



Fagfelleurdert artikkel

## Europeisering av regionale beslutningsprosesser

Dag Ole Teigen\*

### Sammendrag

Nyere litteratur undersøker i forholdsvis liten grad europeisering av sub-nasjonale styringsnivåer, særlig med hensyn til enhetsstater og/eller tett integrerte ikke-medlemsstater. Denne artikkelen analyserer europeisering av sluttfasen i norske fylkeskommunale beslutningsprosesser. Ved å ta empirisk utgangspunkt i et sub-nasjonalt styringsnivå i en mindre enhetsstat og tett integrert ikke-medlemsland, bidrar artikkelen til å utvide litteraturen om «top-down»-europeisering med et «less likely case». Artikkelen viser hvordan ulike politikkområder også i sluttfasen av beslutningsprosessene berøres av europeisering i ulik grad, med potensielle implikasjoner for tverrsektoriell samordning, og for den reelle styringen av regionale beslutningsprosesser. Europeisering kan bl.a. utfordre tverrsektoriell samordning ved å bidra til at europeiserte «enklaver» i fylkesadministrasjonene utvikler en annen beslutningsadferd enn andre deler av administrasjonene. Artikkelen reiser spørsmål om hvorvidt europeisering og flernivåadministrative prosesser kan svekke mulighetene for overordnet styring av sub-nasjonale enheters samlede oppgaveporteføljer. Artikkelen kombinerer kvantitative teknikker (N=1109) med kvalitativ tekstanalyse.

**Nøkkelord:** EØS-avtalen, europeisering, flernivåadministrasjon, sub-nasjonalt nivå

\*Dag Ole Teigen, er PhD fra Universitetet i Agder, Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag, og er rådgiver i Agder fylkeskommune. E-post: [dag.ole.teigen@uia.no](mailto:dag.ole.teigen@uia.no)  
ORCID-kode: <https://orcid.org/0000-0003-2972-0135>

## Innledning

Forholdsvis lite nyere litteratur undersøker europeisering av sub-nasjonale forvaltningsnivåer (heretter: styringsnivåer) (Antunes & Loughlin, 2020; Hettne & Nyberg, 2018; Lindh, 2018; Teigen & Trondal, 2022; Wenander, 2018). En stor del av europeiseringslitteraturen tar dessuten utgangspunkt i «bottom-up»-mobilisering heller enn «top down»-prosesser med implikasjoner for sub-nasjonalt iverksettingsarbeid. I tillegg tar litteraturen ofte utgangspunkt i regioner med sterke «europeiske roller», for eksempel i føderale stater, og i mindre grad regioner i enhetsstater som de nordiske og/eller tett integrerte ikke-medlemsstater som Norge (Benz & Eberlein, 1999; Goldsmith, 2003, 2011; Goldsmith & Klausen, 1997; Greenwood, 2011; Jeffery, 1997; Panara, 2022; Tatham, 2015, 2017, 2018, 2019).

Denne artikkelen analyserer europeisering av sub-nasjonale styringsnivåer ved å ta utgangspunkt i fylkestingenes beslutningsgrunnlag, som utgjør slutfasen av norske fylkeskommunale beslutningsprosesser. Ved å ta empirisk utgangspunkt i et sub-nasjonalt styringsnivå i en mindre enhetsstat og tett integrert ikke-medlemsland, bidrar artikkelen til å utvide «top-down»-litteraturen med et «less likely case» (Borghetto & Franchino, 2010; Paasch & Stecker, 2021). Hovedspørsmålene artikkelen reiser er (i) hvordan og i hvilken grad slutfasen i fylkeskommunale beslutningsprosesser berøres av europeisering, og (ii) om europeisering av fylkeskommunale beslutningsprosesser påvirker Statsforvalterens arbeid med tverrsektoriell samordning. Analysens første del bygger på en kvantitativ tilnærming og viser hvordan ulike politikkområder også i slutfasen av beslutningsprosessene berøres av europeisering i ulik grad, med mulige implikasjoner for fylkeskommunale samhandlingsmønstre. Politikkområde, administrativ kapasitet og politisk styreform behandles som uavhengige variabler i analysen. Gjennom en kvalitativ tekstanalyse undersøker artikkelen deretter hvorvidt europeisering av fylkeskommunale beslutningsprosesser utfordrer Statsforvalterens arbeid med tverrsektoriell samordning («både-og» eller «enten-eller»). Analysene finner at de fylkeskommunale administrasjonene (fylkesadministrasjonene) i hovedsak opptrer med én hatt i slutfasen av beslutningsprosessene, med unntak av klima- og miljøområdet hvor fylkeskommunene må hensynta ulike styringssignaler samtidig. Dette kan skape «enklaver» hvor ulike deler av fylkesadministrasjonene sammenveves med ulike eksterne styringsnivåer og slik opptrer som «satellitter» for disse.

Ettersom det regionale nivåets organisering, oppgaver og finansielle rammer besluttes på nasjonalt nivå, befinner fylkeskommunene seg i spennet mellom regional autonomi og avledet statsmakt (Jacobsen, 2020). Gjennom EØS-avtalen (og andre avtaler) kan imidlertid

fylkeskommunene sammenveves også med EU som rettslig og politisk orden, både med bakgrunn i sub-nasjonale styringsnivåers iverksettingsarbeid (Huggins, 2018), og med bakgrunn i politikkområder som åpner for flernivåstyring ved at flere styringsnivåer er involverte (Hettne & Nyberg, 2018; Indset & Stokke, 2015). Artikkelen tar teoretisk utgangspunkt i Johan P. Olsens definisjon av europeisering som «central penetration of national systems of governance» (2002, s. 923-924). Denne delen av europeiseringslitteraturen undersøker i hovedsak hvordan medlemsstatene påvirkes av EU-institusjoner og EU-politikk, særlig med bakgrunn i Europakommisjonens uavhengige rolle (Bulmer & Lequesne, 2013). Videre tar artikkelen utgangspunkt i litteraturen om flernivåadministrative koblinger (MLA) mellom offentlige administrasjoner på ulike styringsnivåer. MLA-litteraturen (f.eks. Egeberg, 2006; Egeberg & Trondal, 2009; Trondal, 2021) analyserer institusjonelle koblinger mellom institusjoner som sammenveves til tross for at de i utgangspunktet tilhører ulike «nivåer» med «separate og relativt uavhengige sett av institusjoner, regler, prosedyrer og personell» (Trondal & Bauer, 2017, s. 76, min oversettelse). Dermed har MLA-litteraturen bidratt til å avdekke det institusjonelle landskapet nasjonale instanser *i praksis* hører hjemme i. Imidlertid har MLA-litteraturen i liten grad inkludert sub-nasjonale enheter i analysene (Trondal, 2021, s. 66).

Analysen benytter fylkestingsdokumenter som datagrunnlag (N = 1109). Disse er fylkeskommunenes mest sentrale beslutningsdokumenter, og består av utredninger og forslag til vedtak som fremmes for de folkevalgte fylkestingene som er fylkeskommunenes øverste politiske beslutningsorganer. Hoveddelen av analysen tar utgangspunkt i beslutningsdokumentenes referanser til Europakommisjonen og EFTA Surveillance Authority (ESA). ESA inkluderes ettersom institusjonen fører tilsyn med etterlevelsen av EØS-avtalen i EØS/EFTA-landene, slik Europakommisjonen gjør det i EU-landene. Ved å undersøke regionalt nivå bidrar analysen til å utvide tidligere analyser av europeisering av sentralforvaltningen, som også tar utgangspunkt i de «europeiske myndighetene» Europakommisjonen og ESA (f.eks. Christensen et al., 2018, s. 130). Hyppigheten av referanser til Europakommisjonen/ESA analyseres relativt til hyppigheten av referanser til sentralforvaltningen (departementer/direktorater) og Statsforvalteren, som begge representerer det statlige og tradisjonelt viktigste nivået i den westfalske orden. I tillegg inkluderes horisontale koblinger til andre fylkeskommuner for ytterligere å øke sammenligningsgrunnlaget i analysen. Det relative aspektet gjenspeiler også tidligere analyser av europeisering av sentralforvaltningen (Christensen et al., 2018, s. 122-134; Egeberg & Trondal, 2009). Ved å ta utgangspunkt i det rike og tilgjengelige datagrunnlaget som finnes i fylkesadministrasjonenes saksutredninger for fylkestingene, tilfører artikkelen også et metodisk bidrag til litteraturen.

I Norge er Statsforvalteren (tidl. Fylkesmannen) statens representanter i fylkene. Disse har tradisjonelt hatt sentrale roller som bindeledd mellom staten og sub-nasjonale forvaltningsnivåer, og i forlengelsen av dette også viktig innflytelse på sub-nasjonale beslutningsprosesser (Flo, 2014). Gjennom rollene som samordner og faglig veileder er Statsforvalteren primærkontakter for fylkeskommunene, og det er tette samarbeidsrelasjoner mellom organisasjonene (Flo, 2014; Hansen et al., 2009, s. 63-64; Statsforvalteren, 2023). En målsetting i arbeidet med regionreformen som trådte i kraft i 2020 var derfor at inndelingen av statsforvalterembetene skulle samsvare med fylkeskommunenes inndeling av hensyn til samordnings- og samarbeidsbehovene (Meld. St. 22 (2015–2016)). Som samordningsmyndighet arbeider Statsforvalteren «for å redusere ulempene ved sektorisering og å bidra til at gode helhetsløsninger kan oppnås» (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, 2012). EØS-avtalen innebærer imidlertid at norske forvaltningsenheter kobles til de «[...] sektorspesialiserte sidene av EUs politikkdannelse» (Egeberg & Trondal, 1999; Danielsen, 2009, s. 9). Dermed kan europeisering utfordre tverrsektoriell samordning og territoriell integrasjon.

