

Politikkens retrett og statens fragmentering – eller politisering og integrasjon? Et gjensyn med Makt- og demokratiutredningen 1998-2003

Tore Grønlie

Professor emeritus

Institutt for arkeologi, historie, kultur- og religionsvitenskap, Universitetet i Bergen

E-post: tore.gronlie@ahkr.uib.no

Født 1946, Dr. philos. (Bergen 1989).

SAMMENDRAG

Artikkelen tar utgangspunkt i sentrale teser i Makt- og demokratiutredningen 1998-2003 – politikkenes retrett og statens fragmentering. Med grunnlag i nyere arbeider om sentral-administrasjonens og Stortingets historie, argumenterer forfatteren for at politikk snarere har fått en styrket enn en svekket posisjon i sentrale statsinstitusjoner, og at statsmaktens sentrale organer snarere fremstår som mer integrerte enn som fragmenterte.

I et langtidsperspektiv har vi vært vitne til en politikkenes *ekspansjon*. Forfatteren argumenterer for at stadig flere områder av samfunnet også *etter* nyliberalismens gjennombrudd i 1980- og 90-årene har blitt gjenstand for politiske beslutninger. Mer spesifikt hevder han at *politisering*, omdanning av forvaltningen til et stadig bedre redskap for politikk, har vært den dominerende forvaltningspolitiske utviklingslinjen fra 1945 til i dag. Og han argumenterer for at Makt- og demokratiutredningen undervurderer de *nye styringsredskapene* som ble utviklet, særlig i 1990-årene.

Forfatteren er enig i at rettsliggjøring *kan* innebære en innskrenkning av politikk, men betoner at den også et produkt av politikk, og ofte et resultat av *høyere* politiske ambisjoner. Like gjerne som å betone motsetningen mellom politikk og rett, er det naturlig å fremheve symbiosen mellom dem.

Forfatteren slutter seg til Makt- og demokratiutredningen i at statsforvaltningen er blitt splittet opp gjennom oppdeling og rendyrking av forvaltningsområder, og ved utskilling til selskaps- og selskapslignende organisasjonsformer i statens grenseland – en «ytre stat».

Men samtidig argumenterer han for at den «indre staten» er blitt *mer integrert*. I forvaltningen samarbeider politikere og embetsverk stadig tettere i politikkutviklingens tjeneste. Samtidig er integrasjonen på tvers av skillet parlament – utøvende makt blitt vesentlig sterkere gjennom Stortingets intensivering av kontrollen med forvaltningen, økende samhandling mellom folkevalgte, regjeringen og forvaltningen, og en styrket tendens til brede politiske forlik.

ABSTRACT

The point of departure of this article is the central theses of the Research project on power and democracy in Norway 1998 – 2003 (“Makt- og demokratiutredningen 1998 – 2003») – «the retreat of politics» and «the fragmentation of the state». On the grounds of recent works on the History of the Central State Administration and Parliament, the author argues that the position of politics is *strengthened* rather than weakened in central state institutions, and that the central political and administrative institutions of the state have become more *integrated*, rather than fragmented.

In a long time perspective we have been witnessing a steady *expansion* of politics. The author argues that more fields of society have become objects of political decision also *after* the breakthrough of neoliberalism in the 1980s and 90s. More specifically he argues that *politicization*, understood as the steady transformation of the Central State Administration into a better tool for the development of politics, has been the dominant line of development of administrative policy from 1945 to today. He also argues that Makt- og demokratiutredningen underestimates the new tools of political and administrative governance developed, especially during the 1990s.

The author agrees that judicialization may inflict restrictions on politics. It is however also a product of politics, and often a result of *higher* political ambitions. Rather than emphasizing the contrasts between politics and law, it seems natural to highlight the symbiosis between them.

The author also agrees that the Central State Administration has become more differentiated and specialized through the split and specialization of administrative areas and institutions, and by the devolution of administrative bodies into corporations or corporation-like judicial forms on the border-line of the state – an «outer state». At the same time, however, he argues that the «inner state» has become *more integrated*. In the ministries politicians and bureaucrats cooperate ever more in the service of politics. And the integration over the divide parliament – executive power has become considerably stronger through the intensified parliamentary control of the executive, the interaction between parliamentarians, the cabinet and the ministries, and a strengthened tendency of broad political settlements.

Nøkkelord

Political power and democracy in Norway, Politicization, Integration, Fragmentation, Judicialisation

Sentralt i Makt- og demokratiutredningen 1998- 2003, står tesen om «Folkestyrets forvitring og politikkenes retrett».¹ Politikken tapte terreng overfor sterke utviklingstrekk i ekspansjon; beslutninger på den internasjonale arena, rettsliggjøring, fristilling på markedets og konkurransens premisser, og byråkraters, eksperters og etatslederes fremmarsj. Helhetlig sentral styring ble vanskeliggjort ved at staten var fragmentert, samtidig tapte også lokaldemokratiet terreng. Budskapet ble særlig potent formidlet gjennom to innflytelsesrike bøker; politikkenes retrett i første rekke gjennom sluttboken «Makten og demokratiet» (Østerud, Engelstad og Selle 2003),² fragmenteringen gjennom «Den fragmenterte staten» (Tranøy og Østerud, red. 2001).³

«En fragmentert stat», sier maktutrederne, «er en stat brutt opp i et uoversiktlig beslutningssystem med uklare skillelinjer mellom nivåer og styringsprinsipper. Oversikten blir dårlig, likebehandling blir vanskelig å gjennomføre og den samordnede styringen går tapt (...)» (Tranøy og Østerud, red. 2001:10). Nå nøler de riktig nok med å løpe linen helt ut. Boktittelen «Den fragmenterte staten» blir modifisert ved et spørsmålsteget i innledningens tittel. Maktutrederne innrømmer at tesen «kan (...) diskuteres» (Tranøy og Østerud, red. 2001:11). Fragmentering blir en «nærliggende» karakteristikk, men i det minste «mer treffende» enn den første maktutredningens «segmenterte» stat. Med hensyn til «politikkenes retrett» er det vanskelig å finne tilsvarende forbehold. I sluttboken ser det ut til at forbeholdene også med hensyn til fragmenteringen er borte.⁴

Hensikten med dette innlegget er å problematisere disse funnene i Makt- og demokratiutredningen, i første rekke med utgangspunkt i arbeider om sentrale statlige institusjoner, som jeg sammen med gode medarbeidere og med grunnlag i et stort antall arbeider fra miljøer i historie og statsvitenskap, har fullført de senere år: Sentraladministrasjonens historie etter 1945 (Grønlie 2009; Grønlie og Flo 2009) og Stortingets historie 1964-2014 (Narud, Heidar og Grønlie, red. 2014).⁵ Her kommer jeg, ikke minst inspirert av Makt- og demokratiutredningen selv, på disse feltene, til andre konklusjoner. Jeg argumenterer for at politikk snarere får en *styrket* posisjon enn en svekket i sentrale statsinstitusjoner, og at statsmaktens sentrale organer snarere i økende grad fremstår som *integrerte* enn som fragmenterte.⁶ Tok da maktutrederne feil, eller er det jeg som ikke har forstått? Eller kan kanskje begge posisjonene være rett – eller noe eller mye rett – samtidig?

