



Fagartikkel

Flernivåstaten og krisehåndtering: En kommentar

Jarle Trondal*

Sammendrag

Artikkelen diskuterer muligheter og utfordringer knyttet til koordinering på tvers av styringsnivåer. Utfordringen er minst tredelt: Dels knyttet til balansen mellom kontinuitet og endring, nærmere bestemt evnen offentlig forvaltning har til å balansere en stabil kjerne samtidig som den justerer, oppdaterer og reformerer; dels balansen mellom effektivitet og legitimitet, nærmere bestemt evnen til kortsiktig problemløsningen i møtet med kriser og langsiktige utfordringer knyttet til legitime løsninger generelt og parlamentarisk forankring konkret; dels dilemmaet mellom politisk-administrativ orden i turbulente tider, nærmere bestemt hvordan offentlige institusjoner håndterer kriser og vanskelige problemer når sammenhengene mellom problem og løsning er vanskelige å forstå og krevende å kontrollere. Artikkelen diskuterer disse dilemmaene i det som fremstilles som en europeisk administrativ flernivåstat.

Nøkkelord: Flernivåstyring, koordinering, krisehåndtering

*Jarle Trondal er professor i statsvitenskap ved Universitetet i Agder og Universitetet i Oslo. Trondals forskningsfelt omfatter offentlig styring og administrasjon, organisasjonsteori, internasjonal og europeisk offentlig forvaltning. Artikkelen bygger på et innlegg på Statsviterkonferansen, 24. november 2021, Lillehammer, Norge.

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

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

Innledning

Kriser og turbulens i offentlig politikk og forvaltning øker behovet for forskningsbasert kunnskap om vilkårene for stabil og robust politisk orden og evnen offentlige institusjoner har til å håndtere både varige dilemmaer og kortsiktige kriser (Ansell & Trondal, 2017; Fukuyama, 2016; Olsen, 2007). Denne artikkelen diskuterer muligheter og utfordringer knyttet til koordinering på tvers av styringsnivåer. Utfordringen er minst tredelt: Dels knyttet til balansen mellom kontinuitet og endring, nærmere bestemt evnen offentlig forvaltning har til å balansere en stabil kjerne eller karakter (Selznick, 1996) samtidig som den justerer, oppdaterer og reformerer (Olsen, 2009); dels balansen mellom effektivitet og legitimitet, nærmere bestemt evnen til kortsiktig funksjonell problemløsningen i møtet med kriser og langsiktige utfordringer knyttet til legitime løsninger generelt og parlamentarisk forankring konkret (Riddervold m.fl., 2021); dels dilemmaet mellom politisk-administrativ orden i turbulente tider, nærmere bestemt hvordan offentlige institusjoner håndterer kriser og vanskelige problemer når sammenhengene mellom problem og løsning er vanskelige å forstå og krevende å kontrollere (Ansell & Trondal, 2017). Artikkelen diskuterer disse dilemmaene i det som fremstilles som en europeisk administrativ flernivåstat.

Den Europeiske Union (EU) er et levende forskningslaboratorium for å forstå politisk orden (Olsen, 2007). En omfattende forskningslitteratur har søkt å fremstille EUs som et flernivåsystem bestående av samstyrende institusjoner på tvers av nivåer av autoritativ myndighet (Marks, 1993; Piattoni, 2010). Flernivåstyring (MLG) omfatter koordineringsprosesser mellom ulike nivåer av politisk-administrativ organisering. Denne artikkelen argumenterer for at flernivåadministrasjon (FLA) kan fungere som en institusjonell mekanisme for å håndtere utfordringer og turbulens som kan oppstå på tvers av slik nivåer. Flernivåadministrasjon representerer organisatorisk handlingskapasitet for å koordinere beslutningsprosesser som strekker seg over flere styringsnivåer (Ansell & Trondal, 2017). For å forstå den administrative komponenten i MLG diskuterer denne artikkelen et teoretisk konsept for politisk-administrativ orden som kan inngå i kollektiv problemløsning på tvers av styringsnivåer. Ambisjonen er derfor å utvikle elementer til en teori om flernivåadministrasjon. Dernest vil dette teoretiske apparatet anvendes til å forstå beslutningsprosesser «beyond the state» generelt, og hvordan utøvende myndighet kan håndtere krisesituasjoner spesielt. Vi trekker særlig veksler på erfaringer fra håndteringen av Covid-19 pandemien.

Offentlig administrasjon representerer en nødvendig bestanddel av en politisk orden, særlig ved å representere organisert handlingskapasitet. Uten administrative institusjoner vil offentlig politikk ikke initieres, utformes eller iverksettes (Fukuyama, 2013). I tillegg er en

upartisk offentlig administrasjon avgjørende for et godt styresett, fordi befolkningens velferd synes å være best i samfunn som har en upartisk offentlig administrasjon (Rothstein, 2012). Upartisk administrativ kapasitet er derfor sentralt for 'gode' og 'levende' politiske ordner (March & Olsen, 1989). Likevel er den administrative dimensjonen langt på vei utelatt i større studier av politisk orden (Rokkan, 1999) og europeisk integrasjon (Haas, 1958; Hoffmann & Turk, 2006). Denne artikkelen retter derfor fokus mot hvordan offentlig administrasjon etablerer grunnlaget for beslutninger som treffes på tvers av styringsnivåer. Helt fra klassiske studier i offentlig administrasjon (Gulick, 1937) til nyere studier av offentlige institusjoner (Olsen, 2016) har litteraturen satt søkelys på hvilken rolle offentlig administrasjon har i staten. Til sammenligning har administrative strukturer utenfor staten vært langt mindre analysert. Et viktig unntak har vært en spirende litteratur om internasjonal og transnasjonal forvaltning (Barnett & Finnemore, 2004; Bauer m.fl., 2019; Stone & Moloney, 2019; Trondal, 2016; Trondal & Bauer, 2017). Internasjonale byråkratier representerer distinkte administrative kapasiteter for offentlig politikkprosesser utenfor staten, både med hensyn til å sette saker på agendaen, utforme forslag til vedtak, samt å samvirke med medlemsstatene i iverksettelsesprosesser (Biermann & Siebenhüner, 2009; Egeberg & Trondal, 2009; Trondal, 2007). Internasjonale byråkratier blir ofte sentrale når internasjonale problemer oppstår, slik som Covid-19 pandemien. Likevel kan kriser også avsløre mangel på slike internasjonale kapasiteter, og krisehåndteringen kan i noen tilfeller derfor fremstå som «fuzzy gambling» (Boin m.fl., 2021).

En politisk orden består av relativt stabile arrangementer av institusjoner som både er formaliserte og institusjonaliserte, hvor offentlig administrasjon fungerer som handlingskapasiteten til systemet. Trondal og Bauer (2017) argumenterer for at en politisk orden forutsetter at sentrale institusjoner er (i) relativt uavhengige av andre institusjoner, (ii) at disse er relativt integrerte og koherente, og (iii) evner å influere beslutningsprosesser i andre sentrale institusjoner. I sum karakteriseres derfor en politisk orden av relativt uavhengige, integrerte og innflytelsesrike institusjoner som fordeler «authority, power, information, responsibility, and accountability» (Olsen, 2016: 3). Offentlig forvaltning spiller minst fire sentrale roller i en politisk orden: For det første skaper den robusthet i den forstand at offentlig forvaltning kombinerer evnen til stabilitet og endring: Slike institusjoner har innebygd en evne til å være motstandsdyktige mot radikal endring, men samtidig ha rutiner for kontinuerlig justering og reform når utfordringene krever det. Offentlig administrasjon bidrar til en fundamental stabilisering av politisk orden ved å etablere organisatoriske kapasiteter som effektuerer «abstrakt makt» (Beetham, 1985). For det andre representerer offentlig forvaltning hukommelsen til en politisk orden ved at den gir lange perspektiver på problemer og løsninger samt har organisert inn tilbakeføringsmekanismer

slik at erfaringer kan føres tilbake til nye politikkprosesser (Jacobs & Matthew, 2012). For det tredje bidrar offentlig forvaltning til å opprettholde god styring gjennom meritokratiske ansettelsesmekanismer (Egeberg m.fl., 2019). Endelig bidrar offentlig forvaltning til offentlig tjenesteproduksjon ved å sette dagsorden og iverksette offentlige vedtak (Matthews, 2012).

