



Mellom autonomi og europeiske forpliktelser: Om handlingsrommet i den norske velferdsforvaltningen

Between autonomy and European obligations: On the room for maneuver in the Norwegian welfare administration

Nadja S. Kühn

Forsker, NORCE Helse og samfunn

nadk@norceresearch.no

Rebecca Lynn Radlick

Forsker, NORCE Helse og samfunn

rera@norceresearch.no

Sammendrag

I denne artikkelen argumenterer vi for at politisering av velferdssektoren har medført at man i større grad utfordrer det nasjonale handlingsrommet. Vi bygger vårt teoretiske argument rundt betydningen av politisering av politikken. Datagrunnlaget består av to deler: Den første delen er en gjennomgang av sentrale velferdspolitiske styringsdokumenter supplert med medieoppslag. Gjennom dette viser vi hvordan velferdspolitikken i økende grad ble utsatt for politisk press frem til 2019 da «Trygdesaken» sprakk. Den andre delen består av kvalitative forskningsintervju gjennomført med byråkrater i velferdsforvaltningen i januar og februar 2023 (N = 13). Studien viser at det er en sammenheng mellom politisering av velferdspolitikken og forståelsen av handlingsrom. Dette manifesterer seg først og fremst gjennom en sterkere tendens til at velferdsbyråkrater vektlegger nasjonale føringer på bekostning av de europeiske.

Nøkkelord

Europeisk integrasjon, sentralforvaltning, NAV, velferd, politisering

Abstract

In this article, we argue that the politicization of the welfare sector has contributed to a strong national bias in bureaucrats' perceptions of their room for maneuver. The theoretical argument is based on the importance of the politicization of policy. Our data consists of two main sources: the first is a review of key welfare policy documents, supplemented with media sources. Through this, we show how welfare policy increasingly became subject to political pressure until 2019 when the Norwegian Social Security Scandal came to light. The second data source is qualitative research interviews (N = 13) conducted with bureaucrats in the welfare administration in January and February 2023. Our study shows that there is a connection between the politicization of welfare policy and bureaucrats' understanding of their room for maneuver. This is manifested primarily through a stronger tendency for welfare administration bureaucrats to emphasize national guidelines at the expense of European ones.

Keywords

Multilevel governance, European integration, welfare administration, social security coordination, politization

Introduksjon

Det finnes i overkant av 100 avtaler mellom Norge og den Europeiske Unionen (EU) i dag, hvorav EØS-avtalen er den mest sentrale. Gjennom disse bindes Norges politikk og rettsutvikling tett til lovgivningsprosesser og politikktutvikling i EU og berører majoriteten av norske politikkområder. Denne sammenvevingen av norsk lovgivning og europeiske forpliktelser er en kompleks og sentral utfordring for norsk forvaltning. Det er utfordrende å identifisere en klar grense mellom det nasjonale og det europeiske styringsnivået, og det er betydelig variasjon med hensyn til nasjonalt handlingsrom innenfor ulike forvaltningssektorer. Dette handlingsrommet blir fremstilt som et politisk trumfkort, særlig i Norge som grunnet tilknytningsformen holdes utenfor formelle politiske prosesser i EU. Samtidig er det uklart hvordan begrepet «handlingsrom» forstås og anvendes (Fossum m.fl. 2023). Det er hittil få studier som undersøker hvordan den norske sentralforvaltningen faktisk forholder seg til handlingsrommet og hvilken grad dette har betydning for nasjonal politikktutvikling og -utøvelse. I denne artikkelen vil vi belyse hvordan *funksjonell politisering* av byråkratiet (Hustedt og Salomonsen 2014; Målgang 2008; Poulsen og Koch 2018) kan påvirke forståelsen av, og tilnærmingen til, handlingsrommet. *Politisering* relateres her til det politisk-administrative forholdet og referer spesifikt til de metodene som styrker politisk kontroll over byråkratiet (Askim m.fl. 2021b; Jacobsen 1960; Hustedt og Salomonsen 2014; Mulgan 2008; Peters og Pierre 2004). Det er økende oppmerksomhet rundt politisering av byråkratiet i Norge (Andersen m.fl. 2017; Askim m.fl. 2021b; Figenschou m.fl. 2019), men det finnes imidlertid ingen studier som belyser politiseringens betydning for handlingsrommet knyttet til EU/EØS. Denne artikkel ønsker å belyse dette gjennom følgende problemstillinger:

- *I hvilken grad observerer vi politisering av velferdspolitikken over tid?*
- *Hvordan påvirker politisering byråkraters oppfatning av handlingsrommet?*

Oppfattet handlingsrom viser i dette tilfellet til beslutningsatferd knyttet til regelverksanvendelse, mer spesifikt; prioritering av nasjonalt kontra europeisk regelverk. Norge har de siste tre tiårene i økende grad påtatt seg europeiske forpliktelser gjennom EØS-avtalen som har betydning for velferdsforvaltningen. Som følge av dette må den nasjonale politikktutviklingen og myndighetsutøvelsen foretas innenfor rammene av et parallelt sett EØS-rettslige bindinger og forpliktelser. Samhandling mellom nasjonale og europeiske myndigheter som oppstår som følge av dette, blir i litteraturen betegnet som *flernivåadministrasjon* (FNA) (Bauer og Trondal 2015; Egeberg 2006; Egeberg og Trondal 2018). Sentrale spørsmål innenfor dette forskningsfeltet omfatter hvordan byråkratisk interaksjon over styringsnivå oppstår og utvikler seg; hvordan nasjonale myndigheter tilpasser seg og utnytter slike samhandlingsmønstre; og hvilke konsekvenser dette har for nasjonal forvaltning og nasjonal administrativ suverenitet (Trondal og Peters 2015). FNA beskriver hvordan europeiske institusjoner ofte kan henvende seg direkte til nasjonale direktorat. Dette er fordi direktoratene er de mer operative leddene i forvaltningen, og dermed iverksettere av europeisk regelverk. Egeberg og Trondal (2015) viser videre hvordan sterk koordinering på et styringsnivå vil være uforenlig med tilsvarende sterk koordinering på et annet styringsnivå («koordineringsdilemmaet»). Med andre ord vil det være en kontinuerlig balansegang mellom nasjonale og europeiske styringssignaler og hensyn. I forlengelsen av dette er det et sentralt spørsmål hvilke faktorer som tipper vektskålen i den ene eller andre retningen.

I denne artikkelen undersøker vi i hvilken grad den politiske oppmerksomheten rundt velferdsekspert har påvirket byråkratisk atferd, underforstått oppfattet handlingsrom.

I kjernen av debatten ligger også spørsmålet om skillet mellom nasjonal suverenitet og europeiske forpliktelser, og hvor mye handlingsrom norske byråkrater har for å utvikle og anvende nasjonal politikk. Det kan være et uklart skille mellom det nasjonale og det europeiske styringsnivået. Denne gråsonen betegnes som «handlingsrommet» og indikerer et spillerom der nasjonale myndigheter kan forfølge nasjonale mål til tross for at de er delvis innenfor den europeiske styringsrammen. Fossum m.fl. (2023) skiller mellom autonomi og «*wriggle-room*». Sistnevnte definerer handlingsrommet som den muligheten aktører har til å følge egne preferanser innenfor et bestemt sett med juridiske begrensninger (de jure). Autonomi viser derimot til en bredere form for handlingsrom som omfatter aktørens *opplevde* mulighet til å forfølge egne mål og ønsker (de facto). Det opplevde handlingsrommet handler i stor grad om hvordan ulike aktører tolker og forstår styringssignaler, begrensninger og muligheter knyttet til praktisering av regelverk. Slike oppfattelser farges av ulike kontekster, strukturer og andre relevante aktører. Når det gjelder handlingsrommet knyttet til trygdekoordinering, viser Fredriksen (2021: 142) til at skjønnspregede vurderingskriterier i kombinasjon med utfordringer knyttet til å forutse hvor inngående domstolene vil prøve disse, gjør at det til dels er vanskelig å gi et tydelig svar på om nasjonale regler er EØS-rettslig akseptable eller ikke. Det kan dermed oppstå uklarheter om hvorvidt nasjonale regler er i samsvar med EØS-regelverket. Mens Fredriksen (2021) fremhever at den sentrale juridiske utfordringen er hvordan myndighetene *bør* innrette seg i disse tilfellene, er vårt utgangspunkt spørsmålet om hvilke faktorer som påvirker hvordan myndighetene *faktisk* innretter seg (de facto). I denne artikkelen undersøker vi hvorvidt politisk oppmerksomhet (politisering) kan ha betydning for hvordan byråkrater vurderer handlingsrommet og videre; hvorvidt dette fører til en tendens til å prioritere nasjonale styringssignaler over europeiske (fra EU-nivået). Implikasjonen er at handlingsrommet betinges av politikkkfeltets politiseringsgrad.