La meg først slå klart fast at jeg på en rekke felt ikke har noen problemer med å slutte meg til Makt- og demokratiutredningens funn. Det er ingen tvil om at det i 1990-årene

1. Østerud, Engelstad og Selle 2003, særlig del II, kapitlene 4-7, NOU 2003:19 Makt og demokrati. Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen, særlig kap. 3 (sitatet er overskrift på dette kapitlet) og sluttkapitlet «Makten og folkestyret – de sprengte rammene», f. eks. avsnittsoverskriften «Folkestyrets forvitring», s. 291.
2. Særlig del II. Jf. St. meld. nr. 17, 2004-05, «Makt og demokrati».
3. Særlig forordet og innledningskapitlet «En fragmentert stat?»
4. F. eks. Østerud et al. 2003, sluttkapitlet «Makten og folkestyret – de sprengte rammene», s. 290, 3. avsnitt: «Vi har en institusjonell likeretting, men en mer fragmentert stat.»
5. Mitt eget bidrag her er Grønlie 2014: «Til forsvar for folkestyret», s. 21-197.
6. Argumentasjonen bygger i vesentlige trekk på Grønlie og Flo 2009, i konsentrert form særlig Del 2, «Fra 1993 En fragmentert stat?», Innledningen, s. 168-71, og avslutningsavsnittet «En ny sentraladministrasjon – politisert, men differensiert og spesialisert, og på Grønlie 2014, særlig avsnittene «Stortingsregjeringer eller tilbaketrekning», «Tendenser i «vår egen tid» og «Linjer i folkets styre». Tilsvarende synspunkter er fremmet av Hilmar Rommetvedt, se Rommetvedt 2002, særlig kap. 1, og i 1980-årene av Johan P. Olsen og Gudmund Hernes, se nedenfor.

på flere områder virkelig foregikk en innsnevring av virkefeltet for politikk, og en «fragmentering»: Internasjonaliseringen av norsk rett har «trengt statssuvereniteten tilbake» og klippet folkestyrets vinger, hevdet maktutrederne.⁷ Det er ikke vanskelig å slutte seg til: Internasjonale menneskerettskonvensjoner er gitt forrang fremfor norsk lov og Høyesterett har gjort Den europeiske menneskerettsdomstol retningsgivende for sine egne tolkninger (Østerud et al.:54; Grønlie 2014:162-63). Mest entydig er sikkert tilbaketrekingen for norsk politikk likevel i forhold til rettsakter bestemt gjennom prosesser i EU/EØS, uten vesentlige muligheter, eller enn dog vesentlige forsøk på aktiv medvirkning eller påvirkning på beslutningene fra norsk side. Og den utviklingen har snarere akselerert etter Makt- og demokratiutredningens publikasjoner. I 2010 påviste en uvanlig omfattende og grundig europautredning at 174 lover og om lag 1000 forskrifter, som i større eller mindre grad inneholdt EU-rett, var vedtatt eller endret som følge av EØS, Schengen-avtalen eller andre avtaler, og at Stortinget aldri hadde sagt nei til å inkorporere noen EU/EØS-rettsakt i norsk lov.⁸ EØS-regler i norsk rett har forrang overfor norsk rett, og norsk lovgivning kan prøves mot EU/EØS-retten både for norske domstoler og EFTA-domstolen, og settes til side, selv om det har forekommet i bare ytterst sjeldne tilfeller.⁹ I jubileumsåret 2014 fikk (enda) flere sentrale menneskerettigheter plass i Grunnloven.¹⁰

Også på den mer eksklusivt nasjonale arena har rettsliggjøring ført til at større områder av samfunnslivet er regulert av lov eller forskrift, som øker domstolenes og andre rettsinstitusjoners kompetanse på bekostning av politiske og forvaltningsmessige organer (Østerud et al. 2003:kap. 7 og kap. 9; Grønlie 2014:156-57). Mer spesifikt har rettighetsfestingen av velferdsgoder innskrenket spillerommet for lokal fordelingspolitikk, og dermed det lokale demokrati, til fordel for avgjørelser i rettsinstanser.¹¹

Utredningen er allment sterkt opptatt av utskillingen fra forvaltningen av statlige virksomheter og funksjoner innen produksjon, tjenesteyting og infrastruktur i selskaper og selskapslignende organisasjonsformer på markedskonkurransens premisser, av en oppsplitting av forvaltningsapparatet og av effekter i form av mindre politikk og mindre helhetlig styring:¹² «(...) mer utøvelse av politisk skjønn er trukket vekk fra regjeringen og over til forvaltning, etatsledelse, fristilte selskaper, uavhengige styringsorganer og statlige tilsyn»,¹³ sier maktutrederne. Også her er det mye å være enig i. Tidligere monopolvirksomhet i forvaltnings form ble skilt ut i juridisk selvstendige markedskonkurrerende virksomheter uten direkte instruksjonslinje til statsråden og det departement de var sprunget

7. F. eks. Østerud et al. 2003, s. 53-55, «Er Norge en selvstendig stat?», sitatet s. 55. Jf. Kap. 7, «Rettsliggjøring som maktforskyvning».

8. NOU 2012:2 Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU, særlig kapitlene 3, 6, 7 og 11. Grønlie 2014, s. 123-29, s. 166-68.

9. NOU 2012:2 Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU, avsnitt 7.4, kap. 11 og 12. Grønlie 2014, s. 166-68.

10. Om disse og grensene for rettighetsfestingen, se f. eks. https://lovdata.no/artikkel/grunnloven_og...menneskerettigheter/1440

11. F. eks. Østerud et al. 2003, kap. 6, s. 105-06: «det lokale folkestyret [er] vingeklippet gjennom rettighetslovgivning og effektivitetshensyn.» Se også s. 109.

12. Tranøy og Østerud, red. 2001, særlig innledningskapitlet «En fragmentert stat?», og Østerud et al. 2003, særlig kap. 5, og avslutningskapitlet «Makten og folkestyret – de sprenge rammene».

13. Østerud et al. 2003, kap. 5, sitatet s. 100, jf. Hylland 2003. Grønlie og Flo 2009, kap. 9: «Tilsyn og ny uavhengighet».

ut av. Privatiseringer og delprivatiseringer fulgte, fremst blant de siste Statoil og Telenor.¹⁴ «Selskapiseringen» og (del)privatiseringer innebar utvilsomt et brudd med tidligere styringsformer, størst nettopp ved overgangen fra forvaltningsform, der den direkte styrings- og ansvarslinjen til statsråden ble brutt (f. eks. Grønlie 2001b; Grønlie og Flo 2009:kap.5). *Hvor* sterkt bruddet var, er det likevel vanskelig å si noe presist om. Fristillingsprosessene skjedde gradvis og gjennom mange trinn. Tidligere etablerte statsaksjeselskap nøy også fra før i praksis stor frihet, og nye, konkurranse- og markedsorienterte styrings- og kontrollregimer har oppstått. Hva den nye «eierstyringen» dekker og hvordan den fungerer i praksis, vet vi dessverre ikke mye om, men Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite og Riksrevisjonen kikker i det minste stadig «de fristilte» og den ansvarlige statsråd i kortene.