NIBR-rapport 2018:13 fant at om lag halvparten av sakene som fylkestingene og kommunestyrene behandlet i 2017 hadde eksplisitte eller implisitte politiske og/eller rettslige koblinger til EU/EØS (Indset et al., 2018, s. 37). Studien inkluderte ti sakslister fra fylkestingsmøter i fem fylkeskommuner. Denne artikkelen analyserer europeisering av beslutningsprosessene i lys av uttalte indikatorer i fylkestingenes beslutningsgrunnlag. Disse koblingene innebærer en «dypere» europeisering ved at fylkesadministrasjonene både kjenner til koblingene, og finner det nødvendig å informere fylkestingene om dem. Studien omfatter alle saksdokumenter fremmet for fylkestingene i 2020.

Det neste avsnittet redegjør for MLA-rammeverket. Deretter presenteres den metodiske tilnærmingen. De empiriske resultatene analyseres i to avsnitt strukturert etter hvert sitt hovedspørsmål. De viktigste konklusjonene fremgår av det avsluttende avsnittet.

## **Teoretisk tilnærming**

Dette avsnittet redegjør kort for kjernen i MLA-rammeverket, drøfter hvordan sub-nasjonale enheter passer inn i denne tilnærmingen, redegjør for de uavhengige variablene og utleder forventninger til empiriske funn.

Flernivåadministrasjoner (MLA) kan forstås som institusjonelle konstellasjoner som inkluderer offentlige administrasjoner fra flere styringsnivåer, f.eks. i forbindelse med iverksetting av EU-politikk i medlemsstatene (Trondal, 2021, s. 61-63). MLA-rammeverket er nyttig for å undersøke hvordan disse integrerte flernivåadministrasjonene i *praksis*

etableres, styres og utvikles (Danielsen & Trondal, 2022, s. 4-5; Egeberg, 2006; Trondal, 2017).

Eksisterende MLA-litteratur undersøker bl.a. administrative koblinger mellom administrasjoner på ulike nivåer med ansvar for tilsvarende politikkområder, i hovedsak Europakommisjonen og deres koblinger til nasjonale direktorater og tilsyn (Bauer & Trondal, 2015; Egeberg, 2006; Egeberg & Trondal, 2009, 2011; Kühn, 2020; Teigen & Trondal, 2015; Trondal, 2007, 2010, 2011, 2021; Trondal & Kühn, 2018). MLA-litteraturen har illustrert hvordan direktorater i praksis kan utgjøre deler både av en nasjonal sentralforvaltning og et felleseuropeisk administrativt system. At direktorater etableres med en viss autonomi og på «en armlengdes avstand» fra sine respektive moderdepartementer kan hevdes å gi en viss dekobling fra departementene som igjen muliggjør en rekobling til europeiske byråer med tilsvarende kompetanser (Egeberg, 2006, 2010). I forbindelse med implementering av EØS-relevant politikk kan direktoratene dermed oppleve at overnasjonale byråer og nasjonale moderdepartementer stiller ulike forventninger til arbeidet (Egeberg & Trondal, 2009, s. 781). Administrative koblinger mellom EU-byråer og nasjonale direktorater kan dermed påvirke nasjonale beslutningsprosesser, særlig med bakgrunn i Europakommisjonens administrative kapasitet (Egeberg, 2006; Egeberg & Trondal, 2009; Martens, 2010; Trondal et al., 2021).

Det er flere viktige forskjeller mellom direktorater og fylkesadministrasjoner. Mens hvert direktorat som hovedregel har ansvar for ett politikkområde og opplever strukturell frikobling fra (nasjonal) politisk ledelse i departementene, representerer fylkesadministrasjonene integrerte administrasjoner på regionalt nivå og befinner seg nærmere (regional) politisk ledelse. Fylkeskommunene har imidlertid bare et fåtall heltidspolitikere, slik at flertallet av fylkespolitikere i liten grad er fysisk til stede. Administrasjonene kan dermed inneha en nøkkelrolle med hensyn til å koble organisasjonene til flernivåadministrative prosesser (Carelli & Pierre, 2022). I tillegg deler fylkesadministrasjonene flere karakteristikk med direktoratene som muliggjør deltagelse i slike prosesser: For det første har det regionale nivået en viss fristilling/autonomi overfor departementene, selv om denne varierer mellom politikkområder (Jacobsen, 2020). For det andre iverksettes en betydelig del av EØS-relevant politikk på regionalt og lokalt nivå (Huggins, 2018; Karayiğit, 2016, s. 6-7; Tatham & Bauer, 2014; Teigen, 2023). For det tredje har det regionale nivået tradisjonelt hatt administrativ kapasitet til å kunne påvirke nasjonale beslutningsprosesser, selv om fylkeskommunene de siste tiårene har vært under press (Baldersheim & Fimreite, 2005; Tranvik & Selle, 2005).

## Fire modeller

De fire modellene Egeberg og Trondal anvender for direktoratene (2009) er nyttige også i analysen av fylkeskommunene. De respektive modellene innebærer at arbeid med EØS-relevant politikk i) primært styres av EU-institusjoner som veileder nasjonale direktorater, ii) primært styres av nasjonale myndigheter, iii) primært styres gjennom transnasjonale, horisontale nettverk av direktorater med tilsvarende ansvar i ulike land, eller iv) styres under sammenvevet innflytelse hvor flere av de tre første modellene har forklaringskraft samtidig.

Formelt er fylkeskommunene selvstendige forvaltningsenheter som til forskjell fra direktoratene ikke er direkte underlagt moderdepartementer. I prinsippet kan dette gi fylkeskommunene frihet til å samhandle med andre institusjoner enn departementer, direktorater og statsforvalterne. Sentralforvaltningen utøver imidlertid vesentlig innflytelse på fylkeskommunene gjennom å tildele dem oppgaver og å vedta lovverk, økonomiske overføringer og andre styringssignaler som til sammen gir klare rammer for virksomheten. Dette sannsynliggjør at fylkeskommunene behandler sentraladministrative instanser som en primærstruktur og hyppig refererer til dem i fylkestingsdokumentene, i tråd med modell ii. Graden av statlig styring varierer likevel mellom politikkområder (Jacobsen, 2020), hvilket gir forventning om variasjon mellom politikkområdene som undersøkes.

Sentralforvaltningens rolle overfor fylkeskommunene gjør det lite sannsynlig at EU-institusjoner som Europakommisjonen fremstår som en primærstruktur for fylkeskommunene (modell i). Utdanningsområdet, som er fylkeskommunenes mest omfattende politikkområde målt etter driftsutgifter (Jacobsen, 2020, s. 65), berøres dessuten i mindre grad av EØS-avtalen (Fossum & Graver, 2018). MLA-litteraturen har likevel vist hvordan Europakommisjonen er i stand til å utfordre nasjonale styringsmønstre. Det forventes derfor at andelen koblinger til Europakommisjonen/ESA er signifikant også i fylkeskommunene, særlig på politikkområder hvor ansvaret deles mellom flere styringsnivåer, som på næringsområdet (Hettne & Nyberg, 2018) og miljøområdet (Indset & Stokke, 2015).

Horisontale nettverk mellom fylkeskommunene kan også influere fylkeskommunenes virksomhet. Gjennom felles eide selskaper, interfylkeskommunale selskaper og nettverksaktivitet kan fylkeskommunene utvikle samhandling på tvers som i sum influerer den enkelte fylkeskommunens aktivitet i henhold til modell iii (Egeberg & Trondal, 2009; Majone, 1996; Teigen, 2023).

Dersom fylkestingenes beslutningsgrunnlag har flere eksterne koblinger, kan dette indikere «sammenvevet styring» i tråd med modell iv (Egeberg & Trondal, 2009). De tre første modellene kan imidlertid opptre på ulike politikkområder, f.eks. slik at utdanningsområdet

er sterkt berørt av statlig styring, mens næringsområdet er mer europeisert. Sammenvevet styring innebærer at eksterne koblinger til flere eksterne styringsnivåer er sentrale samtidig og på samme politikkområde. For å teste denne forventningen tester artikkelen samvariasjonene mellom ulike eksterne koblinger.