For å undersøke dette, anvender denne studien data fra den norske velferdsforvaltningen. Velferdsforvaltningen har en betydelig nasjonal «slagside» som utførende ledd i velferdsstaten, og utsettes dermed lett for nasjonal politisering (se nedenfor). Dette gjør også velferdsforvaltningen til en godt egnet empirisk case for studien. Datagrunnlaget består av to deler: Den første delen er en gjennomgang av sentrale velferdspolitiske styringsdokumenter. For å illustrere betydningen av disse, suppleres det også med enkelte medieoppslag. Gjennom dette viser vi hvordan velferdspolitikken i økende grad ble utsatt for politisk press frem til 2019 da den såkalte «Trygdesaken» sprakk. Den andre delen består av kvalitative forskningsintervju gjennomført med hovedsakelig byråkrater i Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir) i januar og februar 2023. Denne artikkelen har to sentrale bidrag. For det første bidrar den teoretisk med et politiseringsperspektiv på handlingsrommet. For det andre bidrar den med en empirisk studie av den norske velferdsforvaltningens under kompleks gjensidig avhengighet som oppstår som følge av EØS-forpliktelsene.

Denne artikkelen er strukturert som følger: I neste avsnitt presenterer vi det teoretiske rammeverket for analysen. Vi gjennomgår antakelser i politiseringslitteraturen og argumenterer for at dette også vil ha betydning for byråkraters oppfatning av handlingsrom. I det påfølgende avsnittet redegjør vi bakgrunn og kontekst før vi fortsetter med data og metode. Dernest følger to empiriske avsnitt, hvorav det første er en gjennomgang av sentrale styringsdokumenter knyttet til norsk velferdspolitikk og det andre er en presentasjon av kvalitative forskningsintervju foretatt i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Deretter drøfter vi empiriske funn i lys av vårt teoretiske rammeverk. Artikkelen avsluttes med en konklusjon som oppsummerer argumentet og hovedfunnene.

Bakgrunn

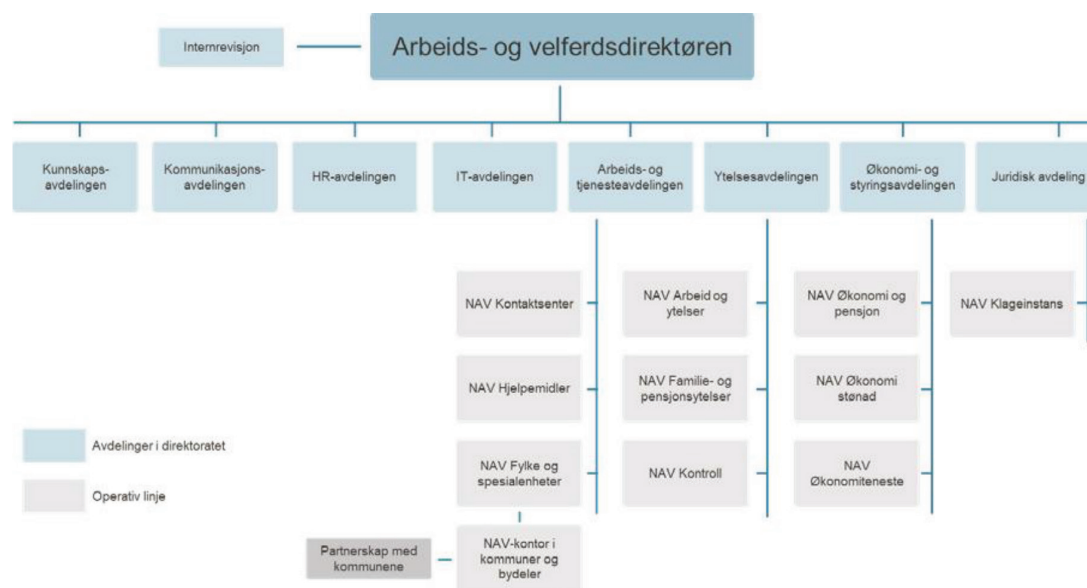
I denne studien ønsker vi å undersøke betydningen av politisering for velferdsbyråkratiet gjennom å ta utgangspunkt i trygdekoordinering. Trygdekoordinering viser til mellomstatlig regulering av trygderettslige utfordringer som oppstår som følge av at personer har bodd eller arbeider i en annen stat. Implisitt handler trygdekoordinering dermed også om å sikre retten til fri bevegelse gjennom muligheter til å arbeide, drive næringsvirksomhet, studere eller oppholde seg i andre europeiske stater (NOU 2021:8: 13). Trygdekoordinering er juridisk forankret i trygdeforordningen (forordning EF nr. 883/2004) som omfatter samtlige medlemsland, EØS-land og Sveits.¹ Forordningens utgangspunkt kan spores helt tilbake til en av de aller første forordningene i EU; forordning 3/58 som først regulerte mellomstatlige velferdsytelser innad i EU. Forordningen ble oppdatert til forordning 1408/71, og er på nåværende tidspunkt kjent som forordning 883/2004. Ettersom forordningen kun koordinerer medlemslandenes trygdelovgivning (i motsetning til å *standardisere* eller *harmonisere*), er det store forskjeller mellom de ulike trygdeordningene i medlemslandene, eksempelvis når det gjelder hvilke ytelser staten innvilger og i hvilken grad disse betinges av arbeid eller bosetting (NOU 2021:8: 42).

Betydningen av trygdeforordningen har økt over tid. Utvidelsene av EU-landene i 2004, 2007 og 2009 har særlig understreket en skjevhet i forordningens nedslagsfelt der noen medlemsland i hovedsak er mottakere av personer som flytter mellom EØS-land, mens andre er avsendere. Dette betyr at det er en gruppe land som i praksis vil bære en større kostnad i sitt nasjonale trygdebudsjett, men trygdekoordineringsregelverket i hovedsak vil medføre besparelser for den andre gruppen (NOU 2021:8: 42). Dette har ført til en ny konfliktlinje for europeisk velferdspolitik, henholdsvis mellom medlemsstater som ønsker innstramming av regelverket på en side og medlemsstater som ønsker en forlengelse – og til dels – utvidelse av nåværende regelverk (Blauberger m.fl. 2018). Som følge av dette ser vi tiltagende *politisering* av velferdspolitikken både i Norge og Europa.

Frem til 2019 var denne konfliktlinjen i særlig grad også synlig i den norske offentlige debatten. Økt politisk oppmerksomhet mot velferdseksporthet de siste tiårene står imidlertid i kontrast til både litteraturen og offentlige styringsdokumenter som viser at den samlede eksporten likevel er forholdsvis beskjeden og må sees i sammenheng med verdiskapningen som blant annet arbeidsinnvandring bidrar til (NOU 2011:7, NOU 2012:2: 487). Det representerer dermed ikke en omfattende trussel mot den økonomiske bærekraften. Hatland (2015) viser imidlertid hvordan politiseringen av «velferdseksporthet», eller «velferdsturisme» og «sosialturisme», derimot medfører en utfordring for velferdspolitikkenes normative bærekraft (s. 145). Med dette menes effekten på velgernes holdninger som kan knyttes til narrativet om «velferdsinnvandring» og innvandrernes rett på velferdsytelser. Litteraturen viser tendenser til økende oppslutning om differensiering mellom majoritetsbefolkningen og innvandrere med hensyn til adgang til velferdsytelser. En betydelig andel vil dermed begrense flyktninger og innvandreres rettigheter til nasjonale velferdsytelser (Brochmann og Grødem 2017: 11). Brochmann og Grødem (2017) påpeker at dette ikke nødvendigvis handler om innvandring *per se*, men heller om prinsippet om at man må «yte før man kan nyte» (ibid:11).

1 Forordningen inkluderer følgende ytelser: (a) sykepenger, (b) svangerskaps/foreldrepenger, (c) uføretrygd, (d) pensjon, (e) gjenlevende pensjon, (f) yrkesskade og yrkessykdom, (g) gravferdsstønad, (h) arbeidsledighetstrygd, (i) førtidspensjon og (j) familieytelser (Giubboni m.fl. 2017; Trygdeforordningen 883/2004 art 3). I tillegg til disse ytelsene omfatter trygdekoordinering også «særskilte ikke-avgiftsfinansierte kontantytelser». I Norge inkluderer dette «ung-ufør» fordelene og supplerende stønad. Disse ytelsene kan imidlertid ikke eksporteres (heller ikke innenfor EØS-området).

