette siste året håndterbart, med hyggelige påminnelser om at det tross alt finnes en verden utenfor kontoret. Til slutt vil jeg takke snille og tålmodige Marie Cecilie for at hun holdt ut.

Masteroppgaven er imidlertid i sin essens et ensomt prosjekt. Gode veiledninger, oppmuntrende kommentarer og konstruktive tilbakemeldinger til tross – eventuelle feil og mangler i denne studien står utelukkende for forfatterens egen regning.

Ole Andreas Danielsen

Juni 2008

*Til mine foreldre,
Jens Birger og Marit Danielsen.*

INNHOLDSFORTEGNELSE:

KAPITTEL I. EUROPEISERING, TRANSNASJONALISERING OG

ADMINISTRATIVE STYRINGSNORMER 8

1.0 Innledning 8

1.1 Studiens problemstilling – transnasjonalisering og administrative styringsnormer 10

1.2 Tidligere forskning 14

1.3 Studiens kapittelstruktur 17

KAPITTEL II. ET BREDT TEORETISK RAMMEVERK 19

2.0 Tre perspektiver – én prosess 19

2.1 Europeisering som respons på presset fra EU – en omgivelsesorientert forklaringsramme 21

2.1.1 Empiriske indikatorer og forventninger til funn 24

2.2 Europeisering som politisk styrbart – en nasjonalstrategisk forklaringsramme. 27

2.2.1 Empiriske indikatorer og forventninger til funn 30

2.3 Europeisering som institusjonelt betinget – en historisk-kontekstuell tilnærming 33

2.3.1 Empiriske indikatorer og forventninger til funn 34

2.4 Oppsummering – motstridende forventninger til empiriske funn 37

2.5 En mer sammensatt forklaringsmodell 38

2.5.1 Den transnasjonale administrasjonen 40

2.5.2 Transnasjonalisering og translasjon 41

KAPITTEL III. DATAGRUNNLAG OG METODE 43

3.0 Survey-undersøkelsene i 1998 og 2003 43

3.1 Et komparativt design 45

3.2	En kvantitativ tilnærming til forskningsspørsmålet	46
3.2.1	Forberedelser til dataanalysene	47
3.2.2	Bivariate statistiske sammenhenger som indikator på teoriens forklaringspotensial.....	48
3.2.3	Multivariate regresjonsanalyser som indikator på teoriens relative holdbarhet	49
3.3	Vurdering av datamaterialet – reliabilitet og validitet	51
KAPITTEL IV. NORDEN OG EU – EN KONTEKSTUELL RAMME: TILKNYTNING OG TILPASNING I TRE PERSPEKTIVER.....		56
4.0	Norden – en hovedsakelig integrasjonsskeptisk region	56
4.1	Presset fra omgivelsene – assosiert versus formelt medlemskap i EU	60
4.2	Nasjonale strategier i EU-arbeidet – administrativ autonomi som politisk valg .	65
4.3	Institusjonell robusthet i de nordiske forvaltningenes europatilpasning.....	70
4.4	Oppsummering	72
KAPITTEL V. DEN TRANSNASJONALE UTFORDRINGEN – SENTRALADMINISTRATIV HENSYNSTAKNING I TRE PERSPEKTIVER.....		73
5.0	Den transnasjonale utfordringen.....	73
5.1	En europeisering av latente spenninger?	76
5.2	Transnasjonaliseringens effekter – betydningen av omgivelsesfaktorer, nasjonale strategier og historisk-kontekstuelle føringer ovenfor aktiveringen av administrative styringsnormer	81
5.2.1	Betydningen av omgivelsene – effekter av innvevdhet på sentraladministrative hensynstakninger	82
5.2.2	Betydningen av nasjonale tilpasningsstrategier	87
5.2.3	Betydningen av sti-avhengighet i EU-tilpasningen	91

5.3	Aktivering av administrative styringsnormer i tre perspektiver – mot en sammensatt forklaringsmodell	94
 KAPITTEL VI. TRANSNASJONALISERING OG TRANSLASJON – ADMINISTRATIV HENSYNSTAKNING I SKJÆRINGSFELTET MELLOM ULIKE INSTITUSJONELLE ORDENER.....		
6.0	Transnasjonalisering og flytende organisasjonsgrenser – en teori om institusjonell oversettelse	97
6.1	Politisk lojalitet og faglig uavhengighet som komplementære, men potensielt konfliktfylte institusjonelle ordener.....	100
6.2	En sammensatt forklaringsmodell – administrative styringsnormer i den transnasjonale administrasjonen	101
6.2.1	Betydningen av omgivelsesfaktorer – segmenteringseffekten vedvarer	105
6.2.2	Betydningen av nasjonale tilpasningsstrategier – et rom for politiske tilpasningsdesign.....	108
6.2.3	Betydningen av historisk-kontekstuelle faktorer – institusjonell robusthet og læring har forklaringskraft	111
6.3	Transnasjonalisering og translasjon – ulike institusjonelle ordeners sameksistens	117
 KAPITTEL VII. AVSLUTNING – TRANSNASJONALISERING OG ENDREDE STYRINGSBETINGELSER I DE NORDISKE SENTRALFORVALTNINGENE		
7.0	Transnasjonalisering og translasjon – studiens hovedfunn	126
7.1	En nordisk modell for europatilpasning?	128
7.2	Transnasjonalisering i lys av forvaltningsforskningen – en re-segmentering av den offentlige politikken?.....	130

7.3	Transnasjonalisering og statens styringskapasitet – forvaltningspolitiske og potensielt demokratiske utfordringer	132
7.3.1	Forvaltningspolitiske utfordringer – en fragmentert stat	134
7.3.2	Demokratiske utfordringer – et ekspertorientert og lukket embetsverk?	137
7.4	Holdepunkter for ny empirisk forskning	140
	LITTERATURHENVISNINGER	144
	APPENDIKS I. AVHENGIGE VARIABLER, OMKODINGER OG KORRELASJONER.....	156
	APPENDIKS II. UAVHENGIGE VARIABLER, OMKODINGER OG KORRELASJONER.....	157
	APPENDIKS III. SUPPLERENDE REGRESJONSANALYSER OG ANALYSER MED KOLINEARITETSDIAGNOSTIKK	161

TABELLFORTEGNELSE:

Tabell 2.1 Teoretiske forventninger til empiriske funn	37
Tabell 3.1 Responsrate i forhold til land og undersøkelsestidspunkt.....	44
Tabell 5.1 Forvaltningenes vektlegging av politiske vurderinger ved utførelsen av det EU/EØS-relaterte arbeidet.....	77
Tabell 5.2 Forvaltningenes vektlegging av faglige og profesjonelle hensyn ved utførelsen av det EU/EØS-relaterte arbeidet.....	77
Tabell 5.3: Effekten av omgivelsesfaktorer ovenfor vektingen av politiske og fagprofesjonelle styringsnormer	83
Tabell 5.4: Effekten av nasjonale strategier ovenfor vektingen av politiske og fagprofesjonelle styringsnormer	88
Tabell 5.5: Effekten av historisk-kontekstuelle føringer ovenfor vektingen av politiske og fagprofesjonelle styringsnormer	91
Tabell 5.6 Foreløpig vurdering av teoriens holdbarhet	95
Tabell 6.1 Effekten av omgivelsesfaktorer, nasjonale strategier og historisk-kontekstuelle føringer ovenfor aktiveringen av politiske og fagprofesjonelle styringsnormer. Resultater fra multippel regresjonsanalyse.....	103
Tabell 6.2 Oversikt over hypotesenes empiriske støtte.....	118

KAPITTEL I. EUROPEISERING, TRANSNASJONALISERING OG ADMINISTRATIVE STYRINGSNORMER

Dette innledende kapitlet presenterer studiens tematiske forankring og forskningsspørsmål. Først presenteres studiens europeiseringstematikk og problemstillingen som søkes besvart. Dernest gis en kortfattet presentasjon av det teoretiske og metodiske rammeverket studien tar utgangspunkt i. Deretter gis en fremstilling av sentrale funn ved tidligere forskningsinnsatser, før studiens kapittelorganisering presenteres.

1.0 Innledning

Den europeiske union (EU) har i etterkrigstiden vært en sentral katalysator bak endringer i vesteuropeiske staters tradisjonelt innenrikspolitiske anliggender. Fra dens spede begynnelse i form av Kull- og stålfellesskapet i 1951 har det europeiske fellesskapet stadig utvidet sitt mandat til å innbefatte sektorer som tradisjonelt forbindes med nasjonalstaten og dens innenrikspolitiske prerogativer. Spesielt etter Enhetsakten av 1986 og Maastricht-traktaten av 1992, har EUs innflytelse på nasjonalstatens indre anliggender blitt et stadig mer relevant tema. Den frivillige harmoniseringen av lovverk innenfor rammene av tradisjonelt ulike nasjonalstatlige politiske organisasjonsformer har som sådan blitt karakterisert som "...the most extraordinary achievement(s) in modern world politics" (Moravcsik 1998: 1). Harmoniseringen av nasjonal lovgivning opp mot en europeisk standard har imidlertid blitt sett som å forkludre grensene mellom ulike styringsnivå. Det kan derfor synes passende å stille spørsmål om hvordan nasjonalstaten, forstått som en organisert enhet, fortoner seg i en ny styringssituasjon hvor den blir del av en større politisk-institusjonell orden (jf. Læg Reid m.fl. 2004: 348).

De nordiske landene har valgt ulike løsninger til spørsmålet om tilslutning til det europeiske fellesskapet. Danmark ble formelt medlem allerede i 1973, mens Sverige og Finland fulgte etter i 1995. Norge og Island har valgt å stå utenfor det formelle medlemskapsamarbeidet, og har i stedet en assosiert tilknytningsform gjennom EØS-avtalen, som gjør landene til deltagere på det indre marked. Følgelig er samtlige av de nordiske landene berørt av det europeiske styringsnivået. Denne studien søker å belyse hvordan EU-nivået berører landenes sentraladministrasjoner, altså undersøker denne studien hvordan daglige prosesser i etablerte

politisk-administrative organisasjonsformer kan tenkes å påvirkes av impulser fra EU-nivået. Dette er i så måte en studie av europeisering, forstått som hvordan EU-nivåets prosesser påvirker nasjonale administrasjoner (Olsen 2007: 79).

De nordiske sentralforvaltningene sees i stadig økende grad som å gjennomgå en transnasjonaliseringsprosess (Jacobsson m.fl. 2001a, 2004a, 2004b; Esmark 2001). Den transnasjonale administrasjonen opererer innenfor etablerte styringsstrukturer, ved at det vokser frem visse segmenter innenfor forvaltningen som i større grad berøres av det europeiske saksfeltet i sitt daglige arbeid enn den øvrige forvaltningen (Jacobsson m.fl. 2004a, 2004b). De transnasjonale segmentene befinner seg imidlertid i et skjæringsfelt mellom det nasjonale og det europeiske styringsnivået. Gjennom å inneha kontakt- og deltagelsesnettverk opp mot sentrale EU-organ, er det daglige EU-arbeidet derfor noe som foregår både på og mellom ulike styringsnivåer (jf. Olsen 2000: 455). Konsekvensen av disse transformasjonsprosessene kan være at administrasjonens tilhørighet ikke lenger er utelukkende nasjonal, men at de ideer og virkelighetsforestillinger som legges til grunn i administrasjonenes daglige arbeid like gjerne kan ha sitt opphav i transnasjonale nettverk (Jacobsson m.fl. 2004b: 36). En studie av slike mulige konsekvenser av transnasjonaliseringen fordrer derfor at en undersøker hvilke verdier som har betydning når administrasjonene behandler det europeiske saksfeltet i sin hjemlige kontekst.

EUs politikkdannelse har klare teknokratiske innslag, hvor sentrale avgjørelser fattes av en i all hovedsak uavhengig fagekspertise (jf. Radaelli 1999; Joerges og Everson 2000). Slike trekk kommer klarest frem i forhold til EU-kommisjonens beslutningsprosesser. Organets mandat ble stadfestet i Roma-traktaten av 1957, hvor det spesifiseres at organisasjonen skal opptre uavhengig av nasjonale særinteresser i sin lovinitiering. EU-kommisjonen er imidlertid størrelsesmessig begrenset, unionens folketall tatt i betraktning. En sentral egenskap ved kommisjonens lovinitiering har derfor vært en utstrakt bruk av saksforberedende ekspertkomiteer, hvor organet bistås av utenforstående aktører, heriblant tjenestemenn i medlemslandenes forvaltninger. Disse ekspertgruppene varierer både i omfang og mandat, men aktiveres i nær sagt alle lovinitieringsprosesser (Larsson og Trondal 2005: 16). Empiriske studier har vist at komiteene under EU-kommisjonen fungerer som resosialiseringsanstalter, altså inntar deltagerne nye identiteter og lojalitetsbetraktninger som følge av deltagelsen (Egeberg 1999; Trondal og Veggeland 2003).

Samtlige av de nordiske forvaltningene deltar i slike komiteer. Det vokser frem spesielt velintegreerte enheter innenfor rammene av de nasjonale forvaltningsstrukturene som anvender mye tid på det europeiske saksfeltet i sitt daglige arbeid, samtidig som de blir direkte eksponert for de strømmingene som befinner seg i det europeiske komitésystemet. Det foregår derfor en segmentering av forvaltningen, hvor en transnasjonal forlegning eksisterer parallelt med den nasjonale forvaltningsorganisasjonen. Transnasjonale relasjoner er de kontakter som forekommer mellom nasjonale byråkratier og ikke-statlige aktører, eksemplifisert ved EU-kommisjonen og dens underliggende ekspertnettverk (jf. Esmark 2001: 99). Samtidig kjennetegnes transnasjonaliseringen ved at de nasjonale byråkatiene ofte vedlikeholder slike kontakter med utgangspunkt i et bredt og ofte uutalt nasjonalt mandat, følgelig kan prosesser på det europeiske nivået tilflyte den nasjonale styringskonteksten ved at de ideer og verdier som ligger til grunn for nasjonale administratorers beslutningsatferd i stadig tiltagende grad er av et europeisk opphav (Jacobsson m.fl. 2004b: 36). EU-nivåets potensial for resosialisering av nasjonale beslutningstakere kan i så måte påvirke den daglige beslutningsatferden i de transnasjonale forvaltningssegmentene. Hvordan kan så dette studeres?

1.1 Studiens problemstilling – transnasjonalisering og administrative styringsnormer

Studiens avhengige variabel er *administrative styringsnormer*. Studier av nasjonale deltagere i EU-systemet har vært forankret i et fokus på hvordan beslutningstakeres identifikasjoner og lojalitetsbetraktninger modifiseres og tilføres nye referanserammer under komitéoppholdet, og det argumenteres for at slike organisasjonseksterne lojalitetsdimensjoner er av en langt svakere betydning enn nasjonalstatens egne institusjoner og lojalitetskrav (jf. Egeberg 1999: 461; Trondal og Veggeland 2003: 60). Det følger av dette resonnementet at eventuelle effekter av komitédeltagelse deaktiveres når delegatene vender tilbake til sin hjemlige styringsinstitusjon. Innenfor de velintegreerte segmentene som kjennetegner den transnasjonale administrasjonen, vil det imidlertid være relevant å undersøke hvordan administrative styringsnormer fortoner seg, da styringsnivåene krysser hverandre også i det daglige arbeidet med det europeiske saksfeltet. De transnasjonale koplingene som gjøres tilgjengelige for de nordiske sentralforvaltningene kan samtidig sees som å være eksempler på *epistemiske nettverk*, hvor beslutningstakere med ulik nasjonal tilhørighet forankres i en felles virkelighetsforståelse (Haas 1992: 3). Det indre marked synes å kunne være spesielt eksponert for slike epistemiske nettverk, da mye av saksområdet antar en teknisk utforming som stiller et betydelig kompetansekrav til de berørte administrasjonene (jf. Toonen 1992:

111). Det følger av dette at effekter av transnasjonalisering kan la seg observere i samtlige av de nordiske forvaltningene.

Med utgangspunkt i et større survey-materiale (total N: 2729) med informasjon om de nordiske sentralforvaltningenes europatilpasning i 1998 og 2003 (Jacobsson m.fl. 2001a, 2004a) søker denne studien å belyse eventuelle effekter av transnasjonalisering ved å studere hvilke *hensyn* som tillegges vekt i administrasjonenes daglige EU-arbeid. En klassisk statsvitenskapelig spenning har blitt sett som å kunne oppstå i forholdet mellom faglig uavhengighet og politisk lojalitet (Jacobsen [1960] 1997¹). Embetsverket forventes å være lojale mot den til enhver tid sittende politiske ledelse, samtidig som lojaliteten ikke må gå bekostning av senere regjeringers muligheter til å dra nytte av embetsverkets fagkompetanse, altså skal de utvise politisk nøytralitet i sitt daglige arbeid. I tillegg til dette forventes de å vise faglig integritet, altså blir det forventet at embetsverket forankrer sin beslutningsatferd i faglige vurderinger, selv når dette står i konflikt med politiske ønsker. I siste instans må imidlertid faghensyn vike for de politiske styringsønskene (Jacobsen 1997: 146-147, 154). For denne studiens anliggende er det først og fremst spenningen mellom lojalitet og faglig uavhengighet som er av interesse. Studien operasjonaliserer administrative styringsnormer ved å studere hensynstaking i det daglige EU-arbeidet. Med denne operasjonaliseringen stiller så studien spørsmålet:

- Hvordan vektlegges hensynet til vurderinger fra politisk lederskap og fagprofesjonelle vurderinger i administrasjonenes daglige EU-arbeid?
- Hva kan eventuelt forklare variasjoner i disse mønstrene?

Det er neppe riktig å si at det foreligger en gitt optimaltilstand mellom de to styringshensynene. Snarere vil både graden av reell uavhengighet og friksjonen mellom de to hensynene varierer over tid og i forhold til det saksfeltet som behandles (jf. Christensen 1991; Jacobsen 1964, 1966). Forventningen til hvordan det nordiske embetsverkets sortering mellom de to styringshensynene faktisk fortøner seg vil derfor måtte innebære en vurdering av hvordan det europeiske saksfeltet fremstår innad i de nordiske sentralforvaltningene.

¹ Knut Dahl Jacobsens artikkel "Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen" ble opprinnelig trykket i *Tidsskrift for samfunnsforskning*, nr. 1. Fra dette punktet og utover refereres det til opptrykket av artikkelen i Tom Christensen og Morten Egeberg (red): *Forvaltningskunnskap*.

Som det ble pekt på ovenfor har EU klart teknokratiske elementer, hvor fokuset på uavhengig fagkompetanse har vært et retningsgivende styringsprinsipp helt siden unionens tilblivelse (jf. Radaelli 1999: 37). En slik fremstilling møter riktignok motbør i teorier som ser EU som et mellomstatlig forhandlingsforum (Moravcsik 1991, 1993 og 1998), hvor de transnasjonale nettverkene først og fremst vil kunne sees som kanaler for interessehevding og kjøpslåing. Studier av sentralforvaltningers daglige europatilpasning viser imidlertid at de mellomstatlige trekkene i EUs prosesser er mindre entydige i de transnasjonale nettverkene. Dette har sin forankring i at de omstendighetene som kjennetegner den daglige europatilpasningen, først og fremst kan betegnes som "low politics" (jf. Jacobsson og Sundstrøm 2007: 5). Studier har vist at nasjonale embetsmenn ser det europeiske samarbeidet som et primært fagteknisk anliggende (Trondal og Veggeland 1999: 70). Videre illustrerer studier av nasjonale tjenestemenns deltagelse i europeiske fora at epistemiske lojaliteter står sterkt (Egeberg m.fl. 2006: 78-79). Argumentet som fremsettes i denne studien er at epistemiske lojaliteter ikke nødvendigvis begrenser seg til EU-komiteer, men kan sees som å være inkorporert i administrasjonenes daglige beslutningsatferd. Følgelig kan det være like relevant å anta at nye lojalitetsbetraktninger ikke nødvendigvis penetrerer de nasjonale forvaltningsstrukturene, men at innvevdhet i EU-systemet gjennom administrative kontakt- og deltakelsesnettverk opp mot europeiske styringsorganer kan ha den effekt at relasjonen mellom bestående referanserammer for administrativ atferd kompliseres. Følgelig *kan* organisasjonseksterne impulser tilflyte den nasjonale konteksten, innenfor rammene av allerede etablerte fagidentiteter. Hvordan kan en så forklare slike mønstre?

Studien tar utgangspunkt i tre distinkte teoretiske perspektiver på institusjonell endring (Olsen 1992). Det stilles spørsmål om hvorvidt variasjonene i administrative styringsnormer først og fremst er resultatet av innvevdhet i det europeiske systemet, altså struktureres resonnementene om transnasjonalisering og epistemiske nettverk i en *omgivelsesorientert* forklaringsramme. En slik tilnærming møter motbør i et teoretisk rammeverk som ser europatilpasningen som resultatet av fri vilje og politisk design, altså en *nasjonalstrategisk* forklaringsramme. Her vil effektene av de nordiske forvaltningenes innvevdhet langt på vei sees som å kunne begrenses og filtreres som følge av politiske tilpasningsstrategier. Den tredje forklaringsrammen vil være forankret i betydningen av de historiske strukturene europatilpasningen foregår innenfor, altså lanseres hva en kan kalle en *historisk-kontekstuell* forklaringsramme for å fange opp variasjoner i administrative styringsnormer. De tre tilnæringsmåtene vil rette fokus mot ulike empiriske indikatorer, og vil ha dels motsetningsfylte forventninger til hvorledes

europatilpasningen kan påvirke administrasjonenes styringsnormer. Samtidig forventer de tre tilnærmingene i stor grad tette koplinger mellom sine respektive indikatorer og studiens avhengige variabler. I henhold til en empirisk virkelighet som befinner seg i skjæringsfeltet mellom ulike styringsnivåer blir det argumentert for at ensidige forklaringsrammer er utilstrekkelige. Det blir derfor lansert en fjerde og mer sammensatt forklaringsmodell, som vektlegger hvordan både omgivelsesfaktorer, nasjonale strategier og historiske føringer kan påvirke den faktiske aktiveringen av administrative styringsnormer. Analysenivået blir i så måte i skjæringsfeltet hvor etablerte og nye institusjonelle ordener krysses (jf. Olsen 2007: 14).

Hvorfor er det interessant å studere administrative styringsnormer i en europeiseringskontekst? Relasjonen mellom politikk og administrasjon er et stadig tilbakevendende tema, og aktualiseres i møte med det europeiske saksfeltet. Likeens tilsier historiske erfaringer med det europeiske saksfeltets dynamikk at de beslutninger som på et tidspunkt vurderes som å være et primært fagteknisk anliggende kan få vidtgående politiske konsekvenser når beslutningene befester seg i nasjonale lovverk og den daglige praksis (jf. Larsson og Trondal 2005). Sentralforvaltningens skille mellom fagprofesjonalitet og hensynet til politiske vurderinger blir derfor et interessant tema av flere årsaker. Olsen (2004: 70-71) peker på at forventninger til hvordan administrative aktører skal forankre sine beslutninger alltid vil variere over tid, ofte forankret i skiftende ideologier og styringstanker. Et slikt resonnement finnes også hos Jacobsen (1997). Dersom administrasjoner utelukkende baserer sine beslutninger på lydhørhet ovenfor politiske preferanser, vil dette kunne bryte med kontinuiteten i den offentlige politikken. Samtidig vil en administrasjon uten politisk forankring kunne bety et mer eller mindre rendyrket teknokratisk styresett (jf. Jacobsen 1997: 160). Hvordan administrative styringsnormer fortøner seg i det europeiske saksfeltet har derfor også konsekvenser i forhold til det representative idealet, slik dette kommer til uttrykk i den parlamentariske styringskjeden. De demokratiske utfordringene gjør seg derfor til kjenne ved at store deler av den faktiske europatilpasningen er noe som tilfaller embetsverket, samtidig som de agerer på vegne av nasjonalstaten i ekspertfora hvor politisk lederskap langt på veg er fraskåret fra å delta.

Studiens tematikk har også teoretisk relevans. Den parallelle forpliktelsen embetsverket har ovenfor politisk lojalitet og faglig uavhengighet kan, med utgangspunkt i Olsen (2007: 13) sees som å være to sameksisterende institusjonelle ordener som virker retningsgivende for

embetsverkets beslutningsatferd. Likeens konfronteres embetsverket med nye arenaer som kan stille vidt forskjellige krav til hvordan beslutninger bør forankres, og den faktiske administrative hensynstakingen kan i så måte sees som å være resultatet av en balansegang mellom dels komplementære, men også dels konkurrerende, premisser for sentraladministrativ beslutningsatferd. De ulike institusjonelle koplingene kan aktivere ulik respons i administrasjonenes hensynstakninger, og en vil gjennom empiriske analyser kunne søke å belyse den relative betydningen av etablerte og nye institusjonelle faktorer. Dette impliserer en vurdering av den relative forklaringskraften av de ulike teoretiske inntakene, som i seg selv bidrar med dels motsetningsfylte forventninger til hvordan nettopp administrativ hensynstakning vil fortone seg i møte med det europeiske saksfeltet. Disse teoretiske resonnementene er relevante i denne studien, og har samtidig en forankring i funn ved tidligere forskningsinnsatser. I det følgende skal jeg gi en kort fremstilling av sentrale argumenter i noen av disse. Listen er ikke uttømmende, men begrenser seg til studier av transnasjonale beslutningsnettverk og europeisering av nasjonale forvaltninger.

1.2 Tidligere forskning

Studien føyer seg inn i et etter hvert veletablert forskningsfokus, rettet mot europeisering av nasjonalstatlige styringsorganer og mulige effekter av dette (jf. Esmark 2008: 243). Det kvantitative datamaterialet som benyttes har blitt anvendt også tidligere (Jacobsson m.fl. 2001a, 2004a, 2004b), og sentrale funn i disse bidragene har dannet utgangspunktet for den tematiske innfallsvinkelen og valg av variabler i denne studien. Jacobsson m.fl. (2004a, 2004b) dokumenterer hvordan det har vokst frem en transnasjonal forvaltning innenfor rammene av etablerte organisasjonsformer. De peker på at denne transnasjonaliseringen ikke betegner administrasjonene i sin helhet, men først og fremst deler av forvaltningene, altså de spesielt integrerte segmentene. Det er spesielt innenfor de EU-deltagende kjernesegmentene i forvaltningen at effekten av eventuelle epistemiske strømninger kan la seg observere. Slik Jacobsson m.fl. (2004b: 36) peker på, kjennetegnes den transnasjonale forvaltningen ved at ansvaret for internasjonal deltagelse først og fremst tilfaller det fagbaserte embetsverket, og politisk lederskap ser ikke alltid behovet for å utruste de deltagende embetsmenn med klare styringssignaler. Forvaltningene kjennetegnes derfor ved at de ofte representerer staten uten at mandatet nødvendigvis er klart (jf. Esmark 2001: 116), altså forekommer det betydelige innslag av byråkratisk skjønn i forbindelse med håndteringen av europeiske deltagelseskanaler (Jacobsson m.fl. 2004a: 39). Det deltagende embetsverk kan derfor bli

mottagelige for organisasjonseksterne strømninger, da avstanden til det hjemlige politiske lederskap kan antas å bli større når det mangler klare styringsmandater som spesifiserer hva politisk lederskap ønsker å oppnå med embetsverkets europeiske deltagelse.

Studiene til Egeberg (1999), Trondal (2001) samt Trondal og Veggeland (2003) viser empirisk hvordan ekspertkomiteene under EU-kommisjonen ikke nødvendigvis fungerer som instanser for forhandlinger mellom nasjonale tjenestemenn. Som påpekt tidligere, evner disse å dels transformere deltagernes lojalitetsbetraktninger, ved at det vokser frem en distinkt tverrnasjonal forståelse over tid i disse komiteene. Disse identitetene sees som å være fundamentalt svakere stilt, sett i forhold til lojaliteten beslutningstakere har til sin nasjonale styringskontekst, og er supplerende snarere enn konkurrerende kognitive referanserammer (Egeberg 1999: 465). EU-komiteene er primært kollegiale organer, følgelig vil resosialiseringspotensialet i slike komiteer være begrenset til å gjelde under det faktiske komitéoppholdet (jf. Trondal 1998). På denne måten vil det kunne virke nærliggende å anta at sentraladministrative beslutningstakere som deltar i komiteene reaktiverer handlingsmønstrene som gjelder i den nasjonale forvaltningskonteksten etter endt opphold, altså vil en ikke forvente at tjenestemenns europeiske deltagelse nødvendigvis påvirker prosesser i den nasjonale forvaltningen. Dette er et empirisk spørsmål, og dette spørsmålet vil med utgangspunkt i enkelte metodiske forbehold bli belyst i denne studien.

Den relative effekten av EU på nasjonale forvaltninger synes ikke å ha medført vesentlige endringer i de formelle organisasjonsstrukturene (jf. Lægreid 2001a: 61; Jacobsson m.fl. 2004a: 73; Trondal 2003: 46; Trondal og Veggeland 1999: 67-68). De organisatoriske endringer som forekommer synes i større grad å være uttrykt ved at forvaltningene får tilført nye oppgaver, men at disse løses innenfor rammene av robuste organisasjonsformer (Lægreid 2001a: 61-62). Dette blir sett som å kunne være en funksjon av at EU mangler en selvstendig forvaltningspolitikk, og presset på administrativ tilpasning synes først og fremst å løses ved at det forekommer en standardisering av oppgaver og policy, men ikke av struktur (Olsen 2007: 232, 261, 274). De organisasjonsendringer som finner sted er først og fremst knyttet opp mot opprettelsen av mer eller mindre uformelle koordinasjonsfunksjoner i sentralforvaltningen, samtidig som det er betydelige nasjonale variasjoner i hvordan disse fungerer i praksis (Lægreid 2001a: 61; Trondal 2003: 46). En påstand om at EU medfører omfattende endringer i nasjonalstatens forvaltningsorganisasjoner synes således å finne lite støtte i forskningen.

Transnasjonaliseringen medfører imidlertid at nye organisasjonsformer har blitt etablert som et supplement til den nasjonale forvaltningsstrukturen. Selv om nasjonale byråkraters deltagelse i internasjonale organer er et forholdsvis etablert trekk ved den offentlige politikken organisering (Egeberg 1978), er det ikke en urimelig påstand at europatilpasningen gjør slike organisasjonseksterne koplinger stadig mer relevante, og at det har foregått en økning i embetsverkets internasjonale deltagelse som følge av nettopp europatilpasningen. Som det har blitt vist ovenfor beskjeftiger embetsverket seg i europeiske kontakt- og deltagesnettverk, samtidig som dette ofte gjøres på bakgrunn av forholdsvis tvetydige mandater. Dette kan derfor gjøre administrasjonene åpne for impulser i de europeiske omgivelsene (jf. Jacobsson m.fl. 2004b: 36). Den transnasjonale forvaltningen blir i lys av dette sett som å kunne være "built at sea" (Jacobsson m.fl. 2004a: 138), altså at administrasjonenes virkemåte i økende grad blir betinget av impulser de eksponeres for i forbindelse med deres europeiske deltagelse.

Denne studien belyser mulige konsekvenser av dette empirisk. Argumentet som fremsettes i denne studien er rettet mot at endringer i formell struktur kanskje blir et for konservativt mål på faktisk organisasjonsendring, da innveddhet i det europeiske styringssystemet faktisk kan ha vesentlige effekter på variasjoner i de *uformelle* organisasjonsstrukturene, altså de hensynstakninger som legges til grunn i administrasjonenes daglige EU-arbeid. Likeens søker studien å trekke vekslers på de empiriske studier som har undersøkt nasjonale tjenestemenns deltagelse i EU-komiteer. Med utgangspunkt i det datamaterialet som benyttes i studien vil fokus være rettet mot å studere hvordan eventuelle effekter av eksponering for europeiske impulser kan tilflyte beslutningsprosesser i den nasjonale forvaltningen. Argumentet som fremsettes er at de prosesser embetsverket eksponeres for på det europeiske nivået ikke nødvendigvis impliserer at embetsverket internaliserer nye identitetsbetraktninger som også tilbakeføres til den nasjonale styringskonteksten. Snarere vil argumentet som fremsettes være rettet mot at de europeiske deltagesnettverkene først og fremst vil kunne virke aktiverende ovenfor embetsverkets allerede befestede fagtilhørighet, og at dette samtidig kan svekke hensynet til politiske vurderinger. Den faktiske effekten av transnasjonalisering vil kunne studeres med utgangspunkt i den potensielle spenningen mellom faglig uavhengighet og politisk lojalitet. På bakgrunn av dette kan denne studien tjene som en empirisk oppfølging av de resonnementer som har blitt fremsatt i diskusjonen rundt fremveksten av en transnasjonal forvaltning (Jacobsson m.fl. 2004a, 2004b). Argumentet er at økt innveddhet i det europeiske styringssystemet medfører signifikante variasjoner i vektleggingen av de to styringshensynene,

men at omgivelsesføringer alene ikke nødvendigvis er tilstrekkelige forklaringsfaktorer bak de variasjoner som finner sted. I det følgende skal jeg kort gjøre rede for hvordan dette argumentet struktureres.

1.3 Studiens kapittelstruktur

I neste kapittel presenteres et bredt teoretisk rammeverk, hvor det stilles spørsmål om hvorvidt variasjoner i vektleggingen av administrative styringsnormer først og fremst reflekterer administrasjonenes innvevdhet i det europeiske styringssystemet, nasjonale tilpasningsstrategier eller historisk-kontekstuelle føringer. I forbindelse med at disse tre teoretiske tilnærmingene utbroderes, lanseres samtidig forskningshypoteser rettet mot hvordan de tre perspektivene forventer variasjoner i administrative styringsnormer. Mot slutten av dette kapitlet lanseres en mer sammensatt forklaringsmodell, som vektlegger de begrensninger som hefter ved ensidige teoretiske tilnærminger når den empirien som studeres innebærer en faktisk sammenveving av ulike styringsnivåer. Argumentet som fremsettes er derfor at den empiriske analysen må ta utgangspunkt i koplingen mellom de tre perspektivenes respektive indikatorer, for på denne måten å kunne bidra med en mer fyllestgjørende fremstilling av hvordan transnasjonalisering faktisk påvirker sentraladministrativ hensynstakning.

I *kapittel tre* diskuteres studiens datagrunnlag og metodebruk mer inngående. Her presenteres datamaterialet i henhold til representativitetsvurderinger. Her diskuteres også studiens komparative design, før det gis en redegjørelse for de statistiske analyseteknikker som ligger til grunn for studiens teoretiske slutninger. Mot slutten av kapitlet blir sentrale reliabilitets- og validitetsvurderinger foretatt. Her forsvares de empiriske indikatorene som benyttes i analysene, samtidig som enkelte metodiske utfordringer som hefter ved å anvende teorier fra ulike analysenivåer blir diskutert og forsvart.

I *kapittel fire* gis det en diskusjon av studiens kontekst. I denne diskusjonen systematiserer jeg funn fra tidligere forskning i tråd med det teoretiske rammeverket som presenteres i kapittel to. Hovedvekten av diskusjonen er rettet mot de nordiske forvaltningenes faktiske europatilpasning, og det blir her vist hvordan samtlige av de tre teoretiske tilnærmingene kan bidra til å kaste lys over de endringer som har funnet sted. Både omgivelsesfaktorer, nasjonale

tilpasningsstrategier og historisk-kontekstuelle føringer synes å sette et preg på forvaltningenes daglige europatilpasning.

I *kapittel fem* og *kapittel seks* analyseres studiens empiri. *Kapittel fem* begynner med en problematisering av en forestilling om institusjonell robusthet, ved å diskutere mer inngående hvordan de transnasjonale nettverkene kan bli sett som å fungere i praksis. Med utgangspunkt i denne fremstillingen presenteres fordelingene langs studiens avhengige variabler. I forbindelse med denne presentasjonen diskuteres enkelte interessante empiriske trekk i forholdet mellom de to styringsnormene, og denne diskusjonen søkes forankret i sentrale funn i tidligere forskningsinnsatser. Derneft undersøkes det hvordan de tre teoretiske tilnærmingene kan tenkes å påvirke variasjoner i de to styringsnormene. Denne foreløpige analysen tar form av bivariate statistiske sammenhenger. I *kapittel seks* presenteres analyseresultatene fra en multivariat regresjonsanalyse. Forut for presentasjonen av analyseresultatene foretas et tilbakeblikk på de sentrale forventningene som fremsettes i tråd med den sammensatte teoretiske forklaringsmodellen i *kapittel to*. Derneft vurderes den relative betydningen av de tre teoretiske inntakene, ved at det tas stilling til forskningshypotesenes relative støtte i møte med de empiriske analysene. Mot slutten av kapitlet diskuteres analyseresultatene innenfor rammene av en sammensatt forklaringsmodell, hvor det vises til at den faktiske europatilpasningen innebærer trekk ved både omgivelsesfaktorer, nasjonale tilpasningsstrategier og historisk-kontekstuelle føringer, og at en fyllestgjørende teoretisk forklaring fordrer innsikt i de koplingene som forekommer mellom nasjonale og europeiske styringsorganer. Diskusjonen i *kapittel fem* og *seks* er noe sammenfallende. Dette følger naturlig av at analysen følger det samme tematiske mønsteret, hvor det foretas en sekvensiell testing av hvordan de teoretiske forventningene fortøner seg i møte med studiens empiri.

I *kapittel syv* oppsummeres studiens sentrale funn. Kapitlet begynner med å vise hvordan de empiriske analysene har bidratt til å kaste lys over forskningsspørsmålene fremsatt i dette kapitlet. Derneft vender studien tilbake til det komparative designet som ligger til grunn for oppgaven, og det demonstreres hvordan det forekommer signifikante variasjoner på tvers av de nordiske forvaltningene. Det blir her også fokusert på mulige forvaltningspolitiske og demokratiske implikasjoner av de empiriske funnene som har blitt presentert i de foregående kapitlene. Diskusjonen avslutter med å foreslå nye felt for empirisk forskning, som en videreføring av sentrale temaer i denne studien.

KAPITTEL II. ET BREDT TEORETISK RAMMEVERK

I dette kapitlet presenteres studiens teoretiske rammeverk. Med utgangspunkt i et teoretisk resonnement inspirert av integrasjonsteori, offentlig politikk og organisasjonsteori stilles spørsmålet hvorvidt de nordiske sentralforvaltningenes tilpasning ovenfor EU best kan forstås som (1) respons på føringer i de europeiske omgivelsene, (2) resultatet av frivillige politiske tilpasningsstrategier, eller (3) betinget av administrasjonenes institusjonelle karakteristika og indre dynamikk. I tilknytning til presentasjonen av de tre perspektivene lanseres også relevante empiriske indikatorer. Disse er studiens uavhengige variabler. De tre perspektivene har potensielt motstridende forventninger, samtidig som de hver for seg blir utilstrekkelige forklaringsrammer. Mot slutten av kapitlet foreslås derfor en mer sammensatt modell som vektlegger hvordan administrative styringsnormer i det EU-relaterte arbeidet er påvirket av trekk ved samtlige av de tre inntakene, og at det er i skjæringsfeltet mellom de tre perspektivene at administrasjonenes sortering mellom ulike styringsnormer finner sted.

2.0 Tre perspektiver – én prosess

Studiet av europeisk integrasjon har i fagfeltets historie primært vært dominert av konkurrerende teorier om hva som kan forklare fellesskapets fremvekst (Vink 2002: 3). Mer eksplisitt har stridighetene vært rettet mot konkurrerende aktør- og prosessforståelser. Hvorav enkelte ser EUs utvikling primært som en nær uunngåelig funksjon av staters begrensede handlingsrom i grenseoverskridende samfunnsspørsmål (jf. Haas 2004), ser andre fellesskapet som et frivillig statssamarbeid hvor prosjektets utvikling til en hver tid hviler i hendene på medlemsstatenes politiske ledere, i kraft av deres traktatforfattende prerogativer (jf. Moravcsik 1991, 1993 og 1998). Vår empiri begrenser seg til de nordiske forvaltningenes daglige EU-arbeid. I et stadig tettere integrert Europa blir imidlertid grensene mellom ulike styringsnivå tvetydige og problematiske å opprettholde i praksis. Innenriksforvaltningens tradisjonelle oppgaver suppleres med forvaltningsoppgaver i tråd med nye forpliktelser til et styringsnivå som tradisjonelt har sortert under staters utenrikspolitiske anliggender – følgelig problematiseres det tradisjonelle skillet mellom innenriks- og utenriksforvaltningen (Egeberg og Trondal 1997: 354; Trondal og Veggeland 1999: 74). Denne studien forankres i en teoretisk forståelse av at europeiseringsprosesser innebærer en institusjonell sammenveving av, og komplekst samspill mellom, nasjonale og europeiske styringsnivåer (Olsen 2000: 455). På denne måten kan det være fordelaktig å inkludere premisser fra integrasjonsteoretiske

ståsted i analysemodellen. Integrasjonsteorien er i stor grad utledet av såkalt "high politics" – altså rettet mot de skjellsettende beslutningene som har bidratt til å gi unionen dens politisk-institusjonelle oppbygning. Den daglige europatilpasningen vil imidlertid best kunne karakteriseres som "low politics" (Jacobsson og Sundstrøm 2007: 5). Det teoretiske rammeverket som legges til grunn for denne studien søker imidlertid å gå forbi dette konseptuelle skillet ved å bygge inn sentrale forutsetninger fra de integrasjonsteoretiske inntakene i den samlede analysemodellen.

Ved å kombinere teoretiske bidrag fra integrasjonslitteraturen med argumenter fra offentlig politikk og organisasjonsteori, vil analysemodellen i større grad være i stand til å fange opp det komplekse samspillet mellom nasjonale og europeiske styringsorganer. I dette kapittelet søkes et slikt rammeverk presentert ved å stille spørsmål om hvorvidt den daglige europatilpasningen først og fremst reflekterer (1) respons ovenfor føringer i de europeiske styringsomgivelsene, altså en *omgivelsesorientert* forklaringsmodell, eller hvorvidt tilpasningen best kan forklares med henblikk på (2) preferanser hos det politiske lederskapet, i tråd med hva vi kan kalle en *nasjonalstrategisk* tilnærming. Tilpasningsmønsteret kan imidlertid også tenkes å reflektere (3) institusjonelle trekk og egendynamikk i de nordiske sentralforvaltningene, altså kan tilpasningen forklares med utgangspunkt i en *historisk-kontekstuell* tilnærming.

De tre tilnærmingene tar utgangspunkt i endringsfaktorer på tre ulike systemnivå. I tråd med Olsen (1992: 248) analyseres europatilpasningen med utgangspunkt i en modell som gjør bruk av både makroforklaringer (føringer i omgivelsene), mikroforklaringer (trekk ved nasjonale tilpasningsstrategier) og mesoforklaringer (historisk-kontekstuelle føringer i de nordiske forvaltningene). I forhold til Knut Dahl Jacobsen (1997) sin anførsel om den potensielle spenningen mellom faglig uavhengighet og politisk lojalitet, forventer de tre tilnærmingene dels ulike aktiveringsmønstre langs de to dimensjonene, samtidig som teoriene forankrer forklaringene i ulike empiriske indikatorer. Tatt i betraktning at embetsverket forventes å tillegge begge styringshensyn vekt i sitt daglige arbeid (Jacobsen 1997: 146-147), vil effektene av de tre perspektivene gjøre seg gjeldende ved at det forekommer variasjoner i den *relative* aktiveringen av de to styringsnormene. Enkelte faktorer vil bli sett som å gjøre det ene styringshensynet mer fremtredende enn det andre. I det følgende utbroderes de tre teoretiske inntakene nærmere. Samtidig presenteres relevante empiriske indikatorer og forskningshypoteser om hvordan det forventes variasjoner i administrative styringsnormer.

2.1 Europeisering som respons på presset fra EU – en omgivelsesorientert forklaringsramme

I denne teoretiske tilnærmingen tillegges de europeiske styringsstrukturene, og administrasjonenes oppkopling til disse, stor forklaringskraft. Innenfor integrasjonsteorien er det først og fremst ny-funksjonalismen som har fokusert på den uavhengige betydningen av overnasjonale styringsstrukturer i felleskapssamarbeidet. EUs fremvekst blir sett som en uunngåelig og nærmest selvoppretholdende prosess drevet frem av funksjonelle press i retning av økt integrasjon (Sandholz og Stone Sweet 1998: 5-6). Traktatverket har tilført fellesskapsinstitusjonene tilstrekkelig autonomi til å påvirke utformingen av styringsfellesskapet, og EUs politisk-institusjonelle utforming sees derfor som å være det kumulative resultatet av overnasjonale institusjoners entreprenørskap (jf. Sandholtz og Stone Sweet 1998: 6). De overnasjonale institusjonene har drevet frem integrasjon ved å innlemme stadig nye sektorer i det overnasjonale styringsverket. Integrasjonsprosjektet sees således som å være fremdrevet av spillover-prosesser, hvor integrasjon i enkelte sektorer skaper et press i retning av å integrere beslektede sektorer (jf. Haas 2004: 105-106). Fellesskapsinstitusjonenes økende betydning for verdiskapning i medlemslandene, ved at de effektivt muliggjør grenseoverskridende økonomiske transaksjoner, blir sett som å gi støtte til en generell reallokalisering av sentrale aktørers lojalitetsbetraktninger i retning av et nytt politisk-institusjonelt sentrum (Haas 2004: 16), altså det europeiske fellesskapet. Det følger av en ny-funksjonell integrasjonsforståelse at fellesskapets form og innhold, altså hva de nordiske forvaltningene søkes tilpasset til, hviler i hendene på faktorer utenfor nasjonalstatens styringsdomene. Hvordan kan så premisser i dette perspektivet anvendes til å forstå nasjonale administrasjoners daglige europatilpasning?

Nedbyggingen av barrierer og formuleringen av et felleseuropeisk regelverk kan sees som å kreve respons hos de berørte statene. De nordiske landene er tilknyttet det indre marked, og regionen står på denne måten i et avhengighetsforhold til det europeiske styringsnivået. Mangel på konformitet mellom fellesskapets regelverk og nasjonale forvaltningers virkemåte vil kunne tenkes å virke begrensende for landenes overlevelsesprospekter på det indre marked. Interaksjon med, og tilpasning ovenfor, det europeiske styringsnivået blir en nødvendighet. Den faktiske tilpasning vil i organisasjonsteoretiske termer derfor kunne sees som å bære preg av en omgivelsesdeterminisme (jf. Olsen 1992: 248; Scott 2003: 89). En slik tilnærming vil se EU som en nødvendighet, og trekk ved EUs beslutningsprosesser vil sees som å skylle inn

over nasjonale forvaltningsstrukturer uten at nasjonale institusjonelle karakteristika nødvendigvis har betydning (jf. Olsen 1992: 248). Tilnærmingen ser omgivelsene som selvregulerende i henhold til akseptable organisasjonsformer og atferdskoder. Omgivelsene vil utvikle referansepunkter for legitim atferd og spesifisere foretrukne organisasjonsmodeller (jf. Di Maggio og Powell 1983: 148; Meyer og Rowan 1977: 347). Organisasjoner gjennomgår isomorfiske prosesser, hvor det foregår en ensretting av organisasjonsutformingen i retning av en bestemt modell frontet av spesielt høyaktede aktører innenfor et organisasjonsfelt (jf. Di Maggio og Powell 1983: 149-150, 152). Tilpasningen reflekterer derfor elementer av funksjonelt basert tvang, men kan også involvere en normativ overbevisning om bestemte løsnings fortrinn (jf. Di Maggio og Powell 1983: 150-152). I tråd med denne studiens forskningsfokus vil det i så måte være relevant å vurdere hva som kan kjennetegne en bestemt europeisk modell for håndteringen av det europeiske saksfeltet.

EU innehar elementer av en teknokratisk styreform. I forbindelse med anførselen om EU som en regulerende statsform, har Radaelli (1999) pekt på at fellesskapsinstitusjonenes formative prinsipper, hvor uavhengig saksekspertise ble ansett som viktigere enn nasjonale særinteresser, evnet å befeste seg som retningsgivende styringsideer. Beslutningsprosessene i den europeiske regulerende staten kjennetegnes derfor av tekniske, og ikke utelukkende politiske, forhandlinger (jf. Radaelli 1999: 37). Den regulerende statens aktiviteter er imidlertid ikke utelukkende konstruert rundt ett bestemt beslutningssenter, men kan sees som å bestå av flere organiserte enheter på ulike styringsnivåer. Integrasjonsprosjektet har derfor avstedkommet en kvalitativt ny europeisk administrasjonsform, en *unionsadministrasjon*, hvor transnasjonale beslutningsnettverk representerer en kanal mellom EU-kommisjonen og nasjonale byråkratier (Egeberg 2006: 2, 8).

De nordiske landene er inkorporert i slike beslutningsnettverk, men omfanget av disse nettverkene varierer både mellom landene, men og innenfor landenes respektive administrasjoner. Det vokser frem en egen EU-administrasjon i de nordiske landene, hvor beslutningsprosesser dels frikoples den øvrige forvaltningskonteksten. EU-administrasjonen er den delen av forvaltningen som er spesielt berørt av fellesskapslovgivningen innenfor sitt respektive saksfelt, og har jevne kontakter med ulike EU-organer. Innenfor denne delen av forvaltningen vokser det samtidig frem et eget kjernesegment, som også bruker mye tid på EU-saker og samtidig deltar aktivt i fellesskapets beslutningsprosesser gjennom å være representert i EU-kommisjonens underliggende ekspertkomiteer (Jacobsson m.fl. 2004a: 50-

51). Det er primært beslutningsprosesser i disse delene av forvaltningene som kan antas å gjenspeile sentrale trekk ved EUs virkemåte. I en omgivelsesorientert forklaringsramme vil disse delene av forvaltningene kunne sees som å gjennomgå en delvis fusjon med europeiske forvaltningsorganer, og deler av den nasjonale forvaltningen vil derfor utgjøre komponenter i en kvalitativt ny europeisk forvaltningsform (jf. Wessels 1998: 228). Beslutningsprosessene innenfor en slik forvaltning vil derfor kunne gjenspeile den korresponderende beslutningsatferden på det europeiske nivået. I den initierende og implementerende fasen av EUs politikkdannelse sees den rådende beslutningslogikken som å reflektere en *teknisk-konsensus rasjonalitetsmodell* (Esmark 2001: 97), hvilket en altså vil forvente ut fra en forståelse av EU som et teknokratisk beslutningssystem. Det antas at fagekspertise kan tilflyte staters politikktforming ved at et saksfelt delegeres til uavhengige eksperter som representerer staten i møter med andre staters ekspertutsendinger. Disse kan utvikle seg til å bli epistemiske nettverk, forankret i visse delte virkelighetsforestillinger, som de bringer med seg tilbake til den nasjonale administrasjonen (Haas 1992: 3-4). Interesser og virkelighetsbetraktninger fra slike transnasjonale nettverk kan derfor bli lagt til grunn også for den hjemlige forvaltningens beslutningsprosesser.

Det europeiske saksfeltet antar ofte en teknisk utforming. I de tilfeller hvor et politikkområde defineres som et teknisk anliggende åpner det seg opp lommer for innflytelse fra den fagbaserte ekspertisen (March og Olsen 1998: 963). Samtidig deltar deler av det nordiske embetsverket aktivt i det overnasjonale styringsnivåets beslutningsprosesser, i forbindelse med deres representasjon i ekspertkomiteene under EU-kommisjonen. Disse kan være i stand til å utfordre delegatens lojalitetsbetraktninger, og tilføre deltakerne kvalitativt nye identifikasjoner opp mot rollen som forvalter av det europeiske fellesskapet (jf. Egeberg 1999; Trondal og Veggeland 2003). Den omgivelsesorienterte tilnærmingen kan derfor se det europeiske saksfeltet som å bli gjenstand for en avpolitisering, hvor det politiske rundt saksområdet blir mindre fremtredende, og den faktiske håndteringen av de EU-relaterte sakene vil kunne reflektere de teknokratiske beslutningsprosessene på EU-nivået. For å fange opp effektene av EU-nivået på nasjonale administrasjoners beslutningsprosesser, lanseres i det følgende noen sentrale empiriske indikatorer, med påfølgende hypoteser rettet mot hvordan vi kan forvente at eksponeringen for prosesser på EU-nivået påvirker hjemlige beslutningstakere.

2.1.1 Empiriske indikatorer og forventninger til funn

Den omgivelserorienterte forklaringsrammen vil rette fokus mot administrasjonenes relative grad av innveddhet i EU-systemet som en sentral indikator på hvordan trekk ved EUs beslutningsprosesser kan tilflyte den nasjonale forvaltningens daglige arbeidsprosesser. For det første vil dette nødvendiggjøre at vi åpner for variasjoner i tråd med de nordiske landenes *tilknytningsform til EU*. Hvor Norge og Island står utenfor et formalisert medlemskap, og derfor har skjermet enkelte anliggender fra EØS-avtalens virkeområde, er de nordiske medlemslandene tettere integrert i det europeiske styringsnivået. En kunne forvente at formell tilknytningsform skulle tilsi at påvirkning fra EU vil være mindre, ved at de nordiske EU-medlemmenes politiske ledere har adgang til sentrale beslutningsfora og på denne måten i større grad evner å tilføre den daglige europatilpasningen en nasjonal, politisk dimensjon. En slik anførsel har imidlertid kun fått begrenset støtte i tidligere empiriske studier (jf. Johannesen 2007: 108-109). Det EU-relaterte saksfeltet kan anees for å være mer omfattende i medlemslandenes forvaltninger enn hva tilfellet er EFTA-landene, og disse vil samtidig kunne sees som å være tettere eksponert for de strømmingene som befinner seg i EU-systemet. Følgelig vil en kunne forvente at beslutningsprosessene i disse administrasjonene i større grad vil gjenspeile sentrale trekk i EUs politikkdannelse. Det forventes derfor at:

H1: EU-landenes administrasjoner vil i større grad aktivere fagprofesjonelle styringsnormer og i mindre grad politiske styringsnormer, enn EFTA-landenes administrasjoner.