Den neste seksjonen presenterer sentrale faglige debatter innenfor studiet av flernivåstyring (MLG) og flernivåadministrasjon (FLA), og utvikler konturer av et teoretisk rammeverk for å forstå offentlig flernivåstyring. Den avsluttende delen av artikkelen utvikler dette rammeverket i noe større detalj og illustrerer hvordan dette representerer en alternativ tilnærming i forhold til eksisterende perspektiver.

Sentrale faglige debatter

Studier av statsbygging har vist hvordan utvikling av politisk orden omfatter balanse ganger mellom etablering av både sentralisert og desentralisert politisk-administrativ kapasitet (Rokkan, 1999). Tilsvarende spenninger er involvert i utvikling av politisk orden utenfor eller over staten – det vil si utvikling av politisk orden på internasjonalt nivå. Et eksempel er hvordan integrasjon i EU både bidrar til utvikling av uavhengige, integrerte og innflytelsesrike institusjonelle kapasiteter for problemløsning på europeisk nivå som samtidig utfordrer problemløsningsevnen («handlingsrommet») til medlemsstatene. Studier viser hvordan Europakommisjonen utfordrer maktbalansen både mellom styringsnivåene og innad i nasjonalstaten, først og fremst ved å forsterke rollen til nasjonal utøvende myndighet på bekostning av parlamentariske institusjoner (Egeberg & Trondal, 2009; Trondal, 2016).

Vi kan identifisere tre faser i studiet av europeisk politisk orden. Denne artikkelen søker å bidra til den tredje fasen. I korthet betraktet den første fasen nasjonal politisk orden som et lukket system hvor problemer og løsninger som lå utenfor nasjonalstaten både var eksogene og sekundære premisser for nasjonal beslutningstaking (Wilson, 1989). Studiet av offentlig administrasjon var langt på vei avgrenset til å studere nasjonale administrative systemer, inkludert studiet av nasjonale offentlige beslutningsprosesser og reformprosesser (Christensen & Lægreid, 2007). Den andre fasen i studiet av politisk orden rettet oppmerksomhet mot hvordan internasjonale organisasjoner og internasjonale byråkratier bidrar til transformasjon av nasjonal politisk orden. Disse studiene viste hvordan transformasjon av staten fra en «Westfalsk» til en «post-Westfalsk» orden kan karakteriseres som en restrukturering av offentlig myndighet fra nasjonalt til internasjonalt nivå (Ansell & Di Palma, 2004; Bartolini, 2005; Hooghe & Marks, 2001). Denne litteraturen omfattet både forskningsprogrammet til Gary Marks og Liesbet Hooghe som utviklet ideen om flernivåstyring, samt den første følgen av studier av flernivåadministrasjon (FLA I – se nedenfor). Fra 1960-tallet rettet studiet av administrativ integrasjon seg mot integrasjon av

nasjonale og internasjonale administrative institusjoner og prosesser. Studier av administrativ integrasjon viste hvordan skillet mellom nasjonal og internasjonal politikk og forvaltning var uklar og faglig utdatert (Rosenau, 1966). Senere har den gjensidige avhengigheten mellom nasjonale og internasjonale institusjoner blitt presisert av MLG-perspektivet (Hooghe & Marks, 2001 – se nedenfor).

Denne artikkelen tar del i den tredje fasen av denne litteraturen. Det særegne ved denne fasen er betoningen av administrative institusjoner i politisk orden og også den organisatoriske dimensjonen ved offentlig styring (FLA II – se nedenfor). Denne forskning er særlig interessert i europeisk administrativ institusjonsbygging og det organisatoriske fundamentet for utvikling av flernivåadministrative systemer (Egeberg, 2006; Egeberg & Trondal, 2009; Rittberger & Wonka, 2011). Det europeiske administrative systemet har blitt beskrevet som et «multilevel and nested network administration, where administrative bodies at different levels of government are linked together in the performance of tasks» (Hofmann & Turk, 2006: 583). I korte trekk representerer derfor denne tredje fasen «a public administration turn» i studiet av politisk orden (Trondal, 2007).

Denne tredje fasen kan igjen grupperes på to måter:

- **FLA I:** Den første litteraturen som oppstod omkring administrativ integrasjon Europa satte søkelys på harmonisering og konvergens av administrative systemer på tvers av EUs medlemsland (Olsen 2007). FLA ble på denne måten målt på grunnlag av dens effekter, nærmere bestemt at administrative former, praksiser og prosesser konvergente mot én *felles* modell på tvers av land. Denne litteraturen oppstod særlig innenfor studiet av sammenlignende politikk og administrasjon, og var opptatt av å forstå grunnlaget for felles administrative systemer (Knill, 2001; Meyer-Sahling & Yesilkagit, 2011) og styringspraksiser (Christensen & Lægreid, 2011). FLA ble i korte trekk forstått som konvergens mot en felles europeisk modell (Olsen, 2003: 506).
- **FLA II:** Den andre fasen av denne litteraturen oppfatter FLA som utvikling av relativt stabile beslutningsprosesser på tvers av styringsnivåer. Spørsmålet er dermed ikke lenger hvilke effekter administrativ integrasjon kan føre til, men hvilke grunnleggende integrasjonsprosesser man observerer (Benz, 2015). Denne litteraturen har studert hvordan organisering av offentlig politikk på et styringsnivå (EU-nivået) har konsekvenser for organiseringen av beslutningsprosesser på andre nivåer (nasjonalt nivå), samt konsekvenser for beslutningsprosesser som strekker seg over nivå (Egeberg & Trondal, 2016). Empirisk har denne litteraturen vært interessert i å forstå rollen til desentraliserte administrative institusjoner, slik som direktorater og direktoratslignende instanser samt europeiske administrative nettverk. Studiet av EU-byråer har vist hvorfor de oppstår, hvor nært de i praksis er koplet til EU-

kommissjonen, og hvordan de bidrar til å øke autonomien til nasjonale direktorater (Bach m.fl., 2015; Egeberg & Trondal, 2017; Maggetti m.fl., 2021). Studiet av europeiske administrative nettverk har vist hvordan de har utviklet seg fra allerede eksisterende nettverksformasjoner, hvor tette båndene er innad i nettverkene – f.eks. hvordan nettverkene bidrar til å koordinere beslutninger på tvers av styringsnivåer -, og hvordan de påvirker offentlige beslutningsprosesser ved å spre ekspertise og forme integrerte kunnskapsfellesskap (Maestenbroek m.fl., 2020; Polman, 2020).