## Politikkområde

Det forventes få eksterne koblinger på politikkområder som knytter seg til tjenesteproduksjon (f.eks. utdanning og tannhelse) ettersom disse retter seg mot fylkeskommunenes egen virksomhet, og flere koblinger på områder knyttet til samfunnsutvikling (f.eks. klima og miljø). På samferdselsområdet forventes flest koblinger til sentraladministrative instanser, med bakgrunn i det tradisjonelle samarbeidet mellom disse forvaltningsnivåene på samferdselsområdet, som også var institusjonalisert gjennom «sams vegadministrasjon» frem til regionreformens ikrafttredelse. Statsforvalteren har en sentral rolle knyttet til statens overordnede ansvar for planlegging (territoriell integrasjon), mens fylkeskommunene er regional planstyremakt. Det forventes derfor et høyt antall koblinger til Statsforvalteren på planområdet (Flo, 2014; Jacobsen, 2020). På næringsområdet forventes et høyt antall koblinger som indikerer europeisering, ettersom samhandel er et kjerneområde i EØS-avtalen slik at f.eks. statsstøttereguleringen berører sub-nasjonale styringsnivåer (Hettne & Nyberg, 2018; Teigen & Trondal, 2022).

## Administrativ kapasitet

Fylkeskommunene med størst administrativ kapasitet har best anledning til å utfordre styringssignalene fra sentraladministrative instanser, hvilket igjen åpner for andre eksterne koblinger. Disse fylkeskommunene forventes dessuten å i større grad ha oversikt over den ekspertise som kan finnes i organisasjonenes institusjonelle omgivelser. Større organisasjoner forventes dermed å utvikle sterkere evne til samhandling med omgivelsene, og dermed lettere etablere eksterne koblinger (Egeberg, 2003; Landau, 1969; Kühn, 2020, s. 37; Teigen & Trondal, 2022, s. 6-7). Det legges derfor til grunn en forventning om at indikasjoner på europeisering oftere kommer til syne i dokumentene fra fylkeskommunene med størst administrativ kapasitet.

## Politisk styreform

Videre undersøkes om politisk styreform har betydning for ekstern innflytelse. Fylkeskommunene kan velge mellom fylkesutvalgsmodellen og en parlamentarisk styreform. I fylkesutvalgsmodellen har administrasjonssjefen det øverste administrative ansvaret for utarbeidelse av saksdokumenter til politiske organer samt iverksetting av politiske vedtak. I den parlamentariske modellen ivaretas disse funksjonene av fylkesrådet, som er politisk

sammensatt og utgår fra én eller flere grupper i fylkestinget. Innføring av parlamentarisme forventes å gi sterkere politisk tilstedeværelse og økt politisk styring, og kan lede til at fylkeskommunen i noen grad fremstår som en politisk med- eller motspiller til det rikspolitiske flertallet (Bukve & Saxi, 2014; Carelli & Pierre, 2022; Harvold, 2019, s. 40-42; Lijphart, 1999; Saxi, 2006, 2007; Winsvold & Bentzen, 2020). Dette gjør koblinger til andre politisk ledede strukturer mer sannsynlige (sentraladministrative instanser og andre fylkeskommuner), og administrative koblinger til ekstern ekspertise mindre sannsynlige.

## Metodisk tilnærming

Artikkelen benytter dokumenter som datagrunnlag for frekvens-, korrelasjons- og regresjonsanalyse, samt kvalitativ tekstanalyse. Analyser av dokumentdata er fleksible ved sin åpning for å benytte kvantitative teknikker kombinert med muligheten for å gå dypere inn i tekstenes innhold gjennom kvalitative tilnærminger (Christensen & Hesstvedt, 2023; Kluver, 2012, 2020). Den underliggende antagelsen er at ekstern innflytelse på beslutningsprosessene kan gjenspeiles i frekvenser av referanser (Christensen & Hesstvedt, 2023; Ding et al., 2013; Duriau et al., 2007; Kluver, 2012, 2020).

Ved å analysere dokumentdata i stedet for persepsjonsdata benytter artikkelen en annen metodisk tilnærming enn eksisterende MLA-litteratur. Dermed kan enkelte av utfordringene med persepsjonsdata unngås, ettersom analyser av dokumentdata kan forholde seg til beslutningsgrunnlagene fylkesadministrasjonene faktisk fremmer for fylkestingene, i stedet for respondentenes oppfatning av beslutningsprosessene (Aberbach et al., 1981, s. 86; Cooren, 2004; Duriau et al., 2007; Fairclough, 2005; Kluver, 2012, 2020). Persepsjonsdata kan f.eks. påvirkes av sosial ønskverdighet ved at respondenter oppgir en større grad av interorganisatorisk samhandling med bakgrunn i antagelsen om at slik samhandling er ønskelig sett fra samfunnets side. Selv om også innholdet i dokumenter kan påvirkes av sosial ønskverdighet, vil analyser av dokumentdata likevel kunne bidra til å forsterke eller svekke funn fra tidligere analyser av persepsjonsdata avhengig av om funnene gjenspeiles i analysen av dokumentdataene eller ikke (Kluver, 2012, 2020).

Det har vært viktig å sikre representative dokumentdata. Det tas derfor utgangspunkt i alle saksdokumentene som ble fremmet for norske fylkesting i 2020. Studien tar utgangspunkt i fylkestingsdokumenter, ettersom fylkestingene utgjør det høyeste beslutningsorganet i fylkeskommunene. Ved å ta utgangspunkt i fylkestingsdokumenter sikres også bredde i politikkområder, i motsetning til hvis man skulle ta utgangspunkt i komiteer eller hovedutvalg. Ved å inkludere alle ti fylkestingene i studien kan eventuell variasjon mellom fylkeskommunene fanges opp. Den tidsmessige bredden man oppnår ved å ta utgangspunkt



i et helt kalenderår, gjør analysen mindre sårbar for eventuelle variasjoner over tid. Det var ikke valg i 2020, slik at dokumentene ikke berøres av oppløp til valg.

Oslo kommune er utelatt fra undersøkelsen, ettersom Oslo har en særegen styreform med både fylkeskommunale og kommunale oppgaver. I tillegg ble et mindre antall fylkestingsdokumenter i de ti øvrige fylkene fjernet fra utvalget. Dette var dokumenter begrenset til å omfatte møtetekniske saker, valg til fylkeskommunenes interne organer, forhold ved enkeltrepresentanter (f.eks. permisjoner eller fritak) eller andre enkeltpersoner (f.eks. sluttavtale med administrasjonssjef). De resterende 1109 dokumentene ble benyttet i analysen. Antallet dokumenter per fylkeskommune varierer fra 70 (Møre og Romsdal) til 154 (Vestfold og Telemark).

Alle dokumentene er tilgjengelige via fylkeskommunenes internettsider. Etter nedlasting ble dokumentene overført til Nvivo, et program for kvalitativ dataanalyse. Hvert saksdokument ble manuelt kodet med tilhørende fylkeskommune og politikkområde. Ti politikkområder ble benyttet i kodingen (antall dokumenter i parentes): i) samferdsel (244), ii) utdanning (183), iii) intern virksomhet (183), iv) næring, klima og miljø (138), v) økonomi (133), vi) kulturminnevern, kultur og idrett (105), vii) plan (45), viii) helse og tannhelse (34), ix) internasjonalt (19) og x) andre (25). Med «intern virksomhet» menes saker som vedrører valg av politisk organisering, delegering fra fylkestinget til politiske organer samt administrasjonen (i fylkeskommuner med fylkesutvalgsmoell), folkevalgtes godtgjørelser mv. En åpenbar innvending mot løsningen med å fordele dokumentene mellom politikkområder er at dokumentene kan inneholde saksopplysninger som vedrører flere av politikkområdene samtidig. Løsningen viste seg imidlertid effektiv: De fleste dokumentene er strukturert med saksopplysninger som leder frem til konkrete forslag til vedtak innenfor forholdsvis snevre områder. Dermed falt også de fleste dokumentene inn under én av de ni førstnevnte kategoriene, mens bare 25 av 1109 dokumenter ble kodet i kategorien «andre» dokumenter. Dokumenter med økonomisk betydning for étt politikkområde er kodet til det aktuelle politikkområdet, mens dokumenter med økonomisk betydning for flere områder er kodet til økonomiområdet. F.eks. er forslag til budsjettvedtak for vegtiltak kodet som samferdsel (kategori i), mens fylkeskommunenes økonomiplaner er kodet som økonomi (kategori v). Tilsvarende logikk er lagt til grunn for planområdet: Planer som begrenser seg til étt politikkområde er kodet til dette politikkområdet, mens planer med betydning for flere områder er kodet til planområdet. F.eks. er folkehelseplaner kodet til helse og tannhelse (kategori viii), mens regionplaner er kodet til plan (kategori vii).