Parallelt med selskaps- og foretakseksponsjonen foregikk en rendyrking av statsoppgaver og roller i egne og skilte institusjoner, der de før var samlet i én. Forretning ble skilt fra forvaltning, infrastruktur fra produksjon, og utforming av lover og regler fra tilsyn med at de ble overholdt. Klagebehandling ble lagt til egne klageorganer.¹⁵ Et av de kraftfulle utviklingstrekkene i sentraladministrasjonens nyeste historie, som Makt- og demokratiutredningen for øvrig beskjeftiger seg *lite spesifikt* med, er etableringen eller utskillingen av forvaltningsorganer fra departementene med varierende grad av *uavhengighet* i forhold til *politisk* styring og instruksjon, i særlig grad fra sent i 1990-årene. «Den nye uavhengigheten» gjaldt i stor grad tilsyns- og klageorganer, ofte etablert for å sikre likebehandling mellom offentlige og private i den nye markedskonkurransen, men også mer ordinære forvaltningsorganer, hvor ideelle verdier, likebehandling, personvern eller rettssikkerhet sto særlig sentralt. Også denne utviklingen har gått videre *etter* Makt- og demokratiutredningen. I en undersøkelse fra 2012 fant Direktoratet for forvaltning og IKT mellom 90 og 100 «uavhengige» forvaltningsorganer, hvor den politiske ledelsens inngrepsmuligheter i en eller annen forstand var begrenset (Difi-rapport 2012:7). Selv om det også i betydelig grad skjedde sammenslutninger og reorganisering i større forvaltningsenheter, og dermed også en «defragmentering», var det definitivt en fragmentering som skjedde, slik maktutredningene definerte den: «et større hele er brukt opp og oppsplittet» (Tranøy og Østerud, red. 2001:10).

Det er heller ikke vanskelig å slutte seg til en konklusjon om at det lokale og regionale folkestyret har fått magrere kår, konfrontert med omseggripende statlige påbud og krav, øremerking av midler og statsovertagelse av tidligere kommunalt initierte og styrte velferdsoppgaver, i tillegg til den allerede omtalte rettighetslovgivningen (Hansen, Hovik og Klausen 2000). På mange vis er vi her vitne til en prosess som har pågått i det minste i trekvart hundre år, men som i særlig grad skjøt fart i 1980-årene og senere; «fra velferds-kommune til velferdsstat».¹⁶ At oppdelingen i tre forvaltningsnivåer, stat, fylkeskommune og kommune, innebærer en fragmentering i forhold til en enhetlig stat, er, som utredning-

14. I tiåret 1993 – 2003 ble 20 forvaltningsorganer omdannet til selskaper; aksjeselskap eller statsforetak, NOU 2003:34 Mellom stat og marked. Selvstendige organisasjonsformer i staten, Grønlie og Flo 2009, kap. 5.

15. Grønlie og Flo 2009, kapittel 5, særlig avsnittet «Rendyrking – fra visjon og eksperiment til prinsipp», s. 195–202, Grønlie 2014, s. 157–61.

16. Østerud et al. 2003, særlig kap. 6 og avslutningskapitlet «Makten og folkestyret – de sprengte rammene», Hansen et al. 2000, Flo 2004, Fimreite, Flo og Tranvik 2002, Fimreite, Flo, Tranvik og Aars 2004, Grønlie 1991, Grønlie og Flo 2009, s. 270–77, Grønlie 2014, s. 156–57.

gen fastslår, ganske åpenbart (Tranøy og Østerud, red. 2001:11). Men en utvikling mot en stadig sterkere styrende stat, motvirker vel også samtidig effektene av slik fragmentering?

Er da Makt- og demokratiutredningens påpekning av felter preget av politisk retrett og institusjonell fragmentering en tilstrekkelig beskrivelse av tilstanden i det norske styringssystemet og demokratiet? Innebærer det forhold at en aksepterer at det på flere felter foregikk en rettsliggjøring som innskrenket politikken virkefelt, og at det skjedde en fragmentering gjennom oppsplitting av forvaltningsvirksomhet og utskilling i selskaper og foretak, også med nødvendighet at det mer *allment* foregikk en tilbaketrekning av politikk og at mulighetene for helhetlig styring gikk tapt? Innebar det forhold at det lokale og regionale folkestyret ble «vingeklippet»,¹⁷ nødvendigvis et innskrenket demokrati? Hvor langt har utviklingen gått på disse feltene, og hvor systemomdannende har den vært? Fantet det ikke motkrefter og sterke bevegelser i motsatt retning?

Jeg vil argumentere til fordel for to utviklingstrekk som peker i klart annen retning enn politikken retrett og statsmaktens fragmentering; politikken og den politiske styringens *ekspansjon*, og en økende *integrasjon* statsmaktene mellom. Hovedelementene i Makt- og demokratiutredningens analyser av politikken retrett og statens fragmentering er tett knyttet sammen. Det er også mine om politikk og integrasjon. Jeg vil likevel her for klarhetens skyld søke å holde dem hver for seg. Først til politikken og den politiske styringen: I et langtidsperspektiv er det knapt noen tvil om at vi har vært vitne til en politikken ekspansjon, snarere enn en tilbaketrekning. I de første tiårene etter annen verdenskrig var nettopp *utvidelsen* av politikken virkefelt til nye samfunnsområder den sentrale kamparenaen i politikken. Gradvis oppsto betydelig tverrpolitisk enighet om «ekspansjonsstatens» berettigelse, i særlig grad om velferdsstatens stadig mer altomspennende arbeidsfelt (f. eks. Sejersted 1984; Grønlie 2013). Spørsmålet Makt- og demokratiutredningen reiser, er om denne ekspansjonen ble brutt ved nyliberalismens gjennombrudd og rettsliggjøringen i 1980- og 90-årene. Jeg mener det er gode grunner til å argumentere for at det *fortsatte* å være slik at stadig flere områder av samfunnet ble trukket inn i politikken sfære – og ble gjenstand for politiske beslutninger. I særlig grad favnet velferdsstatens vinger stadig videre.¹⁸ Innskrenkningen av det lokale folkestyrets reelle beslutningsmakt skyldtes først og fremst velferdsstatens ekspansjon – og større nasjonalpolitiske ambisjoner på velferdsfeltet (Hansen et al. 2000; Fimreite, Flo og Tranvik 2002; Fimreite, Flo, Tranvik og Aars 2004, Grønlie 2014:156-57; Grønlie 2013:399-401, Grønlie 2004). Helseforetaksreformen ved hundreårsskiftet, da staten overtok sykehusene fra fylkeskommunen, er det fremste eksemplet på denne utviklingen i ny tid.

At rettsliggjøring innebærer en innskrenkning av politikk, er heller ikke åpenbart. At spenningen mellom rett og politikk er et sentralt og varig trekk i norsk forvaltningspolitikk og -historie foreligger det knapt uenighet om,¹⁹ men dét innebærer ikke at det alltid eller

17. Østerud et al. 2003, s. 105, siste avsnitt, jf. s. 293, siste avsnitt.

18. F. eks. Grønlie 2013, kap. 27. Hilmar Rommetvedt argumenter for en «politikken allmenngjøring», Rommetvedt 2002, særlig kap. 1.

