

# Omorganisering av konkurransetilsynet

MERETHE MÆLAND BERTELSEN

STEIN ROKKAN SENTER FOR FLERFAGLIGE SAMFUNNSSTUDIER

UNIVERSITETSFORSKNING BERGEN

NOVEMBER 2006

**Notat 9 - 2006**

# Innhold

FORORD.....	3
SAMMENDRAG.....	4
SUMMARY.....	5
INNLEDNING.....	6
Bakgrunn.....	6
Metode.....	7
LOVGIVNINGSPROSESSEN MOT NY KONKURRANSELOV.....	7
STORTINGSMELDING OM STATLIGE TILSYN.....	10
Involverte aktørers ulike problemdefinisjoner.....	11
IVERKSETTING AV NY KONKURRANSELOV OG FLYTTING AV KONKURRANSETILSYNET TIL BERGEN.....	12
ANALYSE AV DE EMPIRISKE HOVEDFUNN.....	14
Victor D. Norman som politisk entrepenør.....	14
Kobling av de to prosessene.....	16
En vellykket iverksetting?.....	17
Hvordan forklare prosessene og utfallene.....	19
DRØFTING AV STUDIENS FUNN I FORHOLD TIL ANNEN FORSKNING.....	22
Utflytting av statsinstitusjoner.....	22
Reguleringspolitikk, tilsynspolitik og konkurransepolitikk.....	23
AVSLUTNING.....	27
LITTERATURLISTE.....	27

## Forord

Dette notatet er skrevet som en del av forskningsprosjektet «Control, regulation and auditing» under forskningsprogramet FIFOS i Norges forskningsråd. Det bygger på Merethe Mæland Bertelsens masteroppgave ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen. Vi vil takke professor Paul G. Roness for god hjelp og informantene som velvillig stilte opp til intervju.

Bergen, 15.11 2005

*Per Løgreid*

Professor, prosjektleder

## Sammendrag

Dette notatet er basert på en detaljert studie av endringer i organiseringen av regulerings- og konkurransepolitikken i perioden 2001–2006, med omorganiseringen av Konkurransetilsynet som case. I denne perioden foregikk to parallelle politiske prosesser som endte i ny konkurranselov og en omlokalisering av Konkurransetilsynet. Både prosessen med endring av konkurranseloven og med utflytting av Konkurransetilsynet ble igangsatt av regjering og departement, men de var i ulik grad åpene for andre aktører til å delta med sine problemdefinisjoner og løsningsforslag. Det var også stor forskjell i engasjement i de to prosessene fra både formelle og uformelle aktører. Forslag om flytting av tilsynet vakte langt sterkere reaksjoner enn lovforslaget. Forslagene som fremmes viser en utvikling i retning av et ønske om større autonomi for Konkurransetilsynet i forhold til departement og den politiske ledelse, og en styrket posisjon som tilsynsorgan både i forhold til andre tilsyn og i forhold til tilsynsobjekter. Internasjonal påvirkning, tilpasning til forvaltningspolitiske trender, sterke nasjonale aktører, timing og strategi, forhandlinger, og tilfeldigheter, har medvirket til utfallet av prosessene.

## Summary

This paper is based on an in-depth study of the development in the organization of regulation- and competition politics, in the period 2001–2006, with the reorganization of the Norwegian Competition Authority as a case. In this period two parallel political processes resulted in changes for the Competition Authority: A new competition law and relocation of the agency. Both the process of changing the law and the relocation was initiated from the government, but they have to a different degree been open processes for other actors to join with their definitions of problems and solutions. It was also a great difference in the engagement in the two processes from both formal and informal actors. The proposal of moving the office created far more reactions than the proposal to the changing of the law. The propounded proposals show development towards a greater autonomy for the Competition Authority in its relation to the political leadership, and a strengthened position as a regulatory agency, both towards other regulatory bodies and the regulatees. International influence, adjustments to administration trends, strong national actors, timing and strategy, negotiations, and coincidences, has contributed to the outcome of the processes.

## Innledning

Dette notatet presenterer resultatene fra en kvalitativ casestudie av Konkurransetilsynet. Studiens formål var å belyse endringene i organiseringen av regulerings-, tilsyns- og konkurransepolitikken i tidsrommet 2001–2006, og beskrive og forklare forløp i og utfall av Konkurransetilsynets omorganiseringsprosess.<sup>1</sup> Notatet behandler prosessene med endring av konkurranseloven og utflytting av tilsynet.

Horisontal og vertikal spesialisering, og hvordan forholdet mellom departement og tilsyn og direktorater skal organiseres, har vært og er et omdiskutert tema i norsk sentralforvaltning. Politisk organisering innebærer utvelgning, og offentlige organisasjoner må ses på som politiske aktører med dynamiske relasjoner til politisk ledelse og omgivelsene (Christensen, Lægreid, Roness og Røvik 2004). Studien tar utgangspunkt i en organisasjonsteoretisk tilnærming til offentlig sektor, hvor det legges til grunn at man ikke kan forstå offentlig politikk og offentlige beslutninger uten å analysere styringsverkets organisering og virkemåte. I denne studien foreligger det endringsforslag langs alle de tre dimensjonene i en virkemiddelmodell; formell struktur, demografisk struktur og fysisk struktur (Egeberg 1984). Modellen ser på betingelser for å endre en organisasjons strukturelle sammensetning, og forholdet mellom struktur og atferd i organisasjonen. Innsikt i denne sammenhengen utgjør et kunnskapsgrunnlag for bruk av organisasjoner som virkemidler for å nå bestemte mål.

## Bakgrunn

Konkurransetilsynet som etat ble opprettet i 1994 etter at den første konkurranseloven ble vedtatt i 1993, og var en videreføring av Prisdirektoratet. Omleggingen fra prisregulering til konkurransepolitikk beskrives som det første, og også kanskje det største paradigmeskiftet i norsk «konkurransepolitikk» (Bakke 2004). Når det gjelder autonomi for tilsynet, har man historisk sett gått fra stor til begrenset autonomi. Da konkurranseloven ble vedtatt i 1993 økte regjeringen og politikernes inngrepsfullmakt, ved at regjeringen ble øverste myndighet i enda flere saker.

Konkurransetilsynets hovedformål var etter konkurranseloven (1993) fungerende markeder, og tilsynet skulle som konkurransemyndighet kontrollere at konkurranse-lovens forbud og påbud overholdes, foreta nødvendige inngrep mot konkurranse-skadelig atferd og bedriftsserverv, iverksette tiltak for å øke markedenes gjennomsiktighet og påpeke konkurranseregulerende virkninger av offentlige tiltak (St.meld. nr. 17 (2002–2003)). I perioden etter den første konkurranseloven trådte i kraft gjennomgikk Konkurransetilsynet flere former for omorganisering. Den første omorganiseringen foregikk i 1996, og innebar blant annet en opprydning i tilsynets forhold til andre tilsyn, deriblant Kredittilsynet. I perioden etterpå befestet Konkurransetilsynet stadig sterkere sin posisjon som et viktig forvaltningsorgan (Folmo 2005). Neste omorganiserings-

---

<sup>1</sup> Notatet er basert på masteroppgave i administrasjon og organisasjonsvitenskap ved Universitetet i Bergen, av Merethe Mæland Bertelsen: *Omorganisering av Konkurransetilsynet – styring, imitasjon og entreprenørskap. En studie av endringer i organiseringen av regulerings- og konkurransepolitikken 2001–2006* (Bertelsen 2006).

prosess var i perioden 2000 til 2001, hvor hele regionapparatet ble avvirket og en ny og moderne organisasjon skulle bygges opp (Årsberetning 2001, Konkurransetilsynet). Omorganiseringen ble beskrevet som vellykket, og norsk konkurransepolitikk som styrket (OECD 2003, Folmo 2005).

Norge har et formelt samarbeid med to viktige internasjonale organisasjoner, OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) og EU. Begge disse organisasjonene har vært med å påvirke trenden for reformarbeidet i offentlig sektor i mange land de senere år, betegnet som New Public Management (NPM). EU kan betraktes som en regulerende instans for Norge selv om Norge ikke er medlem av unionen, da Norge forplikter seg gjennom EØS-avtalen til å følge en stor del av EUs reglementer. Både regulerings- og tilsynspolitikken, og konkurransepolitikken påvirkes av disse internasjonale utviklingstrekkene (Christensen og Læg Reid 2006b). OECDs reguleringsreformprogram beskriver en tankegang med mer autonome tilsyn, og en forsterking av konkurransen og redusering av kostnader med regulering (OECD 2003). EUs konkurransepolitikk har vist seg å spille en viktig rolle som forbilde for medlemslandene helt siden opprettelsen, og har vært retningsgivende for den europeiske konkurransepolitikken (Bertelsen 2006, Kallestrup 2005).

## Metode

Den ene viktige delen av studiens datagrunnlag består av ulike dokumenter tilknyttet saken, både offentlige dokumenter som beskriver de formelle sidene ved prosessen, hvilke aktører som har medvirket, og til dels de ulike aktørers problemoppfatning og løsningsforslag. Dokumentene som er benyttet i studien er tekster som er skrevet for et annet formål enn dette forskningsprosjektet. Det er også benyttet offentlig tilgjengelige og noen interne dokumenter fra Konkurransetilsynet. Den andre viktige delen består av intervjuer med sentrale personer i saken. Representanter for ledelsen i tilsynet, og to representanter for de ansatte som har tatt ulike standpunkter i forhold til flyttingen av tilsynet. Den siste sentrale personen som er intervjuet i studien er tidligere statsråd Victor D. Norman, som hadde en svært sentral rolle i den politiske prosessen rundt omorganisering av Konkurransetilsynet. Valg av respondenter er et bevisst valg i forhold til at saken har både en politisk og en organisasjonsmessig side, og at både politiske aktører og ansatte i tilsynets oppfatninger er sentrale og interessante i forståelsen av endringsprosessen. Det er valgt flere representanter for de ansatte i tilsynet, da deres oppfatninger ikke i særlig grad er tilgjengelig på andre måter. Politiske representanters oppfatninger om prosessen er i en helt annen grad tilgjengelig i offentlige dokumenter, som for eksempel i referater fra stortingsdebatter og innlegg i høringer.

## Lovgivningsprosessen mot ny konkurranselov

Arbeidet med utredning til ny konkurranselov ble igangsatt av Jens Stoltenbergs første regjering, og konkurranselovutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 24. november 2000. Hovedtanken i mandatet den gangen var at erfaringer med den daværende konkurranseloven, og utviklingen siden den ble vedtatt, viste nødvendigheten av en tilpasning til EU og EØS-lovgivningen. Med ny regjering i oktober 2001, og

dermed også ny politisk ledelse i AAD, kom det et tilleggsmandat for lovutvalget. Victor D. Norman ble ny arbeids- og administrasjonsminister, og med seg i den politiske ledelsen hadde han en politisk rådgiver og en statssekretær som i likhet med Norman selv hadde sterk faglig forankring i konkurransepolitikk, og han kjente svært godt til EØS-lovgivningen.

I utarbeidelsen av forslag til ny konkurranselov var det et tett samarbeid mellom den politiske ledelsen og embetsverket, ved de ansatte i konkurransepolitisk avdeling i departementet. Det var også en tett dialog med lovutvalget slik at det var vanskelig å si hvem som stod bak hvilke forslag når de endelige innstillingene ble gitt. Politisk rådgiver Nils Ola Widme jobbet i et halvt år omtrent bare med utarbeidelsen av den nye loven. Endringen av konkurranselovutvalgets mandat endret betingelsene for arbeidet og førte til et forslag til ny konkurranselov som innebar langt større endringer for Konkurransetilsynets organisering, enn forslaget ville gjort hvis mandatet ikke hadde blitt endret. Det er ingen tvil om at Victor D. Normans tiltredelse som minister var avgjørende for hvilken retning lovutvalgets arbeid fikk, at mandatet ble endret, og at resultatet ble en mye strengere konkurranselov (Bertelsen 2006).

I det utvidete mandatet ble spørsmålet om uavhengighet for tilsynet tatt inn, og det ble også åpnet for at Konkurransetilsynet skulle få utvidet adgang til å gripe inn mot bedrifter som hadde en dominerende stilling i et marked. Spørsmålet om uavhengighet for tilsynet dreier seg om hvordan forholdet mellom Konkurransetilsynet og omgivelsene skal organiseres. Ordningen i følge konkurranseloven av 1993 var at konkurransemyndighetene er regjeringen, departementet og Konkurransetilsynet. Tilsynet er fullt ut underlagt regjeringens og departementets instruksjonsmyndighet, og departementet er klageorgan for vedtak truffet av Konkurransetilsynet i første instans. Konkurranselovutvalget foreslår en bestemmelse som uttrykkelig avgrensner regjeringens instruksjonsmyndighet overfor Konkurransetilsynet i enkeltsaker, og at det opprettes en egen konkurranse nemnd som skal behandle klagesaker. Det var svært sjelden departementet hadde tatt i bruk instruksjonsmyndigheten siden den første konkurranseloven trådte i kraft i 1994. Hovedsaklig var bakgrunnen for dette at departementet i praksis kunne fungere som førsteinstansbehandler av saker, og omgjøre vedtak truffet av Konkurransetilsynet som et klageorgan. Dette kunne bidra til å svekke legitimiteten til Konkurransetilsynet som førsteinstansbehandler. Lovutvalget ville sikre uavhengighet i tilsynets behandling av saker og tilliten til at anvendelse av lovens bestemmelser ikke skjedde på grunnlag av andre hensyn enn de konkurransefaglige. De anså det for å være lite konsekvent å avskjære departementet og regjeringen fra å instruere behandlingen av enkeltsaker, og samtidig beholde departementet som klageinstans. Det ble også foreslått at Norge burde innføre meldeplikt for foretakssammenslutninger. Det argumenteres med at i EU/EØS har alle som omfattes av deres regelverk meldeplikt, og de fleste EØS-landene har også meldeplikt etter sine nasjonale regler om kontroll med foretakssammenslutninger. Reglene skulle sikre konkurransemyndighetene kontroll med erverv som kan være av konkurransemessig betydning, samtidig som de ivaretar ervervsdrivendes interesse av en rask avklaring fra konkurransemyndighetene. Angående Konkurransetilsynets myndighet til å sanksjonere ble det foreslått å gi tilsynet fullmakt til å utstede forelegg med sivilrettslige bøter ved brudd på loven. Hvis et slikt forelegg ikke skulle bli godtatt, skulle tilsynet bringe saken inn for domstolene (NOU 2003: 12).