Det er vanskelig å finne optimale mål på fylkeskommunenes administrative kapasitet i beslutningsprosessene. Et alternativ ville være å ta utgangspunkt i antall årsverk i de delene av administrasjonene som er direkte underlagt administrasjonssjefen eller fylkesrådet uten å

være organisert i egne enheter som videregående skoler eller tannklinikker («sentraladministrasjonene» i de enkelte fylkeskommunene). Disse sentraladministrasjonene er imidlertid ulikt organisert, og ansvarsområder som i én fylkeskommune sorterer under sentraladministrasjonen sorterer i en annen fylkeskommune til underliggende enheter. For å måle fylkeskommunenes administrative kapasitet ble det derfor innhentet en samlet oversikt over antall ansatte i de ulike fylkeskommunene, med bakgrunn i en forventning om positiv samvariasjon mellom antall ansatte i fylkeskommunene som helhet og deres respektive administrative kapasitet. Antallet inkluderer dermed en større gruppe enn administrativt personell, og varierer fra 3257 (Møre og Romsdal) til 12874 (Viken). De tre fylkeskommunene med færrest ansatte ble kodet 0 (Møre og Romsdal, Nordland og Agder), mens de tre med flest ansatte ble kodet 2 (Viken, Vestland og Trøndelag). De resterende fylkeskommunene ble kodet 1. Med hensyn til parlamentarisme er fylkeskommuner med fylkesutvalgsmode ll kodet 0 (Agder, Innlandet, Møre og Romsdal, Rogaland, Trøndelag, Vestfold og Telemark samt Vestland) og fylkeskommuner med parlamentarisme kodet 1 (Nordland, Troms og Finnmark samt Viken). Frekvensanalysen måler hyppigheten av referanser som indikerer europeisering, herunder referanser i saksdokumentene til Europakommisjonen, ESA, EØS-relevant politikk (Hettne & Nyberg, 2018; Teigen, 2023) og arbeid ved fylkeskommunenes Europakontorer (Trondal, 2005). De av disse dokumentene som vedrører Europakommisjonen og/eller ESA ble deretter videre analysert i korrelasjons- og regresjonsanalyser. Tilsvarende ble gjort for dokumentene som refererer til sentraladministrative instanser (departementer og direktorater), Statsforvalteren og andre fylkeskommuner. Dokumenter med brede referanser til «EU» eller «EØS» ble gjennomgått manuelt for å avdekke hvorvidt disse i realiteten vedrørte Europakommisjonen og/eller ESA. Dokumenter med referanser til «Kommisjonen» eller «statsstøtte» ble også gjennomgått manuelt for å undersøke om referansene gjelder henholdsvis Europakommisjonen og statsstøtteregulverket, eller andre institusjoner (f.eks. Domstolkommisjonen) eller andre typer statsstøtte. Det er gjennomgående søkt etter ord og begreper på både bokmål og nynorsk, ettersom fylkeskommunene benytter ulike målformer.

Det ble manuelt generert et regneark hvor treffene fra frekvensanalysene i Nvivo ble samkjørt med listen over de 1109 inkluderte dokumentene. Dokumentene som inneholder de aktuelle referansene ble kodet «1», mens de øvrige dokumentene ble kodet «0». Den bivariate analysen ble deretter gjennomført i SPSS.

Det ble deretter gjennomført en kvalitativ tekstanalyse basert på utvalget av dokumenter som indikerte europeisering eller koblinger til Statsforvalteren. Det sentrale i denne delen av analysen var å belyse relasjonen mellom dokumentenes hovedtema og innholdet i de

respektive referansene. Hovedtemaet i dokumentene ble vurdert og kodet etter en manuell gjennomgang av dokumentenes overskrift, sammendrag og innledning, mens innholdet i og betydningen av de respektive referansene ble vurdert og kodet etter en manuell gjennomgang av tekstavsnittene som inneholdt slike koblinger, jf. søkestrengene som ble benyttet i den kvantitative analysen. Gjennomgangen resulterte i at dokumentene ble inndelt i kategorier basert på konteksten koblingene opptrådte i.

Enten man benytter persepsjonsdata eller dokumentdata vil det være en utfordring at sub-nasjonale forvaltningsnivåer i motsetning til sentraladministrative instanser primært møter EØS-relevant politikk først på et tidspunkt hvor denne allerede er innlemmet i norsk lov, slik at det som opprinnelig var EU-politikk kan omtales og refereres til som nasjonal politikk. Dette innebærer at europeiseringen av beslutningsprosessene kan være sterkere enn det som fremkommer av datagrunnlaget.

Året 2020 var preget av koronasituasjonen. De empiriske resultatene viser imidlertid at andelen saker på helseområdet var forholdsvis lav, selv om andelen slike saker kan ha vært noe høyere i 2020 sammenlignet med tilstøtende år. Det er likevel lite som tyder på at koronavirus-pandemien har hatt vesentlig påvirkning på innholdet i saksdokumentene til fylkestingene.

## Hvordan og i hvilken grad berøres sluttfasen i fylkeskommunale beslutningsprosesser av europeisering?

Mens NIBR-analysen (Indset et al., 2018) fant at om lag halvparten av fylkestingsdokumentene har politiske og/eller rettslige koblinger til EU (uttalte eller ikke), finner denne analysen at bare omkring ti prosent av dokumentene har eksplisitte indikasjoner på europeisering (113 av 1109 dokumenter). Dette kan innebære at et forholdsvis høyt antall dokumenter inneholder koblinger til f.eks. EØS-relevant politikk som fylkestingene ikke gjøres kjent med, enten fordi koblingene ikke er kjente i fylkesadministrasjonene, eller fordi fylkesadministrasjonene har vurdert at koblingene ikke utgjør relevant informasjon for fylkestingene, f.eks. fordi politikken er innlemmet i norsk lovgivning.

83 av de 113 dokumentene inneholder koblinger til Europakommisjonen og/eller ESA (syv prosent av beslutningsdokumentene totalt). Den videre kvantitative analysen tar utgangspunkt i disse 83 dokumentene. 67 av de 113 dokumentene refererer til EØS-relevant politikk (seks prosent av beslutningsdokumentene totalt). Bare syv av de 113 dokumentene refererer til Europakontorene fylkeskommunene er (med)eiere eller deltagere i. Dette utgjør

mindre enn én prosent av beslutningsdokumentene totalt, og indikerer at hovedtyngden av EU/EØS-koblinger vedrører europeisering etter Olsens definisjon (nedstrømsfasen).

Tabell 1 gir oversikt over antallet beslutningsdokumenter med referanser til hver av de fire kategoriene som inkluderes i analysen. Tabellen viser at om lag hvert fjerde beslutningsdokument inneholder referanser til sentraladministrative instanser, mens nær like mange refererer til andre fylkeskommuner. Graden av referanser til tilsvarende politisk-administrative instanser i eget land (andre fylkeskommuner) er dermed høy. Dette kan både være uttrykk for formaliserte samarbeid mellom fylkeskommunene, og for mer uformell samhandling med andre organisasjoner med samme oppgaveportefølje.

Dokumentene med koblinger til Europakommisjonen/ESA (83) utgjør om lag 30 prosent av dokumentene med koblinger til sentraladministrative instanser (281). Denne andelen vurderes som forholdsvis høy, sett i sammenheng med at europeisering av sub-nasjonale styringsnivåer i en viss utstrekning må forventes å skje indirekte ved at EØS-relevant lovgivning først treffer disse nivåene på et tidspunkt hvor lovgivningen er gjennomført i norsk lov. Andelen dokumenter med koblinger til Statsforvalteren er bare noe høyere enn andelen koblinger til Europakommisjonen/ESA. Ser man under ett alle dokumentene som indikerer europeisering (113), utgjør disse flere enn dokumentene som refererer til Statsforvalteren (105). Gitt Statsforvalterens tradisjonelt omfattende samhandling med fylkeskommunene (Flo, 2014; Hansen et al., 2009, s. 63-64), tolkes dette som en indikator på flernivåadministrative prosesser og «by-passing» av statlige myndigheter.

### Tabell 1

*Antall saksdokumenter med eksterne koblinger (N=1109).*

Eksterne koblinger	Dokumenter med referanser	
	Antall	Prosent
Sentraladministrative instanser	281	25
Andre fylkeskommuner	261	24
Statsforvalteren	105	9
Europakommisjonen/ESA	83	7
Antall dokumenter totalt	1109	100

De fire første korrelasjonsanalysene i tabell 2 viser samvariasjonene internt mellom de fire kategoriene av eksterne referanser, og mellom de uavhengige variablene og referansene til de fire kategoriene. Med unntak av manglende samvariasjon mellom dokumentene som refererer til Europakommisjonen/ESA og Statsforvalteren, er det positive signifikante samvariasjoner mellom alle de fire kategoriene. Når dokumentene først inneholder én

kategori av eksterne koblinger, inneholder de dermed ofte også andre kategorier av eksterne koblinger. Dette kan indikere at noen politikkområder i større grad enn andre veves sammen både på tvers av styringsnivåer (vertikalt) og på tvers av regionale enheter (horisontalt), med unntak av at Europakommisjonen/ESA og Statsforvalteren refereres til i ulike sakskomplekser med mindre grad av overlapping.

Fylkeskommunenes administrative kapasitet samvarierer ikke med eksterne koblinger i dokumentene, hvilket svekker hypotesen om en slik årsakssammenheng. En mulig forklaring kan være at også de minste fylkeskommunene har tilstrekkelig kapasitet til å ha oversikt over relevante koblinger, slik at «tilleggskapasitet» utover dette ikke forsterker koblingene ytterligere. En annen forklaring kan være knyttet til at fylkeskommunene drar veksler på hverandres arbeid, jf. de hyppige referansene til andre fylkeskommuner. En tredje forklaring kan være knyttet til operasjonaliseringen og eventuelt manglende sammenheng mellom antallet ansatte og administrativ kapasitet.