Den relative graden av innveddhet kan tenkes å også være forskjellig innad i de nordiske forvaltningene, hvor enkelte forvaltningsavdelingens ansvarsområder vil være tettere knyttet til det europeiske fellesskapet enn andre. En slik skillelinje får vi formodentlig fanget opp ved å skille mellom avdelinger som har en *sektoriell oppkopling mot det indre marked*, og øvrige forvaltningsavdelinger. Det indre marked mottar brorparten av EUs lovgivning (Egeberg 2005: 191), samtidig som dette saksfeltet ofte antar et teknisk preg. Det kan derfor være en relevant forventning at en slik skillelinje vil medføre et ulikt tilpasningspress, hvor avdelinger med et forvaltningsansvar som berøres mer direkte av det indre marked i større grad vil merke presset fra EU-systemet. Det indre marked er samtidig den forgreningen av felleskapssamarbeidet hvor EU-institusjoner har størst innflytelse (Læg Reid 2001b: 73). Videre har saksområdet også potensielle politiske konsekvenser, ved at statenes utenriksøkonomiske beskjefligelser vil være avhengig av å ta innover seg de endringer som finner sted på det indre marked. Tatt i

betraktning det tekniske preget som kan være betegnende for saksområdet, er det nettopp under slike omstendigheter at epistemiske nettverk kan tilflytte staters politikktutforming (jf. Haas 1992: 2-3). Med utgangspunkt i denne anførselen forventes det at:

H2: Forvaltningsavdelinger hvis ansvarsområde sorterer under fellesmarkedet i EU vil i større grad aktivere fagprofesjonelle styringsnormer, og i mindre grad politiske, i det daglige EU-arbeidet enn andre avdelinger.

De to hypotesene ovenfor tar utgangspunkt i ulike koplinger til EU-nivået. I det følgende rettes fokus mot et mål på hvordan EU-nivået befester seg i nasjonale forvaltninger. EU-nivåets relevans i administrasjonenes daglige arbeid vil representeres ved å studere den relative *tidsbruk* administrasjonene vier det europeiske saksfeltet. Ved hjelp av denne indikatoren fanger vi opp egenskaper ved kjernesegmentet i de nordiske forvaltningsavdelingene (Jacobsson m.fl. 2004a: 51). Det vil kunne forventes at beslutningsimpulser fra EU-systemet lettere vil kunne tilflytte de nasjonale forvaltningene jo mer tid som går med til å håndtere det aktuelle saksfeltet. Økt tidsbruk på EU-saker indikerer således en tettere integrasjon av administrasjonene opp mot EUs beslutningssystemer, følgelig vil trekk ved europeiske beslutningspremisser kunne sees som å virke inn på prosesser i den hjemlige forvaltningen. Det forventes derfor at:

H3: Jo mer tid forvaltningsavdelingene bruker på EU-relaterte saker, jo sterkere vil de aktivere fagprofesjonalitet, og i mindre grad aktivere politiske styringsnormer.

Et mål på EU-nivåets relevans for den nasjonale forvaltningen vil imidlertid ikke begrense seg til å se administrasjonene som passive mottagere av EUs reguleringer. Forvaltningenes europatilpasning har også åpnet opp nye deltagelseskanaler for det nasjonale embetsverket. I tråd med dette vil det være relevant å studere avdelingenes *deltagelse i forberedende ekspertkomiteer* som et utgangspunkt for å fange opp mulige effekter av de beslutningsprosessene forvaltningene eksponeres for. Studier av nasjonale tjenestemenn i slike komiteer har vist hvordan de ofte opptrer på bakgrunn av et noe tvetydig mandat (Egeberg 1999; Trondal og Veggeland 2003). Egeberg (1999: 462) viser hvordan de formelt forventes å møte i kraft av sin fagkompetanse, men at de også skal uttale seg på vegne av sin nasjonale forvaltning. Rollen som uavhengig ekspert synes imidlertid å være fremtredende i disse komiteene (jf. Trondal og Veggeland 2003: 67). Komiteene sees samtidig som å utfordre

den iboende spenningen mellom faglig uavhengighet og politisk lojalitet, ved at også overnasjonale identifikasjonsmønstre vokser frem som følge av komitédeltagelsen (Trondal og Veggeland 2003: 60). Slike trekk ved embetsverkets beslutningsatferd sees som betegnende for den transnasjonale forvaltningen, hvor de premisser som legges til grunn for embetsverkets beslutninger like gjerne kan være fremprodusert i europeiske organer som i den nasjonale forvaltningen (Jacobsson m.fl. 2004b: 36): Komitédeltagelse er, som sagt, også noe som kjennetegner kjernesegmentene i de nordiske forvaltningene. Oppkoplingen vil således kunne medføre at transnasjonale ideer og føringer nedfeller seg i den nasjonale forvaltningen. En plausibel antagelse er at disse ideene først og fremst vil være av en epistemisk og fagteknisk art. Følgelig forventes en effekt av slik komitéoppkopling å la seg fange opp ved at:

H4: Jo oftere avdelingene utsender delegater til EU-kommisjonens forberedende ekspertkomiteer, i dess større grad vil de aktivere fagprofesjonelle styringsnormer, dernest politiske.

Denne deltagelsesdimensjonen kan være et formålstjenlig inntak til å studere eventuelle effekter av at embetsverket eksponeres for organisasjonseksterne impulser. For å studere ytterligere hvordan EU-nivået tilflyter den hjemlige forvaltningens arbeidsprosesser vil det imidlertid også være relevant å studere de kontaktflater som benyttes i administrasjonenes daglige EU-arbeid, mer eksplisitt *kontaktfrekvensen opp mot EU-kommisjonen og underliggende generaldirektorat*. Kontaktflater sier noe om hvilke instanser som er viktige i embetsverkets daglige arbeid. Kontakter opp mot EU-organer representerer samtidig en skillelinje innad i de nordiske forvaltningene, ved at dette er noe som først og fremst kjennetegner spesielt europeiserte forgreninger i forvaltningen, altså det såkalte EU-segmentet (Esmark 2001: 120; Jacobsson m.fl. 2004a: 50): Det vil derfor forventes at denne kontaktflaten åpner opp administrasjonene for impulser fra EU-systemet i det daglige arbeidet. Den teknisk pregede rasjonalitetsmodellen kan derfor tilta i betydning, og det forventes således at:

H5: Dess oftere administrasjonene har kontakt med EU-kommisjonen i det daglige EU-arbeidet, dess mer vil de aktivere fagprofesjonelle styringsnormer, dernest politiske.

Den omgivelsesorienterte forklaringsrammen ser altså administrativ beslutningsatferd i EU-saker som å først og fremst være betinget av den relative grad av innveddhet i det europeiske

styringssystemet. Det forventes således en tett kopling mellom føringer i omgivelsene og sentraladministrativ beslutningsatferd. Der hvor administrasjonene er tett innvevd i det europeiske forvaltningssystemet, forventes EU-nivåets beslutningspremisser å kunne tilflyte den nasjonale konteksten. Innvevdhet i EU vil derfor sees som å bære med seg en profesjonalisering av forvaltningenes EU-arbeid. Dette er dels betinget av, men og en medvirkende faktor til, at saksfeltet gjennomgår en avpolitisering hvor grenseoverskridende ekspertkunnskap får innflytelse på den offentlige politikken utforming (jf. Haas 1992: 3-4; March og Olsen 1998: 963). En slik fremstilling møter motbør i forestillingene som fremstilles i studiens andre teoretiske inntak. Snarere enn at omgivelsene virker tvingende ovenfor nasjonalstatens forvaltninger, vil en her legge vekt på at nasjonalstaten har muligheter til å forme sine egne omgivelser (jf. Olsen 2007: 105). EUs arkitektur og, videre, innflytelse på nasjonalstaten sees derfor mer som resultatet av ønsker hos nasjonalstatens politiske lederskap (Moravcsik 1998). I det følgende skal en slik *nasjonalstrategisk* tilnæringsmåte diskuteres noe nærmere.

2.2 Europeisering som politisk styrbart – en nasjonalstrategisk forklaringsramme

En alternativ tilnærming til studiet av europeisk integrasjon ser EUs institusjoner og virkemåte som å være resultatet av et frivillig samarbeid mellom suverene stater. Moravcsik (1991, 1993 og 1998) argumenterer for at EUs oppbygning best kan forstås som et fremforhandlet politisk-institusjonelt kompromissprodukt, hvor de europeiske statene gjennom å opptre som enhetlige aktører har evnet å få nedfelt sine integrasjonspreferanser i traktatverket, som spesifiserer EUs kompetanseområder. Traktatverket reflekterer på denne måten preferansene til, og det relative styrkeforholdet mellom, de ulike forhandlingspartene (Moravcsik 1998: 18). Denne tilnærmingen har fått tilnavnet *liberal intergovernmentalisme* (Moravcsik 1993: 480), og plasserer statsledere i førersetet for integrasjonsprosjektet. Tilnærmingen ser statspreferansene som forhåndsbestemte, og vil reflektere dominerende interesser i landenes innenrikspolitiske maktkonstellasjoner (Moravcsik 1993: 481). I de mellomstatlige forhandlingsforaene vil imidlertid statens lederskap inneha en nøkkelrolle, og det bemerkes at EU derfor styrker det politiske lederskapet kontra andre hjemlige aktører (Pollack 2001: 226), altså et motsatt scenario av hva som ble forventet i den mer omgivelsesdeterministiske forklaringsrammen. EU blir innenfor en slik tilnærming sett som en effektiv problemløser for grenseoverskridende økonomiske utfordringer (jf. Eriksen og Fossum 2004: 439), men samtidig som å operere på bakgrunn av et strengt begrenset mandat

(jf. Moravcsik 2002: 606-607). En primær motivasjon hos statene for å la seg integrere i det europeiske fellesskapet sees som å være forankret i økonomiske nyttevurderinger hos innenrikspolitiske maktkonstellasjoner og i forlengelsen av dette, den dominerende holdningen til europeisk samarbeid i innenriksopinionen (jf. Moravcsik 1993: 484, 488-489). Staten blir på denne måten utsatt for betydelige mengder støy fra ulike innenrikspolitiske konstellasjoner, men når statspreferansene er fastsatt vil det forventes at mandatet forfølges uten innblanding fra innenrikspolitiske faktorer, altså er staten en enhetlig aktør (Moravcsik 1998: 22).

Fokuset på staten som enhetlig aktør blir sentralt innenfor rammene av en nasjonalstrategisk tilnærming til den daglige europatilpasningen. Dette er riktignok en idealtypisk fremstilling av statens organisering, men synes å korrespondere med en tilsvarende idealisering i studiet av offentlig politikk, hvor det politiske lederskapet blir sett som å inneha evnen til å utforme politiske handlingsprogrammer og styre gjennomførelsen av disse ved hjelp av formelle hierarkier (jf. Jacobsson og Sundstrøm 2006: 20-21). Innenfor rammene av et slikt statsideal forventes det derfor tette koplinger mellom politiske intensjoner og den offentlige politikken faktiske innhold. Europeisk integrasjon er resultatet av politiske nyttevurderinger, følgelig forventes ikke tilpasning til uønskede føringer fra EU-systemet å finne sted. Anvendelsen av en analysemodell hvor staten er en enhetlig og rasjonelt handlende aktør hviler derfor på enkelte sentrale konseptuelle forutsetninger.

En nasjonalstrategisk tilnærming vil se sentralforvaltningen først og fremst som et *instrument* for politisk lederskap (jf. Christensen m.fl. 2004: 30; Scott 2003: 36). De forvaltningsansattes rolleforståelse vil være påvirket av både sosialiserende, disiplinerende og kontrollerende prosesser i organisasjonen de tilhører (Lægreid og Olsen 1978). Forvaltningsansatte sosialiseres inn i en styringsstruktur hvor de vil innordne seg etter, og over tid også internalisere, de rådende normer og verdier som befinner seg i denne (Lægreid og Olsen 1978: 30). Embetsverkets karrieremuligheter i det sentraladministrative byråkratiet representerer et betydelig incitament for å ikke bryte med de formelle rolleforventningene. Derfor vil de formelle ansvarsrelasjonene som uttrykkes i organisasjonsstrukturen også kunne signalisere et disiplineringspotensial for lederskapet, samtidig som organisasjonsstrukturen i siste instans kan kontrollere embetsverkets faktiske beslutningsatferd (Lægreid og Olsen 1978: 31). Den formelle organisasjonsstrukturen og de lojalitets- og ansvarsbetraktninger denne signaliserer, kan derfor fungere som et filter mot organisasjonsekstern støy. Dette innebærer at impulser

fra EU-systemet vil ha vanskeligere for å tilflytte den nasjonale forvaltningen. Forståelsen av organisatoriske strukturer som et filter mot ytre støy er videre forankret i en forståelse av både det politiske lederskap og fagadministrasjonen som å handle på bakgrunn av begrensede rasjonalitetsforutsetninger (jf. Simon 1993: 88).

Det antas at europeiseringsprosesser er politisk styrbare. Med dette menes at politisk lederskap vil være i stand til å gi tilpasningen til EU et distinkt nasjonalt preg, samtidig som embetsverkets europeiske kontakter og deltagelsesnettverk også kan brukes til å øve innflytelse på fellesskapets agenda. Den formelle organisasjonsstrukturen vil være det sentrale instrumentet for å oppnå dette, da strukturen vil kunne bidra til å kanalisere oppmerksomhet oppover i styringshierarkiet og på denne måten frigjøres analysekapasitet på et organisasjonsnivå (Scott 2003: 52-53), altså hos politisk lederskap. Forvaltningens europeiske oppkopling kan på denne måten bidra til å gi informasjon om de prosesser som foregår på det europeiske styringsnivået, som så blir tilbakeført det hjemlige politiske lederskapet og danner utgangspunktet for nasjonale tilpasningsstrategier. Dersom dette styringsapparatet skal komme til anvendelse, stiller dette imidlertid krav til det politiske lederskapet. I tråd med Dahl og Lindblom (1992: 21), må det politiske lederskapet ha både evne og vilje til rasjonell kalkulasjon. For at lederskapet skal kunne dra nytte av styringshierarkiet forutsetter dette at europapolitikken vies oppmerksomhet og at lederskapet har klare, retningsgivende strategier. Denne forutsetningen kan suppleres ved å peke på at lederskapet også må ha vilje til å benytte seg av organisasjonsstrukturens kontrollpotensial (jf. Dahl og Lindblom 1992: 21; Christensen m.fl. 2004: 45), både i den hjemlige europatilpasningen men og i forhold til fagbyråkratiets europeiske deltagelse.

Det nasjonalstrategiske perspektivet er forankret i betydningen av statssuverenitet og det nasjonale politiske lederskapets evne til å motsette seg uønskede påvirkninger fra det europeiske styringsnivået. I motsetning til den omgivelsesorienterte forklaringsrammen ansees den nasjonale responsen på europeiske føringer som å gi støtet til en politisert tilpasningsprosess, ved at europatilpasningen vil være forankret i nasjonale interesser og politiske strategier. I det følgende vil jeg skissere noen empiriske indikatorer som er av spesiell relevans innenfor en slik tilnærming, og det fremsettes samtidig noen forventninger til hvordan en slik politisert tilpasningsprosess kan tenkes å nedfelle seg i administrativ hensynstakning i EU-arbeidet.

2.2.1 Empiriske indikatorer og forventninger til funn

Den nasjonalstrategiske forklaringsrammen tar utgangspunkt i trekk ved det politiske lederskapet og forvaltningens nære handlingsmiljø for å belyse hvordan den daglige europatilpasningen forløper. I tråd med den liberal-integovernmentale integrasjonstilnærmingen som er bygget inn i dette perspektivet er innenrikspolitiske føringer, slik som trekk ved den offentlige opinionen, utslagsgivende for et lands integrasjonspreferanser (jf. Moravcsik 1993 og 1998). Politisk-kulturelle faktorer innlemmes derfor i forklaringsmodellen. De nordiske landene har tradisjonelt ført en forsiktig linje ovenfor overnasjonalt politisk samarbeid (Ingebritsen 1998: 7), hvilket reflekterer den dominerende holdningen i den offentlige debatt og den politiske diskursen rundt spørsmålet om EU-tilslutning har vært preget av ønsker om å bevare nasjonal autonomi (jf. Ingebritsen 1998: 15-17; Miles 1996: 68). Det *finske* tilfellet skiller seg imidlertid ut fra de øvrige nordiske landene, ved at deltagelse i det europeiske samarbeidsprosjektet har muliggjort et brudd mod etterkrigstidens dels isolasjonistiske linje, slik dette ble tvunget frem av landets beliggenhet i den kalde krigens bipolare orden (Arter 1999: 334-335). Den utøvende makten er samtidig kjennetegnet ved at lederskapet i noe mindre grad er bundet av opinionen. Spørsmålet om finsk tilslutning til EU ble sett som å bli behandlet av det politiske lederskapet og et knippe byråkrater bak lukkede dører (jf. Ingebritsen 1998: 168-169). Gjennom en nasjonalstrategisk tilnærming vil det derfor forventes markante variasjoner mellom det finske embetsverket og de øvrige nordiske forvaltningene, ved at det politiske lederskapet har større frihet til å forfatte tilpasningsstrategier uten at ”støy” fra opinionen forstyrrer lederskapet. I tråd med den generelt EU-vennlige holdningen hos finske eliter, forventes derfor en langt mer styringsoptimistisk og politisert tilpasning i den finske forvaltningen. Mer eksplisitt forventes det at:

H6: Det finske embetsverket vil i større grad aktivere politiske styringsnormer i arbeidet med EU-relaterte saker, og i mindre grad aktivere fagprofesjonelle, enn hva tilfellet er for de øvrige nordiske administrasjonene.

Nasjonale tilpasningsstrategier vil på ulikt vis forventes å befestes i samtlige av de nordiske sentralforvaltningene, altså er ikke dette bare noe som omgir det finske embetsverket. I en nasjonalstrategisk tilnærming forutsettes det at det utformes et rammeverk for forvaltningens EU-relaterte arbeid, som på denne måten kan danne grunnlaget for en samkjørt

tilpasning i forvaltningen. Det vil derfor være relevant å studere effekten av at det *utformes felles nasjonale standpunkt innenfor avdelingenes saksområder* i forbindelse med europatilpasningen. Dette kan kanalisere embetsverkets beslutningsatferd, og som en funksjon av at forvaltningsansatte er sosialisert inn i bestemte yrkesroller (jf. Læg Reid og Olsen 1978: 30), antas prinsippet om politisk lojalitet å være sterkt befestet i embetsmannsrollen (jf. Jacobsen 1997: 146). I en nasjonalstrategisk tilnærming blir ikke denne rollen utfordret av det europeiske saksfeltets fremvekst, snarere vil tilnærmingen se rollen som å tilta i betydning. Den oppmerksomhetsdirigerende effekten av nasjonale tilpasningsstrategier antas å nedfelle seg i administrativ beslutningsatferd ved at:

H7: Dess oftere det utformes felles nasjonale standpunkt innenfor avdelingens saksområde i europatilpasningen, desto sterkere vil avdelingene aktivere politiske styringsnormer, og i mindre grad aktivere fagprofesjonalitet.

Tilpasningen ovenfor det europeiske styringsnivået innebærer ikke utelukkende at den nasjonale politikktutforming blir gjort i overensstemmelse med forpliktelser ovenfor det europeiske styringsnivået, men det medfører også i stadig tiltagende grad at det nasjonale embetsverket gjøres delaktige i utforming av den europeiske politikken innhold ved å eksempelvis bistå EU-kommisjonen i initieringsfasen. Komitésystemet under EU-kommisjonen er sentrale langs flere dimensjoner i organets arbeidsportefølje, altså ikke bare i tilknytning til lovforarbeid (Larsson og Trondal 2005: 16-17). Det er derfor nærliggende å betrakte disse komiteene som potensielle innflytelseskanaler. Komiteene vil kunne medføre at kvalitativt nye lojalitetsbetraktninger for innpass hos det deltagende embetsverk. Det vil imidlertid kunne forventes at utstedelse av *presise styringssignaler fra politisk hold* i forbindelse med komitédeltagelsen vil bidra til at organisasjonseksterne strømninger sorteres bort når avdelingene deltar i disse komiteene, samtidig som impulser fra dette systemet ikke vil tilflyte den nasjonale styringskonteksten. Det signaliserer også et tilstedeværende politisk lederskap i forvaltningens daglige europatilpasning. Derfor vil en kunne forvente at:

H8: Jo oftere avdelingene ilegges presise styringssignaler i forbindelse med sin europeiske deltagelse, dess sterkere vil de aktivere politiske styringsnormer, dernest fagprofesjonalitet.

De nordiske sentralforvaltningene deltar imidlertid ikke utelukkende i de sektororienterte og fagdominerte ekspertkomiteene under EU-kommisjonen. Forvaltningene deltar simultant i

ulike organer hvor sentrale kjennetegn ved beslutningsprosessene er ulike, altså gjennomgår forvaltningene en samtidig oppkopling til ulike komiteer hvor forventningene til delegatenes beslutningsatferd er kvalitativt forskjellige. Hvor ekspertkomiteene fungerer etter en saksbasert og profesjonell handlingslogikk, er beslutningsprosessene i rådet mer preget av en territoriell beslutningsatferd, altså orientert mot nasjonal interessehevding (Egeberg 1999: 462-463). I en institusjonell gråsoner mellom disse komitéfraksjonene finnes de såkalte komitologikomiteene. Disse skal i utgangspunktet tjene som overvåkningsorganer for rådet, hvor komiteene i tillegg har som formål å utforme detaljene rundt hvordan vedtak i rådet skal implementeres. Samtidig møter delegatene formelt som representanter for sine myndigheter (Egeberg 1999: 463). Disse komiteene tjener derfor som kontrollinstanser for medlemsstatene som skal sikre at kommisjonen følger opp mellomstatlige vedtak. Kommisjonen har imidlertid en viktig funksjon i disse møtene, og den intenderte mellomstatlige rollen til komitologikomiteene har blitt betvilt. Komiteene sees eksempelvis som å ha medført institusjonelle koopteringsprosesser hvor de har blitt underordnet kommisjonens autoritetssfære (Dehousse 1998: 808), og de sees samtidig som å utgjøre ankepunktet i en prosess hvor nasjonale forvaltninger fusjonerer med europeiske styringsorganer (jf. Wessels 1998). Empiriske analyser av nasjonale tjenestemenns deltagelse i disse komiteene har imidlertid vist at den mellomstatlige funksjonen er klarere enn hva problematiseringene ovenfor antyder (jf. Egeberg m.fl. 2006: 78-79). Oppkoplingen til komitologisystemet vil derfor kunne eksponere forvaltningsavdelingene for mer mellomstatlige impulser, altså vi kan forvente at oppkoplingen orienterer forvaltningene mot sin hjemlige politiske ledelse. Mer eksplisitt forventes det derfor at:

H9: Jo oftere avdelingene utsender delegater til komitologikomiteer, i dess større grad vil de aktivere politiske styringsnormer, dernest fagprofesjonelle.

Begge de teoretiske tilnærmingene som har blitt skissert hittil forventer mer eller mindre tette koplinger mellom enten omgivelsesfaktorer eller nasjonale tilpasningsstrategier og variasjoner i administrative hensynstakninger. Skillet mellom de to tilnærmingene går videre ved at de legger til grunn ulike forståelser av hvordan tilpasningen til EU vil påvirke den nasjonale styringskonteksten, altså går skillet mellom en *avpolitisert* og en *politisert* forståelse av den daglige europatilpasningen. I det følgende foreslås et teoretisk inntak som kan tenkes å dempe effekten av både omgivelsesføringer og nasjonale tilpasningsstrategier. En slik tilnærming forventer formodentlig også en tett kopling. Koplingene går imidlertid mellom institusjonelle

føringer i forvaltningene og variasjoner i administrativ hensynstakning. En slik teoretisk forklaringsmodell kan betegnes som en *historisk-kontekstuell* tilnærming.

2.3 Europeisering som institusjonelt betinget – en historisk-kontekstuell tilnærming

En historisk-kontekstuell forklaringsramme vil være forankret i en forståelse av europatilpasningen som å foregå innenfor historisk nedarvede forvaltningsstrukturer, som legger klare føringer for hvorledes både omgivelsesfaktorer og politiske styringstiltak vil kunne påvirke administrasjonenes faktiske beslutningsatferd. Sentralforvaltningen vil gjennom dette perspektivet sees som en historisk konstituert enhet. Den innehar en selvstendig rolle i det politisk-administrative styringsverket, med sine egne institusjonelle særtrekk som kan tenkes å både hemme og fremme endringer (jf. March og Olsen 1989: 17). Administrative institusjoner vil kunne være motstandsdyktige ovenfor både føringer i omgivelsene og politiske ledes designvalg (jf. March og Olsen 1989: 54-55). Tilpasningen vil være preget av kontinuitet, hvor etablerte strukturer videreføres i en ny styringsvirkelighet (jf. Jacobsson m.fl. 2004a: 15). Institusjonell endring vil derfor være sti-avhengig (Krasner 1988: 67). Dette innebærer at tilpasningen ovenfor EU vil foregå i tråd med de formative styringsverdiene som konstituerer administrasjonenes virke. Endringspress som står i konflikt med grunnleggende verdier vil derfor ikke nedfelle seg i endret administrativ praksis (jf. Knill 1998: 2-4).

Både politiske tilpasningsdesign og føringer i de europeiske omgivelsene vil gjennomgå en omfattende kompatibilitetstest i møte med de sentraladministrative styringsstrukturene (jf. Knill 1998: 2). Presset fra omgivelsene kan representere en trussel for organisasjoner (Scott 2003: 79). Når organisasjonene responderer på presserende føringer i omgivelsene er det særlig to scenarioer som kan gjøre seg gjeldende. For det første kan organisasjonen motsette seg endringer gjennom frastøting, altså at det utvises manifest motstand mot endringskravene (Olsen 1992: 249; Røvik 1998: 148). For det andre vil organisasjonene kunne dempe presset fra omgivelsene ved å utvise strukturell konformitet ovenfor omgivelsenes krav, men samtidig holde de omgivelsesfremdrevne løsningene frikoplede organisasjonens operative kjerne (Meyer og Rowan 1977: 356-358). Administrativ atferd vil derfor ikke sees som å være en gjenspeiling av EU-nivåets sentrale beslutningslogikk, og tilnærmingen vil samtidig ha et mindre optimistisk syn på politiske styringsambisjoner.

Sentraladministrasjonene vil imidlertid ikke sees som å nødvendigvis motsette seg endringskrav verken fra omgivelsene eller i forvaltningens nære handlingsmiljø, men de vil tilpasse seg nye styringsbetingelser i tråd med de ressurser og kapasiteter som foreligger (March 1981: 564). Institusjonens erfaring med et nytt saksområde vil derfor kunne gi støtet til en læringsprosess, hvor ny innsikt i saksfeltet bygges inn i institusjonens akkumulerte kunnskapsgrunnlag (Lewitt og March 1988: 326-327; March og Olsen 1995: 96-97). En kan betegne denne prosessen som en form for institusjonell normalisering, hvor eventuelle drastiske endringer som har blitt påført administrasjonene i tråd med EU-tilknytningen vil bygges inn i institusjonenes handlingskapasitet og hukommelse. Det empiriske fokuset i en slik tilnærming vil derfor være rettet mot faktorer som kan reflektere både strukturerende elementer og institusjonell læring, og en vil forvente at disse kan forklare variasjoner i administrative hensynstakninger. I det følgende skal noen relevante indikatorer skisseres, samtidig som det spesifiseres konkrete forventninger om hvordan disse vil virke inn på administrative hensynstakninger.

2.3.1 Empiriske indikatorer og forventninger til funn

En særlig relevant historisk-kontekstuell skillelinje mellom de nordiske forvaltningene finnes uttrykt i de to *forvaltningsmodellene* som ligger til grunn for de nordiske forvaltningenes organisering. Den vestnordiske forvaltningsmodellen kjennetegnes ved administrativ monisme, hvor den enkelte statsråd står ansvarlig for enhver beskjeftigelse hos det underliggende embetsverket (Læg Reid og Pedersen 1999: 353). Denne praktiseres i Danmark, Norge og på Island. Motstykket til denne finnes i den østnordiske forvaltningsmodellen, hvor det praktiseres administrativ dualisme. Dette tilsier at regjeringen står ansvarlig som kollegium for underliggende etats virke, men ikke den enkelte statsråd. Det svenske embetsverket tilhører en slik forvaltningsmodell. Den formaliserte avstanden til politisk lederskap har stimulert fremveksten av et uavhengig embetsverk (Læg Reid og Pedersen 1999: 352). Finland har tradisjonelt blitt sett som å tilhøre den østnordiske forvaltningsmodellen, men tendenser i de senere tiår har pekt i retning av økt ministeransvarlighet (Jacobsson m.fl. 2004a: 17). Den østnordiske forvaltningsmodellen har befestet seg i relasjonen mellom politikk og administrasjon, og det forventes at dette er trekk som utviser robusthet også i møte med et nytt styringsnivå. Det vil derfor forventes at:

H10: Det svenske embetsverket vil i større grad aktivere fagprofesjonalitet enn de øvrige nordiske forvaltningene, og i mindre grad aktivere politiske styringsnormer.

Det svenske byråkratiet skiller seg markant fra de øvrige nordiske landene ved at det formelt sett har en mer autonom rolle vis a vis det politiske lederskapet. Det vil imidlertid være relevant å forvente at det forekommer variasjoner også på tvers av det nordiske utvalget i henhold til *styringsnivå*. Dette vil også være et konserverende element i forvaltningenes europatilpasning. Hvor den politiske sekretariatsrollen er mer sentral for det departementale embetsverket, vil en kunne forvente at denne rollen blir mindre fremtredende for direktoratsansatte, da disse både formelt er mer fristilt politisk ledelse, men og i prinsippet betjener et mer fagteknisk mandat (jf. Christensen og Egeberg 1997: 86). En forventning vil derfor være at denne historisk nedarvede arbeidsdelingen vil fange opp variasjoner i administrative hensynstakninger også i møte med det europeiske saksfeltet. Det forventes derfor at:

H11: Direktoratsavdelinger vil i større grad aktivere fagprofesjonelle styringsnormer enn departementene, og i mindre grad aktivere politiske styringsnormer.

Et slikt mønster vil kunne representere et institusjonelt robusthetstrekk, og være en egnet indikator for å fange opp strukturerende faktorer i administrasjonenes virke, altså at de formelle ansvarsrelasjonene mellom politikk og forvaltning vedvarer i tilpasningen ovenfor et kvalitativt nytt styringsnivå. Det vil imidlertid også være relevant å inkludere enkelte indikatorer som kan gi et innblikk i institusjonelle normaliseringsprosesser. En slik dimensjon vil kunne fanges opp ved å studere hvorvidt det forekommer variasjoner over *tid*. Variasjoner i datamaterialet mellom 1998 og 2003 kan forstås på bakgrunn av at saksfeltet har blitt bygd inn i administrasjonenes daglige arbeidsprosesser, og fremstår derfor ikke nødvendigvis som noe nytt. Den korte tidsdimensjonen mellom de to undersøkelsestidspunktene kan riktignok indikere at omfattende endringer ikke vil ha befestet seg i administrasjonenes virke. På det første undersøkelsestidspunktet var imidlertid tilknytningsformen relativt ny for samtlige land med unntak av Danmark. En forsiktig antagelse i tilknytning til dette er at det første undersøkelsestidspunktet gir innblikk i et institusjonelt "sjokk", altså at administrasjonene blir utsatt for dramatiske endringer (jf. March og Olsen 1989: 64), men at disse på undersøkelsens andre tidspunkt kan ha blitt bygget inn i administrasjonenes institusjonelle hukommelse og

rutiner. En slik effekt vil sees som å først og fremst gi seg utslag i embetsverkets faglige hensynstakninger, ved at:

H12: Administrasjonene vil i større grad vektlegge fagprofesjonalitet i 2003 enn i 1998, og i mindre grad politiske vurderinger.

I tråd med den siste empiriske indikatoren som benyttes i denne studien, som også kan gi innblikk i en institusjonell normaliseringsprosess, forventes imidlertid et annet utslag i møte med det empiriske materialet. Det vil være relevant å studere en administrasjons relative erfaring med EU for å fange opp historisk-kontekstuelle variasjoner. I så måte er det *danske* embetsverket av særlig interesse. Danmarks inntreden i fellesskapet i 1973 tilsier at endringspresset som følge av europeisk tilknytning allerede har manifestert seg i sentraladministrasjonens virke. De kontekstuelle betingelsene som har lagt til grunn for administrasjonens EU-tilpasning har samtidig vært preget av utstrakt politisk og folkelig skepsis omkring det europeiske saksfeltet. Det har derfor forekommet en omfattende politisk mobilisering rundt det europeiske saksfeltet i Danmark, hvor både regjeringens Europaudvalg og folketingets Markedsudvalg har fungert som en politisk klareringsinstans for administrasjonens europatilpasning (jf. Højberg og Pedersen 2002). Den danske forvaltningen har samtidig lengre erfaring med europeiske kontakter og deltagelseskanaler, samt med den generelle håndteringen av det europeiske saksfeltet i den hjemlige styringskonteksten. Kombinert med den politiske mobiliseringen som har funnet sted rundt EU-tilknytningen kan derfor den danske tilpasningen sees som å være kjennetegnet av en *dobbel* normalisering. Det danske embetsverket har utstrakt erfaring med å forvalte saksfeltet, samtidig som det politiske lederskapet er bundet av parlamentets henstillinger. Aktiveringen av det folkevalgte nivået vil kunne antas å gjøre hensynet til politisk lederskap viktigere for det danske embetsverket enn hva tilfellet er i de øvrige nordiske landene, hvilket kan være en funksjon av at den danske forvaltningsmodellen som påpekt tidligere kjennetegnes ved ministerstyre. Lojalitetsplikten synes således å kunne bli viktigere for det danske embetsverket. Det forventes derfor at:

H13: Den danske sentralforvaltningen vil i større grad aktivere politiske styringsnormer enn hva tilfellet er i de øvrige nordiske landene, og i mindre grad aktivere fagprofesjonelle styringsnormer.

Den danske normaliseringsprosessen representerer studiens siste empiriske indikator. Som diskusjonen har vist er det dels motstridende forventninger til hvordan europatilpasningen påvirker de nordiske forvaltningenes daglige arbeidsprosesser, samtidig tar tilnærmingene utgangspunkt i ulike empiriske indikatorer for å forklare variasjoner i administrative hensynstakninger. I det følgende vil jeg oppsummere noen av de sentrale forventningene som har blitt fremsatt i henhold til de tre teoretiske inntakene.

2.4 Oppsummering – motstridende forventninger til empiriske funn

De tre tilnærmingene skissert i dette kapittelet har presentert distinkte forventninger til hvordan administrative styringsnormer forholder seg til, og påvirkes av, oppkoplingen til det overnasjonale styringsnivået. I tabellen nedenfor sammenfattes forventningene i de tre perspektivene.

Tabell 2.1 Teoretiske forventninger til empiriske funn

Teoretisk inntak	Uavhengige variabler	Forventninger til funn
<i>Omgivelsesorientert perspektiv</i>	Tilknytningsform til EU. Sektortilknytning til det indre marked. Tidsbruk på EU-saker. Ekspertkomitéoppkopling. Kontaktnettverk opp mot EU-kommisjonen.	Primært en aktivisering av fagprofesjonelle styringsnormer, dernest politiske.
<i>Nasjonalstrategisk perspektiv</i>	Integrasjonsiver (Finland). Utforming av nasjonale standpunkt. Politisk styring av europeisk deltagelse. Komitologioppkopling.	Primært en aktivisering av politiske styringsnormer, dernest fagprofesjonelle.
<i>Historisk-kontekstuellet perspektiv</i>	Forvaltningsmodell. Styringsnivå. Læring på tvers av observasjonstidspunktene. Erfaring med medlemskap, normalisering (Danmark).	Primært en aktivisering av fagprofesjonelle styringsnormer (østnordisk, styringsnivå og tidsdimensjonen), dernest politiske. Danmark et spesielt tilfelle, dobbel normalisering. Forventes å primært aktivere politiske styringsnormer, dernest fagprofesjonelle.

Som det fremgår av tabellen ovenfor er de tre teoretiske tilnærmingene motsettende forklaringsrammer. Den første forklaringsrammen forventer en tett kopling mellom omgivelsesfaktorer og administrative styringsnormer, hvor økt innvevdhet i EU forventes å medføre en sterkere fagorientering. Den andre tilnærmingen antar i stedet at nasjonale tilpasningsstrategier vil kunne virke avdempende på impulsene fra omgivelsene, og vil forvente en mobilisering av politiske styringsnormer. Perspektivet som ble skissert sist toner

imidlertid ned betydningen av begge disse faktorene, og retter snarere fokus mot historisk-kontekstuelle filtre som vil kunne prege forvaltningens europatilpasning.

I forhold til de tre skisserte perspektivene kan en relevant innvending være rettet mot den teoretiske betydningen som har blitt tillagt de ulike empiriske indikatorene. Enkelte av disse kan tenkes å fange opp kvalitativt andre fenomen enn hva diskusjonen ovenfor har sett som plausibelt. Et eksempel er variasjoner mellom styringsnivå. Det har blitt pekt på at nasjonale tilsynsmyndigheter, altså organer som sorterer under direktoratsnivået, i tiltagende grad har blitt direkte involvert i håndhevingen av europeiske reguleringer, og blir som sådan sett som tjene to separate styringsnivåer parallelt (Egeberg 2006: 9-10). Dette vil kunne implisere at nivåtilhørighet også vil være en indikator på det relative presset fra omgivelsene. En slik innvending synes å være illustrerende for den flerfoldige empirien en studie av europeiseringsprosesser står ovenfor. Dette kan derfor innebære at ensidige teoretiske forklaringsmodeller i begrenset grad er i stand til å fange opp eventuelle transformasjoner i forvaltningens virkemåte. Ovenfor en empiri som befinner seg både på og mellom ulike styringsnivå (jf. Olsen 2000: 455) kan det derfor være mer relevant å konstruere en teoretisk forklaringsmodell som åpner for at den faktiske europeiseringen kan innebære trekk ved både omgivelsesprosesser, nasjonale tilpasningsstrategier og historisk-kontekstuelle føringer. I det følgende presenteres en slik forklaringsmodell.

2.5 En mer sammensatt forklaringsmodell

Det nordiske embetsverkets daglige arbeid foregår med utgangspunkt i et flerfoldig mandat. De forventes som sagt å være tro mot politiske ønsker, samtidig som de oppmuntres til å utvise fagprofesjonell integritet. Dette anses som å være en styrke i det politiske styringsverket, da en slik rolleklarhet kan gjøre forvaltningen i stand til å integrere motstridende verdier når beslutninger foretas (Jacobsen 1997: 160). Det kan imidlertid oppstå mulige friksjoner mellom disse kryssende styringshensynene. Embetsverket kan sees som å være forankret i dels motsetningsfylte referanserammer, altså er de innehavere av multiple roller eller identiteter som til enhver tid må balanseres opp mot hverandre (jf. Christensen 1991: 314; Jacobsen 1997: 148). I denne sammensatte forklaringsmodellen vil vi se de ulike forpliktelsene som et uttrykk for forskjellige institusjonelle ordener som virker retningsgivende for embetsverkets beslutningsatferd (jf. Olsen 2007).

En slik anførsel vil baseres på en ny-institusjonell tilnærming som ser organisatoriske beslutningstakere som *regelfølgende* (jf. March og Olsen 1989, 1995, 1998, 2004 og 2005; Olsen 1992, 2007). Institusjonelle regler er de rutiner, roller og konvensjoner som gir mening for aktører i beslutningssituasjoner (March og Olsen 1989: 22). En slik tilnærming tillegger således institusjoners strukturerende egenskaper en sentral forklaringskraft. Analysemodellen gjør derfor bruk av en utvidet forståelse av meso-nivået i institusjonelle analyser (jf. Olsen 1992: 250). Meso-nivået, altså de institusjonelle reglene, virker strukturerende for beslutningstakeres atferd. Aktører blir sett som å handle i tråd med en *logikk om det passende*. Handlingsvalg utledes av en situasjonsvurdering hvor ulike handlingsalternativer vurderes i forhold til aktørers institusjonelle tilhørighet, altså vil handlingsvalg reflektere en vurdering av hva som er passende atferd i en gitt situasjon (March og Olsen 1989: 23). Den strukturerende og uavhengige effekten av institusjonell tilhørighet er derfor ikke veldig ulik den som anføres av en historisk-kontekstuell forklaringsramme, men den går lengre i å problematisere betydningen av etablerte institusjonelle strukturer, da disse i seg selv kan sees som å representere en ansamling ulike institusjonelle ordener med flerfoldige forventninger til administrativ beslutningsatferd.

De administrative beslutningstakerne vil være sosialisert inn i bestemte yrkesroller i sentralforvaltningen, hvor både fagprofesjonalitet og hensynet til politiske vurderinger synes å være de vesentligste rettesnorene for administrativ beslutningsatferd. Embetsverket vil således ha internalisert en institusjonell tilhørighet som følge av en sosialiseringsprosess (jf. March og Olsen 1995: 57-58), men en slik sosialisering vil formodentlig ikke presumere at embetsverkets identitetsforpliktelse er statiske. Nye preferanser og roller kan tillæres (jf. March og Olsen 2005: 11; Sjørnsen 2002: 500-501). Embetsverket vil derfor kunne eksponeres for nye sosiale prosesser som tilfører sentraladministrative aktører flere og potensielt konkurrerende referansepunkter for passende administrativ atferd, samtidig som deres faktiske stilling og rolleforventninger er forankret i den nasjonale styringsstrukturen. Slike prosesser kan gjøre seg gjeldende da det europeiske nivået blir en forlenget del av administrasjonenes virke. Analysenivået er derfor rettet mot hvordan ulike føringer kan sees som å virke inn på administrasjonene samtidig, da systemnivåene i stadig tiltagende grad glir inn i hverandre.

2.5.1 Den transnasjonale administrasjonen

Slik diskusjonen av omgivelsestiltakene pekte på, foregår det en segmentering av sentralforvaltningene hvor enkelte deler av forvaltningene er tettere integrert i EU enn andre. De transnasjonale relasjonene oppstår gjennom eksterne nettverk som representerer et krysningsfelt mellom det nasjonale og europeiske styringsnivået, samtidig som nasjonale interesser blir frontet av embetsverket og ikke det politiske lederskap. Ofte forvalter de et tvetydig styringsmandat i disse relasjonene (Esmark 2001: 98-99). Denne kryssningen mellom styringsnivåene kan utfordre skillet mellom innenriks- og utenrikspolitikk, ved at utenriksministeriets tradisjonelle koordinerings- og representasjonsoppgaver suppleres med – og i enkelte tilfeller dels erstatter – fagdepartementenes egne samordningsinstanser og utsendinger (Sundstrøm 2001: 153-154; Trondal 2001: 150; Trondal og Veggeland 1999: 70-71). Fagutsendingenes handlingslogikk vil formodentlig være av en annen art enn hva utenriksministeriets tradisjonelle representasjonsoppgaver innebærer, samtidig er det visse vesensforskjeller mellom hvordan ulike former for internasjonal deltagelse oppfattes hos det politiske lederskap og fagbyråkratiet.

Arbeidet med EU-relaterte saker, både i den nasjonale styringskonteksten og i ageringen ovenfor europeiske fora, foregår ofte uten klare styringssignaler (Jacobsson m.fl. 2004a: 7). Følgelig kan det være uklart hvilke interesser som representeres i de transnasjonale nettverkene, og dette kan igjen medføre uklarheter rundt opphavet til fagbyråkratiets policyideer. De transnasjonale styringsnettverkene epistemiske natur kan på denne måten sees som å tilflytte den nasjonale konteksten. Det vokser frem en forestilling om at det europeiske fellesskapet først og fremst er et faglig samarbeid (Trondal og Veggeland 1999: 70; Veggeland 1999: 13). Denne forståelsen av det europeiske saksfeltet synes å være noe både embetsverket og politisk lederskap enes i, slik politisk lederskap i begrenset grad viser interesse for den europeiske saksporføljen (jf. Veggeland 1999: 18). En slik redefinering av saksfeltet i retning av et fagteknisk anliggende kan i så måte tilsi at det skapes et styringsmessig tomrom hvor epistemiske nettverk vil kunne øve innflytelse over europapolitikken (jf. March og Olsen 1998: 963), både på det europeiske styringsnivået og i de nasjonale administrasjonene som søkes tilpasset til EUs politikk. I motsetning til en mer deterministisk forståelse av omgivelsene vil en imidlertid ikke se effektene av dette som å reflektere en tett kopling mellom prosesser på det europeiske styringsnivået og nasjonal administrativ beslutningsatferd. Snarere vil slike føringer gjennomgå omfattende

filtreringsprosesser i møte med nasjonale styringsstrukturer og de politiske tilpasningsstrategiene som er i virke innenfor disse. Forvaltningene vil derfor kunne sees som å simultant bli påvirket av ulike føringer som stiller forventninger til hva som er passende beslutningsatferd. Det synes derfor passende å omtale den faktiske aktiveringen av administrative styringsnormer som å være resultatet av en kompleks institusjonell translasjonsprosess. I det følgende utbroderes dette noe nærmere.

2.5.2 Transnasjonalisering og translasjon

Det forventes at administrasjonene vil være eksponert for, og må forholde seg til, simultane prosesser og faktorer som setter krav til hvilke premisser som skal legges til grunn i det EU-relaterte arbeidet. Slik embetsverkets fagprofesjonelle og politiske tilhørighet kan reflektere ulike og dels komplementære institusjonelle ordener, foregår aktiveringen av de to styringshensynene innenfor en kompleks institusjonell kontekst hvor de samtidig eksponeres for kvalitativt nye institusjonelle ordener. Det vil være utilstrekkelig å basere studiet av en slik prosess på enkle årsakssammenhenger, slik de tre teoretiske forklaringsmodellene hver for seg kan sies å representere. Det faktiske aktiveringsmønsteret vil kunne tenkes å reflektere trekk ved både gamle og nye institusjonelle ordener, og det er ingen umiddelbar grunn til å anta at det nye utelukker det gamle. I tråd med hva som har blitt omtalt som ”compound governance” kan disse snarere tenkes å være sameksisterende (jf. Egeberg og Trondal 2007: 7; Olsen 2007: 13-14).

Presset fra EU er ikke alltid entydig, og det vil derfor ikke nødvendigvis eksistere klare kriterier som berørte land må tilpasse seg til (jf. Sverdrup 2000: 18). Dette innebærer at den faktiske europatilpasningen vil medføre innslag av nasjonale modifikasjoner, hvor europeiske føringer *oversettes* og gjøres kompatible med nasjonale forvaltningstradisjoner (jf. Jacobsson m.fl. 2004a: 122). En slik translasjonsmodell vil være et egnet teoretisk verktøy for å fange opp hvordan sentraladministrative beslutningstakere forholder seg til balanseringen av etablerte styringsprinsipper innenfor rammene av kvalitativt nye styringsbetingelser.

En translasjonsmodell kommer i denne studien til uttrykk ved at embetsverket befinner seg i en beslutningssituasjon hvor flere institusjonelle føringer vil konkurrere om oppmerksomhet. I tråd med en teoretisk forståelse av administrative beslutningstakere som regelfølgende, vil de ulike institusjonelle føringene sees som å stille ulike krav til den faktiske beslutningsatferden.

Det vil altså være flere og dels inkonsistente regelsett som krever embetsverkets oppmerksomhet. En vil kunne anta at de sorterer mellom ulike institusjonelle føringer og de krav disse stiller til atferd, i tråd med den relative klarheten i ulike regelsystemer (jf. March og Olsen 2004: 20). Det vil derfor forventes at administrative styringsnormer aktiveres i skjæringsfeltet mellom omgivelsesfaktorer, nasjonale tilpasningsstrategier og de historiske føringene som omgir administrasjonenes daglige europatilpasning. De administrative styringsnormene kan være komplementære, men det foreligger samtidig et potensial for friksjoner mellom disse. Den analytiske oppgaven vil være orientert mot å forklare hvilke betingelser som påvirker variasjoner i administrativ hensynstaking, altså hvordan administrasjonene sorterer mellom ulike beslutningspremisser i skjæringsfeltet mellom etablerte og nye institusjonelle arenaer (jf. March og Olsen 2004: 14).

Fokuset vil derfor være rettet mot hvordan et potensielt spenningsfelt mellom politisk lojalitet og fagprofesjonell autonomi fortoner seg i møte med et kvalitativt nytt saksområde, hvor de nye institusjonelle koplingene medfører at latente konflikter kan få sitt utløp (Egeberg 1999: 460). Transnasjonaliseringen kan i tillegg bære med seg styringsmessige tvetydigheter for embetsverket ved at politiske ønsker ofte er uutalte. Følgelig kan EU-nivåets føringer og foretrukne atferdsmønstre representere klarere retningslinjer for hvordan administrasjonene skal opptre under utførelsen av det EU-relaterte arbeidet. Hvilke omstendigheter sannsynliggjør aktiveringen av ulike administrative styringsnormer, altså, hvilken betydning har ulike institusjonelle føringer for administrativ beslutningsatferd? Disse spørsmålene vil behandles utførlig gjennom empiriske analyser i senere kapitler. I neste kapittel skal datamaterialet og metodene som anvendes for å belyse denne problematikken bli diskutert noe nærmere.

KAPITTEL III. DATAGRUNNLAG OG METODE

I dette kapitlet diskuteres studiens datagrunnlag. Studien baserer seg på et større survey-materiale. Jeg vil diskutere enkelte styrker og svakheter som er forbundet med det valgte undersøkelsesopplegget. Først presenteres datamaterialet i forhold til svarprosent og representativitet. Dernest diskuteres den komparative tilnærmingen studien benytter. Studiens statistiske analyseteknikker blir deretter presentert. Til slutt diskuteres datagrunnlaget i forhold til de muligheter, begrensninger og forbehold som gjør seg gjeldende ved en utelukkende kvantitativ tilnærming til forskningsspørsmålet.

3.0 Survey-undersøkelsene i 1998 og 2003

I denne studien benyttes et stort datasett basert på en spørreundersøkelse foretatt av en tverrfaglig nordisk forskningsgruppe, innkodet til bruk i statistikkprogrammet SPSS (Jacobsson m.fl. 2001a, 2004a). Datamaterialet (total N: 2729), gir bred informasjon om europatilpasningen i de nordiske forvaltningene, og denne studien har valgt å ta utgangspunkt i enkelte dimensjoner som er spesielt relevante for forskningsspørsmålet. Spørreundersøkelsene har blitt foretatt i to omganger, hvor spørsmålsformuleringen på de to undersøkelsestidspunktene er tilnærmet identisk (Jacobsson og Sundstrøm 2006: 17; Dyrdal m.fl. 2006: 29), og er på denne måten utformet som et tilnærmet paneldesign. Datamaterialet er basert på et fokusert undersøkelsesopplegg, hvor spørsmålene utelukkende er rettet mot å få fremprodusert sammenlignbare data om de nordiske forvaltningenes EU-relaterte arbeid. Et slikt fokusert undersøkelsesopplegg synes å styrke datamaterialets relevans når empirien berører temaer som ofte feilaktig tas til inntekt for europeiseringsprosesser, når de like gjerne kan være sideeffekter av andre grenseoverskridende prosesser, slik som eksempelvis globalisering (jf. Sverdrup 2000: 35).

Styrken i undersøkelsesopplegget ligger for det første i de utvalgskriteriene som har blitt lagt til grunn forut for utsendelsen av spørreskjemaene. Formålet med undersøkelsene har vært å fremskaffe ekvivalente data om de nordiske administrasjonene. Derfor har ikke undersøkelsene blitt rettet mot et tilfeldig utvalg av individuelle tjenestemenn i de respektive forvaltningene, men har i stedet blitt besvart av enkeltpersoner med særskilt kompetanse rundt sine *avdelingers* europatilpasning (Jacobsson m.fl. 2001a, 2004a). Analyseenheten i denne studien er således avdelinger, og ikke enkeltrespondenter som sådan, da respondentene har

blitt bedt om å besvare spørreskjemaene på vegne av sine avdelinger i sin helhet. Spørreundersøkelsene har blitt rettet mot avdelinger i statlige forvaltningsorganer, det vil si forvaltningsenheter som er direkte underlagt statlig myndighet og har et landsdekkende myndighetsområde (Jacobsson m.fl. 2001b: 36). Respondentene som besvarer undersøkelsen har blitt valgt ut på bakgrunn av deres kunnskaper om europatilpasningen i sin respektive avdeling, enten i kraft av å være avdelingsleder, senioransatt, EU-koordinator eller at respondenten har en annen relevant stilling som tilsier at personen har særlig kjennskap til det EU-relaterte arbeidet i hans eller hennes avdeling (Jacobsson m.fl. 2001b: 36-37).