For å videreutvikle FLA II-litteraturen, samt å begrepsfeste sentrale elementer av politisk orden (Painter & Peters, 2010; Waldo, 1992), argumenterer denne seksjonen for at studiet av offentlig politikk og administrasjon bør bidra til å utvikle et konseptuelt apparat til studiet av flernivå-politisk orden. Ved å konseptuelt «pakke ut» FLA II, foreslår vi derfor tre analytiske dimensjoner: institusjonell uavhengighet, innflytelse, og integrasjon (Trondal & Bauer, 2017). Et flernivå-administrativt system blir dermed karakterisert som et sett av administrative enheter som både er relativt uavhengige, integrerte, og som evner å gjensidig påvirke hverandre. Hver enkelt dimensjon blir diskutert kort i det følgende.

Institusjonell uavhengighet

Politisk orden omfatter organisering og institusjonalisering av relativt uavhengige administrative kapasiteter. Huntington (1968) betraktet autonomi som en nødvendig forutsetning for statsbygging. Saint-Simon (1964) argumenterte for at en nødvendig faktor i utvikling av politisk orden er etablering av administrative systemer som består av relativt uavhengige, men samtidig samvirkende, byråkratiske enheter. Dette kan innebære at administrative enheter på et styringsnivå (f.eks. EU-byråer) kan opptre relativt uavhengig av allerede etablerte administrative instanser på et annet styringsnivå (f.eks. nasjonale direktorater). Empirisk sett vil politisk orden på EU-nivå dermed innebære at EUs administrative institusjoner – slik som EU-kommisjonen og EU-byråer – i praksis kan opptre relativt uavhengig av medlemslandenes administrative systemer. Studier av EU-kommisjonen (Kassim m.fl., 2013) og EU-byråer (Egeberg & Trondal, 2017) viser at de i praksis opererer relativt uavhengig av sentraladministrative instanser i medlemslandene.

Institusjonell innflytelse

En politisk orden krever også at politisk-administrative institusjoner påvirker hverandre gjensidig. Mer generelt kan vi si at administrative kapasiteter ikke bare kan påvirke hvordan offentlig politikk formuleres og iverksettes, men også hvordan slike kapasiteter kan påvirke og utfordre beslutningsprosesser i andre institusjoner. Studier viser at EU-kommisjonen har

nødvendige institusjonelle kapasiteter for å influere beslutningsprosesser i EU-byråer, og i praksis knytte disse relativt tett til Kommisjonen. Studier viser også at Kommisjonen influerer beslutningsprosesser i nasjonale direktorater, noe som gjør disse til «to-hattede» instanser som både opererer som nasjonale og europeiske administrative kapasiteter (Egeberg & Trondal, 2009). Studier viser endelig at EU-kommisjonens administrative kapasiteter i praksis påvirker beslutninger som treffes i enkeltsaker blant nasjonale direktorater (Egeberg & Trondal, 2017) samt styrker nasjonale direktoraters uavhengighet vis-a-vis overordnet departement (Bach m.fl., 2015).

Institusjonell integrasjon

Et siste kjennetegn ved politisk orden er grad av intern integrasjon av hver enkelt institusjon. Spørsmålet er da hvordan motstridende prosesser knyttet til integrasjon og disintegrasjon/fragmentering og koordinering kan sameksistere innad i, og mellom, administrative instanser. Studier viser at politiske ordner ikke alltid opererer som tett integrerte systemer. Orren og Skowronek (2004) har argumentert for at motstridende prosesser og premisser ofte overlapper og kan være svakt koordinert snarere enn å tett koordinert og ´ordnet´. Elementer av integrasjon og disintegrasjon akkumuleres ofte over tid og bidrar til et komplekst mønster som bidrar til et sammensatt sett av strukturer og beslutningsprosesser. Studier viser at et ønske om vertikal spesialisering av administrative systemer (for eksempel etablering av semi-autonome direktorater) kan sameksistere med ønsker om institusjonell «orden» og samordning av administrative systemer (for eksempel knyttet til politisk styring av direktoratslignende enheter) (Egeberg & Trondal, 2016; Poguntke & Webb, 2005). Et økende forvaltningspolitisk press i retning av institusjonell «orden» har også blitt observert innad i EU-kommisjonen. Mens Kommisjonen historisk har vært karakterisert av høy grad av intern fragmentering og disintegrasjon, viser nyere studier hvordan EUs utøvende myndighet har blitt stadig mer politisert og vertikalt integrert – både mellom ulike nivåer i Kommisjonens administrasjon samt mellom Kommisjonens politiske ledelse og embetsverket (Kassim m.fl., 2013, 2017; Mèrand, 2021). En betingelse for denne utviklingen har vært at Kommisjonens Generalsekretariat i praksis har utviklet seg til å bli en administrativ kapasitet for Kommisjonens president, noe som i sin tur har redusert kollegial styring innad i kommisjonens kollegium (Bauer m.fl., 2021). Likevel viser studier at politisering og presidensialisering av Kommisjonen sameksisterer med parallelle prosesser som trekker i retning av administrativ fragmentering og administrativ autonomi blant Kommisjonens departementer (DGER). Trondal (2012) viser hvordan administrativ silodannelse og fragmentering innad i, og mellom, Kommisjonens DGER lever side-om-side med økt vertikal og horisontal integrasjon av Kommisjonens politisk-administrative instanser.

Mot et analyseskjema

Et siste skritt er å utforme et analytisk skjema som kan anvendes til å analysere administrativ integrasjon og politisk-administrativ ordensdannelse. Skjemaet som diskuteres nedenfor bidrar både til å diskutere sentrale analytiske elementer i et slikt skjema, vise hvordan dette skjemaet kan bidra til å forstå politisk-administrative prosesser i EUs flernivåsystem, samt å diskutere hvordan de ulike elementene i skjemaet kan inngå i en mer samlende teori om administrativ integrasjon. Seksjonen diskuterer (i) grunnleggende analyseenheter, (ii) sentrale institusjonelle forutsetninger, og (iii) og årsakssammenhenger. For å sette diskusjonen i kontekst, velger vi å sammenligne FLA-litteratur og MLG-litteratur langs disse tre elementene. For å illustrere diskusjonen trekker vi inn hvordan hver teoretisk dimensjon har konsekvenser for krisestyring generelt og håndteringen av Covid-19 pandemien spesielt.

Grunnleggende analyseenheter

MLG- og FLA-litteraturen har grunnleggende ulike analyseenheter. Mens MLG-litteraturen primært har valgt å studere sub-nasjonale institusjoner, har FLA-litteraturen hovedsakelig betonet studiet av sentraladministrative instanser – både på nasjonalt nivå og på EU-nivå. MLG-litteraturen har studert sub-nasjonale aktører i EUs medlemsstater og vist hvordan kjennetegn ved disse aktørene er viktige for å forstå flernivåstyringsprosesser. På tidlig 1990-tallet oppstod MLG-litteraturen som en kritikk av (intergovernmental) litteratur som beskrev EU som drevet av enhetlige og rasjonelle medlemsstater (Ongaro, 2015; Marks m.fl., 1996, 2008). MLG-litteraturen viste hvordan makt og myndighet i Europas regioner bidro med nødvendige kapasiteter til å «by-pass the state» i direkte relasjoner med EU-nivået. Dette innebar at regioner etablerer direkte tilknytninger til EU-institusjonene, både for å hente beslutningsrelevant informasjon, prosjektmidler, påvirke EU-lovgivningsprosessene, osv. Som en følge av tette relasjoner mellom regioner og EU-nivåets institusjoner, har denne litteraturen også betonet hvordan skillet mellom nasjonale og internasjonale institusjoner og politikk har brutt sammen ved at sub-nasjonale institusjoner opererer som relativt autonome aktører EUs beslutningsprosesser (Hooghe & Marks, 2001).