Det er derimot positiv signifikant samvariasjon mellom parlamentarisk styreform og referanser til sentraladministrative instanser og andre fylkeskommuner. Isolert kan dette tyde på at parlamentarisk styrte fylkeskommuner i tråd med forventningene oftere refererer til disse instansene. Samtidig er samvariasjonene svake, og ettersom antallet fylkeskommuner er lavt, kan signifikante samvariasjoner oppstå med bakgrunn i avvik hos et fåtall fylkeskommuner.

Med hensyn til variablene knyttet til politikkområde gir korrelasjonsanalysen imidlertid en rekke signifikante funn. I tråd med forventningene tyder funnene på at enkelte politikkområder er mer «europeiserte» enn andre. Samtidig har andre politikkområder tette koblinger til statlige myndigheter. De sterkere positive samvariasjonene harmonerer godt med hypotesene og fremkommer mellom sentraladministrative instanser og samferdselsområdet (.21\*\*), Statsforvalteren og planområdet (.23\*\*), og Europakommisjonen/ESA og det internasjonale området (.39\*\*) samt til dels området «næring, klima og miljø» (.15\*\*). Sistnevnte politikkområde har positiv signifikant samvariasjon med flere kategorier av eksterne koblinger. Motsatt har dokumenter som vedrører fylkeskommunenes interne virksomhet negativ signifikant samvariasjon med graden av koblinger til alle de fire eksterne kategoriene som inkluderes i analysen.

En femte korrelasjonsanalyse (til høyre i tabellen) tar utgangspunkt i dokumentene som kun refererer til Europakommisjonen/ESA, uten å inneholde eksterne koblinger til de øvrige kategoriene som inkluderes i analysen. Også denne analysen viser signifikante positive samvariasjoner med det internasjonale området (.25\*\*) og området «næring, klima og miljø» (.14\*\*).

**Tabell 2**

*Samvariasjoner (Pearsons r) mellom ulike kategorier av eksterne koblinger, og mellom uavhengige variabler og eksterne koblinger (N=1109).*

	Sentral- administrative instanser	Stats- forvalteren	Alle Kommisjon/ ESA	Andre fylkes- kommuner	Kun Kommisjon/ ESA
Sentraladm. instanser	1				
Statsforvalteren	,159**	1			
Alle Kommisjon/ESA	,094**	,048	1		
Andre fylkeskommuner	,136**	,111**	,133**	1	
Politikkområde:					
<i>Samferdsel</i>	,213**	-,060*	,056	,040	-,055
<i>Utdanning</i>	-,023	-,044	-,108**	,024	-,054
<i>Intern virksomhet</i>	-,146**	-,085**	-,089**	-,091**	-,038
<i>Næring, klima, miljø</i>	,093**	,128**	,149**	,032	,141**
<i>Økonomi</i>	-,050	-,050	-,028	-,042	-,039
<i>Kultur og idrett</i>	-,123**	-,041	-,056	-,003	-,031
<i>Plan</i>	-,004	,230**	-,038	-,007	,000
<i>Helse og tannhelse</i>	-,017	-,020	-,030	-,022	,007
<i>Internasjonalt</i>	-,029	,005	,385**	,123**	,250**
Administrativ kapasitet	,006	-,010	-,003	,005	,049
Parlamentarisme	,119**	,029	-,018	,088**	-,066*

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

De kontrollerte sammenhengene undersøkes nærmere gjennom regresjonsanalysene i tabell 3. Modellen forklarer til sammen 19 prosent av variasjonen i referanser til Europakommisjonen/ESA (justert  $R^2$ ), mens modellene knyttet til de øvrige kategoriene av koblinger har mindre forklaringskraft. Regresjonene støtter likevel at politikkområde er en godt egnet variabel for å forklare variasjonene. Regresjonsanalysene støtter tilsynelatende også effekten av politisk styreform på koblinger til sentraladministrative instanser samt andre fylkeskommuner, men ettersom de standardiserte koeffisientene er lave og det bare er ti fylkeskommuner i Norge, vurderes grunnlaget for å trekke konklusjoner likevel som utilstrekkelig.

Analysen bekrefter imidlertid koblingene til sentraladministrative instanser på samferdselsområdet, Statsforvalteren på planområdet, og Europakommisjonen/ESA på det internasjonale området samt området «næring, klima og miljø» (standardiserte koeffisienter henholdsvis .20\*\*, .22\*\*, .40\*\* og .18\*\*). De signifikante samvariasjonene mellom området «næring, klima og miljø» og flere kategorier av eksterne koblinger (tabell 2) er også konsistente i regresjonsanalysene (tabell 3). Funnene er også signifikante i den femte regresjonsanalysen (kolonnen til høyre) som tar utgangspunkt i dokumentene som kun

inneholder koblinger til Europakommisjonen/ESA, uten å referere til statlige myndigheter eller andre fylkeskommuner.

Disse funnene har flere implikasjoner. For det første bekrefter analysen tidligere analyser av persepsjonsdata, og styrker slik MLA-tilnærmingen både gjennom en annen metodisk tilnærming enn dem som tidligere er benyttet på feltet og gjennom å analysere et sub-nasjonalt forvaltningsnivå (Christensen et al., 2018; Teigen & Trondal, 2022). For det andre viser analysene hvordan beslutningsprosessene har ulike eksterne koblinger på ulike politikkområder, og at enkelte områder europeiseres i større grad enn andre. En mulig implikasjon av dette kan være utvikling av «enklaver» i fylkesadministrasjonene med ulike samhandlingsmønstre (Vifell, 2006). Dermed kan europeisering av deler av fylkesadministrasjonene lede til økt sektorspesialisering og vertikal harmonisering mellom styringsnivåer, men samtidig medføre mindre tverrsektoriell samordning internt i fylkesadministrasjonene. For det tredje varierer den statlige styringen, og dermed også fylkeskommunenes autonomi, mellom ulike politikkområder (Jacobsen, 2020), samtidig som europeisering av (deler av) fylkeskommunale beslutningsprosesser gjør det samlede bildet ytterligere komplekst.

### Tabell 3

*OLS regresjonsanalyser: Effekter av uavhengige variabler på eksterne koblinger. (Standardiserte koeffisienter (Beta); lineær regresjon).*

	Sentral- administrative instanser	Stats- forvalteren	Alle Kommisjon/ ESA	Andre fylkes- kommuner	Kun Kommisjon/ ESA
Politikkområde:					
<i>Samferdsel</i>	,199**	-,043	,101**	,066	-,016
<i>Utdanning</i>	,010	-,033	-,039	,051	-,021
<i>Intern virksomhet</i>	-,092*	-,068	-,024	-,044	-,009
<i>Næring, klima, miljø</i>	,101**	,115**	,178**	,051	,150**
<i>Kultur og idrett</i>	-,082*	-,034	-,013	,027	-,015
<i>Plan</i>	,006	,223**	-,008	,005	,016
<i>Internasjonalt</i>	-,020	,006	,397**	,131**	,255**
Parlamentarisme	,105**	,007	-,037	,084**	-,082**
R <sup>2</sup>	,088	,078	,193	,033	,093
Justert R <sup>2</sup>	,081	,071	,187	,026	,086
F	13,274	11,577	32,926	4,683	14,113
Sig. F	< ,001	< ,001	< ,001	< ,001	< ,001

Note: \*  $p \leq 0.05$ ; \*\*  $p \leq 0.01$ . Variabler uten signifikante samvariasjoner (jf. tabell 2) er utelatt fra regresjonsanalysene.

## Påvirker europeisering av fylkeskommunale beslutningsprosesser Statsforvalterens arbeid med tverrsektoriell samordning?

Denne kvalitative delen av analysen undersøker innholdet i referansene som indikerer europeisering (113) og/eller koblinger til Statsforvalteren, herunder i hvilken grad referansene henholdsvis indikerer europeisering eller arbeid for tverrsektoriell samordning. Analysen viser at politikkområdene med tette koblinger til Statsforvalteren i liten grad berøres av europeisering (både-og), med unntak av étt politikkområde hvor fylkeskommunene må hensynta styringssignaler fra både Europakommisjonen/ESA og Statsforvalteren samtidig (enten-eller). Effektene av europeisering berører imidlertid sektorovergrepene sakskomplekser, og kan dermed likevel påvirke Statsforvalterens arbeid for tverrsektoriell samordning som primært kommer til syne på planområdet.