Med formål om å fremskaffe data som er sammenlignbare har forskergruppen standardisert kriteriene for hvordan spørreundersøkelsene skal besvares. Alle departementsavdelinger har blitt tilsendt ett spørreskjema. I forhold til variasjoner i direktoraters størrelse tilsier dette at direktorater med 40 ansatte eller flere, ble tilsendt ett spørreskjema per avdeling. Direktorat med færre enn 40 ansatte fikk kun tilsendt ett spørreskjema, og dette var adressert til ledelsen (jf. Jacobsson m.fl. 2001b: 37). Selv om datamaterialet utelukkende gir informasjon om den daglige europatilpasningen, er det imidlertid en viss andel av de spurte som oppgir at deres avdelinger *ikke* berøres av EU eller EØS-tilknytningen innenfor sitt saksområde. Disse enhetene utgjør en forholdsvis begrenset del av utvalget (rundt 8%), og er ekskludert fra de påfølgende empiriske analysene for å eliminere effekten av eventuelt irrelevante enheter. I tabell 3.1 gjengis svarprosenten fra de to undersøkelsestidspunktene.

Tabell 3.1 Responsrate i forhold til land og undersøkelsestidspunkt. Prosent (N). Total N: 2729*

	Norge	Sverige	Danmark	Finland	Island	Total
1998	86 (311)	83 (379)	69 (370)	74 (258)	72 (90)	77 (1408)
2003	73 (262)	81 (364)	76 (343)	61 (212)	70 (140)	73 (1321)
(N: 100 %)	(573)	(743)	(713)	(470)	(230)	(2729)

*Kilde:Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste. Tilgjengelig via følgende nettside (lastet 31.05.08): <http://www.nsd.uib.no/data/polsys/Index.cfm?Arkivnr=25&Institusjonsnummer=4&TypeTekst=30&Sprak>

Responsraten i spørreundersøkelsen er gjennomgående høy. Det totale antallet innkomne spørreskjemaer synes å ha gått noe ned fra 1998 til 2003. Svarprosentene på henholdsvis 77 og 73 prosent for de to undersøkelsestidspunktene er imidlertid tilfredsstillende høyt, når de data som skal behandles er basert på en ”modifisert totalpopulasjon” (Jacobsson m.fl. 2001a: 37) av alle avdelinger i samtlige nordiske departementer og direktorater. Differansen mellom absolutte tall på innkomne spørreskjemaer reflekterer ikke skjevheter i datamaterialet, men er

resultatet av forvaltningenes ulike størrelse. Datamaterialet gir derfor et representativt innblikk i forvaltningenes europatilpasning (Jacobsson m.fl. 2001a: 37; Jacobsson m.fl. 2004a: 22; Dyrdal m.fl. 2006: 2). Representativitetshensyn er av særlig stor betydning når det legges til grunn et komparativt design, hvor det undersøkes hvorvidt enkelte dimensjoner som skiller landene fra hverandre bidrar med signifikante variasjoner i datamaterialet.

3.1 Et komparativt design

Denne studien tar utgangspunkt i de fem nordiske landene. Norden blir sett som å utgjøre en regional blokk i den nordeuropeiske periferien, hvor de politisk-institusjonelle forholdene vurderes som å være så like at landene samlet sett betegnes som å utgjøre en distinkt modell i komparative studier (Arter 1999; Ingebritsen 1998; Miles m.fl. 1996). På bakgrunn av dette korresponderer de nordiske landene med de forutsetninger som ligger til grunn for anvendelsen av et *most similar systems design*. En slik tilnærming tar utgangspunkt i enheter, i dette tilfellet land, som er like langs svært mange dimensjoner men som skiller seg langs enkelte nøkkelegenskaper som dermed vil sees som å være sentrale faktorer i å forklare variasjoner i det fenomenet en studerer (Landman 2000: 27), altså variasjoner i administrativ hensynstaking. Den politisk-institusjonelle konsistensen på tvers av det nordiske utvalget har tidligere blitt sett som å kunne komplisere grunnlaget for komparasjoner, da variasjoner i enten uavhengig eller avhengig variabel har uteblitt (jf. Jacobsson m.fl. 2004a: 4). Ovenfor europeiseringstematikken er det imidlertid klare skillelinjer som gjør seg gjeldende i det nordiske utvalget, både med henblikk på de tilknytningsformer landene har valgt, men og den faktiske tilpasningen innenfor disse. Det teoretiske rammeverket som ble presentert i forrige kapittel anførte eksempelvis forventninger knyttet til integrasjonsiver (Finland) og erfaring med EU-tilknytningen (Danmark). I tillegg til dette vil en kunne anse historiske skillelinjer som å være relevante forklaringsfaktorer, altså først og fremst variasjoner mellom den svenske forvaltningsmodellen og de øvrige nordiske landene.

En skillelinje som kan sees som å være markant i forhold til studieobjektet, vil være tilknytningsform. Slik det tidligere har blitt påpekt, kan det være grunn til å anta at de nordiske EU-medlemmene vil være tettere integrert i det europeiske styringssystemet og følgelig mer eksponert for de føringer som gjør seg gjeldende her. Undersøkelsen bærer derfor delvis preg av en kvasi-eksperimentell tilnærming, hvor en studerer hvorvidt ulikhet i forhold til ett fenomen også medfører variasjoner i den avhengige variabelen (jf. Cook og

Campbell 1979: 6). En sentral forventning har imidlertid også blitt fremsatt ovenfor ulike former for tilknytningsgrad, slik dette i forrige kapittel ble sett som å kunne fanges opp ved hjelp av faktorer som indikerer innvevdhet i EU og politiske forsøk på å styre effekten av slik innvevdhet – altså faktorer som i prinsippet kan være likt representert på tvers av utvalget, uavhengig av tilknytningsform. I det følgende redegjøres det for de kvantitative analyseteknikkene som ligger til grunn for vurderingen av slike faktorer.

3.2 En kvantitativ tilnærming til forskningsspørsmålet

Denne studien benytter seg av et relativt begrenset antall variabler, men hvor disse gir informasjon om et stort antall enheter (jf. Ringdal 2001: 104). Det metodiske valget reflekterer en interesse av å undersøke holdbarheten i ulike og dels konkurrerende teoretiske forventninger. Derfor forankres studiens analyser i tråd med et mer deduktivt design. For å vurdere de teoretiske inntakenes relative holdbarhet benyttes statistiske analyseteknikker hvor datamaterialets størrelse tillater statistisk etterprøving av de teoretiske forventningene. Mønstrene som observeres i datamaterialet blir på denne måten i utgangspunktet gjort gjeldende for den populasjonen utvalget er hentet fra (jf. Ringdal 2001: 290).

Datamaterialet har imidlertid blitt sett som å gi informasjon om en modifisert totalpopulasjon, følgelig er det ikke en tilfeldig utvalgsmetode som har blitt benyttet for å fremskaffe det empiriske materialet. Tatt i betraktning at dette datamaterialet vurderes som representativt for de nordiske forvaltningenes europatilpasning (Dyrdal m.fl. 2006; Jacobsson m.fl. 2001a, 2004a), gir det derfor større mening å anvende statistiske generaliseringer som en teknikk for å si noe om de teoretiske argumentenes utsagnskraft. Vi tester i så måte nullhypotesen, som anfører at observerte sammenhenger primært skyldes tilfeldigheter (Ringdal 2001: 290-291). Dersom sammenhengene er signifikant større enn null, sees de observerte mønstrene derfor som å styrke den substansielle hypotesen. Studien benytter seg av et forkastningsnivå på 5 %, hvilket er det vanligste (Hellevik 1999: 366). Når det tas stilling til de teoretiske inntakenes forklaringskraft vurderes både signifikansnivået og retningen på sammenhengen. Dersom sammenhengen er signifikant, men går i motsatt retning av hva den substansielle hypotesen har anført, vurderes dette derfor som å svekke holdbarheten i det teoretiske argumentet.

Før de statistiske analyseteknikkene skal presenteres mer inngående er det her relevant å påpeke at studien benytter seg av metriske analyseteknikker, til tross for at variablene i all

hovedsak er på et ordinalnivå. Dette er ikke nødvendigvis uproblematisk, da slike teknikker i utgangspunktet forutsetter variabler med en noe større variasjonsbredde enn hva som er tilfellet i dette datamaterialet. De avhengige variablene denne studien benytter seg av har eksempelvis kun tre verdier, og er således relativt grove representasjoner av den teoretiske dimensjonen administrative styringsnormer. Dette representerer en teknisk-metodisk utfordring. Et alternativ vil kunne være å gjøre avhengig variabel dikotom, da slike variabler blir å regne som forholdstallsvariabler i analysene (Hellevik 1999: 182). Et slikt grep medfører imidlertid at en del informasjon faller bort, og mulighetene for å anvende en ordinær lineær regresjonsanalyse faller i prinsippet bort. Det er imidlertid ikke uvanlig å behandle ordinale variabler som grove representasjoner av opplysninger på et metrisk målenivå (jf. Ringdal 2001: 172-173). Faktisk forsvares også bruken av lineær regresjonsanalyse når avhengig variabel er dikotom, gitt at verdiene ikke er for skjevfordelte (jf. Christophersen 2006: 203). Avvik fra regler som spesifiserer kriterier for valg av analyseteknikk synes således å gå lengre enn hva denne studiens metodiske opplegg foreslår. Følgelig kan en gjøre bruk av de foreslåtte teknikkene også på de variablene studien benytter seg av. Variablene behandles derfor som om de er metriske i de statistiske analysene, altså forestilles det klare avstander mellom svarkategoriene i variabelen. Dette kan forvares da denne studien søker å ta stilling til holdbarheten i generelle teoretiske resonnement, selv om altså variasjonsbredden er noe mer begrenset enn hva som kan tenkes å være optimalt.

3.2.1 Forberedelser til dataanalysene

Formålet med diskusjonen ovenfor har vært å opplyse om at de potensielle begrensningene i henhold til valg av analyseteknikker er kjent. Variablenes variasjonsbredde er noe som har blitt vurdert av forskerne som har laget spørreskjemaet som danner grunnlaget for denne studiens datamateriale. Dette er således resultatet av vurderinger som har blitt foretatt før denne studiens påbegynnelse. Forut for de statistiske analysene som kjøres i denne studien har det imidlertid blitt gjort noen omkodinger, for å gjøre fremstillingen av analyseresultatene mer intuitive. Rangeringen av verdier på variabler utledet av spørsmål i survey-undersøkelsen har blitt snudd. Den faktiske verdien på samtlige variabler oppgis i forbindelse med presentasjonen av analyseresultater i kapittel fem. I tillegg til dette har jeg valgt å dokumentere omkodingen gjennom krysstabuleringer, disse ligger vedlagt i appendiks I og II.

Studien gjør bruk av institusjonelle og kontekstuelle forhold som ikke baseres på informasjonen gitt av respondentene, men som har blitt identifisert av forskerne som har samlet inn og bearbeidet datamaterialet. Av de institusjonelle forhold som har blitt registrert av forskerne er det landtilhørighet, sektor, styringsnivå og tidspunkt for undersøkelsen som benyttes som analysevariabler i denne studien. De kontekstuelle forholdene som ble viet analytisk interesse i forrige kapittel, slik som eksempelvis tilknytningsform og integrasjonsiver, fanges opp gjennom å konstruere dikotomier basert på den kategoriske landvariabelen.

Jeg har utelatt en verdi på en av de uavhengige variablene. Dette har blitt gjort med ønske om å best mulig fange opp den teoretiske betydningen av den aktuelle dimensjonen. Variabelen dette gjelder er utformingen av felles nasjonale standpunkt for europatilpasningen, hvor utvalget har hatt muligheten til å krysse av for svaralternativet "vet ikke". Da denne dimensjonen anvendes for å fange opp nasjonalstrategiske tilpasningsstrategier, blir det lite formålstjenlig å inkludere de enheter som ikke vet hvorvidt slike strategier faktisk er operative i avdelingenes daglige europatilpasning, da den eventuelle effekten kan bli vanskelig å tolke substansielt. Antallet enheter som utelates reduserer N noe, men vurderes ikke som å korrumpere dataenes representativitet. Det totale antallet enheter som er utelatt fremgår av krystabuleringen i appendiks II. I de neste punktene gis en kort beskrivelse av de statistiske analyseteknikkene som anvendes i studien.

3.2.2 Bivariate statistiske sammenhenger som indikator på teoriens forklaringspotensial

Studien anvender både bivariate og multivariate analyseteknikker. De bivariate analysene utføres for å få et første statistisk uttrykk for de skisserte teoretiske perspektivenes relevans. Det statistiske uttrykket som anvendes i så måte er Pearson's r. Dette er et standardisert mål på sammenheng mellom to variabler som går fra -1 (perfekt negativ) til +1 (perfekt positiv). Pearson's r er et symmetrisk mål på sammenhengen mellom to variabler (Grønmo 2004: 305, 310), følgelig lar det seg ikke gjøre å ta stilling til årsaksforholdet mellom de to variablene. Retningen på sammenhengen indikerer imidlertid hvorvidt hypotesene skissert i forrige kapittel styrkes eller svekkes i møte med det empiriske materialet. Når dette målet beskriver symmetriske sammenhenger blir det utilstrekkelig å la de bivariate analysene fungere som utgangspunktet for hypotesetestingen. En får imidlertid et første inntrykk av hvordan de

teoretiske forventningene fortøner seg i møte med det empiriske materialet. Sammenhenger som fremgår av disse analysene kan imidlertid være spuriøse, og for å få innblikk i den relative holdbarheten i de teoretiske anførslene vil det være relevant å sette de ulike teoriutledede indikatorene opp mot hverandre i en multivariat analysemodell.

3.2.3 Multivariate regresjonsanalyser som indikator på teoriens relative holdbarhet

Den lineære regresjonsanalysen antar et årsaksforhold mellom en eller flere uavhengige variabler og den avhengige variabelen. Regresjonsmodellene tar derfor utgangspunkt i et lineært forhold, hvor variasjoner i avhengig variabel sees som en funksjon av variasjoner i de uavhengige variablene (jf. Ringdal 2001: 392). En sentral styrke ved denne teknikken er at den kan avdekke eventuelle spuriøse sammenhenger i datamaterialet, da regresjonsanalysen viser effekten av én uavhengig variabel ovenfor variasjoner i avhengig variabel når det kontrolleres for effekten av andre uavhengige variabler (Ringdal 2001: 407). Eventuelle spuriøse sammenhenger i de bivariate korrelasjonsanalysene kan derfor la seg avdekke når flere variabler inkluderes i modellen, og en får på denne måten et bedre inntrykk av teoriens relative holdbarhet. De empiriske indikatorene som anvendes i analysene i kapittel fem, settes som sådan opp mot hverandre i kapittel seks. Disse variablene har noe ulik variasjonsbredde, derfor benyttes den standardiserte regresjonskoeffisienten *beta* når analyseresultatene presenteres.

Samtlige av denne studiens uavhengige variabler korrelerer signifikant med minst én av de andre uavhengige variablene. Derfor videreføres alle variablene som benyttes i analysene i kapittel fem til den sammensatte regresjonsanalysen i kapittel seks, selv om dette innebærer at enkelte sammenhenger som ikke er signifikante i de bivariate analysene også benyttes i den samlede modellen. Dette kan forsvares nettopp med utgangspunkt i at det forekommer visse korrelasjoner mellom de uavhengige variablene, noe en også vil forvente ut fra den institusjonelle tilnærmingen som ble presentert mot slutten av forrige kapittel, hvor det ble anført at den faktiske europatilpasningen innebærer administrativ respons ovenfor føringer på ulike systemnivåer. Den relative betydningen av disse føringene får en et bedre inntrykk av i den samlede regresjonsmodellen, hvor de tre perspektivenes respektive indikatorer settes opp mot hverandre i analysen. Det blir kjørt både perspektivspesifikke og en samlet regresjonsanalyse, og resultatene i disse presenteres i en samlet tabell. I kapittel seks vil imidlertid diskusjonen i all vesentlighet foretas med utgangspunkt i resultatene fra den

samlede regresjonsmodellen, da det først og fremst er i denne modellen en får et mer fyllestgjørende inntrykk av teoriens relative holdbarhet. Regresjonsmodellene vil også kunne si noe om perspektivenes forklaringskraft generelt, hvor justert R^2 indikerer hvor mye av variasjonen i avhengig variabel som forklares av regresjonsmodellen, justert for antall variabler som inngår i analysen.

Selv om samtlige uavhengige variabler korrelerer signifikant med minst én annen uavhengig variabel, er det imidlertid ikke ønskelig at denne samvariasjonen er for høy. Ringdal (2001: 408) anser den øvre grensen for korrelasjon mellom uavhengige variabler for å være $r: .90$. Korrelasjoner utover dette medfører at de aktuelle variablene vil være en lineær kombinasjon av to eller flere av de øvrige uavhengige variablene (jf. Christophersen 2006: 180), følgelig blir det problematisk å skulle ta stilling til variablenes uavhengige effekt. Det fremgår av korrelasjonsanalysen i appendiks II at det ikke ser ut til å være problemer med multikolaritet. Dette er imidlertid ikke en tilstrekkelig diagnostisering, da multikolaritet kan oppstå i kombinasjoner mellom flere uavhengige variabler selv om bivariate korrelasjonsanalyser ikke skulle indikere korrelasjoner i den størrelsesorden (jf. Christophersen 2006: 181). Ved å kontrollere toleranseverdiene i regresjonsmodellene vil en kunne fange opp slike problemer. I tråd med Ringdal (2001: 421) sees regresjonsmodellen som å belemres med multikolaritet dersom toleransenivået er under 0.1. Christophersen (2006: 181) synes å sette grensen til 0.2. Ingen av regresjonsmodellene som benyttes i denne studien har så lave toleranseverdier, følgelig er det rimelig å anføre at samtlige analysevariabler har en uavhengig effekt på variasjoner i avhengig variabel.

Kombinasjonen av landvariabler skaper imidlertid enkelte problemer. Samtlige av EU-landene vil være representert i den samlede regresjonsmodellen, følgelig vil det ikke la seg gjøre å beregne en uavhengig effekt av tilknytningsform i den samlede modellen. Tilknytningsform må derfor utelates i den samlede regresjonsmodellen som presenteres i kapittel seks. Tolkningene av analyseresultatene vil derfor i utgangspunktet måtte ta høyde for at tilknytningsform kan være en underliggende dimensjon i analysene. Selv om regresjonsmodellene, både de perspektivspesifikke og den samlede, ikke indikerer multikolaritet, forekommer det likeens noe støy i datamaterialet. Dette kommer til uttrykk ved at enkelte effekter skifter retning i den samlede regresjonsmodellen. En slik støy rammer utelukkende de teoretiske indikatorene som er utledet av den kategoriske landvariabelen. På bakgrunn av dette har det blitt kjørt en separat analyse hvor en av landvariablene (den finske)

utelates fra modellen, og hvor så tilknytningsform inkluderes. Den alternative regresjonsmodellen er vedlagt i appendiks III, og det henvises til dette vedlegget når de nevnte dimensjonene kommenteres. Effekten av de øvrige indikatorene er den samme i begge modellene, hvilket altså indikerer at den undefinerbare støyen først og fremst er relatert til variasjoner mellom land. Utelatelsen av enkelte landdimensjoner begrunnes mer inngående i forbindelse med analysene i kapittel seks. I det følgende skal det foretas en helhetlig vurdering av datamaterialets kvalitet, i henhold til reliabilitet og validitetshensyn.

3.3 Vurdering av datamaterialet – reliabilitet og validitet

Reliabilitetsvurderinger refererer til datamaterialets pålitelighet, altså hvorvidt datainnsamlingen har gitt robuste data (Grønmo 2004: 220). Det følger av en slik definisjon at sentrale tiltak for å heve reliabiliteten i baserer seg på at undersøkelsesopplegget utformes på en slik måte at risikoen for feilobservasjoner minimeres. Studien benytter seg av data som har blitt innsamlet og bearbeidet av andre enn undertegnede selv, følgelig må reliabilitetshensyn sees i forhold til en generell vurdering av hvorvidt datainnsamlingen som har blitt utført har foregått på en vitenskapelig forsvarlig måte (Ringdal 2001: 167). Undersøkelsesopplegget har blitt utformet med formål om å fremskaffe sammenlignbare data. Spørreskjemaene som ligger til grunn for undersøkelsen i 1998 og 2003 er nær identiske. Stabiliteten i undersøkelsesopplegget tilsier derfor at en kan feste lit til at eventuelle variasjoner over tid reflekterer en reell endring (jf. Grønmo 2004: 222), og ikke er resultatet av feil under datainnsamlingen. Kodingen har samtidig blitt foretatt av erfarne forskere, hvilket hever tillitten til datamaterialets reliabilitet. De kodinger som har blitt foretatt som forberedelser til denne studiens analyser er samtidig dokumentert (i appendiks I og II). Reliabiliteten svekkes derfor ikke som følge av at dataene har blitt bearbeidet etter den opprinnelige kodingen, hvilket kan være en sentral forutsetning for eventuelle replikasjoner.

At måleinstrumentet fungerer og gir robuste data er en forutsetning, men ingen garanti, for at dataene tilfredsstillende validitetskrav. Dette begrepet refererer til dataenes gyldighet, altså hvorvidt en måler det en ønsker å måle (Ringdal 2001: 166). Validitet refererer derfor til samsvaret mellom teoretiske og operasjonelle definisjoner (Hellevik 1999: 50-51), og videre vil den definisjonsmessige validiteten være avhengig av at det er samsvar mellom teoretiske begreper og de empiriske indikatorene en anvender for å fange opp disse (jf. Hellevik 1999: 51). Dette innebærer en vurdering av hvordan samsvaret er mellom denne studiens valg av

variabler og de teoretiske fenomen de antas å gi en tallmessig representasjon av. For det første er denne studiens avhengige variabel en teoretisk dimensjon, altså administrative styringsnormer i EU-arbeidet. Den begrepsmessige validiteten vurderes i så måte i forhold til hvorvidt vektleggingen av politiske og fagprofesjonelle vurderinger i EU-arbeidet er en god definisjon på den teoretiske variabelen, altså om de to hensynstakningene har en sammenheng med begrepet ”administrative styringsnormer” (jf. Ringdal 2001: 170). Politiske og fagprofesjonelle styringsnormer blir sett som å være de viktigste aspektene i en bredt sammensatt administrativ rolle (Christensen 1991: 303), følgelig vil den innholdsmessige validiteten kunne vurderes som å være tilfredsstillende (jf. Ringdal 2001: 168).

Validitetsvurderinger vil samtidig måtte ta innover seg hvorvidt de uavhengige variablene evner å gi innblikk i de teoretiske fenomen de presumerer å representere. Dette er selvsagt ikke uproblematisk. Studien benytter seg av både persepsjonsdata og faktiske opplysninger, og det hefter ulike utfordringer knyttet til dette. I tråd med den teoretiske betydningen ulike dimensjoner i datamaterialet har blitt tiltenkt, kan det innvendes at enkelte av de uavhengige variablene er utledet av forholdsvis grove skillelinjer i datamaterialet. Både integrasjonsiver, en spesiell forvaltningsmodell og erfaring med EU-tilknytningen eksemplifiserer denne innvendingen. Det er selvsagt ikke gitt at de relevante landvariablene faktisk er gode representasjoner av de nevnte fenomenene, men slik det har blitt anført tidligere - og vil diskuteres mer inngående i neste – kan slike variasjoner i utvalget på bakgrunn av landtilhørighet forsvares.

Problemer knyttet til hvorvidt variablene representerer det de forventes å representere kan gjøres gjeldende for samtlige av studiens analysevariabler. Det er teoretiske valg som ligger til grunn for disse operasjonaliseringene, og noen av disse kan tenkes å være mer problematiske enn andre. Eksempelvis vil en kunne påpeke at forskjeller mellom styringsnivåene, først og fremst er en strukturell indikator, som kan ha en mer relevant plassering innenfor en nasjonalstrategisk forklaringsmodell, tross den motsatte innvendingen i forrige kapittel. En slik indikator sier formodentlig noe om politisk lederskaps formaliserte nærhet til embetsverket og dette kan implisere ulike muligheter for å få nedfelt nasjonale tilpasningsstrategier i faktisk administrativ atferd. Likeens vil en kunne anta at variasjoner mellom de to undersøkelsestidspunktene først og fremst kan reflektere dynamikken i EU-tilknytningen, og at presset fra EU som sådan øker over tid. En slik forklaring ville derfor kunne legges til grunn innenfor et omgivelsesorientert perspektiv. Det synes imidlertid

rimelig å la slike indikatorer tjene som institusjonelle variabler, da disse kan fange opp både institusjonell robusthet og læring. De foreslåtte teoretiske dimensjonene i de andre uavhengige variablene synes noe klarere, men dette kan selvsagt også bestrides. Indikatorene på innvevdhet inkluderer de dimensjonene som brukes til å skille mellom ulike EU-segmenter og de øvrige forvaltningsavdelingene. Følgelig plasseres disse i en omgivelsesorientert forklaringsramme. Det kan imidlertid også tenkes at graden av politisk styring i embetsverkets europatilpasning vil øke i takt med forvaltningens innvevdhet, altså vil dette kunne aktivere andre mønstre i datamaterialet. Det er imidlertid gode teoretiske grunner til å se disse delene av forvaltningene som å potensielt kunne være mer influert av omgivelsene, da disse indikatorene signaliserer transnasjonaliseringsprosesser (jf. Jacobsson m.fl. 2004a: 50-51). Disse indikatorene er således egnede inntak til å studere mulige sammenhenger mellom de organisasjonseksterne strømmingene forvaltningene eksponeres for, og den hjemlige beslutningsatferden.

Det som er hovedproblemet med en studie som utelukkende baserer seg på kvantitative data er først og fremst rettet mot innholdet i spørsmål, og hvem disse rettes mot. Innholdet i spørsmålet, eksempelvis vurderingen av politiske og fagprofesjonelle vurderinger i EU-arbeidet, vurderes om å invitere til relevante assosiasjonsprosesser hos respondentene, tross Jacobsson og Sundstrøm (2006: 66) sin innvending om at disse kategoriene kan være for abstrakte og fremkalle ulike assosiasjoner hos respondentene². Slik datamaterialet tidligere har blitt vurdert som å være representative, kan det imidlertid hefte visse problemer med å avgjøre hvem de er representative for. Survey-data er generelt bedre egnet til å fange opp faktadimensjoner enn spørsmål knyttet til folks holdninger (Ringdal 2001: 270). Studien benytter seg, som nevnt tidligere, av både persepsjonsdata og opplysninger av en mer faktabasert art. Det kan som sådan oppstå problemer rettet mot at spørsmål oppfattes ulikt av ulike respondenter. Dette gjelder særlig de avhengige variablene, men også enkelte av de uavhengige variablene rammes av en slik innvending³.

² De peker samtidig på at lav vektlegging av politiske vurderinger simpelthen kan reflektere at politiske signaler uteblir. Dette er en relevant, og ikke urimelig, innvending.

³ Variabelen som fanger opp nasjonale tilpasningsstrategier er et eksempel på de mulige problemer som kan oppstå når en benytter persepsjonsdata. Det kan være problematisk å ta entydig stilling til hvorvidt denne variabelen indikerer at politisk lederskap legger politiske føringer for europatilpasningen, eller om det er snakk om en tverrsektoriell koordinering ledet av administrasjonen selv. De to alternativene får dermed ulike teoretiske implikasjoner. Det er imidlertid nærliggende å vurdere opplysningene i denne variabelen dit hen at det faktiske er snakk om politisk initierte tilpasningstiltak.

Det kan i utgangspunktet være problematisk å fremskaffe valide data om sosiale fenomen ved hjelp av kvantitative data. Selv om disse dataene først og fremst kan sees som tallmessige representasjoner av kvalitative fenomen (Stablein 1996: 515), vil det være nødvendig å problematisere validiteten i data hvor enkeltpersoner har blitt bedt om å uttale seg på vegne av sin respektive avdeling i sin helhet. Det kan være vanskelig for respondentene å uttale seg om avdelingens vektlegging av politiske og fagprofesjonelle vurderinger, da dette formodentlig vil være vurderinger som foretas av den enkelte tjenestemann eller -kvinne fra sak til sak. Denne utfordringen har også andre pekt på, og er en av årsakene til at det har blitt sendt ut flere spørreskjemaer til større organisasjoner, for på denne måten å begrense den potensielle avstanden mellom respondenten og den avdelingen han eller hun svarer på vegne av (jf. Jacobsson m.fl. 2004a: 23). Dette kan selvsagt være et problem, og det er et problem en ikke kommer utenom når en baserer slutningene i sin helhet på data om organisasjoner, og ikke de individene som til enhver tid befinner seg i disse. Det er derfor på bakgrunn av et forbehold om at dataene er representative for avdelingene i sin helhet at slike slutninger foretas. Selv om dette er problemer som undersøkelsen ikke kommer foruten, synes det klart at tross respondentenes avstand til de individuelle embetsfolkene i forvaltningsavdelingene, vil dataene kunne gi valide innblikk i sentrale tendenser.

Denne problematiseringen av datamaterialet må imidlertid også understreke at faren for nivåfeilslutninger vil være reell. I forbindelse med diskusjonen av både den omgivelserorienterte og nasjonalstrategiske forklaringsrammen ble det anført teoretiske koplinger mellom omstendigheter rundt avdelingenes deltagelse i ulike EU-komiteer og variasjoner i administrative styringsnormer i den hjemlige forvaltningen. Det er åpenbart problematisk å stadfeste en direkte kopling mellom disse fenomenene. Effektene som observeres kan være korrelasjoner som rent substansielt reflekterer tilfeldigheter. Dette representerer i så måte et epistemologisk problem. I en studie av sosiale fenomener er det problematisk å anta at ett fenomen kan forklare forekomsten av et annet, altså at det forekommer kausale sammenhenger mellom at eksempelvis tjenestemenn i avdelingen deltar i EU-komiteer, og at dette påvirker hvilke styringsverdier som får betydning i det daglige EU-arbeidet. En slik direkte kopling mellom individuelle tjenestemenns eksponering for prosesser i EU-systemet og hjemlig beslutningsatferd vil formodentlig kreve data på et individnivå, slik observasjonene om EU-komiteenes sosialiseringspotensialer er forankret i (Egeberg 1999; Trondal 2001, 2002; Trondal og Veggeland 2003). Det skal imidlertid tilføyes at heller ikke slike data vil kunne garantere at det man observerer ikke er tilfeldige korrelasjoner, da

kausaltet først og fremst vil være en teoretisk konstruksjon (jf. Hellevik 1999: 58-60). Den koplingen som her foretas er derfor rettet mot tidsrekkefølgen mellom de empiriske indikatorene og studiens avhengige variabler.

Den kausale sammenhengen som har blitt foreslått er rettet mot at forvaltningenes europeiske beskjeftigelser, det være seg den relative tidsbruk som går med til EU-arbeidet eller omfanget av kontakt- og deltagesnettverk, vil kunne eksponere forvaltningene for de føringer som befinner seg i de europeiske omgivelsene. Impulser fra EU-systemet kan derfor bli sett som å tilflyte den nasjonale styringskonteksten, ved at ansatte i forvaltningsavdelingene deltar aktivt i transnasjonale beslutningsnettverk, samtidig som den relative effekten av dette kan sees som å bli modifisert i henhold til hvorvidt denne komitéoppkoplingen også har en mellomstatlig side, og ilegges styringssignaler fra politisk hold. Det er slike dimensjoner som omgir den transnasjonale forvaltningen, og de teoretiske koplingene som hittil har blitt anført har tatt som utgangspunkt at innvevdhet i EU-systemet kan avstedkomme en parallell distansering fra den nasjonale styringskonteksten. De spesielt integrerte segmentene kan derfor påvirkes av føringer i EU i det daglige arbeidet med saksfeltet, innenfor rammene av den nasjonale styringskonteksten. Det er slike anførsler som undersøkes empirisk i denne studien, med utgangspunkt i data om hjemlige forvaltningsorganisasjoner. Ovenfor en empiri hvor organisasjonsgrensene i stadig tiltagende grad kan sees som å bli tvetydige, og ulike styringsnivåer sammenveves, synes denne studien derfor å være forankret i relevante data. De empiriske analysene knyttet til disse teoretiske dimensjonene foretas i kapittel fem og seks. I neste kapittel diskuteres sentrale kontekstuelle forhold som kan sees som et relevant bakteppe for tolkningen av påfølgende analysefunn.

KAPITTEL IV. NORDEN OG EU – EN KONTEKSTUELL RAMME: TILKNYTNING OG TILPASNING I TRE PERSPEKTIVER

I dette kapitlet utdypes studiens kontekst. Den innledende diskusjonen redegjør for de integrasjonsvalgene som har blitt foretatt av de nordiske landene. Dernext vil fokus rettes mot administrasjonenes tilpasning til det europeiske styringsnivået. I diskusjonen vil jeg med utgangspunkt i en gjennomgang av relevant forskning vise til hvorledes europeiseringen innebærer både omgivelsesdrevet press på administrative styringsstrukturer, nasjonale tilpasningsstrategier og en betydelig grad av institusjonell robusthet. Dette sammensatte bildet av europatilpasningen i de nordiske landene utgjør derfor et relevant bakteppe for de påfølgende empiriske analysene, hvor formålet vil være å få innblikk i den relative betydningen av de tre teoretiske tilnærmingene.

4.0 Norden – en hovedsakelig integrasjonsskeptisk region

De nordiske landene befinner seg i en region i den nordeuropeiske periferien. Som vist i forrige kapittel sees Norden også som å utgjøre en distinkt modell, hvor landenes politisk-institusjonelle strukturer har klare fellesstrekk (Arter 1999: 147-149). I tillegg til den politisk-institusjonelle likheten, har regionen blitt sett som å skille seg fra kontinentaleuropeiske regimer ved at de praktiserer en distinkt form for velferdsorganisering, basert på landenes lange tradisjoner med offentlig velferdsfordeling og en stor offentlig sektor (Kuhnle 2000: 209-210). Samtidig kan regionen sees som å inneha en forholdsvis ekvivalent politisk-administrativ kultur, basert på høg grad av gjensidig tillitt mellom det politiske og administrative nivået (jf. Christensen 2004: 38). Det er imidlertid ikke slik at de nordiske landene har utviklet seg i et regionalt vakuum, slik en modellforestilling kanskje kan indikere, men landene har nærmet seg det europeiske kontinentet på ulike måter, en prosess som nok har blitt mer fremtredende etter EUs tilblivelse og vekst (jf. Arter 1999: 6).

Et lands rasjonale for å avstå suverenitet ovenfor internasjonale organisasjoner forklares gjerne med henvisning til de økonomiske betingelsene landet opererer under i en internasjonal handelssituasjon (jf. Moravcsik 1993: 484-485, 507). I møte med den nordiske empirien er det mye som støtter opp under en slik integrasjonsforståelse, og vi må derfor forbi en antatt nordisk modell for å kunne forklare hvorfor de nordiske landene har valgt ulike tilknytningsformer opp mot EU. Fellesnevneren for de nordiske landene er en åpen økonomi,

sårbar for internasjonale konjunktursvingninger (jf. Ingebritsen 1998: 6-7), men de steg som har blitt foretatt i retning av en europeisk løsning på handelsrelaterte utfordringer, og begrunnelsene bak disse, er imidlertid forskjellige.

Det generelle inntrykket av de nordiske landenes tilnærming til EU synes å peke i retning av at landene har ansett det europeiske integrasjonsprosjektet for å være et primært økonomisk samarbeidsregime. Det var nasjonale vurderinger knyttet opp mot utenriksøkonomiske beskjefigelser som i stor grad kan forklare hvorfor Danmark og Norge valgte å følge etter Storbritannia når det daværende EF opphevet blokaden av nye søkerland mot slutten av 1960-tallet (Arter 1999: 319). En slik variabel kan også være en relevant forklaring på hvorfor utfallet av folkeavstemmingene i de to landene pekte i ulike retninger; den danske eksportøkonomien var tungt forankret i et konkurransedyktig landbruk, mens den tilsvarende næringen i Norge var mer sårbar for de negative konsekvensene nedbygging av handelsbarrierer kunne medføre (jf. Arter 1999: 325; Matlary 2004: 250). Ved neste votum i 1994 var markedsadgangen for norske eksportvarer i stor grad sikret gjennom den nylig inngåtte EØS-avtalen, samtidig tilsa landets oljeforekomster at adgang til fellesmarkedet ikke nødvendigvis var så presserende for utenriksøkonomien (Arter 1999: 336; Ingebritsen 1998: 131). Begge disse faktorene kan derfor forklare hvorfor Norge også ved andre stemmegivning valgte å stå utenfor et formelt medlemskapssamarbeid. EØS-avtalen har dermed blitt den foretrukne integrasjonsformen, noe som også gjelder Islands forhold til EU. Den islandske eksportøkonomien er mer ensidig orientert mot fiskerinæringen. Spørsmålet om EU-medlemskap har derfor effektivt blitt holdt unna agendaen av de dominerende næringsinteressene, og EØS-avtalen har gjort det mulig for landet å omsette sine produkter på det indre marked uten å måtte ta del i fellesskapspolitikken på fiskeriområdet (Arter 1999: 328, Thorhallsson 2001: 266-267). Det økonomiske argumentet har videre gyldighet for Sverige. Svensk tungindustri har i hele etterkrigstiden vært nært knyttet opp mot det europeiske fellesmarkedet, og sektorielle press fra industriinteresser var medvirkende da svenske styresmakter valgte å søke om tilslutning til EU (Arter 1999: 335; Ingebritsen 1998: 113).

Slik denne korte gjennomgangen viser, har de økonomiske argumentene stor forklaringskraft på de nordiske landenes ulike motivasjoner ovenfor forpliktende samarbeid med det europeiske styringsnivået. De politiske argumentene har imidlertid vært vel så viktige, og i det henseende har regionen i sin helhet blitt sett som å være preget av skepsis ovenfor EUs

politiske ambisjoner (Egeberg 2005: 189-191). De historiske erfaringene med unionsbegrepet for Norge og Island har tilsynelatende befestet seg i opinionen (Egeberg 2005: 190; Thorhallsson 2001: 276). Den folkelige skepsisen preger også den europeiske diskursen i de nordiske medlemslandene. Danmark, som er det mest erfarne EU-medlemmet, har markert seg i integrasjonssammenheng som et motstridig medlem. Nasjonale unntak fra politisk betente traktatanførsler kan på denne måten synes symptomatisk for landets respons på overnasjonale styringsambisjoner (jf. Egeberg 2005: 190; Ingebritsen 1998: 190-191).

Integrasjonsskepsisen har kanskje vært størst i de nordiske landenes opinion (jf. Ingebritsen 1998: 179). Her er imidlertid Island et interessant unntak, hvor opinionen er langt mer positivt innstilt ovenfor EU-tilknytning enn det politiske lederskapet, hvilket kan reflektere den homogene næringsstrukturen og den store innflytelsen interessegrupperinger utøver ovenfor politisk lederskap (Thorhallsson 2001: 277). I de øvrige nordiske landene er imidlertid inntrykket at elitene, det vil si toppsjiktet i politikken og næringsinteresser med tette koplinger opp mot fellesmarkedet, generelt er positivt innstilt til det europeiske samarbeidet (jf. Matlary 2004: 256). Dette kommer klart til uttrykk gjennom svenske styresmakters uttalte mål om å gå inn i EU for å gjøre fellesskapet mer kompatibelt med svenske prinsipper for styring og forvaltning, selv om dette altså skjer innenfor en styringskontekst preget av folkelig skepsis (jf. Jacobsson m.fl. 2001c: 264). Elitene er bundet av innenrikspolitiske føringer, hvilket legger klare begrensninger på deres relative handlingsfrihet i europapolitikken.

Finland skiller seg imidlertid fra denne inndelingen, både ved at integrasjonsspørsmålet har antatt en kvalitativt annen natur enn hva som har vært tilfelle i de øvrige nordiske landene, men også med henvisning til elitenes relative handlingsfrihet ovenfor ulike innenrikspolitiske interesser. Den kalde krigens slutt markerte et vendepunkt for Finland, som inntil da hadde vært preget av en påtvunget moderasjon i internasjonale relasjoner (Ingebritsen 1998: 99-100). Det økonomiske argumentet har en viss tyngde også i forhold til det finske tilfellet, da landets eksport til Sovjetunionen var synkende også forut for sistnevntes kollaps (jf. Arter 1999: 334). Finlands tilnærming til det europeiske fellesskapet har imidlertid også vært forbundet med et ønske om å bryte med fortidens dels isolasjonistiske linje, og det har vært av stor betydning for det politiske lederskapet å markere seg som et vesteuropeisk land (Arter 1999: 334-335). Elitene har imidlertid, til forskjell fra de øvrige nordiske landene, tilsynelatende større handlefrihet i europapolitikken (jf. Ingebritsen 1998: 168-169). Den finske linjen skiller seg derfor fra den generelt konføderative tilnærmingen til EU som betegner de øvrige nordiske

landene, ved at integrasjonsspørsmålet i tillegg til å medføre økonomiske goder også har fått status som en form for utenrikspolitisk identitetsforvaltning som tidligere har vært vanskelig å realisere. Dette trekket kan sees som å først og fremst komme til uttrykk gjennom landets komparativt sett mer altomfattende europatilpasning (jf. Egeberg 2005: 190; Jacobsson m.fl. 2004a: 114; Jacobsson og Sundstrøm 2006: 157).

Gjennom diskusjonen ovenfor har det blitt forsøkt å plassere de nordiske landenes europatilpasning i en bredere politisk og sosioøkonomisk kontekst. Synet på EU som et handelssamarbeid ser ut til å være dominerende i de nordiske landene, med unntak av Finland. Til tross for at landene ser ut til å dele en felles forståelse av EUs form og innhold, har de formelle stegene i retning av europeisk samarbeid imidlertid vært ulike. I det følgende skal jeg se nærmere på hvordan landene har tilpasset seg det europeiske styringsnivået *innenfor* de respektive tilknytningsformene. Med dette vil diskusjonen belyse den tilpasningen som har funnet sted, i tråd med det teoretiske inntaket som studien baserer seg på. De sentrale spørsmålene er hvorvidt tilpasningen først og fremst følger et reaktivt mønster, det vil si, er det presset fra EU-nivået som determinerer gangen i den faktiske europatilpasningen? Eller har EU-tilknytningen mobilisert nasjonale koordineringstiltak og aktive tilpasningsstrategier i de nordiske landene? Diskusjonen vil også belyse hvorvidt administrasjonenes institusjonelle endynamikk opprettholdes eller utfordres i møte med det europeiske styringsnivået.

I tråd med det teoretiske rammeverket som ble presentert i kapittel to, danner det seg et fragmentert bilde av hvordan vi kan forvente at nasjonale administrasjoner forholder seg til et nytt styringsnivå. Dette kompliseres ytterligere når europatilpasningen samtidig involverer en sammenveving av det nasjonale og europeiske nivået (jf. Olsen 2000: 449; Wessels 1998: 217). Med utgangspunkt i en deterministisk forståelse av den *omgivelsesorienterte* forklaringsrammen vil en forvente dramatiske endringer både i forvaltningenes oppgaver, strukturer og styringsnormer. Rommet for nasjonal og institusjonell autonomi reduseres til fordel for kvalitativt nye organisasjonsformer og referanserammer for administrativ atferd som skyller inn over de nordiske forvaltningsstrukturene (jf. Olsen 1992: 248; Scott 2003: 91). I tråd med et perspektiv som ser europatilpasningen først og fremst som å reflektere *nasjonale strategier* vil imidlertid en slik forståelse av det europeiske styringsnivået falle bort. EU vil i stedet sees som en frivillig sammenslutning av suverene stater, med et klart og saklig avgrenset beslutningsmandat, hvorpå uønsket utvikling som følge av tilknytning til EU i prinsippet vil kunne motvirkes av medlemslandenes politiske ledere (jf. Jacobsson og

Sundstrøm 2007: 15; Moravcsik 1998: 57). Administrasjonenes europatilpasning vil gjennom dette perspektivet sees som å gjennomgå en politisering ved at det politiske lederskapet markerer sin tilstedeværelse gjennom utstedelse av klare styringssignaler og instruksjoner for europatilpasningen. Det tredje teoretiske inntaket vektlegger de *historisk-kontekstuelle* føringene som kan tenkes å virke bindende for administrasjonenes europatilpasning. Her vil fokus være rettet mot institusjoners iboende treghet, hvor europeiske styringsimpulser gjennomgående vil vurderes etter hvorvidt de passer overens med administrasjonenes etablerte kutymer (jf. Knill 1998: 2; Krasner 1988: 67). Eventuell inkompatibilitet antas dermed å medføre en institusjonell frastøting (jf. Røvik 1998: 148). De tre inntakene behandles tematisk i den påfølgende diskusjonen. Diskusjonen forankres i tidligere forskning, hvor den vesentligste kilden er tidligere publikasjoner basert på det foreliggende survey-materialet.

4.1 Presset fra omgivelsene – assosiert versus formelt medlemskap i EU

I forbindelse med presentasjonen av det teoretiske rammeverket for denne studien ble det pekt på at en vesentlig årsak til variasjon i det foreliggende empiriske materialet vil være de nordiske landenes ulike tilknytningsformer til EU. Dette skillet mellom formelt og assosiert medlemskap i EU er ikke uten relevans. I sine studier av skandinaviske deltagere i EU-komiteer, finner Trondal (2001) riktignok at tilknytningsform ikke nødvendigvis gir en fyllestgjørende forklaring på hvilke styringsnormer som legges til grunn for delegatenes beslutningsatferd, og at variasjoner langs denne dimensjonen bedre lar seg forklare med henvisning til ulike institusjonelle oppkoplinger til EU-nivået (Trondal 2001: 233, 239). Denne studiens empiri tar imidlertid utgangspunkt i det sentraladministrative styringsnivået som utgjør den primære referanserammen for deltagere i ulike EU-komiteer, hvor skillet mellom formelt og assosiert medlemskap vil kunne sees som å være relevant da dette signaliserer at forpliktelsene ovenfor EU-nivået kan være mer ekstensive for formelle medlemmer. Dette er særlig relevant i det svenske og finske tilfellet, da de to landene var relativt nye medlemmer i EU da den første spørreundersøkelsen ble gjennomført i 1998.

David Arter har vist hvordan de svenske og finske velferdsordningene ble utfordret av konvergenskriteriene som ble fremstilt av EU i tråd med det økonomisk-monetære samarbeidet (Arter 1999: 188-189). Selv om Sverige etter en folkeavstemning som kjent valgte å stå utenfor valutasamarbeidet, var imidlertid den tidlige medlemskapsperioden

kjennetegnet av at svensk, som finsk, forvaltning måtte tilpasse seg de harmoniseringskrav som ble stilt av det europeiske fellesmarkedet. Kombinert med internasjonale økonomiske nedgangstider, ble behovet for harmonisering presserende både for svenske og finske eliter (Arter 1999: 188). Den skandinaviske styringstradisjonen, med vekt på en velutbygd offentlig sektor, ble direkte utfordret i det svenske og finske tilfellet. Omfattende besparelser i offentlige midler førte til at særlig finsk offentlig sektor gjennomgikk strukturelle reformer med økt fokus på budsjettslanking (Arter 1999: 189).

Forfatteren peker på at det strukturelle endringspresset i Sverige og Finland nok ikke ukritisk bør tilskrives EU-tilknytningen, men kan likeledes være resultatet av en generell reformiver som ble frontet av de ikke-sosialistiske regjeringene som styrte i de to landene ved tilknytningsforholdets oppstart (Arter 1999: 189). Likeens føyer disse mønstrene seg klart inn i en omgivelserorientert fortolkning av hvordan EU-nivåets relative press fremstår for berørte land. Presset på administrative strukturer vil således være størst når EU fremstår som noe nytt. Dette argumentet bør imidlertid også sees i sammenheng med de politisk-institusjonelle konsekvensene opprettelsen av det indre markedet gjennom Enhetsakten i 1987 fikk for forvaltningen av saksområdet i den hjemlige konteksten. Både etablerte og nye medlemmer følte konsekvensene av at det overnasjonale styringsnivået i større grad enn tidligere inntok tradisjonelt nasjonalstatlige sfærer, og et nytt behov for dynamisk sakskompetanse ble sett som å kunne utfordre statsforvaltningens etablerte prosedyrer (Toonen 1992: 110). Intensiteten i det europeiske saksfeltet kan skape et styringsmessig problem, da vesentlige deler av politikkdannelsen involverer transnasjonale forvaltningsnettverk hvor nasjonale forvaltninger agerer på vegne av sin regjering, men hvor både tidsbegrensninger og saksfeltets relativt tekniske utforming kan gjøre det problematisk for administrasjonene å avgjøre hvilke saker som skal fremlegges politisk lederskap, og når dette i så fall skal skje (jf. Jacobsson m.fl. 2004a: 128).

Disse utfordringene vil samtidig kunne tenkes å gå på tvers av tilknytningsformene. Norge og Island har også knyttet seg til det indre marked, og er i prinsippet likestilt med EU-medlemmene hva angår plikter om rettsharmonisering innenfor de sektorer som omfattes av EØS-avtalen. Foruten EUs fiskeri- og landbrukspolitikk er det få sektorielle unntak, og da det indre marked er det hovedsakelige nedslagsfeltet for fellesskapets lovgivningsvirksomhet illustrerer dette at landenes tilknytningsmønstre ovenfor EU ikke nødvendigvis følger dikotomien mellom formelt og assosiert medlemskap (Egeberg 2005: 191-192). Innvevdheten

i det europeiske styringsnivået trenger med dette ikke å være spesielt ulik mellom de nordiske landene. Selv om medlemslandene er traktatsmessig forpliktet til å inkorporere større deler av fellesskapslovgivningen i sine nasjonale forvaltningssystemer, vil EØS-avtalens dynamiske egenskaper ytterligere komplisere skillet mellom formelle og assosierte tilknytningsformer. Det formelle skillet mellom medlemskapskategoriene indikerer derfor først og fremst ulike innflytelsesmuligheter, snarere enn ulike forpliktelser, i forhold til det europeiske fellesmarkedet.

Hva angår nettopp innvevdhet sees de nordiske forvaltningene som å i stadig større grad gjennomgå en transnasjonalisering. Dette får sitt uttrykk ved at det som nevnt tidligere skilles mellom en EU-forvaltning, som berøres i stor grad av EU-nivået og innehar jevne kontakter med overnasjonale organer i det EU-relaterte arbeidet, samt et særlig velintegret kjernesegment som i tillegg til å vie saksfeltet mye tid også deltar aktivt i europeiske styringsorganer (Jacobsson m.fl. 2004a: 50-51). Denne operasjonaliseringen av innvevdhet viser seg å være betegnende for avdelinger i samtlige av de nordiske statsforvaltningene, selv om graden av innvevdhet varierer noe i tråd med tilknytningsform (Jacobsson m.fl. 2004a: 51). Egeberg (2006: 8-10) peker på at slike organisasjonseksterne koplinger er en sentral bestanddel i en fremvoksende europeisk forvaltningsorden, og kan medføre rolleklarheter for nasjonale administratorer når nasjonale og europeiske forvaltningsoppgaver i stadig økende grad glir inn hverandre i det daglige EU-arbeidet. Europeiske føringer har således betydning for nasjonale forvaltningers daglige virke.

En deterministisk utgave av den omgivelsesorienterte forklaringsmodellen vil forvente en strømlinjeforming av de europeiske forvaltningsstrukturene. Innenfor et slikt resonnement forespeiles EU å være en effektiv regulator av akseptable organisasjonsformer, hvorav overlevelse på det indre marked vil kunne sees som å avhenge av at de nasjonale forvaltningene viser konformitet ovenfor de europeiske styringspremissene (jf. Scott 2003: 130). Bakgrunnen for dette argumentet finner vi i Di Maggio og Powell (1983) sin erkjennelse av den dynamikk som råder innefor bestemte organisasjonspopulasjoner. Innenfor et organisasjonsfelt vil det kunne være enkelte komponenter som, gjennom en antatt normativ eller funksjonell overlegenhet, blir premissleverandører for akseptable organisasjonsformer (Di Maggio og Powell 1983: 152). En slik fremstilling forventer derfor strukturell isomorfi mellom tilknyttede organisasjoner (Di Maggio og Powell 1983: 149), altså vil de nordiske

landenes forvaltningsstrukturer i stadig tiltagende grad gjenspeile forvaltningsstrukturene i EU.

Det har ikke funnet sted omfattende organisasjonsendringer som følge av nordiske sentralforvaltningers europatilknytning (Jacobsson m.fl. 2001a, 2004a; Læg Reid 2001a). Sosiologisk ny-institusjonalisme vektlegger hvordan organisasjoner kan signalisere konformitet med normativt høyaktede organisasjonsløsninger ved å bygge dette inn i de organisatoriske fasadene, mens kjernevirksomheten blir stående uberørt. Altså foregår det en frikopling mellom struktur og atferd (Meyer og Rowan 1977: 356-358). De nordiske sentralforvaltningene har i motsetning til en slik argumentasjonslinje utvist betydelig evne til å tilpasse seg atferdsformene, men innenfor bestående strukturer (Læg Reid 2001a: 61-62). Det har derfor blitt anført at de nordiske forvaltningenes europatilpasning kan betegnes som å eksemplifisere en *omvendt* frikopling (Jacobsson og Sundstrøm 2006: 152). Årsakene til en observert mangel på strukturell konvergens kan være at unionen mangler en forvaltningspolitisk *acquis* som favoriserer enkelte organisasjonsformer fremfor andre (Olsen 2007: 261). Selv om altså de grunnleggende organisasjonsformene består, er det ikke urimelig å anføre at europatilknytningen nok har medført en aksentuering av eksisterende organisasjonseksterne koplinger, slik dette kommer til uttrykk ved administrasjonenes internasjonale kontakt- og deltagelsesnettverk. Observasjonen om at den offentlige politikken ikke utelukkende formuleres i et nasjonalstatlig vakuum er ikke ny. Morten Egeberg registrerte i forbindelse med den første norske maktutredningen at forvaltningen var tilknyttet en rekke internasjonale organer (Egeberg 1978). Europeiseringen har imidlertid forsterket relevansen av tverrnasjonale kontakter, dette gjør seg især gjeldende når store deler av EUs politikkdannelse på sentralt nivå aktiverer de berørte staters forvaltninger gjennom EU-komiteer.