I Norge er det Arbeid – og velferdsforvaltningen som har det primære ansvaret for trygdekoordineringsregelverket. Arbeids – og velferdsforvaltningen (NAV) omfatter både den statlige Arbeids– og velferdsetaten (herunder Arbeids– og velferdsdirektoratet) samt de delene av kommunens sosialtjenester som inngår i de felles lokale kontorene. NAV har omkring 22 000 medarbeidere totalt, hvorav rundt 15 500 er ansatte i statens mens resterende 6500 er ansatte i kommunene (NAV 2022a). NAVs tjenester kan deles inn i tre overordnede kategorier: tjenester rettet mot arbeid, ytelser fra folketrygden og sosiale tjenester og ytelser (NAV 2021: 6). Hovedmålsetningen for NAV er å redusere andelen stønadsmottakere gjennom å øke sysselsetting. Arbeids– og velferdsforvaltningens ledes av Arbeids– og velferdsdirektoratet (AVdir) som er lokalisert i Oslo. Direktoratet er underlagt Arbeids– og inkluderingsdepartementet (AID) og består av Arbeids– og velferdsdirektøren, internrevisjon samt åtte avdelinger (se figur 1). Arbeids– og tjenesteavdelingen, Ytelsesavdelingen og Økonomi- og styringsavdelingen representerer NAVs tre hovedpilarer. Hver av disse har underliggende tjenestelinjer som igjen består av ulike resultatområder. Arbeids– og tjenestelinjen omfatter resultatområdene NAV Kontaktsenter, NAV Hjelpemidler samt alle fylkes– og kommunekontor. Ytelsesavdelingen omfatter resultatområdene NAV Arbeid – og ytelser, NAV Familie– og pensjonsytelser samt NAV Kontroll. Til sist omfatter Økonomi– og styringsavdelingen resultatområdene NAV Økonomi og pensjon, NAV Økonomi og stønad samt NAV Økonomitjeneste (se figur 1). NAV klageinstans (KA) er plassert i juridisk linje.



Figur 1. Organisering av Arbeids- og velferdsetaten (NAV)

Kilde: NAV (2021: 7)

Trygdekoordinering fikk særskilt oppmerksomhet i forbindelse med trygdesaken i 2019. Trygdesaken refererer til feilpraktiseringen av EUs trygdeforordning. Som følge av feilen ble minst 80 personer uriktig dømt for trygdesvindler og minst 2 400 trygdemottakere fikk urettmessig krav om tilbakebetaling (se NOU 2020:9).

Analytisk rammeverk: politisering av velferdspolitikken

I tråd med problemstillingen legges det til grunn en antakelse om sammenheng mellom politisering (uavhengig variabel) og oppfattet handlingsrom (avhengig variabel). Vi tar utgangspunkt i litteratur som omhandler effekten av politisering av politikkområder mer

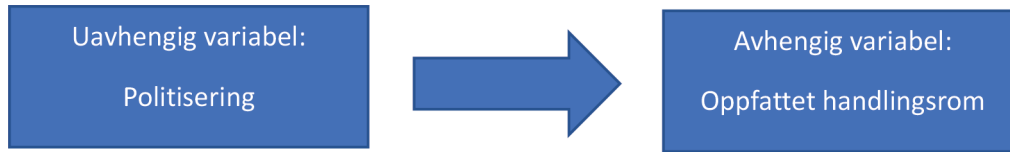
generelt, og av velferdspolitikker mer spesifikt. Politisering kan finne sted på tvers av sektorer og kan skyldes enkeltstående hendelser eller vedvarende politisk interesse rundt saksfelt. Det er forventet at byråkratiet opptrer i tråd med klassiske byråkratiske verdier som profesjonalitet og nøytralitet, og at det gjennom disse sikres avstand fra politiske påvirkninger. Mulgan (2007) beskriver politisering som en forvitring av denne avstanden. I litteraturen omtales forvaltningsroller som *faglig nøytrale* og *politisk lojale*. Nøytralt byråkrati innebærer at man vektlegger faglige og profesjonelle standarder, mens *politisk lojalitet* innebærer at administrasjonen vektlegger politiske ønsker og signaler. Disse fungerer som to analytiske ytterpunkter, imidlertid vil *faglig uavhengighet* forekomme både hos nøytrale og politisk lojale byråkrater (Jacobsen 1960). I realiteten vil man finne ulike blandingsformer mellom nøytralitet og lojalitet. Offentlig byråkrati vil aldri kunne vært fullstendig apolitisk; spørsmålet dreier seg heller om hvordan man kan forstå denne balansen, og under hvilke betingelser vektingen i praksis trekker i den ene eller andre retningen (Askim m.fl. 2021a; Derlien 1996; Hood og Lodge 2006; Peters og Pierre 2004).

Politiseringslitteraturen kan grovt sett inndeles i studier som enten omhandler rekruttering eller (byråkratisk) atferd (Mulgan 2007; Poulsen og Koch 2018). Hustedt og Salomonsen (2014) skiller mellom tre typer politisering; henholdsvis formell, funksjonell og administrativ. Førstnevnte representerer den klassiske forståelsen av politisering der politiske kriterier blir utslagsgivende for rekruttering (Askim og Bach 2021; Peters og Pierre 2004), mens sistnevnte viser til politisering som følge av relasjonen mellom politiske rådgivere og byråkratiet (Eichbaum og Shaw 2008). Funksjonell politisering tar utgangspunkt i byråkratisk rolleforståelse (Aberbach m.fl. 1981) og omhandler byråkratiets rolle ovenfor politisk ledelse. Funksjonell politisering innebærer at embetsverket tar partipolitiske hensyn i sin faglige rådgivning blant annet ved å vektlegge (politisk) taktiske hensyn (Askim m.fl. 2021c: 195). Byråkratiet forutser og foretar kontinuerlige vurderinger av politiske preferanser og innarbeider disse i sitt daglige virke (Hustedt og Salomonsen 2014). Funksjonell politisering betyr dermed at byråkratiet i økende grad er lydhøre mot den politiske ledelsen (*responsiveness*) og i så måte også blir instrumentelt for å unngå politisk risikable situasjoner (Poulsen og Koch 2014). I tråd med Mulgan (2008) påpeker Askim m.fl. (2021c: 195) at funksjonell politisering innebærer at grensen mellom faglig nøytralitet og partipolitiske hensyn forskyves. Dette er ikke nødvendigvis problematisk gitt at politiseringen er forholdsmessig begrenset (Mulgan 2008). Mindre grad av politisering kan i tillegg bidra til demokratisk legitimitet i byråkratiet blant annet ved at byråkratiet har en forholdsmessig respons på politiske signaler.

I denne artikkelen innebærer politisering politisk oppmerksomhet knyttet til administrasjonsbehandling av trygdekoordineringsregelverket. Vi antar at politisering vil føre til en nasjonal skjevhet i oppmerksomhet hos byråkraterne slik at de vil tendere til å tilrettelegge for- og prioritere – nasjonale hensyn over europeiske. Organisasjonsteorien peker blant annet på strukturell avstand som en sentral forklaringsfaktor for oppmerksomhet (Simon 1957). Den strukturelle avstanden mellom direktoratet og departementet er relativt sett kortere enn tilsvarende avstand mellom direktoratet og europeiske myndigheter. I tråd med koordineringsdilemmaet (Egeberg og Trondal 2016) kan vi anta at lite eller forholdsmessig mindre omfang av organisatorisk integrasjon («koordinering») med konkurrerende premissleverandører vil forsterke effekten av politisering. Styringssignaler fra konkurrerende premissleverandører (i dette tilfellet europeiske myndigheter) vil dermed svekkes ytterligere i møte med sterke og tydelige styringssignaler fra motsatt hold.

På bakgrunn av litteraturen nevnt over, forventer vi å finne at politisering også har sterk påvirkning på velferdsbyråkraters atferd, og i neste omgang at politisering i retning

av ivaretagelse av nasjonal autonomi vil føre til tilsvarende mobilisering mot nasjonale styringssignaler.



Figur 2. Analysemodell

Data og metode

Datagrunnlaget omfatter i) sentrale velferdspolitiske styringsdokumenter supplert med eksempler fra medieoppslag og ii) semistrukturerte intervjuer. Den første delen kartlegger den politiske tilnærmingen til velferdseksport fra 2012 da trygdeforordningen tråde i kraft i EØS-området og til 2019, da «Trygdesaken» sprakk (problemstilling 1). Gjennomgangen er begrenset til de mest sentrale styringsdokumentene, fortrinnsvis norske offentlige utredninger (NOU), regjeringsplattformer og stortingsmeldinger. Vi bruker medieoppslag til å supplere og illustrere hovedtrekk fra dokumentene. For de andre baserer denne studien seg på intervjudata med 13 byråkrater hvorav 11 er ansatt i AVdir og to er ansatt i øvrige underliggende deler av velferdsforvaltningen (problemstilling 2). Det er tre hovedårsaker til at direktoratet (med underliggende resultatområder) utgjør en interessant empirisk case. For det første er direktoratet det viktigste operative leddet i velferdsforvaltningen. Dermed vil oppfattet handlingsrom i særlig grad kunne påvirke bakkebyråkratiet og selve utøvingen av politikken. For det andre viser FNA-litteraturen at nasjonale direktorat, hovedsakelig gjennom *direkte administrasjon*, i stor grad befinner seg i skjæringspunktet mellom nasjonale – og europeiske hensyn. For det tredje er velferdssektoren et viktig nasjonalt anliggende og det er interessant å undersøke hvordan politisk oppmerksomhet påvirker forvaltningen.