Problemene som ble definert i det opprinnelige mandatet, var det ingen uenighet om fra departementets side eller fra utvalgets side, og det var oppslutning om det synspunktet at man trengte en tilpasning av den norske lovgivningen til EØS-lovgivningen. Heller ikke Bondevik II-regjeringen, eller den nye politiske ledelsen i AAD med Victor D. Norman som minister var uenig i behovet for en gjennomgang av den norske konkurranselovlovgivningen. Men de hadde i tillegg noen flere problemdefinisjoner på sin dagsorden som ble tilført mandatet senere. I følge Norman hadde ikke lovutvalget jobbet med spørsmålet om uavhengighet i det hele tatt før han og hans medarbeidere brakte det på banen, og de departementsansatte hadde heller ikke arbeidet for å få dette på dagsorden før Norman gjorde det (Bertelsen 2006). Delinnstillingen som kom i juli 2001, før endringen av mandatet, viser at det allerede der ble diskutert rundt rollen til departementet og instruksjonsretten, men det ble da ikke foreslått uavhengig klagenemnd (NOU 2001: 28).

Prosessen med utarbeidelse av ny konkurranselov var en forholdsvis lukket prosess, hvor de formelle deltakerne med den politiske ledelse, regjeringen, Stortinget og departementet og lovutvalget deltok, og bidro med løsningsforslag. Preferansene i forslagene bygget mye på den politiske ledelsens faglige bakgrunn, og de departementsansatte viste ikke vesentlig uenighet med den politiske ledelsen i prosessen. Det var noe uenighet i lovutvalget mellom representanter fra advokatstanden og de øvrige representanter, noe som fremkommer av mindretallsinnstillingen i NOU 2003: 12. Denne uenigheten gjaldt likevel mindre spørsmål om organisering av en uavhengig klagenemnd, og ikke større prinsipielle linjer i utvalgets innstilling. Vi ser dermed at den største uenigheten var mellom de politiske fraksjonene. Forslaget om uavhengig klagenemnd for Konkurransetilsynet, som i størst grad ville endre forholdet mellom departementet og tilsynet, var det spørsmålet i lovforslaget det ble størst strid om. Det var store interne debatter i Regjeringen, og det var ikke alle tre regjeringspartiene som var like positive i utgangspunktet. Widme jobbet veldig tett opp mot Stortinget, og dro nytte av sin bakgrunn med kjennskap til temaet i dette samarbeidet, noe Norman beskriver som betydningsfullt for meningsutfallet. I debatten i Odelstinget kommer det tydelig frem at det var to fraksjoner i saken, med ulike problemdefinisjoner. Regjeringspartiene, og Frp som stort sett støttet deres forslag, la mest vekt på konkurransepolitikk med utgangspunkt i økonomisk teori, mens den andre fraksjonen med Ap, SV og Sp hadde spørsmål på dagsorden som handlet om hvem og hvilke områder som burde befinne seg på et marked med konkurranse.

Forslaget om uavhengige klagenemnd gikk ikke gjennom i Odelstinget, siden spørsmålet var vedtatt utsatt til neste stortingsperiode gjennom forhandlingene i forbindelse med tilsynsmeldingen, som foregikk parallellt. Dette forslaget var det som gikk lengst i å styrke Konkurransetilsynets autonomi. Men forslaget om en lovfestet begrensning av departementets instruksjonsmyndighet, som også omhandler og endrer forholdet mellom Konkurransetilsynet og departementet, ble vedtatt i den nye konkurranseloven. Forslaget var altså et spørsmål om en styrking av tilsynets autonomi, men var mer en formalitet enn en realitet i praksis, da denne instruksjonsretten tilnærmet aldri ble benyttet. Det ble også en endring av lovteksten fra at tilsynet kunne gripe inn, til skal gripe inn mot fusjoner, dersom vilkårene for inngrep er tilstede. Det ble ellers vedtatt et *forbud* mot konkurransebegrensende samarbeid og misbruk av

dominerende stilling, i tråd med EØS-lovgivningen (Ot.prp. nr. 6 (2003–2004)). Det ble dermed enklere for Konkurransetilsynet som fikk to lovverk som samsvarte med hverandre å forholde seg til, konkurranseloven og EØS-lovgivningen. Det ble også enklere for ervervene som forholder seg til både det nasjonale og EØS-lovverket, både om de er norske eller utenlandske som opererer i Norge. Konkurransetilsynet fikk gjennom den nye konkurranseloven en styrket rolle og posisjon, og bedret evne til å drive et aktivt og effektivt tilsyn med konkurranse og misbruk av dominerende stilling (Bertelsen 2006).

## Stortingsmelding om statlige tilsyn

St.meld. nr. 17 (2002–2003) *Om statlige tilsyn* (tilsynsmeldingen) ble til gjennom en lukket politisk prosess hvor initiativet til meldingen, og beslutningen om at den skulle skrives, ble tatt av den politiske ledelsen i AAD med statsråd Victor D. Norman i spissen (Hommen 2003, Folmo 2005). Arbeidet med meldingen ble igangsatt samtidig med endringen av mandatet til konkurranselovutvalget, og var en del av Bondevik II-regjeringens reformprogram «Fra ord til handling. Modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor».

Tilsynsmeldingen inneholdt flere forslag som gikk ut på å styrke tilsynenes rolle i forhold til departementene, og gi tilsynene større uavhengighet og autonomi. Det forslaget som skapte størst debatt og engasjement, var forslaget om omlokalisering av tilsammen 8 tilsyn, deriblant at Konkurransetilsynet skulle flyttes til Bergen. Bakgrunnen for omlokaliseringsforslagene var at det er viktig å sikre tilsynenes uavhengighet både overfor departementene og tilsynsobjektene, og at ikke de tilsynsansatte skal identifisere seg med tilsynsobjektene interesser (St.meld. nr. 17 (2002–2003)). Forslaget om flytting av Konkurransetilsynet til Bergen er basert på tilgangen på høyt kvalifiserte medarbeidere og forankringen i fagmiljøer av høy klasse. Det argumenteres også med å styrke den regionale utviklingen på vestlandet (Bertelsen 2006).

I utarbeidelsen av meldingen var det noen flere fra regjeringen og departementene som var involvert i det å komme med forslag til lokaliseringer osv, men det var ikke flere enn omtrent ti personer som var involvert i dette frem til meldingen ble sendt til Stortinget. Etter hvert i prosessen var det noen flere fra embetsverket som ble involvert i utarbeidelsen, men det var uansett en relativt lukket politisk prosess, og et typisk eksempel på en politisk ovenfra-og-ned tilnærming til utarbeidelse av nye forslag. Det store engasjementet fra aktører utenfor den formelle beslutningsarenaen kom etter at AAD gjennom pressemeldinger gikk ut med opplysninger om hvilke tilsyn som ble foreslått flyttet, og etter at tilsynsmeldingen ble offentliggjort. Det foregikk da en intens lobbyvirksomhet fra blant annet de ansatte i Konkurransetilsynet og deres organisasjoner, og et nettverk av Bergen Kommune, Bergen Næringsråd og Hordaland Fylkeskommune engasjerte seg sterkt. Alle involverte aktører hadde sin agenda og sin definisjon av hva problemene var, og ikke minst løsningen på disse. Finansdepartementet var involvert i utarbeidelsen, og media involverte seg med ulik vinkling av saken. Mange politikere uttalte seg offentlig om saken og debatterte i media.

Når det kom til forhandlingsfasen, var den mellom partiene og representantene i Familie- kultur- og administrasjonskomiteen (FAK-komiteen). Frp meldte seg ut av forhandlingene ved å fastholde sin motstand mot flytting, og Sp ga sin støtte til forslagene. Det var dermed Ap og SV som gikk inn i forhandlinger med regjeringspartiene, og de forhandlet om hvilke forslag som måtte ofres for at flyttingen skulle gå igjennom. Forhandlingene førte frem, og komiteen kunne levere en flertallsinnstilling til Stortinget til votering. Da saken var kommet så langt var det kun omlokaliseringsspørsmålet som skulle stemmes over, og forslaget om å opprette uavhengig klagenemnd ble gjennom forhandlingene utsatt. Forslaget om å begrense instruksjonsretten ble frafalt som et generelt prinsipp, men kunne fremmes sak for sak for de enkelte tilsyn. I forkant av disse forhandlingene hadde det også vært en debatt innad mellom regjeringspartiene om hvorvidt de skulle forsøke å gå til votering uten å forhandle med de andre partiene. De visste det var flertall for både forslaget om flytting og forslaget om uavhengig klagenemnd, men det var to forskjellige flertall. KrF ønsket ikke dette, og de ble enige om en forhandling med Ap og SV (Hommen 2003, Bertelsen 2006).

### Involverte aktørers ulike problemdefinisjoner

Gjennom prosessen viste det seg å eksistere svært ulike oppfatninger av hva de fremsatte forslagene ville få av konsekvenser, og de samme forslagene ble definert som løsning på helt ulike problemer.

De ansatte i Konkurransetilsynet med sine organisasjoner ville påvirke debatten i posisjoneringsfasen til å dreie seg om de ansattes mulighet til medbestemmelse, og at det skulle settes søkelys på de menneskelige omkostningene som forslaget om flytting ville få. De brukte også argumenter som at Konkurransetilsynet ikke ville kunne fylle sin oppgave i flytteperioden, da de ville miste størstedelen av sin kompetanse i løpet av ganske kort tid.

Regjeringen og den politiske ledelse i AAD med Victor D. Norman i spissen hadde konkurransepolitikk og flytting av Konkurransetilsynet på sin agenda. De var opptatt av en modernisering og effektivisering av offentlig sektor, til beste for forbrukerne og næringslivet. For at Konkurransetilsynet skulle kunne fylle den oppgaven de er satt til å gjøre, var det nødvendig å gi tilsynet større autonomi i relasjonen til departementet og til tilsynsobjektene, og flytting av tilsynet og en begrensning i departementets instruksjonsmyndighet var deres løsning på dette. Et annet viktig forslag for styrket autonomi for Konkurransetilsynet, var også en uavhengig klagenemnd, som ville gi en tydeligere rolledeling mellom tilsynet som fagspesialister og departementet som politisk styringsorgan. For Norman og hans politiske ledelse var det også viktig å styrke Konkurransetilsynets funksjon, som det forvaltningsorgan som skal håndtere konkurransefaglige spørsmål. De ville derfor begrense sektortilsynene, og da først og fremst Kredittilsynet, sin rolle i saker som omhandler konkurranse. Finansdepartementet var opptatt av å beholde Kredittilsynet i Oslo, og ikke gi fra seg oppgaver til Konkurransetilsynet, eller flytte saksbehandlingen fra departementet til tilsynsnivå. I fasen med utarbeidelse av tilsynsmeldingen, støttet Finansministeren sitt departement i saken om å unngå flytting av Kredittilsynet, men i saken om endring i prosedyrer for

saksgangen i konkurransesaker overstyrte han sitt eget departement for å støtte Regjeringens syn. I meldingen ble det derfor foreslått en endring i saksbehandlingsprosedyren for konkurransesaker, men det ble ikke foreslått en flytting av Kredittilsynet (St.meld. nr. 17 (2002–2003), Bertelsen 2006).

For Bergensnettverket, bestående hovedsakelig av Bergen Kommune, Bergen Næringsråd og Hordaland Fylkeskommune, var det viktig å gi sin fulle støtte til forslaget om å flytte Konkurransetilsynet til Bergen. De fikk utarbeidet en rapport fra SNF som støttet forslaget (Ekerhovd og Sunnevåg 2002). De gikk offentlig ut og la opp til en tett dialog med tilsynet om gjennomføring av flyttingen hvis den ble vedtatt.