Som en indikator på de endringer som finner sted i kjølvannet av nasjonale forvaltningers europatilknytning, registreres det at utenriksministeriets tradisjonelle representasjonsrolle i økende grad suppleres med, og i enkelte tilfeller også dels erstattes av, fagdepartementenes egne utsendinger (Trondal og Veggeland 1999: 72). Her er riktignok tilknytningsform en vesentlig forklaringsfaktor. Danmark, Sverige og Finland har et langt bredere kontaktnettverk ovenfor det europeiske styringsnivået enn hva tilfellet er for Norge og Island. Medlemslandenes forvaltninger er samtidig differensiert oppkoplet til EU-nivået, ved at de også deltar i Rådets arbeidsgrupperinger, i tillegg til de forberedende ekspertkomiteene som

tilfaller det sakstekniske området i fellesskapsinstitusjonenes arbeidsdeling (Esmark 2001: 114). De ulike komiteene er tuftet på kvalitativt forskjellige organisasjonsprinsipper. Hvor de mellomstatlige organene fungerer etter et territorielt organisasjonsprinsipp, er systemet som sorterer under EU-kommisjonen først og fremst basert på det sektorielle, funksjonsbaserte spesialiseringsprinsippet (Egeberg 1999: 458). Det er først og fremst de sakstekniske kontaktformene og deltagelseskanalene under EU-kommisjonen som utgjør kjernen i de nordiske forvaltningenes transnasjonale relasjoner (Esmark 2001: 116-117).

Det transnasjonale nettverket utgjør en sentral bestanddel i forvaltningenes daglige europatilpasning. Esmark (2001: 109, 114) finner at overnasjonale kontakter og komitédeltagelse er mer intensivert i EU-landenes forvaltninger enn hva tilfellet er for EFTA-landene. Likeens er den relative kontaktintensiteten påfallende også for EFTA-landenes forvaltninger⁴. Tatt i betraktning at EFTA-landenes formelle deltagelsesrettigheter først og fremst er avgrenset til de byråkratiske delene av EUs organisasjonskretser, vil påvirkningsmulighetene ovenfor de mellomstatlige organene derfor være mer forankret i uformelle kontakter (jf. Esmark 2001: 112), eller de vil gå via de nordiske medlemslandenes forvaltninger (Larsen 2001: 183). Det eneste direkte organisatoriske bindeleddet opp mot det europeiske styringsnivået går derfor gjennom de sakstekniske komiteene under EU-kommisjonen, som derfor utgjør fellesnevneren i de nordiske forvaltningenes europeiske nettverk.

De forberedende ekspertkomiteene er, som påpekt tidligere, ikke uvesentlige i EUs politikkdannelse. I og med at utsending av nasjonale delegater til disse komiteene utgjør en sentral del av samtlige forvaltningers europatilpasning, må dette kunne sees som å utfordre forståelsen av at EU ikke medfører organisatoriske endringer i de berørte forvaltningene. Relevansen av internasjonale kontakter aksentuerer i kjølvannet av tilknytningen ovenfor EU. Når skillet mellom utenrikspolitikk og innenrikspolitikk samtidig kompliseres og dels rives ned, blir det politiske potensialet som kan tenkes å være til stede i disse komiteene vanskelig å håndheve i praksis, noe som er betegnende for de styringsomstendighetene som omgir den transnasjonale forvaltningen. Det nasjonale byråkratiet agerer ofte på vegne av sin regjering uten at det nødvendigvis foreligger et konkret nasjonalt mandat (Jacobsson m.fl. 2004a: 39).

⁴ I bokutgivelsene til det tverrnordiske forskningsprosjektet (Jacobsson m.fl. 2001a, 2004a) er Island utelatt fra undersøkelsen. Den islandske forvaltningens kontakt- og deltagelsesnettverk opp mot EU er imidlertid ekvivalent med det norske tilfellet.

Samtidig foregår det et parallelt utviklingstrekk innenfor rammene av de nasjonale styringsstrukturene, hvor administrasjonene oppfatter det europeiske saksfeltet som å først og fremst være et fagteknisk anliggende. Det pekes på at det kan vokse frem en forvaltningskultur i de tett integrerte delene av forvaltningsorganisasjonen som er dels frikoplet den nasjonale styringsstrukturen (Jacobsson m.fl. 2001c: 272). Den offentlige politikkenes utforming kan dermed stå i fare for å bli underlagt et kunnskapsmonopol, hvor administrasjoner i samkvem med europeiske organer fremstår som autonome agenter på vegne av epistemiske fellesskap utenfor og uavhengig av den nasjonale styringskonteksten (jf. Haas 1992; Jacobsson m.fl. 2001c: 272-273).

Europeisk tilknytning kan derfor ikke sees som å være ubetydelig i forhold til nasjonalstatens organisering. Der hvor de formelle strukturene tilsynelatende består og videreføres i håndteringen av det europeiske saksfeltet, kan det samtidig skje en omfattende endring i de uformelle strukturene som regulerer og legger rammene for administrasjonenes beslutningsatferd, altså referanserammene for passende administrativ atferd (jf. March og Olsen 1989). I det følgende vil imidlertid den omgivelsesorienterte forståelsen av integrasjonsprosjektet tones ned, og rommet for nasjonale tilpasningsstrategier vil utforskes noe nærmere. Slik det fremgår av diskusjonen nedenfor har nasjonale koordineringsinnsatser blitt igangsatt, men de varierer både i styrke og omfang. Resultatet av disse tilpasningsstrategiene har i stor grad vært en autonomisering av de forvaltningsenhetene som beskjeftiger seg med det europeiske saksfeltet.

4.2 Nasjonale strategier i EU-arbeidet – administrativ autonomi som politisk valg

I tråd med den nasjonalstrategiske tilnærmingens integrasjonsteoretiske parallell (Moravcsik 1993, 1998), blir muligheten for utforming og etterlevelse av nasjonale strategier først og fremst avhengig av at staten evner å samles om enhetlige standpunkt utad – det vil si ovenfor sine europeiske kontakter – og at det foreligger instrumenter for atferdsregulering i den hjemlige europatilpasningen, slik at politiske strategier kan nedfelle seg i faktisk administrativ atferd (Jacobsson og Sundstrøm 2006: 118-119; Scott 2003: 46). Dette avhenger i siste instans av at det nasjonale politiske lederskapet både har vilje og evne til rasjonell kalkulasjon, samt en evne til å sette de nasjonale strategiene ut i live (jf. Dahl og Lindblom 1992: 21). De nordiske landenes europatilpasning viser markante variasjoner, men også visse fellestrekk, langs begge disse dimensjonene.

Jacobsson m.fl. (2004a) sine studier av de nordiske strategiene ovenfor EU viser hvordan den relative kontaktflaten mellom politisk lederskap og embetsverket varierer fra land til land (Jacobsson m.fl. 2004a: 40-41). Den samme variasjonen gjør seg gjeldende i henhold til koordineringen av nasjonale posisjoner ovenfor EU-systemet (Jacobsson m.fl. 2004a: 60-61). Blant de nordiske landene er det først og fremst Sverige som skiller seg ut ved at politisk lederskap i større grad involverer seg i det daglige EU-arbeidet, mens Finland tilsynelatende gjennomgår de største nasjonale koordinasjonsinnsatsene (Jacobsson m.fl. 2004a: 40, 58). Dette korresponderer med de nasjonale ambisjonene de to landene har hatt i møte med EU-systemet. Hvor Sverige har ønsket å delta i EU for å gjøre sistnevnte kompatibel med svenske forvaltningstradisjoner, har det finske politiske lederskapet først og fremst ønsket å fremstå som en integrasjonsvillig samarbeidspartner (Jacobsson m.fl. 2004a: 113-114). Jacobsson og Sundstrøm (2006: 155) peker imidlertid på at konsekvensene av politisk lederskaps kontaktinitiering ovenfor sitt underliggende embetsverk ikke nødvendigvis medfører at forvaltningens EU-tilpasning dermed ilegges politisk detaljstyring, snarere viser deres studier at det svenske embetsverket opererer relativt selvstendig i forvaltningen av det europeiske saksfeltet. Dette gjelder både i den hjemlige forvaltningen, hvor samordning i stor grad er et fagdepartementalt ansvar (Jacobsson m.fl. 2001c: 264), men og i forhold til forvaltningens kontakt og deltagelse i det europeiske komitésystemet (Jacobsson og Sundstrøm 2006: 142).

Den finske strategien i europatilpasningen har medført en bred tverrsektoriell koordineringsinnsats, kjennetegnet av et høyfrekvent kontaktnivå mellom politisk lederskap og fagadministrasjonen (Jacobsson m.fl. 2004a: 94). Den spesielle betydningen EU-tilknytningen har hatt for finske politiske eliter ser imidlertid ikke ut til å ha medført at det finske embetsverket blir underlagt direkte politisk styring. Det forekommer riktignok komparativt sett mer intensive samordningsinnsatser i den finske forvaltningen, men disse bærer preg av å være uformelle og legger ikke direkte bindinger på det finske byråkratiets EU-aktiviteter (jf. Jacobsson m.fl. 2004a: 40-41). Behovet for direkte styring kan tenkes å være mindre, tatt i betraktning at det til forskjell fra de øvrige nordiske landene forekommer politiske utnevnelser av lederstillinger i embetsverket, om enn i begrenset grad (Jacobsson m.fl. 2001c: 266). Dette kan tenkes å bidra til et mer politisert embetsverk, men en mindre politisert europatilpasning, da innslaget av politiske utnevnelser kan tenkes å sikre en politisk forankring av embetsverkets daglige arbeid. Den finske EU-strategien kan imidlertid sees som å være mer altomfattende enn den svenske, og formålet har vært å fremstå som en integrasjonsvillig medlem. Den faktiske koordineringen av europatilpasningen har derfor i

stor grad blitt gjennomført administrativt, hvor både det politiske lederskapet og embetsverket har gjennomgått en generell reorientering i retning av det europeiske styringsnivået (Jacobsson m.fl. 2001c: 265-266).

Den danske europatilpasningen skiller seg fra de øvrige forvaltningene ved at EU-tilpasningen i langt større grad er underlagt et demokratisk forankret mandat. Den danske grunnloven har gjort folkeavstemninger til det foretrukne instrumentet i forbindelse med dansk tilslutning til nye fellesskapsområder. Dansk politisk lederskap har vært forpliktet til å etterkomme resultatet av det folkelige votumet, i motsetning til de øvrige nordiske landene hvor dette instituttet primært har hatt en konsulterende funksjon (Egeberg 2005: 190). Dette kan sees i sammenheng med hvordan EU-spørsmålet har nedfelt seg i opinionen og blant politiske partier. EU har fremstått som et føderalt prosjekt, og det har vært av stor politisk betydning å presentere europapolitikken for opinionen som et primært økonomisk anliggende (jf. Arter 1999: 320-321). Den danske koordineringen av europatilpasningen følger naturlig av den folkelige skepsisen, og går lengre i å formalisere kontaktene mellom politisk lederskap og forvaltning enn hva tilfellet er i de øvrige nordiske landene (jf. Pedersen 2002: 180). Politiseringen av den danske europatilpasningen har også medført at danske mandater i EU-sammenheng har blitt ilagt en parlamentarisk forankring. Folketingets Europaudvalg har, spesielt etter at Enhetsakten av 1986 utvidet rekkevidden for flertallsavgjørelser i EUs mellomstatlige organer, blitt en klareringsinstans for regjeringens europapolitikk (Højberg og Pedersen 2002: 93-95). Parlamentets relative styrke vis a vis regjeringen i europeiske spørsmål er unik i europeisk sammenheng (Blichner 2000: 144). Slik det intergovernmentale teoretiske rammeverket legitimerer EUs politikkdannelse gjennom å vektlegge hvordan forhandlingsdelegater alltid vil være bundet av mandater utgått fra de folkevalgte forsamlinger (Moravcsik 2002: 612), synes det danske eksempelet å støtte opp om grunntanken bak en slik indirekte legitimering av europapolitikken. Dette trekket kan samtidig bidra til å forklare hvorfor det danske politiske lederskapet, tross en komparativt sett mer formalisert kontaktform, ikke oppleves av embetsverket som å detaljstyre den underliggende virksomheten. Behovet for direkte politisk innblanding kan altså reduseres som følge av at administrasjonen som oftest vil agere i tråd med et forhåndsklarert nasjonalt standpunkt (Jacobsson 2001: 224; Pedersen 2002: 184).

Den assosierte tilknytningsformen valgt av Norge og Island fører med seg en avskjerming fra EUs mellomstatlige beslutningskanaler, og knutepunktet for de to administrasjonenes

europaiske kontakter blir i så måte EUs teknisk-administrative komitésystem. En vil i utgangspunktet forvente at de nasjonale strategiene i forbindelse med EU-tilpasningen derfor vil ta form av at dette komitésystemet anvendes som en mulig innflytelseskanal, i tillegg til at en kompenserer for manglende mellomstatlig deltagelse ved å følge opp den daglige europatilpasningen fra politisk nivå *ex post*. Den faktiske europatilpasningen viser imidlertid et motsatt mønster. Dette kan dels forklares med henvisning til preferansene hos de to landenes politiske ledere. Den islandske forvaltningen har tradisjoner for at politisk lederskap involverer seg aktivt i underliggende virksomheters arbeid (Thorhallsson 2002: 68). I forhold til det europeiske saksfeltet brytes imidlertid denne tradisjonen, da politisk lederskap har vanskeligere for å holde seg løpende orientert om relevante saksanliggender (jf. Læg Reid m.fl. 2004: 357). Likeens er, som vist, den islandske næringsstrukturen langt mer homogen enn i de øvrige nordiske landene. Den offentlige politikken utformes derfor under et betydelig press fra interesseorganisasjonene (jf. Thorhallsson 2001: 264). EØS-avtalen har sikret de innflytelsesrike næringene tilgang til det europeiske fellesmarkedet uten at dette har nødvendiggjort tilslutning til EUs felles fiskeripolitikk. Tilknytningsformen har derfor dempet noe av interessegrupperingenes press på politisk lederskap, hvilket kan gjøre det mindre nødvendig å involvere seg direkte i det europeiske saksfeltet. Europatilpasningen har således gjort administrasjonen mer uavhengig enn hva som tidligere har vært karakteriserende (jf. Thorhallsson 2002: 69).

Dette mønsteret kan sammenlignes med den norske politiske strategien. Selv om de nasjonale koordinerings- og samordningsfunksjonene er noe mer velutbygd i den norske styringskonteksten, delegeres store deler av ansvaret for forvaltningen av det europeiske saksfeltet til det sentraladministrative byråkratiet, uten at det nødvendigvis legges vekt på å utstede formelle styringsinstruksjoner (Jacobsson m.fl. 2004a: 96). Dette kan indikere at politisk lederskap ikke ser de tilgjengelige representasjonskanalene som reelle muligheter for påvirkning (jf. Jacobsson m.fl. 2004a: 39). Argumentet kan samtidig sees i sammenheng med at EU-spørsmålet har vært politisk betent i den norske styringskonteksten, og politisk lederskap har derfor sett seg tjent med å delegerer store deler av ansvaret for europatilpasningen til embetsverket (Jacobsson m.fl. 2004a: 39). Med en slik strategi blir tilknytningsformen politisk diagnostiserende ovenfor en splittet opinion. Studier av nasjonale tjenestemenn som deltar i EUs komitésystem viser at denne strategien kan oppleves som problematisk for komitédeltagerne, da de ofte er i tvil om hvilke mandater de opererer på bakgrunn av (Veggeland 1999: 21). Effekten av denne strategien ser også ut til å være til stede

i avdelingsdataene, hvor den norske forvaltningen opplever at de får få politiske styringssignaler i forbindelse med ageringen ovenfor europeiske kontakter. Samtidig rapporterer de om liten uenighet og et forholdsvis stort gjennomslag ovenfor politisk lederskap i EU-relaterte saker (Jacobsson 2001: 223-225, 230-231).

Diskusjonen ovenfor danner et bilde av de nordiske landenes nasjonale strategier for europatilpasningen som å preges av at politisk lederskap frivillig lar saksområdet bli håndhevet av administrasjonene, uten nevneverdig politisk innblanding. De nordiske administrasjonenes europatilpasning er påfallende like langs denne dimensjonen (jf. Johannesen 2007: 81). Europatilpasningen i de nordiske landene kan derfor sees som å bære preg av *politisk detraksjon*. Knut Dahl Jacobsens detraksjonstese tok utgangspunkt i at relasjonen mellom politikk og forvaltning vil variere mellom hierarkisk politisk styring og administrativ autonomi, etter hvorvidt saksområdet preges av verdimeslig homogenitet eller pluralisme (jf. Jacobsen 1964: 113, 199-200; Jacobsen 1966: 91). De nordiske forvaltningenes håndtering av det europeiske saksfeltet vil i en nasjonalstrategisk forklaringsramme måtte sees i forhold til den relative EU-skepsisen i befolkningen, som på ulike måter virker presserende på politisk lederskap. Kombinert med at EU-relaterte saker ofte ankommer den nasjonale styringskonteksten i en teknisk innpakning, toner dette ned saksfeltets potensielle politiske konsekvenser. På denne måten korresponderer denne autonomiseringen av forvaltningen overens med den formelle arbeidsdelingen som foreligger mellom politisk ledelse og embetsverket. Det sakstekniske delegeres til den delen av det politisk-administrative styringsverket som best håndterer dette, altså fagadministrasjonen. Når politiske konsekvenser av EU-reglene samtidig kan være vanskelige å forutse for politisk lederskap, ser de seg derfor tjent med å delegerer ansvaret for den daglige tilpasningen til administrasjonene.

I den svenske konteksten tar dette form av at politisk lederskap fronter konsekvensene av EU som å være i samsvar med nasjonale preferanser, som en kompensasjon for et erfaringsmessig begrenset politisk gjennomslag i europeiske organer (Jacobsson og Sundstrøm 2006: 155, 180). Den danske linjen, basert på parlamentarisk kontroll med regjeringens europapolitiske plattform, kan som sagt tenkes å avdempe behovet for direkte politisk kontroll av den administrative tilpasningen. Den norske og islandske politiske ledelsen innhenter visse politiske gevinster ved å skjerme seg fra europapolitikken, og det finske ønsket om å fremstå som et tilpasningsvillig EU-land kan på sin side også forklare forvaltningens relative autonomi i EU-spørsmål. Det som innenfor rammene av en nasjonalstrategisk tilnærming kan

virke paradoksalt, altså at politisk lederskap tilsynelatende scorer dårlig både på evnen til rasjonell kalkulasjon og politisk kontroll (jf. Dahl og Lindblom 1992), lar seg likevel forklare med henvisning til de dominerende politiske preferansene som ligger til grunn for landenes europapolitikk. En autonom administrasjon i europatilpasningen er imidlertid også et plausibelt scenario i tråd med studiens tredje teoretiske tilnærming, som diskusjonen nå skal utforske nærmere.

4.3 Institusjonell robusthet i de nordiske forvaltningenes europatilpasning

Med utgangspunkt i en vektlegging av de strukturerende føringene i sentraladministrative styringsorganer, vil en forventning være at forvaltningenes håndtering av det europeiske saksfeltet bærer preg av kontinuerlige kompatibilitetstester når de europeiske føringene konfronterer bestående administrative rutiner (jf. March og Olsen 1989: 23). I tråd med dette perspektivet vil en forvente at forvaltningsinstitusjonenes etablerte arbeidsprosedyrer vil være motstandsdyktige ovenfor de europeiske føringene, og at inkompatible impulser fra det europeiske styringsnivået dermed vil frastøtes (jf. Røvik 1998: 147-148), eller holdes unna administrasjonenes kjerneaktiviteter.

Europatilpasningen har, som nevnt tidligere, ikke medført et drastisk brudd med de etablerte forvaltningsstrukturene, snarere har administrasjonene utvist betydelig evne til å tilpasse seg nye føringer i tråd med etablerte organisasjonsformer (Lægreid 2001a). Den avpolitiseringen av administrasjonenes EU-relaterte arbeid som ble registrert ovenfor, vil gjennom denne tilnærmingen derfor forklares på bakgrunn av den historisk forankrede arbeidsdelingen mellom politikk og administrasjon, som legger føringer for administrativ beslutningsatferd også i møte med det europeiske saksfeltet. EU-relaterte saker har i stor grad blitt innlemmet i forvaltningenes daglige rutiner, i tråd med en forståelse av organisasjonseksterne koplinger som å utgjøre et fjerde forvaltningsnivå (jf. Egeberg 1980). Det europeiske saksfeltets relativt tekniske natur kan derfor være en plausibel forklaring på hvorfor de nordiske forvaltningenes europatilpasning i så stor grad har foregått på administrasjonenes egne premisser. Det later til at relasjonen mellom politikk og administrasjon ikke utfordres som følge av europatilpasningen. Snarere videreføres den tradisjonelle kompetansedelingen, og i enkelte tilfeller kan det også være rimelig å argumentere for at den forsterkes. Dette er særlig betegnende for det svenske embetsverkets europatilpasning.

Den svenske forvaltningen tilhører en østnordisk forvaltningsmodell, kjennetegnet ved en dualistisk arbeidsdeling mellom politisk lederskap og underliggende forvaltning. Embetsverkets formelle uavhengighet gjør det problematisk for politisk lederskap å involvere seg direkte i enkeltsaker, da det sentraladministrative byråkratiet er underlagt regjeringens kollegiale ansvar, snarere enn at dette ansvaret tilfaller den enkelte statsråd (Lægreid og Pedersen 1999: 352). En kan riktignok argumentere for at europatilpasningen har utfordret denne arbeidsdelingen. Slik Jacobsson (2001: 220-221) viser, er kontaktintensiteten mellom det politiske og administrative nivået langt høyere enn hva en skulle forvente i tråd med den østnordiske forvaltningsmodellens kjennetegn. Jacobsson og Sundstrøm (2006: 177) viser at reorganiseringer med siktemål om å bedre den nasjonale samordningen har hatt begrensede effekter på administrasjonenes håndtering av det europeiske saksfeltet, hvilket kan tas til inntekt for at den formelle kompetansedelingen fremdeles er operativ.

Dette kan derfor støtte opp under en historisk-kontekstuell tilnærming, hvor en vil se administrasjonenes europatilpasning som å normaliseres over tid og bygges inn i de institusjonelle rutinene (March og Olsen 1995: 96-97). Tilpasningsmønsteret i de nordiske sentralforvaltningene støtter opp under slik tilnærming, hvor det europeiske saksfeltet blir en forlengelse av innenriksforvaltningens tradisjonelle oppgaver. En slik normalisering har kanskje vært mer fremtredende i den danske forvaltningens EU-tilpasning. I og med at landet har vært medlem siden 1973, har den danske integrasjonen i europeiske fora i langt større grad befestet seg i den nasjonale styringskonteksten. I tilknytning til dette viser studier at det danske embetsverket i forholdsvis beskjedne grad oppfatter EU-tilknytningen som å medføre kulturkollisjoner mellom danske og europeiske forvaltningsprinsipper (Esmark 2001: 129-130). Samtidig har administrasjonen, til sammenligning med de øvrige nordiske landene, langt større gjennomslagskraft ovenfor europeiske styringsorganer – dette til tross for at bredden i den danske kontaktflaten er mindre omfattende enn i de øvrige nordiske landene (Esmark 2001: 128-129). Den danske forvaltningen har tillært seg EU-systemets kutymmer i langt større grad enn de øvrige nordiske landene, hvilket kan forklare hvorfor den danske forvaltningen har større gjennomslagskraft i EU-systemet. Dette kan derfor være uttrykk for en gradvis profesjonalisering av europapolitikkenes forvaltning, altså at den lange erfaringen med europapolitikken har blitt bygget inn i forvaltningens kapabiliteter. En slik institusjonell normalisering kan imidlertid også sees som å forsterkes gjennom den politiseringen som har foregått i tråd med parlamentets aktive rolle i utformingen av nasjonale mandater. De potensielle politiske stridighetene rundt saksfeltet har derfor på mange måter blitt unnagjort i

folkevalgte organer forut for forvaltningens faktiske tilpasning. På denne måten kan vi noe spissformulert se den danske europatilpasningen som å ha gjennomgått en *dobbel* institusjonell normalisering.

4.4 Oppsummering

Diskusjonen i dette kapitlet har søkt å systematisere de nordiske sentralforvaltningenes europatilpasning i tråd med de teoretiske inntakene som ligger til grunn for denne studien. Med utgangspunkt i tidligere forskning har diskusjonen vist hvordan europatilpasningen innebærer trekk ved samtlige av de tre teoretiske inntakenes forventninger. Samtlige nordiske land har måttet forholde seg på ulikt vis til føringer i de europeiske omgivelsene. Samtidig har nasjonale koordineringsinnsatser blitt mobilisert som respons på disse føringene, selv om diskusjonen ovenfor har indikert at dette ikke nødvendigvis medfører en reell økning i den politiske styringen av forvaltningene. Dette synes å la seg forklare med henvisning til den skeptiske befolkningen som omgir det nordiske politiske lederskapet, hvor den detraksjonspregede tilpasningen kan være resultatet av at politisk lederskap ser seg tjent med å avskjerme seg fra aktiv involvering i det europeiske saksfeltet. Mot slutten illustrerte jeg også hvordan grunnleggende trekk ved ansvarsfordelingen mellom politisk lederskap og det underliggende embetsverket tilsynelatende opprettholdes i den daglige europatilpasningen. Anførselen om institusjonell robusthet (Lægneid 2001a) synes derfor å være betegnende for den europatilpasning som har funnet sted i de nordiske landene. I de følgende kapitlene vil studien imidlertid problematisere forestillingen om institusjonell robusthet. Forvaltningene veves i stadig tiltagende grad inn i det europeiske styringsnivået som følge av den daglige europatilpasningen. Dette foregår samtidig innenfor rammene av etablerte organisasjonsstrukturer, i en styringssituasjon hvor politisk lederskap i begrenset grad er involvert. Den daglige europatilpasningen kan derfor tenkes å medføre en endring i de *uformelle* strukturene som regulerer forholdet mellom politisk lederskap og fagadministrasjonen. Denne anførselen skal nå undersøkes empirisk.

KAPITTEL V. DEN TRANSNASJONALE UTFORDRINGEN – SENTRALADMINISTRATIV HENSYNSTAKNING I TRE PERSPEKTIVER

I dette kapittelet gir jeg en empirisk fremstilling av hvordan europeiseringen av nordiske sentralforvaltninger påvirker administrative styringsnormer. Først videreføres diskusjonen om transnasjonale relasjoner, og det blir argumentert for at europeiseringen kan medføre et press på relasjonen mellom etablerte administrative styringsnormer. Diskusjonen tar så utgangspunkt i hvordan hensynet til fagprofesjonalitet og politiske vurderinger vektlegges i det daglige EU-arbeidet. De påfølgende empiriske analysene gir et innblikk i hvilke faktorer som har innvirkning på administrasjonenes aktivering av de to styringsnormene. Det sentrale argumentet i dette kapittelet er at administrative styringsnormer tilsynelatende aktiveres simultant, men med ulik styrke. Analysene viser samtidig at både omgivelsesfaktorer, nasjonale strategier og historisk-kontekstuelle føringer har forklaringskraft.

5.0 Den transnasjonale utfordringen

Diskusjonen i forrige kapittel pekte på at de nordiske sentralforvaltningene i ulik grad er innvevd i det europeiske styringsnivået. Kontakt og deltagelse i europeiske styringsfora har befestet seg som en naturlig bestanddel av administrasjonenes EU-arbeid. Samtidig blir EU sett som å være en forlengelse av innenriksforvaltningen, altså fremstår unionen som et fjerde forvaltningsnivå (jf. Egeberg 1980). Denne innvevingen og sammenblanding av ulike styringsnivåer er betegnende for den transnasjonale administrasjonen. Graden av transnasjonalisering er imidlertid ulik mellom de forskjellige forvaltningsavdelingene, både på tvers av landegrensene men også innenfor den enkelte nasjonale forvaltning. EU-tilknytningen fører derfor med seg en dobbel segmentering av nasjonale forvaltninger. En kan, som påpekt i forrige kapittel, først og fremst trekke et skille mellom den delen av forvaltningen som berøres av EU-relaterte spørsmål innenfor sitt respektive saksområde og innehar noenlunde jevne kontakter med EUs organer, og de øvrige forvaltningsavdelingene. Innenfor dette EU-segmentet forekommer det en ytterligere segmentering, hvor et kjernesegment vokser frem. Kjernesegmentet kjennetegnes ved at det i tillegg til å bruke mye tid på håndteringen av det europeiske saksfeltet, også ivaretar et aktivt deltagelsesnettverk opp mot EUs overnasjonale organer (Jacobsson m.fl. 2004a: 51; Esmark 2001: 119-120). Det er især disse kjernesegmentene som kan betegnes som transnasjonaliserte forvaltningsenheter. Disse delene av forvaltningene blir i stadig tiltagende grad frikoplet den nasjonale

styringskonteksten, og kan sees som å være delaktige i en kvalitativt ny europeisk forvaltning, som opererer parallelt med de nasjonale forvaltningene innenfor etablerte strukturer (jf. Jacobsson m.fl. 2004a: 156; Wessels 1998: 216).

De transnasjonale relasjonene er i virke under de tidlige fasene av EUs politikkdannelse, altså når kommisjonen utarbeider forslag til fellesskapslovgivning, og i implementeringsfasen etter at Rådet har fattet vedtak (Esmark 2001: 97). I denne prosessen går relasjonen mellom nasjonale forvaltninger og det europeiske styringsnivået via ikke-statlige aktører, slik som EU-kommisjonen, og kjennetegnes ved at minst én av aktørene i relasjonen opererer uten en klar nasjonal forankring (Esmark 2001: 98-99). Det følger naturlig av denne operasjonaliseringen at EU-kommisjonen utgjør et ankepunkt for disse kontaktene, da det traktatfestede mandatet som ligger til grunn for organets struktur i prinsippet løsriver kommisjonen fra nasjonale interesser (Egeberg 2006: 2-3). De nordiske sentralforvaltningenes mandat ovenfor de overnasjonale styringsorganene blir også sett som å bære preg av transnasjonalisering, i den forstand at forvaltningene ofte agerer på bakgrunn av individuelt skjønn (Jacobsson m.fl. 2004a: 39). Som vist i forrige kapittel, er dette et trekk som passer inn i den generelle autonomiseringen av forvaltningenes EU-affærer. Autonomiseringen kan imidlertid medføre at de kriterier som legges til grunn for administrasjonenes beslutningsatferd fristilles den nasjonale styringskonteksten og går på tvers av politiske preferanser (jf. Jacobsson m.fl. 2004a: 138-139; Jacobsson m.fl. 2004b: 36):

Når administrasjonene koples opp til det europeiske styringsnivået gjennom de kollegiale komiteene under EU-kommisjonen, blir administrative beslutningstakere eksponert for potensielt nye handlingslogikker og atferdsmønstre. Studier av komitédeltagere har vist at når delegatene møter i komiteer uten klare retningslinjer fra politisk lederskap, kan dette medføre at deres primære institusjonelle tilhørighet utfordres (Trondal og Veggeland 2003: 73-74). I tråd med et ny-institusjonelt resonnement vil vi se multiple identiteter som en betegnende egenskap hos nasjonale tjenestemenn (jf. March og Olsen 1989: 24). Nasjonale byråkrater som frekventerer i komitésystemet under EU-kommisjonen blir over tid tilbøyelige til å innta kvalitativt nye roller og kan legge andre lojalitetsbetraktninger enn den nasjonale til grunn for sin beslutningsatferd (Egeberg 1999: 462-463; Trondal 2001: 220, Trondal og Veggeland 2003: 70). Det anføres samtidig at nye identifikasjoner først og fremst supplerer etablerte referanserammer, snarere enn å erstatte disse (Egeberg 1999: 461). Wessels (1997: 291) ser slike komplekse kombinasjoner av supplerende lojalitetsbetraktninger som betegnende for en

fremvoksende europeisk forvaltningsorden. I denne kvalitativt nye strukturen blir komitésystemet en grunnkomponent, hvor ulike nasjonale byråkratier smelter sammen som følge av intensivert samkvem i EUs byråkratiske organer (Wessels 1998: 216).

De transnasjonale relasjonene er imidlertid også operative under implementeringen av europeisk lovverk (Esmark 2001: 97), altså kan den daglige europatilpasningen sees som å foregå innenfor rammene av et transnasjonalt beslutningsnettverk. Esmark (2001: 97) ser den primære handlingslogikken i transnasjonale relasjoner som å representere en teknisk-konsensus rasjonalitetsmodell. Dette impliserer en mer avpolitisert forståelse av det europeiske saksfeltet, hvor kontakter opp mot EUs institusjoner tar form av deliberasjoner rundt saksfeltets faglige forankring, snarere enn forhandlinger i tråd med nasjonale politiske preferanser. I denne prosessen står imidlertid administrasjonene i fare for å bli politiske aktører, da det innenfor rammene av en teknisk preget tilpasningsprosess kan være vanskelig for administrasjonene å fange opp EU-lovgivningens potensielle politiske konsekvenser. Den intensive saksgangen og den dominerende tekniske sakslogikken som kjennetegner det EU-relaterte arbeidet kan derfor gjøre det vanskelig for forvaltningene å vite hvilke saker som bør fremlegges politisk lederskap (Jacobsson m.fl. 2004a: 142-143). En står derfor ovenfor både styringsmessige og potensielt demokratiske utfordringer i kjølvannet av europatilpasningen.

Vi antar at det nasjonale embetsverket vil være sosialisert inn i den hjemlige styringsstrukturen, og at de hensyn som legges til grunn for den daglige beslutningsatferden reflekterer tillærte handlings- og holdningsmønstre (jf. Lægreid og Olsen 1978: 30). I den transnasjonale forvaltningen vil imidlertid betydningen av etablerte styringsstrukturer problematiseres, da formelle kontrollinstanser i mindre grad er operative. Studier av norske tjenestemenn viser, som sagt, at de ofte ser det europeiske saksfeltet som å primært være et faglig anliggende (Trondal og Veggeland 1999: 70), hvilket illustrerer at de politiske konsekvensene av den daglige europatilpasningen ikke nødvendigvis oppfattes av sentrale forvaltningsaktører. Med utgangspunkt i resonnementene om politisk lojalitet og faglig uavhengighet vet vi at forholdet mellom ulike institusjonelle regelsett ikke nødvendigvis er uproblematisk (Jacobsen 1997). De transnasjonale relasjonene som er operative i forvaltningenes daglige europatilpasning kan imidlertid aksentuere den potensielle spenningen mellom de to hensynene, da den nye styringsrelasjonen øker relevansen av administrasjonenes fagtekniske handlingslogikk. En styrking av fagprofesjonaliteten kan være en indikator på at grensene mellom det nasjonale og overnasjonale nivået blir stadig mer

flytende, hvor administrative beslutningstakere koples opp til transnasjonale epistemiske nettverk forankret i en saksteknisk virkelighetsforståelse som går på tvers av tradisjonelle organisasjonsgrenser (jf. Haas 1992: 2). Slik EU-arbeidet har status som et faglig anliggende, *kan* derfor slike epistemiske impulser tilflyte administrasjonenes virkelighetsoppfattelse. Dette gjøres således mulig ved at epistemiske impulser kan sammenfalle med allerede eksisterende elementer i administrasjonenes fagidentitet.

I tråd med Esmark (2002) sitt multi-level governance resonnement, blir de tvetydige organisasjonsgrensene som omgir den transnasjonale forvaltningen et sentralt utgangspunkt for å forklare hvordan EU-nivået kan antas å påvirke en latent administrativ verdispenning. Det transnasjonale styringsnettverket blir sett som å være sammensatt av flere enheter som interagerer på bakgrunn av enkelte konstitutive spilleregler, men som likeens handler med en viss grad av autonomi (Esmark 2002: 130, 135). De formelle spillereglene blir derfor ikke nødvendigvis determinerende for aktørenes atferd, snarere vil de konstituerende reglene tilslipes og endres som følge av den transnasjonale samhandlingen (Esmark 2002: 134-135). En slik spilleregel sees i denne studien som ensbetydende med institusjonell tilhørighet. Med utgangspunkt i den ny-institusjonelle tilnærmingen som danner det hovedsakelige utgangspunktet for studiens teoretiske resonnementer, vil politisk lojalitet og fagprofesjonalitet representere ulike institusjonelle ordener som gir rettesnorer for passende administrativ atferd (jf. March og Olsen 1989: 23). I tråd med Esmarks argument vil relasjonen mellom disse to kunne være under press som følge av europatilpasningen. I det følgende skal vi undersøke hvilken betydning de to styringshensynene har i forvaltningenes daglige EU-tilpasning.

5.1 En europeisering av latente spenninger?

Som påpekt tidligere opererer sentraladministrative beslutningstakere på bakgrunn av et flerfoldig mandat. En administrator skal forholde seg lojal ovenfor den til enhver tid sittende politiske ledelse, uten at dette belemrer fremtidige makthaveres muligheter for å dra nytte av den samme sakskunnskapen. Jacobsen (1997: 147) anfører således at mulige spenninger kan vokse frem mellom administratorers politiske lojalitetsforpliktelser og forpliktelsen om nøytralitet. Samtidig skal de være en faglig garantist for den offentlige politikkenes innhold, og forventes å vise faglig integritet også i de tilfeller hvor fagspesifikke anmodninger går imot politiske ønskemål – selv om uavhengighetsprinsippet i siste instans må vike for politiske

ønskemål (Jacobsen 1997: 146-147). Det er som kjent forholdet mellom politisk lojalitet og faglig uavhengighet som er av interesse for denne studiens øyemed.

Det europeiske saksfeltet aktualiserer den iboende spenningen mellom politisk lojalitet og faglig uavhengighet. Intensiteten i den europeiske saksporføljen tilsier at embetsverket ikke alltid rekker å konferere politisk lederskap, og det kan være vanskelig for embetsverket å skulle vurdere hva de politiske ønskemålene er fra sak til sak. Ufordringen i forhold til balansegangen mellom politisk lojalitet og faglig uavhengighet vil i møte med det europeiske saksfeltet imidlertid ikke nødvendigvis være et biprodukt av tidsknapphet i forhold til agering i EU-relaterte saker. Som jeg argumenterte for i forrige kapittel er det snarere slik at politiske styringssignaler ofte er tvetydige og dels uuttalte rundt den europeiske saksporføljen, hvilket ble tatt til inntekt for hvordan saksfeltets organisering bærer preg av politisk detraksjon (jf. Jacobsen 1964, 1966). Når politisk lederskap i beskjeden grad styrer europatilpasningen gjennom å aktivt bruke den formelle normative strukturen, kan en anta at incitamenter for å vektlegge politiske vurderinger i langt mindre grad vil være i virke hos det nordiske embetsverket. Det kan være lettere for embetsverket å legge faghensyn til grunn for sine beslutninger, og med utgangspunkt i det erfarte fraværet av politiske styringssignaler er dette derfor ikke nødvendigvis noe som går imot lojalitetsplikten. I det følgende presenteres embetsverkets relative vektlegging av politiske vurderinger og fagprofesjonelle hensyn i det daglige EU-arbeidet.

Tabell 5.1 "Hvilken vekt tillegger avdelingen politiske vurderinger fra statsråd/regjering ved utførelsen av det EU/EØS-relaterte arbeidet?" Prosent. N: 2101.

	Norge	Sverige	Danmark	Finland	Island	Total
Meget stor vekt	50	39	41	23	32	38
Nokså stor vekt	22	32	34	33	29	30
Liten vekt	28	29	25	44	39	32
(N: 100 %)	(447)	(615)	(484)	(412)	(143)	(2101)

Kjikkvadrat: 88.123 Signifikansnivå: mindre enn .01

Tabell 5.2 "Hvilken vekt tillegger avdelingen faglige og profesjonelle vurderinger ved utførelsen av det EU/EØS-relaterte arbeidet?" Prosent. N: 2138.

	Norge	Sverige	Danmark	Finland	Island	Total
Meget stor vekt	70	70	56	45	73	62
Nokså stor vekt	26	25	39	42	23	32
Liten vekt	4	5	5	13	4	6
(N: 100 %)	(459)	(621)	(492)	(417)	(149)	(2138)

Kjikkvadrat: 114.762 Signifikansnivå: mindre enn .01

Tabellene ovenfor gir oss en interessant indikator på hvordan EU-arbeidet nedfeller seg i forholdet mellom politikk og administrasjon. Det er viktig å understreke at det ikke nødvendigvis finnes en optimal balanse i forholdet mellom politisk lojalitet og faglig uavhengighet. Snarere vil det synes plausibelt at relasjonen mellom de to hensynene vil kunne betegnes mer som en pendelrelasjon som påvirkes av den relative graden av politisk kontraksjon og detraksjon (jf. Jacobsen 1964). Det faktiske forholdet mellom de to styringshensynene vil derfor variere mellom ulike saksfelt og i tråd med dominerende styringstanker som strukturerer politisk-administrative relasjoner i en gitt tidsepoke (jf. Christensen 1991: 314-315; Olsen 2004: 74). Slik det ble pekt på i forrige kapittel, har politisk lederskap i stor grad valgt å la den faktiske forvaltningen av det europeiske saksfeltet tilfalle embetsverkets individuelle skjønn. Disse strategivalgene kan antas å medføre en profesjonalisering av det europeiske saksfeltet. Det er, slik som Jacobsson m.fl. (2001c: 272) også understreker, neppe riktig å anta at embetsverket bevisst søker å stenge politisk lederskap ute fra de europapolitiske beslutningsprosessene. Styringspotensialet som omgir administrasjonenes europatilpasning, altså den formelle organisasjonsstrukturen, blir imidlertid sett som å i begrenset grad bli utnyttet fra politisk hold. Følgelig blir det europeiske saksfeltet et domene for fagekspertisen.

Som krysstabellene viser, vektlegges fagprofesjonalitet vesentlig høyere enn hensynet til politiske vurderinger. Dette er en gjennomgående tendens på tvers av det nordiske utvalget. 62 % av de sentraladministrative avdelingene tillegger fagprofesjonelle vurderinger meget stor vekt, mens den tilsvarende graderingen av politiske vurderinger kun finner støtte hos 38 %. Kji-verdien tilsier at forskjellene mellom de nasjonale forvaltningsavdelingenes vurdering av de to styringsnormene er statistisk signifikante, altså kan en feste lit til at de nasjonale forskjellene er reelle, og ikke resultatet av tilfeldige målefeil (jf. Hellevik 1999: 394). Tabellen viser samtidig at det forekommer multirespons langs de to dimensjonene. Dette støtter opp om hva vi tidligere har anført om embetsverkets multiple identiteter. En korrelasjonsanalyse mellom de to styringsnormene styrker en slik anførsel, altså er det en signifikant positiv sammenheng mellom vektlegging av fagprofesjonalitet og politiske vurderinger⁵. Sammenhengen vedvarer også når vi kontrollerer for land⁶. Selv om altså fagprofesjonalitet tilsynelatende dominerer i forvaltningen av det europeiske saksfeltet, betyr

⁵ Pearson's r: .31, signifikant på .01-nivå. Jf. appendiks I, tabell 3.

⁶ Pearson's r varierer mellom .20 for Finland og .41 for Danmark. Alle korrelasjoner er signifikante på .01-nivå. Jf. appendiks I, tabell 4.

dette derfor at fokuset på ekspertise ikke nødvendigvis står i konflikt med hensynet til politisk lederskap.

Det fremgår samtidig enkelte interessante tendenser i de to tabellene som fortjener oppmerksomhet. For det første viser svarmønstrene at den relative betydningen som tillegges de to styringshensynene tilsynelatende går på tvers av både tilknytningsform og forvaltningsmodeller. Det svenske embetsverkets sterke fagorientering er ikke nødvendigvis overraskende, da den dualistiske forvaltningsmodellen som kjent sees som å fostre et uavhengig embetsverk, men både det norske og islandske utvalget viser et tilsvarende mønster. Det islandske tilfellet kan la seg forklare med henvisning til administrasjonens størrelse. Administrasjonens begrensede størrelse, men med en tilsvarende bredde i saksporteføljen som de øvrige nordiske landene, tilsier at det kan være problematisk å dirigere oppmerksomhet mot et bredt spekter av EU-saker (Thorhallsson 2001: 273). I stedet har administrasjonen søkt å utnytte de mulighetene tilknytningsformen har stilt til disposisjon, og det viser seg i forlengelsen av dette at administrasjonen har gjennomgått en gradvis sektoriell profesjonalisering (Thorhallsson 2002: 69). Det politiske lederskapet har vist en avventende holdning i EU-spørsmålet, og EØS-avtalen har tjent som en tilfredsstillende løsning for landets handelsforbindelser (jf. Thorhallsson 2001: 262, 277; Arter 1999: 328). Politisk lederskap har derfor til en viss grad abdisert fra det europeiske saksfeltet, hvilket kan være en forklaring på hvorfor politiske vurderinger tillegges liten vekt av en betydelig andel islandske respondenter. Den norske sentralforvaltningen har, som nevnt tidligere, også fått betjene det europeiske saksfeltet relativt autonomt. Tatt i betraktning at det norske embetsverket vektlegger politiske vurderinger langt høyere enn de øvrige nordiske forvaltningsavdelingene kan det være rimelig å fortolke dette som at det norske embetsverkets evne til å antesipere politiske ønsker til en viss grad også gjelder administrasjonens EU-relaterte arbeid (jf. Christensen og Læg Reid 2002: 102).

Det er interessant hvordan det finske byråkratiet skiller seg fra de øvrige nordiske landene langs de to dimensjonene. Den finske administrasjonen tillegger politiske vurderinger vesentlig mindre vekt enn de øvrige nordiske forvaltningene, men skiller seg samtidig ut ved at vektleggingen av fagprofesjonelle styringsnormer i denne komparasjonen også er vesentlig lavere. Dette kan tenkes å reflektere de noe tvetydige rammebetingelsene som omgir den finske forvaltningens europatilpasning. Tilknytningen til EU har vært av stor politisk

betydning, men har imidlertid ikke medført sterkere innslag av hierarkisk styring av fagbyråkratiet.

Effekten av politiske ønskemål kan kanskje sies å være mer fremtredende i danske tilfellet. Her har den politiske linjen, i all hovedsak direkte forankret i parlamentet, vært rettet inn mot å skjerme innenrikspolitikken fra uønsket overnasjonal påvirkning. Tatt i betraktning den danske tradisjonen med ministeransvar, er det således klare incitament for politisk lederskap å involvere seg i underliggende virksomhets daglige arbeid (jf. Lægveid og Pedersen 1999: 353). Som diskusjonen i forrige kapittel illustrerte, synes imidlertid den danske parlamentariserings av europapolitikken å ha tilført den administrative tilpasningen ovenfor EU kvaliteter som betegner Norden generelt, altså at administrasjonen langt på vei får betjene det europeiske sakfeltet forholdsvis autonomt. De kontakter som foreligger mellom politisk lederskap og underliggende forvaltning er i stor grad uformelle, og de danske fordelingene langs de to indikatorene kan på denne måten fortolkes som at administrasjonen er inneforstått med de politiske preferansene uten at direkte politisk styring blir nødvendig (jf. Jacobsson m.fl. 2004a: 41). Samtidig kan det danske utvalgets relativt høyere vektlegging av politiske vurderinger illustrere, i tråd med parlamentets makt ovenfor regjeringen i EU-spørsmål, at styringssignalene - om enn uformelle - aktiverer den politiske lojaliteten hos det underliggende embetsverk.

Den gjennomgående tendensen synes altså å være at fagprofesjonalitet tilsynelatende får forrang i administrasjonenes EU-relaterte arbeid. Dette kan reflektere den økte betydningen profesjonell kunnskap har fått etter realiseringen av det indre marked (jf. Toonen 1992: 110). De nordiske landenes fellesnevner i integrasjonssammenheng er nettopp tilkoplingen til det indre marked, hvis saksporfølje kommer i en forholdsvis teknisk preget innpakning. Vektleggingen av fagprofesjonalitet kan derfor sees som å være en naturlig konsekvens av dette, og behøver som sådan ikke bety et brudd mot etablerte styringsrelasjoner. Snarere kan fordelingene illustrere hvordan administrasjonene bygger inn det europeiske sakfeltet som en forlengelse av innenriksforvaltningens tradisjonelle forvaltningsoppgaver. Følgelig vil EU-relaterte saker fortolkes som et teknisk anliggende, og potensielle politiske konsekvenser blir mindre åpenbare. I tråd med de fordelingene som hittil har blitt presentert, er det imidlertid relevant å peke på de organisatoriske koplingene som omgir europeiserte forvaltningers daglige arbeid. Hvor EU-saker sees som en naturlig forlengelse av innenriksforvaltningen, kan distinksjonen mellom det europeiske og det nasjonale bli problematisk å opprettholde i

praksis. Som det tidligere har blitt argumentert for, kan trekk ved den transnasjonale administrasjonen være medforklarende faktorer når tabellene ovenfor viser hvordan EU-arbeidet først og fremst aktiverer en sterk fagtilhørighet. De transnasjonale relasjonene medfører, som sagt, eksponering for en hovedsakelig saksteknisk handlingslogikk (jf. Esmark 2001: 97). Egeberg (1999: 470) synes å fastholde at eksponeringen ovenfor organisasjonseksterne strømminger i all hovedsak vil avdempes av den nasjonale forvaltningens formelle styringsstrukturer, og det følger naturlig av en slik argumentasjonslinje at eventuelle effekter av eksponering for transnasjonale strømminger ikke vil tilflyte den nasjonale forvaltningen. Når det europeiske saksfeltet behandles som en utvidet del av innenriksforvaltningens ansvarsområde, og hvor det europeiske arbeidet både nasjonalt og i forbindelse med komitédeltagelse sees som å være et fagbasert samarbeid (Trondal og Veggeland 1999; Veggeland 1999), kan vi imidlertid åpne for at innvevdhet i EU-systemet bidrar til å forklare hvorfor fagprofesjonalitet tilsynelatende blir viktigere enn hensynet til politiske vurderinger. Dette følger naturlig av de forholdsvis begrensede forsøkene på å styre forvaltningenes EU-tilpasning politisk. Bufferfunksjonen i den nasjonale forvaltningsstrukturen kan derfor ha mindre effekt enn den har blitt tiltenkt. I det følgende skal vi studere hvordan denne argumentasjonen forholder seg i møte med studiens empiri.

5.2 Transnasjonaliseringens effekter – betydningen av omgivelsesfaktorer, nasjonale strategier og historisk-kontekstuelle føringer ovenfor aktiveringen av administrative styringsnormer

I diskusjonen fremført ovenfor danner det seg et bilde av de nordiske administrasjonenes europatilpasning som å innebære en betydelig delegering av beslutningskompetanse mellom politisk lederskap og det underliggende embetsverket. Jacobsson m.fl. (2001c: 274) omtaler disse mønstrene som en indikasjon på at "forvaltningen spiller førstefiolin" i den daglige europatilpasningen. En slik fremstilling kan tilsynelatende passe overens med beskrivelsen av EU som et teknokratisk styresett, slik den saksbaserte ekspertisen sees som å være et ankepunkt i den regulerende statsformen EU ofte betegnes som (jf. Radaelli 1999: 33-34). Fordelingene presentert i tabellene ovenfor kan derfor reflektere EU-nivåets økende relevans for de nordiske sentralforvaltningene, ved at betydningen av ekspertise blir større enn hensynet til politiske vurderinger i den daglige forvaltningen av det europeiske saksfeltet. Dette er imidlertid et rent empirisk spørsmål. I kapittel to ble det presentert et tredelt teoretisk rammeverk hvor forventningene til empiriske mønstre var dels motstridende. I den

kontekstuelle gjennomgangen presentert i forrige kapittel illustrerte diskusjonen hvordan samtlige av de tre tilnærmingene kan bidra til å forklare trekk ved den faktiske europatilpasningen i de nordiske landene. Hvordan fortøner så de teoretiske perspektivene seg ovenfor variasjoner i de administrative styringsnormene? I det følgende undersøkes dette spørsmålet empirisk. Som det ble vist til tidligere, er det en positiv sammenheng mellom politiske og fagprofesjonelle hensynstakninger. Det er derfor grunn til å anta at det forekommer en parallell aktivering av de to styringshensynene i de forestående empiriske analysene. Analyseresultatene vil derfor diskuteres med utgangspunkt i den *relative* aktiveringen av politiske og administrative styringsnormer. Siktemålet med disse analysene er først og fremst å kaste lys over de teoretiske inntakenes relevans, og det tas i så måte ikke stilling til deres relative forklaringskraft. Som det fremgår av diskusjonen har samtlige teoretiske inntak forklaringskraft også ovenfor variasjoner i administrativ hensynstakning.