Informantene i studien har forskjellige stillinger og arbeidsoppgaver, men felles for dem er at alle har arbeidet med EU/EØS-saker og/eller har deltatt i nordiske og/eller europeiske fora. De fleste informantene har bakgrunn som jurister eller samfunnsvitere. Av personvern hensyn gis ikke ytterligere detaljer knyttet til demografisk profil og arbeidsområde (avdeling/saksfelt). Intervjuene ble gjennomført digitalt, og varte mellom 45–90 minutter. Spørsmålene omhandlet blant annet informasjonsflyt, styringssignaler og praktisering av EØS-relevant regelverk. Intervjuene er transkribert og analysert ved bruk av NVivo programvare v. 1.6.1. Intervjumaterialet ble kodet og sortert. Hovedkategorier for analysen var opplevd grad av politisering og handlingsrom. I kombinasjon med politiseringsteori og litteratur om handlingsrom (f.eks. Fossum m.fl. 2023) identifiserte vi deretter spesifikke nøkkelord, herunder handlingsrom/tolkningsrom, hierarki, formelle/uformelle prosesser, styringssignaler/signaler, autonomi og spenning/utfordringer.

Datamaterialet er nødvendigvis begrenset, og konklusjoner er i stor grad basert på uttalelsene til informantene. Dette vil ikke kunne gi tilstrekkelig grunnlag for å belegge en *kausal* sammenheng mellom politisering og prioritering av (nasjonale) styringssignaler. Videre må intervjumaterialet sees i lys av trygdesaken i 2019. Dette, og lignende saker, har preget velferdsforvaltningen betydelig og ført til økt oppmerksomhet rundt EØS-relevant regelverk. Trygdesaken er svært viktig referansepunkt for studien fordi det gir oss mulighet til å vurdere styringssignaler og prosesser før og etter denne hendelsen. Trygdesaken er dermed et viktig bakteppe, først og fremst fordi det har bidratt til omfattende refleksjon og evalueringer av praksis. Samtidig er det sannsynlig at informantenes synspunkter og opplevelser er betydelig farget av dette. Det er usikkerhet knyttet til studiens reliabilitet; både

fordi antallet informanter er forholdsvis lavt, og fordi det er sannsynlig at informantene ennå preges av trygdesaken fra 2019. Det er dermed vanskelig å vurdere hvorvidt observasjonene fra studien kan generaliseres. Studien gir imidlertid verdifull innsikt, og fremhever tendenser og indikasjoner som kan være utgangspunkt for videre studier.

Velferd under kompleks gjensidig avhengighet: et utrydningstruet nasjonalt privilegium?

Trygdekoordinering omtales i proposisjonen om EØS fra 1992 (St. prp nr. 100). På daværende tidspunkt var forordningen begrenset til å omfatte arbeidstakere og det var lite offentlig interesse rundt avtalens betydning for trygdekoordinering (NOU 2012:2: 485; NOU 2021:8: 41–43). I løpet av de neste tiårene etter EØS-avtalen tråde i kraft i 1994, økte imidlertid den grenseoverskridende mobiliteten betraktelig. Samtidig pågikk arbeidet med å revidere EUs trygdeforordning fra 1971. Forordningen ble revidert i 2004, med ikrafttredelse i EU i 2010 og i hele EØS-området i 2012 (Lovdata 2019). I den offentlige utredningen NOU 2012:2 *Utenfor og innenfor – Norges avtaler med EU* (s. 485) bemerkes det blant annet: «[I] kjølvannet av den økte arbeidsinnvandringen fra nye EU-land etter 2004, samt økt eksport av trygdeytelser til nordmenn som tar opphold utenlands (ikke minst i Spania), har konsekvensene av trygdesamordningsreglene i EØS for den nasjonale velferdspolitikken kommet høyere på dagsordenen». Fra 2012 og utover ser man en gradvis økning av den politiske oppmerksomheten mot velferdseksport. Dette fokuset kan knyttes til ikrafttredelsen av trygdeforordningen (883/04), samt utvidelse av EØS-reglene om trygdekoordinering til å omfatte alle EØS-borgere, uavhengig av om de er yrkesaktive eller ikke (jf. NOU 2021:8, kapittel 3.2). Konsekvensene av økt mobilitet er også tema i NOU 2011:7 *Velferd og migrasjon – den norske modellens fremtid*, som ble en gjennomgående referanse for styringsdokumenter på dette området under Solberg-regjeringene. I lys av trygdeforordningen tematiserte denne utredningen blant annet eksport av velferdsytelser. Utredningen påpeker blant annet at særlig migrasjon innad i EØS reiser nye problemstillinger knyttet til eksportabilitet av velferdsytelser (NOU 2011:7: 9) og at utviklingen i retning økt bevegelse over grensene i kombinasjon med redusert kontroll med adgangen til velferdsordningene, fremover kan føre til «nye problemstillinger når det gjelder velferdsstatens utforming, incentiver, tillitt og legitimitet i befolkningen» (NOU 2012:2: 487, jf. NOU 2011:7). I kombinasjon med mer generelle pressfaktorer som følge av demografiske skjevheter og økt forbruk av trygdeytelser (NOU 2011:7: 13), bidro dette til et økende politisk fokus på handlingsrom, herunder unntak i skjæringspunktet mellom trygd (som omfattes av trygdeforordningen) og sosialhjelp (som ikke omfattes av trygdeforordningen). I svar på skriftlig spørsmål fra daværende stortingsrepresentant Torbjørn Røe Isaksen, viser eksempelvis daværende arbeidsminister Anniken Huitfeldt til internt arbeid i departementet som skal «utrede omfanget av Norges handlingsrom [...] innenfor de folkerettslige forpliktelser Norge har påtatt seg gjennom [...] EØS-avtalen» (Dokument nr. 15-1959 (2011–2012)). I høringen om trygdesaken i 2020 bekreftet Huitfeldt at hun hadde vært opptatt av å begrense trygdeeksport, men også var opptatt av å etterleve EØS-lovgivningen (Ruud m.fl. 2020).

Ambisjoner om økt politisk styring av velferdsseksport kom først og fremst til tydelig uttrykk gjennom Solberg-regjeringenes ønsker om å begrense og stanse eksport av trygdeytelser (velferdsytelser). I Sundvollen-plattformen fremholder de daværende regjeringspartiene Høyre (H) og Fremskrittspartiet (FrP) at de ønsker å «[v]urdere tiltak som kan begrense og stanse trygdeeksport, men innenfor de internasjonale avtalene Norge er bundet av» (Regjeringen 2013: 8). Som følge av dette ble det i 2014 nedsatt en arbeidsgruppe bestående av 13 representanter fra ulike departement i tillegg til regjeringsadvokaten, som

fikk i oppgave å redegjøre for tiltak som ville kunne «[...] begrense eksporten av norske velferdsytelser til andre EØS-land» (Regjeringen 2014: 7). Det var i hovedsak ytelser som falt inn under forordning nr. 883/2004 koordinering av trygdeytelser (trygdeforordningen), som ble vurdert av arbeidsgruppen². Den påfølgende rapporten danner grunnlaget for Meld. St. 40 (2016–2017) *Eksport av norske velferdsytelser* der det blant annet vises til nylig vedtatt lovforslag om å begrense eksport av overgangsstonad (s. 47). I forslag til lovvedtak (Prop. 115 L (2014–2015): 8) understrekes det blant annet at «[...] for flere ytelser gir EØS-regelverket [...] begrensninger i muligheten for å gi regler som forhindrer eksport av ytelsen (jf. også Innst. 108 S). Stonadene i folketrygdloven kapittel 15 er ikke omfattet av trygdeforordningen. Norge står derfor fritt til å utforme regler om adgang til eksport av stonader til enslig mor eller far.» Man la dermed til grunn at kapittel 15 ikke omfattes av forordningen fordi formålet har vært støtte til enslig mor eller far, og dermed ikke defineres som en familieytelse. I 2022 uttalte imidlertid EFTA-domstolen at overgangsstonad defineres som familieytelse og dermed faller inn under trygdeforordningen (EFTA 2022). Dette har ført til at NAV i februar 2023 kunngjorde endringer i nasjonal praksis (NAV 2023).