Stortingsrepresentantene og de ulike partiene hadde meget ulikt syn på hva tilsynsmeldingens agenda var. Man kan ikke dele inn oppfatningene etter partiakser da det var stor uenighet innad i de fleste partiene, men det nærmeste man kommer å kunne samle oppfatninger i grupper blir å sette oslopolitikerne opp mot resten av landet. Dette vil bare gi informasjon om hva de forskjellige representantene stemte, men ikke om hvilke problemoppfatning som lå bak stemmegivningen. Noen representanter var på linje med de ansatte i Konkurransetilsynet og de andre tilsynene, andre var på linje med regjeringen og Norman, andre igjen hadde sin egen linje de fulgte. Noen måneder etter at vedtak ble gjort var det kommunevalg, og det kan tenkes at det hadde en påvirkning på distriktsrepresentantenes stemmegivning. Et forslag, som var så viktig for de ulike regionene og byene som fikk tilsyn tilflyttet gjennom vedtaket, gjorde det antakeligvis for mange til en umulighet å ikke stemme for, så kort tid før et fylkes- og kommunevalg.

Innstillingen fra FAK-komiteen ble behandlet i Stortinget 6. juni 2003. Det var på dette tidspunktet, som et resultat av forhandlinger, kun flytteforslaget som skulle stemmes over, og tilsynsmeldingen ble på mange måter gjennom komiteehandlingen redusert til en ren flyttemelding (Hommen 2003: 36). Utfallet av avstemningen var da på forhånd gitt, og det ble besluttet en flytting av 8 tilsyn, deriblant Konkurransetilsynet fra Oslo til Bergen.

## Iverksetting av ny konkurranselov og flytting av konkurransetilsynet til Bergen

For Konkurransetilsynet har iverksettingen av Konkurranseloven (2004) og flyttingen av tilsynet til Bergen vært en integrert og helhetlig prosess. Det er en iverksettingsprosess som de har hatt stor kontroll over, noe som var et uttalt mål for konkurransedirektøren og de andre i ledergruppen. De har forholdt seg til de vedtak som er gjort og de bevilgninger de er gitt fra departementet gjennom tildelingsbrev og budsjett, og ut fra dette selv hatt eierskap til omorganiseringsprosessen. De har også igangsatt egne tiltak for å organisere arbeidsprosessene på en best og mest mulig effektiv måte (Bertelsen 2006).

Det er hovedsakelig Konkurransetilsynet som setter konkurranseloven ut i livet, men også andre har påvirkning på hvordan den nye loven oppfattes og hvilke faktiske endringer den innebærer. Domstolen har en innvirkning på hvordan loven skal tolkes. Dom som faller i saker hvor Konkurransetilsynet har brukt sin lovhjemmel til bøtelegging av bedrifters misbruk av dominerende stilling, vil danne presedens for

hvordan Konkurransetilsynet kan bruke denne lovhjemmelen videre i sitt arbeid. På denne måten påvirker domstolene iverksettingen av konkurranseloven. Stortinget og Regjeringen har også stor påvirkning på Konkurransetilsynets handlekraft og posisjon, også i iverksettingsfasen. Dette i form av måten den nye konkurranseloven og flyttingen blir fulgt opp på, gjennom tildelinger over budsjett, signaler som sendes gjennom tildelingsbrev fra departementet, og Stortingets vedtak om konkurransepolitikken ut fra St.meld. nr. 15 (2004–2005) og innstillingen fra FAK-komiteen (Innst.S. nr. 193 (2004–2005)). Konkurransetilsynets budsjettildeling får betydning for deres mulighet til kompetansebygging. God kompetanse om ulike markeder vil ha avgjørende betydning for tilsynets mulighet til å oppdage misbruk av dominerende stilling, og kunne skape best mulig konkurranse til det beste for forbrukerne. Regjeringens sterkeste påvirkning kommer likevel i kraft av deres mulighet til å overprøve Konkurransetilsynets vedtak, og på den måten drive sin politiske styring av i hvilken retning konkurransepolitikken skal gå, og hvor sterk posisjon Konkurransetilsynet skal ha overfor tilsynsobjektene. Dette er heller ikke påvirkning av selve iverksettingsfasen, men av tilsynets rolle og funksjon fremover. Ved mye innblanding fra departementet og Regjeringens side, kan dette medføre en svekking av Konkurransetilsynets posisjon, og svekke tilsynets legitimitet i samfunnet. En tilleggsfaktor kan være en uklarhet utad om departementet griper inn og omgjør et vedtak ut fra konkurransefaglige årsaker, eller på bakgrunn av politiske vurderinger. Det har ikke vært motstand blant de ansatte i forbindelse med iverksettingen av den nye konkurranseloven. De fleste som har uttalt seg om loven i etterkant har vært positive til hvordan den fungerer, og Konkurransetilsynets funksjon og rolle som følge av den.

Så fort det var gjort vedtak i Stortinget om at Konkurransetilsynet skulle flyttes til Bergen, og det største sjokket hadde lagt seg, tok ledelsen i Konkurransetilsynet saken i egne hender og endret holdning fra motstand mot flyttingen til å «eie» sin egen flytteprosess. Konkurransedirektøren gikk inn for å vise at tilsynet tok flyttingen på alvor, og at dette var noe de skulle gjennomføre på best mulig måte. Det ble tatt i bruk ulike virkemidler for å sette prosessen i gang, og for å ha en klar plan og strategi for arbeidet. De ansattes sjokkfase varte nok noe lenger, og det er stor forskjell på hvordan de ansatte har håndtert situasjonen. Det var stor motstand blant de ansatte mot flytteforslaget, en motstand som i begynnelsen var preget av sterke følelser men som etter hvert dempet seg. På grunn av Konkurransetilsynets tidlige grep om iverksettingen av flyttevedtaket er det minimalt med innblanding fra andre aktører i denne prosessen. Konkurransetilsynet gjennomførte møter med Bergen Kommune i sine nye lokaler, og viste dermed at de var godt i gang med flyttingen. De har også hatt jevnlig presentasjoner av omorganiseringen for de ulike statsrådene i overordnet departement. Innad i tilsynet har de ansatte hatt stor påvirkningskraft gjennom deltakelse i arbeidsgrupper som har utarbeidet innstillinger til konkurranseledelsen i de tre fasene prosessen ble delt inn i. Gjennom forhandlinger og diskusjoner med ledelsen har de ansatte og tjenestemannsorganisasjonene påvirket hvordan Konkurransetilsynet i dag ser ut, og hvordan prosessen med iverksetting har vært organisert. Organiseringen av de ansattes rett til drøfting og forhandling har vært i tråd med Hovedavtalen mellom staten og hovedsammenslutningene. De ansatte har deltatt i arbeidsgrupper som representanter for seg selv og sine avdelinger, mens tjenestemannsorganisasjonene har

forhandlet direkte med konkurransedirektøren. Den formelle beslutningstaker som har hatt siste ordet, er likevel konkurransedirektør Knut Eggum Johansen (Bertelsen 2006).

Det vi har sett i denne iverksettingsprosessen tyder på at Konkurransetilsynet benyttet ulike virkemidler som har vært med på å begrense at motstanden mot flyttingen som eksisterte i hørings- og vedtaksfasen, skulle bli videreført inn i iverksettingsfasen. Det første virkemiddelet som ble brukt var jobbgarantien som ble gitt av konkurransedirektøren allerede før vedtaket om flytting ble gjort i Stortinget, hvor alle som var ansatt på det gjeldende tidspunkt ble garantert jobb i tre år. De ansatte har deltatt i arbeidsgrupper som har planlagt flyttingen, og hatt forhandlingsrett i tråd med Hovedavtalen i staten (Bertelsen 2006, Christensen et.al 2002). Det ble også gitt gode betingelser og ordninger for de av de ansatte som valgte å bli i organisasjonen, enten ved å flytte med eller ved å forplikte seg til å bli en viss periode ved oslokontoret. Dette gjaldt først og fremst i den tidlige fasen av iverksettingen, og for de ansatte som ble definert som kritisk kompetanse. På denne måten ble det sikret at ikke verdifull kompetanse forsvant med en gang, og at man fikk muligheten til å utarbeide systemer og metoder for å videreføre og bevare denne kompetansen i organisasjonen uavhengig av enkeltpersoner. Noen forsvant veldig kjapt over i nye jobber, andre ble værende for en periode i Oslo med gode betingelser. Noen ansatte benyttet seg av de gode mulighetene for karrierehopp og økonomisk gode ordningene som lå tilgjengelig i den første fasen av iverksettingsprosessen, og flyttet med (Bertelsen 2006). Mot slutten av iverksettingsfasen er det omtrentlige tall på hvor mange ansatte som flytter med i overkant av 20 %, som er et bedre resultat enn de fryktete 10 % som undersøkelser blant de ansatte i høringsfasen viste.

Konkurransetilsynet var allerede før lovvedtaket og flytteevedtaket i gang med en prosess for å synliggjøre seg selv i media og vise seg frem som forbrukernes «vaktbikkje» for effektiv konkurranse, og har gjennom iverksettingsprosessen fått en økning i publisitet av saker de arbeider med. Spådommene i forkant av omorganiseringen om negative konsekvenser for Konkurransetilsynet, som sa at tilsynet kom til å lide under nedsatt kapasitet under flyttingen, og derfor ikke være i stand til å utføre sine tilsynsoppgaver på en tilstrekkelig måte kan ikke sies å ha slått helt til. Den tilfredshet som en medarbeiderundersøkelse gjennomført i begynnelsen av 2006 blant de ansatte i tilsynet, bekrefter på mange måter et slikt utsagn (Medarbeidertilfredshet 2006, [internt dokument, Konkurransetilsynet]). Denne undersøkelsen viser en stor tilfredshet blant de ansatte på dette tidspunktet, og mange ansatte oppfatter sin jobb som viktig og at de kan levere god kvalitet på det arbeidet de gjør. Mange av de ansatte som i den tidlige fasen var svært kritiske til flytteforslaget, var på dette tidspunkt ute av organisasjonen.

## Analyse av de empiriske hovedfunn

### Victor D. Norman som politisk entrepenør

Arbeidet med utredning til ny lov var igangsatt før Victor D. Norman tiltrådte som arbeids- og administrasjonsminister i oktober 2001. Prosessen tok likevel en ny vending da han overtok ministerposten, og mandatet til lovutvalget fikk et nytt og mye mer omfattende innhold etter det ble endret. Og ikke minst var det Norman og hans

politiske ledelse som satte spørsmålet om flytting av Konkurransetilsynet til Bergen på dagsorden, samtidig med flytting av syv andre tilsyn. Jeg vil nå gå nærmere inn på hva det er ved dette arbeidet som gjør Normans rolle spesiell.

Arbeidet med ny konkurranselov var igangsatt av Arbeiderpartiregjeringen og begrunnelsen gitt på det tidspunkt er først og fremst at det var blitt tvingende nødvendig med en tilpasning av det norske konkurranselovverket til EØS-reglementet. Den eksisterende situasjon med at Konkurransetilsynet jobbet ut fra to forskjellige lovverk, og dermed at tilsynsobjektene måtte forholde seg til to lovverk, ble oppfattet som utilfredsstillende. Da Norman kom til makten som statsråd med ansvar for konkurransepolitikk og organisering av forvaltningen brukte han sin kompetanse og mulighet til å forandre, til å inkludere i arbeidet spørsmål som går lenger i styrket autonomi og rolle for Konkurransetilsynet. Argumentasjonen og sammenligningsgrunnlaget hentes i stor grad internasjonalt, og i økonomiske teorier. Han hadde også en klar og bevisst strategi for måten å organisere prosessen på, noe som fikk avgjørende betydning på utfallet. Forslagene, spesielt det om flytting, møtte stor motstand hos både politiske motstandere, de ansatte i Konkurransetilsynet, embetsverket og til og med hos hans egne politiske allierte i regjeringen og i Høyre. Strategien Norman valgte for å organisere prosessen bygget i stor grad på politisk læring. Det argumenteres f.eks. med at det var omtrent den samme strategi for å få flyttet statlige organisasjoner som ble brukt i Sverige på 70-tallet, og at det tidligere har vært gjennomført forsøk på utflytting i Norge som ikke har fått særlige resultater. Hans fortolkning av situasjonen var slik at det eksisterte et åpent politisk vindu for slike endringer, og han hadde vilje og makt til å igangsette et slikt endringsarbeid. Dette gjør ham til en politisk entrepenør (Kingdon 1984, Bertelsen 2006). I det ligger det implisitt at hadde det vært en annen aktør med en annen fortolkning av situasjonen og som koblet andre løsninger til problemene, ville ikke de samme forslagene som Norman jobbet frem nødvendigvis kommet inn på beslutningsarenaen. Norman forteller i intervju at de ansatte i departementet var enige i at Konkurransetilsynet burde få økt autonomi, men ingen hadde jobbet med forslaget i forbindelse med mandatet til lovutvalget, fordi de ikke trodde det ville gå gjennom allikevel. Strategien om å lage en pakkeløsning ved fremming av forslag om utflytting av tilsyn har blitt omtalt som Normans lille genistrek, og var av stor betydning for den endelige beslutning i Stortinget. Alle deler av landet fikk sin del av «kaken», og i tillegg var det å flytte tilsyn løsningen på flere ulike problemoppfatninger som befant seg på beslutningsarenaen (Hommen 2003, Bertelsen 2006).