5.2.1 Betydningen av omgivelsene – effekter av innvevdhet på sentraladministrative hensynstakninger

I tråd med en deterministisk variant av den *omgivelsesorienterte* forklaringsrammen vil en forvente at administrasjonenes beslutningsatferd først og fremst vil reflektere de dominerende tendensene i de europeiske styringsomgivelsene. En vil således forklare variasjoner i administrative styringsnormer med utgangspunkt i forvaltningenes relative innvevdhet. Et sentralt stikkord blir derfor saksfeltets grenseoverskridende karakter. Administrasjonene samhandler med europeiske styringsorganer og andre staters embetsverk, altså kan de i stadig tiltagende grad beskrives som transnasjonale. De premisser som legges til grunn for administrativ beslutningsatferd kan i tråd med det transnasjonale resonnementet derfor like gjerne ha sitt opphav i europeiske styringsnettverk som i den nasjonale styringskonteksten (jf. Jacobsson m.fl. 2004b: 36). En omgivelsesorientert forklaringsramme vil derfor se forvaltningenes beslutningsatferd som å være en gjenspeiling av den teknisk-konsensus pregede rasjonalitetsmodellen som tidligere har blitt sett som å råde i de transnasjonale relasjonene, altså vil vi kunne se de teknokratiske elementene i EUs politikkdannelse som å penetrere beslutningsprosesser i den nasjonale forvaltningen. Den sterke fagorienteringen vil som sådan være en funksjon av eksponering for et styringssystem hvor teknokratiske elementer står sterkt (jf. Radaelli 1999). Tabell 5.3 gir en indikasjon på betydningen av innvevdhet ovenfor variasjoner i aktiveringen av de to styringsnormene.

Tabell 5.3: Effekten av omgivelsesfaktorer ovenfor vektingen av politiske og fagprofesjonelle styringsnormer. Pearson's r. Gjennomsnittlig N: 2196.

	Politiske vurderinger fra regjering/statsråd ^a	Faglige og profesjonelle vurderinger ^b
Tilknytningsform ¹	-.06**	-.11**
Sektortilknytning ²	-.06*	.05*
Avdelingens tidsbruk på EU-relaterte saker ³	.28**	.34**
Ansatte i avdelingen har deltatt i forberedende ekspertkomitee ⁴	.22**	.26**
Avdelingens kontaktintensitet ovenfor EU-kommisjonen/DG ⁵	.29**	.26**

* signifikant på .05-nivå; ** signifikant på .01-nivå

^a: (1) nokså liten vekt, (2) nokså stor vekt, (3) meget stor vekt

^b: (1) nokså liten vekt, (2) nokså stor vekt, (3) meget stor vekt

¹: (0) EFTA-land, (1) EU-land

²: (1) Sektortilhørighet til søyle 1, det indre marked (finans, landbruk og fisk, miljø, samferdsel, næring og energi); øvrige sektorer (0).

³: (1) meget liten andel av den samlede arbeidstiden; (2) nokså liten andel av den samlede arbeidstiden; (3) nokså stor andel av den samlede arbeidstiden; (4) meget stor andel av den samlede arbeidstiden

⁴: (1): ikke deltatt; (2) én gang; (3) noen få ganger, (4) hver måned eller oftere

⁵: (1): aldri; (2) noen få ganger; (3) hver måned; (4) hver uke; (5) daglig

Som det fremgår av mønstrene ovenfor forekommer det en parallell aktivering av politiske styringsnormer. Omgivelsesfaktorer har jevnt over en lik effekt langs de to styringsnormene, men styrkeforholdet mellom koeffisientene synes imidlertid jevnt over å kunne korrespondere med de teoretiske forventningene, selv om altså tabellen viser at forskjellen mellom de respektive korrelasjonskoeffisientene ikke nødvendigvis er omfattende. I tråd med den første dimensjonen, tilknytningsform, ble det forventet at *H1: EU-landenes administrasjoner vil i større grad aktivere fagprofesjonelle styringsnormer og i mindre grad politiske styringsnormer, enn EFTA-landenes administrasjoner*. Korrelasjonene i tabellen ovenfor viser en interessant tendens langs begge de to styringsnormene. Politiske vurderinger ser ut til å ha mindre betydning for EU-landenes administrasjoner ($r: -.06^{**}$), men EU-landene skiller seg negativt fra EFTA-landenes administrasjoner også hva angår fagprofesjonalitet ($r: -.11^{**}$). Dette går på tvers av hva den substansielle hypotesen har forventet. Korrelasjonene er forholdsvis svake, noe som kan underbygge de forholdsvis ekvivalente fordelingene langs de to dimensjonene i tabell 5.1 og 5.2. Sammenhengenes styrke kan i tråd med vårt teoretiske rammeverk indikere at selve *presset* fra EU-nivået ikke nødvendigvis vil variere i tråd med formell tilknytningsform. Følgelig kan den dikotomiske forståelsen av tilknytning bli mangelfullt for å forklare variasjoner i administrativ EU-tilpasning (jf. Egeberg 2005: 203).

I tråd med en forventning om sektorielle variasjoner, ble det anført at *H2: Forvaltningsavdelinger hvis ansvarsområde sorterer under fellesmarkedet i EU vil i større grad aktivere fagprofesjonelle styringsnormer, og i mindre grad politiske, i det daglige EU-arbeidet enn andre avdelinger.* Hypotesen ble begrunnet med at det overnasjonale styringsnivåets relative autoritet ovenfor tilknyttede land er større innenfor det indre marked, hvor EU-kommisjonen utøver en betydelig innflytelse på EUs agenda. Korrelasjonene mellom sektortilhørighet og administrative hensynstakninger synes her å stemme klarere overens med den fremsatte forventningen. Analysen viser at det er en negativ, dog beskjedne, sammenheng mellom sektortilknytning og vektlegging av politiske vurderinger i det EU-relaterte arbeidet ($r: -.06^*$), mens den tilsvarende sammenhengen er positiv ovenfor fagprofesjonalitet ($r: .05^*$). Mønsteret synes derfor å passe overens med den substansielle forventningen mellom sektoriell kopling til det indre marked og variasjoner i administrative styringsnormer. Det skal imidlertid understrekes at denne sammenhengen er svak. I forbindelse med dette er det relevant å påpeke at sektortilhørighet representerer en forholdsvis grov skillelinje i det empiriske materialet, og tar derfor ikke hensyn til at effektene av føringer på det indre marked også må sees i sammenheng med formell tilknytningsform. Fiskeri- og landbruk er eksempelvis utelatt fra EØS-avtalen. Skillelinjen er imidlertid relevant å opprettholde, da avdelingenes opplevelse av å være berørt av EU- og EØS-relatert lovgivning tilsynelatende er større for forvaltningsavdelingene i næringssektorer enn andre sektorer. Denne tendensen gjør seg samtidig gjeldende på tvers av tilknytningsformene (Lægreid 2001b: 88). Det foreløpige inntrykket er at den sektorielle koplingen tilsynelatende primært aktiverer fagprofesjonalitet i sentralforvaltningene, slik en vil forvente i tråd med saksområdets ofte tekniske fremtoning.

En noe mer direkte indikator på forvaltningenes innvevdhet i EU-systemet vil være rettet mot å undersøke hvor stor andel av administrasjonenes arbeidstid som går med til å forvalte den europeiske saksporteføljen. I tråd med den omgivelserorienterte forklaringsrammen ble det forventet at *H3: Jo mer tid forvaltningsavdelingene bruker på EU-relaterte saker, jo sterkere vil de aktivere fagprofesjonalitet, og i mindre grad aktivere politiske styringsnormer.* Hypotesen begrunnes med henvisning til segmenteringen av forvaltningenes EU-arbeid, hvor det europeiske saksfeltet i tiltagende grad blir et ekspertorientert anliggende. Den relative tidsbruken som vies det europeiske saksfeltet blir derfor en relevant indikator på hvorledes det europeiske styringsnivået befester seg i den nasjonale forvaltningen. Slik korrelasjonene ovenfor viser, finner en slik hypotese tilsynelatende empirisk støtte, om enn noe svak. Mønsteret viser at dess større andel av forvaltningsavdelingenes arbeidstid som går med til

EU-relaterte saker, jo viktigere blir fagprofesjonelle vurderinger som rettesnor for administrasjonenes beslutningsatferd ($r: .34^{**}$). Dette kan imidlertid ikke sees som å skje på bekostning av administrasjonenes lydhørhet ovenfor politiske vurderinger ($r: .28^{**}$). Sammenhengene peker i retning av at tidsbruk på EU-saker først og fremst virker inn på administrasjonenes fagorientering, men den forholdsvis beskjedne styrkeforskjellen synes å støtte opp under anførselen tidligere om at de to styringsnormene står i et supplerende, snarere enn konkurrerende, forhold til hverandre.

Hvordan forholder de antatt supplerende dimensjonene seg når de koples direkte opp til et nytt styringsnivå? Ekspertkomiteene under EU-kommisjonen representerer en institusjonell setting som *kan* underminere betydningen av nasjonale autoritetsrelasjoner, i tråd med Esmark (2002: 134-135) sine argumenter. Komiteene blir sett som å kunne fungere som transformativ enheter, ved at intensivert deltagelse i disse kan bidra til at alternative lojalitetsformer befester seg i de deltagende tjenemenns beslutningsatferd, selv om slike identitetsskifter er avgrenset til det faktiske komitéoppholdet (Egeberg 1999; Trondal og Veggeland 2003). Avdelingene som deltar i EUs beslutningsorganer utgjør kjernesegmentet i de nordiske forvaltningene (Jacobsson m.fl. 2004a: 51). Det er ikke bare de formelle deltagelseskanalene som betegner det transnasjonale kjernesegmentet, men også deltagelsens form. De nordiske forvaltningenes europeiske deltagelse er som oftest et byråkratisk anliggende, hvor de oppkoblede avdelingene utviser betydelig selvstendig skjønn i forhold til hvilke standpunkt som inntas under komitéoppholdet (jf. Jacobsson m.fl. 2004a: 39). De transnasjonale nettverkene kan som påpekt tidligere sees som å være epistemiske nettverk, hvor nasjonale eksperter utvikler, og handler på bakgrunn av, en felles referanseramme (jf. Haas 1992). Kjernesegmentet kan derfor operere på bakgrunn av kvalitativt andre forestillinger enn de som er forankret i den nasjonale styringskonteksten. I denne studiens teoretiske rammeverk har en epistemisk effekt blitt sett som å kunne virke inn på administrasjonenes fagtilhørighet. Mer eksplisitt ble det forventet at *H4: Jo oftere avdelingene utsender delegater til EU-kommisjonens forberedende ekspertkomiteer, i dess større grad vil de aktivere fagprofesjonelle styringsnormer, dernest politiske.*

Oppkoplingen til det europeiske styringsnivået har tilsynelatende en effekt på administrative hensynstakninger. Avdelingenes deltagelsesintensitet opp mot det europeiske styringsnivået aktiverer imidlertid både fagprofesjonelle styringsnormer ($r: .26^{**}$) og politiske ($r: .22^{**}$). I forbindelse med presentasjonen av den omgivelsesorienterte forklaringsrammen ble det

trukket veksel på ny-funksjonelle resonnementer om hvordan det europeiske styringsnivået over tid vil kunne sees som å kooptere elementer i nasjonalstaten og gjøre krav på nasjonale aktørers lojalitet. Ernst B. Haas ([1958] 2004) sitt opprinnelige postulat så EU som å over tid kunne være av større betydning for europeiske eliter enn deres respektive nasjonalstat. Dette ville medføre en reallokalisering av lojalitet i retning av det nye styringsnivået (jf. Haas 2004: 16). Et slikt argument ser formodentlig nasjonale forvaltninger først og fremst som iverksettere av EUs politiske ambisjoner, på tvers av territorielle grenser. Den nasjonalstatlige referanserammen for byråkratiet vil i tråd med en slik integrasjonsforståelse svinne hen. En skulle derfor, med utgangspunkt i en ortodoks forståelse av dette perspektivet, kunne forvente at deltagelse i EU-komiteer dreier nasjonale forvaltnings oppmerksomhet bort fra det hjemlige politiske lederskapet. Analysene viser imidlertid at hensynet til politisk lederskaps vurderinger blir viktigere i tråd med intensiteten i komitédeltagelse, og det begrensede styrkeforholdet mellom korrelasjonskoeffisientene tilsier at det er lite som tyder på at epistemiske impulsene er spesielt viktigere enn hensynet til det hjemlige politiske lederskapet.

Dette mønsteret kommer klarere frem når en studerer nærmere korrelasjoner mellom kontaktintensitet og administrative styringsnormer. En vil med utgangspunkt i en omgivellesorientert forklaringsramme forvente at kontaktfrekvensen opp mot EU-kommisjonen og dens underliggende generaldirektorater forsterker eventuelle epistemiske koplinger som finner sted i krysningsfeltet mellom det nasjonale og overnasjonale styringsnivået. I forbindelse med dette ble det forventet at *H5: Dess oftere administrasjonene har kontakt med EU-kommisjonen i det daglige EU-arbeidet, dess mer vil de aktivere fagprofesjonelle styringsnormer, dernest politiske*. Korrelasjonene viser imidlertid et noe tvetydig mønster. Koplingene mellom nasjonalstatlige styringsorganer og det sentrale EU-byråkratiet korrelerer positivt og med tilnærmet styrke ovenfor aktiveringen av både politiske styringsnormer ($r: .29^{**}$) og fagprofesjonalitet ($r: .26^{**}$). Det kan således være enkelte problemer heftet med å ta stilling til hva innholdet i kontaktene opp mot EU-kommisjonen og dens generaldirektorater faktisk innebærer. I og med at korrelasjonene er av en tilnærmet lik størrelse, kan dette tyde på at kontaktene opp mot EU-kommisjonen ikke nødvendigvis er av en primært byråkratisk art, slik det teoretiske inntaket forventet. Den positive korrelasjonen med politiske styringsnormer kan indikere at kontaktene opp mot kommisjonen også mobiliserer embetsverkets politiske tilhørighet, et mønster som forventes sterkere representert i den neste teoretiske forklaringsrammen denne studien benytter seg av.

5.2.2 Betydningen av nasjonale tilpasningsstrategier

Til forskjell fra den omgivellesorienterte forklaringsmodellen anfører den nasjonalstrategiske tilnærmingen et syn på EU som en mellomstatlig forhandlingsarena (jf. Moravcsik 1998: 18). Perspektivet antar en styringsoptimistisk tilnærming til de transnasjonale nettverkene ved at stater både kan influere EUs agenda samtidig som de sees som å kunne gi tilpasningen opp mot det overnasjonale styringsnivået et distinkt nasjonalt særpreg (jf. Jacobsson og Sundstrøm 2007: 33-34). På bakgrunn av dette forventes den faktiske tilpasningen til EUs policyområder å anta et mer politisert mønster, ved at det politiske lederskapet involverer seg aktivt i tilpasningsprosessen og legger klare føringer for hvordan det europeiske saksfeltet skal inkorporeres i det nasjonale styringsverket.

Den formelle strukturen som regulerer administrativ beslutningsatferd forventes dermed å kanalisere informasjon vertikalt i administrasjonens styringshierarki, og på denne måten frigjøres akkumulert kunnskap som kan legge grunnlaget for lederskapets overordnede styringsstrategier (jf. Scott 2003: 51-52). En sentral forutsetning for å realisere styringspotensialet som ligger latent i det formelle styringshierarkiet vil være at politisk lederskap både har vilje og evne til å benytte seg av de styringsstrukturene som foreligger (jf. Dahl og Lindblom 1992). I tråd med den diskusjonen som ble fremsatt i forrige kapittel, kan det virke misvisende å studere effekten av nasjonale styringstiltak, da disse altså har blitt sett som å i stor grad være fraværende. Tabellen nedenfor gir imidlertid en indikasjon på at der hvor slike styringstiltak forekommer, synes disse å kunne ha en sorterende effekt på embetsverkets rolleforståelse⁷.

⁷ Som en mulig empirisk manifestasjon av argumentasjonen i forrige kapittel, er det et forholdsvis markant frafall langs en av de nasjonalstrategiske forklaringsvariablene (nasjonale standpunkt for europatilpasningen), samtidig som presise styringssignaler i forbindelse med avdelingenes europeiske deltagelse ikke forekommer særlig ofte. Den substansielle diskusjonen rundt disse dimensjonene, som er viktig, foretas i studiens avsluttende diskusjon.

Tabell 5.4: Effekten av nasjonale strategier ovenfor vektingen av politiske og fagprofesjonelle styringsnormer. Pearson's r. Gjennomsnittlig N: 1916.

	Politiske vurderinger fra regjering/statsråd ^a	Faglige og profesjonelle vurderinger ^b
EU-ivrighet (Finland) ¹	-.16**	-.20**
Det utformes nasjonale standpunkt innenfor avdelingens saksområde ²	.19**	.09**
Presise styringssignaler fra politisk ledelse forut for komitédeltagels ³	.22**	.11**
Ansatte i avdelingen har deltatt i iverksettings/komitologikomite ⁴	.20**	.18**

* signifikant på .05-nivå; ** signifikant på .01-nivå

^a: (1) nokså liten vekt, (2) nokså stor vekt, (3) meget stor vekt

^b: (1) nokså liten vekt, (2) nokså stor vekt, (3) meget stor vekt

¹: (0) Norge, Sverige, Danmark og Island; (1) Finland

²: (1) meget uriktig; (2) nokså uriktig; (3) nokså riktig; (4) meget riktig (svaralternativet "vet ikke" er utelatt)

³: (0) ikke valgt; (1) valgt

⁴: (1) ikke deltatt; (2) én gang; (3) noen få ganger; (4) hver måned eller oftere

Tabellen ovenfor viser noen interessante tendenser. Det ble forventet markante variasjoner mellom det finske embetsverket og de øvrige nordiske forvaltningene, tatt i betraktning den politiske betydningen europatilknytning har hatt i den finske konteksten. I så henseende ble det forventet at *H6: Det finske embetsverket vil i større grad aktivere politiske styringsnormer i arbeidet med EU-relaterte saker, og i mindre grad fagprofesjonelle, enn hva tilfellet er for de øvrige nordiske administrasjonene.* Mønsteret i tabellen ovenfor indikerer at en slik sammenheng ikke nødvendigvis er til stede i empirien. Faktisk skiller det finske embetsverket seg signifikant negativt fra de øvrige nordiske forvaltningene langs begge de to dimensjonene, hvilket synes å korrespondere med mønsteret i tabell 5.1 og 5.2. De negative korrelasjonene viser derfor klart at den finske forvaltningen skiller seg signifikant fra sine nordiske naboer ved at både politiske og fagprofesjonelle styringsnormer har mindre betydning i den daglige europatilpasningen, hvilket går på tvers av hva vi har forventet i tråd med en nasjonalstrategisk forklaringsramme.

Effekten av nasjonale tilpasningsstandpunkt ser imidlertid ut til å korrespondere med den teoretiske forventningen. Det ble forventet at *H7: Dess oftere det utformes felles nasjonale standpunkt innenfor avdelingens saksområde i europatilpasningen, desto sterkere vil avdelingene aktivere politiske styringsnormer, og i mindre grad fagprofesjonalitet.* I tråd med det nasjonalstrategiske fokus på staten som en enhetlig aktør i internasjonale relasjoner (Moravcsik 1998: 22), tar denne hypotesen utgangspunkt i en korresponderende forståelse av stater innenriksforvaltninger, hvor det politiske lederskapet kan anvende det formelle

styringshierarkiet til å realisere politiske mål (jf. Christensen m.fl. 2004: 30). En nasjonalt forankret tilpasning til europeiske politiske føringer fordrer derfor at statens administrative aktører evner å opptre samlet utad og koordinere sine tilpasningstiltak når EUs beslutninger ankommer den nasjonale styringskonteksten (jf. Jacobsson m.fl. 2004a: 14). Slik koeffisientene i tabell 5.4 illustrerer, har utforming av nasjonale standpunkt en sterkere effekt på aktivering av politiske styringsnormer ($r: .19^{**}$) enn fagprofesjonelle ($r: .09^{**}$). Dette synes å støtte opp under den sorteringseffekten utformingen av nasjonale standpunkt for europatilpasningen ble forventet å ha.

I forlengelsen av at administrasjonenes tilpasningsstrategier forankres i nasjonale standpunkt vil det i tråd med en nasjonalstrategisk forklaringsramme også være nødvendig for politisk lederskap å forsikre seg om at disse følges opp i praksis. Slik transnasjonaliseringen medfører at deler av den nasjonale forvaltningen koples opp til overnasjonale styringsfora hvor politisk lederskap i mange tilfeller er formelt avskåret fra å delta, vil en kunne forsikre seg om at de nasjonale delegatene ikke fraviker fra politiske ønskemål ved å utstede konkrete styringssignaler når de deltar i disse foraene. Dette vil samtidig kunne øke mulighetene for at politiske ønskemål i EU-sammenheng tilflyter agendaen i de overnasjonale organene. Gjennom en nasjonalstrategisk tilnærming sees slik styring av embetsverkets organisasjonseksterne koplinger som å parallelt signalisere en politisk tilstedeværelse i den daglige europatilpasningen, og en kan derfor forvente at administrasjonenes politiske sekretariatsfunksjon blir klarere. En slik politiseringseffekt ble forventet å komme til uttrykk i datamaterialet ved at H8: *Jo oftere avdelingene ilegges presise styringssignaler i forbindelse med sin europeiske deltagelse, dess sterkere vil de aktivere politiske styringsnormer, dernest fagprofesjonalitet.* Hypotesen ser ut til å finne støtte i korrelasjonene som gjengis i tabell 5.4. Den politiske styringen av avdelingenes europeiske komitédeltagelse har en signifikant effekt på aktiveringen av politiske styringsnormer ($r: .22^{**}$). Det sannsynliggjør imidlertid også en aktivering av fagprofesjonalitet, men denne sammenhengen er svakere ($r: .11^{**}$). Det indikerer likevel at politisk styring av embetsverkets europeiske deltagelse i tillegg til å virke sorterende, også kan sees som å ha en disiplinierende effekt på den hjemlige forvaltningens daglige EU-tilpasning. Dette kan som sådan støtte opp under den nasjonalstrategiske forventningen om politiserende trekk ved EU-tilpasningen.

Mønsteret synes imidlertid å være noe mer uklart hva angår sentralforvaltningenes oppkopling til de såkalte iverksettingskomiteene, altså komitologisystemet. Dette er hybride komiteer som

har en overvåkende funksjon ovenfor EU-kommisjonens oppfølging av vedtak i Rådet, samtidig er det EU-kommisjonen som leder de formelle møtene. Som anført tidligere har dette derfor blitt sett som å kunne virke mot sin hensikt, ved at nasjonale delegater koopteres av EU-kommisjonen og i stedet blir nøkkelaktører i det overnasjonale styringsorganets innflytelsessfære (jf. Dehousse 2003: 808). Likeens viser altså empiriske studier at dette problemet ikke kan sees som å oppstå i praksis (jf. Egeberg m.fl. 2006). I denne studien har jeg latt komitologikomiteene fungere som en mer mellomstatlig oppkopling, som i prinsippet er åpen for både EFTA- og EU-landene⁸. På bakgrunn av den relativt sterkere betydningen av en mellomstatlig beslutningslogikk i disse komiteene ble det foreslått at dette kunne signalisere politiserende tendenser i forvaltningenes europatilpasning. Dette ble forventet å gi seg utslag i datamaterialet ved at *H9: Jo oftere avdelingene utsender delegater til komitologikomiteer, i dess større grad vil de aktivere politiske styringsnormer, dernest fagprofesjonelle*. En slik forventning får imidlertid kun begrenset støtte i empirien, da aktiveringen av politiske styringsnormer (r: 20**) og fagprofesjonalitet (r: .18**) er nærmest lik. Dette er et interessant trekk når vi ser det i sammenheng med effekten av den mer sektorielle oppkoplingen til ekspertkomiteene, hvor relasjonen mellom de to aktiveringsmønstrene også var forholdsvis ekvivalent. Dette kan tolkes både substansielt og metodisk. Substansielt er beslutningslogikken i de to komitéfraksjonene ikke så ulik som en kan forvente i tråd med deres konstitutive mandater, mens den metodiske forklaringen vil være rettet mot at respondentene ikke evner å skille komiteene fra hverandre, noe tidligere forskningsinnsatser har sett som en reell mulighet (Trondal 1998: 22, fotnote 5). Hva slags eksponeringsmønster som faktisk gir seg utslag i datamaterialet blir således problematisk å ta stilling til.

Analysene i tabell 5.4 synes imidlertid å styrke noen av de sentrale forventningene som ble stilt ovenfor effekter av nasjonalstrategiske tilpasningssteg. Med unntak av forventningen stilt til variasjoner mellom det finske embetsverket og de øvrige nordiske landene, samt den tvetydige effekten av komitologioppkopling, synes perspektivet å ha et relevant forklaringspotensial. I det følgende skal imidlertid fokuset rettes inn mot hvorvidt de

⁸ Det skal nevnes at Norge og Island ikke har deltagelsesrettigheter i EU-komiteer med formell beslutningskompetanse. Dette medfører at dersom det stemmes over saker i komitologikomiteene, må EFTA-landenes representanter forlate møtelokalet (Læg Reid 2000: 15). Tatt i betraktning at det først og fremst søkes å belyse mulige effekter av ulike impulser nasjonale administrasjoner eksponeres for i EU-systemet synes imidlertid ikke denne innvendingen å ramme studiens teoretiske argumenter, da komiteene generelt kan sees som å inneha et mer mellomstatlig preg enn de forberedende ekspertkomiteene (jf. Egeberg m.fl. 2006: 67)

strukturerende og kontekstuelle føringene i nordiske sentralforvaltninger kan bidra til å kaste lys over variasjoner i administrative hensynstakninger.

5.2.3 Betydningen av sti-avhengighet i EU-tilpasningen

Den tredje tilnæringsmåten til å forstå europeiseringsprosesser retter fokus mot de strukturerende elementene som ligger iboende i sentraladministrative styringsinstitusjoner. Det har, som nevnt, blitt vist at sentralforvaltningenes sentrale virkemåte utviser betydelig robusthet i møte med et kvalitativt nytt saksfelt (Læg Reid 2001: 61). De institusjonelle strukturene gjennomgår som sådan en sti-avhengig tilpasning ovenfor det europeiske styringsnivået (jf. Krasner 1988: 67). Variasjoner i sentraladministrative hensynstakninger vil i en historisk-kontekstuell forklaringsramme bli belyst med utgangspunkt i strukturerende elementer i forvaltningenes virke og institusjonell erfaring med det europeiske saksfeltet. I tabell 5.5 gjengis korrelasjoner mellom de indikatorene studien har latt tjene som institusjonelle faktorer og aktiveringen av sentraladministrative styringsnormer.

Tabell 5.5: Effekten av historisk-kontekstuelle føringene ovenfor vektingen av politiske og fagprofesjonelle styringsnormer. Pearson's r. Gjennomsnittlig N: 2112.

	Politiske vurderinger fra regjering/statsråd ^a	Faglige og profesjonelle vurderinger ^b
Forvaltningsmodell ¹	.03	.10**
Styringsnivå ²	-.38**	-.07**
Variasjon over tid ³	.03	.08**
Integrasjonserfaring (Danmark) ⁴	.06**	-.04*

* signifikant på .05-nivå; ** signifikant på .01-nivå

^a: (1) nokså liten vekt, (2) nokså stor vekt, (3) meget stor vekt

^b: (1) nokså liten vekt, (2) nokså stor vekt, (3) meget stor vekt

¹: (0) Norge, Danmark, Finland; Island; (1) Sverige

²: (0) departement; (1) direktorat

³: (0) 1998; (1) 2003

⁴: (0) Norge, Sverige, Finland og Island; (1) Danmark

En relevant strukturerende faktor i de nordiske forvaltningenes europatilpasning ble sett som å være representert gjennom den historisk forankrede arbeidsdelingen mellom politikk og forvaltning som skiller den svenske administrasjonen fra de øvrige nordiske landene. Slik diskusjonen i forrige kapittel illustrerte, kan den østnordiske forvaltningsmodellen sies å ha utvist robusthet i møte med det europeiske saksfeltet, selv om den har vært under press grunnet nasjonale samordningstiltak (Jacobsson 2001; Jacobsson og Sundstrøm 2006). I

forhold til denne studiens avhengige variabler forventes robusthetstrekket å gjøre seg gjeldende ved at *H10: Det svenske embetsverket vil i større grad aktivere fagprofesjonalitet enn de øvrige nordiske forvaltningene, og i mindre grad aktivere politiske styringsnormer.* Korrelasjonene i tabell 5.5 indikerer at forvaltningsmodell er en relevant skillelinje mellom de nordiske forvaltningene. Det svenske embetsverkets formelt sett mer autonome posisjon fostrer en sterkere fagorientering ($r: .10^{**}$) enn hva tilfellet er i de øvrige nordiske forvaltningene, og har ingen signifikant effekt på variasjoner i politiske hensynstakninger, hvilket derfor indikerer at grunnessensen i forvaltningsmodellen er en relevant faktor som skiller de nordiske landene også i arbeidet med det europeiske saksfeltet.

En tilsvarende robusthet i institusjonelle grunntrekk kan også sees som å komme til uttrykk i forhold til ulike formelle styringsrelasjoner på tvers av de fem nordiske landene. I tråd med forskjellen mellom styringsnivåer i sentraladministrasjonen ble det forventet at *H11: Direktoratsavdelinger vil i større grad aktivere fagprofesjonelle styringsnormer enn departementene, og i mindre grad aktivere politiske styringsnormer.* Korrelasjonskoeffisientene i tabell 5.5 kan indikere at de grunnleggende formelle skillelinjene mellom departement og direktorat ikke nødvendigvis utfordres som følge av europeiseringen, altså er dette et uttrykk for institusjonell robusthet. Direktoratavdelingene legger mindre vekt på politiske vurderinger i sitt daglige EU-relaterte arbeid enn departementsavdelingene ($r: -.38^{**}$), men ser samtidig ut til å tillegge fagprofesjonalitet mindre vekt enn sine departementskolleger ($r: -.07^{**}$). Tatt i betraktning at direktoratnivåets daglige arbeid i utgangspunktet er tuftet på et mer fagteknisk mandat enn fagdepartementene (jf. Christensen og Egeberg 1997: 100), er dette mønsteret interessant. Det synes derfor å indikere at skillelinjene mellom departementer og direktorater ikke nødvendigvis er en fyllestgjørende forklaring på aktivering av fagprofesjonalitet, da dette styringshensynet tilsynelatende er marginalt viktigere for departementsavdelingene.

Den historisk-kontekstuelle tilnærmingen vil imidlertid også fokusere institusjonell læring som en potensiell forklaringsfaktor ovenfor administrasjonenes vektlegging av styringshensyn. Dette ble forankret teoretisk med henvisning til hvordan en ser organisasjoners tilpasning til nye omstendigheter som å foregå gjennom stegvise tilpasninger. Organisasjoner bygger inn erfaringer med omgivelsene i det institusjonelle apparatet, som på denne måten utrustrer organisasjonen med en form for erfaringsbasert hukommelse (jf. Lewitt og March 1988: 326-327). Det ble forventet at en slik læring, eller normalisering, ville kunne observeres på tvers

av de to undersøkelsestidspunktene. Dette ble sett som å først og fremst slå ut på administrasjonenes fagprofesjonalitet, ved at *H12: Administrasjonene vil i større grad vektlegge fagprofesjonalitet i 2003 enn i 1998, og i mindre grad politiske vurderinger*. Variasjoner i datamaterialet over tid synes å støtte opp under forestillingen om en institusjonell normalisering i de fem administrasjonenes europatilpasning. Forvaltningsavdelingenes aktivering av fagprofesjonalitet er sterkere i 2003 enn i 1998 ($r: .08^{**}$). Tabell 5.5 viser samtidig at tidsvariasjonen ikke er en signifikant forklaringsfaktor på aktiveringen av politiske styringshensyn, noe som i stor grad underbygger den forventningen som ble fremsatt. Selv om tidsvariasjonens effekt på fagprofesjonalitet riktignok er svak, kan effekten imidlertid sees i sammenheng med hvordan administrasjonene over tid relaterer seg til det europeiske styringsnivået som en forlengelse av innenriksforvaltningens tradisjonelle forvaltningsoppgaver, i tråd med forestillingen om internasjonale organisasjoners status som et fjerde forvaltningsnivå (jf. Egeberg 1980: 35-36).

Normaliseringsdimensjonen som har blitt registrert ovenfor må imidlertid også suppleres med henvisning til den relative erfaring de fem nordiske landene har med det europeiske saksfeltet. Generelt er denne erfaringen noe som går lengre tilbake i tid enn hva denne studiens data gir informasjon om, hvilket er spesielt betegnende for den danske forvaltningens europatilpasning. I forrige kapittel ble det argumentert for at den danske europatilpasningen kunne sees som å ha gjennomgått en dobbel normalisering, både ved at administrasjonens faglige erfaring med det europeiske saksfeltet strekker seg over en lengre tidsperiode enn de øvrige nordiske landene, men også på grunn av de noe mer politiserte omstendighetene som omgir den danske ageringen ovenfor europeiske organer (jf. Højberg og Pedersen 2002: 112; Toonen 1992: 112). På bakgrunn av dette ble det forventet at *H13: Den danske sentralforvaltningen vil i større grad aktivere politiske styringsnormer enn hva tilfellet er i de øvrige nordiske landene, og i mindre grad aktivere fagprofesjonelle styringsnormer*. Som vi så i tabell 5.1, skilte det danske embetsverket seg fra de øvrige nordiske EU-medlemmene ved at politiske vurderinger har noe større betydning for den danske administrasjonens daglige EU-arbeid. Den doble normaliseringen kan imidlertid være en forklaring på at også fagprofesjonalitet rangerte høyt. I relasjonen mellom de to vil det imidlertid være rimelig å anta at det danske embetsverket skiller seg signifikant fra de øvrige nordiske landene først og fremst i forhold til aktiveringen av politiske styringsnormer. Korrelasjonen indikerer at en slik skillelinje uttrykkes i det empiriske materialet. Det danske embetsverket aktiverer politiske styringsnormer signifikant sterkere ($r: .06^{**}$) enn sine nordiske kollegaer, samtidig som fagprofesjonalitet får noe mindre

betydning i denne sammenligningen ($r: -.04^*$). Sammenhengen er riktignok svak, men viser likevel at historisk-kontekstuelle faktorer, slik som normalisering, har forklaringskraft.

Som analyseresultatene sett under ett viser, har samtlige av de tre teoretiske tilnærmingene forklaringskraft. I tråd med det teoretiske rammeverket som ligger til grunn for denne studien er det således problematisk å ta entydig stilling til hvordan administrative hensynstakninger påvirkes av føringer i omgivelsene, nasjonale tilpasningsstrategier og historisk-kontekstuelle faktorer. Tidlig i kapittelet ble det registrert at det er en positiv sammenheng mellom fagtilhørighet og politisk lojalitet, hvilket i utgangspunktet tilsier at de to styringsnormene ikke nødvendigvis står i et konkurrerende forhold til hverandre. Analysene viser samtidig at det forekommer en parallell aktivering av de to styringsnormene, hvilket ytterligere styrker argumentet om administrative rollers flerfoldighet (Jacobsen 1997). Mønstrene i analysene så langt synes imidlertid å representere en teoretisk-empirisk utfordring, da de tre teoretiske inntakene i stor grad er tuftet på kvalitativt ulike teoretiske forståelser. I det følgende skal jeg kort sammenfatte kapittelets analyser i tråd med denne problematikken.

5.3 Aktivering av administrative styringsnormer i tre perspektiver – mot en sammensatt forklaringsmodell

De tre teoretiske tilnærmingene som ble presentert i kapittel to, og undersøkt empirisk i de foregående analysene, forventer i stor grad entydige koplinger mellom de skisserte indikatorene og studiens avhengige variabel. Den omgivelsesorienterte og nasjonalstrategiske forklaringsrammen er gjensidig utelukkende i sine empiriske forventninger. De empiriske implikasjonene av den tredje tilnærmingen er imidlertid mindre entydig, hvor trekk i retning av både faglig autonomi og politisering synes plausible gitt de kontekstuelle rammene som omgir forvaltningens europatilpasning. De tre perspektivene er imidlertid motsetningsfylte forklaringsrammer i studiet av hvordan administrative styringsnormer aktiveres innenfor rammene av administrasjoners europatilpasning, og representerer på denne måten klart ulike paradigmer. Empirien denne studien tar utgangspunkt i, er imidlertid mer komplisert enn hva de tre perspektivene hver for seg antar. Analysene demonstrerer at den faktiske europatilpasningen kan innebære trekk både ved omgivelsespress, nasjonale strategier og historisk-kontekstuelle føringer. Følgelig blir det problematisk å ta stilling til hvordan relasjonen *mellom* de tre teoretiske tilnærmingene fortøner seg. Tabellen nedenfor sammenfatter det foreløpige inntrykket av de tre teoretiske inntakenes forklaringskraft, slik dette har kommet til uttrykk i de foreløpige empiriske analysene.

Tabell 5.6 Foreløpig vurdering av teoriens holdbarhet

Perspektiv og hypoteser	Empiriske resultat
Omgivelsesperspektiv	
H1: Tilknytningsform	Svekket. Politiske styringsnormer mindre aktivert i medlemsland, men dette gjelder og fagprofesjonalitet.
H2: Sektoroppløp	Støtte. Politiske styringsnormer mindre aktivert for avdelinger med saksområde knyttet opp mot det indre marked, og fagprofesjonalitet er her viktigere.
H3: Tidsbruk på EU-saker	Svak støtte. Begrensede forskjeller i aktivering.
H4: Ekspertkomiteoppløp	Meget begrenset støtte. Små forskjeller i aktivering.
H5: Kontakt med kommisjonen	Svekket. Kontaktfrekvensen med EU-kommisjonen har nærmest lik effekt på de avhengige variablene, med en marginalt sterkere effekt på politiske hensyn.
Nasjonalstrategisk perspektiv	
H6: Integrasjonsiver (Finland)	Svekket. Den finske forvaltningen skiller seg fra de øvrige nordiske landene ved at begge styringshensyn til sammenligning har mindre betydning.
H7: Nasjonale standpunkt	Støtte. Nasjonale standpunkt for europatilpasningen ser ut til å ha en sorterende effekt.
H8: Politisk styring av deltagelse	Støtte. Politisk styring av avdelingenes europeiske deltagelse ser ut til å virke sorterende for de utsendende institusjonene.
H9: Komitologioppløp	Meget begrenset støtte. Tilnærmet lik aktivering.
Historisk-kontekstuell perspektiv	
H10: Forvaltningsmodell (Sverige)	Støtte. Østnordisk forvaltningsmodell korrelerer signifikant med aktivering av fagprofesjonalitet, men har ikke en signifikant effekt ovenfor aktiveringen av politiske styringsnormer.
H11: Nivåforskjeller	Delvis støtte. Direktoratene tillegger politiske vurderinger mindre betydning enn departementene, men skiller seg også signifikant negativt ovenfor aktiveringen av fagprofesjonalitet.
H12: Læring over tid	Støtte. Fagprofesjonalitet viktigere i 2003, tidsvariasjonen har ingen signifikant effekt ovenfor aktivering av politiske styringsnormer.
H13: Normalisering (Danmark)	Støtte. Politiske styringsnormer viktigere hos det danske embetsverket, og fagprofesjonalitet er mindre viktig.

Som det fremgår av tabellen ovenfor er det flere relevante faktorer som har effekt på administrativ hensynstakning i det EU-relaterte arbeidet. Enkelte sammenhenger korresponderer samtidig bedre med de teoretiske forventningene enn andre. Dette får sitt uttrykk ved at det ene styringshensynet ikke bare aktiveres svakere enn det andre, men at det i enkelte tilfeller også forekommer en parallell deaktivering av det ene, når det andre aktiveres. Variasjoner på tvers av undersøkelsestidspunktene er et eksempel på dette. Et slikt mønster er imidlertid bare unntaksvis tilfelle, da de empiriske analysene ganske tydelig har vist hvordan både fagprofesjonalitet og politiske hensyn aktiveres i samtlige av de tre teoretiske inntakene. Et slikt mønster vil vi forvente ut fra en forestilling om at administrasjoner representerer en balansegang og sameksistens mellom ulike institusjonelle ordener (jf. Olsen 2007: 13-14).

Dette vil derfor kunne reflektere hvordan fagprofesjonalitet og politiske hensynstakninger tilsynelatende ikke er motsetningsfylte referanserammer i sentraladministrasjonenes daglige EU-arbeid. Effektene viser samtidig at både nye og gamle institusjonelle ordener kan forklare variasjonene i de to styringshensynene. Innvevdhet i EU-systemet kan eksponere administrasjonene for en ny institusjonell orden, hvor de nasjonalstrategiske og historisk-kontekstuelle faktorene kan sies å signalisere trekk ved den hjemlige, og derfor etablerte, forvaltningsordenen. Komitéoppkoplingene til det nordiske embetsverket konfronterer samtidig embetsverket med to separate handlingslogikker på det europeiske styringsnivået. Dette forsterkes ved at det i stor grad er de samme avdelingene som er representert i både de fagtekniske og mer mellomstatlige fraksjonene av komitésystemet⁹, hvilket kan illustrere at den faktiske europeiseringen ganske riktig kan betegnes som et sammensatt fenomen.

Det teoretiske rammeverket som ligger til grunn for denne studien har tatt til orde for en mer sammensatt forklaringsmodell, som vektlegger hvordan den faktiske europatilpasningen kan innebære et komplekst samspill mellom faktorer i og utenfor nasjonalstatens styringsinstitusjoner. Som analysene i dette kapitlet illustrerer, synes en slik teoretisk tilnærming å ha empirisk relevans. Argumentet om sameksistensen av ulike institusjonelle ordener vil imidlertid være nødvendig å underbygge empirisk. Det vil ikke være tilstrekkelig å ta resultatene av de foregående korrelasjonsanalysene til inntekt for at de tre perspektivene er likeverdige forklaringsfaktorer ovenfor variasjoner i administrative hensynstakninger. Slik samtlige perspektiver tilsynelatende har en effekt, må det imidlertid understrekes at de representerer forskjellige og dels motsettende paradigmer. Sammenhengene som har blitt diskutert i dette kapitlet kan være resultatet av bakenforliggende fenomener, og dermed være spuriøse. Det er derfor et behov for en analyse som inkluderer samtlige teoretiske inntak i en og samme modell. En realistisk forklaringsramme vil måtte ta høyde for at både omgivelsesfaktorer, nasjonale strategier og historiske føringer er operative i den daglige europatilpasningen. Slik disse imidlertid er motsettende forklaringsrammer vil en kunne få et bedre inntrykk av forklaringspotensialet til tre teoretiske inntakene i en analysemodell hvor de settes opp mot hverandre. En slik analyse presenteres i neste kapittel, og som de påfølgende diskusjonene vil vise, er en slik sammensatt forklaringsmodell langt bedre egnet til å fange opp de faktiske variasjonene i administrative hensynstakninger. Analysene kan dermed gi et mer fyllestgjørende innblikk i den relative betydningen av ulike institusjonelle ordener.

⁹ Korrelasjonen mellom oppkopling til ekspertkomiteene og komitologikomiteene ($r: .49^{**}$) tyder på en slik flerfoldig oppkopling til EU-systemet. Jf. appendiks II, tabell 14.

KAPITTEL VI. TRANSNASJONALISERING OG TRANSLASJON – ADMINISTRATIV HENSYNSTAKNING I SKJÆRINGSFELTET MELLOM ULIKE INSTITUSJONELLE ORDENER

I dette kapitlet undersøker jeg det empiriske grunnlaget for en mer sammensatt teoretisk forklaringsmodell. Innledningsvis trekkes linjene tilbake til sentrale teoretiske forventninger i en slik sammensatt modell. Dernest presenteres analyseresultater fra multiple regresjonsanalyser. Siktemålet med kapitlet er å gi en mer fyllestgjørende forklaring på hvordan administrative styringsnormer fortoner seg i skjæringsfeltet mellom omgivelsesføringer, nasjonale tilpasningsstrategier og historisk-kontekstuelle føringer. Med utgangspunkt i en empirisk etterprøving av teoriens foreslåtte sammenhenger struktureres den avsluttende diskusjonen i tråd med en sammensatt teoretisk forklaringsmodell.

6.0 Transnasjonalisering og flytende organisasjonsgrenser – en teori om institusjonell oversettelse

I forrige kapittel kom det klart frem at europeiseringens effekter på administrative styringsnormer kan betegnes som et sammensatt fenomen. Olsen (2007: 13-14) viser til at ulike institusjonelle ordener kan sameksistere, dette vil kunne bety at nasjonale forvaltningers europeisering ikke medfører at de etablerte administrative strukturene nødvendigvis sviner hen til fordel for en kvalitativt ny forvaltningsstruktur. Snarere tilføres nasjonale forvaltninger en ny dimensjon, hvilket en forestilling om EU som et fjerde forvaltningsnivå (jf. Egeberg 1980) illustrerer. Både trekk ved det bestående og det nye har betydning når effekter av europatilpasning skal belyses. Den foretrukne analysemodellen i slike studier vil derfor måtte behandle trekk ved det nye og det gamle som supplerende, og ikke nødvendigvis konkurrerende forklaringsfaktorer. I det følgende vil jeg minne om noen sentrale forestillinger som ligger til grunn for en slik sammensatt forklaringsmodell.

Et teoretisk argument om ulike ordeners sameksistens er i seg selv forankret i en institusjonell forklaringsramme (Olsen 2007). Argumentet er utledet av en forskningstradisjon som ser administrativ atferd som konstituert på bakgrunn av en *logikk om det passende*, hvor administrative institusjoner representerer både normative og kognitive strukturer som gir retning og mening for beslutningstakere. Aktører vil i større grad handle på bakgrunn av hva som forventes av dem, snarere enn å kalkulere den relative nytten av ulike handlingsvalg.

Handling vil derfor reflektere en vurdering av hva som forventes av en sentraladministrativ beslutningstaker, gitt den situasjon han eller hun står ovenfor (March og Olsen 1989: 22-23). En slik forklaringsramme vil være forankret i den uavhengige effekten institusjoner har på menneskelig atferd. Analysemodellen tar derfor utgangspunktet i en utvidet forståelse av *meso*-nivået (jf. Olsen 1992: 250).

Gjennom et slikt resonnement kan reglene som danner grunnlaget for administrativ atferd like gjerne være forankret på tvers av *rom* så vel som i *tid* (jf. Jacobsson og Sundstrøm 2007: 14-15). Dette innebærer at vi må se administrative beslutningstakere som å operere innenfor kontekstbestemte regelsystemer hvor den passende balansegangen mellom politisk lojalitet og faglig uavhengighet er bygget inn i en historisk forankret embetsmannsrolle (Jacobsen 1997: 145-146). Altså er reglene som gir retning for administrative beslutningstakere forankret i tid, og de reflekterer først og fremst endogene prosesser innad i den enkelte nasjonale forvaltning. En kan se embetsmannsrollen som å representere en historisk nedarvet institusjonell orden som legger klare føringer på hva som er passende atferd, også i forvaltningen av det europeiske saksfeltet (jf. March og Olsen 1995: 45-46, 57-58). Samtidig vil embetsmannsrollen kunne påvirkes av ideer som har fått fotfeste i de europeiske styringsomgivelsene, altså er regelsettet også noe som påvirkes av faktorer på tvers av rommet (jf. Meyer og Rowan 1977: 346). Som jeg tidligere har anført kan slike ideer være forankret i et fokus på ekspertstyre (jf. Radaelli 1999).

Den sammensatte forklaringsmodellen ser grensene mellom nasjonale og europeiske organisasjoner som flytende. Dette er i tråd med observasjonen om at den formaliserte grensen mellom utenriks- og innenrikspolitikk blir stadig mer problematisk å opprettholde i praksis, noe som også påvirker de forvaltningsorganene studien undersøker. Selv om grensene mellom ulike styringsnivåer kan være flytende, innebærer ikke dette nødvendigvis at prosesser i omgivelsene får fritt spillerom. Omgivelsene vil riktignok kunne legge føringer for administrasjonenes virke, men i motsetning til en deterministisk forståelse av omgivelsene (jf. Olsen 1992: 248), er det rom for nasjonale variasjoner. Samtidig tones resonnementet om institusjonell motstand ned i denne forklaringsmodellen. Hvor en rendyrket forståelse av den historisk-kontekstuelle forklaringsrammen ikke vil forvente nevneverdige effekter av verken omgivelsesfaktorer eller nasjonale tilpasningsstrategier, vil en i tråd med et mer sammensatt teoretisk resonnement se de konstituerende faktorene som å være åpne for påvirkning utenfra.

Dette gjøres mulig når en ser resultatet av prosesser på meso-nivået som noe annet enn institusjonell motstand og frastøting (jf. Olsen 1992: 249; Røvik 1998: 148). Som anført mot slutten av kapittel to er det relevant å karakterisere den faktiske administrative responsen ovenfor både omgivelsesføringer og politiske designtiltak som å ta form av en institusjonell oversettelsesprosess. EU kan stille krav til forvaltningenes virke, i vårt tilfelle beslutningsatferd, samtidig som det folkevalgte lederskap av ulike årsaker vil ha klare incentiver til å gi tilpasningen et distinkt politisk preg. Den faktiske europatilpasningen foregår derfor innenfor rammene av kompliserte og ikke nødvendigvis perfekte sammenkoplinger mellom ulike prosesser. I tillegg tilflyter disse prosessene historisk konstituerte forvaltningsstrukturer, som i seg selv stiller mer eller mindre klare forventninger til hvilke hensyn som skal legges til grunn i det daglige EU-arbeidet. Som det ble argumentert for i kapittel to, synes den faktiske administrative responsen derfor best å kunne karakteriseres som institusjonell oversettelse. En slik *translasjonsmodell* vil vektlegge den tvetydighet som kan sees som å kjennetegne den daglige europatilpasningen.

Føringer fra EU-systemet er ikke nødvendigvis entydige. Snarere er EUs krav til endringer i nasjonal praksis ofte tvetydige, og tillater således betydelige nasjonale variasjoner (jf. Sverdrup 2000: 42). Denne tvetydigheten kan imidlertid også sees som å være til stede når vi søker å vinne kunnskap om hvordan EU-systemet påvirker administrativ beslutningsatferd i nasjonale forvaltninger som med en viss frekvens interagerer med europeiske organer. Studien gjør bruk av empiriske indikatorer som fanger opp nettopp den delen av de nordiske forvaltningene som kan sees som å være tett involvert i forvaltningen av et tverrnasjonalt europeisk saksfelt. Selv om EU-systemet primært sees som å tilflytte administrasjonenes fagprofesjonalitet, er imidlertid EU en hybrid organisasjon som kombinerer ulike og dels konkurrerende organisasjonstanker.

Hvor EU-kommisjonen og dens underliggende komiteer som tidligere nevnt fungerer etter en formåls- og sektorbasert spesialiseringstanke, er de mellomstatlige organene og underliggende komiteer organisert i tråd med en mer territoriell logikk (Egeberg 1999: 463). Følgelig eksponeres administrasjonene for forskjellige impulser på EU-nivået som kan påvirke administrative hensynstakninger ulikt. Samtidig befinner sentraladministrative aktører seg i en beslutningssituasjon hvor de også eksponeres for ulike impulser i den hjemlige styringskonteksten. Den europatilpassede statsforvaltningen kan derfor sees som en oversettende administrasjon, hvor sorteringen mellom fagprofesjonalitet og politisk lojalitet

vil kunne reflektere den relative betydningen av føringer på ulike systemnivå (jf. March og Olsen 2004: 14). I tråd med hvordan forskjellige prosesser på det europeiske og nasjonale nivået kan sees som å stille dels motsettende forventninger til administrativ beslutningsatferd, aktualiseres således den latente spenningen mellom embetsverkets fagprofesjonalitet og politiske lojalitetsplikt.

6.1 Politisk lojalitet og faglig uavhengighet som komplementære, men potensielt konfliktfylte institusjonelle ordener

I forlengelsen av et resonnement om institusjonelle ordeners sameksistens synes det passende å påpeke at forholdet mellom politikk og administrasjon kan eksemplifisere to ulike hjemlige institusjonelle ordener. Slik fagprofesjonalitet og politiske hensynstakninger korrelerer positivt, er det også grunn til å påpeke at disse er sameksisterende. I det EU-relaterte arbeidet konfronteres imidlertid embetsverket med prosesser som først og fremst korresponderer med deres fagidentitet, slik især de sektorielle koplingene til EU-kommisjonen representerer. Samtidig vil en grunnleggende intergovernmental logikk kunne være operativ både i forbindelse med deltagelse i mer mellomstatlige fraksjoner av EUs komitésystem og når forvaltningenes tilpasning søkes styrt av politisk lederskap. Den transnasjonale administrasjonen konfronteres med de ulike impulsene *samtidig*, og eventuelle friksjoner mellom politisk lojalitet og faglig uavhengighet kan komme til overflaten i en analysemodell hvor samtlige dimensjoner representeres.

I kapittel fire ble det argumentert for at europatilpasningen i de fem nordiske landene kunne la seg betegne som en form for politisk detraksjon (jf. Jacobsen 1964, 1966). Det er imidlertid en modifisert versjon av den politiske detraksjonstesen som gjør seg gjeldende i de nordiske landenes europatilpasning. Det som kjennetegner forvaltningenes daglige EU-arbeid er ikke nødvendigvis en utstrakt verdiharmoni mellom politisk lederskap og det underliggende fagbyråkratiet, slik tesen i utgangspunktet impliserer (jf. Jacobsen 1964). Snarere er det generelle konfliktnivået i forvaltningenes nære handlingsmiljø – altså den offentlige opinionen og parlamentene – så høyt at politisk lederskap ofte har sett seg tjent med å la utførelsen av EU-arbeidet i all vesentlighet tilfalle et autonomt embetsverk. Dette strategivalget kan derfor være medvirkende til å forklare mønstrene som ble påvist i begynnelsen av forrige kapittel, hvor fagprofesjonalitet tilsynelatende har størst betydning i

forvaltningen av det europeiske saksfeltet, selv om dette altså ikke nødvendigvis går på bekostning av administrasjonenes politiske lojalitetsplikt.