Rye og Graneng (2023) påpeker at Solberg-regjeringens retorikk rundt eksport av velferdsytelser blir tiltagende offensiv. Jeløya-plattformen i 2018 videreførte ambisjon om å øke den nasjonale kontrollen over velferdsytelsene. Her ble setningen også justert til å ekskludere siste ledd som omhandlet Norges internasjonale forpliktelser, og erstatte dette med «[...] arbeide for aksept i EU for kjøpkraftjusteringer av velferdsytelser» (Regjeringen 2018: 7). I tillegg erstattes begrepet «trygdeeksport» med «eksport av velferdsytelser» og reflekterer dermed også ordlyden i rapporten fra den interdepartementale arbeidsgruppen fra 2014 og påfølgende Stortingsmelding (Meld. St 40 (2016–2017)). I Granavolden-plattformen skjerpes ambisjonen ytterligere og regjeringen går fra å «vurdere tiltak» til å «jobbe for tiltak som kan vurdere og stanse eksport av velferdsytelser» (Regjeringen 2019: 6).

Det har derfor vært forholdsvis bred politisk oppslutning om å begrense trygdeeksport. Dette gjenspeiles også i stor grad i mediebildet frem til 2019. I tråd med den konservative profilen har spesielt FrP vært blant de tydeligste partiene: «Norge skal ikke bli Europas sosialkontor» ble et slagord under valgkampen i 2017 og flere av partiets profiler uttrykte gjentatte ganger behovet for å begrense eksportabiliteten³. I en uttalelse til VG i 2012 uttalte daværende partileder Siv Jensen: «[v]i er for arbeidsinnvandring, men mot velferdsflyktninger. Derfor er vi nødt til å sette begrensninger. Dersom vi møter hindre i EØS-systemet, får vi heller utfordre dem» (Hatland 2015). Trygdeeksport har også vært et sentralt tema i Høyre⁴. Hellmann (2021: 173) trekker frem flere eksempler på uttalelser fra sentrale høyrepolitikere der det antydes en sammenheng mellom innvandring og trusselen mot velferdsstaten. I 2013 varslet også Arbeiderpartiet (AP) at de ønsket å stramme inn trygdeeksporten⁵. Lignende utsagn kom også fra Senterpartiet⁶ (SP). Dette er i tråd med studien til Hellmann (2021) som viser hvordan mediebildet var preget av en kollektiv forståelse av at den norske velferdsstaten var under sterkt press og i fare for å kollapse. I august 2019, før trygdesaken så dagens lys, gjentok daværende Arbeids- og sosialminister Anniken Hauglie (H) regjeringens ønske om å begrense trygdeeksport: «Vi har vært veldig tydelige ovenfor EU [...] Jeg registrerer at flere deler vårt syn. Østerrike tester handlingsrommet og vi følger

2 Unntaket er var utdanningsstøtte, som faller utenfor forordningen (Regjeringen 2014: 11).

3 Se for eksempel *NTB Nyheter og Dagsavisen* 2017; Lepperød 2018; *NTB Nyheter og NRK* 2007; *NTB Nyheter og Vårt Land* 2014; Svendsrud 2016.

4 Se for eksempel *NTB Nyheter* 2014b.

5 Se for eksempel Fjeldstad 2012; Gedde-Dahl og Tjernshaugen 2012.

6 Se for eksempel Dahl 2013.

det tett fordi vi ønsker det samme» (Teigen 2019). I samme artikkel får Hauglie kritikk av APs Raymond Johansen som anklager sittende regjering for å ikke gjøre nok for å hindre eksport av kontantstøtten. Vi ser med andre ord et tverrpolitisk engasjement om å begrense at trygdeytelser «eksporteres» utenfor Norges territoriale grenser.

I kjølvannet av trygdesaken i 2019 har det blitt gjennomført flere debatter og rettssaker knyttet til praktisering av EØS-regelverk i velferdsforvaltningen (se f.eks. Læg Reid 2022). I tillegg til saken om overgangsstonad omtalt over, illustrerer eksempelvis den såkalte «dagpenger-saken» i 2022 spenningen mellom nasjonal og overnasjonalt regelverk (Fredriksen 2022). Denne saken omhandler hvorvidt EØS-retten forplikter Norge til å utbetale dagpenger til personer som reiser utenlands uten tillatelse. I 2021 konkluderte EFTA-domstolen med at Norge ikke har rettslig plikt til å betale dagpenger til disse. Det fulgte en debatt om hvorvidt denne tilnærmingen var i tråd med EØS-forpliktelsene (Bekkedal og Andenæs 2022; Løken og Holtermann 2022) og dette ble til og med utfordret av EFTAs overvåkningsorgan (ESA 2022). I samsvar med EFTA-domstolens forståelse konkluderte Høyesterett i februar 2022 med at Norge har rett til å stille oppholds krav knyttet til dagpenger (Kolsrud 2022).

Oppsummert ser vi en tiltagende politisering av velferdspolitikken i Norge i perioden 2012–2019. Dette kommer til uttrykk gjennom sterkere retorikk og økt fokus i offisielle styringsdokumenter og politikktutvikling.

Nasjonal myndighetsutøvelse under kompleks gjensidig avhengighet

Dette avsnittet presenterer intervjudata om nasjonale styringssignaler, relasjonen mellom velferdsforvaltningen og politisk-administrativ ledelse, og hvordan dette har påvirket faktisk atferd blant byråkratene i direktoratet og underliggende tjenestelinjer. Avsnittet fokuserer på opplevd grad av politisering og politisk styring, samt konsekvenser for velferdsbyråkratenes atferd.

En tydelig observasjon er at det eksisterer et klart skille i opplevd grad av politisering på dette saksfeltet før og etter trygdesaken i 2019. Dette reflekteres også i gjennomgangen av styringsdokumentene (over). Flere av informantene trakk frem at velferdspolitikken, og mer spesifikt trygdeforordningen, i stor grad var preget av sterke politiske føringer i perioden frem mot 2019. Dette kommer til uttrykk både gjennom overordnede styringsdokumenter og gjennom styringssignaler fra AID. Informantene beskriver et saksfelt karakterisert av «*mye politikk og sterke pressgrupper*» (informant E5) med et sterkt fokus på å begrense utbetalinger og særlig eksport av trygdemidler. Som sitatene under illustrerer, er det et hovedinntrykk at politisk press har ført til at ansatte i velferdsforvaltningen i større grad har vært oppmerksomme på å imøtekomme nasjonale styringssignaler, og av den grunn hatt mindre systematisk oppmerksomhet mot EØS-relevant regelverk og styringssignaler fra EU-nivået. Datamaterialet tyder dermed på at regelverket ble praktisert (for) strengt fordi nasjonale føringer ble tydelig kommunisert fra politisk ledelse, og at disse signalene derfor ble prioritert.

«[M]an har hatt noen veldig tydelige politiske føringer på at det skal ikke utbetales for mye ut av landet [og] har bare sett på hvor mange milliarder som fyker ut av Norge. Det har vært fokuset, [og] man har vært livredd for å sende for mye penger ut. Og i det perspektivet tenker jeg at de som satt og skulle forvalte det kompliserte EØS-regelverket ikke hadde noen støtte på at de skulle se EØS-perspektivet i regelverket. De valgte det norske perspektivet, og den tydelige føringen fra departementet om at de ikke skulle betale ut i øst og vest. Det syns jeg kanskje var det som ikke kom godt frem med EØS-saken.» Informant E15

«Man har gjort det [pushe grensene på EØS-regelverket kontra nasjonalt lovverk] i alle fall. [D] et stod i den regjeringsplattformen at det skulle reduseres eksport av trygdeytelser. Det var jo et uttalt ønske [...] prøve å holde tilbake så langt det lar seg gjøre. Har man en hjemmel for å la være å utbetale så har vi brukt den. Ikke at det nødvendigvis [har vært et ønske] fra Nav, men [fordi det har vært] klare politiske føringer.» Informant E13

Konsekvensene av politiseringen fremkommer også når vi sammenligner håndteringen av trygdeforordningen med lignende, men mer ukontroversielle, forordninger. Forordninger av sistnevnte slag ble i større grad implementert og praktisert uten at det ble stilt spørsmål med hensyn til tilpassing til nasjonalt regelverk. Snarere har velferdsforvaltningen i større grad forsøkt å utfordre trygdeforordningen i et forsøk på å tilpasse denne nasjonale føringer.

«[D] et er interessant å se hvordan Norge jobber ganske ulikt på å utvikle det nasjonale handlingsrommet ... eller *ikke* bruke det på [saksområde]⁷, mens man har en ganske annen tilnærming til nasjonalt handlingsrom når det gjelder trygdeforordningen [...] For å prøve å forenkle det, så er det sånn at [...] trygdeforordningen og [forordning] er to helt likestilte forordninger når det gjelder hvordan Norge [skal implementere disse]; vi har tatt dem inn fullt ut. Men [forordning] ble jo [lov], nesten tatt inn ordrett. Der er vi veldig opptatt av å følge [forordning] til punkt og prikke, men vi i trygdeforordningen har forholdt oss veldig til *‘hvordan passer dette til norske regler?’* Altså, det er noen forskjeller på disse forordningene, men likevel har man, etter mine vurderinger, pløyd eller vurdert og utfordret handlingsrommet på trygdeforordningen og i hvert fall fått det vurdert i mange sammenhenger mye mer enn det man har fått på [forordning].» Informant E12

I kjølvannet av trygdesaken observerer vi mindre politisering i velferdssektoren. Dette kan tyde på at det har oppstått økt frykt i velferdsforvaltningen for å feiltolke eller feilpraktisere EØS-regelverk. Informantene beskriver økt bevisstgjøring rundt EØS-regelverkets betydning og økt bekymring for nye skandaler. Selv om samarbeidet med departementet blir generelt beskrevet som bra, kan våre data tyde på at trygdesaken i noen grad har medført en mer passiv holdning fra departementet. Dette kommer til uttrykk gjennom vagere uttalelser knyttet til EØS-avklaringer.