19. F. eks. Grønlie 2009, innledningsavsnittet «Byråkrati og politikk», avslutningsavsnittet «Ekspansjonsbyråkratiets tid», Grønlie og Flo 2009, innledningsavsnittet «Modernisering og fornyelse på norsk» og avslutningsavsnittet «En ny sentraladministrasjon – politisert, men differensiert og spesialisert», hvor spenningen presenteres som en av flere politikk-konstituerende spenninger, se også Slagstad 1987, særlig kap. 6, og Sejersted 1984.

med nødvendighet er noen motsetning mellom de to. Rettsliggjøringen *kan* være et resultat av at politikerne ønsker å «binde seg til masten», at de vil forebygge vilkårlighet, eller at de kanskje ikke ønsker å ta ansvar for upopulære beslutninger, men rettsliggjøringen er *også* et produkt av politikk, og ofte et resultat av stadig høyere politiske ambisjoner. Rettslige garantier for velferdsytelser, avgrensninger av forvaltningsmessig eller politisk beslutningsmyndighet og binding til universelle menneskerettigheter er resultat av politiske valg, og beslutninger fattet av politikerne selv – ikke sjelden enstemmig eller med store flertall. Valgene setter ofte samtidig grenser for rettens domene.²⁰ Det er heller ikke alltid enighet politiske partier mellom om hvilke sektorer som skal oppnå rettslige garantier eller uavhengighet; valgene gjøres politisk.

Rettsliggjøring kan på den annen side også være et tilsvar på politikk; de to går hånd-i-hånd. Klagesaker er skjøvet ut av departementene for å skape rom og kapasitet for utvikling av politikk. Samtidig ble den økende konsentrasjonen om politikk i departementene et argument for å styrke rettssikkerheten gjennom departementsuavhengig klagebehandling. Tilsyns- og klagebehandling er også del av et styringsregime. Like gjerne som å betone motsetningen mellom politikk og rett, kan en derfor snakke om en symbiose – «politikens fremrykking og rettens renessanse» (Grønlie 2014:195).

Mer spesifikt har jeg argumentert for at *politisering*, omdanning av forvaltningen til et stadig bedre redskap for initiering og utforming av politikk, har vært den dominerende forvaltningspolitiske utviklingslinjen fra 1945 til i dag. En visjon fra tidlig etterkrigstid om departementene som «regjeringens politiske kontorer» eller «sekretariat for politisk ledelse» er virkeliggjort: Tyngdepunktet i departementenes arbeid er sterkt forflyttet – fra forvaltning mot politikk. Enkeltaksbehandling og regelfortolkning har veket plassen for planlegging, utredning, samordning og politiske sakskompleks. Politikere har i stadig større antall flyttet inn til embetsverket i regjeringskontorene. Juristdominansen har veket plass for et plan- og politikkorientert embetsverk; først med økonomenes inntog, senere statsviternes. På det grunnlaget kan det snarere i et langtidsperspektiv argumenteres for en «avjuridifisering», enn for en rettsliggjøring. Gjennombruddet for nyliberalisme og markedstenkning i 1980- og 90-årene innebar ingen retur i «avpolitiserende» retning, heller «mer av det samme». De største endringene i departementenes personalsammensetning og arbeidsformer er kommet *etter* 1980. Tilslutningen til sekretariatstankegangen var ved hundreårsskiftet på det nærmest allmenn – også i embetsverket, som nå gjerne selv tok ledelsen i politiseringsarbeidet (Grønlie og Flo 2009: kap.1,3,8,11).

Samtidig er de politiske styringsinstrumentene i forvaltningen styrket, og da særlig i 1990-årene og ved hundreårsskiftet, gjennom det jeg har kalt «den nye styringen».²¹ Tre elementer bør særlig fremheves; etatsstyringen, det nye økonomireglementet i staten og en ny, styringsorientert direktoratpolitikk. Alle kan ses som en praktisk-politisk tilnærming til et samstemt politikerønske om styringsreformer, generert i kjølvannet av (den første) Maktutredningen, som ved inngangen til 1980-årene bar frem budskapet om et «segmentert» og lite helhetlig og samordnet styringssystem. Hermansen-utvalgets «En bedre orga-

20. Jf. Stortingets tilbakeholdenhet med grunnlovsfestning av sosiale og økonomiske rettigheter.

21. Grønlie og Flo 2009, først og fremst kap. 3 og 7, jf. også Grønlie 2013, kap. 25, s. 401-02.

nisert stat» fra 1989, kan ses som det fremste – og svært innflytelsesrike fremstøtet for å bøte på denne mangelen.²² Utvalgets innstilling var, i motsetning til hva mange har ment i ettertid, ikke noe signal om frislepp av statsinstitusjoner, men tvert i mot først og fremst en argumentasjon for en mer helhetlig og kvalitativt bedre styring. Den understreket departementenes funksjon som politiske organer, statsrådets styringsrett, og den direkte og ubrutte styringslinje fra han til alle underliggende forvaltningsorganer.

Den nye etatsstyringen, som naturlig kan ses som et redskap for å styrke en slik styringslinje, ble gradvis utviklet og satt i system, fra regjeringens vedtak om skjerpet resultatstyring i 1992 til «Retningslinjer for styring og oppfølging av underliggende etater» fra tre år senere. Tildelingsbrev og styringsdialog ble sentrale styringsredskaper for å formidle departementets krav og forutsetninger knyttet til budsjetttildelingen. Etatsstyringen ble styrket ved det nye økonomiregelverket i staten (1997) og etableringen av Senter for statlig økonomistyring (2004), som koblet etatsstyringen og økonomistyringen sammen i ett helhetlig styringsopplegg (Helgesen 2001; Grønlie og Flo 2009:kap. 3).

Etatsstyringen – ikke minst resultatrapporteringen og oppfølgingen – er, kanskje særlig i den tidlige og formative fasen, ofte kritisert i forskningen og den offentlige debatt for sine mangler, ofte sikkert med rette.²³ Kritikken for at detaljorientert og kortsiktig styring fortrenger den systematiske og overordnede, reises stadig. Hovedpoenget her, er at det med etatsstyringen ble etablert et styringssystem overfor underliggende etater, som tidligere ikke forelå i systematisk form, men som regjeringen og Stortinget hadde ønsket seg – og arbeidet for – i det minste siden 1960- og 70-årene (Grønlie og Flo 2009:kap. 3). Historiske studier av sentrale etater som Tollvesenet og Skatteetaten viser en klart sterkere styringsaktivitet fra Finansdepartementets side – faktisk også noen år før etatsstyringen ble satt i system (Grøndahl 2004; Haugen 2005). Distanse innebærer ikke nødvendigvis fravær av styring. I forhold til «retrett- og fragmenteringsperspektivet», er det viktig å konstatere at etatsstyringen, derunder budsjett- og økonomistyringen, gjelder alle forvaltningsorganer, også «de nye uavhengige», og at statsrådets og departementets rett til å gi, og endre, allmenne instruksjoner, eller selve loven, i det vesentlige er intakt. Og den har blitt og blir brukt, for eksempel i utlendingsforvaltningen, med gjentatte, politisk initierte, innstramminger i fullmaktene gjennom de siste 10-15 årene.²⁴ Det er primært i forhold til enkeltsaker og klagebehandling uavhengigheten er blitt utbredt.²⁵ Flere fremstøt til fordel for en mer omfattende uavhengighet av politikk – deriblant kollektiv uavhengighet for tilsyn – ble stanset av Stortinget.²⁶

22. NOU 1989:5. Utvalgets innstilling ble i 2014 i en «kåring» organisert av *Morgenbladet* utpekt til norgeshistoriens mest innflytelsesrike offentlige utredning.