En stor del av den motstanden mot flytting som oppstod var på grunn av uenighet i måten prosessen ble organisert på. Det var blant mange grupper ikke oppfattet som legitimt å organisere en så lukket prosess som Norman gjorde i utarbeidelsen av tilsynsmeldingen, selv om ikke denne måten å organisere på bryter noen formelle regler. Det var heller brudd på normer for en passende måte å gjøre det på. Det var selvfølgelig også motstand på grunn av uenighet om det substansielle ved forslagene. De ansatte i Konkurransetilsynet kjempet høylytt og så hardt de kunne mot forslaget om flyttingen til Bergen, men ingen i tilsynet argumenterte mot forslagene til endringer i konkurranseloven. I Stortinget kan man trekke en omtrentlig skillelinje etter geografi i saken om flytting, da oslopolitikerne stemte mot og resten av landet stemte for,

uavhengig av parti. Det eneste unntaket er FrP hvor alle stemte mot etter pålegg fra partiets formann.

Victor D. Normans bakgrunn som professor i økonomi, og at han tilhører Høyre som er et konservativt parti som bygger sin politikk på et liberalistisk grunnlag, gir ham noen preferanser som også har preget hans rolle som statsråd. Det har påvirket hvilke saker han satte på dagsorden, og at resten av den politiske ledelsen hadde mye samme bakgrunn og preferanser hadde sannsynligvis også stor betydning. Han hadde nære medarbeidere han stolte på, og som han kunne overlate viktige deler av arbeidet til. I tillegg har liberalistiske verdier preget mange av reformene som har vært regnet som moter de siste 25 årene, omtalt som New Public Management (NPM). Det var derfor ikke vanskelig å finne støtte for forslagene og virkemidlene i omgivelsene, og på den måten legitimere forslagenes levedyktighet. Dette gjelder først og fremst forslagene som omhandler den formelle struktur, og ikke så mye forslaget om å flytte tilsynene ut av Oslo. Det forslaget finner støtte først og fremst i distriktspolitiske og regionalpolitiske argumenter. Det er dermed interessant å observere at det var dette forslaget som ble vedtatt, mens spørsmålet om uavhengighet ble utsatt. Det gjenstår å se om uavhengighetsforslaget igjen kommer opp og kan få flertall i Stortinget. Det skal likevel nevnes at også forslaget om uavhengig klagenemnd sannsynligvis hadde flertall i Stortinget, men som Norman selv viser til var dette et annet flertall enn det som var for flyttingen. FrP som er det partiet som plasserer seg lengst til høyre i det norske politiske landskap, og i størst grad bygger på liberalistiske verdier, var for uavhengighetsforslaget men mot flyttingen. SV som er det største sosialistiske partiet og tilhører den andre siden av den politiske akse var for flytting men mot uavhengighetsforslaget. At SV gikk inn i forhandlinger med regjeringspartiene om utsettelse av forslaget mot at de stemte for flytting kan dermed se ut som et lurt trekk for å ivareta sine viktigste verdier. Det var et mindre tap for SV og Ap at arbeidsplassene ble flyttet på tross av de ansattes reaksjoner, enn at den eksisterende klageordningen skulle endres.

## Kobling av de to prosessene

Initiativet til arbeidet med ny konkurranselov var riktignok igang før Normans tid som minister, men den retning arbeidet tok ved endring av mandatet førte allikevel til mye mer omfattende endringer enn det som først var tenkt. Mandatendringen og starten på arbeidet med tilsynsmeldingen foregikk parallelt, og kan på mange måter sies å være to sider av samme sak siden både argumentasjonen og forslagene i de to prosessene er mye de samme. Det hele handlet for initiativtakerne Norman og hans politiske ledelse om autonomi for tilsynene, og en styrket rolle for Konkurransetilsynet og konkurransepolitikken. Gjennom forhandlinger i FAK-komiteen i forbindelse med tilsynsmeldingen ble det avtalt en utsettelse av saken om uavhengig klagenemnd, for at forslaget om flytting skulle gå gjennom. Det ble også avtalt at når det gjaldt instruksjonsmyndigheten departementet hadde over tilsynene skulle dette spørsmålet tas opp i forbindelse med endringer i de forskjellige sektorenes lover. På den måten fikk Norman og hans støttespillere sørget for at muligheten til at det kunne bli vedtatt endringer i departementets instruksjonsrett over Konkurransetilsynet fremdeles var tilstede, da denne avtalen ble inngått før det var vedtak i Odelstinget for ny konkurranselov.



Organiseringen av disse to parallelle prosessene er dermed ikke uten betydning for hva utfallet av saken samlet sett ble.

Det var altså gjennom forhandlinger det kom til en enighet i komiteen, og det var mange aktører som i denne fasen var aktive på beslutningsarenaen. En viktig del av denne fasen var å hevde sine interesser gjennom de kanaler som var tilgjengelig, og det ble ingått koalisjoner mellom parter som delte interesser. Bergen kommune gikk sammen med andre ressurssterke aktører i Bergen og Hordaland, for å få utarbeidet en rapport som støttet deres syn, og det var flere av Stortingspolitikere fra Oslo som brukte de ansatte i tilsynenes interesser som argument mot en flytting. Gjennom forhandlingene i komiteen i forkant av vedtaket i Stortinget fikk de ansatte og deres tjenestemannsorganisasjoner økt fokuset på de ansattes rettigheter ved en flytting, og det ble forhandlet frem gode ordninger både for de som ville flytte med og de som ble igjen. Ap og SV gikk inn i forhandlinger med regjeringspartiene og fikk forhandlet frem dette og en utsettelse av uavhengig klagenemndforslaget, mot at de skulle stemme for flytteforslaget. I iverksettingsfasen har de ansatte og deres organisasjoner fortsatt forhandlingsstrategien, men i denne fasen er det forhandlinger med Konkurransetilsynets ledelse. Gjennom hele iverksettingsprosessen har de ansatte og tjenestemannsorganisasjonene hatt en sentral rolle i planleggingen og gjennomføringen.

### En vellykket iverksetting?

Det vi har sett av iverksettingsfasen er at det har vært en helhetlig prosess med endringene i den formelle struktur, demografi og fysiske struktur. Konkurransetilsynet er i skrivende stund godt etablert i Bergen, og har i omstillingstiden vært en vital organisasjon som stadig markerer seg i medier og har fått økt fokus også fra allmennheten og tilsynsobjekter. Det er flere enn de fryktete 10 % av de ansatte i tilsynet som flytter med. At endringene er iverksatt over en så lang periode har gjort det mulig å opprettholde effektiviteten og produksjonen, men det faktum at nærmere 80 % av de ansatte har forlatt tilsynet etter at flyttingen ble aktuell har stilt tilsynet overfor store utfordringer som de har taklet på en bedre måte enn mange kritikere fryktet.

Konkurransedirektør Knut Eggum Johansen ga på et tidlig tidpunkt de ansatte i tilsynet jobbgaranti i tre år, et tiltak som informanter forteller har hatt avgjørende betydning for at det ble skapt ro i organisasjonen i det som fremstår som sjokkfasen etter vedtaket om flytting var gjort i Stortinget. Selv om tiltaket kan sies å ha noen negative konsekvenser sent i fasen, var den allikevel så viktig i begynnelsen at de problemene virker tilsynet å kunne leve med. Ansettelsen av en ny administrasjonsdirektør som en slags «flyttegeneral» ser også ut til å ha hatt positive konsekvenser for iverksettingsfasen. Å hente inn en utenforstående som ikke hadde deltatt i den opprivende fasen med store protester fra de ansatte, og som ikke bar med seg de preferanser som mange av de ansatte hadde, kan ha vært lurt for å virkelig kunne ta fatt på flyttingen med et positivt blikk (Bertelsen 2006). Men man kan ikke gi ledelsen alene æren for at Konkurransetilsynet ser ut til å ha hatt en forholdsvis vellykket omorganiseringsprosess. De ansatte i tilsynet har vist endringsvilje, og gjort sitt beste for å få videreført kompetanse til nye medarbeidere gjennom ulike tiltak. En viktig grunn til at de ansatte både på kontoret i Oslo og i Bergen ser ut til å ha holdt motivasjonen oppe

gjennom store deler av prosessen, og hatt en stor produksjon og fokus på arbeidet, er motivasjonen som lå i endringene forårsaket av den nye konkurranseloven. At tilsynet fikk større handlingsrom, blant annet med muligheten til å sivilt sanksjonere tilsynsobjekter, og det mye raskere enn ut fra den gamle loven, har gitt ansatte i tilsynet en ekstra motivasjon. Dette, i tillegg til at konkurransepolitikk ser ut til å ansees som et stadig viktigere samfunnsområde, og at Konkurransetilsynet dermed har en mer verdsettelse rolle som samfunnets og forbrukernes vakhund, har antakeligvis også gitt de ansatte en viss motivasjon. Oppmerksomhet i media gjør også arbeidet mer motiverende, og en økt omtale av tilsynets saker har vært en bevisst strategi fra tilsynets side (ibid).

At de ansatte så frem til og ønsket velkommen de endringer den nye konkurranseloven innebar ser ut til å ha vært en viktig faktor for at iverksettingen av også flyttingen ser ut til å ha gått rimelig bra, ut fra forutsetningene. Men å vurdere hvorvidt flyttingen av Konkurransetilsynet så langt har vært en suksess, kommer an på hvilke kriterier for suksess man legger til grunn. Dermed vil det fra et politisk synspunkt nok være svært ulike vurderinger av resultatet. Hvor vellykket iverksettingen har vært, avhenger av hva målet i forkant var, og dette spørsmålet er det fremdeles uenighet om. Var det et mål at alle ansatte skulle flytte med tilsynene som ble flyttet? Det var ingen ansatte som gikk ut og støttet et forslag om å flytte verken Konkurransetilsynet eller noen av de andre tilsynene som ble vedtatt flyttet, og ønsket en slik flytting i utgangspunktet. De ansatte i Konkurransetilsynet ser likevel ut til å ha gjort det beste ut av situasjonen slik den ble. Hvis det skrekkbildet som ble tegnet i forkant av hvilke negative konsekvenser en flytting ville få for tilsynene legges til grunn, kan man til en viss grad si at iverksettingen har blitt en suksess. Det er flere enn 10 % som har flyttet med, og Konkurransetilsynet er en godt fungerende organisasjon. Det er likevel mange som ikke flyttet med, og det er ikke gjort undersøkelser på hvilke konsekvenser det har fått for alle dem at de måtte si opp jobben sin. Ifølge informanter i tilsynet har det ikke bydd på store vanskeligheter for disse personene og skaffe seg nye jobber Oslo. At tilsynet har hatt et sterkt fokus på kompetanseheving, og ekstra midler til å drive med dette, har vært en viktig del av hva tilsynet selv har gjort for å gjøre situasjonen til det beste. De utviklet nye verktøy og prosesser for å beholde kompetanse i organisasjonen, for at ikke de fryktete scenarioet om et svekket Konkurransetilsyn skulle slå til. Denne kompetansen er tilgjengelig for alle ansatte og ikke knyttet til enkeltpersoner, noe som har medført at produksjonen har vært opprettholdt, og tilsynet har gjort en god jobb underveis i prosessen. Det er veldig forskjellig hvordan de ansatte i tilsynet har utnyttet den situasjonen de ble tvunget inn i med flyttevedtaket. Enkelte så muligheten til å gjøre et kraftig hopp i karrierestigen, med både økt lønn og stillingsnivå, mens noen valgte å komme seg raskt vekk fra tilsynet så fort vedtaket var gjort. Andre igjen valgte å bli lenger i tilsynet, og har tatt på seg jobben med å opprettholde et velfungerende kontor i Oslo som stadig har mistet medarbeidere etter hvert som prosessen har skredet frem. På tross av at så godt som alle ansatte stilte seg bak protestene mot flyttingen da forslaget ble kjent, er det tre år senere stor tilfredshet blant Konkurransetilsynets medarbeidere. Det er likevel en viss misnøye blant grupper av ansatte over hvordan endringsprosessen har blitt håndtert av ledelsen. Det at ledelsen i Konkurransetilsynet på et tidlig tidspunkt bestemte seg for å vise den politiske ledelsen at de mente alvor med iverksettingen av vedtaket om flytting, har medført at de selv har hatt kontroll med prosessen. Hvilke

endringer de har igangsatt organisatorisk i tillegg til det som ble vedtatt gjennom lov og flyttevedtak, har vært initiert av dem selv, og de har gjennom hele prosessen holdt den politiske ledelsen informert. De har også informert Bergen Kommune og overfor dem vist at de tar flyttingen på alvor. Det at enkelte av de andre tilsynene som ble flyttet ut fra hovedstaden har hatt en mer problemfylt prosess, i hvert fall i starten, og dermed blitt tettere fulgt opp av departementet, kan også ha bidratt til at Konkurransetilsynet har fått være mer «i fred». Departementet har også begrenset kapasitet til oppfølging og oppmerksomhet, og da har den største delen av oppmerksomheten vært viet de som har hatt problemer og ikke de som klarer seg selv. Legges det til grunn at målet var å få flertallet av ansatte i tilsynene til å flytte med, kan ikke iverksettingen sies å ha vært en suksess.