«Det kan nok være vanskelig for departementet å uttale seg og plutselig bli sittende med skjegget i postkassa etterpå, altså at de uttaler seg feil på noen områder hvor de også syns det er krevende. Det er av og til at man kanskje opplever at ikke alle spørsmålene er blitt besvart i en henvendelse vi har sendt opp, at de formulerer seg vagt, eller sier at *‘dette må direktoratet selv ta stilling til’*.» Informant E5

Bekymring for nye «skandaler» preger tilsynelatende også lederskapet i velferdsforvaltningen. Enkelte utsagn i datamaterialet kan tyde på at informantene til dels opplever at ledere vil forsøke å overkompensere for eventuell feilpraksis. Mens ledere og byråkrater tidligere har strukket seg langt for å imøtekomme nasjonale føringer, er fokus nå skiftet til å iverksette omfattende skadebegrensning på saksområder der nasjonal praksis ikke er i tråd med EØS-regelverket. Det påpekes i et intervju at det er uklart hvorvidt en slik opprydning er nødvendig. Dette begrunnes med at EØS-regelverket er «dynamisk» både i den forstand at det er i rettslig utvikling og at forvaltningens praksis endres over tid, og at det følgelig kan stilles spørsmål ved i hvilken grad feilpraktisering skal ha tilbakevirkende kraft.

7 Saksområde og forordning/lovverk knyttet til denne er anonymisert av hensyn til informantens personvern.

Informanten uttrykker at det i slike tilfeller kan være hensiktsmessig med en mer systematisk og overordnet tilnærming.

«Og når man oppdager [mulig feilpraktisering], skal det settes i gang et redderegime i kjempe-tempo – man rekker ikke å trekke pusten og roe seg ned og se *'hvilke dommer var det som kom? hvilke instruksjoner kom fra EU? hva har vært signalene? når begynte signalene å endre seg? er det virkelig sånn at vi har misforstått reglene i 20 år, eller har reglene vært under utvikling?'* Og dette med regelutviklingen er ikke tatt inn som et perspektiv hos oss nå; nå er det bare en [frykt for å gjøre feil] og så må man gå tilbake og rydde opp i alt mulig.» Informant E15

Informantene oppfatter EØS-regelverket som uforutsigbart med betydelig handlingsrom som blant annet følger av uklarheter knyttet til tolkning. Som vist over er politisk-administrativ ledelse på høyere hierarkiske nivåer ofte tilbakeholdne med å tilby tydelige avklaringer. Dette gjelder også domstolene. Det eksisterer dermed et behov for regelverksavklaringer som i stor grad er avhengig av prøving for domstolene. Datamaterialet tyder på at mediedekning og risiko for ytterligere «skandaler» i noe grad også er et hensyn, men det er uklart hvor mye og hvordan dette påvirker slike prosesser. Det fremkommer heller ikke tydelig i datamaterialet hvorvidt det har vært en endring med hensyn til viljen til å prøve saker i rettsystemet etter trygdesaken. Følgende sitat illustrerer dette:

«Og den uforutsigbarheten. Domstolen hopper mye, det er tusenvis av dommere og spørsmål om hva som skal vektlegges. Og så danner det seg mye gjennom praksis slik at den og den dommen blir brukt flere ganger, [...] men de kan også være helt uforutsigbare. Det er også litt krevende når man skal rådgi politisk ledelse – hva skal man si? Man skal alltid si at *'her er det høy prosessrisiko'*, men man kan egentlig ikke si at *'her burde Norge prøve dette og sjekke'*. Det var det man prøvde på med overgangsstonad, også heldigvis ble ikke det en stor norsk skandale at vi hadde tapt det. Det er veldig bra at vi tør å prøve det når vi mener noe er sånn eller sånn. Så taper vi og så kan vi at *'ok, det er sånn det systemet skal være, da'*.» Informant E12

Oppsummert viser datamaterialet at sterke politiske interesser var førende for velferdsforvaltningens praksis frem til 2019. EØS-regelverkets tolkbarhet (ambiguitet) og dynamiske karakter har i tillegg ført til at det var betydelig rom for å filtrere forståelsen i favør for nasjonal politikk. Da trygdesaken sprakk endret dette seg vesentlig. Velferdsekspert blir i mindre grad brukt som politisk slagkraft, og det ble økt fokus i velferdsforvaltningen på etterlevelse av EØS-regelverket. En annen konsekvens av EØS-regelverkets tolkbarhet er at det lettere kan utvikle seg ulike forståelser mellom ulike departement. Det finnes ingen instanser som har ansvar for regelverkstolkning på tvers av departement. En av informantene viser til at tolkningen av EØS-regelverk må diskuteres på regjeringsnivå dersom forordninger har relevans for flere departement. Dette er tunge prosesser som også kan medføre at det utvikles ulike tolkninger i ulike deler av forvaltningen.

Drøfting: Politisering og handlingsrom

Velferdsforvaltningen, og særskilt trygdesaken, viser betydningen av *oppfattet* handlingsrom. Uavhengig av om myndigheter har vært bevisste på mulighet(e) for feilpraktisering av regelverk, har velferdsbyråkrater valgt å forholde seg til et oppfattet handlingsrom som i flere tilfeller viser seg å være i strid med EØS-regelverket. Vi kan anta at dette er betinget av, og forsterkes i takt med, regelverk som er uavklarte *eller* tolkbare, slik som EØS-regelverket. Der hvor regelverket er uklart, er det tilsvarende lettere å utvikle skjevhet

i tolkningen avhengig av hvilke hensyn som ønskes prioritert. Intervjudata viser at EØS-regelverket kan beskrives som fleksibelt i den forstand at det både kan utvikles ulike tolkninger blant ulike nasjonale myndigheter, og at tolkningen betinges av ulike hensyn og prioriteringer.

Den første problemstillingen omhandler grad av politisering. Det er spesielt dokumentgjennomgangen som belegger en tiltagende politisering av velferdspolitikken frem mot 2019. Styringsdokumentene viser at det både er en oppfatning av – og fokus på – autonomi og handlingsrom. Videre tyder også observasjonene i datamaterialet på at det er en sammenheng mellom grad av politisering og oppfattet handlingsrom. Det er særlig to forhold som støtter denne antakelsen: For det første er det tydelig i datamaterialet at trygdeforordningen, oversatt til «velferdseksport» blant politikere og i media, bar preg av å være betydelig politisert frem til trygdesaken i 2019. Videre er det tegn på at dette påvirket oppfattelsen av handlingsrommet i favør av nasjonale hensyn i velferdsforvaltningen. Med andre ord er det grunnlag for å anta at velferdsforvaltningen systematisk har forsøkt å imøtekomme politiske ønsker, og at dette har gått på bekostning av hensynet til EØS-regelverket. Dette er i tråd med teorien om funksjonell politisering som forklarer hvordan byråkratiet blir instrumentelt for å hindre politisk risikable situasjoner, eksempelvis som følge av eksport av velferdsgoder i en kontekst der velferdsstatens bærekraft kombinert med trusler knyttet til økt innvandring stod sterkt i mediadiskursen. Det er imidlertid ikke grunnlag for å anta at denne avveiningen mellom nasjonale og europeiske hensyn har vært et bevisst forsøk på å skjule eller bagatellisere EØS-regelverkets betydning. Det er heller nærliggende å argumentere for at vedvarende politisk press og publisitet rundt saksfeltet har ført til at byråkrater i en presset hverdag tenderer til å internalisere og tilrettelegge for nasjonale føringer. I teorien antas det at organisatorisk avstand henger sammen med politisering: Desto nærmere politiske institusjoner og aktører er byråkratiet, desto høyere sannsynlighet for innflytelse. Dersom vi setter denne antakelsen inn i et større perspektiv, kan vi anta at nærhet til nasjonale – kontra europeiske – styresmakter i kombinasjon med nasjonal politisering kan medføre økt sannsynlighet for at nasjonale byråkrater vektlegger nasjonale føringer. Det er illustrativt at mer ukontroversielle forordninger innarbeides relativt uforbeholdent i norsk regelverk og praksis, mens man på områder som er av politisk betydning, i større grad forsøker å tøye grensene og bruke handlingsrommet mer aktivt. Sterk politisering gir dermed sterkere incentiv til å tolke og prøve handlingsrommet, også der man er bevisst på gråsoner. Mens dette ivaretar nasjonal autonomi, øker det samtidig sannsynligheten for at forståelse og praksis avviker fra EØS-regelverket. I denne sammenhengen er det også interessant å merke seg at dette viser hvordan enkelte institusjoner kan utvikle egne forståelser og praksis.