Av de 113 dokumentene som indikerer europeisering, vurderes europeisering å være hovedtema i 16 av dokumentene. Disse 16 dokumentene fordeler seg igjen mellom tre typer tematikk: i) internasjonale handlingsprogrammer hvor Europakommisjonen/ESA er sentralt, ii) arbeid ved fylkeskommunenes Brussel-kontorer (herunder både påvirkningsarbeid (oppstrømsfasen) og europeisering (nedstrømsfasen)) og iii) deltagelse i Interreg-prosjekter som Interreg Sverige-Norge og Interreg Øresund-Kattegat-Skagerrak. I tillegg gjelder ett dokument en høringsuttalelse fra Assembly of European Regions (AER). I de øvrige 97 dokumentene varierer koblingene fra å være viktige deler av større sakskompleks der også andre temaer inngår, til å være mindre viktige enkeltreferanser i større sammenhenger. Disse dokumentene kan inndeles i følgende grupper:

- Statsstøtteregulverket (19 dokumenter). Disse sakene handler i hovedsak om lån og økonomiske garantier, eiendom og avhending av eiendom, kjøp av tjenester, utdeling av tilskudd, avtaler med selskaper, differensiert arbeidsgiveravgift og eierskap.
- EU-programmene Interreg, Erasmus+ og Horisont Europa (17 dokumenter). Disse programmene kobles i hovedsak til saker med forskning, utvikling og innovasjon som hovedtema.
- Klima- og miljø saker (13 dokumenter). I hovedsak EUs klimapolitikk generelt, Green Deal og vanddirektivet, men også EUs plaststrategi, EUs handlingsplan for sirkulær økonomi og fornybardirektivet.
- Anskaffelsesregulverket (13 dokumenter).
- Transport (11 dokumenter). Gjelder i hovedsak EU-direktiv knyttet til sikkerhetskrav, kollektivtransportforordningen og transportkorridorer som ScanMed – transportkorridoren fra Skandinavia til Middelhavet.



- GDPR og regelverk knyttet til personopplysninger (11 dokumenter).

I tillegg kommer åtte dokumenter hvor flere typer EØS-relevant politikk refereres til. Dette gjelder saker om Nordsjøkommisjonen, samt årsrapporter, budsjetter, strategier og prosjekter. Dokumentene som gjenstår fordeler seg mellom flere ulike temaer, som økonomi, kulturminnevern, energipolitikk og innspill til jordbruksoppgjøret.

Analysen viser på den ene siden europeisering av sektorovergripende sakskomplekser med betydning for en bredde av fylkeskommunenes virksomhet. Dette gjelder i hovedsak indirekte europeisering, ved at EØS-relevant lovgivning inntas i norsk lov som fylkesadministrasjonene forholder seg til og som dermed internaliseres i fylkesadministrasjonenes arbeid. Samtidig viser analysen at forholdsvis få dokumenter i sin helhet bærer preg av europeisering, samt at enkelte referanser til EØS-relevant politikk i mindre grad uttrykker europeisering ettersom koblingene utgjør lite sentrale deler av sakskompleksene de kobles til. Også «smale» koblinger kan imidlertid være viktige for saksfremstillingene, ettersom fylkesadministrasjonene har funnet det nødvendig å opplyse fylkestingene om dem.

De 105 dokumentene som refererer til Statsforvalteren vurderes å fordele seg mellom fire grupper. For det første omtaler 20 av dokumentene Statsforvalteren i sammenheng med dialog, felles deltagelse og/eller møteaktivitet knyttet til spesifikke beslutningsprosesser som vurderes å være et hovedtema i dokumentet. I hovedsak gjelder dette saker hvor Statsforvalteren har deltatt i utarbeidingen av ulike planer som i ulik grad berører tverrsektoriell samordning, men sakene gjelder også skogforvaltning og faglige samarbeider på ulike områder. I to av dokumentene omtales endringer eller avklaringer i fylkeskommunenes praksis på klima- og miljøområdet som er foretatt etter drøftinger med Statsforvalteren, slik at Statsforvalteren har utøvet innflytelse på fylkeskommunens iverksettelsesarbeid.

For det andre gjelder 30 dokumenter høringsuttalelser fra fylkeskommunene til Statsforvalteren (16), fra Statsforvalteren til fylkeskommunene (12), eller fra begge til sentraladministrative instanser (2). Dette gjelder i hovedsak uttalelser på planområdet eller området næring, klima og miljø. 7 av 9 høringsuttalelser på planområdet er sendt fra Statsforvalteren til fylkeskommunene (nedstrømsfase), og 6 av disse gjelder uttalelser om regionale planer som i ulik grad berører tverrsektoriell samordning. 10 av 12 uttalelser på området næring, klima og miljø er sendt motsatt veg (oppstrømsfase). Disse uttalelsene fordeler seg likt mellom næringsområdet (6) og klima- og miljøområdet (6). Uttalelsene innen klima og miljø omhandler vern, vindkraft eller klimatilpasning i bredere forstand.

For det tredje gjelder 8 dokumenter referanser til Statsforvalteren som medfinansierer av ulike prosjekter og tiltak. Den fjerde gruppen inneholder 47 dokumenter hvor koblingene til Statsforvalteren vurderes å være perifere med liten betydning for sakskomplekset. I hovedsak gjelder dette referanser hvor Statsforvalteren nevnes sammen med en rekke andre instanser i forbindelse med felles deltagelse i ulike nettverk, partnerskap og styringsgrupper.

Bare 16 dokumenter refererer til både Europakommisjonen/ESA og Statsforvalteren. Det eneste av disse hvor begge kategoriene av koblinger er sentrale for innholdet i dokumentet, omhandler en samarbeidsavtale mellom Innlandet fylkeskommune og Region Värmland som ble realisert i forlengelsen av Sveriges EU-medlemskap og etableringen av Interreg Sverige-Norge, samtidig som Statsforvalteren har bidratt til utformingen av programmet. I tillegg vedrører to dokumenter vanddirektivet, som etter fylkeskommunenes vurderinger har utløst flere krav fra og mer samarbeid med Statsforvalteren (Hovik & Hanssen, 2015, s. 506-507; Indset & Stokke, 2015). I seks dokumenter er Europakommisjonen/ESA og Statsforvalteren referert til i ulike sammenhenger innenfor samme sakskompleks, for eksempel ved Green Deals betydning for regionens bioøkonomistrategi som fylkeskommunen samarbeider med Statsforvalteren om, eller ved at fylkeskommunen på samferdselsområdet forholder seg til EU-krav om oppgradering av tunneler samtidig som man samarbeider med Statsforvalteren om trafiksikkerhet. I syv av dokumentene vurderes referansene som indikerer europeisering og referansene som indikerer koblinger til Statsforvalteren å være uavhengige av hverandre, ved å omhandle ulike sakskomplekser som likevel omtales i samme dokument.

Den samlede analysen viser at koblingene til Statsforvalteren som vurderes å være mest betydningsfulle i hovedsak gjelder Statsforvalterens lovpålagte roller i forbindelse med planlegging og klima/miljø, mens koblingene som indikerer europeisering i større grad gjelder fylkeskommunenes deltagelse i prosjekter og programmer. Koblingene til Statsforvalteren fremkommer i hovedsak på konkrete politikkområder, mens en høy andel av koblingene som indikerer europeisering gjelder sektorovergripende bestemmelser innen statsstøtte, anskaffelser og personvernlovgivning. Dette gjenspeiler korrelasjonsanalysen med hensyn til samvariasjon mellom Statsforvalteren og planområdet, men avdekker også at referansene til Europakommisjonen/ESA omfatter en større bredde av politikkområder enn dem med positiv korrelasjon i tabell 2, hvilket også kan forklare relativt lave samvariasjoner.

Den kvalitative analysen indikerer at Statsforvalterens arbeid for territoriell integrasjon i hovedsak utøves gjennom Statsforvalterens rolle knyttet til planlegging, og at beslutningsprosessene på dette politikkområdet i liten grad utfordres av europeisering. Imidlertid kan sektorovergripende EØS-relevant politikk berøre en bredde av politikkområder, og dermed indirekte utfordre planleggingsarbeidet ettersom statlige

myndigheter i beskjedne grad kan forutse utviklingen i EØS-relevant politikk i perioden planene gjelder.

Politikkområdet «næring, klima og miljø» var det eneste med positiv korrelasjon til både Europakommisjonen/ESA og Statsforvalteren. Den kvalitative tekstanalysen bekrefter at fylkeskommunene på dette ene området har kryssende koblinger til både Europakommisjonen/ESA og Statsforvalteren, ved at fylkeskommunene samtidig kobles til gjennomføringen av statlig politikk på klima- og miljøområdet og til EU-politikk som Green Deal, vanddirektivet og fornybardirektivet. Dette øker sannsynligheten for at fylkesadministrasjonene på klima- og miljøområdet opptrer med flere «hatter», mens fylkesadministrasjonene på andre områder primært opptrer med én hatt som lojale redskaper for statlige myndigheter (planområdet) eller i noen grad Europakommisjonen/ESA (næringsområdet).