De empiriske analysene understøttet i all hovedsak korrelasjonen mellom de to styringshensynene, ved at de empiriske indikatorene hadde tilsvarende effekter på begge styringsnormer, men med ulik styrke. Med utgangspunkt i disse mønstrene synes hovedtendensen å være at de to styringsnormene er komplementære og sameksisterende institusjonelle ordener (jf. Olsen 2007: 13-14). Jacobsens (1997) argument tilsier imidlertid at dette ikke alltid er tilfelle. Selv om både omgivelsesføringer og nasjonale tilpasningsstrategier i tillegg til historisk-kontekstuelle indikatorer hadde en relevant effekt på de to styringsnormene i forrige kapittels analyser, vil man på bakgrunn av dette ikke kunne si noe mer inngående om hvordan forholdet mellom de to faktisk fortøner seg i den daglige europatilpasningen.

Dette er først og fremst fordi den faktiske europatilpasningen ikke bare innebærer eksponering for europeiske impulser, men og må sees som å avstedkomme politiske styringstiltak, selv om det altså har blitt argumentert for at sistnevnte forhold ikke nødvendigvis forekommer spesielt hyppig. Det faktiske forholdet mellom de to styringsnormene fordrer derfor en empirisk analyse hvor samtlige faktorer inkluderes i modellen. Det sentrale spørsmålet som søkes belyst i den følgende analysen er hvorvidt effektene som tidligere har blitt påvist av de tre teoretiske inntakene, holder mål i en sammensatt forklaringsmodell hvor samtlige indikatorer representeres. En slik forklaringsmodell vil samtidig kunne belyse hvordan den tilsynelatende sterke fagorienteringen i de nordiske forvaltningene påvirkes av nasjonale designtiltak, altså om effekten av omgivelsene filtreres i møte med nasjonale tilpasningsstrategier.

6.2 En sammensatt forklaringsmodell – administrative styringsnormer i den transnasjonale administrasjonen

Hittil har diskusjonen søkt å trekke linjene tilbake til den sammensatte forklaringsmodellen som ble presentert mot slutten av kapittel to. Det danner seg et bilde av både nasjonale og europeiske styringsinstitusjoner som å reflektere komplekse sammenblandinger av ulike institusjonelle ordener. Olsen (2007: 13) peker på at et slikt argument ikke er nytt, men at den empiriske grunnen for argumentet er uvisst, altså er det faktiske samvirket mellom ulike

institusjonelle ordener et primært empirisk spørsmål, hvor de foreløpige svarene ikke er entydige (Olsen 2007: 14). Et første empirisk utgangspunkt for å ta stilling til betydningen av gamle og nye institusjonelle ordener vil, i tråd med en translasjonstilnærming, være å avdekke hvilke faktorer som har betydning også i en modell hvor ulike potensielle forklaringsfaktorer rent teoretisk vil fungere som konkurrerende perspektiver (jf. Roness 1997: 103). De faktorene som vedvarer eller, noe spissformulert, *overlever* den institusjonelle translasjonsprosessen, vil kunne gi en betydelig pekepinn på betydningen av den respektive institusjonelle ordenen.

Det følger av dette argumentet at vi ikke søker å forkaste de teoretiske inntakene i sin helhet, men i analysemodellen som her foreslås betviles imidlertid de tre respektive teoretiske inntakenes forenklete årsaksforestillinger. Gjennom en multippel regresjonsanalyse gis det innblikk i den *koplingen* mellom ulike faktorer, endogene så vel som eksogene, som kan sees som betegnende for de omstendigheter som omgir de nordiske administrasjonenes daglige europatilpasning. På denne måten kan analysemodellen kaste lys over hvordan føringer fra EU-nivået fortolkes og tilslipes i møte med nasjonale tilpasningsstrategier og historisk-kontekstuelle føringer. I det følgende skal analysene derfor vise hvordan elementer fra gamle og nye institusjonelle ordener virker inn på embetsverkets politiske og faglige tilhørighet. I tabellen nedenfor gjengis resultater fra multivariate regresjonsanalyser, hvor samtlige av de tre perspektivenes respektive empiriske indikatorer er representert.

Tabell 6.1 Effekten av omgivelsesfaktorer, nasjonale strategier og historisk-kontekstuelle føringer^a ovenfor aktiveringen av I. politiske og II. fagprofesjonelle styringsnormer^b. Resultater fra multipel lineær regresjonsanalyse^c. Betakoeffisienter. Gjennomsnittlig N: 1675.

	<i>Omgivelsesfaktorer</i>		<i>Nasjonale strategier</i>		<i>Historiske føringer</i>		<i>Samlet modell</i>	
	I.	II.	I.	II.	I.	II.	I.	II.
Tilknytningsform	-.12**	-.15**	-	-	-	-	-	-
Sektortilknytning til det indre marked	-.09**	.00	-	-	-	-	-.02	.01
Tidsbruk på EU-relaterte saker	.15**	.27**	-	-	-	-	.06	.20**
Avdelingen har deltatt i forberedende ekspertkomité	.05	.10**	-	-	-	-	.08*	.10**
Avdelingens kontaktintensitet med kommisjonen /D.G.	.22**	.08**	-	-	-	-	.09**	.06
Integrasjonsiver (Finland)	-	-	-.22**	-.27**	-	-	-.23**	-.34**
Avdelingen tilpasser seg EU i tråd med nasjonale standpunkt	-	-	.20**	.14**	-	-	.15**	.10**
Europeisk deltagelse styres fra politisk hold	-	-	.17**	.04	-	-	.11**	.01
Avdelingen har deltatt i komitologikomiteer	-	-	.11**	.12**	-	-	-.02	-.01
Forvaltningsmodell (Sverige)	-	-	-	-	.08**	.10**	-.08**	-.07*
Styringsnivå	-	-	-	-	-.38**	-.07**	-.31**	.04
Læring over tid	-	-	-	-	.03	.08**	.01	.10**
Normalisering (Danmark)	-	-	-	-	.06**	.02	-.02	-.17**
N:	1930	1960	1360	1372	2068	2105	1295	1309
Justert R ²	.121	.153	.130	.091	.147	.021	.251	.177
F-verdi	54.360**	71.767**	52.018**	35.612**	89.867**	12.289**	37.150**	24.454**

*: signifikant på .05-nivå, **: signifikant på .01-nivå.

^a: Verdien på de uavhengige variablene er oppgitt i forrige kapitels analyser.

^b: Verdien på de to avhengige variablene er tilsvarende analysene i tabell 5.3, 5.4 og 5.5.

^c: Se appendiks III for kolinearitetsdiagnostikk.

Regresjonsanalysene i tabellen ovenfor gir formodentlig et bedre empirisk grunnlag for å ta stilling til de tre teoretiske inntakenes holdbarhet. I det følgende vil diskusjonen først rettes inn mot å vurdere hvordan de teoretiske forventningene fortøner seg i møte med de empiriske analysene. Denne vurderingen foretas med utgangspunkt i analyseresultatene i den samlede regresjonsmodellen. Diskusjonen fokuseres rundt den samlede regresjonsmodellen først og fremst fordi det er i denne analysen vi får innblikk i hvordan de tre teoretiske inntakene forholder seg til *hverandre*, det vil si, analysen kan illustrere hvordan administrasjonene fortolker føringer fra ulike systemnivå i det daglige EU-arbeidet. Dette betyr ikke at de perspektivspesifikke analysene er uviktige. Som det fremgår av tabellen varierer effektene mellom de fire regresjonsmodellene. Disse variasjonene illustrerer det teoretiske resonnementet presentert innledningsvis, hvor vi klart ser at både omgivelsesfaktorer, nasjonale tilpasningsstrategier og historisk-kontekstuelle føringer bidrar til å moderere hverandres effekter, noe en og vil forvente i tråd med en translasjonstilnærming. Jeg returnerer til noen slike momenter mot slutten av kapittelet. I det følgende tas det snarere stilling til hvordan de tre perspektivenes forklaringskraft fremstår i en sammensatt empirisk analysemodell¹⁰

¹⁰ Før diskusjonen presenteres er det relevant å minne om de potensielle statistiske problemene som kan være representert i det empiriske materialet. Selv om regresjonsanalysene har tilfredsstillende toleranseverdier, er det imidlertid enkelte koeffisienter i analysene ovenfor som tyder på at det forekommer noe "støy" i den samlede regresjonsmodellen. Dette rammer kun de teoretiske indikatorene som er utledet av forventninger om landvariasjoner. Den uavhengige effekten av tilknytningsform lar seg ikke registrere i en regresjonsmodell hvor både integrasjonsiver (Finland), forvaltningsmodell (Sverige) og institusjonell normalisering (Danmark) er representert. Som et utgangspunkt kan en anta at tilknytningsform lar seg observere som en bakenforliggende faktor i den samlede modellen. Regresjonskoeffisientene til de tre ovennevnte indikatorene endres imidlertid betydelig mellom de perspektivspesifikke og den samlede regresjonsmodellen. Når koeffisientene endrer retning kan dette være en indikasjon på at koplingen mellom ulike uavhengige variabler skaper multikolaritet i regresjonsmodellen. Det er, som nevnt i kapittel tre, ingen tegn på ekstrem kolaritet verken i de tre perspektivspesifikke analysene eller den samlede regresjonsmodellen (jf. appendiks III, tabell 15-22). Det er derfor grunn til å feste lit til at hver av de tre perspektivenes respektive indikatorer har en uavhengig effekt på variasjoner i avhengig variabel. Det som virker nærliggende er imidlertid at effekten av tilknytningsform, både i omgivelsesmodellen og i den samlede modellen hvor denne sees som å tjene som en bakenforliggende forklaringsfaktor, påvirkes av det finske embetsverkets avvik fra de øvrige nordiske landene i verdien på avhengig variabel. Frekvensfordelingene i kapittel fem viser at det finske embetsverket tillegger både fagprofesjonelle og politiske styringsnormer mindre vekt enn de øvrige nordiske forvaltningene. Dette har blitt tolket substansielt, altså at det er faktiske forhold og ikke feil ved datainnsamlingen som ligger til grunn for denne variasjonen. Det synes imidlertid nærliggende å anta at de finske fordelingene er med på å prege effekten av den latente dimensjonen tilknytningsform i den samlede regresjonsmodellen, og at dette medfører noe udefinerbar støy. For å bøte på dette kjøres derfor to regresjonsmodeller hvor det veksles mellom å la den uavhengige variabelen *tilknytningsform* og *integrasjonsiver* være representert i modellen. Av hensyn til fremstillingen er modellen hvor tilknytningsform har en uavhengig effekt plassert i vedlegget. Når de relevante koeffisientene kommenteres henvises derfor leseren til appendikset. Dette gjelder kun de landutledede variablene. De øvrige variablene rammes ikke av det nevnte forhold (jf. appendiks III, tabell 15-24).

6.2.1 Betydningen av omgivelsesfaktorer – segmenteringseffekten vedvarer

Det har tidligere blitt pekt på at innvevdhet i EU-systemet vil oppleves som sterkere for forvaltninger i medlemsland enn i assosierte land. På bakgrunn av dette har det blitt forventet at de administrative beslutningsprosessene i medlemslandene vil bære preg av den sakstekniske logikken på EU-nivået i forbindelse med det daglige EU-arbeidet, altså forankret i en fagbasert beslutningsmodell (*H1*). I en regresjonsmodell hvor tilknytningsform inkluderes som en selvstendig faktor og Finland utelates¹¹, har denne indikatoren en uavhengig effekt på deaktivering av politiske styringsnormer (beta: -24**), men samtidig også en deaktiverende effekt på fagprofesjonalitet (beta: -.37**). Tatt i betraktning at den finske variasjonen altså må sees som å kunne påvirke verdiene i forhold til medlemskapskategorien, kan det være nærliggende å sette spørsmålsteget ved den statistiske robustheten i denne effekten. En analyse hvor Finland i sin helhet utelates fra utvalget bekrefter delvis mønsteret med negative koeffisienter, hvor det fremkommer en signifikant negativ effekt på aktiveringen av fagprofesjonalitet, mens en tilsvarende deaktivering av politiske styringsnormer ikke er signifikant¹². Følgelig korresponderer den uavhengige effekten av tilknytningsform med mønsteret som fremkom i analysene i forrige kapittel. Dette tilsier at *H1* svekkes i møte med det empiriske materialet, da effekten til tross for å være signifikant er motsatt av hva den substansielle hypotesen har anført.

Denne effekten kan derfor være en indikator på at den relative innflytelsen fra EU-nivået på administrativ beslutningsatferd ikke nødvendigvis dekkes fyllestgjørende av en dikotomisk forståelse av tilknytning, og at det kan være vel så relevant å studere tilknytningsgrad så vel som tilknytningsform (jf. Trondal 2002: 477). I det teoretiske rammeverket har det blitt forventet at *sektoriell oppkopling til det indre marked* kan tjene som en første indikator på tilknytningsgrad, hvor forvaltningsavdelinger hvis ansvarsområde sorterer under søyle 1 i EUs kompetansesfærer kan være tettere eksponert for føringene i de europeiske omgivelsene. Dette har blitt sett som å først og fremst aktivere fagprofesjonalitet i de aktuelle avdelingene (*H2*). Analyseresultatene i forrige kapittel korresponderte med de teoretiske forventningene, men som det kommer frem av regresjonskoeffisientene i tabellen ovenfor er ikke

¹¹ Med utgangspunkt i de metodiske anførsler presentert i forrige note, vil en vurdering av den uavhengige effekten tilknytningsform har på variasjoner i avhengig variabel nødvendigvis blir forankret i den alternative regresjonsmodellen som ikke er oppgitt i tabellen ovenfor. Se appendiks III, tabell 23 og 24.

¹² Jf. appendiks III, tabell 25 og 26

sektortilhørighet en signifikant faktor i å forklare aktivering av verken fagprofesjonalitet eller politiske hensynstakninger. Dette tilsier at *H2* svekkes.

Sektortilknytning kan i lys av dette tenkes å være en lite nyansert målestokk når siktemålet er å studere hvordan føringer på EU-nivået faktisk penetrerer nasjonale forvaltninger. Stadfestingen av sektortilhørighet til det indre marked kan derfor skjule markante variasjoner i hvordan forvaltningene faktisk berøres av prosesser i EU. Det vil derfor være mer relevant å studere mulige effekter av en mer direkte berøring fra EU-nivået, slik dette kommer til uttrykk gjennom administrasjonenes relative *tidsbruk på EU-saker*. Det har tidligere blitt fremsatt en forventning om at eksponeringen for europeiske impulser vil være mer markant jo større andel av den samlede arbeidstid som går med til å forvalte det europeiske saksfeltet, altså at grensene mellom det nasjonale og europeiske blir vanskeligere å opprettholde i praksis jo mer de to nivåene glir inn i hverandre i administrasjonenes daglige virke. Den faktiske effekten av dette vil kunne være at det forekommer en sterkere aktivering av fagprofesjonalitet enn politiske hensynstakninger (*H3*). Tatt i betraktning at denne indikatoren fanger opp det europeiserte kjernesegmentet i de nordiske forvaltningene, er en slik forventning plausibel da denne delen av forvaltningene kan sees som å være langt mer disponert for innflytelse fra EU-nivået enn øvrige forvaltningsavdelinger. Segmenteringsresonnementet finner klart støtte i analyseresultatene i tabell 6.1. Den samlede regresjonsmodellen viser at segmenteringen har en klar effekt på administrasjonenes fagprofesjonalitet (beta: .20**), men er ikke en signifikant faktor i å forklare variasjoner i hensynet til politiske vurderinger. Dette støtter klart opp om den substansielle hypotesen. Segmenteringen av forvaltningene representerer derfor ikke nødvendigvis bare en arbeidsdeling internt i de fem forvaltningene (jf. Læg Reid 2001b; Esmark 2001), men indikerer samtidig at denne delen av forvaltningen i økende grad profesjonaliseres.

Det følger imidlertid av transnasjonaliseringsresonnementet at de spesielt velintegrerte kjernesegmentene i nasjonale forvaltninger også kan bli påvirket av strømninger i EU-systemet som en konsekvens av de er direkte koplet til sentrale europeiske beslutningsfora. Dette får sitt uttrykk ved at avdelingene utsender representanter til *deltagelse i ekspertkomiteer under EU-kommisjonen*, hvilket forventes å ha en primær effekt på avdelingenes fagprofesjonalitet (*H4*). Denne forventningen har en todelt forankring; for det første er det transnasjonale kjernesegmentet *strukturelt* ulikt den øvrige forvaltningsorganisasjonen, ved at det opptrer som mer frikoplet den nasjonale

styringskonteksten. Samtidig er kjernesegmentet et deltagende segment, og representeres altså i det kollegiale komitésystemet under EU-systemet hvor deltageres identiteter og beslutningsatferd sees som å kunne bli påvirket av overnasjonale strømninger (Egeberg 1999; Trondal og Veggeland 2003). Det deltagende kjernesegmentet kan på denne måten sees som å være mer eksponert for impulser i EU-systemet. Dette kan imidlertid sees som å betviles i faglitteraturen. Egeberg (1999: 461) ser eksempelvis slike organisasjonseksterne lojalitetsbetraktninger som å være fundamentalt svakere stilt enn lojalitetsmønstre som har sitt opphav i den nasjonale forvaltningen. Jeg vil imidlertid anføre at den epistemiske lojaliteten som vokser frem i slike nettverk ikke nødvendigvis er av en kvalitativt annen natur enn embetsverkets hjemlige fagidentitet. Følgelig forventes effekten av forvaltningenes eksponering for transnasjonale impulser først og fremst å virke inn på embetsverkets fagtilhørighet. Denne hypotesen finner imidlertid bare begrenset støtte i empirien. Mønsteret som fremkom i forrige kapittel synes å også gjøre seg gjeldende her. I den samlede regresjonsmodellen indikerer koeffisientene at komitéoppkoplingen riktignok har en signifikant effekt på embetsverkets fagprofesjonalitet (beta: .10**), men effekten er bare marginalt større enn aktiveringen av politiske styringsnormer (beta: .08*). Denne oppkoplingen til EUs kollegiale komiteer synes derfor å slå relativt likt ut langs de to dimensjonene. Den substansielle hypotesen finner derfor bare begrenset støtte i det empiriske materialet.

Det transnasjonale argumentet innebærer imidlertid at forvaltningenes europeiske nettverk er operative også i det daglige arbeidet med EU-relaterte saker. For å fange opp en slik effekt har vi tidligere studert mulige konsekvenser av *kontakter med EU-kommisjonen og underliggende generaldirektorat* i det daglige EU-arbeidet. EU-kommisjonen og generaldirektoratene sees som å kunne representere en slags node i de transnasjonale nettverkene (jf. Egeberg 2006: 10-11; Esmark 2001: 103-104). I det henseende ble det forventet at kontaktintensiteten opp mot EU-kommisjonen ville gjøre impulser fra EU-nivået stadig mer aktuelle i det daglige EU-arbeidet (*H5*). Den samlede regresjonsmodellen bekrefter imidlertid tendensen påvist i forrige kapittel, hvor altså kontaktnettverket opp mot kommisjonen snarere medfører en aktivering av politiske styringsnormer (beta: .09**), men har i denne analysen ingen signifikant effekt på variasjoner i fagprofesjonelle styringsnormer. Dette svekker derfor *H5*, da relasjonen mellom de to regresjonskoeffisientene er motsatt av hva som ble anført i den substansielle hypotesen.

Ser vi disse analyseresultatene under ett, synes effekten av omgivelsesfaktorer å være langt sterkere hva angår den hjemlige responsen på de europeiske føringene, slik dette kommer til uttrykk i den vedvarende effekten av tidsbruk på EU-saker, enn eksponeringen for organisasjonseksterne strømminger slik dette fanges opp av deltagelses- og kontaktformer. Effekten av kontakt synes å være prekær i så måte. Overnasjonale kontakter fostrer snarere en sterkere politisk tilhørighet hos embetsverket, en effekt vi først og fremst vil se som gjeldende innenfor et nasjonalstrategisk resonnement. I det følgende skal det nasjonalstrategiske perspektivet utforskes noe nærmere.

6.2.2 Betydningen av nasjonale tilpasningsstrategier – et rom for politiske tilpasningsdesign

Det heftet problemer med å ta entydig stilling til det finske tilfellet i forbindelse med analysene i forrige kapittel. Det ble forventet at den komparativt sett integrasjonsivrige holdningen til det finske politiske lederskapet ville medføre en mer politisert tilpasningsprosess i den finske forvaltningen (*H6*). De multivariate analyseresultatene viser imidlertid at den motsatte effekten, som også ble observert i forrige kapittel, gjør seg gjeldende. Det finske embetsverket skiller seg således signifikant fra de øvrige nordiske forvaltningene ved at de legger mindre vekt på både fagprofesjonalitet (beta: $-.34^{**}$) og hensynet til politiske vurderinger (beta: $-.23^{**}$). Som påvist tidligere, kan den latente effekten av medlemskapskategorien spille inn også her. I tråd med kontrollanalysen som det ble vist til i forbindelse med diskusjonen omkring effekten av tilknytningsform, er det imidlertid klart at det finske embetsverket skiller seg ut også innenfor medlemskapskategorien. Den substansielle hypotesen svekkes derfor i møte med det empiriske materialet.

Den generelle betydningen av EU-medlemskap for politisk lederskap ser altså ikke ut til å gi seg utslag i en mer politisert tilpasningsprosess i den finske sentraladministrasjonen, slik den nasjonalstrategiske forklaringsrammen i utgangspunktet vil forvente. Den finske administrasjonen har blitt sett som å generelt operere på bakgrunn av en mer teknokratisk handlingslogikk, hvor relasjonen til politisk lederskap har vært preget av utstrakt faglig autonomi (jf. Martens 2008: 38). Tolkningen av analyseresultatene i tabell 6.1 ovenfor kan således indikere at det europeiske saksfeltet gjør slike trekk mindre fremtredende i den finske forvaltningen enn i de øvrige nordiske landene, selv om vektleggingen av politiske hensyn også skiller seg negativt ut i denne sammenligningen. En fortolkning av dette mønsteret kan

derfor være at europatilpasningen har en noe tvetydig effekt på administrasjonens rolleforståelse. For det første kan den generelle politiske betydningen rundt saksfeltet svekke de iboende teknokratiske elementene, i den forstand at fagprofesjonalitet deaktiveres signifikant sterkere enn politiske styringsnormer. Den faktiske tilpasningen foregår imidlertid innenfor et forvaltningsregime hvor politisk lederskap tradisjonelt unnlater å blande seg for mye inn i den underliggende forvaltningens daglige arbeid (jf. Jacobsson 2001: 235). Dette kan være en medvirkende faktor til at det finske embetsverket altså ikke skiller seg fra de øvrige nordiske administrasjonene ved at politiske styringshensyn tiltar i betydning når det europeiske saksfeltet forvaltes. En mer nærliggende forklaring vil imidlertid være rettet mot at nasjonale tilpasningsstrategier ikke nødvendigvis fanges tilstrekkelig opp gjennom en dikotomi hvor det teoretiske inntaket forventer en sammenheng mellom et EU-vennlig tilpasningsklima og den faktiske tilpasning som finner sted. Det kan derfor være utilstrekkelig å søke å fange opp en politisert tilpasningslinje ved hjelp av en så vidt grov indikator som nasjonale variasjoner.

Politisering av europatilpasningen synes bedre fanget opp ved å studere effekten av at det utformes *nasjonale standpunkt* for avdelingenes arbeid med EU-relaterte saker. Det har tidligere blitt forventet at slike tilpasningsanslag vil rette embetsverkets oppmerksomhet mot de politiske preferansene som ligger til grunn for europatilknytningen, og at dette vil stimulere embetsverkets politiske lojalitetsplikt (H7). Analyseresultatene indikerer hvordan en slik sorteringseffekt dels bidrar til å styrke embetsverkets politiske orientering. Som den samlede regresjonsmodellen viser, fører utformingen av nasjonale standpunkt for europatilpasningen til en noe sterkere aktivering av politiske styringsnormer (beta: .15**) enn fagprofesjonelle (beta: .10**). Dette gir derfor grunnforventningen i den substansielle hypotesen noe støtte, selv om analysen altså viser at styringshensynene aktiveres parallelt. Den noe sterkere aktiveringen av politiske styringsnormer kan illustrere betydningen formelle forvaltningsstrukturer har på embetsverkets rolleforståelse. Tidligere empiriske studier har pekt på hvordan forvaltningsansatte etterspør politisk styring i forbindelse med deres EU-relaterte beskjeftigelser (Jacobsson m.fl. 2001c: 272; Veggeland 1999: 17): Analyseresultatene viser således at der hvor samordningstiltak initieres, slik dette kan få sitt uttrykk gjennom utforming av fellesnasjonale standpunkt for europatilpasningen, har dette altså en disiplinerende effekt på administrasjonenes rolleforståelse. En slik samordningseffekt kommer klarere til uttrykk når analysen heves opp ett nivå, til administrasjonenes faktiske europeiske deltagelse.

Den politiserende effekten lar seg klarere observere når vi studerer hvorvidt administrasjonenes europeiske deltagelse ilegges *presise styringssignaler fra politisk hold*. Det har blitt forventet at slik direkte styring vil signalisere et aktivt politisk lederskap i den daglige europatilpasningen, følgelig kan dette sees som å styrke embetsverkets politiske orientering (*H8*). Et slikt mønster fant støtte i analysene i forrige kapittel, og tendensen kommer klarere til uttrykk i den multiple regresjonsanalysen som gjengis i tabell 6.1. Politisk styring av embetsverkets europeiske deltagelse har en signifikant effekt ovenfor politiske styringsnormer (beta: .11**), men har ingen signifikant effekt på aktivering av fagprofesjonalitet. Dette styrker forventningene om den sorterende effekten klare politiske styringssignaler i forhold til forvaltningens europeiske deltagelse kan ha, også innenfor rammene av den daglige europatilpasningen. I tråd med den omgivelsesorienterte forklaringsrammen sees de epistemiske impulsene fra transnasjonale nettverk som å kunne tilflyte den nasjonale styringskonteksten. Dette behøver imidlertid ikke være en funksjon av ren omgivelsesdeterminisme, men kan gjøre seg gjeldende ved at embetsverket – i fravær av politiske styringssignaler – ser det som mer naturlig å legge sin uavhengige saksekspertise til grunn når de representerer statens interesser i transnasjonale ekspertnettverk. Når styringssignaler utstedes signaliserer altså dette en politisk tilstedeværelse, hvilket kan bidra til å nedtone impulsene fra de transnasjonale nettverkene og styrke administrasjonenes orientering mot politisk lederskap i det daglige EU-arbeidet. I tråd med et analytisk fokus som ser staten som en enhetlig aktør (Moravcsik 1998: 22), synes politisk styring av embetsverkets europeiske deltagelse derfor å virke som et markant filter mot eventuelle organisasjonseksterne strømninger fra EU-systemet. Den formelle normative strukturen, med klare forventninger til embetsverkets beslutningsatferd, har derfor betydning når administrasjonene sorterer mellom ulike beslutningspremisser.

I forhold til den siste nasjonalstrategiske indikatoren, oppkopling til *komitologi-komiteene*, ble det forventet at disse komiteenes mer mellomstatlige preg ville signalisere en noe mer politisk orientert deltagelseskanal, og på denne måten ville sammenhenger kunne observeres mellom oppkopling til slike komiteer og en sterkere orientering rundt politiske vurderinger (*H9*). Disse komiteene forfekter en noe klarere mellomstatlig beslutningslogikk enn ekspertkomiteene (jf. Egeberg m.fl. 2006: 78-79). Som det har blitt påpekt tidligere er det i stor grad de samme avdelingene som er representert i både de forberedende ekspertkomiteene under EU-kommisjonen og komitologikomiteene, hvilket kommer til uttrykk gjennom den forholdsvis robuste korrelasjonen mellom de to deltagelsesdimensjonene som ble påvist i

forrige kapittel. Korrelasjonen kan imidlertid også indikere at mange respondenter ikke har evnet å skille de to komitéfraksjonene fra hverandre (jf. Trondal 1998). Mønsteret i de empiriske analysene aktualiserer dette problemet. Analysene i forrige kapittel viste hvordan aktiveringsmønstrene i henhold til både politiske styringsnormer og fagprofesjonalitet var påfallende like mellom de to deltagelsesformene. Denne tendensen vedvarer i den isolerte regresjonsmodellen for nasjonalstrategiske indikatorer, men effektene er ikke-signifikante i sin helhet når det kontrolleres for øvrige empiriske indikatorer – herunder deltagelse i forberedende ekspertkomiteer. Dette tilsier at den substansielle hypotesen svekkes.

Den nasjonalstrategiske tilnærmingen synes å ha relevante effekter i tråd med analyseresultatene som her har blitt presentert, selv om altså noen sentrale forventninger ikke har vist seg å holde mål i møte med det empiriske materialet. Et interessant trekk ved de nasjonalstrategiske analyseresultatene er at de langt på veg underminerer en deterministisk forståelse av omgivelsene (jf. Olsen 1992: 248). Den sammensatte regresjonsmodellen gir som sagt innblikk i integrasjonsintensive deler av det nordiske embetsverket, fanget opp gjennom omgivelsesindikatorer som tidsbruk på EU-saker og overnasjonale kontakt- og deltagelseskanaler. Slik analyseresultatene illustrerer, har nasjonale styringstiltak en sorteringseffekt også for den delen av embetsverket som er mer eksponert for de europeiske styringsomgivelsene enn øvrige forvaltningseinheter. Det er derfor lite som tyder på at omgivelsene er noe som skyller inn over de nasjonale forvaltningene uten at politisk lederskap kan påvirke omfanget av eksponeringen ovenfor de europeiske føringene. Følgelig virker slike nasjonale styringstiltak tilsynelatende filtrerende ovenfor overnasjonale føringer, noe som tilsier at det europeiske styringsnivået ikke nødvendigvis representerer en trussel for politisk lederskaps styringsmuligheter. I det følgende vil diskusjonen ta stilling til hvorvidt en slik robusthet også kan være betegnende for de historisk nedarvede forvaltningsstrukturene som det daglige EU-arbeidet foregår innenfor.

6.2.3 Betydningen av historisk-kontekstuelle faktorer – institusjonell robusthet og læring har forklaringskraft

I tråd med denne studiens historisk-kontekstuelle forklaringsramme har analysene hittil vist at de respektive indikatorene har signifikante effekter ovenfor variasjoner i administrative styringsnormer. De multivariate analysene som presenteres i dette kapitlet indikerer at betydningen av historisk-kontekstuelle faktorer langt på vei vedvarer også i møte med

potensielt konkurrerende forklaringsfaktorer. For det første ble det forventet at kjennetegnene ved den *østnordiske* forvaltningsmodellen ville være en signifikant forklaringsfaktor ovenfor variasjoner i vektleggingen av de to styringshensynene, og at den tradisjonelt robuste fagidentiteten hos det svenske embetsverket også ville prege forvaltningen av det europeiske saksfeltet (*H10*). Analysene i forrige kapittel antydte også at dette var tilfellet.

Koeffisientene i den samlede regresjonsmodellen i tabell 6.1 illustrerer de potensielle problemene med udefinerbar støy i datamaterialet som tidligere har blitt anført, altså at den latente effekten av tilknytningsform preges av det markante finske avviket fra de øvrige nordiske landene langs fordelingene på de avhengige variablene. En separat analyse, hvor den uavhengige effekten av integrasjonsiver utelates til fordel for tilknytningsform, gir derfor et mer dekkende bilde av hvordan aktiveringen av administrative styringsnormer varierer i tråd med et lands forvaltningsmodell. Den østnordiske forvaltningsmodellen utviser i denne modellen en signifikant sterk effekt ovenfor aktivering av fagprofesjonalitet (beta: .31**), samtidig som analyseresultatene og indikerer at det svenske embetsverket også aktiverer politiske styringsnormer signifikant sterkere enn de øvrige nordiske administrasjonene (beta: .17**) ¹³. Hvordan kan vi så tolke disse resultatene?

De svenske koordineringsinnsatsene har vist seg som tvetydige styringsgrep i svensk europatilpasning. Studiene til Jacobsson og Sundstrøm (2006: 155) viser at den koordinering som har funnet sted ikke har avstedkommet en økning i den faktiske politiske styringen av embetsverket. I tråd med den offisielle holdningen ovenfor svensk EU-tilpasning, hvor medlemskapet har blitt sett som en egnet plattform for å demokratisere unionens politikk (jf. Jacobsson m.fl. 2004a: 113), synes den faktiske koordineringen først og fremst å ha vært rituelle aktiviteter for å utvise politisk handlekraft (jf. Jacobsson m.fl. 2001d: 29). Den østnordiske forvaltningsmodellen utviser derfor robusthet når variasjoner i administrative styringsnormer skal forklares, da det altså har blitt sett som lite formålstjenlig for politisk lederskap å bryte mot denne tradisjonen ved å anlegge klarere hierarkisk styring av det underliggende embetsverk (jf. Jacobsson 2001: 222). Analyseresultatene støtter en slik anførsel, hvor altså den tradisjonelt sterke fagidentiteten hos det svenske embetsverket representerer en signifikant skillelinje på tvers av det nordiske utvalget. Det er imidlertid relevant å bemerke at det svenske embetsverket også aktiverer politiske styringsnormer

¹³ Jf. appendiks III, tabell 23 og 24.

signifikant sterkere enn de øvrige nordiske administrasjonene. Dette kan derfor indikere at koordineringen har en effekt, og at dette i så fall går ut over hva en rent intuitivt vil forvente dersom disse strategiene ikke skal sees som annet enn ritualer.

Grunnkarakteristikken i den svenske forvaltningsmodellen synes imidlertid å komme til uttrykk i analysene presentert ovenfor. Den signifikant sterkere fagprofesjonaliteten hos det svenske embetsverket kan samtidig indikere et trekk ved den svenske europatilpasningen hvor den dualistiske forvaltningsmodellen ikke bare har blitt sett som å være formålstjenlig å beholde i lys av det europeiske saksfeltets fremvekst. Snarere har politisk lederskap i enkelte tilfeller også sett den formelle autonomien, spesielt i forhold til direktoratene, som å heve svenske utsendingers integritet og troverdighet i møte med europeiske ekspertorganer (Jacobsson og Sundstrøm 2007: 22). Europeisk samkvem kan derfor tilsynelatende sees som å styrke forvaltningsmodellens posisjon innad i det svenske politisk-administrative systemet, hvilket setter et preg på det daglige EU-arbeidet ved at det svenske byråkratiet altså vektlegger profesjonalitet signifikant sterkere enn de øvrige nordiske landene.

Det svenske direktoratsnivået er riktignok i en særstilling som følge av den formaliserte og historisk forankrede avstanden som kjennetegner relasjonen mellom politisk lederskap og den underliggende administrasjonen. Det er imidlertid relevant å forvente en generell effekt av *nivåforskjeller* også innad i de nordiske landene. Det ble derfor forventet at en ulik ansvarsrelasjon ovenfor politisk lederskap ville gjøre direktoratenes EU-arbeid mer fokusert mot deres iboende fagtekniske mandat og, i forlengelsen av dette, mindre orientert mot politisk lederskap (*H11*). En slik hypotese tas til inntekt for en historisk-kontekstuell forklaringsramme hvor EU-nivået ikke nødvendigvis sees som å medføre drastiske endringer i tilknyttede lands formelle struktur, herunder kompetansedelingen mellom forvaltningsnivåene. Analyseresultatene indikerer at denne hypotesen får støtte langs én av de to foreslåtte dimensjonene. Direktoratsavdelingene vektlegger generelt i mindre grad politiske vurderinger i det daglige EU-arbeidet enn departementene (beta: $-.31^{**}$). Fagtilhørighet er imidlertid ikke signifikant sterkere hos direktoratsavdelingene enn hva tilfellet er i departementene. Dette viser således at fokuset på ekspertise generelt er betegnende for forvaltningsansatte, men at hensynet til politiske vurderinger synes mer betinget av embetsverkets formelle plassering i forhold til politisk lederskap (Christensen og Lægred 1998: 58-60).

En kunne i utgangspunktet være åpen for at direktoratsnivået ville være mer mottagelig for impulser fra EU-systemet enn departementene, slik de formelt sett er mer fristilt det nasjonale politiske lederskapet. Et slikt argument aktualiseres ytterligere ved at nasjonale direktorater har fått en stadig viktigere rolle i implementeringen av europeiske reguleringer, hvor de i enkelte tilfeller også har et direkte ansvar opp mot EU-kommisjonen og egne EU-direktorater (Egeberg 2006: 10; Egeberg og Trondal 2007: 4). Selv om direktoratene, først og fremst de med tilsynsoppgaver (Egeberg og Trondal 2007: 1), sees som å operere på vegne av både en nasjonal og europeisk oppdragsgiver, har ikke dette en sterk effekt på variasjoner i fagprofesjonalitet mellom forvaltningsnivåene. Den substansielle hypotesen har imidlertid tatt utgangspunkt i trekk ved den formelle avstanden til politisk lederskap, og det primært sakstekniske mandat disse forvaltningsorganene opererer på bakgrunn av. I tråd med de empiriske resultatene får den substansielle hypotesen derfor bare delvis støtte, da betydningen fagprofesjonalitet ikke skiller seg signifikant mellom forvaltningsnivåene.

I forbindelse med analysene i forrige kapittel viste *tidsdimensjonen* seg som først og fremst å stimulere administrasjonenes fagtilhørighet, hvilket korresponderte med de forventninger som ble stilt til variasjoner over tid (*H12*). Med utgangspunkt i den historisk-kontekstuelle forklaringsrammen synes et slikt mønster å være plausibelt, gitt hvordan organisasjoner tilpasser seg nye styringsbetingelser ved å gradvis bygge inn nye erfaringer i etablerte strukturer (March og Olsen 1989: 54). I den samlede regresjonsmodellen vedvarer denne effekten, hvor fagprofesjonalitet er signifikant viktigere i 2003 enn i 1998 (beta: .10**). Samtidig er ikke tidsdimensjonen en signifikant forklaringsfaktor ovenfor variasjoner i politiske styringsnormer, hvilket kan tas til inntekt for de forventninger som ble fremsatt av den substansielle hypotesen. Tidligere studier som har benyttet det samme survey-materialet denne undersøkelsen baseres på, har pekt på at mønstrene i datamaterialet er påfallende like over tid (Dyrdal m.fl. 2006: 199; Jacobsson og Sundstrøm 2007: 9; Johannesen 2007: 106). Aktiveringen av fagprofesjonalitet varierer imidlertid signifikant over tid. Når fagprofesjonalitet blir viktigere over tid, kan dette formodentlig illustrere de dynamiske trekkene som kjennetegner EUs politikkdannelse, hvor saksområdetets kompleksitet tiltar i takt med at antallet rettsaker øker. Mellom 1998 og 2003, altså de to undersøkelsestidspunktene, har det forekommet en jevn økning av rettsaker fra EU-systemet med relevans for samtlige av de nordiske landene (jf. Lægreid m.fl. 2005: 32). Effekten som observeres kan derfor være en konsekvens av en institusjonell læringsprosess, hvor erfaringer bygges inn i det institusjonelle handlingsrepertoaret (jf. March og Olsen 1995: 97). Det kan således virke

plausibelt at det europeiske saksfeltet kan gjennomgå en avpolitisering over tid. Selv om det utspant seg prosesser på det europeiske styringsnivået som var av en helt klart politisk art mellom de to undersøkelsestidspunktene¹⁴, kan vi imidlertid anta at den daglige tilpasningen til EUs regelverk i større grad foregikk innenfor et institusjonelt rammeverk hvor administrasjonene har opparbeidet seg betydelige kunnskaper om hvordan saksfeltet best bør håndteres. Dette kan være særlig betegnende for Sverige og Finland, som var relativt nye medlemsland når den første undersøkelsen ble utført i 1998¹⁵. Et institusjonelt ”sjokk” som følge av EU-tilknytningen kan derfor ha nedfelt seg i administrasjonenes kunnskapsgrunnlag og variasjonen over tid vil derfor kunne reflektere at det europeiske saksfeltet gradvis har befestet seg i innenriksforvaltningens daglige virke. Aktivering av fagprofesjonalitet over tid kan på denne måten reflektere en institusjons anvendelse av erfaringsbasert kunnskap (jf. Lewitt og March 1988: 326-327) og styrker således den substansielle hypotesen.

Som et annet uttrykk for en institusjonell læringsprosess ble det danske embetsverkets håndtering av det europeiske saksfeltet sett som å ha gjennomgått en *dobbel* normalisering, i den forstand at saksfeltet grunnet tilknytningsformens lengde har nedfelt seg i administrative arbeidsstrukturer som en naturlig forlengelse av innenriksforvaltningens tradisjonelle oppgaver, men samtidig ved at parlamentets aktive rolle i godkjenningen av de nasjonale mandatene representerer en politisk forankring for den daglige europatilpasningen. En slik forankring kan virke retningsgivende for de vurderinger som legges til grunn i forvaltningen av det europeiske saksfeltet, og i forlengelsen av dette ble det danske embetsverket sett som å skille seg fra de øvrige nordiske landene ved at politiske styringsnormer har større betydning i det daglige EU-arbeidet, dernest fagprofesjonelle (*H13*). I forrige kapittel indikerte korrelasjonene at et slikt mønster kunne sees som betegnende for den danske forvaltningens europatilpasning. I tolkningen av den samlede regresjonsmodellen i tabell 6.1 blir koeffisientene preget av de problemer som tidligere har blitt anført, men resultatene i den alternative regresjonsmodellen hvor tilknytningsform inkluderes og Finland utelates, synes imidlertid å gi den substansielle hypotesen noe støtte¹⁶.

¹⁴ EUs utvidelse mot øst er et eksempel på dette. Selv om enkelte spørsmål i dette datamaterialet er rettet mot administrasjonenes arbeid med utvidelsesrelaterte saker, er det ikke urimelig å anta at EU-utvidelsen ikke nødvendigvis har utgjort hoveddelen av det EU-relaterte arbeidet.

¹⁵ Finland hadde også formannskapet i EU under første halvdel av 1999. Dette har blitt sett som å kunne påvirke svarfordelingene hos det finske embetsverket på første undersøkelsestidspunkt (Jacobsson m.fl. 2001a, 2004a). Dette kan derfor være en medvirkende faktor til at det finske embetsverket skiller seg markant fra de øvrige nordiske landene langs avhengig variabel.

¹⁶ Jf. appendiks III, tabell 23 og 24.

Det danske embetsverket skiller seg signifikant fra de øvrige nordiske landene i forhold til aktiveringen av politiske styringsnormer (beta: .19**), men analysene viser samtidig at normaliseringseffekten gjør seg gjeldende også ovenfor aktiveringen av fagprofesjonalitet (beta: .15**). Den substansielle hypotesen forventer først og fremst en aktivering av politiske styringsnormer. Koeffisientene viser imidlertid at det danske embetsverket skiller signifikant positivt fra de øvrige nordiske landene i aktiveringen av begge styringsnormene, hvor forskjellen mellom koeffisientene er forholdsvis marginal, altså får hypotesen kun delvis støtte. Dette kan således illustrere tidligere resonneringer om en dobbel institusjonell normaliseringsprosess. De veletablerte koordineringsinstansene som ligger til grunn for den danske linjen i EU-spørsmål utad, synes å klargjøre embetsverkets politiske orientering i det daglige EU-arbeidet. I tråd med den vestnordiske forvaltningsmodellens administrative monisme, hvor statsråden som kjent står ansvarlig for embetsutførelsen i underliggende virksomhet, er en slik effekt ikke nødvendigvis overraskende. Slike koordineringsinnsatser kan imidlertid også fungere som en forhåndsklarering av det danske embetsverkets europeiske beskjeftigelser, og på denne måten gjøre den faktiske tilpasningen mindre politisert, hvilket den signifikante styrkingen av fagprofesjonalitet kan indikere at er tilfelle. Det danske tilfellet synes således å illustrere relevansen av argumenter som vektlegger hvordan den faktiske effekten av EU filtreres i møte med historisk forankrede nasjonale forvaltningsstrukturer og prosesser (jf. Knill 1998: 24-25).

Regresjonsanalysene viser samlet sett at også historisk-kontekstuelle faktorer har betydelig forklaringskraft ovenfor variasjoner i avhengig variabel. Analyseresultatene underbygger derfor Lægreid (2001a) sine anførsler om institusjonell robusthet. Effektene av historisk-kontekstuelle faktorer vedvarer i en analysemodell hvor både omgivelsesfaktorer og nasjonale tilpasningsstrategier er representert. Dette indikerer at sentraladministrative styringsinstitusjoner har en uavhengig effekt som bidrar til å tilslipe impulser fra organisasjonseksterne aktører, slik som EU, men de kan samtidig sees som å filtrere ulike forsøk på politiske tilpasningsdesign. Slike konserverende trekk korresponderer formodentlig med forventninger utledet av institusjonell teori (jf. March og Olsen 1989, 1995). Dette kommer ytterligere til uttrykk når analysene heller ikke indikerer at EU nødvendigvis utfordrer de bestående administrative strukturene, slik en deterministisk variant av den omgivelserorienterte forklaringsrammen vil anføre (jf. Olsen 1992: 262).

De empiriske mønstrene er imidlertid også i dette kapittelets analyser noe tvetydige, selv i en empirisk analysemodell hvor ulike institusjonelle føringer blir sett som å konkurrere om sentraladministrative beslutningstakernes oppmerksomhet. Snarere synes analyseresultatene å støtte opp under et ”compound governance” resonnement, hvor ulike institusjonelle faktorer virker inn på sentraladministrative beslutningstakere samtidig (jf. Egeberg og Trondal 2007; Olsen 2007). I det følgende rettes diskusjonen inn mot en slik sammensatt forklaringsramme.

6.3 Transnasjonalisering og translasjon – ulike institusjonelle ordeners sameksistens

Analyseresultatene viser at kausalforståelser fremsatt av ensidige teoretiske resonnement, ikke holder mål i møte med en så vidt kompleks empiri som europeisering. Administrasjonenes daglige europatilpasning kan sees som å utspille seg i skjæringsfeltet mellom et nasjonalt og europeisk forvaltningsnivå (Olsen 2000: 455), og analyseresultatene synes å indikere at begge disse nivåene har innvirkning på hvordan administrasjonene vekter hensynet til politiske vurderinger og fagprofesjonalitet. I motsetning til hva som har blitt forventet av en omgivelsesorientert forklaringsramme, viser analysene at det ikke nødvendigvis foregår en klar avpolitisering av det europeiske saksfeltet, men slik den relative vektleggingen av politiske styringsnormer ble illustrert i forrige kapittel, kan vi heller ikke si at det foregår en politisering, slik det nasjonalstrategiske perspektivet anførte. Dette underbygges også av de empiriske analysene i dette kapittelet. Analyseresultatene indikerer snarere at administrasjonene er responsive ovenfor både imperativer i omgivelsene og de tilpasningsstrategier som forfektes av politisk lederskap, mens institusjonenes strukturerende føringer bidrar til å modifisere den faktiske effekten av de to scenarioene. Det er derfor ikke urimelig å se resultatene i den multivariate analysen ovenfor som å reflektere utfallet av en translasjonsprosess. I en slik translasjon er imidlertid ikke alle potensielle forklaringsfaktorer jevnbyrdige. Dette kommer meget klart frem i tabellen nedenfor, hvor det fremgår at kun et fåtall av de foreslåtte teoretiske sammenhengene får entydig støtte i empirien.

Tabell 6.2 Oversikt over hypotesenes empiriske støtte.

Perspektiv og hypoteser	Empiriske resultat
Omgivelsesperspektiv	
H1: Tilknytningsform	Svekket. Politiske styringsnormer mindre aktivert i medlemsland, men dette gjelder og fagprofesjonalitet. Effekten er tilsvarende, men i ulik styrke, i begge regresjonsmodellene.
H2: Sektoroppkopling	Svekket. Sektortilknytning til det indre marked har ingen signifikant effekt på avhengig variabel.
H3: Tidsbruk på EU-saker	Støtte. Kun signifikant effekt ovenfor fagprofesjonelle hensynstakninger.
H4: Ekspertkomitéoppkopling	Meget begrenset støtte. Små forskjeller i effekter på de to styringsnormene.
H5: Kontakt med kommisjonen	Svekket. Kontaktfrekvensen med EU-kommisjonen har kun signifikant effekt på aktivering av politiske styringsnormer.
Nasjonalstrategisk perspektiv	
H6: Integrasjonsiver (Finland)	Svekket. Den finske forvaltningen skiller seg fra de øvrige nordiske landene ved at begge styringshensyn til sammenligning har mindre betydning.
H7: Nasjonale standpunkt	Delvis støtte. Signifikante effekter på begge styringsnormene, men noe sterkere ovenfor politiske hensynstakninger.
H8: Politisk styring av deltagelse	Støtte. Kun signifikant effekt ovenfor politiske hensynstakninger.
H9: Komitologioppkopling	Svekket. Ingen signifikant effekt på avhengig variabel.
Historisk-kontekstuellet perspektiv	
H10: Forvaltningsmodell (Sverige)	Delvis støtte. Tilhørighet til den østnordiske forvaltningsmodellen signaliserer en sterkere fagtilhørighet. Samtidig vektlegger den svenske forvaltningen også politiske vurderinger i større grad enn de øvrige nordiske landene.
H11: Nivåforskjeller	Delvis støtte. Signifikant mindre vektlegging av politiske vurderinger, men ingen signifikant effekt ovenfor variasjoner i fagprofesjonelle hensyn.
H12: Læring over tid	Støtte. Fagprofesjonalitet viktigere i 2003, tidsvariasjonen har ingen signifikant effekt ovenfor aktivering av politiske styringsnormer.
H13: Normalisering (Danmark)	Delvis støtte. Politiske styringsnormer viktigere hos det danske embetsverket, men fagprofesjonalitet er også viktigere her enn i de øvrige nordiske landene.

Oversikten ovenfor viser hvordan de foreslåtte teoretiske sammenhengene fortøner seg i møte med studiens empiri. Innenfor en sammensatt teoretisk forklaringsramme bedømmes de tre teoretiske inntakenes relevans først og fremst i lys av hvordan de fremsatte hypotesene fortøner seg i empirien. Signifikante sammenhenger som går i motsatt retning av hva som har blitt fremsatt som en plausibel forventning svekker derfor argumentets teoretiske holdbarhet. Dette gjelder især den forventende effekten av tilknytningsform, hvor de sterke sammenhengene indikerer at forvaltningene i EU-land ikke kan sees som å være mer tilbøyelig til å innta en teknokratisk beslutningsatferd i håndteringen av det europeiske saksfeltet. Slik dette gjennomgående har blitt sett som å være et sentralt kjennetegn ved

beslutningsprosesser i EU synes effekten av tilknytningsform å svekke det omgivelsesorienterte argumentet. Effekten av kontakter opp mot EU-kommisjonen synes også vanskelig å forsvare i tråd med et omgivelsesresonnement, slik denne kontaktflaten tilsynelatende styrker embetsverkets politiske hensynstakninger. Dette blir problematisk å forsvare teoretisk når vi altså forventer at en slik kontaktflate først og fremst vil være byråkratisk i sin form, og epistemisk i sitt innhold.

Selv om vi altså står ovenfor enkelte effekter som er vanskelig å forklare i tråd med de sentrale teoretiske argumentene som ligger til grunn for at de aktuelle variablene har blitt inkludert i studiens analyser, er det på det rene at perspektivene har forklaringskraft. I det henseende er det relevant å ta stilling til hvor stor modellenes forklaringskraft faktisk er. Regresjonsanalysene som ligger til grunn for dette kapittelets diskusjon, gir et statistisk uttrykk for hvor mye av variasjonen i administrative styringsnormer som fanges opp av hver modell, slik dette uttrykkes gjennom *justert* R^2 . Langs flere dimensjoner gir modellene en forholdsvis god dekning av de faktiske forhold, tatt i betraktning at analysene opererer med tallmessige representasjoner av primært kvalitative fenomen (jf. Stablein 1996: 515).

Den *omgivelsesorienterte* forklaringsmodellen forklarer en forholdsvis markant andel av variasjonene i avhengig variabel. Modellen forklarer rundt 12 % av variasjonen i vektlegging av politiske hensynstakninger, mens den – som forventet – er noe bedre egnet til å forklare variasjoner i fagprofesjonelle vurderinger, med en forklart varians på rundt 15 %. Som det ble forventet i forbindelse med presentasjonen av det teoretiske rammeverket er altså graden av innvevdhet i EU-systemet en sentral forklaringsfaktor ovenfor aktivering av administrative styringsnormer, men som analysene samtidig har vist forklarer innvevdhet også deaktivering av disse. Den *nasjonalstrategiske* forklaringsmodellen er bedre egnet til å fange opp variasjoner i politiske styringsnormer, hvilket også korresponderer med det teoretiske utgangspunktet. Modellen fanger opp 13 % av variasjonen i politiske hensynstakninger, mens den tilsvarende forklaringsandelen ovenfor fagprofesjonalitet er redusert til rundt 9 % . Som jeg vil diskutere mer inngående i avslutningskapittelet, kan imidlertid den substansielle effekten av disse tallene med fordel tolkes med omhu, da det er et forholdsvis markant frafall langs en sentral forklaringsvariabel i denne modellen ¹⁷ . I forhold til de

¹⁷ Som nevnt i forrige kapittel (fotnote 7) gjelder dette frafall på variabelen som gir informasjon om hvorvidt det foreligger nasjonale standpunkt for forvaltningsavdelingenes europatilpasning. En del av utvalget har bevisst

forvaltningsavdelingene som er representert i modellen, synes imidlertid nasjonalstrategiske tiltak i forvaltningenes daglige europatilpasning å virke sorterende for administrasjonenes rolleforståelse. I tråd med den *historisk-kontekstuelle* forklaringsrammen viser den perspektivspesifikke analysemodellen seg best egnet til å forklare variasjoner i politiske hensynstakninger, med en forklart varians på nesten 15 %, mens beskjedne 2 % av variasjonen i forvaltningenes vektlegging av fagprofesjonelle styringsnormer lar seg forklare med henvisning til historisk-kontekstuelle faktorer.