23. Et relativt nytt eksempel er kritikken av styringsrelasjonene mellom Justisdepartementet og Politidirektoratet, f. eks. i NOU 2013:9 Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer.

24. F. eks. Grønlie og Flo 2009, s. 347-53, jf. også innstramminger i asyl- og innvandringspolitikken høsten/vinteren 2015-16.

25. Bare seks prosent av klagebehandlingen foregår i dag (2009) i et departement.

26. Om spørsmålet om utflytting fra Oslo og kollektiv uavhengighet for tilsyn, Hommen 2003, jf. Grønlie og Flo 2009, s. 329-35, om en departementsuavhengig domstoladministrasjon, Veland 2008, Grønlie og Flo 2009, s. 353-63.

Flytter vi blikket til Stortinget, faller også Stortingets vedtak i 1997 av en ny modell for behandling av stats- og nasjonalbudsjettet inn i det samme bildet av fremstøt for sterkere styring i staten fra slutten av 1980-årene til etter århundreskiftet. Modellen innebar vedtak av endelige budsjetttrammer, som i grove trekk fulgte departementenes ansvarsområder *før* komiteene startet forhandlinger innenfor rammene. Modellen, som innebar større forutsigbarhet og sterkere budsjett disiplin, var lenge etterlenget og erstattet en prosedyre som i sine grunntrekk hadde ligget fast siden 1928 (Grønlie 2014:137ff). Oljefondet, og først og fremst handlingsregelen fra 2001, er et særlig sterkt uttrykk for overordnet politisk-økonomisk planlegging med langtidsperspektiv.

Den nye direktoratekspansjonen fra sent i 1990-årene faller naturlig på plass i det samme bildet av «reform for sterkere styring». Den nye direktoratpolitikken var *ikke* ledd i fristilling, som mange har ment. De «gamle» direktoratene hadde kunnet operere svært fritt, fordi forutsetningen var at de skulle ta seg av politisk lite interessante felt; dag-til-dag-administrasjon, teknikk og rutine. Tanken bak den *nye* direktoratsatsingen, som også skapte direktorater på høyst politikk-sensitive felt, var, derimot, en forestilling om bedre styring ved en *dobbelt* styringsstrategi; departementene selv skulle bli lettere styrbare ved utskilling av enkeltsaksbehandling og operativ virksomhet, de utskilte på sin side skulle fortsatt styres, men gjennom overordnede styringssignaler og instruksjoner. Direktoratene ble departementenes styringsredskaper – gjennom et system av bestillinger og leveranser. Koblingen til den nye etatsstyringen virker klar; etatsstyringen fremstår som en nødvendig forutsetning for å organisere viktige politikkfelt utenfor departementene (Grønlie og Flo 2009:kap. 7).

Uttrykket frittstående direktorat, som hadde vært en vanlig betegnelse i fire tiår, gikk karakteristisk nok på det nærmeste ut av bruk. Forsvarsledelsen ble riktig nok flyttet i motsatt retning, *inn* i departementet, men også dét for å oppnå sterkere politisk styring (Bjerga 2014: kap. 8). Nå *kan* det selvsagt tenkes, at det i praktisk myndighetsutøvelse *ikke* blir utøvet noen aktiv styring fra et departements side overfor direktorater eller andre underliggende organer, eller at sterke direktorats- eller etatsledere ønsker og makter å unndra seg styring. Resultatet av en etablering eller utskillelse *kan* derfor bli en avpolitisering, i form av redusert politisk innflytelse over saksfeltet. Dét finnes det etter alt å dømme eksempler på, som i tidligere tider, men jeg har ingen indikasjoner på at det nå skulle være noe vanlig utviklingstrekk.

Jeg kan ikke se at verken etatsstyringen, økonomiregelverket, den nye direktoratpolitikken eller Stortingets budsjettreform er viet vesentlig oppmerksomhet av Makt- og demokratiutredningen. Jeg mener altså at alle er redskaper for utøvelse av politikk og sterkere styring. Samtidig fremstår de som byggesteiner i et mer koordinert styringssystem – det bringer meg over til *integrasjonen*. Nedenfor vil jeg skille mellom to former for integrasjon, men hvor begge bidrar til å trekke sentrale institusjoner i vårt parlamentariske system inn i stadig tettere samhandling. Den første har utfoldet seg innenfor den utøvende makten på reformpolitiske premisser og innebærer økt samhandling mellom politikere og embetsverk. Den andre har foregått på tvers av skillet parlament – utøvende makt, regjeringen og forvaltningen.

Den første er et direkte produkt av politiseringen – omdanningen av sentraladministrasjonen til et virksomt apparat for utvikling av politikk. Arbeidsoppgavene ble sterkt

konsentrerte om politikktutforming, og departementsorganisasjonen tilpasset denne. Politikere og embetsverk samarbeidet stadig tettere i politikktutviklingens tjeneste, gjennom arbeidsgrupper, analyseenheter og staber, permanente og ad hoc. Både toppembetsverket og informasjons- og kommunikasjonsstabene ble sterkt engasjert i dag-til-dag-rådgivning for den politiske ledelsen og i politisk-strategiske spørsmål, og viktigst av alt, integrasjonen skjedde på politikernes premisser. Sir Humphrey har *ikke* vært noen gjennomgangsfigur i norsk sentralforvaltning.²⁷

Den andre formen for integrasjon har flere fasetter, og er i betydelig grad drevet frem på Stortingets premisser. Tre trekk fremstår særlig klart; intensiveringen av Stortingets kontroll med den utøvende makten fra 1990-årene, en allmenn tendens til styrket samhandling mellom de folkevalgte, regjeringen og forvaltningen, og mer spesifikt en sterk tendens fra sent i 1990-årene til brede politiske forlik over skillet regjering–parlament i spørsmål av særlig vidtrekkende politisk betydning.

To nyvinninger sto særlig sentralt i Stortingets kontrolloffensiv; utviklingen av Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon og etableringen av et mektig kontrollapparat i Stortinget; først og fremst kontroll- og konstitusjonskomiteen (1993) og åpne høringer (1995). Utviklingen kan ses som kulminasjonen av Stortingets langtrukne arbeid for sterkere kontroll med forvaltningen, fra striden omkring fullmaktslovene i 1940- og tidlig i 50-årene, via forvaltningslovene frem mot 1970, og visjoner for en ambisiøs forvaltningsrevisjon allerede ved midten av det tiåret. Kontrolloffensiven sto sentralt i styrkingen av Stortingets makt overfor regjeringen og forvaltningen, men er også viktig i et samhandlingsperspektiv. Riksrevisjonens inngående og kritiske revisjon av regjeringens og forvaltningens oppfølging av Stortingets vedtak og forutsetninger trekker statsmaktene tettere sammen. Koblingen til etatsstyringen er sterk. Stortingets styrkede innsyn i forvaltningens anliggender danner grunnlag ikke bare for plassering av ansvar for uheldige disposisjoner, men genererer også premisser for reform og forbedring i forvaltningen.²⁸