## Konklusjoner

Om lag hvert tiende beslutningsdokument inneholder eksplisitte indikasjoner på europeisering. Andelen vurderes som forholdsvis høy i lys av at i) iverksetting av EØS-relevant politikk ikke er en primær oppgave for fylkeskommunene; ii) fylkeskommunene møter EØS-relevant lovgivning først på et tidspunkt hvor denne er innlemmet i norsk lov slik at lovgivningens opphav ofte ikke vil være «nødvendig» å referere til; og iii) at analysen tar utgangspunkt i eksplisitte koblinger i slutfasen av beslutningsprosessene, hvilket innebærer at fylkesadministrasjonene har vurdert at dette er nødvendig informasjon for fylkestingene. Artikkelen viser hvordan graden av europeisering i slutfasen av fylkeskommunale beslutningsprosesser varierer mellom ulike politikkområder, med potensielle implikasjoner for tverrsektoriell samordning og dermed for den reelle styringen av regionale beslutningsprosesser. Funnene indikerer at (deler av) fylkesadministrasjonene inngår i flernivåadministrative prosesser, og styrker tidligere analyser av persepsjonsdata ved å tilføre litteraturen harmonerende funn basert på en annen metodisk tilnærming. At alle fylkestingsdokumentene fra 2020 er inkludert i datagrunnlaget øker sannsynligheten for at fylkeskommunenes oppmerksomhet på EØS-relevant politikk er stabil over tid og endogen drevet. Som forventet indikerer den høyere andelen referanser til sentraladministrative instanser at fylkeskommunene behandler disse som en primærstruktur. Andelen referanser til Europakommisjonen/ESA er imidlertid bare noe lavere enn andelen referanser til Statsforvalteren, som er primærkontakter for fylkeskommunene.

Den kvalitative analysen viser at mens graden av europeisering er forholdsvis høy på f.eks. næringsområdet, er koblingene mellom fylkeskommunene og Statsforvalteren primært knyttet til prosesser som i mindre grad berøres av europeisering («både-og»).

Statsforvalterens arbeid for tverrsektoriell samordning kommer særlig til uttrykk på planområdet (modell ii), et område som i liten grad utfordres av europeisering. Europeisering kan likevel utfordre tverrsektoriell samordning ved å berøre ulike politikkområder ulikt og slik bidra til europeiserte «enklaver» i fylkesadministrasjonene som utvikler en annen beslutningsadferd enn andre deler av administrasjonene. Dermed tilføres også planleggingsarbeidet økt grad av kompleksitet. På klima- og miljøområdet sammenveves regional, nasjonal og internasjonal politikk ved at både det nasjonale og det europeiske nivået utøver signifikant innflytelse, slik at fylkeskommunene kobles til begge nivåene (modell iv). Dette øker sannsynligheten for at fylkeskommunene på dette politikkområdet må prioritere mellom ulike styringssignaler (enten-eller), slik at nasjonale myndigheters kontroll med sub-nasjonale beslutningsprosesser utfordres.

Økt vertikal samordning mellom (deler av) ulike styringsnivåer fremmer formålsspesialisering på bekostning av territoriell integrasjon. Analysen viser hvordan (deler av) fylkeskommunale beslutningsprosesser kobles til andre styringsnivåer, og understøtter slik tidligere funn fra MLA-litteraturen med hensyn til at flernivåstyring gjør skillene mellom (deler av) forvaltningsnivåene mindre tydelige. Også dette kan reise spørsmål om hvorvidt flernivåadministrative prosesser med vertikal harmonisering innenfor enkelte politikkområder kan svekke mulighetene for overordnet styring av fylkeskommunenes samlede oppgaveporteføljer. Etter at fylkeskommunene mistet ansvaret for sykehusene og dermed en stor del av tjenesteproduksjonen i 2002, er rollen som samfunnsutviklere styrket. Dette kan igjen ha åpnet for økt europeisering, ettersom områder som er knyttet til fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle oftere kobles til EØS-relevant politikk.

Samlet bidrar artikkelen til å utvide litteraturen om «top down»-europeisering av sub-nasjonale styringsnivåer. Ved å ta utgangspunkt i sub-nasjonalt nivå i en tett integrert ikke-medlemsstat, kan undersøkelsen fungere som et «less likely case» og dermed en «hard test» av rekkevidden av europeiseringseffekter. Videre undersøkelser kan avdekke om sub-nasjonale styringsnivåer i f.eks. nordiske EU-medlemsstater veves tettere sammen med EU-nivået. Dette vil være et viktig kunnskapsgrunnlag i en tid hvor erfaringene med EØS-avtalen utredes, og debatten om norsk EU-medlemskap igjen har oppnådd en viss aktualitet i lys av krigen i Ukraina.

## Referanser

- Aberbach, J. D., Putnam, R. D. & Rockman, B. A. (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, MA: Harvard University Press.  
<https://doi.org/10.4159/9780674020047>

- Antunes, S. & Loughlin, J. (2020). The European Union, subnational mobilization and state rescaling in small unitary states: a comparative analysis, *Regional & Federal Studies*, 30(2), 121-136. <https://doi.org/10.1080/13597566.2018.1512974>
- Baldersheim, H. & Fimreite, A. (2005). Norwegian centre-periphery relations in flux: Abolition or reconstruction of regional governance? *West European Politics*, 28(4), 764-780. <https://doi.org/10.1080/01402380500216690>
- Bauer, M. & Trondal, J. (2015). *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*. London: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9781137339898>
- Benz, A. & Eberlein, B. (1999). The Europeanization of regional policies: Patterns of multi-level governance. *Journal of European Public Policy*, 6(2), 329-348. <https://doi.org/10.1080/135017699343748>
- Borghetto, E. & Franchino, F. (2010). The role of subnational authorities in the implementation of EU directives. *Journal of European Public Policy*, 17(6), 759-780. <https://doi.org/10.1080/13501763.2010.486972>
- Bukve, O. & Saxi, H. P. (2014). Parliamentarianism in Norwegian regions: majority rule and excluded opposition. *Local Government Studies*, 40(2), 163-181. <https://doi.org/10.1080/03003930.2012.744968>
- Bulmer, S. & Lequesne, C. (Red.). (2013). *The Member States of the European Union*. Oxford University Press.
- Carelli, D. & Pierre, J. (2022). When the cat is away: How institutional autonomy, low salience, and issue complexity shape administrative action. *Public Administration*. <https://doi.org/10.1111/padm.12912>
- Christensen, J. & Hesstvedt, S. (2023). The influence of expert groups: A citation analysis. *Journal of European Public Policy*. 1-36. <https://doi.org/10.1080/13501763.2023.2174168>
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P. & Trondal, J. (2018). *Sentralforvaltningen. Stabilitet og endring gjennom 40 år*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Cooren, F. (2004). Textual agency: how texts do things in organizational settings. *Organization*, 11(3), 373-393. <https://doi.org/10.1177/1350508404041998>
- Danielsen, O. A. (2009). Norsk sentralforvaltning under EØS-avtalen – politisk detraksjon og transnasjonale styringsutfordringer. Notat 1-2009. Rokkansenteret.

- Danielsen, O. A. & Trondal, J. (2022.09.6–9). Whose agents?: Sub-national bureaucracies and the practicing of supranational law [Paper presentasjon]. EGPA 2022 Conference, Lisbon.
- Ding, Y., Liu, X., Guo, C. & Cronin, B. (2013). The distribution of references across texts: Some implications for citation analysis. *Journal of Informetrics*, 7(3), 583-592. <https://doi.org/10.1016/j.joi.2013.03.003>
- Duriau, V., Reger, R. & Pfarrer, M. (2007). A content analysis of the content analysis literature in organization studies: research themes, data sources, and methodological refinements. *Organizational Research Methods*, 10(1), 5-34. <https://doi.org/10.1177/1094428106289252>
- Egeberg, M. (2003). How bureaucratic structure matters: an organizational perspective. In B. G. Peters & J. Pierre (Eds.), *Handbook of Public Administration* (p. 116-126). London: Sage. <https://doi.org/10.4135/9781848608214.n10>
- Egeberg, M. (red.). (2006). *Multilevel Union Administration*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Egeberg, M. (2010). EU-administrasjonen: Senterdannelse og flernivåforvaltning. ARENA Working Papers, nr. 10.
- Egeberg, M. & Trondal, J. (1999). Differentiated Integration in Europe: The case of EEA country, Norway. *Journal of Common Market Studies*, 37(1), 133–142. <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00154>
- Egeberg, M. & Trondal, J. (2009). National agencies in the European administrative space: government driven, commission driven, or networked? *Public Administration*, 87(4), 779-790. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01779.x>
- Egeberg, M. & Trondal, J. (2011). Forvaltningsmessige konsekvenser av EØS/EU. Sentral-administrasjonen – norsk og europeisk. Europautredningen, rapport nr. 1.
- Fairclough, N. (2005). Discourse analysis in organization studies: The case for critical realism. *Organization Studies*, 26(6), 915-939. <https://doi.org/10.1177/0170840605054610>
- Flo, Y. (2014). Statens mann, fylkets mann. Norsk amtmanns- og fylkesmannshistorie 1814–2014. Bergen: Fagbokforlaget.
- Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet (2012). Fylkesmannsrollen. Departementenes servicesenter. <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/statsforvaltning/fylkesmenn/fylkesmannsrollen.pdf>