Den *sammensatte* analysemodellen er imidlertid, rent statistisk, overlegen de øvrige forklaringsmodellene. Her forklares hele 25 % av variasjonen i politiske hensynstakninger, mens variasjoner i fagprofesjonelle styringsnormer også synes godt fanget opp av denne modellen, med en forklart varians på nesten 18 %¹⁸. Dette er formodentlig et uttrykk for en god statistisk representasjon av de forhold studien har undersøkt. Samtidig kan modellene sees som å rent statistisk være robuste i seg selv, tatt i betraktning at hver og én av de uavhengige variablene kan sees som å ha en selvstendig effekt ovenfor variasjoner i avhengig variabel, uavhengig av effektens signifikansnivå. Statistisk støy som følge av problemer med multikolaritet vurderes derfor ikke som å korrumpere modellenes utsagnskraft.

Det er ikke nødvendigvis oppsiktsvekkende at en modell med flere uavhengige variabler forklarer mer av variasjonen i avhengig variabel. Det følger naturlig av at modellene evner å kontrollere for flere underliggende dimensjoner, men den høye forklaringskraften i de samlede modellene har samtidig betydelig teoretisk relevans, da disse tendensen støtter opp under det sentrale teoretiske resonnementet presentert i dette kapittelet. Som analysene ganske klart illustrerer, må en sammensatt teoretisk forklaringsmodell legges til grunn for å få en mer fyllestgjørende forståelse av hvordan europatilpasningen faktisk påvirker administrative hensynstakninger i nasjonale forvaltningers daglige arbeid. Samtidig gir en slik forklaringsmodell, både i sin teoretiske utforming og empiriske manifestasjon, et bedre inntak til å forstå innholdet i hva jeg tidligere har anført som å representere en institusjonell translasjonsprosess.

blitt utelatt, det gjelder andelen som har svart "vet ikke", men flere forvaltningsavdelinger har unnlatt å besvare dette spørsmålet i sin helhet.

¹⁸ Forklart varians er lik i begge de to samlede regresjonsmodellene som veksler mellom å gi tilknytningsform og Finland en uavhengig effekt. Se appendiks III, tabell 23 og 24. Analysen hvor tilknytningsform ikke inkluderer det finske embetsverket tas ikke med i vurderingen ovenfor, da denne kun har blitt kjørt for å kontrollere for mulig støy som følge av de finske avvikene langs fordelingene på avhengig variabel.

Hvordan kommer så en slik institusjonell oversettelse til uttrykk i de empiriske analysene? Som argumentert for tidligere gir modellene innsyn i den daglige europatilpasningen hos den delen av det nordiske embetsverket som eksponeres for ulike prosesser samtidig, både av en nasjonal og europeisk art. Vi kan således si at ulike institusjonelle ordener gjør krav på det nasjonale embetsverkets oppmerksomhet, hvorav den faktiske beslutningsatferden kan sees som å reflektere ulike faktorerers relative relevans i en beslutningssituasjon. Oversettelsesresonnementet kommer noe klarere til uttrykk når vi studerer nærmere hvordan effektene varierer *mellom* de ulike regresjonsmodellene. I de første tre regresjonsmodellene får en inntrykk av at det empiriske mønsteret som gjorde seg gjeldende i kapittel fem også er representert i dette kapittels analyser. I den samlede regresjonsmodellen, som i all hovedsak har utgjort referansepunktet for diskusjonen i dette kapittelet, er imidlertid bildet et annet. Det er først og fremst i denne samlede regresjonsanalysen at vi får et dekkende innblikk i teoriens faktiske forklaringskraft. Dette betyr imidlertid ikke at de perspektivspesifikke analysene i seg selv er uinteressante, men de danner et utilstrekkelig utgangspunkt for å vinne kunnskap om europatilpasningens effekter på administrative styringsnormer. Det tvetydige inntrykket en får av europatilpasningen med utgangspunkt i de perspektivspesifikke analysene faller til en viss grad bort i en sammensatt regresjonsmodell ved at enkelte faktorer mister status som signifikante forklaringsvariabler.

Den statistiske forklaringen bak slike variasjoner vil være rettet mot at spuriøse sammenhenger i datamaterialet avsløres i en samlet regresjonsmodell. Effekten av et perspektivs indikator faller således bort da bakenforliggende forklaringsfaktorer introduseres i modellen som empiriske indikatorer tilhørende et konkurrerende teoretisk perspektiv. I den teoretiske forklaringsmodellen som her har blitt foreslått kan et slikt mønster snarere forstås som utfallet av en institusjonell translasjonsprosess, hvor konkurrerende impulser brytes mot hverandre og tilflyter embetsverkets daglige EU-relaterte beslutningsatferd. En slik argumentasjonslinje kan forsøksvis gjøres gjeldende ovenfor effekter av ulik komitéoppkopling opp mot EU-nivået.

Som både den omgivelsesorienterte og nasjonalstrategiske regresjonsmodellen illustrerer, er aktiveringen av politiske og fagprofesjonelle styringsnormer forholdsvis lik, selv om det relative aktiveringsmønsteret delvis synes å støtte opp under de sentrale teoretiske forventningene som knyttes til ekspertkomiteer versus komitologikomiteer. Når det nordiske embetsverket tolker impulsene fra disse to komitéfraksjonene i sitt daglige EU-arbeid, synes

den mer mellomstatlige oppkoplingen å være av mindre betydning for embetsverket enn hva tilfellet er i tråd med den mer byråkratiske og epistemisk orienterte ekspertkomitéoppkoplingen. Et slikt argument bør imidlertid vurderes med varsomhet da tidligere forskning, som nevnt, har påpekt at deltakere i de to ulike komitétypene har problemer med å skille disse fra hverandre (jf. Trondal 1998). Som understreket tidligere kan en slik problematikk gjøre seg gjeldende også her, da det er en forholdsvis markant korrelasjon mellom de to deltagelsesformene. Vi kan imidlertid, slik det også har blitt gjort, tolke denne korrelasjonen substansielt, ved å peke på at det er det samme embetsverket som deltar i begge komitéfraksjoner. Dette medfører at effektene påvist i tabell 6.1 ovenfor blir mer interessante. De epistemiske impulsene fra ekspertkomiteene har i den forstand større betydning enn de mer mellomstatlige føringene embetsverket eksponeres for i komitologisystemet, hvilket kan forklare at effekten av komitologioppkopling ikke lenger er signifikant i en modell hvor ekspertkomitédeltagelse er representert som empirisk indikator.

Argumentet bør riktignok ikke trekkes for langt, da regresjonskoeffisientene viser at oppkopling til ekspertkomiteene gir meget begrenset støtte til hypotesen om at en slik oppkopling først og fremst ville medføre en styrket fagidentitet hos det aktuelle embetsverket. Samtidig kan det være relevant å påpeke at selv om empiriske studier av faktisk komitédeltagelse viser at forskjellen mellom ulike komitéfraksjoner er ganske tydelig observerbare i beslutningsprosesser på komiténivå (jf. Egeberg m.fl. 2006), kan formodentlig forskjellen mellom de to komitétypene virke fjernere i det daglige EU-arbeidet. Følgelig lar det seg ikke nødvendigvis gjøre å stadfeste en klar empirisk effekt av embetsverkets deltagelse i ulike fraksjoner av EUs komitésystem. Dette må samtidig sees i sammenheng med at denne studien benytter seg av ulik komitédeltagelse som et empirisk mål på ulik institusjonell oppkopling til det europeiske styringsnivået. Det er selvsagt ikke gitt at impulsene de deltagende tjenestefolkene eksponeres for evner å gjennomsyre beslutningsprosessene i den nasjonale forvaltningsorganisasjonen. Følgelig blir kanskje denne studiens datagrunnlag utilstrekkelig for å fange opp slike effekter på egenhånd. Analysene registrerer imidlertid en tendens – omgivelsesfaktorer har betydning, selv om effekten av faktisk eksponering for organisasjonseksterne impulser har en noe begrenset innvirkning på administrasjonenes vurdering av ulike forpliktelser enn hva en kanskje ville forvente. Europeisk deltagelse synes å medføre en styrking av fagprofesjonalitet og politisk lojalitet, hvilket formodentlig står i konflikt med ny-funksjonell integrasjonsteori som snarere postulerer at den økende betydningen av det europeiske fellesskapet vil avstedkomme en

endring av aktørers identiteter i retning av det europeiske styringssentrum og bort fra hjemlige politiske ledere (jf. Haas 2004: 16). Følgelig sår den signifikante mobiliseringen av politiske hensynstakninger tvil om et slikt integrasjonsteoretisk argument.

Et interessant funn i forlengelsen av dette, som kanskje ikke er oppsiktsvekkende, er at en mer eller mindre ensidig vekting av fagprofesjonalitet først viser seg gjeldende når vi studerer effekten av tidsbruk på EU-saker. Administrasjonenes tidsbruk på EU-saker - som vist tidligere er dette en indikator som fanger opp administrasjonenes velintegrerte kjernesegment (jf. Jacobsson m.fl. 2004a: 51) - er den mest markante effekten av de europeiske styringsomgivelsenes penetrering av den nasjonale forvaltningsstrukturen. Samtidig er denne effekten den minst tvetydige av omgivelsesfaktorene. Effekten av tidsbruk moderes i forhold til fagprofesjonalitet fra den omgivelsesspesifikke (beta: .27**) til den samlede analysen (beta: .20**), mens effekten på aktivering av politiske hensynstakninger er forholdsvis sterk i den omgivelserorienterte regresjonsmodellen, men mister statistisk forklaringskraft i sin helhet i den samlede modellen. Den klareste effekten av omgivelsene utvises derfor ikke av organisasjonseksterne koplinger, men observeres snarere når forvaltningene bearbeider det europeiske saksfeltet innenfor rammene av den nasjonale forvaltningsstrukturen. En kan derfor stille spørsmål om hvorvidt en slik indikator er relevant innenfor en omgivelserorientert forklaringsramme. Administrasjonenes tidsbruk på EU-saker vil først og fremst reflektere hjemlige trekk ved EU-relaterte beslutningsprosesser, men tidsbruk korrelerer høgt både med deltagelse i ekspertkomiteer og kontakt med EU-kommisjonen¹⁹. Det er derfor ikke urimelig å se den sterke effekten av administrasjonenes tidsbruk på EU-relaterte saker som en indikasjon på at den segmenterte europatilpasningen påvirker beslutningsatferden i de integrasjonsintensive forvaltningssegmentene.

Effekten av deltagelse i ekspertkomiteer korresponderer altså i mindre grad med den teoretiske forventningen til hvordan eksponering for overnasjonale epistemiske nettverk vil nedfelle seg i hjemlige administrativ beslutningstaking. Samtidig viser den intenderte effekten av kontaktfrekvens opp mot kommisjonen seg å slå motsatt ut i det empiriske materialet. Dette kan derfor være et biprodukt av at disse ulike faktorene samvirker i den endelige forklaringsmodellen. Vi kan derfor ikke utelukke at epistemiske føringer fra EU-nivået faktisk har en betydning også i den daglige forvaltningen av saksfeltet, selv om altså de empiriske

¹⁹ Korrelasjonen er henholdsvis på .51** og .59**, Pearson's r. Jf. appendiks II, tabell 14.

analysene indikerer at den manifeste effekten av organisasjonseksterne koplinger er noe mindre entydige.

Segmentering har en klar effekt på relasjonen mellom ulike administrative rolleforståelser i den nasjonale forvaltningen av det europeiske saksfeltet – og denne effekten vedvarer når analysene kontrollerer for nasjonalstrategiske samt historisk-kontekstuelle forklaringsfaktorer. Segmenteringseffekten gjør imidlertid ikke nasjonale strategier eller historisk-kontekstuelle føringer irrelevante. Snarere er den transnasjonale administrasjonen kjennetegnet ved at både føringer i omgivelsene og trekk ved den hjemlige styringskonteksten samvirker på en intrikat måte i det daglige EU-arbeidet, slik dette kommer til uttrykk i den samlede analysemodellen. Esmark (2002: 135) har åpnet for at transnasjonalisering kan medføre endringer i konstituerende ansvarsrelasjoner, da styringsnettverkene hvor nasjonale forvaltninger deltar til en viss grad er selvorganiserende og på denne måten kan utvikle seg i en retning som går på tvers av deres tiltenkte funksjon. De empiriske analysene begynte med å trekke vekslers på et slikt resonnement i forrige kapittel, hvor nasjonale forvaltningers europatilpasning involverer aktiv eksponering for, og deltagelse i, nettverk som kan problematisere administrasjonenes nasjonale tilhørighet og forpliktelser. Innenfor den ny-institusjonelle tilnærmingen som har strukturert analysen i dette kapitlet er det imidlertid lite som tyder på at det nødvendigvis foregår dramatiske endringer i de konstitutive spillereglene som danner grunnlaget for administrasjonenes virke.

Det analysene ganske klart har demonstrert er at administrasjonenes sortering mellom politiske og fagprofesjonelle hensynstakninger foregår innenfor en kontekst hvor reglene som spesifiserer passende administrativ atferd påvirkes av administrasjonenes oppkopling til de europeiske styringsomgivelsene så vel som trekk ved forvaltningenes hjemlige styringsrelasjoner. Dette reflekterer hvordan grensene mellom det nasjonale og europeiske i stadig tiltagende grad kan bli uklare. I tråd med Jacobsson og Sundstrøm (2007: 14-15) synes derfor administrasjonenes beslutningsatferd å både kunne reflektere regler forankret i tid og på tvers av rommet. Forvaltningenes historisk nedarvede strukturer og de kontekstuelle omstendighetene som omgir europatilpasningen har en klar innvirkning på hvordan administrasjonene sorterer mellom de to styringshensynene. Samtidig motsetter administrasjonene seg verken nasjonale styringstiltak eller føringer i omgivelsene. Det som kjennetegner den faktiske europatilpasningen i nordiske sentralforvaltninger synes derfor å

være en sammenveving av, og sameksistens mellom, ulike institusjonelle ordener, som i utgangspunktet kan sees som å stille dels motsetningsfylte krav til korrekt administrativ atferd.

I stedet for å behandle de tre teoretiske inntakene som konkurrerende, har analysene i dette kapitlet vist at den faktiske europatilpasningen bedre belyses ved hjelp av en teoretisk forklaringsmodell som kombinerer trekk ved flere teoretiske inntak (jf. Roness 1997: 106). Den institusjonelle transformasjonen vil innenfor en slik tilnærming forklares ved at ulike institusjonelle ordener gjøres kompatible med de oppgaver og funksjoner administrasjonene forventes å opprettholde i den nasjonale styringskonteksten, altså en form for institusjonell oversettelse. Det europeiske erstatter således neppe det nasjonale forvaltningsnivået, snarere kan vi antyde at begge analysenivåer har relevans for de nordiske administrasjonene, slik vi altså vil forvente i tråd med en ”compound governance” tilnærming (Egeberg og Trondal 2007; Olsen 2007). Den sterke fagorienteringen i de nordiske forvaltningenes europatilpasning lar seg derfor bare delvis forklares med henvisning til føringer i de europeiske styringsomgivelsene, da nasjonale og historisk-kontekstuelle forhold tilsynelatende er vel så viktig i å forklare variasjoner i de nordiske forvaltningenes sortering mellom politiske og fagprofesjonelle styringsnormer. Analysene i dette kapitlet har således underbygget argumentasjonen som ble fremført i forrige kapittel, som så de to styringsnormene som å supplere hverandre i administrasjonenes daglige EU-arbeid.

Det har imidlertid blitt vist til at fagprofesjonalitet er viktigere i den daglige forvaltningen av det europeiske saksfeltet, selv om altså årsaken til dette bare unntaksvis lar seg entydig forklare med henvisning til de teoretiske inntakene studien har lagt til grunn. Dette kan derfor indikere at den sterke fagprofesjonaliteten ikke nødvendigvis er unik for administrasjonenes europatilpasning, og kan samtidig være resultatet av prosesser innad i de nordiske forvaltningene som dels sammenfaller med europatilpasningen. I neste – og avsluttende – kapittel, diskuteres noen slike momenter samtidig som studiens funn søkes innplassert i en bredere forvaltningspolitisk kontekst. Selv om diskusjonen i dette kapitlet har argumentert for at politiske og fagprofesjonelle styringsnormer kan sees som funksjoner av to ulike, men kompatible, institusjonelle ordener, er det imidlertid enkelte interessante trekk ved analysene som tilsier at utviklingen over tid kan medføre enkelte forvaltningspolitiske, men og demokratiske, utfordringer.

KAPITTEL VII. AVSLUTNING – TRANSNASJONALISERING OG ENDREDE STYRINGSBETINGELSER I DE NORDISKE SENTRALFORVALTNINGENE

I dette kapitlet oppsummeres studiens sentrale funn. Innledningsvis diskuteres de viktigste empiriske funnene i tråd med forskningsspørsmålene skissert i kapittel 1. Dernest diskuteres kort studiens funn i forhold til det komparative undersøkelsesopplegget som ligger til grunn for studiens analyser. Deretter blir studiens hovedfunn satt i en bredere kontekst, hvor segmenteringsresonnementet sees i lys av nyere forskningsinnsatser som argumenterer for at det har forekommet en avsegmentering av den offentlige politikken. Dette leder opp til en diskusjon av mulige forvaltningspolitiske og demokratiske utfordringer som kan følge av transnasjonaliseringen. Avslutningsvis foreslås det holdepunkter for ny empirisk forskning.

7.0 Transnasjonalisering og translasjon – studiens hovedfunn

I denne studien har jeg utforsket en klassisk statsvitenskapelig problemstilling innenfor rammene av kvalitativt nye styringsbetingelser. Undersøkelsen har vært sentrert rundt følgende to spørsmål:

- Hvordan vektlegges hensynet til vurderinger fra politisk lederskap og fagprofesjonelle vurderinger i administrasjonenes daglige EU-arbeid?
- Hva kan eventuelt forklare variasjoner i disse mønstrene?

I kapittel fem ble det vist hvordan fagprofesjonalitet tilsynelatende står sterkere i administrasjonenes daglige EU-arbeid enn hensynet til politiske vurderinger. Det ble imidlertid også vist til at en sterk fagprofesjonalitet ikke nødvendigvis går på bekostning av hensynet til politisk lederskap, da det fremkom en positiv og forholdsvis markant sammenheng mellom sterk fagtilhørighet og høy vektlegging av politiske vurderinger. Analysene har således søkt å kaste lys over hvorvidt den sterke fagprofesjonaliteten i de nordiske administrasjonene kan tenkes å la seg forklare med utgangspunkt i forvaltningenes grad av innvevdhet i EU. Teoretisk har studien søkt å forklare variasjoner i administrative hensynstakninger med utgangspunkt i tre perspektiver på institusjonell transformasjon (Olsen 1992). Gjennom å bygge inn enkelte integrasjonsteoretiske resonnementer i dette teoretiske rammeverket, har studien benyttet seg av tre konkurrerende teoretiske utgangspunkt for å forstå variasjoner i administrative hensynstakninger. I tråd med det teoretiske rammeverket

har det blitt stilt spørsmål om hvorvidt variasjonene først og fremst reflekterer (1) de nordiske forvaltningenes oppkopling til europeiske styringsomgivelser, (2) trekk ved den nasjonale styringskonteksten, herunder styringsinstrumenter hos politisk lederskap, eller (3) trekk ved forvaltningens historiske arv og trekk ved konteksten de opererer i. Forklaringsrammene er konkurrerende, ved at de både forventer dels ulik effekt på administrativ hensynstakning, samtidig som de benytter seg av ulike empiriske indikatorer for å forklare variasjoner. De empiriske analysene har vist at det må en *sammensatt* modell til for å forklare den komplekse institusjonelle endringsprosessen som utspiller seg innenfor rammene av bestående administrative strukturer. Både prosesser i de europeiske omgivelsene som nordiske forvaltninger eksponeres for, nasjonale tilpasningsstrategier og historisk-kontekstuelle føringer har innvirkning på administrasjonenes sortering mellom politiske og fagprofesjonelle styringshensyn. Administrativ hensynstakning kan derfor sees som å foregå innenfor rammene av en simultan *kopling* mellom ulike systemnivåer.

Jeg har argumentert for at den faktiske effekten av disse prosessene best kan sees som uttrykk for en institusjonell translasjonsprosess. Studiens hovedkonklusjon føyer seg således teoretisk inn i hovedforklaringen anført av tidligere publikasjoner med utgangspunkt i dette datamaterialet (Jacobsson m.fl. 2001a, 2004a). Det hovedsakelige budskapet i deres arbeider synes å være hvordan nye oppgaver fortolkes og gjøres compatible med etablerte forvaltningsstrukturer, følgelig forekommer det en translasjon når EU møter nasjonale forvaltningsregimer (jf. Jacobsson m.fl. 2004a: 123-125). Utgangspunktet for translasjonsmodellen som har blitt anført i denne studien er at ulike organisatoriske sfærer, eller institusjonelle ordener, stiller ulike forventninger til sentraladministrative aktørers atferd. Analysene har illustrert at trekk ved samtlige institusjonelle koplinger har innflytelse på administrativ hensynstakning i det daglige EU-realterte arbeidet. Når disse institusjonelle koplingene er dels motsetningsfylte kan derfor europeiseringens effekter på administrativ beslutningstakning også sees som å reflektere en institusjonell translasjonsprosess.

Innenfor rammene av dette argumentet om institusjonell oversettelse har analysene demonstrert at ikke alle faktorer er like relevante når administrasjonene sorterer mellom ulike forpliktelser. Den relative effekten av omgivelsene, kontra trekk ved politisk lederskap og historiske føringer, begrenser holdbarheten av en deterministisk omgivelsesforståelse, sett i lys av denne studiens analyseresultater. Den sterkeste effekten som støtter opp under denne studiens omgivelsesorienterte forklaringsramme fremkommer av avdelingenes tidsbruk på

EU-relaterte saker. Som jeg også har vist er det tydelige sammenhenger mellom sentrale indikatorer på innvevdhet – som kontakt og deltagelse med overnasjonale styringsorganer – og tidsbruk på EU-saker. Innenfor kjernesegmentet som fanges opp av de ovennevnte indikatorene er derfor fagprofesjonalitet signifikant viktigere enn politiske hensynstakninger. Tidligere studier av den norske forvaltningen har dokumentert hvordan fagprofesjonalitet generelt står meget høyt hos embetsverket (Christensen og Læg Reid 1998: 59). Den sterke fagprofesjonaliteten behøver således ikke å alene være forårsaket av forvaltningens innvevdhet i EU. Effektene av segmentering synes imidlertid å kunne indikere at fagprofesjonalitet generelt tiltar i betydning i tråd med forvaltningens integrasjonsintensitet. Denne segmenteringseffekten synes å være til stede på tvers av det nordiske utvalget. I det følgende rettes diskusjonen inn mot den komparative dimensjonen i studiens undersøkelsesopplegg.

7.1 En nordisk modell for europatilpasning?

De empiriske funnene i denne studien sees altså som illustrative for en kompleks institusjonell translasjonsprosess, som kan sies å utfordre en antatt nordisk modell. Ulike teoretiske forklaringsvariabler har blitt utledet ved å skille mellom nasjonal tilhørighet i utvalget. Både ulike grad av eksponering for EUs prosesser og ulikheter i politisk-administrativ erfaring med det europeiske saksfeltet representerer signifikante skillelinjer som kan medvirke til at den nordiske modellen dels slår sprekker. Denne teoretisk forankrede oppsplittingen av det nordiske utvalget innebærer riktignok at de aktuelle forklaringsvariablene tjener som grove teoretiske kategorier. En slik grov representasjon av teoretiske fenomen som eksempelvis institusjonell erfaring gir imidlertid en pekepinn på hvordan ulike nasjonale forhold bidrar til å kaste lys over europatilpasningens effekt på administrativ hensynstakning.

Forskjellene er signifikante, og rent substansielt er de i enkelte tilfeller også intuitive. Den danske forvaltningens lange erfaring med EU-saker, kombinert med den institusjonaliserte folkelige skepsisen rundt det europeiske saksfeltet, har i langt større grad befestet seg i administrasjonens daglige arbeid enn hva tilfellet er for de øvrige nordiske landene. Likeens viser det svenske embetsverkets hensynstakninger i EU-arbeidet at grunnkonseptene i den østnordiske forvaltningsmodellen kan sees som å stå ved lag. Fagtilhørigheten er signifikant sterkere hos det svenske embetsverket enn i de øvrige nordiske landene, samtidig synes det svenske byråkratiet også å være mer var for politiske styringsønsker. Koordineringstiltakene

som har blitt initiert og gjennomført som følge av svensk EU-medlemskap sees som å kunne utfordre den svenske forvaltningsmodellen (jf. Jacobsson m.fl. 2001c: 265). Slik analysene viser er imidlertid effekten av østnordisk forvaltningstilhørighet sterkere ovenfor aktivering av fagprofesjonalitet enn politisk hensynstakning. Essensen i forvaltningsmodellen synes derfor robust i møte med det europeiske saksfeltet, og er en signifikant skillelinje i det nordiske utvalget.

Tilknytningsform har i denne studien også vist seg som en relevant skillelinje, men de teoretiske forventningene som ble fremsatt i forbindelse med formell tilknytningsform fant ikke støtte i empirien. Det tilsvarende trekket er gjeldende også for det finske embetsverket, hvis tilpasningskontekst har vært preget av et utstrakt politisk ønskemål om å gjøre Finland "eurokompatibel", og med dette vise tilhørighet til en europeisk styringstradisjon. Effekten av disse to indikatorene viser hvordan signifikante skillelinjer uttrykkes rent statistisk i datamaterialet, selv om den teoretiske betydningen av disse svekkes. Presset fra EU er, i tråd med de teoretiske forventningene, tilsynelatende ikke sterkere for medlemslandene enn for EFTA-statene. Samtidig skiller det finske embetsverket seg signifikant negativt fra de øvrige nordiske administrasjonene både i forhold til politiske og fagprofesjonelle hensynstakninger, hvilket altså går på tvers av de teoretiske forventningene som ble stilt på bakgrunn av den betydningen EU-tilpasningen har hatt for finsk politisk lederskap.

De signifikante skillelinjene kan derfor representere et brudd mot en antatt nordisk modell. Tross de klare skillelinjene denne studien har vist til, er de fem landenes politisk-institusjonelle likheter av en slik art at observatører har behandlet denne regionale enheten som en distinkt modell i analytiske termer. Med unntak av det finske embetsverket viste samtidig frekvensfordelingene langs de to administrative hensynstakningene at den relative vekten som tillegges de to styringshensynene er relativt lik på tvers av de nordiske landene. Fremveksten av EU og de nordiske landenes respons på dette kan imidlertid indikere at en eventuell rigid modellforståelse ikke nødvendigvis er en adekvat fremgangsmåte. Både variasjoner i henhold til bestående institusjonelle faktorer og den ulike responsen landene har utvist i møte med EU-nivået, tilsier at de nordiske landene ganske riktig kan la seg betegne som "(a) Nordic model with scope for variations" (Jacobsson m.fl. 2004a: 73-76). De signifikante forskjellene denne studien har knyttet opp mot distinkte teoretiske forklaringsfaktorer viser således hvordan modellforståelsen rommer markante nasjonale variasjoner. Noen av de mer markante effektene i de foregående analysene har imidlertid vist

seg gjeldende i forhold til dimensjoner innad i de nordiske landene, altså dimensjoner som treffer landene prinsipielt likt.

7.2 Transnasjonalisering i lys av forvaltningsforskningen – en re-segmentering av den offentlige politikken?

Jeg har i denne studien, i tråd med Jacobsson m.fl. (2001a, 2004a), gjennomgående argumentert for at det foregår en segmentert europatilpasning i de nordiske landene. Dette argumentet forankres i at europeiseringen ikke nødvendigvis kan sees som å foregå *en masse*. Transnasjonaliseringen fører i stedet med seg nye skillelinjer innad i de nordiske forvaltningene hvor særlig berørte EU-segmenter og, videre, kjernesegmenter innenfor disse i langt større grad veves inn i det europeiske styringssystemet enn andre forvaltningsavdelinger (Jacobsson m.fl. 2001a, 2004a, 2004b). Denne studien har først og fremst søkt å belyse potensielle konsekvenser av en slik segmentering. Observasjonen om at det vokser frem egne forlegninger innenfor forvaltningsorganisasjonene som dels isoleres fra forvaltningenes øvrige prosesser er imidlertid interessant, da konklusjoner i nyere forvaltningsstudier har pekt på at en motsatt tendens kan sees som betegnende for forvaltningers daglige virke (jf. Tranøy og Østerud 2001: 10-11; Rommetvedt 2002).

I den første norske maktutredningen ble det fremsatt en hypotese om at den offentlige politikken kunne sees som å bli formulert innenfor rammene av bestemte nettverk hvor det politiske styringsverket, deler av embetsverket og representanter for interesseorganisasjoner deltok (jf. Egeberg m.fl. 1978: 122). Den første maktutredningens anførsel om segmenter var rettet mot at deltagerrettigheter innenfor disse nettverkene ikke var gitt. Snarere kunne segmentene være sammensatt av en aktørkonstellasjon som fikk sektoriell hegemoni og hvor problemer og løsninger reflekterte en delt virkelighetsforståelse blant segmentets deltagere (jf. Egeberg m.fl. 1978: 123). Terskelen for å bli akseptert som legitim deltager i et beslutningssegment var høy, følgelig ble betegnelsen *jernstriangler* lansert som en beskrivelse på offentlige beslutningsprosesser som kunne fremstå som mer eller mindre ugjennomtrengelige for utenforstående (jf. Rommetvedt 2002: 14). Denne hypotesen har møtt motbør i nyere forvaltningsforskning.

Rommetvedt (2002) har tatt til orde for en ny betegnelse på forvaltningens virkemåte, hvor det politiske systemet i stadig økende grad har utviklet seg i retning av en ”ny-pluralistisk

parlamentarisme”. I tråd med denne nye styringsformen sees aktørkonstellasjoner som å være langt mer mangfoldige enn hva tilfellet er i resonnementet om den segmenterte stat, og den offentlige politikken blir i økende grad åpnet opp for omgivelsene (jf. Rommetvedt 2002: 16-17). Europatilpasningen innebærer helt klart at den offentlige politikken åpnes opp for omgivelsene, men diskusjonen i denne studien har indikert at selv om den nasjonale forvaltningen åpnes opp for de europeiske styringsomgivelsene, er det ikke nødvendigvis slik at den faktiske beslutningsprosessen innebærer merkbare vesensforskjeller fra det hovedsakelige budskapet i den opprinnelige segmenteringstesen. Snarere kan det tenkes at europatilpasningen medfører en forsterking av segmenteringstendenser i nasjonale forvaltninger. Dette står i så måte i konflikt med Rommetvedt (2002) sin ny-pluralistiske parlamentarisme, og det kan således være snakk om at det foregår en *re-segmentering* av den offentlige politikken.

De europeiserte segmentene skiller seg fra både den opprinnelige segmenteringstankegangen og dens ny-pluralistiske motpart. Rommetvedt (2002: 16) ser politikkenes allmenngjøring som å medføre at det bygges allianser på tvers av ulike interesser og grupperinger, altså utover det enkelte forvaltningssegment. De faktiske alliansene som kan bli bygget i europatilpasningen synes imidlertid å anta kvaliteter en forbinder med en mer tradisjonell segmenteringsforståelse. Det nye innenfor de europeiserte segmentene er imidlertid at segmentene kan sees som å gå på tvers av både sektorer, men også landegrenser, og beslutningsprosessene er ikke nødvendigvis mindre ugjennomtrengelige. Vifell (2004) har bygd videre på argumentasjonen om en segmentert europatilpasning og omtaler EU-segmentene som *enklaver* (Vifell 2004: 21). Terskelen for å bli ansett som en legitim deltager er ikke mindre i de europeiserte segmentene. Ikke alle relevante deltagere blir innlemmet den faktiske beslutningsprosessen, da denne i stor grad foregår innenfor rammene av et transnasjonalt nettverk hvor deltagelsesmuligheter først og fremst tilfaller fagbyråkratiet (jf. Vifell 2004: 21-22).

Segmentene som vokser frem i kjølvannet av europatilpasningen er operative i skjæringsfeltet mellom nasjonale og europeiske forvaltningsnivå. Beslutningsprosessene åpnes derfor for omgivelsene, men det er en begrenset aktørkonstellasjon som aktiveres. De europeiserte segmentene, eller enklavene, skiller seg samtidig fra de tradisjonelle forvaltningssegmentene ved at parlamentene i større grad er ekskludert fra beslutningsprosessene i de transnasjonale relasjonene (jf. Jacobsson m.fl. 2004: 143). En ytterligere vesensforskjell er at det politiske lederskapet i stor grad er fraværende i beslutningsprosessene. Europatilpasningen har blitt et

ansvarsområde som tilfaller fagbyråkratiet, og i mangel på politiske styringstiltak kan den prosessen som her omtales som en re-segmentering av den offentlige politikken over tid bli selvforsterkende. Dette kan vi se som en mulig konsekvens av hvordan Esmark (2002: 134-135) anser de transnasjonale beslutningsnettverkene for å inneha et betydelig potensial for selvorganisering og delvis utvidelse av sitt respektive innflytelsesområde.

Effekten kan vise seg gjeldende for samtlige av de nordiske landene, men den kan kanskje være mer aktuell for EFTA-landene Norge og Island. Slik EU-landenes politiske lederskap har delttagelsesmuligheter i de mellomstatlige beslutningsforaene, er delttagelsesmulighetene EØS-avtalen åpner opp for først og fremst begrenset til de sektorielle koplingene til EU-kommisjonen og organets underliggende komitésystem. Effekten av dette kan derfor være at EØS-avtalen, grunnet det faktiske fraværet av territorielle representasjonskanaler, medfører en sterkere eksponering for, og direkte berøring av, EU-nivået i den nasjonale forvaltningen. Dette kan virke paradoksalt, tatt i betraktning at en i utgangspunktet vil forvente at EU-landene vil være langt tettere eksponert for føringer i de europeiske styringsomgivelsene (jf. Trondal 2002). Det er imidlertid også klart at segmenteringen foregår på tvers av tilknytningsformene, altså fungerer ikke nødvendigvis mellomstatlige delttagelseskanaler som filtre for overnasjonale sektorielle føringer. Dette er utviklingstrekk som derfor kan ha både forvaltningspolitiske og demokratiske implikasjoner. Som diskusjonen nå vil vise til, er imidlertid ikke den observerte segmenteringen utelukkende resultatet av EU-fremdrevne prosesser. Dominerende forvaltningspolitiske styringstanker i de nordiske landene de senere tiår har kanskje bidratt til at slike segmenter kan oppstå, hvilket i en europeiseringssammenheng dels kan sees som å representere et nasjonalstrategisk paradoks.

7.3 Transnasjonalisering og statens styringskapasitet – forvaltningspolitiske og potensielt demokratiske utfordringer

Fremveksten av forvaltningssegmenter kan delvis være en sideeffekt av forvaltningspolitiske reformer i de nordiske landene. EU-tilpasning er bare én av potensielt flere faktorer som bidrar til endringer i statens organisasjon og virkemåte. Som Lægreid (2001a) illustrerer, er EU-tilpasning og nasjonale reformprogrammer supplerende transformasjonsprosesser. Med utgangspunkt i det samme datamaterialet denne studien benytter seg av, finner han at endringer som følge av EU-tilknytning korrelerer positivt med endringer som følge av regjeringers forvaltningspolitikk og lokale omstillingsinitiativer (Lægreid 2001a: 56). Dette

resonnementet kan trekkes lenger, da det rører ved potensielt interessante sideeffekter av nasjonale reformprogrammer som har fått fotfeste i de nordiske landene de senere år.

Vestlige lands forvaltningspolitikk har i de senere tiår blitt inspirert av New Public Management (NPM) lignende reformtanker. Hovedkonseptet i disse reformene er i all hovedsak rettet mot å effektivisere driften av offentlig sektor, og forvaltningspolitiske grep av ulik art har blitt lansert og fått fotfeste som dominerende styringstanker i en rekke vestlige, især angloamerikanske, land (Christensen og Læg Reid 2001). Reformbølgen har også skyllet inn over de nordiske landene, særlig etter at forvaltningspolitikk i økende grad ble en egen policyagenda fra begynnelsen av 1980-tallet og utover (Christensen 2004: 31-32). NPM-bølgen er ikke ensbetydende med én bestemt reform, snarere er det en mer eller mindre løs samlebetegnelse på en rekke ulike reformtiltak med et overordnet formål om å gjøre offentlig sektor mer effektiv og kompetent. Reformtanker som målstyring og desentralisering gjennom strukturell fristilling og privatisering, er sentrale kjennetegn i NPM-reformer (Christensen og Læg Reid 2001: 19). I de nordiske landene er det først og fremst målstyring som har befestet seg i den nasjonale forvaltningspolitikken (Christensen 2004: 32). Dels som en videreføring av sentrale NPM-tanker har strukturell fristilling gjennom utskilling av tilsynsoppgaver til autonome direktorater blitt et tilsvarende populært reformtilslag. Sentralt for denne reformtanken er et skille mellom statens tilsynsfunksjoner og daglige drift. Tilsynsmyndighetene befinner seg således på armlengdes avstand fra det politiske lederskapet og sees som å være en sentral komponent i en fremvoksende regulerende statsform (jf. Christensen og Læg Reid 2008: 15).

I sin studie av den svenske forvaltningens europatilpasning har Jacobsson og Sundstrøm (2006) sett EU-tilknytningen som å kunne utfordre styringstanken som ligger til grunn for nasjonale forvaltningsreformer. Målstyringstanken forutsetter klare organisasjonsgrenser, hvor overordnede mål utformes fra toppen og danner utgangspunktet for administrativ praksis, og dette er en styringstanke som kan bli utfordret når grensene blir mer flytende, samtidig som embetsverket i EU-arbeidet ikke alltid har klare politiske føringer å rette seg etter (jf. Jacobsson og Sundstrøm 2006: 128-129). Dels i forlengelsen av dette resonnementet kan det også anføres at EU-tilknytning og nasjonal reformpolitikk er sammenfallende faktorer bak fremveksten av forvaltningssegmenter. Dette gjelder særlig direktorater med tilsynsfunksjoner. Som Egeberg (2006: 9-10) viser, blir tilsynsmyndigheter i stadig økende grad tohodede i sitt daglige arbeid, som forvalter av både europeiske og nasjonale politikkområder. NPM-

inspirerte reformer med vekt på ”agentifisering” av tilsynsorganer kan derfor være en forsterkende faktor bak denne utviklingen (jf. Egeberg 2006: 10). I tillegg vil en kunne påpeke at flere elementer i NPM-tankegangen kan være medvirkende til den tilsynelatende profesjonaliseringen som foregår i tråd med europatilpasningen. Særlig fokuset på å fremme et selvstendig embetsverk gjennom kontraktstyring, hvor politisk lederskap i større grad skal kunne konsentrere seg om sine kjerneoppgaver (jf. Læg Reid 2001c: 146), synes å kunne være en plausibel supplerende forklaring på denne profesjonaliseringen. Den segmenterte europatilpasningen kan derfor være en sideeffekt av nasjonale reformtiltak, hvor direkte politisk involvering i det daglige EU-arbeidet kan stå i konflikt med rådende reformtanker. Innenfor en nasjonalstrategisk tilnærming til europatilpasningen blir slike trekk formodentlig paradoksale, og analyseresultatene synes å kunne reflektere en slik sammenheng mellom rådende nasjonale styringstanker og embetsverkets europatilpasning, hvilket kan representere forvaltningspolitiske utfordringer.

7.3.1 Forvaltningspolitiske utfordringer – en fragmentert stat

Fremveksten av spesielt europeiserte segmenter innenfor rammene av de nasjonale forvaltningsstrukturene kan bidra til at staten som politisk organisasjonsform fragmenteres (Jacobsson og Sundstrøm 2007: 19-20). I det teoretiske rammeverket som ligger til grunn for denne studien har den nasjonalstrategiske forklaringsrammen anført en forståelse av staten som en enhetlig aktør, som evner å styre den faktiske europatilpasningen som finner sted. Analyseresultatene synes imidlertid å indikere at denne nasjonalstrategiske forklaringsrammen først og fremst er en idealtypisk konstruksjon, da de empiriske resultatene illustrerer at faktisk politisk styring av europatilpasningen kun i begrenset grad forekommer.

Jacobsson og Sundstrøm (2006) dokumenterer en rekke politiske legitimeringsteseser som de ser som betegnende for det svenske lederskapets respons på EU-relatert tilpasning. Disse varierer fra postulater om at det svenske styringsverket ikke berøres av EU-tilknytningen, og at svenske politiske ledere selv kan velge hvilke europeiske føringer de ønsker å tilpasse seg ovenfor, til en argumentasjon om at Sverige også kan påvirke unionens politikk (Jacobsson og Sundstrøm 2006: 149-154). Et argument som også sees som sentralt er en nedtoning av det nye rundt europeiske føringer, ved å snarere peke på at de tilpasningskrav som kommer fra EU korresponderer med allerede eksisterende politikkområder i den svenske styringskonteksten (Jacobsson og Sundstrøm 2006: 155). Selv om disse observasjonene er

rettet mot den svenske europatilpasningen, rører imidlertid dimensjonene ved sentrale nasjonalstrategiske momenter, som en kan gjøre gjeldende for samtlige av de nordiske landenes europatilpasning.

De ulike koordineringstiltakene som har presset seg frem som følge av europatilpasningen har vært av ulik karakter og omfang i de nordiske landene. Hvor den svenske strategien har medført tette, men uformelle, kontakter mellom politisk lederskap og underliggende embetsverk, har de danske koordineringsinnsatsene gått lenger i å aktivere parlamentet. Det finske embetsverkets EU-tilpasning har, tross den politiske betydningen av integrasjon, ikke medført aktiv politisk styring, snarere er den faktiske koordineringen i stor grad overlatt til fagbyråkratiet. En slik tendens gjør seg spesielt gjeldende i det norske og islandske tilfellet, hvor delegeringen av ansvar for store deler av europapolitikken også har korrespondert med politiske preferanser om å av ulike årsaker holde en viss avstand til det europeiske saksfeltet. De nasjonale koordineringstiltakene i nordiske forvaltninger synes derfor generelt å være av en noe mer uformell karakter enn hva en kunne forvente i tråd med en nasjonalstrategisk forklaringsramme.

Europatilpasningen synes ikke å ha medført en generell klargjøring av, og sentrering rundt, nasjonale interesser. Snarere har denne studien argumentert for at det forekommer en delvis autonomisering av det nordiske embetsverket, slik dette kan tas til inntekt for en modifisert utgave av Jacobsens (1964) detraksjonstese. Hva kan forklare dette styringsmessige trekket, som i tråd med uttalte styringsambisjoner kan fremstå som paradoksale? Et viktig holdepunkt er hvordan saksfeltet fremstår i den nasjonale styringskonteksten. De nordiske forvaltningenes daglige europatilpasning foregår fjernt fra de mellomstatlige beslutningsforaene i EU hvor skjellsettende avgjørelser om fellesskapets utvikling foretas. Snarere kan denne tilpasningen bedre betegnes som "low politics" (Jacobsson og Sundstrøm 2007: 5). De politiske sidene rundt det europeiske saksfeltet fremstår derfor som mindre åpenlyse, hvilket også reflekteres i hvordan nasjonale tjenestemenn selv oppfatter det europeiske samarbeidet. EU-arbeidet og de kontaktflatene dette involverer, oppfattes som et faglig samarbeid, og deltagelse i europeiske fora høster lite oppmerksomhet fra politisk nivå (Veggeland 1999: 13-14, 18-19). Dette kan igjen delvis forklares ut fra nasjonale reformtiltak hvor fokus nettopp har vært rettet mot å styre i bred forstand (Christensen m.fl. 2004: 99), og i større grad la de fagtekniske sidene ved den offentlige politikken tilfalle det fagbaserte embetsverket (jf. Christensen m.fl. 2004: 116-117). EU-tilpasningen kan derfor foregå innenfor en slik styringsrelasjon, hvor saksfeltets

primært tekniske natur gjør de politiske konsekvensene av tilpasningen mindre åpenbare. De kumulative effektene av dette kan derfor være en forsterket segmentering innad i de nordiske landene, samtidig som deler av nasjonale styringsinstitusjoner dels frikoples den nasjonale konteksten ved at de også mer eller mindre direkte tjener en europeisk oppdragsgiver (jf. Egeberg 2006: 9-10).

Europatilpasningen er imidlertid dynamisk. Dette kommer eksempelvis til uttrykk i EØS-avtalens bestemmelser om at relevante rettsakter vedtatt etter avtalens inngåelse skal legges til avtaletekstens gyldighetsområde (Claes og Førland 2004: 213). Dynamikken viser seg gjeldende også i EUs politisk-institusjonelle utvikling. EU-kommisjonen har eksempelvis redefinert tradisjonelt nasjonale anliggender som konkurransepolitiske, og på denne måten utvidet sitt traktatfestede prerogativ til å gjelde nye politikkområder (Larsson og Trondal 2005: 21-22). Dette kan samtidig sees som å foregå i et nær symbiotisk samarbeid med EUDomstolen, som gjennom en rekke skjellsettende avgjørelser har definert forholdet mellom nasjonal og europeisk lovgivning (jf. Weiler 1994: 512-513). Slike trekk *kan* over tid medføre at et teknisk orientert saksfelt får vidtrekkende politiske konsekvenser. Det betyr imidlertid ikke at staten nødvendigvis svinner hen til fordel for et nytt europeisk sentrum, men den segmenterte europatilpasningen viser likeens at den nasjonale forvaltningen i økende grad fragmenteres (Jacobsson og Sundstrøm 2007: 6).

Det er imidlertid rom for politisk styring. Utforming av fellesnasjonale standpunkt og utstedelse av presise styringsinstrukser forut for embetsverkets europeiske deltagelse synes å ha en sorterende effekt for embetsverkets rolleforståelse, slik dette kom til uttrykk i analysene i forrige kapittel. Analysene illustrerer imidlertid også de poeng som har blitt fremlagt i diskusjonen ovenfor. Tross effekten av nasjonale tilpasningsstrategier, er politiske styringstiltak ikke nødvendigvis velrepresentert i forvaltningenes europatilpasning. En forholdsvis markant del av utvalget har eksempelvis rapportert at de ikke vet hvorvidt det utformes et nasjonalt standpunkt for avdelingens europatilpasning. Tilsvarende er det kun 9 % av forvaltningsavdelingene som mottar presise styringssignaler når de deltar i europeiske møtefora²⁰. Dette kan reflektere den "low politics" statusen det europeiske saksfeltet antar i det nasjonale styringsverket, hvor de politiske sidene rundt tilpasningen er mindre uttalt. Forestillingen om EU som et fjerde forvaltningsnivå medfører derfor at europatilpasningen

²⁰ Jf. appendiks II, tabell 7 og 8.

foregår innenfor rammene av etablerte ansvarsrelasjoner, hvor trekk ved senere års reformpolitikk kan være en forsterkende faktor bak en profesjonalisering av det europeiske saksfeltet. Den tekniske innpakningen som kjennetegner mange av beslutningene på fellesmarkedet tilsier at dette er et saksfelt som best håndteres av embetsverket selv, og hvor politisk involvering i tråd med rådende forvaltningspolitiske doktriner vil kunne være tidkrevende digresjoner. Samtidig har nordiske politiske ledere klare gevinster å innhente ved å distansere seg fra det europeiske saksfeltet, da dette i siste instans kommer til anvendelse i en kontekst preget av latente politiske konflikter. Den dynamiske tilknytningen, hvor tekniske beslutninger på ett tidspunkt kan få vidtrekkende politiske konsekvenser på et annet, tilsier imidlertid at politisk engasjement i den daglige europatilpasningen kan være formålstjenlig.

Den relativt beskjedne forekomsten av politisk styring illustrerer hvordan det politiske lederskapet i begrenset grad innehar evnen til rasjonell kalkulasjon, noe som innenfor en nasjonalstrategisk forklaringsmodell er en sentral betingelse for å gi europatilpasningen et distinkt nasjonalt preg (jf. Dahl og Lindblom 1992). Disse funnene fremstår derfor som en forvaltningspolitisk utfordring. Politisk lederskap har tillatt, og kanskje også stimulert til, fremveksten av forholdsvis autonome, transnasjonale forvaltningssegmenter. Disse segmentene fatter samtidig beslutninger basert på stor grad av individuelt skjønn, da nasjonale mandater ofte er fraværende. En slik segmentering av europatilpasningen blir således problematisk å forsvare innenfor rammene av den parlamentariske styringskjeden. Det er derfor relevant å vurdere hvorvidt transnasjonaliseringen også kan medføre enkelte demokratiske utfordringer.

7.3.2 Demokratiske utfordringer – et ekspertorientert og lukket embetsverk?

Diskusjonen har hittil argumentert for at det forekommer en re-segmentering av den offentlige politikken, hvor de europeiserte segmentenes kjennetegn skiller seg både fra den klassiske segmenteringstesen og dens motpart, slik denne kommer til uttrykk i tesen om politikkenes allmenngjøring. De transnasjonale segmentene aktiverer i begrenset grad deltagere på det politiske nivået, enten disse befinner seg i parlamentet eller eksekutive organ. Snarere er segmentene i langt større et fagekspertisens domene. Endringene som kan finne sted som følge av en slik segmentering kan således representere reelle demokratiske utfordringer. Hvordan kan vi så ta stilling til hvorvidt den segmenterte europatilpasningen kan korrumpere liberaldemokratiske styringsprinsipper? En slik diskusjon må nødvendigvis ta utgangspunkt i

den konteksten som ligger til grunn for studiens overordnede fokus, nemlig administrasjonen og dens relasjon til det folkevalgte politiske lederskap. Jacobsson m.fl (2001c) peker på at et demokratisk problem kan være at de nordiske administrasjonene generelt er positive til EU-tilknytningen, noe som står i kontrast til den rådende oppfatningen i den nordiske opinionen. Dette belegger forfatterne med at kun et fåtall av de nordiske forvaltningsenhetene i datamaterialet ser konsekvensene av EU som negativt for sitt saksområde (Jacobsson m.fl. 2001c: 275-276). Dette kan tenkes å være forankret i et legitimeringsaspekt ved den offentlige politikken som vektlegger embetsverkets sosiale biografi. Den offentlige politikken sees i et slikt perspektiv som å kunne legitimeres ved at embetsverket handler i tråd med krav og ønsker i befolkningen i sin helhet, og ikke bare hos det politiske lederskapet det formelt skal tjene (jf. Lægreid og Olsen 1978: 12).

I forhold til det europeiske saksfeltet er det ikke nødvendigvis et omfattende demokratisk problem at embetsverket anser endringer som følge av EU-tilpasning som noe positivt, selv om altså flertallet i befolkningen er av en annen oppfatning. En vil i all hovedsak kunne forvente at sentraladministrasjonenes sosialiseringsmekanismer fører til at personlige preferanser og forestillinger hos embetsverket ikke kompliserer deres rolleforståelse. Strukturene og normene som regulerer embetsverkets atferd vil sørge for at slike vurderinger ikke får innvirkning på deres faktiske beslutningsatferd (jf. Lægreid og Olsen 1978: 31). Den tilsynelatende positive holdningen til EU-relaterte endringer hos det nordiske embetsverket kan reflektere en tilsvarende forståelse av det europeiske samarbeidet som Veggeland (1999) observerer i tråd med norske deltagere i EU-komiteer, nemlig at embetsverket først og fremst ser samarbeidet som å være av en fagrelatert art (Veggeland 1999: 13-14). Dette er i seg selv ikke et demokratisk problem, men i tråd med de styringsmessige omstendighetene som omgir embetsverkets europatilpasning *kan* imidlertid slike trekk problematisere forvaltningens legitimitet. Problemet kan oppstå når en ser embetsverkets funksjon i en bredere politisk kontekst. De er ikke bare nøytrale iverksettere av den offentlige politikken, men ivaretar en sekretariatsfunksjon hvor deres faglige rådgivning danner utgangspunktet for politiske tiltak. Sekretariatsrollen er noe mindre fremtredende for direktoratene, men også her kan embetsverket sees som å ivareta oppgaver som ligger nært opp mot rådgivningsfunksjonen til det departementale embetsverket (jf. Christensen og Egeberg 1997: 100-101). Den faglige rådgivningen har konsekvenser for hvordan den offentlige politikken blir seendes ut. Sekretariatsrollens politiske betydning kommer til uttrykk ved at faglig rådgivning vil kunne være et spørsmål om hva som er fagteknisk forsvarlig å gjøre. Rådgivningsfunksjonen blir

derfor et instrument for *agendasetting*. I tråd med Schattschneider (1975: 66) er definisjonen av alternativer kanskje det viktigste uttrykket for makt. Følgelig vil embetsverkets rådgivningsfunksjon være relevant å problematisere i forhold til liberaldemokratiske styringsprinsipper. Dette er en problematisering som nødvendigjøres av de transformasjoner som foregår innenfor rammene av den parlamentariske styringskjeden, men uten at det politiske nivået i særlig stor grad aktiveres.