I kontrast til dette har FLA-litteraturen satt søkelys på sentraladministrative instanser i EUs flernivåstruktur, og studier viser hvordan slike strukturer kan samvirke i utforming og iverksetting av offentlig politikk. FLA-litteraturen understreker spesielt hvordan administrative sub-enheter – slik som EU-byråer og nasjonale direktorater – interagerer på tvers av styringsnivåer og hvordan slike prosesser kan prege aktørers beslutningsadferd og rolleoppfattelser, administrativ koordinering blant involverte tjenestemenn, og byråkratisk autonomi og handlingsrom (Bauer m.fl., 2019; Egeberg, 2006; Trondal & Peters, 2013). Denne forskningen har vist hvordan administrative strukturer mobiliserer «skjevheter» i EUs

beslutningsprosesser (Schattschneider, 1975; Simon, 1965), for eksempel ved å involvere direktorater og faglige eksperter mer enn parlamentariske organer og generalister. Empiriske studier viser hvordan administrative strukturer på ulike styringsnivåer systematisk bygger inn skjevheter i aktørenes beslutningsadferd, og på denne måten former EUs flernivåprosesser (Egeberg & Trondal, 2016; Trondal, 2010).

Endelig viser studier at administrative strukturer også har konsekvenser for evnen til krisestyring. Foreløpige studier viser hvordan etablerte administrative kapasiteter i EU har formet EUs håndtering av Covid-19 pandemien. I korte trekk manglet EU beslutningsmyndighet og administrativ infrastruktur for å koordinere krisehåndteringen i pandemiens første fase. Dette bidro både til manglende kapasitet til å forstå krisen («sense-making») og usikkerhet med hensyn til hvilke beslutninger som skulle fattes av hvilke institusjoner på hvilket styringsnivå. Usikkerhet førte i første omgang til at medlemslandene reagerte relativt autonomt og med lite koordinerte responser (Boin m.fl., 2021). Likevel var EU-kommisjonens administrative kapasitet til krisehåndtering betydelig større enn i EUs øvrige institusjoner, noe som medførte at Kommisjonen relativt raskt ble toneangivende i EUs pandemihåndtering (Tesche, 2022), i tett samarbeid med administrasjonen til Verdens Helseorganisasjon (WTO) (Boin m.fl., 2021). Som en konsekvens av denne kriseresponsen har EU i fase to av pandemien begynt å bygge opp både beslutningsmyndighet på folkehelseområdet, forsterking av allerede eksisterende administrative kapasiteter på (folke)helseområdet, samt utvikling av nye administrative enheter på dette feltet (Riddervold m.fl., 2021; Tesche, 2022)

Institusjonelle forutsetninger

Selv om MLG-litteraturen utfordret forestillingen om EU som tuftet på enhetlige og rasjonelle nasjonalstater, betrakter denne litteraturen ironisk nok egne analyseenheter – sub-nasjonale aktører – som konseptuelle «svarte bokser» bestående av enhetlige og rasjonelle regioner. På denne måten inngikk heller ikke institusjonelle variabler i analyseskjemaet til MLG-litteraturen. Studiene var derfor ikke spesielt opptatt av å «pakke ut» regionenes varierte institusjonelle kjennetegn (Marks m.fl., 2008: 115). For å illustrere poenget målte Marks og kolleger (2008) regioners makt og myndighet langs ni ulike dimensjoner. Lang samtlige dimensjoner ble regioner konseptuelt betraktet som enhetlige aktører hvor ingen variabler avdekket grunnleggende institusjonelle forutsetninger for flernivåstyring. På denne måten fanget modellen heller ikke hvordan institusjonelle variabler kunne inngå i en kausalmodell. Som en konsekvens av dette har MLG-litteraturen satt søkelys på «the allocation of authority across general-purpose jurisdictions» (Marks m.fl., 2008: 111). En mulig forklaring kan være at MLG-litteraturen i hovedsak bygger på en

rasjonell ontologi hvor institusjonelle kjennetegn er sekundære analytiske dimensjoner i modellen (se nedenfor).

Til sammenligning har FLA-perspektivet rettet oppmerksomhet mot interne institusjonelle forutsetninger for flernivåstyring. FLA-perspektivet har argumentert for at institusjonell differensiering av administrative strukturer former og «sjever» beslutningsprosesser generelt og administrativ integrasjon spesielt. Dette innebærer at institusjonell differensiering blir både konseptuelt og kausalt viktig for modellen (Egeberg & Trondal, 2016; Olsen, 2016). Formulert på en annen måte kan vi si at organisatorisk differensiering er en forutsetning for utvikling av flernivåstyringsprosesser i EU, og at disse organisatoriske betingelsene derfor blir grunnleggende forutsetninger for modellen. Byråkratisk differensiering både av EU-systemet og av medlemslandenes politisk-administrative systemer etablerer organiserte valgmuligheter («choice opportunities») som skaper grunnlaget for beslutningsprosesser på tvers av nivå – for eksempel beslutningsprosesser mellom direktoratslignende enheter over nivå. For å illustrere dette har Egeberg og Trondal (2018) vist hvordan organisasjonsvariabler kan benyttes for å forklare utvikling av flernivåstyringsprosesser i EU. De har vist at variasjon i slike prosesser kan forklares med variasjon i organisatoriske kapasiteter (høy/lav), organisatorisk spesialisering (horisontal/vertikal), organisasjonstilørigheter (primære/sekundære), geografisk lokalisering (sentrert/de-sentrert), og organisatoriske koplinger (tett/løs).

For å illustrere argumentet kan organisatorisk differensiering både ta form av intern og ekstern differensiering. Den primære organisatoriske tilknytning til beslutningstakere er den interne administrative enhet som vedkommende tilhører og hvor mest tid, energi og ressurser brukes. Et eksempel vil være departementsavdelinger, Kommisjonens departementer, eller et direktorat. Vi kan derfor også anta at slike primære strukturer vil være sentrale i håndteringen av kriser. Riddervold m.fl. (2021) viser hvordan EUs mangel på slike primære strukturer innenfor folkehelse bidro til svak evne til å reagere på Covid-19 pandemiens første fase. Dette medførte lav grad av internasjonal koordinering av kriseresponsen i Europa. Tilsvarende observasjoner fant man i de fleste medlemsland, hvor pandemiplaner var mangelfulle, eller de var gjemt og glemt (Boin m.fl., 2021). Sekundærstrukturer kan supplere mangel på primære strukturer. Komiteer, råd, utvalg og administrative nettverk representerer sekundære strukturer hvor aktører er deltidsdeltakere. En utfordring med hensyn til disse strukturene er at de ofte domineres av relativt uavhengige eksperter. Covid-19 pandemien har vist hvordan krisehåndtering blir dominert av eksperter som deltar i sekundærstrukturer. Dette kan gi effektiv krisehåndtering på kort sikt, men samtidig gi demokratiske utfordringer på litt lengre sikt ved at demokratiets primærstrukturer settes på sidelinjen (Boin m.fl., 2021; Riddervold m.fl., 2021).