I økende grad har de folkevalgte gått fra først og fremst å forholde seg til regjeringens utspill, til selv å ta stadig flere initiativ. Stortingsgrupper og -representanter har fått langt større ressurser, ikke minst et stort og mangfoldig støtteapparat, for selv å utvikle politikk (Heidar 2014a og b). Profileringsvillige stortingspolitikere har raskt tatt i bruk de nye arenaer skapt av medierevolusjonen (Eide 2014). Representantforslag, med og uten flertall i Stortinget, med ønsker og krav om en bestemt politikk, er flerdoblet. Skriftlige spørsmål fra representantene til statsrådene, som ofte fordrer utfyllende svar med embetsverkets mellomkomst, har for lengst passert 5000 i én stortingsperiode. Stortingets saksordførere møter embetsverkets kvinner og menn. Regjeringen forhåndsklarer beslutninger i Stortinget, først og fremst i regjeringspartienes stortingsgrupper, før forslagene sendes over. Statsråder eller andre representanter for regjeringsapparatet møter i regjeringspartienes grupper, og politisk ledelse deltar når komitefraksjoners uttalelser diskuteres i gruppesty-

27. Grønlie og Flo 2009, særlig kap. 8 og avslutningsavsnittet «En ny sentraladministrasjon – politisert, men differensiert og spesialisert.»

28. Sejersted 2002, Thompson 2001, Christensen, Helgesen og Læg Reid 2001, Grønlie og Flo 2009, kap. 10, jf. Grønlie 2009, kap. 4, 11 og 13, Grønlie 2014, s. 142-51.

rene. Det dannes storfraksjoner med deltagelse av komitefraksjonene fra alle regjeringspartiene og politisk ledelse i vedkommende departementer.²⁹ Stortingets budsjettreform ble gjennomført som en «finanselitens reform», på tvers av skillelinjen storting–regjering (Grønlie 2014:137ff).

Aller tydeligst har likevel samhandlingen mellom parlamentarikerne og den utøvende makten blitt demonstrert gjennom den sterkt økende tendensen til inngåelse av brede forlik på Stortinget i viktige spørsmål som angår hele nasjonen, hvor det er særlig ønskelig med langsiktighet og stabilitet. Forlikene spenner ikke bare over skillet regjeringspartier – opposisjon i parlamentet, men også over skillet regjering – storting. Tolv slike forlik er identifisert mellom 1998 og 2012, budsjettforlik ikke inkludert. Typiske representanter er pensjonsforlikene fra 2005 og 2007, klimaforlikene fra 2008 og 2012, og stat-kirkeforliket fra 2008. Fra 2015 kjenner vi forlik om flyktninger, asyl og integrering, og i mai 2016 forelå hovedtrekkene i et nytt bredt skatteforlik.

Oftest er initiativet kommet fra regjeringen i forbindelse med fremleggelsen av saken for Stortinget. Forlikene fremkommer på sin side gjennom forhandlinger på det politiske toppnivå, ved deltagelse av toneangivende komiterepresentanter, parlamentariske ledere og representanter for regjeringen. Tidlige eksempler på det samme er forlikene over henholdsvis oljepolitikk og sikkerhetspolitikk på tvers av skillet regjering–storting i 1980-årene. Samtidig er det naturlig å se forlikstrenden i tilknytning til, og som en videreføring av en mer allmenn kompromisskultur som har stått sterkt i norsk politikk – i det minste i tiden etter annen verdenskrig.³⁰ En konklusjon om samarbeid og integrasjon mellom statsmakter er i godt samsvar med synspunkter fremmet av Johan P. Olsen og Gudmund Hernes, som begge utover i 1980-årene på forskjellig vis pekte på gjensidig avhengighet og integrasjon mellom statsmaktene som en nøkkelfaktor til forståelse av norsk parlamentarisme, innspill som imidlertid kom i skyggen av det som ble oppfattet som det viktigste budskapet i den Maktutredningen de begge hadde ledet noen år før, «den segmenterte stat».³¹ Siden den gang har integrasjonen blitt sterkere og favner bredere.

For å oppsummere: Jeg er enig med Makt- og demokratiutredningen i at det foregikk en omfattende utskilling fra statsforvaltningen til selskaps- og selskapslignende organisasjonsformer i statens grenseland og en oppdeling og rendyrking av forvaltningsområder i skilte institusjoner. Statens institusjoner er blitt mer spesialiserte og styringsmessig differensierte, men jeg mener uttrykket «fragmentering» sterkt underkommunisierer de sammenbindende elementene i systemet. Jeg vil også mene at selve reformprosessene var betydelig mer helhetlige og samordnete enn det Makt- og demokratiutredningen gjør.³² Jeg er enig i at det har foregått en rettsliggjøring, men jeg mener den har betydd mindre enn

29. Heidar 2014a, Rasch 2014, Nordby 2014, Grønlie 2014, særlig avslutningsavsnittet «Linjer i folkets styre.»

30. Mathiesen 2013, Grønlie 2014, avsnittene «Forlikenes tid», s. 171–79, og «Maktens integrasjon», s. 195–96, jf. Sejersted 1983, Olsen 1983.

31. Olsen 1983, s. 65–67, Hernes 1985, Hernes og Neergaard 1989, f. eks. s. 15, jf. Sejersted 1983, s. 51–69, Sejersted 1984, s. 117, Grønlie 2014, s. 26 og 196.

32. Tranøy og Østerud, red. 2001, s. 12: «For det tredje er reformprosessen i Norge i seg selv fragmentert» og forordet: «Noen sider ved aktuelle reformprosesser har bidratt til ytterligere oppflising, og prosessene har i seg selv vært fragmenterte». Argumentasjon for at reformprosessene i 1980- og 90-årene var *mer* samordnet enn tidligere finnes i Grønlie og Flo 2009, særlig kap. 3 og 7.

det utredningen gir inntrykk av, og at rettsliggjøringen oftere er et uttrykk for mer omfattende politiske ambisjoner, enn for en politikkenes tilbaketrekning. Overstyringen av det lokale folkestyret er primært et resultat av økte sentralstatlige politiske likhetsambisjoner. Rettslig begrunnet uavhengighet fra politikk er resultat av politiske valg. Suverenitetstapet gjennom EØS-avtalen er resultat av det viktigste, og mest omstridte, *politiske* veivalg i vår tid. Fortsatt tilslutning til avtalen, er også et politisk valg. Mest av alt skiller vi oss likevel fra hverandre når jeg mener Makt- og demokratiutredningen ikke fanger opp eller vurderer de nye styringsredskapene som etableres i forvaltningen og på Stortingets hånd, og den stadig sterkere integrasjonen mellom politikk og forvaltning i sentraladministrasjonen og mellom Stortinget og den utøvende makt. Samtidig som vi har fått en «ytre» konkurranse- og markedsstat, har den «indre» staten blitt *mer* styrt.