Et kriterium for å vurdere om iverksettingen av den nye konkurranseloven har vært en suksess kan ikke bare bygges på om de ansatte i tilsynet har fått en økt motivasjon i arbeidet, om det har gitt en viktig drahjelp til flytteprosessen ved at de har fått tilknyttet seg kompetent arbeidskraft, om tilsynet har fått økt publisitet og styrket sin posisjon som tilsyn, og om det har blitt lettere å forholde seg til det samlede lovverket. Det må også vurderes ut fra om vi har fått en bedre konkurranse i markedene, og om den i praksis har gitt Konkurransetilsynet større autonomi slik målsetningen var. Den nye Stoltenberg-regjeringen ser ut til å være tilfreds med at den nye loven ikke tok fra dem rollen som klagebehandler, og dermed kunne gjort muligheten til å gripe inn og overprøve tilsynets avgjørelser mer komplisert. Fornøyings- og administrasjonsminister Heidi Grande Røys har i flere tilfeller overprøvd Konkurransetilsynet i løpet av året hun har sittet ved makten, og det har blitt brukt både konkurransefaglige og politiske argumenter for disse overprøvingene. Hvorvidt et argument er konkurransefaglig eller politisk vil likevel være et moment for diskusjon, og viser at en lov gir rom for tolkninger som får betydning for utøvelsen av konkurransepolitikken. Det kan se ut til at hvem som sitter i regjering har betydning for hvor stor autonomi Konkurransetilsynet har, og hvor sterk posisjon de har overfor tilsynsobjektene. De ulike partiers synspunkter på hvordan et marked skal defineres, og hvilke hensyn som skal veie tyngst i for eksempel en fusjonssak slik vi har sett eksempler på det siste året, gir helt klart utslag på Konkurransetilsynets arbeid. Gjentatte overprøvinger fra politisk hold av Konkurransetilsynets vedtak og konkurransefaglige vurderinger vil kunne påvirke hvor stor reell posisjon tilsyn får blant tilsynsobjekter og i befolkningen generelt, og vil også kunne påvirke de ansatte i tilsynets oppfatning av sitt eget arbeid.

## Hvordan forklare prosessene og utfallene

For å kunne forstå og forklare forløp i og utfall av omorganiseringsprosessen i forbindelse med endringer i regulerings- og konkurransepolitikken, tas det utgangspunkt i et instrumentelt perspektiv, et omgivelsesperspektiv og et perspektiv om løst koblede systemer.

I et *instrumentelt perspektiv* fokuseres det på de strukturelle trekkene ved organisasjoner og reformarbeid, som innebærer at en velger løsningsforslag med sikte på å nå det satte mål (Christensen et.al 2004). Ut fra en hierarkisk styringsvariant av det instrumentelle perspektiv forventes at initiativ til endringsprosesser kommer fra politisk ledelses hold,

og at disse bruker Konkurransetilsynet som et instrument for styring. Det forventes også å være den politiske ledelsen som har rett og makt til å beslutte å igangsette en omorganisering, og til å kalkulere fordeler og ulemper ved en organisasjonsform i forhold til andre. De vil også ha rett og makt til beslutte hvem som skal utrede spørsmålene, og hvordan prosessen skal organiseres. Ut fra en forhandlingsvariant av det instrumentelle perspektiv er de politiske sidene ved prosessen viktigere, og det forventes her at de aktører som berøres av reformene vil aktiviseres og handle ut fra sine interesser og mål. Ressurssterke aktører forventes å være de som preger utviklingen i prosessen og utfallet i størst grad, og resultatet kan forventes å speile maktforholdet på feltet. Ut fra det instrumentelle perspektivet har styringsvarianten stor forklaringskraft for organiseringen av de tidlige fasene av den politiske prosessen, hvor initiativet til endringene av både den formelle og fysiske struktur kommer fra politisk hold. Dette gjelder mer tilsynsmeldingen og forslaget om flytting av Konkurransetilsynet, enn endring av den formelle struktur, da de første fasene av endringer av den fysiske struktur er et typisk eksempel på en politisk styrt ovenfra-og-ned prosess. Når det gjelder demografiske endringer, vil ikke styringsvarianten av det instrumentelle perspektiv ha noe forklaringskraft, da dette ikke var et mål i seg selv fra regjeringens side, men mer en konsekvens av endring av den fysiske struktur. Det ble gjort mye for å få flest mulig av de ansatte til å flytte med til Bergen, og det var en del av forhandlingsresultatet at det i større grad skulle vektlegges tiltak for å ivareta de ansatte i Konkurransetilsynets interesser. Forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektiv har liten forklaringskraft i den tidlige fasen av omorganiseringsprosessen, men i hørings- og vedtaksfasen i den politiske behandlingen av både flyttesaken og ny konkurranselov, har varianten stor forklaringskraft. Utfallet av den politiske prosessen er et direkte resultat av forhandling mellom beslutningsdeltakerne, hvor det forslaget om endring i formell struktur som omhandler uavhengig klageorgan, ble utsatt for å få et forhandlingsgrunnlag i FAK-komiteen om flyttingen av tilsynene. Forhandlingsvarianten har også en forklaringskraft når det gjelder iverksettelsesfasen av denne prosessen, men da gjelder det forhandling mellom andre aktører. Perspektivet har også en verdi ved at det viser en interessehevding fra de ulike aktørene, at man går inn som aktør i en beslutningsprosess for å hevde sine egne interesser, og at det inngås koalisjoner mellom aktører som deler interesser, for å oppnå større makt for å få sitt syn gjennom. Styringsvarianten har ikke særlig forklaringskraft når det gjelder hørings- vedtaks- og iverksettelsesfasen, for det viser seg at aktører stemmer annerledes i saker enn representanter fra regjeringspartiene, enten om man både har samme, eller helt ulike problemoppfatninger og løsningsforslag. Altså kan man dele problemoppfatning, men ikke ha samme løsningsforslag, og man kan dele syn på løsning uten at man ser det som løsning på det samme problemet.

I et *omgivelsesperspektiv* fokuseres det på verdiene og normene som fins i omgivelsene, ut fra en forestilling om institusjonaliserte omgivelser (ibid). Det forventes dermed ut fra et slikt perspektiv at organiseringen av regulerings- og konkurransepolitikken, og Konkurransetilsynet, vil følge moter i omgivelsene for å bli sett på som normal og moderne. De løsninger som velges kan derfor være en avspeiling av omgivelsene. Det forventes en løs kobling mellom strukturendringer og praksis, og at det foretas bevisste men ikke helt frie valg. Meningsdanning og symbolske sider ved organisering og endring

blir sentralt i et omgivelsesperspektiv (Roness 1997). Omgivelsesperspektivet har først og fremst forklaringskraft når det gjelder å finne forklaring på hvorfor de forslagene dukker opp. Perspektivet viser at omgivelsene har hatt påvirkning på ideer som ligger bak mange av forslagene, og at mange av forslagene henter legitimitet i omgivelsene. Det kan forklare hvorfor internasjonale omgivelser ved for eksempel OECD og EU kan påvirke hvordan vi i Norge ønsker å organisere vår forvaltning, og hvordan reformbølger som NPM påvirker tankegangen til først og fremst høyresiden i politikken også i vårt land. Perspektivet har derimot liten forklaringskraft når det gjelder å forklare hvorfor disse forslagene, som støttes av spesielt de internasjonale omgivelsene, ikke har den samme påvirkning på resultatet og utfallet av prosessen. Derimot er det det forslaget som ikke får særlig oppmerksomhet og støtte fra OECD, som går igjennom her. I iverksettingsfasen kan igjen omgivelsesperspektivet ha en viss forklaringskraft, da Konkurransetilsynet viser en vilje til å organisere seg i tråd med internasjonale trender for beste måte å organisere seg på. Ved at de bruker anerkjente metoder for organisering, kan de få større legitimitet i omgivelsene for det arbeidet de gjør.

I et *perspektiv om løst koblede systemer* fokuseres det på politikk som sammenfall i tid, og at beslutningsprosesser foregår i tvedydige og ustabile situasjoner som raskt kan endre seg (Roness 1997). Det forventes ut fra et slikt perspektiv at enkeltpersoner kan få betydning for utfallet av en omorganiseringsprosess i Konkurransetilsynet, og at resultat kan ses som et biprodukt av andre hendelser som tilfeldigvis sammenfalt i tid. Begreper som «situasjonsfornuft» og «øyeblikkets rasjonalitet» (March og Olsen 1989) viser at beslutningsprosesser er situasjoner der beslutningstakere har begrenset kontroll, og at implikasjonene av et forslag kan bli klare først etter at en er kommet inn i beslutningsprosessen. For å kunne forklare enkeltaktørers muligheter for å få gjennom sine forslag, benyttes begrepene «politisk vindu» og «politisk entreprenør» (Kingdon 1984). En aktør som i en bestemt situasjon innehar kompetanse til, og ikke minst utnytter et åpent politisk vindu og mulighet, kalles en politisk entreprenør. Et slikt åpent vindu kan for eksempel være endringer i politiske strømninger, eller aktørens inntreden på en beslutningsarena. Et perspektiv om løst koblede systemer har stor forklaringskraft når det gjelder Victor D. Normans rolle i den politiske prosessen, og det å finne en forklaring på hvorfor forslaget om flytting og en så pass offensiv konkurranselov kunne bli vedtatt. Koblingen av deltakere, problemer og løsninger på beslutningsarenaen har vært avgjørende for utfallet av prosessene med flytting av Konkurransetilsynet og ny konkurranselov. Det forklares ut fra dette perspektivet både ved at resultatet vil henge sammen med hvilke deltakere, problemer og løsninger som befinner seg på arenaen, og hvordan disse blir koblet sammen. Norman og hans politiske ledelse hadde på sin dagsorden en løsning som gikk ut på at man trengte en mer offensiv konkurranselov, og at Konkurransetilsynet burde få økt autonomi i forhold til omgivelsene. Disse løsningene ble koblet til problemer på den politiske arena, og Norman benyttet seg av mulighetene som lå i et åpent politisk vindu for å kunne påvirke utfallet av en beslutningsprosess. Situasjonen var slik at det allerede var igangsatt et arbeid med en ny konkurranselov, og ved å endre mandatet til lovutvalget kunne arbeidet styres i en litt annen retning enn det som lå i det opprinnelige mandatet. Det er også antydning at den politiske situasjonen, hvor det nærmet seg et fylkes- og kommunevalg, og det at det var reelle forhandlingskort i FAK-komiteen, var gunstig for utfallet. Også ved valg av måte

å organisere prosessen på klarte Norman som politisk entreprenør å skape mening for sine forslag og løsninger, som fant klangbunn hos de som satt med beslutningsmyndighet. Selv om ikke alle aktører delte den politiske ledelsens problemdefinisjon, var det mange nok som støttet løsningsforslaget. Norman var i posisjon og hadde den nødvendige kompetanse til å kunne ta dette initiativet, formulere en politikk og sette den på dagsorden. Han var i tillegg villig til å investere sine tilgjengelige ressurser av tid, energi og omdømme for å kunne få det til. Jeg vil derfor vurdere det slik at dette perspektivet er nyttig for å kunne forklare de empiriske funn, og gir en økt innsikt i nettopp denne saken med den omfattende omorganiseringen av Konkurransetilsynet.

## Drøfting av studiens funn i forhold til annen forskning

### Utflytting av statsinstitusjoner

Det er ikke første gangen det er forsøkt å flytte statsinstitusjoner ut av Oslo. Sætren (1983) har studert utflyttingsforsøk fra 1960–1981 hvor det ikke manglet debatt og til og med vedtak om utflytting, men svært lite ble faktisk gjennomført da man kom til iverksettelsesprosessen. Denne studien viser at det er mange av de samme argumentene som brukes både for og mot en utflytting i den perioden Sætren har studert, som i denne perioden. På den ene siden de overordnede samfunnsmessige interesser (distrikts- og regionalpolitikk) som er et argument for, og på den andre siden de institusjonelle og personalmessige interesser som taler mot flytting (Sætren 1983: 145). Den trolige forklaring som lanseres i Sætre's studie er at avveiningen av disse hensynene ikke skjedde i praksis før i iverksettelsesfasen, og ikke i utrednings- og vedtaksfasen som man kunne forvente. Regjeringene den gangen kom aldri så langt at de klarte å legge frem et konkret forslag til en større samlet utflyttingsplan, men heller noen enkeltstående utflyttingssaker spredt over et lengre tidsrom. I denne studien har vi sett at dette ble grundig drøftet og forhandlet om i hørings- og vedtaksfasen, og det fremstår som avgjørende at Norman laget en pakkeløsning. At denne pakkeløsningen var klar i utarbeidelsesfasen, før forslagene var offentliggjort, kan se ut som å være en betydelig forskjell mellom de to studerte periodene og prosessene. Dette vil også bekrefte at denne strategien var avgjørende for utfallet av beslutningsprosessen i denne studien.