Innenfor EU-systemet representerer sekundære strukturer viktige betingelser for at beslutningstakere på ulike nivåer kan møtes, utveksle erfaringer, utvikle felles oppfatninger, forme gjensidig tillit, og noen ganger komme frem til felles anbefalinger eller beslutninger (Billis & Rochester, 2020; Klijn & Koppenjan, 2012; Maestenbroek m.fl., 2020; Wood, 2019). Innenfor nasjonal sentralforvaltning finner man ofte at horisontale sekundærstrukturer komplimenterer primærstrukturene, men også at primærstrukturene er bedre koordinert enn sekundærstrukturene (Wegrich & Stimac, 2014). Likevel representerer sekundærstrukturene en fleksibel kapasitet som kan reagere relativt raskt og effektivt i krisesituasjoner. Riddervold m.fl. (2021) og Greer m.fl. (2021) viser hvordan EUs administrative nettverk innenfor folkehelse bidro med fleksibel kriserespons i pandemiens tidlige fase og supplerte EUs mangel på tett integrert primærstruktur. Ladi og Wolff (2021) viser tilsvarende hvordan pragmatiske «nedenfra-og-opp» prosesser blant medlemslandene var viktige i pandemiens første fase, og bidro til koordinerte responser i tilfeller hvor permanente (primære) strukturer for å håndtere krisen var fraværende.

Årsakssammenhenger

Endelig skiller MLG- og MLA-litteraturen seg vesentlig med hensyn til sentrale ontologiske antakelser. Selv om MLG-litteraturen har blitt kritisert for å være teoretisk beskrivende (Ongaro, 2015), foreligger det likevel en grunnleggende aktør-orientert ontologi i denne litteraturen. Grunnleggende sett bygger MLG-litteraturen på en økonomisk teori om aktøren, selv om nyere studier har supplert dette med en sosial teori om tilhørighet (Hooghe m.fl., 2019). Den økonomiske aktør-teorien gjør denne litteraturen i stand til å vise hvordan aktører former institusjoner, ideer, interaksjonsmønstre og konfliktlinjer. Aktører kan i mange sammenhenger erfare at regler og rolletilpasset adferd er i tråd med deres egeninteresser og nyttefunksjoner, men også at dette i noen sammenhenger er i tråd med grunnleggende oppfatninger av sosial tilhørighet. Institusjonelle variabler figurerer dermed som mellomliggende variabler som begrenser aktørers preferanser, valg, tilhørigheter, og i siste instans institusjoners beslutningsprosesser. Institusjoner er gjennomgående betraktet som insentivsystemer som administrerer og distribuerer fordeler og ulemper til aktørene (Ostrom m.fl., 2015). Følgelig er institusjoner ansett som arenaer som koordinerer adferd og prosesser, hvor aktører søker å aggregere preferanser (Scharpf, 1997) eller danne felles identiteter (Hooghe m.fl., 2019; Marks m.fl., 2008). I den grad institusjonelle variabler forekommer i studier av flernivåstyringsprosesser i EU, så blir disse anvendt som «aggregative» variabler som former forhandlingsprosesser (Marks m.fl., 1996). MLG-litteraturen har dermed en «tynn» antakelse om institusjoners rolle; de påvirker aktørers interaksjoner og forhandlinger (March & Olsen, 1995). Ifølge en transaksjonsbasert teori om politikk, kan “politics ... be seen as aggregating individual preferences into collective action

by procedures of rational bargaining, negotiation, coalition formation, and exchange” (March & Olsen, 1995: 7).

I motsetning til dette argumenterer FLA-litteraturen for at institusjoner bør betraktes som uavhengige variabler i analyseskjemaet. Mens MLG-litteraturen anviser at aktører er grunnleggende preferansedrevet, legger FLA-litteraturen til grunn to ytterligere mekanismer. Den første er antakelsen om begrenset rasjonalitet hvor organisasjonsstrukturer, -roller og -regler bistår aktører med å avgrense kognitive skjemaer ved å lede oppmerksomhet mot et begrenset utvalg problemer, løsninger, og måter å kople disse sammen på (Simon, 1965). Beslutningstakere opererer under tre grunnleggende begrensninger som ofte oversees av konsekvensbaserte teorier om det økonomiske mennesket: Begrenset informasjon med hensyn til mulige alternativer og løsninger, begrenset kognitiv kapasitet til å evaluere og prosessere informasjon, og begrenset tid til å treffe avgjørelser (March, 2011). Følgelig vil aktører velge tilstrekkelig gode, snarere enn optimale, alternativer, samt at de vil søke etter løsninger i sine umiddelbare omgivelser og nærliggende kunnskaper for å treffe «gode nok» valg (Simon, 1965). For det andre bygger FLA-litteratur på antakelsen om at beslutningstakere også kan operere på grunnlag av en sømmelighetslogikk, hvor aktørers valg er drevet av internaliserte antakelser om hva som er sømmelig for ulike roller i ulike valgsituasjoner (March & Olsen, 1989).

Ved å bygge på organisasjonsteori, antar FLA-litteraturen grunnleggende sett at kjennetegn ved organisasjoner kan forklare både hvordan organisasjoner virker og hvordan de endres. Beslutningsprosesser i EU og beslutningsadferd blant EU-tjenestemenn forklares med utgangspunkt i et relativt stabilt sett av organisasjonsrutiner (Cyert & March, 1963). Det antas at stabile premisser for valg består av tidligere erfaringer som er kodifisert i regler, og som i sin tur er uttrykt i organisasjonsstrukturer i et politisk system (Olsen, 2017; Waldo, 1952). Det kan derfor videre antas at organisasjonsmessige kjennetegn ved EU-systemet systematisk muliggjør og begrenser beslutningsprosesser, hvilket gjør noen policy-valg mer sannsynlige enn andre. Dette kan derfor også bidra til å forklare hvordan EU har håndtert Covid-19 pandemien. Begrensede organisasjonskapasiteter innenfor folkehelseområdet reduserte EUs handlingsmuligheter i pandemiens første fase, og muliggjorde at ulike medlemsland fattet ukoordinerte valg med hensyn til nedlukking av grenser og innkjøp av vaksiner (Riddervold m.fl., 2021). En teori om organisasjoner er derfor også en teori om politikk (Bobrow m.fl., 1977; Waldo, 1952). Organisasjonsfaktorer mobiliserer oppmerksomhet og handlingsmuligheter rundt visse problemer og løsninger, mens andre blir systematisk ignorert; det fokuserer oppmerksomhet rundt noen konfliktlinjer og samarbeidsmuligheter mens andre blir oversett, og så videre (Simon, 1983). Et organisasjonsteoretisk perspektiv på flernivåstyring argumenterer derfor for at

organisasjonsfaktorer ikke kun er uttrykk for symbolpolitikk (Feldman & March, 1981; Meyer & Rowan, 1977) men skaper systematisk skjevhet i menneskelig adferd og kollektive beslutningsprosesser ved å «dytte» individuelle og kollektive valg mot bestemte problemer og løsninger, og dermed gjøre noen utfall mer plausible enn andre (Egeberg & Trondal, 2020; Schattschneider, 1975; Thaler & Sunstein, 2009). De administrative strukturene som over tid har blitt etablert i EUs flernivåsystemet antas derfor systematisk å være strukturelle valgarkitekturer som former beslutningsprosesser mellom EU-institusjonene og medlemslandenes politisk-administrative instanser.