Hvordan har det seg da at vi, til tross for betydelig enighet, i sentrale konklusjoner har kommet til så forskjellige resultater? La meg forsøksvis antyde noen mulige svar. Forskjellige tidsperspektiv forklarer nok mye. Historikeren er opptatt av utvikling over tid, gjerne lang tid; av stabilitet og lange utviklingstrender. Spørsmål om retningsskifter eller brudd vurderes i forhold til de lange linjer. Politiseringen av forvaltningen, utvidelsen av virkefeltet for politikk, sentralstatens ekspansjon på det lokale selvstyrets bekostning og integrasjonen mellom politikk og forvaltning, fremstår som systemstrekk utviklet over tre kvart århundre. Forlikstrenden faller naturlig inn i forlengelsen av en kompromisskultur med dype røtter. Spenningen, men også samspillet, mellom politikk og rett, er av varig karakter. Den nye styringen i 1990-årene; etatsstyring og økonomireglement, budsjettreform og ny direktoratpolitikk, fremstår tydeligst i kontrast til mindre sterke styringsredskaper tidligere, og eventuelt manglende suksess for styringsreform på disse feltene, over lang tid.

Makt- og demokratiutredningen fremstår på sin side, på disse feltene primært som en samtidssdiagnose for tiden etter om lag 1980. Tydeligst er det med hensyn til statens fragmentering. Maktuttrederne slår selv fast at de ikke har grunnlag for å si om statsmakten som helhet har blitt *mer* fragmentert, den er fragmentert først og fremst i forhold til «et idealbilde av demokratisk styring gjennom representative og utøvende organer.»³³ En sammenligning av utviklingen etter 1980 med henholdsvis et «idealbilde» (Makt- og demokratiutredningen) og utviklingen før (meg), gir rimeligvis forskjellige resultater.

Med hensyn til politisk styring, derimot, *er* det en tidsdimensjon i utredningen, men den er kort, først og fremst konsentrert om bruddet nettopp ved inngangen til 1980-tallet, og kontrasten mellom to motsatte bilder av politisk styring: Da ble en hegemonisk modell for statlig styring «rystet ... i sammenføyningene» (Østerud et al. 2003:92) – en forestilling jeg altså mener bør problematiseres. Jeg håper denne artikkelen viser noe av styrken ved et langt tidsperspektiv i styrings- og forvaltningsforskningen.

Forskjellige tidsperspektiver er likevel neppe den eneste forklaring. Forskning preges av den tid den blir til i, og årene like før og omkring århundreskiftet, da Makt- og demokratiutredningen ble til, var i uvanlig grad en tid med brytninger og til dels motsatte bevegelser i styrings- og forvaltningspolitikken. Det er mye som tyder på at dette var årene

33. Tranøy og Østerud, red. 2001, forordet, jf. s. 12, femte avsnitt.

da fristillings- og uavhengighetsbevegelsene i Norge var sterkest, men også kulminerte.³⁴ På den annen side kan det se ut som om det tok tid før forskningen fanget opp eller la behørig vekt på etableringen av «den nye styringen»; etatsstyringen, budsjett- og økonomistyringsreformene og styringselementene i den nye direktoratpolitikken. Da jeg redigerte den første boken om «Forvaltning for politikk» sent i 1990-årene, og deltok med artikler i «En fragmentert stat?» i 2001, lå jeg betydelig nærmere det som ble Makt- og demokratiutredningens hovedposisjoner, enn jeg gjorde ved fullføringen av Sentraladministrasjonens og Stortingets respektive historier fem-ti år senere (Grøndahl og Grønlie 1999; Grønlie 2001a). Og forlikstrenden i Stortinget, som jeg har lagt vekt på i integrasjonssammenheng, blomstret for alvor opp først etter 2003.

Forskning er en prosess, vi bygger på hverandre, men driver også forskningen frem ved å argumentere med – og mot – hverandre. Mine arbeider hadde sett vesentlig annerledes ut om jeg ikke hadde hatt Makt- og demokratiutredningen og forløperen å spille ball med. Betoningen av mine funn i kontrast til Makt- og demokratiutredningens og betydningen av det lange tidsperspektivet, kan oppfattes som om jeg er særlig opptatt av *motsetningen* mellom historikere og statsvitere. Dét er jeg ikke, snarere tvert i mot. Mine arbeider er utviklet over lang tid innen et flerfaglig institusjonalisert samarbeid med statsvitere; på LOS-senteret, Rokkansenteret og i det store fellesprosjektet Stortingets historie etter 1964. Dét har vært gode og høyst fruktbare samarbeid. Litteraturlistene røper at jeg bygger på langt flere samfunnsvitere, ikke minst kollegaer og studenter fra bergensmiljøet, enn historikere. Mitt håp er at det fortsatt vil være rom for minst like mye godt samarbeid, men også for viktige forskningsmessige brytninger mellom statsvitere og historikere. Det er forskningsoppgaver nok for alle som vil være med. Kanskje gjelder dét *særlig* arkivbaserte studier av styringspraksis over lang tid. Dessverre har historiefaget i Norge lenge vært i tilbaketrekning fra studiet av statsmaktene. Min utfordring til mitt eget fagmiljø, er derfor å sørge for at det fortsatt vil være historikere tungt engasjert i denne forskningen, som i flere historikergenerasjoner var et kjerneområde i norsk historisk forskning.

34. Det ville føre for langt å utvikle denne argumentasjonen på selvstendig grunnlag her. De to eierskapsmeldingene, den første som sterkt understreket behovet for at styringen av statlige selskap skulle skje på forretningsmessige prinsipper og den andre som flagget privatisering, St. meld. nr. 61, 1996-97 og St. meld. nr. 22, 2001-02, kom i august 1997 og april 2002, delprivatiseringen av henholdsvis Telenor og Statoil kom i 2000 og 2001. Tilsynsmeldingen, som gikk inn for kollektiv uavhengighet for tilsyn, St. meld. nr. 17, 2002-03, kom i januar 2003. Kollektiv uavhengighet ble avvist av Stortinget. Utlendingsforvaltningen var mer uavhengig enn både før og senere. Et forslag fra 1999 om vidtgående uavhengighet for en ny domstoladministrasjon, ble sterkt moderert ved behandlingen i departementet og Stortinget, NOU 1999:19, Ot. prp. nr. 44, 2000-01, Innst. O. nr. 103, 2000-01. Alle er behandlet i Grønlie og Flo 2009, kap. 9. Jf. Christensen og Lægreid 2006, Christensen og Lægreid 2007, Christensen, Lie og Lægreid 2007.

LITTERATUR:

- Bjerga, Kjell-Inge (2014). *Forsvarspolitik og forvaltningspolitikk? Organisering, reformer og militæreksepsjonalisme i Forsvarets sentrale ledelse mellom 1940 og 2003*. Doktorgradsavhandling, UiB.
- Christensen, Tom og Per Lægreid (2006). Rebalancing the State: Reregulation and the Reassertion of the Centre. I Christensen, Tom og Per Lægreid (red.), *Autonomy and Regulation. Coping with Agencies in the Modern State*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Christensen, Tom og Per Lægreid (2007). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1055-1066.
- Christensen, Tom, Sture Berg Helgesen og Per Lægreid (2001). En revitalisert riksrevisjon. I Tranøy, Bent Sofus og Øyvind Østerud (red.), *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Christensen, Tom, Amund Lie og Per Lægreid (2007). Still Fragmented Government or Reassertion of the Center? O Christensen, Tom and Per Lægreid (red.), *Transcending New Public Management. The Transformation of Public Sector Reforms*. Farnham, London, Burlington: Ashgate.
- Difi-rapport 2012:7 *Uavhengig eller bare uavklart? Organisering av statlig myndighetsutøvelse*.
- Eide, Martin (2014). Pressen, presset og parlamentet. I Narud, Hanne Marthe, Knut Heidar og Tore Grønlie (red.), *Stortingets historie 1964-2014*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Fimreite, Anne Lise, Yngve Flo og Tommy Tranvik (2002). *Lokalt handlingsrom og nasjonal integrasjon. Kommuneideologiske brytninger i Norge i et historisk perspektiv*. Makt- og demokratiutredningen 1998-2003. Rapportserien Nr. 50.
- Fimreite, Anne Lise, Yngve Flo, Tommy Tranvik og Jacob Aars (2004). *Tillit mellom forvaltningsnivåene. Sentrale aktørers oppfatninger av holdninger til kommunene*. Rokkansenteret. Rapport 2.
- Flo, Yngve (2004). *Staten og sjølvstyret. Ideologier og strategier knytt til det lokale og regionale styringsverket etter 1900*. Doktorgradsavhandling, UiB
- Grøndahl, Øyvind Nordbrønd (2004) *Det norske tollvesens historie. Tiden etter 1940*. Oslo: Tolldirektoratet.
- Grøndahl, Øyvind Nordbrønd og Tore Grønlie (1999). Mellom politikere og byråkrater. I Grønlie, Tore (red.), *Forvaltning for politikk. Norsk forvaltningspolitikk etter 1945*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Grønlie, Tore (1991). Velferdskommunen. I Nagel, Anne-Hilde (red.), *Velferdskommunen. Kommunenes rolle i utviklingen av velferdsstaten*. Bergen: Alma Mater.
- Grønlie, Tore (2001a). Varige spenninger i styrings- og forvaltningspolitikken. I Tranøy, Bent Sofus og Øyvind Østerud (red.), *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Grønlie, Tore (2001b). Mellom politikk og marked – organisering av statlig næringsdrift. I Tranøy, Bent Sofus og Øyvind Østerud (red.), *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Grønlie, Tore (2009). *Sentraladministrasjonens historie etter 1945. Ekspansjonsbyråkratiets tid. 1945-1980*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Grønlie, Tore (2013). Velstands-Norge. Fra 1945 til våre dager. I Helle, Knut, Ståle Dyrvik, Edgar Hovland og Tore Grønlie (red.), *Grunnbok i Norges historie. Fra vikingtid til våre dager*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Grønlie, Tore (2014). Til forsvar for folkestyret. I Narud, Hanne Marthe, Knut Heidar og Tore Grønlie (red.), *Stortingets historie 1964-2014*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Grønlie, Tore (1999). *Forvaltning for politikk. Norsk forvaltningspolitikk etter 1945*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Grønlie, Tore og Yngve Flo (2009). *Sentraladministrasjonens historie etter 1945. Den nye staten? Tiden etter 1980*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hansen, Tore, Sissel Hovik og Jan Erling Klausen (2000). *Stortinget som lokalpolitisk aktør*. NIBR Plussserie 3.
- Haugen, Arne (2005). *På ære og samvittighet. Skatteetatens historie etter 1892*. Bergen: Vigmostad & Bjørke.
- Heidar, Knut (2014a). Institusjon og arbeidsplass. I Narud, Hanne Marthe, Knut Heidar og Tore Grønlie (red.), *Stortingets historie 1964-2014*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Heidar, Knut (2014b). Partigruppene: Samordnings og maktarena. I Narud, Hanne Marthe, Knut Heidar og Tore Grønlie (red.), *Stortingets historie 1964-2014*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Helgesen, Sture Berg (2001). *Aktivitetmåling og atferdskontroll: en studie av mål- og resultatstyring gjennom økonomiregelverket for staten*. Mastergradsoppgave, UiB.
- Helle, Knut, Ståle Dyrvik, Edgar Hovland og Tore Grønlie (2013). *Grunnbok i norsk historie. Fra vikingtid til våre dager*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hernes, Gudmund (1985). Stortinget. Makt og muligheter. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 1.
- Hernes, Gudmund og Kristine Nergaard (1989). *Oss i mellom. Konstitusjonelle former og uformelle kontakter storting-regjering*. Fafo-rapport nr. 090.
- Hommen, Kim Ove (2003). *Tilsynspolitik i Norge. Utflytting og autonomi*. Rokkansenteret Rapport nr. 2.
- Hylland, Aanund (2001). Offentlige organer med delvis uavhengighet. I Tranøy, Bent Sofus og Øyvind Østerud (red.), *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Mathiesen, Sølvi (2013). *Om stortingsforlik*. Stortingets utredningsseksjon. Perspektiv 06.
- Nagel, Anne-Hilde (1991). *Velferds kommunen. Kommunenes rolle i utviklingen av velferdsstaten*. Bergen: Alma Mater.
- Narud, Hanne Marthe, Knut Heidar og Tore Grønlie (2014). *Stortingets historie 1964-2014*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Nordby, Trond (2014). Parlamentarismen i endring. I Narud, Hanne Marthe, Knut Heidar og Tore Grønlie (red.), *Stortingets historie 1964-2014*. Bergen: Fagbokforlaget.
- NOU 1989:5 *En bedre organisert stat*
- NOU 2003:19 *Makt og demokrati. Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen*
- NOU 2003:34 *Mellom stat og marked. Selvstendige organisasjonsformer i staten*
- NOU 2012:2 *Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU*
- NOU 2013:9 *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer*
- Olsen, Johan P. (1983). *Organized Democracy. Political Institutions in a Welfare State – the Case of Norway*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rasch, Bjørn Erik (2014). Fagkomiteene – politiske verksteder? I Narud, Hanne Marthe, Knut Heidar og Tore Grønlie (red.), *Stortingets historie 1964-2014*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rommetvedt, Hilmar (2011). *Politikkens allmenngjøring og den nypluralistiske parlamentarismen*. Bergen: Fagbokforlaget [2002].

- Sejersted, Francis (1983). Politikk som interessekamp eller styringsproblem. I Bergh, Trond, (red.), *Deltagerdemokratiet. Teori og praksis*. Oslo, Bergen, Stavanger, Tromsø: Universitetsforlaget.
- Sejersted, Francis (1984). *Opposisjon og posisjon 1945-1981*. Bd. 3. i Sejersted, Francis (red.), *Høyres historie*. Oslo: Cappelen.
- Sejersted, Fredrik (2002). *Kontroll og konstitusjon. Statsrettslige studier av Stortingets kontrollvirksomhet*. Doktorgradsavhandling, UiB. Oslo: Cappelen Akademisk [2001].
- Slagstad, Rune (1987). *Rett og politikk. Et liberalt tema med variasjoner*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Thompson, Espen (2001). *Revisjon og politikk. Riksrevisjonen og fremveksten av forvaltningsrevisjon etter 1945*. Rokkansenteret Rapport 0108.
- Tranøy, Bent Sofus og Øyvind Østerud (2001). *Den fragmenterte staten. Reformen, makt og styring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Veland, Stian (2008). *En styrket rettsstat – et svekket demokrati? Etableringen av en uavhengig domstolsadministrasjon 1995-2001*. Mastergradsoppgave, UiB.
- Østerud, Øyvind, Fredrik Engelstad og Per Selle (2003). *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Gyldendal Akademisk.