Sætren (1983) observerer at når det kom til stykket var det verken politisk vilje eller evne i Regjeringen til å sette større utflyttingsplaner ut i livet, og at de fleste statsråder løste dilemmaet med interessekonflikten med å forsvare de institusjonelle interessene. Norman har i motsetning til dette vist en sterk politisk vilje og evne til å planlegge å sette ut i livet et stort utflyttingsprosjekt, og var i denne saken ikke en forsvarer av de institusjonelle interessene i tilsynene og departementene. Distrikts- og regionalpolitiske verdier hadde gjennomslagskraft nok til å bringe utflyttingsspørsmålet opp på den politiske dagsorden to ganger i Sætre's studerte periode, og få myndighetene til å beslutte et utflyttingsprogram. I utflyttingsprosessen jeg har studert ble utredningen om utflytting og det ferdige forslaget forelagt Stortinget til behandling, og det var ikke et alternativ å beslutte kun en utredning om utflytting. I tillegg hadde distrikts- og

regionalpolitiske verdier denne gangen nok gjennomslagskraft til å få forslaget vedtatt i Stortinget. Hvordan de samme argumentene og verdiene i de to studiene kunne føre til så forskjellig utfall, kan forklares som et resultat av hvorvidt man står overfor et åpent politisk vindu, og i hvilken grad sentrale aktører har evne til meningsdanning for de fremlagte forslag. I Sætrens studie er blant annet et viktig motargument de store kostnadene en utflytting av allerede eksisterende institusjoner ville få, og det samme argumentet ble brukt mot Bondevik-regjeringens forslag. Det er avveiningen av de ulike argumenter og verdier som skiller seg fra hverandre, og det påvirkes av den gjeldende politiske situasjon. Denne studien bekrefter Sætrens konklusjon om at en pakkeløsning kunne hatt direkte eller indirekte positive virkninger i valgkretsene til et flertall av stortingsrepresentantene og som de derfor høyst sannsynlig ville stemt for (Sætren 1983). Det bekrefter også at Regjeringens politiske evne og vilje til å foreslå og gjennomføre reformer er avgjørende for utfallet. I Sætrens studerte periode ble det likevel gjennomført noen flyttinger av statsinstitusjoner sommeren 1967. Hans forklaring på at disse flyttingene ble gjennomført er at Stortinget behandlet flyttingen av alle samtidig som en samlet gruppe, og at hvor og når de skulle flytte var avklart før de folkevalgte behandlet saken. Studien støtter hans slutning om at sjansene for å få gjennomført konkrete utflyttingsplaner dels har sammenheng med måten slike forslag forberedes og legges frem for de folkevalgtes organ til behandling på. Hans andre slutning, om at det også dels har sammenheng med i hvilken grad det er mulig å begrunne forslagene på en måte som sammenfaller med institusjonenes grunnleggende sektorinteresser, har ikke støtte i min studie. Det var ingen av de foreslått flyttede tilsynene som støttet en utflytting, selv om også Konkurransetilsynets ansatte i utgangspunktet ønsket et styrket autonomi for tilsynet. Denne studien viser også til dels ulike motiver bak samme løsning. Det var stor uenighet om problemet, noen var opptatt av distriktspolitikk og andre regionalpolitikk, men var likevel enige om at Konkurransetilsynet burde flyttes til Bergen.

## Reguleringspolitikk, tilsynspolitik og konkurransepolitikk

Viljen til å delegere myndighet til reguleringsorgan som ikke er direkte ansvarlig overfor velgere eller deres representanter, ser ut til å være en økende trend (Christensen og Læg Reid 2006a). Dette tyder på en økende forståelse blant beslutningstakere den senere tid av at autonome tilsyn har klare fordeler, i motsetning til den tradisjonen vi har hatt i Norge med stor politisk kontroll. Denne studien bekrefter at disse verdiene også står sterkt i Norge, men samtidig er det sterke motkrefter som i dette tilfellet klarte å unngå at Konkurransetilsynet skulle få en uavhengig klagenemnd. Et slikt vedtak ville som vist styrket tilsynets autonomi, og i større grad gjort det uavhengig fra departementet. Selv om forslaget om dette ikke gikk gjennom, men ble utsatt i vedtaksprosessen om utflyttingen, viser analysen at forslaget hadde flertall i Stortinget, men det var et annet flertall enn det som var for flyttingen. Der er derfor ikke utenkelig at et slikt forslag kan bli fremmet ved en senere anledning, og på det tidspunktet gå gjennom. Sannsynligheten for at det skal skje så lenge Stoltenberg II-regjeringen sitter ved makten, og de tre koalisjonspartiene har flertall i Stortinget, er derimot ikke særlig stor, siden det var

nettopp Ap og SV som var mot forslaget i forhandlingen med den daværende regjeringen. Det forslaget som gikk igjennom var en avskjæring av departementets instruksjonsrett overfor Konkurransetilsynet, som også er en styrking av tilsynets autonomi, om enn ikke i samme grad som et vedtak om uavhengig klagenemnd ville gitt. Alle de andre forslagene i lovarbeidet gikk også igjennom, men disse handlet mer om utvidete fullmakter for tilsynet og sterkere virkemidler til bruk i arbeidet.

Internasjonale trender har påvirket utfallet av prosessen, men man kan likevel si at de har påvirket ideene og forslagene som ble fremmet i større grad, siden de forslagene med størst konsekvenser ikke gikk igjennom. Skulle et forslag om uavhengig klagenemnd gå gjennom vil dette svekke den politiske ansvarligheten som konkurranse- direktøren nå har (Christensen og Læg Reid 2004). Det er likevel ikke slik at en økt autonomi for Konkurransemyndighetene ville være noe helt nytt, da historien viser at de tilsvarende myndigheter opp gjennom det forrige århundret har gått fra stor til begrenset autonomi. Christensen og Læg Reid (2006a) utpeker spørsmålet om hvordan man på samme tid kan gjøre tilsyn uavhengige og ansvarlige, til et hovedproblem ved slike reguleringsreformer vi har sett som en trend de siste 20–25 årene. De trekker frem Baldwin, Scott og Hood (1998)s begrep om «ansvarlighetsunderskudd» for å beskrive situasjonen slik den kan bli oppfattet når det oppstår et problem med demokratisk ansvarlighet. Bildet ser likevel annerledes ut hvis en inntar en tilnærming til spørsmålet fra en forbrukers synsvinkel, som understreker viktigheten av individuelle valg og forbrukerens suverenitet (Christensen og Læg Reid 2006a).

Tre av de sterkeste eksterne påvirkningskreftene som driver reguleringsreformer er NPM, EU og OECD (ibid). Denne studien vil også langt på vei bekrefte at ideene til forslagene som ble fremmet i prosessene med ny konkurranselov, og med tilsynsmeldingen, er enten i tråd med disse, eller henter sin legitimitet hos rapporter, signaler og lovverk i EU og OECD. Jeg finner likevel ingen grunn til å konkludere med at disse påvirkningskreftene har påvirket utfallet av prosessen med tilsynsmeldingen, men derimot er den nye konkurranseloven utarbeidet som en tilpasning til EØS-regelverket og en imitasjon av andre europeiske lands konkurranselovgivning. I forståelsen av den økte innvirkningen fra internasjonale trender og organisasjoner, er det viktig å se dette i sammenheng med den økte internasjonale integrasjonen. For Konkurransetilsynets del, som skal håndheve den norske konkurranselovgivningen i tillegg til den lovgivningen som følger av EØS-avtalen, er det praktisk sett en viktig tilpasning. Dette vil også ha en betydning for tilsynsobjekter som enten er norske og operer på flere markeder enn det norske, og for utenlandske organisasjoner og bedrifter som opererer på det norske markedet. For disse vil det være en stor forenkling å kunne forholde seg til et lovverk. I likhet med Kallestrups studie kan denne studien også bekrefte trenden i de skandinaviske land, at EU står som autoritet og standardsettende forbilde innenfor det konkurransefaglige felt, men at det også er rom for nasjonale tilpasninger. I likhet med Danmarks tilfelle har europeisering påvirket utformingen av den nasjonale lovgivning, men beslutningen om utformingen av konkurranselov- lovgivningen var helt og holdent et nasjonalt anliggende for politikerne, og kan kalles en autonom tilpasning. Henvisningene til EU har fungert som en legitimering og rettferdiggjøring av de nasjonalt initierte endringer av reguleringen, og endringene av



den nasjonale konkurranseregulering har verken vært påkrevd juridisk eller politisk fra EU (Kallestrup 2005, Bertelsen 2006).

Det kan også stilles spørsmålsteget ved den påvirkning som OECD har som en produsent, sertifiserer, og bærer av nye reformideer, oppskrifter og doktriner (Christensen og Læg Reid 2006a). OECDs rapport om Norges situasjon foreskriver at også for Norges del er en økt uavhengighet for Konkurransetilsynet den rette veien og gå, selv om det ikke er noe galt med slik det fungerer på det daværende tidspunkt. Også i tilsynsmeldingen argumenteres det med at det er viktig å foreta endringer for å møte fremtidens krav, selv om systemet slik det er i dag fungerer bra (OECD 2003, St.meld. nr. 17 (2002–2003)). Det har vært gjennomført endringer i Norge, i retning av mer omfattende og radikale reformer innen organisering av direktorater og tilsyn de senere år, som et resultat av at NPM har fått sterkere fotfeste også her (Christensen og Læg Reid 2006b). Denne trenden er et resultat av blant annet internasjonal påvirkning, og et resultat er etableringen av mer autonome reguleringsorganer. Det er likevel verdt å merke seg at det i Norge er et skille mellom ideer og forslag, og hvilke reformer som faktisk blir vedtatt og iverksatt. Vi har sett at ideene og doktrinene fra OECD står spesielt sterkt i enkelte deler av det politiske miljø, mens andre deler er meget skeptiske og går mot forslag som styrker autonomien, og svekker den politiske styring av tilsynene. Ut fra denne studien er det i dag i tilsynspolitikken en mye sterkere tilpasning til NPM reformer for ideer og forslag, enn det er en påvirkning på iverksatte reformer. Dette er i tråd med situasjonen i en rekke andre vestlige land, og i samsvar med et transformativt perspektiv. Noe av utviklingen i reguleringsorganer forklares med et sterkt element av symbolikk, imitasjon og søken etter legitimitet (ibid). Men i tilfellet med den nye konkurranseloven, som er en tilpasning til EØS-regelverket og gir Konkurransetilsynet en styrket posisjon, er det i stor grad begrunnet og forklart med en sterk praktisk betydning. Tilpasningen skjer for at tilsynsobjekter skal kunne forholde seg til to lovverk som er i samsvar med hverandre, og for å gi tilsynet helt andre muligheter til å gjøre den jobben de er satt til fra politisk hold. Tilpasningen kan dermed ikke tilskrives Norges søken etter legitimitet hos EU, eller av symbolske grunner.

Denne studien viser også at det er vanskelig å skille politiske spørsmål fra rent tekniske, administrative spørsmål, og at det derfor er viktig å behandle formulering, valg av og implementering av nye reguleringsreformer og reguleringspolitikk, som politiske heller enn tekniske fenomen (Christensen og Læg Reid 2004). Det er ikke kun et administrativt og teknisk spørsmål om hvordan klagebehandlingen skal foregå, eller hvordan forholdet mellom Konkurransetilsynet og departement, politisk ledelse, tilsynsobjekter og andre sektortilsyn skal reguleres. Det er viktige politiske spørsmål, og bør derfor være saker som tas opp på den politiske beslutningsarena. En slik tankegang kan også være til forsvar for måten prosessen med utflytting av tilsyn var organisert, da Norman og hans medarbeidere ikke så det som et spørsmål for embetsverket og de statlig ansatte i første omgang, men et politisk spørsmål som skulle utarbeides fra politisk hold. Det er interessant å se den linjen som den nye regjeringen har lagt seg på, med kommunal- og regionalminister Åslaug Haga (Sp) i spissen, hvor man går hardt ut og ønsker å få flyttet 6000 nye arbeidsplasser fra Oslo til regionene og distriktene, men at dette skal baseres på frivillighet fra de ansattes side. Ap og SV er ikke like ivrige på flytting som Sp, så det faktum, i tillegg til prinsippet til Haga om å basere det på

frivillighet, kan ikke ut fra erfaringene i denne studien sies å virke svært lovende med tanke på nye utflyttingsprosjekter de neste fire årene. Fornyings- og administrasjonsminister Heidi Grande Røys har også vist stor politisk vilje til å gripe inn og overprøve Konkurransetilsynets vedtak. I løpet av et år hun har sittet som minister har den politiske ledelsen grepet inn i flere saker, blant annet om Statkrafts salg av Trondheim Energiverk, Priors oppkjøp av eggprodusenten Norgården, og senest overprøving av Konkurransetilsynets vedtak om å stanse en varslet fusjon mellom Prior og Gilde. Det vil også være interessant å følge denne utviklingen videre, om dette er tegn på stadig større politisk engasjement i konkurransepolitiske spørsmål, og om hvilken posisjon Konkurransetilsynet får i fremtiden som konkurransefaglige eksperter i forhold til politisk styring.

Som vi ser av eksempelet med Konkurransetilsynet er det altså i overkant av 20% av de som var ansatt da flyttforslaget ble kjent som flytter med, selv om kun 10% sa at dette kunne være aktuelt i høringsfasen av saken. Denne studien tyder på at ordningene som har blitt tilbudt de ansatte underveis i prosessen har hatt stor betydning for dette resultatet, og sammenfallet med iverksettingen av ny konkurranselov som ga ansatte ny motivasjon til arbeidet. Konkurransetilsynet har hatt en stor produksjon underveis, og viser tegn til å ha fått en styrket posisjon som forvaltningsorgan blant både tilsynsobjekter, andre tilsyn og i befolkningen generelt. Deres arbeid har også fått større politisk fokus enn tidligere, både når det gjelder oppmerksomhet og tildelte midler, noe som er tegn på at de fryktete negative konsekvenser av en flytting ikke har slått helt til. Det er i dag stor trivsel blant tilsynets ansatte, og de ser sin jobb som viktig og betydningsfull, noe som tyder på at flyttingen kan ha fått positive resultater for tilsynet selv. Hadde turnoverprosenten fortsatt slik tendensen var før flyttingen ville allikevel mange av de ansatte vært over i nye jobber uansett flytting eller ei. Det kan dermed se ut til at det blir et politisk vurderingsspørsmål om hvilke hensyn som skal veie tyngst i et slikt dilemma, og hvilke hensyn som er viktigst av frivillighet eller faktisk gjennomført flytting av statlige arbeidsplasser.