Organisasjonsteoretisk litteratur har vært særlig interessert i hvilken effekt organisasjonsstruktur kan ha på beslutningsadferd og -prosesser (Egeberg, 2012; Egeberg & Trondal, 2018). En organisasjonsstruktur er en normativ struktur, eller en besluttet normativ orden, som består av regler og roller som mer eller mindre presist angir hvem som skal gjøre hva, når og hvordan (Ahrne & Brunsson, 2019; Egeberg & Trondal, 2018; Scott & Davis, 2016). Den angir hvordan roller, makt og ansvar skal distribueres, kontrolleres og koordineres. Den skaper organisasjonsadferd gjennom å gi aktører «a systematic and predictable selection of problems, solutions and choice opportunities» (March & Olsen, 1976: 13). Mens organisasjonsstruktur ikke nødvendigvis determinerer eller fullt ut forklarer beslutningsadferd, gjør den noen valg mer sannsynlige enn andre (Egeberg & Trondal, 2018). Som sådan bygger organisasjonsteori på beslutningsteori med et fokus på å forklare beslutningsadferd (Simon, 1965). Dette innebærer også at organisasjonsfaktorer ikke antas å påvirke samfunnet direkte, men snarere å ha indirekte effekt ved å influere politikkprosesser og beslutninger som fattes i og mellom organisasjoner (Ahrne & Brunsson, 2019; Egeberg & Trondal, 2018).

FLA-litteraturen bygger slik sett på et organisasjonsteoretisk perspektiv på offentlig styring. For å illustrere effekten av organisasjonsstruktur, kan vi gå nærmere inn på organiseringen av administrative kapasiteter på hvert enkelt styringsnivå i EU. Hvordan slike organisasjonskapasiteter er distribuert innenfor EUs utøvende myndighet – Kommisjonen og EU-byråene – kan antas å influere både spesifikke policy-valg og mer generelt flernivåstyringsprosesser. Under Corona-19 pandemiens første fase observerte vi hvordan administrative kapasiteter på folkehelseområdet medførte av nasjonale helsedirektorater dominerte håndteringen av pandemien på bekostning av direktorater og tilsyn på andre saksfelt. Dette ble særlig observert på EU-nivået, hvor Kommisjonens konkurransedepartementet hadde større administrative kapasiteter enn helsedepartementet. En konsekvens av dette var at Kommisjonen tolket den første fasen av pandemien som en konkurransekrise like mye som en folkehelsekrise (Riddervold m.fl., 2021). Videre, dersom organiseringen av administrative kapasiteter struktureres på ulike

måter på tvers av styringsnivåer, kan dette skape konflikter og koordineringsutfordringer mellom instanser og aktører, hvor de kan rette oppmerksomhet mot ulike problemer, løsninger og konsekvenser. Dette kan skape strukturelle koordineringsutfordringer, hvor sterk grad av koordinering på et styringsnivå blir uforenlig med sterk koordinering mellom styringsnivåene (Egeberg & Trondal, 2016). Dette dilemmaet ble også illustrert i Covid-19 pandemiens første fase, hvor EUs medlemslandene prioriterte å koordinere pandemi-tiltakene innad i eget land, med den konsekvens at koordinering mot EU-nivået ble relativt svak (Boin m.fl., 2021; Riddervold m.fl., 2021). Dersom slike strukturer derimot utelukkende er organisert på et styringsnivå, eller dersom organiseringen er kompatibel på tvers av styringsnivåer, vil mulighetene for koordinert problemløsning styrkes. Variasjon i organiseringen av administrative kapasiteter vil dermed medføre variasjon i måten EU håndterer og løser policy-problemer og kriser.

Sammendrag

Artikkelen har rettet oppmerksomhet mot et organisasjonsteoretisk perspektiv på flernivåstyring i studiet av politisk orden generelt, og i studiet av beslutningsadferd spesielt. Illustrerende eksempler har vært trukket med hensyn krisehåndtering. Dermed har artikkelen illustrert hvordan et slikt perspektiv kan ha verdi i en bredere analyse av offentlig styring og politisk ordensdannelse. Artikkelen antyder at et slikt perspektiv er et nødvendig, men ofte oversett, bidrag til en mer generell teori om politisk orden som består av flere styringsnivåer.

Empiriske laboratorier som er tilgjengelig for samfunnsvitenskapene har konsekvenser for hvilke empiriske slutninger som kan trekkes og hvilke teoretiske innsikter som kan nås. Ettersom studiet av offentlig politikk og administrasjon tradisjonelt sett har vært avgrenset til nasjonale laboratorier, har innsiktene som har blitt utviklet vært lite egnet til å forstå administrativ integrasjon i Europa og dermed utviklingen av en europeisk administrativ flernivåstat. En konsekvens av dette er at studiet av offentlig politikk og administrasjon er relativt lite oppmerksomme på hvordan administrativ organisering kan ha konsekvenser for utvikling av internasjonal politisk orden. Dette kapitlet har forsøkt å fange den administrative dimensjonen av politisk orden generelt, og i EU spesielt, langs tre dimensjoner: institusjonell uavhengighet, institusjonell integrasjon, og institusjonell innflytelse. Disse dimensjonene har i neste omgang bidratt til å illustrere et organisasjonsteoretisk perspektiv på EU som en administrativ flernivåstat.

Som en avslutning ønsker jeg å fremheve hvordan et slikt teoretisk perspektiv kan være særlig nyttig når vi studerer konsolidering av fremvoksende, og enda uferdige, politiske ordener. I følge March og Olsen (1995) er organisasjoner og organiserte systemer

midlertidige systemer av regler og roller, og ifølge Rokkan (1999) representerer de temporære løsninger på sosiale konflikter i et samfunn. Et organisasjonsteoretisk perspektiv betoner hvordan administrative strukturer som strekker seg over flere beslutningsnivåer kan påvirke beslutningsadferd, politikkprosesser, og i siste instans utviklingen av politisk orden.

Referanser

- Ahrne, G. & Brunsson, N. (Eds.) (2019). *Organization Outside Organizations*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108604994>
- Ansell, C. & Di Palma, G. (2004). *Restructuring Territoriality*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511617072>
- Ansell, C. & Trondal, J. (2017). Governing turbulence. An organizational-institutional agenda. *Perspectives on Public Management and Governance*, 1(1), 43-57. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvx013>
- Bach, T., E. Ruffing & Yesilkagit, K. (2015). The differential empowering effects of Europeanization on the autonomy of national agencies. *Governance*, 28(3), 285–304. <https://doi.org/10.1111/gove.12087>
- Barnett, M. & Finnemore, M. (2004). *Rules for the World*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Bartolini, S. (2005). *Re-structuring Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Bauer, M. W., Beyerlein, L., Ege, J., Knill, C. & Trondal, J. (2019). *Perspectives on international public administration research: A rejoinder to Johan Christensen and Kutsal Yesilkagit*. ARENA Working Paper 1. University of Oslo.
- Bauer, M. W., Kassim, H. & Connolly, S. (2021). The quiet transformation of the Commission cabinet system. *Journal of European Public Policy*, <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.2003423>
- Beetham, D. (1985). *Max Weber and the Theory of Modern Politics*. Oxford: Polity Press.
- Benz, A. (2015). European public administration as a multilevel system administration: A conceptual framework. In M. W. Bauer & J. Trondal (Eds.), *The Palgrave Handbook on the European Administrative System*. Houndmills: Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9781137339898_2
- Biermann, F. & Siebenhüner, B. (Eds.) (2009). *Managers of Global Change*. Cambridge, MA: MIT Press. <https://doi.org/10.7551/mitpress/9780262012744.001.0001>