- Fossum, J. E. & Graver, H. P. (2018). *Squaring the Circle on Brexit: Could the Norway Model Work?* Bristol: Bristol University Press and Policy Press.  
<https://doi.org/10.46692/9781529200317>
- Goldsmith, M. (2003). Variable geometry, multilevel governance: European integration and subnational government in the new millenium. In K. Featherstone, & C. M. Radaelli (Eds.), *The Politics of Europeanization* (p. 112-133). Oxford: University Press.  
<https://doi.org/10.1093/0199252092.003.0005>
- Goldsmith, M. (2011). Twenty years on: the Europeanization of local government. In E. Van Bever, H. Reynaert & K. Steyvers (Eds.), *The road to Europe – Main street or backward alley for local governments in Europe?*, (p. 31-49). Brugge: Vanden Broele.
- Goldsmith, M. & Klausen, K. (1997). *European Integration and Local Government*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Greenwood, J. (2011). Actors of the Common Interest? The Brussels Offices of the Regions. *Journal of European Integration* 33(4), 437–451.  
<https://doi.org/10.1080/07036337.2011.579749>
- Hansen, T., Indset, M., Sletnes, I. & Tjerbo, T. (2009). *Fylkesmannen mellom lokalt selvstyre og statlig styring*. NIBR-rapport 2009:19. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. <https://doi.org/10.7577/nibr/rapport/2009/19>
- Harvold, K. (2019). Godtgjøring til folkevalgte i fylkeskommunene. NIBR-rapport 2019:19.
- Hettne, J. & Nyberg, L. (2018). EU:s statsstödspolitik och det kommunala självstyret. *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 120(5), 85-110.
- Hovik, S. & Hanssen, G. (2015). The impact of network management and complexity on multi-level coordination. *Public Administration*, 93(2), 506-523.  
<https://doi.org/10.1111/padm.12135>
- Huggins, C. (2018). Subnational government and transnational networking: the rationalist logic of local level Europeanization. *Journal of Common Market Studies*, 56(6), 1263-1282. <https://doi.org/10.1111/jcms.12740>
- Indset, M., Schou, A. & Stokstad, S. (2018). *EU på dagsorden i norske kommuner og fylkeskommuner*. NIBR-rapport 2018:13. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Indset, M. & Stokke, K. (2015). Layering, administrative change and national paths to Europeanization: the case of the water framework directive. *European Planning Studies*, 23(5), 979-998. <https://doi.org/10.1080/09654313.2014.915014>

- Jacobsen, D. I. (2020). *Perspektiver på kommune-Norge: En innføring i kommunalkunnskap* (2. utgave). Bergen: Fagbokforlaget.
- Jeffery, C. (1997). *The regional dimension of the European Union: Towards a "Third level" in Europe*. London: Frank Cass.
- Karayigit, M. T. (2016). The EU and local governments. *Strategic Public Management Journal*, 2(4), 1-20. <https://doi.org/10.25069/spmj.290636>
- Kluver, H. (2012). Measuring interest group influence using quantitative text analysis. *European Union Politics*, 10(4), 535-549. <https://doi.org/10.1177/1465116509346782>
- Kluver, H. (2020). Setting the party agenda: interest groups, voters and issue attention. *British Journal of Political Science*, 50(3), 979-1000. <https://doi.org/10.1017/S0007123418000078>
- Kühn, N. S. B. (2020). Ever closer administrative institutions? Impacts of the European Union on national decision-making processes (Doktoravhandling). Universitetet i Agder, Kristiansand.
- Landau, M. (1969). Redundancy, rationality, and the problem of duplication and overlap. *Public Administration Review* 29(4), 346-358. <https://doi.org/10.2307/973247>
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of democracy. Government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lindh, M. (2018). Kommunal och regional lobbying i Bryssel. Mot nya former av governance? *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 120(5), 63-80.
- Majone, G. (1996). *Regulating Europe*. New York: Routledge.
- Martens, M. (2010). Organized administrative integration. The role of agencies in the European administrative system. Report Nr. 2/2010. Oslo: ARENA Center for European Studies.
- Meld. St. 22 (2015–2016)). Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-22-20152016/id2481778/>
- Olsen, J. P. (2002). The many faces of Europeanization. *Journal of Common Market Studies*, 40(5), 921-952. <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00403>
- Paasch, J. & Stecker, C. (2021). When Europe hits the subnational authorities: the transposition of EU directives in Germany between 1990 and 2018. *Journal of Public Policy*, 41(4), 798-817. <https://doi.org/10.1017/S0143814X20000276>



- Panara, C. (2022). The activities in Brussels of the local and regional authorities from European Free Trade Area countries. *Regional & Federal Studies*, 32(5), 557-572. <https://doi.org/10.1080/13597566.2021.1879057>
- Saxi, H. P. (2006). Parlamentarisme i norsk kommunesektor – fra konsensus til majoritetsstyre? *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 22(3), 265-277. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2936-2006-03-02>
- Saxi, H. P. (2007). Fra konsensus til majoritetsstyre? Fylkesparlamentarisme i komparativt perspektiv [Doktorgradsavhandling]. Universitetet i Tromsø.
- Statsforvalteren (2023.01.19). *Om oss*. <https://www.statsforvalteren.no/nb/portal/Om-oss/>
- Tatham, M. (2015). Regional voices in the European Union: subnational influence in multilevel politics. *International Studies Quarterly* 59(2), 387-400. <https://doi.org/10.1111/isqu.12184>
- Tatham, M. (2017). Networkers, fund hunters, intermediaries, or policy players? The activities of regions in Brussels. *West European Politics*, 40(5), 1088-1108, <https://doi.org/10.1080/01402382.2017.1303246>
- Tatham, M. (2018). The rise of regional influence in the EU – from soft policy lobbying to hard vetoing. *Journal of Common Market Studies*, 56(3), 672-686. <https://doi.org/10.1111/jcms.12714>
- Tatham, M. (2019). Regions as lobbyists. In G. Abels & I. Battke (Eds.), *Regional Governance in the EU. Regions and the Future of Europe* (p. 211–230). Cheltenham: Edward Elgar. <https://doi.org/10.4337/9781788978620.00023>
- Tatham, M. & Bauer, M. (2014). Support from below? Supranational institutions, regional élites and governance preferences. *Journal of Public Policy*, 34(2), 237-267. <https://doi.org/10.1017/S0143814X13000299>
- Teigen, D. O. (2023). EU/EØS-arbeid i norske fylkesadministrasjoner. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 39(1), 23-40. <https://doi.org/10.7577/nat.4868>
- Teigen, D. O. & Trondal, J. (2015). Fler-nivå-administrasjon på statistikkområdet. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 92(3), 24-43.
- Teigen, D. O. & Trondal, J. (2022). Sub-nasjonale styringsnivåer i et fler-nivå-administrativt system. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 99(1). <https://journals.oslomet.no/index.php/nat/article/view/4868>

- Tranvik, T. & Selle, P. (2005). State and citizens in Norway: organisational society and state - municipal relations. *West European Politics*, 28(4), 852-871.  
<https://doi.org/10.1080/01402380500216971>
- Trondal, J. (2005). Europeisering av offentlig forvaltning: Observasjoner og fire modeller om norsk sentral-, fylkes- og kommunalforvaltning. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 21(3), 243-271. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2936-2005-03-02>
- Trondal, J. (2007). Offentlig forvaltning under internasjonalt press. I J. E. Grindheim & J. Trondal (red.), *Europeisk integrasjon og regional endring* (s. 73-94). Bergen: Fagbokforlaget.
- Trondal, J. (2010). *An Emergent European Executive Order*. Oxford: Oxford University Press.  
<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199579426.001.0001>
- Trondal, J. (2011). Domestic agencies in an emergent European executive order. *Journal of European Integration*, 33(1), 55-74.  
<https://doi.org/10.1080/07036337.2010.526708>
- Trondal, J. (2017). *The Rise of Common Political Order*. Cheltenham, Gloucestershire: Edward Elgar. <https://doi.org/10.4337/9781786435002>
- Trondal, J. (2021). Administrative structures for multilevel governance. In: A. Benz, J. Broschek, & W. Laurier (Eds.), *A Research Agenda for Multilevel Governance* (p. 57-75). Cheltenham: Edward Elgar. <https://doi.org/10.4337/9781789908374>
- Trondal, J. & Bauer, M. (2017). Conceptualizing the European multilevel administrative order: Capturing variation in the European administrative system. *European Political Science Review*, 9(1), 73-94. <https://doi.org/10.1017/S1755773915000223>
- Trondal, J., Haslerud, G. & Kühn, N. (2021). The robustness of agency governance in integrated administrative systems: evidence from a large-scale study. *Public Administration Review*, 81(1), 121-136. <https://doi.org/10.1111/puar.13309>
- Trondal, J. & Kühn, N. (2018). Norsk Europaforvaltning. Et organisasjonsteoretisk perspektiv på departementenes EU-arbeid. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 34(2-3), 46-64.  
<https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2018-02-03-01>
- Vifell, Å. (2006). Enklaver i staten: Internationalisering, demokrati och den svenska statsförvaltningen [Doktorgradsavhandling]. Stockholms universitet.
- Wenander, H. (2018). Underordning och självstyrelse: De svenska kommunernas konstitutionella roll i det europeiska flernivåsystemet. *Statsvetenskaplig Tidsskrift*, 120(5), 43-59.

Winsvold, M. & Bentzen, T. Ø. (2020). Konfliktparadokset. Samarbeid og konflikt i kommunepolitikken. I A. Røiseland & S. I. Vabo (Red.), *Folkevalgt og politisk leder* (Kap. 2, s. 34–61). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.  
<https://doi.org/10.23865/noasp.80.ch2>



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