Det ser også ut til at regulering for konkurranse har blitt oppgradert til å bli en hovedteknikk for regulering, og i tillegg er det også mer regulering av konkurranse som oppnås blant annet ved å styrke konkurransemyndighetene (Christensen og Lægred 2006a). Deregulering og liberalisering følges av mer regler og reguleringer, som skaper en økning i den regulerende stat og offentlige byråkratier (Vogel 1996). Denne studien kan langt på vei bekrefte en slik tendens også i Norge. Konkurranse innføres på stadig flere områder som blir satt ut på markedet, som for eksempel telekommunikasjon og kraftmarkedet, noe som gir økt arbeidsmengde til Konkurransetilsynet da de skal ha hovedansvar for konkurranse i alle sektorer. Dette styrker Konkurransetilsynets rolle overfor andre sektortilsyn. Studien viser også en økning i budsjetterte midler til Konkurransetilsynet de siste årene, også utover økningen i forbindelse med flyttingen. Tilsynet får økte midler, og de har også fått en styrket posisjon overfor tilsynsobjektene etter den nye konkurranseloven, som gir tilsynet kraftigere sanksjonsmuligheter, og en økt oppmerksomhet på grunn av meldeplikt ved fusjoner (Bertelsen 2006).

Det er også en stor bevissthet i medier på å følge saker som omhandler konkurranse, og den politiske siden av aktuelle saker som Konkurransetilsynet arbeider med. Den siste store saken er som nevnt saken om sammenslåing av Prior Norge BA og Gilde

Norsk Kjøtt BA. Det er svært delte meninger om en slik sammenslåing er tjenelig for konkurransen eller ikke, men jeg kan ikke si noe om tilsynet nå, med sin lokalisering i Bergen, blir mindre påvirket av signaler fra politisk hold enn hvis de hadde hatt sine lokaler i Oslo. Heidi Grande Røys har på lederplass i Dagens Næringsliv blitt kalt fordyringsminister, og blir kritisert for å føre konkurransepolitikken i retning av en fordyring for forbrukeren. Regjeringen blir også beskyldt for å støtte næringsinteresser foran forbrukerinteresser i sin inngripen i saker, noe som skaper stor motstand blant opposisjonen. Det er interessant å følge denne utviklingen fra den sittende regjering, og se i hvilken retning de fører konkurransepolitikken gjennom sin tid ved makten.

## Avslutning

Studien har tydelig vist hvor viktig det er å ha teorier som fanger opp enkeltaktørers påvirkning og rolle i politiske beslutningsprosesser, og den avgjørende betydning disse kan få for utfallet av en prosess. Det er likevel ingen tvil om at de formelle rammer og begrensninger som ligger i muligheten til å delta i ulike faser av en beslutningsprosess, har avgjørende betydning for utfallet. Og dette fanges opp av instrumentelle og institusjonelle teorier. Det er likevel ikke dekkende nok for å fange opp elementet av vilkårlighet og sammenfall i tid. De fanger heller ikke opp kompetansen hos enkeltaktører til å benytte seg av mulighetene i et åpent politisk vindu, som kan gjøre enkeltaktører til politiske entreprenører. Det har betydning for en beslutningsprosess og dens utfall hvilken bakgrunn en deltaker har, og hvor mye tid, energi og omdømme vedkommende er villig til å investere. Timing er også element som dekkes av et perspektiv om løst koblede system, og som i denne studien har vist seg å ha hatt betydning for utfallet av prosessen.

Det fins ikke en beste måte å organisere på, og det vil fremdeles være moter og myter som fører til ønsker om nye reformer og endringer i hvordan tilstanden er. NPM-inspirerte reformer og tanker står fremdeles sterkt, og reformviljen ser ut til å være forholdsvis stor. Det er et behov for videre forskning på utviklingen i tilsynspolitikken, og forsette debatten omkring spørsmålene om autonomi og regulering. Det vil være av stor verdi hvis man kan si noe om konsekvensene av å styrke tilsynene og andre forvaltningsorganer på bekostning av politisk kontroll, og på hvilke måter man kan løse dette dilemmaet for å unngå et fryktet «ansvarlighetsunderskudd».

## Litteraturliste

- Bakke, Egil (2004): «Paradigmeskifter i norsk konkurransepolitikk», *Jubileumsskrift 2004*. Skrifter fra Konkurransetilsynet 3/2004. Oslo og Bergen: Konkurransetilsynet.
- Baldwin, Robert, Colin Scott og Christopher Hood (red.) (1998): *A Reader on Regulation*. Oxford: Oxford University Press.
- Bertelsen, Merethe Mæland (2006): *Omorganisering av Konkurransetilsynet – styring, imitasjon og entreprenørskap. En studie av endringer i organiseringen av regulerings- og konkurransepolitikken 2001–2006*. Masteroppgave i administrasjon og organisasjonsvitenskap ved Universitetet i Bergen.

- Christensen, Tom og Per Læg Reid (2004): «Regulatory Agencies – the Challenges of Balancing Agency Autonomy and Political Control. Working Paper 18-2004. Bergen: Stein Rokkan Centre for Social Studies.
- Christensen, Tom og Per Læg Reid (2006a): «Agencification and Regulatory Reforms». I T. Christensen og P. Læg Reid (red.): *Autonomy and Regulation. Coping with Agencies in the Modern State*. Cheltenham: Edvard Elger.
- Christensen, Tom og Per Læg Reid (2006b): «Modern Regulatory Agencies – Professional and Judicial Objectivity or Increased Complexity in Decision-Making?». Paper presentert på the 22<sup>nd</sup> EGOS Colloquium in Bergen «The Organizing Society».
- Christensen, Tom, Morten Egeberg, Helge O. Larsen, Per Læg Reid og Paul G. Roness (2002): *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom, Per Læg Reid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik (2004): *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Egeberg, Morten (1984): *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo: Aschehoug/Tanum–Norli.
- Ekerhovd, Nils Arne og Kjell J. Sunnevåg (2002): *Flytting av en statsinstitusjon – erfaringsbakgrunn og kriterier for lokalisering*. SNF-rapport nr. 17/02. Bergen: Samfunns- og næringslivsforskning.
- Folmo, Jonas (2005): «Konkurransetilsynet. En studie av endringsprosesser og reguleringsatferd». Hovedoppgave i statsvitenskap ved Universitetet i Oslo.
- Hommen, Kim Ove (2003): «Tilsynspolitik i Norge: Utflytting og autonomi». Notat 17-2003. Bergen: Rokkansenteret.
- Kallestrup (2005): *Europeisering af nationalstaten*. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Kingdon, John W. (1984): *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Harper Collins Publishers.
- March, James G. og Johan P. Olsen (1989): *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- Roness, Paul G. (1997): *Organisasjonsendringer. Teorier og strategier for studier av endringsprosesser*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sætren, Harald (1983): *Iverksetting av offentlig politikk*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Vogel, D. (1996): *Freer Markets, More Rules: Regulatory reform in Advanced Industrial Countries*. Ithaca: Cornell University Press.

### Offentlige dokumenter

- Innst.S. nr. 193 (2004–2005): *Innstilling til Stortinget fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om St.meld.nr. 15 (200–2005)*.
- NOU 2001: 28: *Delinnstilling om endringer i konkurranselovgivning*.
- NOU 2003: 12: *Ny konkurranselov*.
- OECD (2003): *Reviews of Regulatory Reform. Norway preparing for the future now*. Paris: OECD.
- Ot.prp. nr. 6 (2003–2004): *Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om A) lov om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseloven) og B) lov om gjennomføring og kontroll av EØS-avtalens konkurranseregler mv. (EØS-konkurranseloven)*.
- St.meld. nr. 17 (2002–2003): *Om statlige tilsyn*.
- St.meld. nr. 15 (2004–2005): *Om konkurransepolitikken*.

### Konkurransetilsynets publikasjoner

- Medarbeidertilfredshet (2006) – Konkurransetilsynet. Gjennomført i tidsrommet 20. januar til 31. januar 2006.
- Årsberetning (2001).

**NOTATSERIE ROKKANSENTERET (ISSN 1503-0946)**

Notatene kan bestilles fra Rokkansenteret, tlf. 55 58 97 10,  
e-post: [post@rokkann.uib.no](mailto:post@rokkann.uib.no), <http://www.rokkansenteret.uib.no>

**2006**

- 1-2006 *Martin Byrkjeland*: «Høgare utdanningsstilbud på Vestlandet og i Agder-fylka». Mai 2006
- 2-2006 *Svanaug Fjær*: «Dagsverket – lavterskel arbeidstilbud for rusavhengige. Evalueringsrapport». Juni 2006.
- 3-2006 *Birgit Skjelbred-Knudsen Valde*: «Norsk anti-korrupsjonspolitik – svar på behov eller utløst av en internasjonal trend». Juni 2006.
- 4-2006 *Håkon Høst*: «Kunnskapsstatus vedrørende rekruttering og utdanning til pleie- og omsorgstjenestene i nordiske land». Juni 2006.
- 5-2006 *Ingrid Helgøy, Sturla Herfindal og Torgeir Sveri*: «Undersøkelse av hovedfags- og masterstudenters gjennomføring og vurdering av studiesituasjonen». Juni 2006.
- 6-2006 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «The whole-of-government approach – regulation, performance, and public-sector reform». August 2006.
- 7-2006 *Martin Byrkjeland*: «Kortare arbeidstid – Eit oversyn over diskusjonen om arbeidstidsforkortingar i Noreg 1880–2006». August 2006.
- 8-2006 *Even Nilssen*: «The EU Fight Against Poverty and Social Exclusion. Activation, Targeting and the Sustainability of the Welfare State». November 2006.
- 9-2006 *Merethe Mæland Bertelsen*: «Omorganisering av konkurransetilsynet». November 2006.

**2005**

- 1-2005 *Ivar A. Lima og Agnete Vabø*: «Instituttstruktur og fakultetsorganisering ved HF-fakultetet, Universitetet i Bergen». Mai 2005.
- 2-2005 *Dag Arne Christensen og Jacob Aars*: «Modalen: Fra off-road til on-line på 25 år». Mai 2005.
- 3-2005 *Nanna Kildal*: «Fra arbeidsbegrepets historie: Aristoteles til Marx». Mai 2005.
- 4-2005 *Per Læg Reid, Paul G. Roness and Kristin Rubecksen*: «Autonomy and Control in the Norwegian Civil Service: Does Agency Form Matter?». September 2005.
- 5-2005 *Per Læg Reid, Paul G. Roness and Kristin Rubecksen*: «Regulating Regulatory Organizations: Controlling Norwegian Civil Service Organizations». September 2005.
- 6-2005 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Regulatory Reforms and Agencification». November 2005.
- 7-2005 *Anne Lise Fimreite and Per Læg Reid*: «Specialization and Coordination: Implications for Integration and Autonomy in a Multi-Level System. November 2005.
- 8-2005 *Per Læg Reid, Paul G. Roness and Kristin Rubecksen*: «Performance Management in Practice – The Norwegian Way». November 2005.
- 9-2005 *Stig Hellenen*: «Omstilling i Arbeidstilsynet: Tilsynsmeldingens konsekvenser for strategi og organisering». November 2005.
- 10-2005 *Per Læg Reid, Runolfur Smari Steinthorsson and Baldur Thorhallsson*: «Europeanization of Nordic Central Governments: Towards a Transnational Regulatory State?». November 2005.
- 11-2005 *Kari Ludvigsen and Kari Tove Elvbakken*: «The Public, the Mother and the Child. Public Health Initiatives Promoting the Strong and Happy Child – Focusing on Food and Mental Health». Desember 2005.
- 12-2005 *Rune Ervik and Ingrid Helgøy*: «Overcoming the Barriers and Seizing the Opportunities for Active Ageing in Norway: Report from an Expert Panel Meeting». Desember 2005.
- 13-2005 *Ingrid Helgøy*: «Active Ageing and the Norwegian Health Care System». Desember 2005.
- 14-2005 *Martin Byrkjeland og Knut Grove*: «Perspektiv på bygdeutvikling». Desember 2005.
- 15-2005 *Haldor Byrkjeflot*: «The Rise of a Healthcare State? Recent Healthcare Reforms in Norway». Desember 2005.
- 16-2005 *Monica Skjøld Johansen*: «Penga eller livet? Lederutfordringer i det reformerte norske sykehusvesenet». Desember 2005.
- 17-2005 *Kirsti Malterud, Kari Tove Elvbakken og Per Solvang*: «Helsekameratene. Gruppe for flerfaglig forskning om helse og sykdom i kulturelt perspektiv, Universitetet i Bergen 1999–2005». Desember 2005.