- Billis, D. & Rochester, C. (Eds.) (2020). *Handbook on Hybrid Organisations*. Cheltenham: Edward Elgar. <https://doi.org/10.4337/9781785366116>
- Bobrow, D. B., Eulau, H., Landau, M., Jones, C.O. & Axelrod, R. (1977). The place of policy analysis in political science: Five perspectives. *American Journal of Political Science*, 21(2), 415–33. <https://doi.org/10.2307/2110503>
- Boin, A., Lodge, M. & Luesink, M. (2021). Learning from the Covid-19 crisis: an initial analysis of national responses. *Policy Design and Practice*, 3(3), 189-204. <https://doi.org/10.1080/25741292.2020.1823670>
- Bulmer, S. (2008). Building a multi-level polity in Europe. In U. Sverdrup & J. Trondal (Eds.), *The Organizational Dimension of Politics*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Cassese, S. (1987). Divided powers: European administration and national bureaucracies. In D. Berlin, S. Pag & C. Bourtembourg (Eds.), *The European Administration*. Maastricht: EIPA.
- Checkel, J. T. (2005). International institutions and socialization in Europe. *International Organization*, 59(4), 801–26. <https://doi.org/10.1017/S0020818305050289>
- Christensen, T. & Lægreid, P. (2007). *Transcending New Public Management*. Aldershot: Ashgate.
- Christensen, T. & Lægreid, P. (2011). Beyond NPM? Some development feature. In T. Christensen & P. Lægreid (Eds.), *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Aldershot: Ashgate.
- Cyert, R. M. & March, J. G. (1963). *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Danielsen, O. A. & Yesilkagit, K. (2014). The effects of European regulatory networks on the bureaucratic autonomy of national regulatory authorities. *Public Organization Review*, 14: 353–71. <https://doi.org/10.1007/s11115-013-0220-4>
- Egeberg, M. (Ed.) (2006). *Multilevel Union Administration*. Houndmills: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9780230502222>
- Egeberg, M. (2012). How bureaucratic structure matters: An organizational perspective. In B.G. Peters & J. Pierre (Eds.), *The Sage Handbook of Public Administration*. London: Sage. <https://doi.org/10.4135/9781446200506.n10>
- Egeberg, M. & Trondal, J. (2009). National agencies in the European administrative space: Government driven, Commission driven, or networked?. *Public Administration*, 87(4), 779–90. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01779.x>

- Egeberg, M. & Trondal, J. (2016). Why strong coordination at one level of government is incompatible with strong coordination across levels (and how to live with it): The case of the European Union. *Public Administration*, 94(3), 579–92.
<https://doi.org/10.1111/padm.12236>
- Egeberg, M. & Trondal, J. (2017). Researching European Union agencies: What have we learned (and where to go from here). *Journal of Common Market Studies*, 55(4), 675–690. <https://doi.org/10.1111/jcms.12525>
- Egeberg, M. & Trondal, J. (2018). *An Organizational Approach to Public Governance*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198825074.003.0001>
- Egeberg, M. & Trondal, J. (2020). The organizational basis for public governance. *The Oxford Research Encyclopedia of Politics*: 1-28.
<https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1491>
- Egeberg, M., Gornitzka, Å. & Trondal, J. (2019). Merit-based recruitment boosts good governance: how do European Union agencies recruit their personnel? *International Review of Administrative Sciences*, 85(2), 247-263.
<https://doi.org/10.1177/0020852317691342>
- Emery, Y. & Giaque, D. (2014). The hybrid universe of public administration in the 21st century. *International Review of Administrative Sciences*, 80(1), 23–32.
<https://doi.org/10.1177/0020852313513378>
- Feldman, M. S. & March, J. G. (1981). Information in organizations as signal and symbol. *Administrative Science Quarterly*, 26(2), 171–86. <https://doi.org/10.2307/2392467>
- Fukuyama, F. (2013). What is Governance? *Governance*, 26(3), 347–368.
<https://doi.org/10.1111/gove.12035>
- Fukuyama, F. (2016). Macro theory and the study of political development. *Scandinavian Political Studies*, 39(3), 207–225. <https://doi.org/10.1111/1467-9477.12064>
- Greer, S.L., de Ruijter, A. & Brooks, E. (2021). The Covid-19 pandemic: Failing forward in public health. In M. Riddervold, J. Trondal & A. Newsome (Eds.), *The Palgrave Handbook on EU Crises*. Houndmills: Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-51791-5_44
- Gulick, L. (1937). Notes on the theory of organizations: With special references to government in the United States. In L. Gulick & L. F. Urwick (Eds.), *Papers on the Science of Administration*. New York, NY: Institute of Public Administration, Columbia University.

- Haas, E. B. (1958). *The Uniting of Europe*. Notre Dame, IN: Notre Dame Press.
- Hofmann, H. C. H. & Turk, A. H. (Eds.) (2006). *EU Administrative Governance*. Cheltenham: Edward Elgar. <https://doi.org/10.4337/9781845429966>
- Hooghe, L. & Marks, G. (2001). *Multilevel Governance and European Integration*. New York, NY: Rowman & Littlefield Publishers.
- Hooghe, L., Lenz, T. & Marks, G. (2019). *A Theory of International Organization*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198766988.001.0001>
- Huntington, S. P. (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Jacobs, A. M. & Matthews, J. S. (2012). Why do citizens discount the future? Public opinions and the timing of policy consequences. *British Journal of Political Science*, 42(4), 903-935. <https://doi.org/10.1017/S0007123412000117>
- Kassim, H., Connolly, S., Dehousse, R., Rozenberg, O. & Benjamballah, S. (2017). Managing the house: The presidency, agenda control and policy activism in the European Commission. *Journal of European Public Policy*, 24(5), 653–674. <https://doi.org/10.1080/13501763.2016.1154590>
- Kassim, H., Peterson, J., Bauer, M. W., Connolly, S., Dehousse, R., Hooghe, L. & Thompson, A. (2013). *The European Commission of the Twenty-First Century*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199599523.001.0001>
- Klijn, E. H. & Koppenjan, J. F. M. (2012). Governance network theory: Past, present and future. *Policy and Politics*, 40(4), 187–206. <https://doi.org/10.1332/030557312X655431>
- Knill, C. (2001). *The Europeanisation of National Administrations*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511491986>
- Ladi, S. & Wolff, S. (2021). The EU Institutional Architecture in the Covid-19 Response: Coordinative Europeanization in Times of Permanent Emergency. *Journal of Common Market Studies*, 59(S1), 32-43. <https://doi.org/10.1111/jcms.13254>
- Maestenbroek, E., Schrama, R. & Martinsen, D. S. (2020). The politics of European administrative interaction. Explaining knowledge exchange in the European migration network. Unpublished paper.
- Maggetti, M., Di Mascio, F. & Nattalini, A. (2021). National regulators, regulatory networks, and European agencies. Connecting the dots. *Public Policy and Administration*, 36(3), 275-280. <https://doi.org/10.1177/0952076719886748>