Vi observerer en markant endring etter trygdesaken i 2019. Politisering og diskursen knyttet til «velferdseksport» avtar betydelig, mens bevisstgjøring om konsekvensene av EØS-regelverket er økende både blant politikere og i byråkratiet. Tilsvarende endres fokus i velferdsforvaltningen fra å hindre eksport av velferdsytelser til å sikre at praksis etterlevs i tråd med EØS-regelverket. Dette innebærer både økt fokus på EØS-reglens betydning, men også økt bekymring for feilpraksis.

Konklusjon

Ivaretakelse av politiske ønsker og nasjonale styringssignaler er en sentral oppgave til sentralforvaltningen. Denne prioriteringen er dermed ikke uvanlig i seg selv. Det som er interessant i denne studien er å forstå hvordan forvaltningen velger å forholde seg når nasjonale føringer potensielt er på kollisjonskurs med internasjonale (europeiske) forpliktelser.

Når regelverket er uklart og dermed tolkbart, slik som EØS-regelverket, kan *oppfattet* handlingsrom ha stor betydning for forvaltningens praktisering. I denne artikkelen har vi argumentert for at politisering kan være en avgjørende faktor for oppfattet handlingsrom. Studien er dermed et innledende arbeid med en ambisjon om å belyse antakelsen om at politisering har betydning for oppfattet handlingsrom. Denne antakelsen ble studert gjennom et empirisk datamateriale bestående av sentrale styringsdokumenter og kvalitative intervjudata med ansatte i velferdsforvaltningen. Studien viser at det er en sammenheng mellom politisering og forståelsen av handlingsrom. Dette manifesterer seg først og fremst gjennom en sterkere tendens til å vektlegge nasjonale føringer på bekostning av europeiske. Det finnes likevel ikke grunnlag for å anta at velferdsbyråkratene har hatt et bevisst ønske om å tone ned EØS-regelverkets betydning. Samtidig er det kanskje mer treffende å omtale tolkningsrommet for en «gråson» heller enn en «blindson». Satt på spissen kan vi si at byråkrater tilpasser seg EØS-regelverket når det er ukontroversielt, mens de tilpasser EØS-regelverket til nasjonale hensyn når motsatt er tilfellet. Denne studien viser dermed en tendens til at politisering fører til økt vektlegging av nasjonale hensyn. Samtidig er det viktig å bemerke at studien begrenses av datamaterialet. Sett i sammenheng med politiseringslitteraturen, kan vi likevel anta at politisering av politikkområder – eller enkeltsaker – vil ha betydning for oppfattet handlingsrom. Denne studien er i så måte et viktig bidrag til litteraturen om handlingsrommet knyttet til EØS-regelverk, og hvilke faktorer som kan bidra til å påvirke hvordan handlingsrommet oppfattes. Et interessant spørsmål i forlengelsen av denne studien omhandler hovedmekanismene knyttet til politiseringens påvirkning av oppfattelse av handlingsrommet, og under hvilke betingelser en slik effekt svekkes eller forsterkes.

Det er en vedvarende utfordring for forvaltningen å sikre samtidig ivaretagelse av to sett med regelverk. Dette krever for det første en bevissthet rundt spenningsfelt og motstridende tolkning og praksis, og for det andre krever det klarhet med hensyn til korrekt anvendelse av regelverket. Det har imidlertid vært forholdsvis begrenset forskning på dette området hittil. Det er derfor behov for økt kunnskap knyttet til forvaltningens håndtering av nasjonalt og europeisk regelverk og hvordan disse forstås og praktiseres i lys av hverandre.

Finansiering

Datainnsamlingen og arbeidet med artikkelen er knyttet til prosjektet «EUROVEL – En 'europeisert' norsk velferdsadministrasjon: «Hvordan sikre pålitelig forvaltning under EØS-avtalen?» (2022–2023) finansiert av NAV FoU, prosjektnummer 105309.

Referanser

- Aberbach, J. D., Putnam, R. D., og Rockman, B. A. (1981). *Bureaucrats and politicians in western democracies*. Harvard: Harvard university press.
- Askim, J., og Bach, T. (2021). 'Mellom meritokrati og politisering? En kompetansestudie av etatsledere med og uten politikerbakgrunn, 1980–2020', *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, (4): 171–190. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2017-02-01>
- Askim, J., Bach, T., og Kolltveit, K. (2021b). 'Politisering av embetsverket: Introduksjon til et temanummer', *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* (4): 165–170. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2021-04-01>
- Askim, J., Karlsen R., og Kristoffer Kolltveit (2021c). 'Departementspolitikere i et politiseringsperspektiv: En studie av statssekretærer og politiske rådgivere i regjeringene Bondevik 2, Stoltenberg 2 og Solberg', *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 4: 191–209. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2021-04-03>
- Bauer, M., og Trondal, J. (red.) (2015). *The Palgrave handbook of the European administrative system*. London: Palgrave Macmillan.

- Bekkedal, T., og Andenæs, M., (2022). Lærte man noe av trygdeskandalen? *Rettt24.no*, <https://rett24.no/articles/laerte-man-noe-av-trygdeskandalen>
- Blauberger, M., Heindlmaier, A., Kramer, D., Martinsen, D. S., Sampson Thierry, J., Schenk, A., og Werner, B. (2018). 'ECJ judges read the morning papers. Explaining the turnaround of European citizenship jurisprudence', *Journal of European Public Policy*, 25(10): 1422–1441. <https://doi.org/10.1080/13501763.2018.1488880>
- Brochmann, G., og Grødem, A. S. (2017). 'Den norske modellens møte med innvandring-et regime i endring', i M. A. Stamsø (red.) *Velferdsstaten i endring: Om norsk helse-og sosialpolitikk (3. utg)*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Dahl, B.E., (2013). EØS gjør Norge til trygdekontor, *Namdalsvisa*, <https://www.namdalsvisa.no/naringsliv/eos-gjor-norge-til-trygdekontor/s/1-75-6741467>
- Derlien, H. U. (1996). 'The politicization of bureaucracies in historical and comparative perspective', *Agenda for excellence*: 149–162.
- Egeberg, M. (red) (2006). *Multilevel union administration: the transformation of executive politics in Europe*. London: Palgrave Macmillan.
- Egeberg, M., og 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): 579–592. <https://doi.org/10.1111/padm.12236>
- Egeberg, M., og Trondal, J. (2018). *An organizational approach to public governance: Understanding and design*. Oxford: Oxford University Press.
- Eichbaum, C., og Shaw, R. (2008). 'Revisiting politicization: Political advisers and public servants in Westminster systems', *Governance*, 21(3): 337–363. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2008.00403.x>
- EFTA European Free Trade Association, EFTA-Domstolens dom 29. juli 2022 i sak E-2/22, <https://eftacourt.int/download/2-22-judgment-2/?wpdmdl=8097>
- ESA EFTA Surveillance Authority, Iceland in breach of EEA rules over the retention of unemployment benefits during stays in other EEA states, 20 October 2022, <https://www.eftasurv.int/newsroom/updates/iceland-breach-eea-rules-over-retention-unemployment-benefits-during-stays-other>
- Figenschou, T.U., Karlsen, R., og Kolltveit, K. (2019). 'Mounting media pressure: Push and pull forces influencing agendas, resource allocation and decision-making in public bureaucracies', *European Journal of Communication*, 34(4): 377–394. <https://doi.org/10.1177/0267323119861513>
- Fjeldstad, Ø. (2012). Folk flest støter Ap-forslag om å begrense trygdeeksport, *Velferd*, <http://www.velferd.cus-tompublish.com/folk-flest-stoetter-ap-forslag-om-aa-begrense-trygdeeksport.5090215-227399.html>
- Fossum, J.E., Lord, C., Farstad, F.M., Farsund, A., Leiren, M.D., Olsen, E., Riddervold, M., Saltnes, J.D., Svendsen, Ø., og Trondal, J. (2023). *Norway's EU experience and lessons for the UK: on autonomy on wriggle room*. Oxon: Routledge.
- Fredriksen, H.H (2021). 'Debatten om handlingsrommet i EØS: God dag mann, økseskaft!', *Lov og Rett* (61): 141–142. <https://doi.org/10.18261/lor.61.3.1>
- Fredriksen, H.H (2022). Omkamp om dagpenger under opphold i andre EØS-land? *Rettt24.no*, <https://rett24.no/articles/omkamp-om-dagpenger-under-opphold-i-andre-eos-land>
- Gjedde-Dahl, S., og Tjernshaugen K., (2012). Ap stjeler Frps klær, *Aftenposten*, <https://www.aftenposten.no/norge/i/50E9E/ap-stjeler-frps-klær>
- Hatland, A. (2015). 'Trygdeeksport-en trussel mot velferdsstaten?', *Nytt norsk tidsskrift*, 32(2): 135–146. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3053-2015-02-04>
- Hellman, M. (2021). 'How is the Nordic welfare state doing? Contemporary public constructs on challenges and achievements', *Nordisk Välfärdsforskning| Nordic Welfare Research*, (3): 160–179.
- Hood, C., og Lodge, M. (2006). *The politics of public service bargains: Reward, competency, loyalty-and blame*. Oxford: Oxford University Press.
- Hustedt, T., og Salomonsen, H., (2014). 'Ensuring political responsiveness: Politicization mechanisms in the ministerial bureaucracies', *International Review of Administrative Sciences*, 80 (4): 746–765. <https://doi.org/10.1177/0020852314533449>