## 2004

- 1-2004 *Dag Olaf Torjesen and Hallgeir Gammelsæter*: «Management Between Autonomy and Transparency in the Enterprise Hospital». January 2004.
- 2-2004 *Haldor Byrkjeflot and Simon Neby*: «The Decentralized Path Challenged? Nordic Health Care Reforms in Comparison». January 2004.
- 3-2004 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «The Fragmented State – the Challenges of Combining Efficiency, Institutional Norms and Democracy». March 2004.
- 4-2004 *Morten Dyrdal*: «Europeisering av tilsynsmyndigheter i Norge og Sverige». Mars 2004.
- 5-2004 *Karsten Vrangbæk and Katarina Østergren*: «The Introduction of Choice in Scandinavian Hospital Systems. Arguments and Policy Processes in the Danish and the Norwegian Case». March 2004.
- 6-2004 *Marit Tjomsland*: «Internationalization at Norwegian Universities and Colleges after the Quality Reform». April 2004. The Globalization Program.
- 7-2004 *Hans-Tore Hansen, Anne Hege Trædal-Henden, Olaf Jürgens and Wolfgang Voges*: «Poverty among Households with Children: A Comparative Study of Lone Parents and Couples with Children in Norway and Germany». April 2004.
- 8-2004 *Renate Storetvedt Lien og Arnhild Taksdal*: «Integrering av kjønnspektiv i offentlig tjenesteproduksjon og planlegging». Mai 2004.
- 9-2004 *Ingrid Helgøy og Synnøve Serigstad*: «Tilsyn som styringsform i forholdet mellom staten og kommunene». Mai 2004.
- 10-2004 *Morten Dyrdal*: «Legemiddeltilsyn og europeisering». September 2004.
- 11-2004 *Bodil Ravneberg*: «Økonomiske insentiv i arbeidslinjen, virker det? Evaluering av forsøksordning med kvalifiseringsstønad i 'Prosjektet Amalie' i Åsane». Oktober 2004.
- 12-2004 *Per Læg Reid and Synnøve Serigstad*: «Organizing for Homeland Security: The Case of Norway». November 2004.
- 13-2004 *Ivar Bleiklie*: «Institutional Conditions and the Responsibilities of Universities». November 2004.
- 14-2004 *Lise Hellebø*: «Food Safety at Stake – the Establishment of Food Agencies». November 2004.
- 15-2004 *Katarina Østergren*: «The Institutional Construction of Consumerism. A Study of Implementing Quality Indicators». November 2004.
- 16-2004 *Ingrid Helgøy and Anne Homme*: «Governance in Primary and Lower Secondary Education. Comparing Norway, Sweden and England». November 2004.
- 17-2004 *Tom Christensen, Per Læg Reid and Inger Marie Stigen*: «Performance Management and Public Sector Reform: The Norwegian Hospital Reform». December 2004.
- 18-2004 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Regulatory Agencies – The Challenges of Balancing Agency Autonomy and Political Control». December 2004.
- 19-2004 *Dag Arne Christensen*: «Velferdsstat, rettighetslovgivning og lokalt selvstyre». Desember 2004.
- 20-2004 *Kristin Rubecksen*: «Civil Service Organizations in Norway: Organizational Features and Tasks». December 2004.
- 21-2004 *Kjell Erik Lommerud, Odd Rune Straume and Lars Sørgard*: «National Versus International Mergers in Unionised Oligopoly». December 2004. The Globalization Program.
- 22-2004 *Birte Folgerø Johannessen*: «Ledelse og evidens i det psykiske helsevernet, konsekvenser for kunnskapsforståelse og organisering». Desember 2004.
- 23-2004 *Jacob Aars og Svein Kvalvåg*: «Politiske uttrykksformer i en bykontekst». Desember 2004.
- 24-2004 *Ingrid Helgøy*: «Active Ageing in the Labour Market. Country Report – Norway». December 2004.
- 25-2004 *Torgeir Sveri*: «Strukturer og reformer. En kvalitativ analyse av reformen 'Enhetlig ledelse' sett i lys av sykehusets arbeidsorganisering». Desember 2004.
- 26-2004 *Stig Hellenen*: «Arbeidstilsynets rollekonflikt: Vekslende tilsynsstrategier mellom kontroll og veiledning». Desember 2004.
- 27-2004 *Kjell Erik Lommerud, Frode Meland and Odd Rune Straume*: «Globalisation and Union Opposition to Technological Change». December 2004.
- 28-2004 *Frode Meland*: «A Union Bashing Model of Inflation Targeting». December 2004. The Globalization Program.

## 2003

- 1-2003 *Tom Christensen og Per Læg Reid:* «Politisk styring og privatisering: holdninger i elitene og befolkningen». Mars 2003.
- 2-2003 *Ivar Bleiklie, Per Læg Reid and Marjoleine H. Wik:* «Changing Government Control in Norway: High Civil Service, Universities and Prisons». March 2003.
- 3-2003 *Badi H. Baltagi, Espen Bratberg and Tor Helge Holmås:* «A Panel Data Study of Physicians' Labor Supply: The Case of Norway». March 2003. HEB.
- 4-2003 *Kjell Erik Lommerud, Frode Meland and Lars Sørsgard:* «Unionised Oligopoly, Trade Liberalisation and Location Choice». March 2003. The Globalization Program.
- 5-2003 *Lise Hellebø:* «Nordic Alcohol Policy and Globalization as a Changing Force». April 2003.
- 6-2003 *Kim Ove Hommen:* «Tilsynsroller i samferdselssektoren». April 2003.
- 7-2003 *Tom Christensen and Per Læg Reid:* «Trust in Government – the Significance of Attitudes Towards Democracy, the Public Sector and Public Sector Reforms». April 2003.
- 8-2003 *Rune Ervik:* «Global Normative Standards and National Solutions for Pension Provision: The World Bank, ILO, Norway and South Africa in Comparative Perspective». April 2003. The Globalization Program.
- 9-2003 *Nanna Kildal:* «The Welfare State: Three Normative Tensions». Mai 2003.
- 10-2003 *Simon Neby:* «Politisk styring og institusjonell autonomi – tre illustrasjoner». Mai 2003.
- 11-2003 *Nina Berven:* «Cross National Comparison and National Contexts: Is what we Compare Comparable?». July 2003. The Globalization Program.
- 12-2003 *Hilde Hatleskog Zeiner:* «Kontrollhensyn og kontrollpraksis. En studie av Food and Veterinary Office (FVO)». August 2003.
- 13-2003 *Nanna Kildal:* «Perspectives on Policy Transfer». August 2003.
- 14-2003 *Erik Allardt:* «Two Lectures: Stein Rokkan and the Twentieth Century Social Science». «Den sociala rapporteringens tidstypiska förankring». September 2003.
- 15-2003 *Ilcheong Yi:* «The National Patterns of Unemployment Policies in Two Asian Countries: Malaysia and South Korea». September 2003. The Globalization Program.
- 16-2003 *Dag Arne Christensen:* «Active Ageing: Country Report Norway». November 2003.
- 17-2003 *Kim Ove Hommen:* «Tilsynspolitik i Norge: Utflytting og autonomi». November 2003.
- 18-2003 *Dag Arne Christensen, Rune Ervik and Ingrid Helgøy:* «The Impact of Institutional Legacies on Active Ageing Policies: Norway and UK as Contrasting Cases». December 2003.
- 19-2003 *Ole Frithjof Norheim og Benedicte Carlsen:* «Legens doble rolle som advokat og portvakt i Fastlegeordningen. Evaluering av fastlegeordningen». Desember 2003. HEB
- 20-2003 *Kurt R. Brekke og Odd Rune Straume:* «Pris- og avanseregulering i legemiddelmarkedet. En prinsipiell diskusjon og en vurdering av den norske modellen». Desember 2003. HEB
- 21-2003 *Per Læg Reid, Vidar W. Rolland, Paul G. Roness and John-Erik Ågotnes:* «The Structural Anatomy of the Norwegian State 1947–2003». December 2003.
- 22-2003 *Ivar Bleiklie, Haldor Byrkjeflot and Katarina Östergren:* «Taking Power from Knowledge. A Theoretical Framework for the Study of Two Public Sector Reforms». December 2003. ATM.
- 23-2003 *Per Læg Reid, Ståle Opedal and Inger Marie Stigen:* «The Norwegian Hospital Reform – Balancing Political Control and Enterprise Autonomy». December 2003. ATM.
- 24-2003 *Håkon Høst:* «Kompetansemåling eller voksenutdanning i pleie- og omsorgsfagene? Underveistrapport fra en studie av pleie- og omsorgsutdanningene». Desember 2003.
- 25-2003 *Kjell Erik Lommerud, Odd Rune Straume and Lars Sørsgard:* «Downstream merger with upstream market power». The Globalization Program. December 2003.
- 26-2003 *Ingrid Drexel:* «Two Lectures: The Concept of Competence – an Instrument of Social and Political Change». «Centrally Coordinated Decentralization – No Problem? Lessons from the Italian Case». December 2003.

## 2002

- 1-2002 *Håkon Høst:* «Lærlingeordning eller skolebasert utdanning i pleie- og omsorgsfagene?». April 2002.
- 2-2002 *Jan-Kåre Breivik, Hilde Haualand and Per Solvang:* «Rome – a Temporary Deaf City! Deaflympics 2001». June 2002.
- 3-2002 *Jan-Kåre Breivik, Hilde Haualand og Per Solvang:* «Roma – en midlertidig döv by! Deaflympics 2001». Juni 2002.

- 4-2002 *Christian Madsen*: «Spiller det noen rolle? – om hverdagen på nye og gamle sykehjem». Juni 2002.
- 5-2002 *Elin Aasmundrud Mathiesen*: «Fritt sykehusvalg. En teoretisk analyse av konkurranse i det norske sykehusmarkedet». Juni 2002. HEB.
- 6-2002 *Tor Helge Holmås*: «Keeping Nurses at Work: A Duration Analysis». June 2002. HEB.
- 7-2002 *Ingvild Halland Ørnsrud*: «Mål- og resultatstyring gjennom statlige budsjettreformer». Juli 2002.
- 8-2002 *Torstein Haaland*: «Tid, situasjonisme og institusjonell utakt i systemer». Juli 2002.
- 9-2002 *Kristin Strømsnes*: «Samspillet mellom frivillig organisering og demokrati: Teoretiske argument og empirisk dokumentasjon». August 2002.
- 10-2002 *Marjoleine Hooijkaas Wik*: «Mangfold eller konformitet? Likheter og forskjeller innenfor og mellom fem statlige tilknytningsformer». August 2002.
- 11-2002 *Knut Helland*: «Den opprinnelige symbiosen mellom fotball og presse». September 2002.
- 12-2002 *Nina Beroven*: «National Politics and Global Ideas? Welfare, Work and Legitimacy in Norway and the United States». September 2002. The Globalization Program.
- 13-2002 *Johannes Hjellbrekke*: «Globalisering som utfordring til samfunnsvitskapane». September 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 14-2002 *Atle Møen*: «Den globale produksjonen av symbol og kunnskap. Verdsflukt og verdsherredømme». September 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 15-2002 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Complex Patterns of Interaction and Influence Among Political and Administrative Leaders». October 2002.
- 16-2002 *Ivar Bleiklie*: «Hierarchy and Specialization. On Institutional Integration of Higher Education Systems». Oktober 2002.
- 17-002 *Per Læg Reid, Runolfur Smari Steinthorsson and Baldur Thorhallsson*: «Europeanization of Public Administration: Effects of the EU on the Central Administration in the Nordic States». November 2002.
- 18-2002 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Trust in Government – the Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors and Demography». November 2002.
- 19-2002 *Marit Tjomsland*: «Arbeidsinnvandrings situasjonen i Norge etter 1975». November 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 20-2002 *Augustín José Menéndez m.fl.*: «Taxing Europe. The Case for European Taxes in Federal Perspective». December 2002. The Globalization Program.
- 21-2002 *Fredrik Andersson and Kai A. Konrad*: «Globalization and Risky Human Capital Investment». December 2002. The Globalization Program.
- 22-2002 *Fredrik Andersson and Kai A. Konrad*: «Human Capital Investment and Globalization in Extortory States». December 2002. The Globalization Program.
- 23-2002 *Anne Lise Fimreite, Yngve Flo og Jacob Aars*: «Generalistkommune og oppgavedifferensiering. Tre innlegg». Desember 2002.
- 24-2002 *Knut Grove*: «Frå privat initiativ til kommunalt monopol. Lysverk, sporvegar og renovasjon i Bergen og Oslo 1850–1935». Desember 2002.
- 25-2002 *Knut Grove*: «Mellom 'non-intervention' og 'samfundsvillie'. Statleg og kommunal regulering av økonomisk verksemd i Norge på 1800-talet». Desember 2002.
- 26-2002 *Dag Arne Christensen*: «Hovedtyper av valgordninger. Proporsjonalitet eller politisk styring?». Desember 2002.
- 27-2002 *Jan Erik Askildsen, Badi H. Baltagi and Tor Helge Holmås*: «Will Increased Wages Reduce Shortage of Nurses? A Panel Data Analysis of Nurses' Labour Supply». December 2002. HEB.
- 28-2002 *Sturla Gjesdal, Peder R. Ringdal, Kjell Haug and John Gunnar Mæland*: «Medical Predictors of Disability Pension in Long-Term Sickness Absence. December 2002. HEB.
- 29-2002 *Dag Arne Christensen og Jacob Aars*: «Teknologi og demokrati. Med norske kommuner på nett!». Desember 2002.
- 30-2002 *Jacob Aars*: «Byfolk og politikk. Gjennomgang av data fra en befolkningsundersøkelse i Bergen, Oslo og Tromsø». Desember 2002.
- 31-2002 *Hjørdis Grove*: «Kommunaliseringsprosessen i Århus 1850–1940». Desember 2002.