- March, J. G. (2011). A scholar's quest. *Journal of Management Inquiry*, 20(4), 355–357.
<https://doi.org/10.1177/1056492611432803>
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1976). *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Scandinavian University Press.
- March, J.G. & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions*. New York, NY: The Free Press.
- March, J.G. & Olsen, J. P. (1995). *Democratic Governance*. New York, NY: The Free Press.
- Marks, G. (1993). Structural policy and multilevel governance in the EC. In A.W. Cafruny & G.G. Rosenthal (Eds.), *The state of the European Community*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Marks, G., Hooghe, L. & Schekel, A. H. (2008). Measuring regional authority. *Regional and Federal Studies*, 18(2/3), 111–121. <https://doi.org/10.1080/13597560801979464>
- Marks, G., Nielsen, F. & Ray, L. (1996). Competencies, cracks, and conflicts: Regional mobilization in the European Union. *Comparative Political Studies*, 29(2), 164–192.
<https://doi.org/10.1177/0010414096029002002>
- Matthews, F. (2012). Governance and state capacity. In D. L. Faur (Ed.), *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press.
<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0020>
- Mérand, F. (2021). *The Political Commissioner*. Oxford: Oxford University Press.
<https://doi.org/10.1093/oso/9780192893970.001.0001>
- Meyer, J. W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340–363.
<https://doi.org/10.1086/226550>
- Meyer-Sahling, J.H. & Yesilkagit, K. (2011). Differential legacy effects: Three propositions on the impact of administrative traditions on public management reform in Europe east and west. *Journal of European Public Policy*, 18(2), 311–322.
<https://doi.org/10.1080/13501763.2011.544515>
- Moravcsik, A. (1998). *The Choice for Europe*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Niemann, A. (2006). *Explaining Decisions in the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511492044>
- Olsen, J. P. (2003). Towards a European administrative space? *Journal of European Public Policy*, 10(4), 506–531. <https://doi.org/10.1080/1350176032000101244>
- Olsen, J. P. (2007). *Europe in Search of Political Order*. Oxford: Oxford University Press.

- Olsen, J. P. (2010). *Governing through Institution Building*. Oxford: Oxford University Press.
<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199593934.001.0001>
- Olsen, J. P. (2016). Democratic accountability and the terms of political order. *European Political Science Review*, 9(4), 519–537. <https://doi.org/10.1017/S1755773916000084>
- Olsen, J. P. (2017). *Democratic Accountability, Political order, and Change*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198800606.001.0001>
- Ongaro, E. (2015). Multi-level governance: The missing linkages. In E. Ongaro (Ed.), *Multi-level Governance*. Bingley: Emerald. <https://doi.org/10.1108/S2045-794420150000004022>
- Orren, K. & Skowronek, S. (2004). *The Search for American Political Development*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511756269>
- Ostrom, E., Ostrom, V., Aligica, P. D. & Sabetti, P. (2015). *Choice, Rules and Collective Action*. Colchester: ECPR Press.
- Pag, S. (1987). The relations between the Commission and national bureaucracies. In S. Cassese (Ed.), *The European Administration*. Maastricht: IIAS and EIPA.
- Painter, M. & Peters, B.G. (Eds.) (2010). *Tradition and Public Administration*. Houndmills: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9780230289635>
- Piattoni, S. (2010). *The Theory of Multilevel Governance*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199562923.001.0001>
- Poguntke, T. & Webb, P. (Eds.) (2005). *The Presidentialization of Politics*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0199252017.001.0001>
- Polman, D. (2020). Participation of implementing agencies in European administrative networks. *Journal of Common Market Studies*, 58(4), 818-835.
<https://doi.org/10.1111/jcms.12990>
- Riddervold, M., Trondal, J. & Newsome, A. (Eds.) (2021). *The Palgrave Handbook of EU Crises*. Houndmills: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-51791-5>
- Rittberger, B. & Wonka, A. (2011). Introduction: Agency governance in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 18(6), 780–789.
<https://doi.org/10.1080/13501763.2011.593356>
- Rokkan, S. (1999). *State formation, Nation building, and Mass Politics in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

- Rosenau, J. N. (1966). Pre-theories and theories of foreign policy. In R.B. Farrell (Ed.), *Approaches to Comparative and International Politics*. Evanston, IL: Northwestern University.
- Rothstein, B. (2012). Good governance. In D. L. Faur (Ed.), *The Oxford Handbook on Governance*. Oxford: Oxford University Press.
<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0010>
- Saint-Simon, H. (1964). *Social organization, the Science of Man and Other Writings*. New York, NY: Harper Torchbooks.
- Scharpf, F. W. (1997). *Games Real Actors Play*. Boulder, Col.: Westview Press.
- Schattschneider, E. E. (1975). *The Semisovereign People*. Fort Worth, TX: Harcourt Brace Jovanovich College Publishers.
- Scott, W. R. & Davis, G. F. (2016). *Organizations and Organizing*. London: Routledge.
- Selznick, P. (1996). Institutionalism “old” and “new”. *Administrative Science Quarterly*, 41(2), 270-77. <https://doi.org/10.2307/2393719>
- Simon, H. A. (1965). *Administrative Behavior*. New York, NY: The Free Press.
- Simon, H. A. (1983). *Reason in Human Affairs*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Stone, D. & Maloney, K. (Ed.) (2019). *The Oxford Handbook of Global Policy and Transnational Administration*. Oxford: Oxford University Press.
<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198758648.001.0001>
- Tesche, T. (2022). Pandemic Politics: The European Union in Times of the Coronavirus Emergency. *Journal of Common Market Studies*, 60(2), 480-496.
<https://doi.org/10.1111/jcms.13303>
- Thaler, R. H. & Sunstein, C. R. (2009). *Nudge*. London: Penguin Books.
- Trondal, J. (2007). The public administration turn in integration research. *Journal of European Public Policy*, 14(6), 960–972. <https://doi.org/10.1080/13501760701498061>
- Trondal, J. (2012). On bureaucratic centre formation in government institutions: Lessons from the European Commission. *International Review of Administrative Sciences*, 78(3), 425–446. <https://doi.org/10.1177/0020852312445021>
- Trondal, J. (2014). Agencification. *Public Administration Review*, 74(4), 545–549.
<https://doi.org/10.1111/puar.12252>

- Trondal, J. (2016). Advances to the study of international public administration. *Journal of European Public Policy*, 23(7), 1097–1108.
<https://doi.org/10.1080/13501763.2016.1168982>
- Trondal, J. (2017). The rise of independent international administration: The case of the International Atomic Energy Agency (IAEA). In J. Trondal (Ed.), *The Rise of Common Political Order*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Trondal, J. & Bauer, M. E. (2017). Conceptualizing the European multilevel administrative order: Capturing variation in the European administrative system. *European Political Science Review*, 9(1), 73–94. <https://doi.org/10.1017/S1755773915000223>
- Trondal, J. & Peters, B. G. (2013). The rise of European administrative space: Lessons learned. *Journal of European Public Policy*, 20(2), 295–307.
<https://doi.org/10.1080/13501763.2013.746131>
- Waldo, D. (1952). Development of theory of democratic administration. *American Political Science Review*, 46(1), 81–103. <https://doi.org/10.2307/1950764>
- Waldo, D. (1992). *The Enterprise of Public Administration*. Novato, CA: Chandler & Sharp Publishers.
- Wegrich, K. & Stimac, V. (2014). Coordination capacity. In M. Lodge & K. Wegrich (Eds.), *The Problem-Solving Capacity of the Modern State*. Oxford: Oxford University Press.
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy*. New York, NY: Basic Books.
- Wood, M. (2019). *Hyper-Active Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
<https://doi.org/10.1017/9781108592437>
- Zürn, M. (2018). *A Theory of Global Governance*. Oxford: Oxford University Press.
<https://doi.org/10.1093/oso/9780198819974.001.0001>



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