Det har tidligere blitt argumentert for at europatilpasningen reflekterer en politisk detraksjonsprosess. I tråd med Jacobsens (1964) opprinnelige tese er det samtidig visse vesensforskjeller mellom innholdet i dette begrepet og den faktiske detraksjon som finner sted. Detraksjonen er først og fremst resultatet av et presserende konfliktnivå i politisk lederskaps nære handlingsomgivelser, altså i landenes opinion og parlamenter. Følgelig er det formålstjenlig å la saksfeltet tilfalle et autonomt embetsverk. Det endelig ansvaret for eventuelle negative konsekvenser av EU-tilknytningen vil imidlertid måtte bæres av politisk lederskap. Den tilsynelatende manglende politiske interessen for å påvirke europatilpasningen innenfor rammene av forvaltningenes daglige EU-arbeid, kan derfor skape legitimeringsproblemer for det politiske lederskapet (jf. Jacobsson m.fl. 2001c: 272).

Med utgangspunkt i Jacobsen (1964) vil politisk detraksjon imidlertid kun sees som gjeldende til et visst punkt. Der hvor den faglige kompetansen ikke lenger har støtte i det politiske styringsverket antas beslutningsansvaret å bli tilbakeført til det politiske styringsnivået, gjennom en politisk kontraksjonsprosess (Jacobsen 1964: 199-200). I den modifiserte utgaven av detraksjonsbegrepet som kjennetegner de nordiske forvaltningenes europatilpasning er denne vekselvirkningen i mindre grad til stede. Hva kan så bli konsekvensene av en slik politisk strategi? Rent teoretisk kan mangelen på politisk styring over tid rendyrke de fagorienterte og autonome trekkene i sentralforvaltningenes håndtering av det europeiske saksfeltet, slik at muligheten for politisk styring svinner hen. Satt på spissen kan det kumulative resultatet av manglende politisk oppmerksomhet derfor medføre en *byråkratisk* kontraksjonsprosess, hvor ansvaret for europapolitikken sentreres i fagbyråkratiet og de faktiske beslutningsprosessene i økende grad lukkes for innflytelse fra de nære nasjonale styringsomgivelsene. Dette kan derfor medføre at de transnasjonale koplingene og ideene som fremproduseres her, blir viktigere enn forvaltningens nasjonale forpliktelser, innenfor rammene av en dynamisk tilknytningsform hvor EU-nivåets kompetanser stadig utvides.

Dette er imidlertid en spissformulering. Selv om det nordiske embetsverket generelt vektet hensynet til fagprofesjonalitet høyere enn politiske vurderinger i det EU-relaterte arbeidet, er det lite som tyder på at det er et motsetningsforhold mellom de to dimensjonene. Det følger av lojalitetsplikten at embetsverkets primære ansvar vil være rettet mot å etterleve ønskene til politisk lederskap, og ikke nødvendigvis opinionen som har valgt lederskapet inn i styringsposisjoner (jf. Jacobsen 1997: 154). Observasjonen om at det er store avstander mellom embetsverkets og opinionens oppfatning av EU vil først og fremst kunne tenkes å medføre demokratiske utfordringer når fagbyråkratiets ønsker i forbindelse med det europeiske saksfeltet får tilslutning hos politisk lederskap. I de nordiske forvaltningenes europatilpasning er dette ganske klart tilfelle (jf. Jacobsson 2001: 231). At forvaltningene spiller en innflytelsesrik rolle i EU-tilpasningen betyr imidlertid ikke at beslutningsprosessene lukkes for politisk lederskap. Forvaltningene forsøker ikke bevisst å stenge ute politisk lederskap fra beslutningsprosessene (Jacobsson m.fl. 2001c: 272), og som de empiriske analysene i denne studien viser, har politiske styrings- og samordningstiltak en sorteringseffekt. Det demokratiske problemet vil derfor være nært knyttet til det nasjonalstrategiske paradokset, ved at det europeiske saksfeltets politiske betydning er uuttalt og det samtidig sees som best ivaretatt av embetsverket etter deres eget for godt befinnende. Effektene av transnasjonalisering muliggjøres derfor ved at politisk lederskap i stor grad abdiserer fra å beskjeftige seg med et saksfelt som fremstår som "low politics". Profesjonaliseringen av europatilpasningen er derfor en naturlig konsekvens av at klare politiske styringssignaler generelt uteblir. De demokratiske konsekvensene av dette vil være rettet inn mot tidsaspektet, da det kumulative resultatet av manglende politiske styring av de små prosessene kan resultere i manglende kunnskap og kapasitet til å håndtere de store politiske spørsmålene som kan dukke opp innenfor rammene av en dynamisk tilknytning. Innenfor denne tilknytningen er det ikke urimelig å forvente at de transnasjonale nettverkene vil ha en vedvarende og viktig funksjon. Det reiser seg således noen interessante spørsmål som kan være fruktbare holdepunkter for ny empirisk forskning.

7.4 Holdepunkter for ny empirisk forskning

Denne studien har vært klart avgrenset i tid. Siden 2003 har mye skjedd i integrasjonssammenheng. Lisboa-traktaten som ganske nylig ble forfattet går formodentlig lengre i å institusjonalisere EUs kompetanser vis a vis nasjonalstaten. Følgelig er europatilpasning et dynamisk studieobjekt som inviterer til gjentatt empirisk forskning. Slik

EU tiltar i betydning, kunne det vært fruktbart og interessant å studere om EU-kommisjonen i økende grad også søker å legge føringer ovenfor medlemsstatene hva angår politikken organisering, og ikke bare dens innhold.

Den europeiske administrative ordenen sees i all hovedsak som å vokse frem gjennom frivilling konvergens mellom suverene stater (Olsen 2007: 259). Den tohodete rollen nasjonale direktorater i stadig tiltagende grad sees som å spille, kan imidlertid medføre at nasjonale forvaltningsorganer også blir mer berørt av EU også hva angår organisering av det europeiske sakfeltet (jf. Egeberg og Trondal 2007). Slik vi har argumentert for at den transnasjonale administrasjonen opererer parallelt med den nasjonale, innenfor etablerte strukturer men dels utenfor formelle ansvarsrelasjoner, synes effekten av EU på politikken organisering å kunne være et egnet holdepunkt for nyere empirisk forskning. Dette er først og fremst fordi den registrerte politiske passivitet *kan* medføre at europeiske løsninger ankommer den nasjonale forvaltningen ”bakveien”, altså via de transnasjonale nettverkene forvaltningene deltar i. Den dynamiske tilknytningen tilsier derfor rent teoretisk at en over tid kan observere fremveksten av en kvalitativt ny forvaltningsform som ikke bare lar seg observere gjennom en standardisering av politikken innhold, men kanskje også en standardisering av det faktiske apparatet hvor EU-saker behandles i den nasjonale forvaltningen. Her spiller formodentlig de transnasjonale ekspertnettverkene en sentral rolle.

Som jeg har vist til, synes transnasjonaliseringen å gjøre noe med de berørte avdelingenes vektlegging av ulike styringshensyn, selv om effekten bare unntaksvis lar seg ensidig tilskrive innvevdhet. I og med at studien har benyttet organisasjonsdata, kan dette således skjule markante sammenhenger på individnivået. Innenfor rammene av den fremvoksende unionsadministrasjonen kan det derfor være interessant å gjennomføre nye empiriske studier, hvor undersøkelsesopplegget fokuserer mer direkte de nasjonale tjenestefolk som deltar i transnasjonale ekspertnettverk, og ikke utelukkende de hjemlige styringsinstitusjonene de omsider returnerer til. Effekten av deltagelse i ekspertkomiteene på sentraladministrativ beslutningsatferd i denne studien har vært mindre enn effekten av tidsbruk på EU-saker. Det kan tentativt fremsettes en hypotese om at effekten av organisasjonseksterne koplinger vil være langt sterkere på individnivået. En empirisk studie som sammenligner observasjoner av individuelle tjenestefolk både på komiténivå og innenfor rammene av administrasjonenes daglige EU-arbeid, kan kaste lys over interessante dimensjoner. Det hevdes som sagt at organisasjonseksterne strømninger er fundamentalt svakere stilt enn hjemlige

lojalitetsbetraktninger (Egeberg 1999). Interessant i så måte er Trondal (2002: 475) sine funn som viser at ved siden av hensynet til politisk lederskap er det fagprofesjonalitet som står sterkest blant skandinaviske komitédeltagere. Videre er fremveksten av en felles korpsånd i EU-komiteene sterkere bifalt enn øvrige indikatorer på overnasjonale identitetsbetraktninger. Det kan være relevant å fremsette en hypotese om at disse to forholdene kan sees i sammenheng, da en slik korpsånd formodentlig muliggjøres ved at komitédeltagerne deler visse felles referanserammer i kraft av sin profesjonelle ekspertise. Det kan kanskje derfor være interessant å behandle EU-komiteer mer som møteplasser for eksisterende profesjonelle impulser, og at disse kan bidra til å forsterke profesjonaliteten hos hjemlige beslutningstakere, samtidig som komiteene kan være arenaer hvor fagidentiteten videreutvikles. En slik effekt behøver således ikke å deaktiveres når embetsverket returnerer til sin hjemlige forvaltning, da jeg i denne studien har argumentert for at de nasjonale strukturene som er tiltenkt en bufferfunksjon mot organisasjonsekstern støy ikke nødvendigvis fungerer optimalt.

Det kan derfor være interessant å studere individuelle tjenestemenn i nasjonale tilsyn som opererer innenfor integrasjonstunge sektorer slik som det nærmest formative konkurranseområdet. En komparativ studie av nordiske konkurransetilsyn representerer et undersøkelsesopplegg hvor sentrale teoretiske forklaringsvariabler i denne studien kan komme til videre anvendelse, og det kan således være relevant å studere hvorvidt prosesser i EU-komiteene direkte virker inn på deltagerne når de returnerer til sine hjemlige arbeidsplasser. Ved å fokusere tilsynsmyndigheter innenfor konkurranseområdet, tillates det på denne måten et mer intensivt undersøkelsesopplegg. Det kan da være en klar fordel å supplere et kvantitativt datagrunnlag med et kvalitativt undersøkelsesopplegg, da en slik tilnærming kan gi en rikere fremstilling av hvordan de transnasjonale nettverkene virker inn på individuelle nasjonale tjenestemenn i det daglige EU-arbeidet. Dette kan samtidig belyse hvorvidt nettverkene også kan tjene som kanaler hvor kvalitativt nye europeiske løsninger vinner innpass i nasjonale administrasjoners håndtering av det EU-relaterte saksfeltet, altså hvorvidt det også kan forekomme et press på etablerte organisasjonsløsninger som følge av europatilpasningen. En slik undersøkelse vil videre kunne adressere problematikken som ble anført ovenfor, altså hvorvidt rommet for nasjonal politisk styring har blitt redusert som følge av den fragmenteringen som kan kjennetegne den transnasjonaliserte forvaltningen.

Det kan samtidig tenkes at den registrerte politiske passivitet ikke lenger er en holdbar diagnostisering, og at det i løpet av de årene som har gått etter forrige spørreundersøkelse har

forekommet en klarere sentrering rundt nasjonale prioriteringer i det EU-relaterte saksfeltet, og med dette, økt politisk styring av embetsverkets europeiske beskjeftigelser. I tråd med en institusjonell tilnærming hvor vi vil se statsforvaltningen som en sti-avhengig organisasjonsform (jf. Krasner 1988), kan en tentativ bemerkning være at denne studiens avsluttende argumenter om en re-segmentering av den offentlige politikken signaliserer en utvikling som kan være vanskelig å snu. Innenfor rammene av en dynamisk tilknytning hvor EU-nivået stadig tiltar i betydning, synes det således å være et behov for en empirisk oppdatering av europeiseringens form og innhold i de nordiske landene, med en nærmere empirisk etterprøving av hvordan deltagelse i transnasjonale ekspertnettverk påvirker den enkelte deltagers rolleforståelse i den hjemlige konteksten. På denne måten kan det vinnes ny kunnskap om hvorvidt etablerte og nye institusjonelle ordener faktisk sameksisterer, eller om EUs økende kompetanse kan signalisere at den nasjonalstatlige ordenen, sentrert rundt den nasjonale forvaltningspolitikken og historisk nedarvede ansvarsstrukturer, kan stå under et kvalitativt nytt press fra en fremvoksende europeisk forvaltningsorden, som kommuniserer sine ideer via det innvevde nasjonale embetsverket.

LITTERATURHENVISNINGER

Arter, David (1999): *Scandinavian Politics Today*. Manchester: Manchester University Press.

Blichner, Lars Chr. (2000): "The anonymous hand of public reason: interparliamentary discourse and the quest for legitimacy". I Erik Oddvar Eriksen og John Erik Fossum (red): *Democracy in the European Union. Integration through deliberation?* London: Routledge.

Christensen, Tom (1991): "Bureaucratic roles: political loyalty and professional autonomy". *Scandinavian Political Studies*. Vol. 14, s. 303-320.

Christensen, Tom (2004): "Modern state reforms". I Knut Heidar (red): *Nordic Politics. Comparative Perspectives*. Oslo: Universitetsforlaget.

Christensen, Tom og Morten Egeberg (1997): "Sentraladministrasjonen – en oversikt over trekk ved departementer og direktorater". I Tom Christensen og Morten Egeberg (red): *Forvaltningskunnskap*. Otta: Tano Aschehoug.

Christensen, Tom og Per Lægreid (1998): *Den moderne forvaltning*. Otta: Tano Aschehoug.

Christensen, Tom og Per Lægreid (2001): "A Transformative Perspective on Administrative Reforms". I Tom Christensen og Per Lægreid (red): *New Public Management. The transformation of ideas and practice*. Aldershot: Ashgate.

Christensen, Tom og Per Lægreid (2002): *Reformer og lederskap. Omstilling i den utøvende makt*. Oslo: Universitetsforlaget.

Christensen, Tom og Per Lægreid (2008): "Beyond New Public Management: Agencification and Regulatory reform in Norway". *Financial Accountability & Management*, vol. 24, nr. 1, s. 15-30.

Christensen, Tom, Per Lægreid, Paul G. Roness og Kjell A. Røvik (2004): *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.

Christophersen, Knut-Andreas (2006): *Databehandling og statistisk analyse med SPSS*. 3. utgave. Oslo: Unipub AS.

Claes, Dag Harald og Tor Egil Førland (2004): *Europeisk integrasjon*. 2. utgave. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Cook, Thomas D. og Donald T. Campbell (1979): *Quasi-Experimentation. Design & Analysis Issues for Field Settings*. Boston: Houghton Mifflin Company.

Dahl, Robert A. og Charles E. Lindblom (1992): *Politics, Economics and Welfare*. 2. utgave. New Jersey: Transaction Publishers.

Dehousse, Renaud (2003): "Comitology: who watches the watchmen?". *Journal of European Public Policy*, vol. 10, nr. 5, s. 798-813.

Di Maggio, Paul J. og Walter W. Powell (1983): "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields". *American Sociological Review*. Vol. 48, nr. 2, s. 147-160.

Dyrdal, Morten, Per Lægveid og Kristin Rubecksen (2006): *EU i norsk sentralforvaltning*. Rapport no. 2. Bergen: Rokkansenteret.

Egeberg, Morten (1978): "Den offentlige politikens internasjonalisering – noen utviklingstrekk og perspektiver". I Johan P. Olsen (red): *Politisk organisering. Organisasjonsteoretiske synspunkt på folkestyre og politisk ulikhet*. Bergen/Oslo/Tromsø: Universitetsforlaget.

Egeberg, Morten (1980): "The Forth Level of Government: on the Standardization of Public Policy within International Regions". *Scandinavian Political Studies*, vol. 3, nr. 3, s. 235-248.

Egeberg, Morten (1999): "Transcending intergovernmentalism? Identity and role perceptions of national officials in EU decision-making". *Journal of European Public Policy*. Vol. 6, no. 3, s. 456-474.

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 (2006): "Europe's Executive Branch of Government in the Melting Pot: an Overview". I Morten Egeberg (red): *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe*. Houndmills/Basingstoke/New York: Palgrave.

Egeberg, Morten og Jarle Trondal (1997): "Innenriksforvaltningens og den offentlige politikens internasjonalisering". I Tom Christensen og Morten Egeberg (red): *Forvaltningskunnskap*. Otta: Tano Aschehoug.

Egeberg, Morten og Jarle Trondal (2007): "National Agencies in the European Administrative Space: Government driven, Commission driven or networked?". Oslo: ARENA Working papers, WP17/2007.

Egeberg, Morten, Johan P. Olsen og Harald Sætren (1978): "Organisasjonssamfunnet og den segmenterte stat". I Johan P. Olsen (red): *Politisk organisering. Organisasjonsteoretiske synspunkt på folkestyre og politisk ulikhet*. Bergen/Oslo/Tromsø: Universitetsforlaget.

Egeberg, Morten, Gunther Schaefer og Jarle Trondal (2006): "EU Committee Governance between Intergovernmental and Union Administration". I Morten Egeberg (red): *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe*. Basingstoke: Palgrave.

Eriksen, Erik Oddvar og John Erik Fossum (2004): "Europe in Search of Legitimacy: Strategies of Legitimation Assessed". *International Political Science Review*, vol. 25, nr. 4, s. 435-459.

Esmark, Anders (2001): "Mod en transnational forvaltning". I Bengt Jacobsson, Per Lægred og Ove K. Pedersen (red.): *Europaveje. EU i de nordiske centralforvaltninger*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Esmark, Anders (2002): "Den åbne proces". I Ove K. Pedersen (red): *EU i forvaltningen. Broen fra Slotsholmen til Bruxelles*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Esmark, Anders (2008): "Tracing the national mandate: administrative Europeanization made in Denmark". *Public Administration*. Vol. 86, nr. 1, s. 243-257.

Grønmo, Sigmund (2004): *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.

Haas, Peter M. (1992): "Introduction: epistemic communities and international policy coordination". *International Organization*. Vol. 46, nr.1, s. 1-35.

Haas, Ernst B. (2004): *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*. 3. utgave. Notre Dame: Notre Dame University Press.

Hellevik, Ottar (1999): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. 6. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.

Højbjerg, Erik og Dorthe Pedersen (2002): "Det danske koordinasjonssystem". I Ove K. Pedersen (red): *EU i forvaltningen. Broen fra Slotsholmen til Bruxelles*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Ingebritsen, Christine (1998): *The Nordic States and European Unity*. New York: Cornell University 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. Opprinnelig trykket i *Tidsskrift for samfunnsforskning*, vol. 1, s. 231-248.

Jacobsson, Bengt (2001): "Relationer till den politiska ledningen". I Jacobsson, Bengt, Ove K. Pedersen og Per Læg Reid (red) (2001a): *Europaveje. EU i de nordiske centralforvaltninger*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Jacobsson, Bengt og Gøran Sundstrøm (2006): *Från hemvävd til innvävd. Europeiseringen av svensk förvaltning och politik*. Stockholm: Liber.

Jacobsson, Bengt og Gøran Sundstrøm (2007): "The embedded state. From government to governance: the case of Sweden". Stockholm: SCORE Rapportserie 2007:3.

Jacobsson, Bengt, Ove K. Pedersen og Per Læg Reid (red) (2001a): *Europaveje. EU i de nordiske centralforvaltninger*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Jacobsson, Bengt, Ove K. Pedersen og Per Læg Reid (2001b): "Europeiseringen och de nordiska statsförvaltningarna". I Bengt Jacobsson, Ove K. Pedersen og Per Læg Reid (red): *Europaveje. EU i de nordiske centralforvaltninger*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Jacobsson, Bengt, Ove K. Pedersen og Per Læg Reid (2001c): "Ulike veger til Europa". I Bengt Jacobsson, Ove K. Pedersen og Per Læg Reid (red): *Europaveje. EU i de nordiske centralforvaltninger*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Jacobsson, Bengt, Ove K. Pedersen og Per Læg Reid (2001d): "Transforming States: Continuity and Change in the Europeanization of the Nordic Central Governments". Stockholm: SCORE Rapportserie 2001:4.

Jacobsson, Bengt, Per Læg Reid og Ove K. Pedersen (2004a): *Europeanization and transnational states. Comparing Nordic central governments*. London: Routledge.

Jacobsson, Bengt, Per Læg Reid og Ove K. Pedersen (2004b): "The Transnationalisation of Nordic Central Administration". *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*. Vo. 2, nr.1, s. 32-55.

Joerges, Christian og Michelle Everson (2000): "Challenging the bureaucratic challenge". I Erik Oddvar Eriksen og John Erik Fossum (red): *Democracy in the European Union. Integration through deliberation?* London/New York: Routledge.

Johannesen, Bjørn Ole (2007): *Europeisering og politisk styring i de nordiske sentralforvaltningene*. Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap. Masteroppgave.

Knill, Christoph (1998): "European Policies: The Impact of National Administrative Traditions". *Journal of Public Policy*, vol. 18, nr. 1, s. 1-28.

Krasner, Stephen (1988): "Sovereignty. An Institutional Perspective". *Comparative Political Studies*. Vol. 21, nr. 1, s. 66-94.

Kuhnle, Svein (2000): "The Scandinavian welfare state in the 1990s: Challenged but viable." *West European Politics*, vol. 23, nr. 2, s. 209-228.

Landman, Todd (2000): *Issues and Methods in Comparative Politics. An Introduction*. 2. utgave. London/New York: Routledge.

Larsen, Gry (2001): "Nordiske og internasjonale relasjoner". I Bengt Jacobsson, Per Læg Reid og Ove K. Pedersen (red): *Europaveje. EU i de nordiske centralforvaltninger*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Larsson, Torbjørn og Jarle Trondal (2005): "Agenda setting in the European Commission. How the European Commission Structure and Influence the EU Agenda". CES Working paper no. 1/2005. Kristiansand: Centre for European Studies.

Levitt, Barbara og James G. March (1988): "Organizational learning". *Annual review of sociology*. Vol. 14, s. 319-340.

Læg Reid, Per (2000): "Europeanization and Domestic Administrative Response. Adaptation Pressure, Structural Features and Adaptive Behavior". Presentert på ARENA seminar, Oslo, 21.11.2000. Seminarpaper.

Lægheid, Per (2001a): "Organisasjonsformer: Robusthet og fleksibilitet". I Bengt Jacobsson, Per Lægheid og Ove K. Pedersen (red): *Europaveje. EU i de nordiske centralforvaltninger*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Lægheid, Per (2001b): "Innvevd og segmentert". I Bengt Jacobsson, Per Lægheid og Ove K. Pedersen (red): *Europaveje. EU i de nordiske centralforvaltninger*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Lægheid, Per (2001c): "Transforming Top Civil Servant Systems". I Tom Christensen og Per Lægheid (red): *New Public Management. The transformation of ideas and practice*. Aldershot: Ashgate.

Lægheid, Per og Johan P. Olsen (1978): *Byråkrati og beslutninger*. Bergen/Oslo/Tromsø: Universitetsforlaget.

Lægheid, Per og Ove K. Pedersen (1999): "Fra opbygning til ombygning". I Per Lægheid og Ove K. Pedersen (red): *Fra opbygning til ombygning i staten. Organisationsforandringer i tre nordiske lande*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Lægheid, Per, Runolfur Smari Steinthorsson og Baldur Thorhallsson (2004): "Europeanization of Central Government Administration in the Nordic States". *Journal of Common Market Studies*, vol. 42, nr. 2, s. 347-369.

Lægheid, Per, Runolfur Smari Steinthorsson og Baldur Thorhallsson (2005): "Europeanization of Nordic Central Governments: Towards a Transnational Regulatory State?". Bergen: Rokkansenteret, Working paper nr. 10/2005.

March, James G. (1981): "Footnotes to Organizational Change". *Administrative Science Quarterly*, vol. 26, nr. 4, s. 563-577.

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 (1995): *Democratic Governance*. New York: The Free Press.

March, James G. og Johan P. Olsen (1998): "The institutional dynamics of international political orders". I *International Organization* vol. 52, 4, s. 943-969.

March, James G. og Johan P. Olsen (2004): "The logic of appropriateness". Oslo: ARENA Working papers WP09/2004. Også trykket i Michael Moran, Martin Rein og Robert E. Goodin (red.) (2006): *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.

March, James G. og Johan P. Olsen (2005): "Elaborating the New Institutionalism". Oslo: ARENA Working papers WP11/2005. Også trykket i R.A.W. Rhodes, Sarah A. Binder and Bert A. Rockman (red.): *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press, 2006, s.3-20..

Martens, Maria (2008): "Runaway Bureaucracy? Exploring the Role of Nordic Regulatory Agencies in the European Union". *Scandinavian Political Studies*, vol. 31, nr.1, s. 27-43.

Matlary, Janne Haaland (2004): "The Nordics and the EU". I Knut Heidar (red): *Nordic Politics. Comparative Perspectives*. Oslo: Universitetsforlaget.

Meyer, John W. og Brian Rowan (1977): "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony". *American Journal of Sociology*. Vol. 83, nr. 2, s. 340 – 363.

Miles, Lee (1996): "The Nordic countries and the fourth EU enlargement". I Lee Miles (red): *The European Union and the Nordic Countries*. London/New York: Routledge.

Moravcsik, Andrew (1991): "Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community". *International Organization*. Vol. 45, no. 1, s. 19 – 56.

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 (1998): *The Choice for Europe. Social purpose and state power from Messina to Maastricht*. London/New York: Routledge.

Moravcsik, Andrew (2002): "In Defence of the Democratic Deficit. Reassessing Legitimacy in the European Union". *Journal of Common Market Studies*, vol. 25, no. 4, s. 435 – 459.

Olsen, Johan P. (1992): "Analyzing institutional dynamics". *Staatwissenschaften und Staatspraxis*, vol. 3, s. 247-271.

Olsen, Johan P. (2000): "Europeisering som tredobbel politisk balanseakt". *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*. Vol. 16, nr. 4, s. 435-466.

Olsen, Johan P. (2004): "Citizens, Public Administration and the Search for Theoretical Foundations". *PS Political Science & Politics*, 37, s. 69-79.

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.

Pedersen, Ove K. (2002): "Den danske forvaltning af Europa". I Ove K. Pedersen (red): *EU i forvaltningen. Broen fra Slotsholmen til Bruxelles*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Pollack, Mark A. (2001): "International Relations Theory and European Integration". *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, nr.2, s. 221-244.

Radaelli, Claudio M. (1999): *Technocracy in the European Union*. New York: Longman.

Ringdal, Kristen (2001): *Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.

Rommetvedt, Hilmar (2002): *Politikkens allmenngjøring og den ny-pluralistiske parlamentarismen*. Bergen: Fagbokforlaget.

Roness, Paul Gerhard (1997): *Organisasjonsendringar. Teoriar og strategiar for studiar av endringsprosessar*. Bergen: Fagbokforlaget.

Røvik, Kjell Arne (1998): *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget.

Sandholz, Wayne og Alec Stone Sweet (1998): "Integration and Supranational Governance". I Wayne Sandholz og Alec Stone Sweet (red): *European Integration and Supranational Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Schattschneider, Elmer E. (1975): *The Semisovereign people. A Realist's View of Democracy in America*. Hinsdale: Dryden Press.

Scott, W. Richard (2003): *Organizations. Rational, Natural and Open Systems*. 5. utg. New Jersey: Prentice Hall.

Simon, Herbert A. (1997): *Administrative behavior*. 4. utgave. New York: Simon & Schuster Free Press.

Sjursen, Helene (2002): "Why expand? The question of Legitimacy and Justification in the EUs Enlargement Policy". *Journal of Common Market Studies*. Vol. 40, nr. 3, s. 491-513.

Stablein, Ralph (1996): "Data in Organization Studies". I S.R. Clegg, C. Hardy og W.R. Nord (red): *Handbook of Organization Studies*. London: Sage Publications.

Sundstrøm, Gøran (2001): "Relationer i staten". I Bengt Jacobsson, Per Læg Reid og Ove K. Pedersen (red): *Europaveje. EU i de nordiske centralforvaltninger*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Sverdrup, Ulf Ingvard (2000): *Ambiguity and Adaptation. Europeanization of Administrative Institutions as Loosely Coupled Processes*. Oslo: Institutt for statsvitenskap/ARENA Centre for European Studies. Doktorgradsavhandling. Også trykket som ARENA Report no. 8/2000, Oslo: ARENA.

Thorhallson, Baldur (2001): "The distinctive domestic characteristics of Iceland and the rejection of membership of the European Union". *European Integration*. Vol. 34. s- 257-280.

Thorhallson, Baldur (2002): "Consequences of a small administration. The case of Iceland". *Current Politics and Economics of Europe*. Vol. 11, nr. 1, s. 61-76

Toonen, Theo A. J. (1992): "Europe of the Administrations: The Challenges of '92 (And beyond)". *Public Administration Review*. Vol. 52, nr. 2, s. 108-115.

Tranøy, Bent Sofus og Øyvind Østerud (2001): "En fragmentert stat?". I Bent Sofus Tranøy og Øyvind Østerud (red): *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*. Oslo: Gyldendahl Norsk Forlag A/S.

Trondal, Jarle (1998): "Byråkratisk integrasjon. EU-kommisjonens ekspertkomiteer som transformative enheter". Oslo: ARENA Working papers WP98/13. Også trykket i *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, nr. 3, 1998.

Trondal, Jarle (2001): *Administrative integration across levels of governance. Integration through participation in EU committees*. Oslo: Institutt for statsvitenskap. Doktorgradsavhandling. Også trykket som ARENA Report no. 7/2001, Oslo: ARENA

Trondal, Jarle (2002): "Beyond the EU membership-non-membership dichotomy? Supranational identities among national EU decision-makers". *Journal of European Public Policy*. Vol. 9, nr. 3, s. 468-487.

Trondal, Jarle (2003): "Transformasjon av staten – hvilken betydning har EU?". *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*. Nr.1, s. 28-54.

Trondal, Jarle og Frode Veggeland (1999): "Norske myndigheter og EØS – mellom utenrikspolitikk og innenrikspolitikk". *Sosiologi i dag*, vol. 29, nr. 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, nr. 1, s. 59-77.

Veggeland, Frode (1999): "Delegering, læring og politisk kontroll. Norsk deltagelse i EU-komiteer på veterinær- og næringsmiddelområdet". Oslo: ARENA Working papers. WP99/28. Også trykket i *Internasjonal Politikk* (2000), vol. 58, nr. 1, s. 81-112.

Vink, Maarten (2002): "What is Europeanization? And Other Questions on a New Research Agenda". Presentert på det andre YEN Research Meeting on Europeanization, Universitetet i Bocconi, Milan, 22-23. november 2002. Konferansepaper.

Vifell, Åsa (2004): "(Ex)Changing practices. Swedish employment policy and European guidelines". Stockholm: SCORE Rapportserie 2004: 11.

Weiler, Joseph H.H. (1994): "A Quiet Revolution. The European Court of Justice and Its Interlocutors". *Comparative Political Studies*, vol. 26, s. 510-534.

Wessels, Wolfgang (1997): "An Ever Closer Fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes". *Journal of Common Market Studies*, vol. 35, nr. 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.

APPENDIKS I. AVHENGIGE VARIABLER, OMKODINGER OG KORRELASJONER

I tabell 1 og 2 rapporteres hvordan retningen på de avhengige variablene har blitt snudd gjennom omkodning. Verdien på opprinnelig variabel står vertikalt, verdiene på omkodet variabel horisontalt. Tabell 3 viser korrelasjonene mellom de avhengige variablene, i tabell 4 kontrolleres det for land.

1. Politiske styringsnormer. Prosent. N: 2101.

		<i>Politiske styringsnormer</i>			
		1	2	3	(N)
”Hvilken vekt tillegges avdelingen politiske vurderinger fra regjering og statsråd under utførelsen av det EU/EØS-relaterte arbeid?”	Meget stor vekt			38%	(803)
	Nokså stor vekt		30%		(634)
	Liten vekt	32%			(664)
	(N: 100 %)	(664)	(634)	(803)	(2101)

2. Fagprofesjonelle styringsnormer. Prosent. N: 2138.

		<i>Fagprofesjonelle styringsnormer</i>			
		1	2	3	(N)
”Hvilken vekt tillegges avdelingen faglige og profesjonelle vurderinger under utførelsen av det EU/EØS-relaterte arbeid?”	Meget stor vekt			62%	(1327)
	Nokså stor vekt		32%		(675)
	Liten vekt	6%			(136)
	(N: 100 %)	(136)	(675)	(1327)	(2101)

3. Korrelasjonsmatrise mellom politiske og fagprofesjonelle styringsnormer. Pearson's r. Gj.sn. N: 2087.

	Politiske styringsnormer	Fagprofesjonelle styringsnormer
Politiske styringsnormer	1	.31**
Fagprofesjonelle styringsnormer	.31**	1
(N)	(2073)	(2101)

** : signifikant på .01-nivå.

4. Korrelasjonen mellom fagprofesjonelle og politiske styringsnormer, kontrollert for land. Pearson's r. Gjennomsnittlig N: 2088^a

Land	r:	Gj.snt. N:
Norge	.28**	446
Sverige	.27**	611
Danmark	.41**	480
Finland	.20**	410
Island	.32**	141

** : signifikant på .01-nivå.

^a: pga. avrundning blir N en enhet større enn i korrelasjonsmatrisen ovenfor.

APPENDIKS II. UAVHENGIGE VARIABLER, OMKODINGER OG KORRELASJONER

I tabell 1 til 13 rapporteres koding og snudd retning på de uavhengige variablene gjennom omkoding. Verdien på opprinnelig variabel står vertikalt, verdiene på omkodet variabel horisontalt. Tabellene er organisert etter teoretisk inntak. Tabell 14 viser korrelasjonene mellom de uavhengige variablene.

OMGIVELSESAKTORE:

1. Tilknytningsform. Prosent*. N: 2729.

	<i>Tilknytningsform</i>		
	EFTA-medlem (0)	EU-medlem (1)	(N)
Norge	21		(573)
Sverige		27	(743)
Danmark		26	(713)
Finland		17	(470)
Island	8		(230)
Prosent av total	29	70	(2729)
(N: 100 %)	(803)	(1926)	(2729)

*: pga. avrundinger blir den samlede prosent under 100.

2. Sektoroppkopling til det indre marked*. Prosent. N: 2717.

	<i>Sektoroppkopling til det indre marked</i>		
	Andre sektorer (0)	Indre marked (1)	(N)
Finans		12	(321)
Landbruk og fisk		9	(244)
Forsvar	4		(104)
Justis	6		(163)
Utenriks	6		(162)
Helse og sosial	12		(335)
Statsministerens kontor	1		(31)
Miljøvern		8	(221)
Samferdsel		8	(211)
Kirke, utdanning, forskning, kultur	11		(294)
Innenriks	5		(138)
Næring og energi		12	(313)
Arbeid	5		(148)
Andre	1		(32)
Prosent av total	52	48	(2717)
(N: 100%)	(1407)	(1310)	(2717)

*: Denne inndelingen er basert på Læg Reid (2001a: 60) sin sortering mellom sektorer som tilhører søyle 1 (det indre marked og de fire friheter) og andre sektorer.

3. Tidsbruk på EU-relaterte saker. Prosent. N: 2275.

		<i>Tidsbruk på EU-relaterte saker</i>				
		1	2	3	4	(N):
"Omtrent hvor stor andel av den samlede arbeidstid i avdelingen utgjorde det EU/EØS-relaterte arbeidet det siste året?"	Meget stor andel				11	(248)
	Nokså stor andel			26		(599)
	Nokså liten andel		37			(842)
	Meget liten andel	26				(586)
	(N: 100 %)	(586)	(842)	(599)	(248)	(2275)

4. Deltagelse i forberedende ekspertkomiteer. Prosent. N: 2175.

		<i>Deltagelse i forberedende ekspertkomiteer</i>				
		1	2	3	4	(N):
”Har ansatte i avdelingen deltatt i/møtt i forberedende ekspertkomité og lignende under EU-kommisjonen?”	Hver måned eller oftere				18	(397)
	Noen få ganger			34		(732)
	En gang		3			(64)
	Ikke deltatt	45				(982)
	(N: 100 %)	(982)	(64)	(732)	(397)	(2175)

5. Kontakt med EU-kommisjonen og underliggende generaldirektorat. Prosent. N: 2187

		<i>Kontakt med EU-kommisjonen og underliggende generaldirektorat</i>					
		1	2	3	4	5	(N):
”Omtrent hvor ofte har ansatte i avdelingen hatt kontakt med EU-kommisjonen/Generaldirektorat under EU-kommisjonen i forbindelse med det EU/EØS-relaterte arbeidet?”	Daglig					4	(76)
	Hver uke				12		(266)
	Hver måned			19			(404)
	Noen få ganger		30				(664)
	Aldri	36					(777)
	(N: 100 %)	(777)	(664)	(404)	(266)	(76)	(2187)

NASJONALSTRATEGISKE FAKTORER:

6. Integrasjonsiver. Prosent*. N: 2729.

	<i>Integrasjonsiver</i>		
	Øvrige land (0)	Finland (1)	(N)
Norge	21		(573)
Sverige	27		(743)
Danmark	26		(713)
Finland		17	(470)
Island	8		(230)
Prosent av total	82	17	(2729)
(N: 100 %)	(2259)	(470)	(2729)

*: pga. avrundinger blir den samlede prosent under 100.

7. Nasjonale standpunkt. Prosent. Gyldig N: 1530.

		<i>Nasjonale standpunkt</i>					
		-	0	1	2	3	(N)
”Det har blitt vanligere å utforme felles norske standpunkt innenfor avdelingens saksområde”*	Meget riktig	-				12	(177)
	Nokså riktig	-			50		(764)
	Nokså uriktig	-		23			(348)
	Meget uriktig	-	16				(241)
	Vet ikke	N: 608**	-	-	-	-	(-)
	(N: 100 %)	(-)	(241)	(348)	(764)	(177)	(1530)

*:Basert på den norske versjonen av datasettet. Denne variabelen gir således informasjon om norske, så vel som ”svenske” og ”danske” standpunkt i EU-arbeidet.

** :Andelen ”vet ikke” utelates fra prosentgrunnlaget.

8. Politisk styring av avdelingenes komitédeltagelse. Prosent. N: 2517.

	<i>Politisk styring av komitédeltagelse</i>	
	Ikke valgt (0)	Valgt (1)
”Presise styringssignaler fra politisk nivå i hvert enkelt tilfelle/sak”*	91	9
(N: 100 %)	2295	222

*: spørsmålet er knyttet til hvilke styringssignaler som gis i forbindelse med deltagelse i flere EU-organer, herunder komitésystemet.

9. Deltagelse i komitologikomiteer. Prosent*. N: 2085.

		<i>Deltagelse i komitologikomiteer</i>				
		1	2	3	4	(N):
”Har ansatte i avdelingen deltatt i/møtt i komitologikomiteer?”	Hver måned eller oftere				7	(140)
	Noen få ganger			15		(318)
	En gang		2			(31)
	Ikke deltatt	77				(1596)
	(N: 100 %)	(1596)	(31)	(318)	(140)	(2085)

*: pga. avrundinger blir den samlede prosent over 100.

HISTORISK-KONTEKSTUELLE FAKTORER:**10. Forvaltningsmodell. Prosent*. N: 2729.**

	<i>Forvaltningsmodell</i>		
	Vestnordisk (0)	Østnordisk (1)	(N)
Norge	21		(573)
Sverige		27	(743)
Danmark	26		(713)
Finland	17		(470)
Island	8		(230)
Prosent av total	72	27	(2729)
(N: 100 %)	(1986)	(743)	(2729)

*: pga. avrundinger blir den samlede prosent under 100.

11. Styringsnivå. Prosent. N: 2689.

	<i>Styringsnivå</i>		
	Departement (0)	Direktorat (1)	(N)
Departement	24		(649)
Direktorat		76	(2040)
(N: 100 %)	(649)	(2040)	(2689)

12. Læring over tid (utvalget fordelt på undersøkelsestidspunkt). Prosent. N: 2729.

	<i>Læring over tid</i>		
	1998 (0)	2003 (1)	(N)
1998	52		(1408)
2003		48	(1321)
(N: 100 %)	(1408)	(1321)	(2729)

13. Normalisering (Danmark). Prosent*. N: 2729.

	<i>Normalisering</i>		
	Øvrige land (0)	Finland (1)	(N)
Norge	21		(573)
Sverige	27		(743)
Danmark		26	(713)
Finland	17		(470)
Island	8		(230)
Prosent av total	73	26	(2729)
(N: 100 %)	(2259)	(470)	(2729)

*: pga. avrundinger blir den samlede prosent under 100.

14. Korrelasjonsmatrise – uavhengige variabler. Pearson's r. Gj.snittlig N: 2449.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1	1	.03	.07**	.11**	.21**	.30**	.34**	.12**	.10**	.40**	.04*	-.02	.38**
2		1	.14**	.13**	.13**	.07**	.04	.04	.09**	-.02	.15**	.01	-.00
3			1	.51**	.59**	.06**	.32**	.24**	.39**	.06**	-.17**	.04	-.04
4				1	.59**	.08**	.25**	.19**	.49**	.07**	-.11**	.01	-.04
5					1	.07**	.35**	.29**	.49**	.11**	-.20**	-.02	.04
6						1	.28**	-.03	.07**	-.28**	.02	-.03	-.27**
7							1	.12**	.24**	.03	-.10**	-.05	.06*
8								1	.27**	.18**	-.18**	.03	-.03
9									1	.15**	-.19**	.05*	-.12**
10										1	.05*	.01	-.36**
11											1	-.02	-.02
12												1	-.00
13													1

*: signifikant på .05-nivå. **: signifikant på .01-nivå.

1: Tilknytningsform (EFTA-medlem/EU-medlem).

2: Sektortilhørighet til søyle 1, det indre marked.

3: Tidsbruk på EU-relaterte saker.

4: Avdelingenes deltagelse i ekspertkomiteer.

5: Avdelingenes kontakt med EU-kommisjonen/underliggende generaldirektorat.

6: Integrasjonsiver (Finland).

7: Avdelingene tilpasser seg EU i tråd med nasjonale standpunkt.

8: Avdelingenes europeiske deltagelse blir styrt fra politisk hold.

9: Avdelingenes deltagelse i komitologikomiteer.

10: Forvaltningsmodell (Sverige)

11: Styringsnivå (departement/direktorat)

12: Læring over tid (1998/2003)

13: Normalisering (Danmark)

APPENDIKS III. SUPPLERENDE REGRESJONSANALYSER OG ANALYSER MED KOLINEARITETSDIAGNOSTIKK.

Tabell 23 og 24 er regresjonsanalyser hvor Finland er utelatt, mens tilknytningsform er inkludert. Tabell 25 og 26 er kontrollanalyser, hvor Finland utelates fra variabelen som fanger opp tilknytningsform. I samtlige tabeller oppgis toleransenivået, som gir informasjon om potensielle problemer med multikolaritet. Dette er, som tabellene viser, ikke et problem i analysene gjengitt nedenfor.

15. Effekten av omgivelsesfaktorer på aktivering av politiske styringsnormer (gjengitt i tabell 6.1). Betakoeffisienter. N: 1930.

	Politiske styringsnormer	Toleranse
Tilknytningsform	-.12**	.948
Sektortilknytning til det indre marked	-.09**	.971
Tidsbruk på EU-relaterte saker	.15**	.607
Avdelingen har deltatt i forberedende ekspertkomité	.05	.634
Avdelingens kontaktintensitet med kommisjonen /D.G.	.22**	.533

Justert r^2 : .121. F-verdi: 54.360**.

*: signifikant på .05-nivå, **: signifikant på .01-nivå.

16. Effekten av omgivelsesfaktorer på aktivering av fagprofesjonelle styringsnormer (gjengitt i tabell 6.1). Betakoeffisienter. N: 1960.

	Fagprofesjonelle styringsnormer	Toleranse
Tilknytningsform	-.15**	.948
Sektortilknytning til det indre marked	.00	.971
Tidsbruk på EU-relaterte saker	.27**	.607
Avdelingen har deltatt i forberedende ekspertkomité	.10**	.634
Avdelingens kontaktintensitet med kommisjonen /D.G.	.08**	.533

Justert r^2 : .153. F-verdi: 71.767**.

*: signifikant på .05-nivå, **: signifikant på .01-nivå.

17. Effekten av nasjonale strategier på aktivering av politiske styringsnormer (gjengitt i tabell 6.1). Betakoeffisienter. N: 1360.

	Politiske styringsnormer	Toleranse
Integrasjonsiver (Finland)	-.22**	.918
Avdelingen tilpasser seg EU i tråd med nasjonale standpunkt	.20**	.869
Europeisk deltagelse styres fra politisk hold	.17**	.924
Avdelingen har deltatt i komitologikomiteer	.11**	.891

Justert r^2 : .130. F-verdi: 52.018**.

*: signifikant på .05-nivå, **: signifikant på .01-nivå.

18. Effekten av nasjonale strategier på aktivering av fagprofesjonelle styringsnormer (gjengitt i tabell 6.1). Betakoeffisienter. N: 1372

	Fagprofesjonelle styringsnormer	Toleranse
Integrasjonsiver (Finland)	-.27**	.917
Avdelingen tilpasser seg EU i tråd med nasjonale standpunkt	.14**	.870
Europeisk deltagelse styres fra politisk hold	.04	.922
Avdelingen har deltatt i komitologikomiteer	.12**	.890

Justert r^2 : .091. F-verdi: 35.612**.

*: signifikant på .05-nivå, **: signifikant på .01-nivå.

19. Effekten av historisk-kontekstuelle føringer på aktivering av politiske styringsnormer (gjengitt i tabell 6.1.) Betakoeffisienter. N: 2068.

	Politiske styringsnormer	Toleranse
Forvaltningsmodell (Sverige)	.08**	.880
Styringsnivå (departement/direktorat)	-.38**	.997
Læring (1998/2003)	.03	.999
Normalisering (Danmark)	.06**	.881

Justert r^2 : .147. F-verdi: 89.867**.

*: signifikant på .05-nivå, **: signifikant på .01-nivå.

20. Effekten av historisk-kontekstuelle føringer på aktivering av fagprofesjonelle styringsnormer (gjengitt i tabell 6.1.) Betakoeffisienter. N: 2105

	Fagprofesjonelle styringsnormer	Toleranse
Forvaltningsmodell (Sverige)	.10**	.882
Styringsnivå (departement/direktorat)	-.07**	.997
Læring (1998/2003)	.08**	.999
Normalisering (Danmark)	-.02	.882

Justert r^2 : .021. F-verdi: 12.289**.

*: signifikant på .05-nivå, **: signifikant på .01-nivå.

21. Samlet regresjonsmodell 1a (gjengitt i tabell 6.1). Betakoeffisienter. Politiske styringsnormer. N:1295.

	Politiske styringsnormer	Toleranse
Tilknytningsform	-	-
Sektortilknytning til det indre marked	-.02	.929
Tidsbruk på EU-relaterte saker	.06	.594
Avdelingen har deltatt i forberedende ekspertkomité	.08*	.631
Avdelingens kontaktintensitet med kommisjonen /D.G.	.09**	.505
Integrasjonsiver (Finland)	-.23**	.592
Avdelingen tilpasser seg EU i tråd med nasjonale standpunkt	.15**	.739
Europeisk deltagelse styres fra politisk hold	.11**	.849
Avdelingen har deltatt i komitologikomiteer	-.02	.658
Forvaltningsmodell (Sverige)	-.08**	.590
Styringsnivå (departement/direktorat)	-.31**	.845
Læring (1998/2003)	.01	.988
Normalisering (Danmark)	-.02	.668

Justert r^2 : .251. F-verdi: 37.150**.

*: signifikant på .05-nivå, **: signifikant på .01-nivå.

**22. Samlet regresjonsmodell 1b (gjengitt i tabell 6.1).
Betakoeffisienter. Fagprofesjonelle styringsnormer. N:1309.**

	Fagprofesjonelle Styringsnormer	Toleranse
Tilknytningsform	-	-
Sektortilknytning til det indre marked	-.01	.930
Tidsbruk på EU-relaterte saker	.20**	.597
Avdelingen har deltatt i forberedende ekspertkomité	.10**	.626
Avdelingens kontaktintensitet med kommisjonen /D.G.	.06	.508
Integrasjonsiver (Finland)	-.34**	.597
Avdelingen tilpasser seg EU i tråd med nasjonale standpunkt	.10**	.738
Europeisk deltagelse styres fra politisk hold	.01	.847
Avdelingen har deltatt i komitologikomiteer	-.01	.662
Forvaltningsmodell (Sverige)	-.07*	.597
Styringsnivå (departement/direktorat)	.04	.854
Læring (1998/2003)	.10**	.988
Normalisering (Danmark)	-.17**	.675

Justert r^2 : .177. F-verdi: 24.454**.

*: signifikant på .05-nivå, **: signifikant på .01-nivå.

23. Samlet regresjonsmodell 2a. Betakoeffisienter. Politiske styringsnormer. N:1295.

	Politiske styringsnormer	Toleranse
Tilknytningsform	-.24**	.520
Sektortilknytning til det indre marked	-.02	.929
Tidsbruk på EU-relaterte saker	.06	.594
Avdelingen har deltatt i forberedende ekspertkomité	.08*	.631
Avdelingens kontaktintensitet med kommisjonen /D.G.	.09**	.505
Integrasjonsiver (Finland)	-	-
Avdelingen tilpasser seg EU i tråd med nasjonale standpunkt	.15**	.739
Europeisk deltagelse styres fra politisk hold	.11**	.849
Avdelingen har deltatt i komitologikomiteer	-.02	.658
Forvaltningsmodell (Sverige)	.17**	.568
Styringsnivå (departement/direktorat)	-.31**	.845
Læring (1998/2003)	.01	.988
Normalisering (Danmark)	.19**	.640

Justert r^2 : .251. F-verdi: 37.150**.

*: signifikant på .05-nivå, **: signifikant på .01-nivå.

24. Samlet regresjonsmodell 2b. Betakoeffisienter. Fagprofesjonelle styringsnormer. N:1309.

	Fagprofesjonelle styringsnormer	Toleranse
Tilknytningsform	-37**	.516
Sektortilknytning til det indre marked	.01	.847
Tidsbruk på EU-relaterte saker	.20**	.597
Avdelingen har deltatt i forberedende ekspertkomité	.10**	.626
Avdelingens kontaktintensitet med kommisjonen /D.G.	.06	.508
Integrasjonsiver (Finland)	-	-
Avdelingen tilpasser seg EU i tråd med nasjonale standpunkt	.10**	.738
Europeisk deltagelse styres fra politisk hold	.01	.847
Avdelingen har deltatt i komitologikomiteer	-.01	.662
Forvaltningsmodell (Sverige)	.31**	.565
Styringsnivå (departement/direktorat)	.04	.854
Læring (1998/2003)	.11**	.988
Normalisering (Danmark)	.15**	.638

Justert r^2 : .177. F-verdi: 24.454**.

*: signifikant på .05-nivå, **: signifikant på .01-nivå.

25 Kontrollanalyse. Samlet modell, tilknytningsform uten Finland, modell 1. Politiske styringsnormer. N: 1004.

	Politiske styringsnormer	Toleranse
Tilknytningsform (Sverige, Danmark)	-.03	.560
Sektortilknytning til det indre marked	.02	.920
Tidsbruk på EU-relaterte saker	.01	.597
Avdelingen har deltatt i forberedende ekspertkomité	.10**	.647
Avdelingens kontaktintensitet med kommisjonen /D.G.	.08*	.504
Integrasjonsiver (Finland) ^a	-	-
Avdelingen tilpasser seg EU i tråd med nasjonale standpunkt	.17**	.791
Europeisk deltagelse styres fra politisk hold	.08**	.849
Avdelingen har deltatt i komitologikomiteer	-.02	.685
Forvaltningsmodell (Sverige)	-.05	.582
Styringsnivå (departement/direktorat)	-.33**	.854
Læring (1998/2003)	-.03	.986
Normalisering (Danmark) ^b	-	-

Justert r^2 : .230. F-verdi: 28.214**. *: signifikant på .05-nivå, **: signifikant på .01-nivå.

^a: Finland utelates fra regresjonsmodellen pga. missingverdi på tilknytningsform.

^b: Danmark utelatt pga. for høye interkorrelasjoner.

**26 Kontrollanalyse. Samlet modell, tilknytningsform uten Finland, modell 2.
Fagprofesjonelle styringsnormer. N: 1017.**

	Fagprofesjonelle styringsnormer	Toleranse
Tilknytningsform	-.23**	.560
Sektortilknytning til det indre marked	.00	.920
Tidsbruk på EU-relaterte saker	.19**	.600
Avdelingen har deltatt i forberedende ekspertkomité	.08*	.643
Avdelingens kontaktintensitet med kommisjonen /D.G.	.07	.505
Integrasjonsiver (Finland) ^a	-	-
Avdelingen tilpasser seg EU i tråd med nasjonale standpunkt	.11**	.792
Europeisk deltagelse styres fra politisk hold	.05	.847
Avdelingen har deltatt i komitologikomiteer	-.01	.688
Forvaltningsmodell (Sverige)	.15**	.579
Styringsnivå (departement/direktorat)	.03	.865
Læring (1998/2003)	.07*	.985
Normalisering (Danmark) ^b	-	-

Justert r^2 : .129. F-verdi: 14.647**. *: signifikant på .05-nivå, **: signifikant på .01-nivå.

^a: Finland utelates fra regresjonsmodellen pga. missingverdi på tilknytningsform.

^b: Danmark utelatt pga. for høye interkorrelasjoner.