- Innst. 108 S (2017–2018). Innstilling fra arbeids – og sosialkomiteen om eksport av norske velferdsytelser, *Stortinget*, <https://www.stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjoner/publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2017-2018/inns-201718-108s/?all=true>
- Jacobsen, K.D., (1960). 'Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen', *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 1 (4): 231–248.
- Kolsrud, K. (2022). Høyesterett enig med EFTA-domstolen: Ingen «NAV-skandale» knyttet til ledighetstrygd, *Rett24.no*, <https://rett24.no/articles/hoyesterett-enig-med-efta-domstolen-ingen-nav-skandale-knyttet-til-ledighetstrygd>
- Lepperød, T., (2018). Vil ha nye tiltak for å begrense trygdeeksporten, *Nettavisen*, <https://www.nettavisen.no/nyheter/innenriks/vil-ha-nye-tiltak-for-a-bremse-norsk-trygdeeksport/s/12-95-3423496523>
- Lægred, O. (2022). EØS-trygdesaken ruller videre som en snøball i skrånende terreng, *Rett24.no*, <https://rett24.no/articles/eos-trygdesaken-ruller-videre-som-en-snoball-i-skranende-terreng>
- Løken, M. K og Holtermann, C. (2022). EFTA-domstolen er på kollisjonskurs med EU-domstolen, *Rett24.no*, <https://rett24.no/articles/efta-domstolen-er-pa-kollisjonskurs-med-eu-domstolen>
- Meld. St. 40 (2016–2017). *Eksport av norske velferdsytelser*, tilrådning fra Arbeids – og sosialdepartementet.
- Mulgan, R. (2007). 'Truth in government and the politicization of public service advice', *Public administration*, 85(3): 569–586. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00663.x>
- Mulgan, R. (2008). 'How much responsiveness is too much or too little?', *Australian Journal of Public Administration*, 67(3): 345–356. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2008.00592.x>
- NAV Arbeids – og velferdsforvaltningen (2021). *Årsrapport 2021*, https://forvaltningsdatabasen.sikt.no/filer/aarsmeldinger/AN_2021_38611.pdf
- NAV Arbeids – og velferdsforvaltningen (2022a). Organisering av NAV, fra <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/fakta-om-nav/organisering-av-nav>
- NAV Arbeids – og velferdsforvaltningen (2023). NAV endrer praksis for familieytelsene i EØS-området, *NAV.no*, <https://www.nav.no/no/person/innhold-til-person-forside/nyheter/nav-endrer-praksis-for-familieytelsene-i-eos-området>
- NOU Norsk offentlig utredning 2011:7 (2011). *Velferd og migrasjon – Den norske modellens fremtid*, Barne-, likestillings – og inkluderingsdepartementet.
- NOU Norsk offentlig utredning 2012: 2 (2012). *Utenfor og innenfor – Norges avtaler med EU*, Utenriksdepartementet.
- NOU Norsk offentlig utredning 2020:9 (2020). *Blindsonen – Granskning av feilpraktisering av folketrygdlovens oppholds krav ved reiser i EØS-området*, Arbeids – og sosialdepartementet og Justis – og beredskapsdepartementet.
- NOU Norsk offentlig utredning 2021:8 (2021). *Trygd over landegrensene – Gjennomføring og synliggjøring av Norges trygdekoordineringsforpliktelser*, Arbeids – og sosialdepartementet.
- NTB Nyheter og E24 (2014b). Regjeringen vil ha nordisk front mot trygdeeksport, *E24.no*, <https://e24.no/norsk-oekonomi/i/70Ra58/regjeringen-vil-ha-nordisk-front-mot-trygdeeksport>
- NTB Nyheter og NRK (2007). Frp imot velferdseksport, *NRK.no*, <https://www.nrk.no/norge/frp-imot-velferdseksport-1.3111995>
- NTB Nyheter og Vårt Land (2014). – Vi risikerer å bli hele Europas sosialkontor, *VL Vårt Land*, <https://www.vl.no/nyheter/2014/04/05/vi-risikerer-a-bli-hele-europas-sosialkontor/>
- Peters, B. G., og Pierre, J. (2004). 'Politicization of the civil service: Concepts, causes, consequences', In *The politicization of the civil service in comparative perspective*, London: Routledge: 13–25.
- Poulsen, B., og Koch, P. B. (2018). 'Functional politicization among lower-ranking civil servants: Conflicts and dilemmas in Danish Central Government', *Scandinavian Journal of Public Administration*, 22(3): 39–63.
- Prop. 115 L (2014–2015). *Endringer i folketrygdloven mv. (stønader til enslig mor eller far og tilleggsstønader til tiltaksdeltakere)*, tilrådning fra Arbeids- og sosialdepartementet, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-115-l-2014-2015/id2409869/>

- Prop. L 71 (2021–2022). *Endringer i folketrygdløven mv. (synliggjøring av folkerettslige forpliktelser til trygdekoordinering)*, tilråding fra Arbeids – og inkluderingsdepartementet, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-71-l-20212022/id2905998/>
- Regjeringen (2013). *Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet* (Sundvolden-plattformen), <https://www.regjeringen.no/contentassets/a93b067d9b604c5a82bd3b5590096f74/plattform.pdf>
- Regjeringen (2014). *Eksport av velferdsytelser – en gjennomgang av problemstillinger knyttet til eksport av velferdsytelser*, Rapport fra interdepartemental arbeidsgruppe.
- Regjeringen (2018). *Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre* (Jeløya-plattformen), <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/andre-dokumenter/smk/2018/politisk-plattform/id2585544/?q=jel>
- Regjeringen (2019). *Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti* (Granavolden-plattformen), <https://www.regjeringen.no/contentassets/7b0b7f0f-cf0f4d93bb6705838248749b/plattform.pdf>
- Ruud, S., Røed-Johansen, D., Spence T., og Ask, A.O., (2020). Trygdeskandalen: Dette er det viktigste som er kommet frem så langt i høringen om trygdeskandalen, *Aftenposten*, <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/Xg2Xgr/trygdeskandalen-dette-er-det-viktigste-som-saa-langt-er-kommet-frem-i-hoeringen-om-trygdeskandalen>
- Rye, L., og Graneng, K. (2023). ‘«Et skjebnefellesskap»–europapolitikken under Søreide’, *Internasjonal Politikk*, 81(1): 38–48. <https://doi.org/10.23865/intpol.v81.4143>
- Simon, H. (1957). *Administrative behaviour: the study of decision-making processes in administrative organization*. New York: The Free Press.
- St. prp. nr 100 (1991–1992). *Om samtykke til ratifikasjon av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS)*, Utenriksdepartementet https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp100_1991/id627296/
- Stortinget, Dokument nr 15:1959, Skriftlig spørsmål fra Torbjørn Røe Isaksen (H) til arbeidsministeren, *Stortinget.no*, <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=54569>
- Svendsrud, B-K., (2016). Norge skal ikke være verdens sosialkontor, *Dagsavisen*, <https://www.dagsavisen.no/debatt/2016/07/29/norge-skal-ikke-vaere-verdens-sosialkontor/>
- Teigen, E. (2019). EU nekter Norge å kutte superlukrativ trygdeeksport, *Nettavisen*, <https://www.nettavisen.no/okonomi/eu-nekter-norge-a-kutte-superlukrativ-trygdeeksport/s/12-95-3423827353>
- Trondal, J. (2018). ‘Politikkens organisering’, *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 34.2-3: 143–151. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2018-02-03-06>
- Trondal, J., og Peters, B. G. (2015). ‘A conceptual account of the European administrative space’, In *The Palgrave handbook of the European administrative system*. London: Palgrave Macmillan: 79–92.
- Trygdeforordningen 883/2004 (forordningen), Regulation (EC) No. 883/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the coordination of social security systems, EU LEX, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32004R0883R%2801%29>
- VG Verdens gang (2012). Jensen vil slåss med EU mot trygdeflukt, *VG.no*, <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/jolbn/jensen-vil-slaass-med-eu-mot-trygdeflukt>