

# Sentraladministrasjonen i en utfordrende æra: Tid for ettertanke

Johan P. Olsen

Arena Senter for europaforskning, Universitetet i Oslo

E-post: [j.p.olsen@arena.uio.no](mailto:j.p.olsen@arena.uio.no)

## SAMMENDRAG

Utgangspunktet for artikkelen er de utfordringer europeiske representative demokratier, og spesielt sentraladministrasjonen, står overfor. Diskusjoner om forvaltningens demokratiske kvalitet kan foregå innenfor en stabil politisk orden, hvor hver institusjon har et klart avgrenset samfunnsoppdrag og ansvarsområde, entydige suksesskriterier, veldefinert roller og relevante ressurser. Slike diskusjoner kan også foregå i perioder hvor den politiske ordens legitimitet utfordres. Det er institusjons- og rolleforvirring og strid om forvaltningens makt og makten over forvaltningen. Etablerte sannheter om organisasjon og organisering utfordres.

I et forsøk på å forstå den siste typen situasjoner presenteres fire konkurrerende fortellinger om forvaltningens oppgaver, hvordan den fungerer og bør fungere. Jeg argumenterer for at ingen av disse fortellingene alene kan fange opp dagens administrative kompleksitet og dynamikk. Forvaltningen ses som en møteplass for konkurrerende premisser, og som et politisk verksted, og jeg illustrerer dette med fremveksten av en bevisst forvaltningspolitikk i Norge. En konklusjon er at vi, for å forstå forvaltning og forvaltningspolitikk, ikke kan ta det som gitt at oppgaver, mål, regler, autoritets-, makt- og ansvarsforhold er entydige og stabile. Det *kan* være tilfelle. Men forvaltningens normative-, kunnskaps- og maktgrunnlag påvirkes også av administrative beslutnings- og læringsprosesser, og forvaltningen må leve med uløste konflikter.

## Nøkkelord

Politisk orden, sentraladministrasjonen, demokratisk kvalitet, legitimitet, uløste konflikter, utfordringer

## ABSTRACT

This article starts out with the challenges European democracies, and in particular, the central public administration faces today. Discussions of an administration's democratic quality sometimes take place within a stable political order, where each institution has a clear-cut mission and mandate, success criteria, well-defined roles and relevant resources. Yet, at other times, such discussions take place where the legitimacy of the political order is questioned. Institutions and roles are confused and contested. There are struggles over the administration's power and the power over the administration. Conventional truth regarding organization and organizing is challenged.

In an attempt to understand the latter situation I present four competing narratives about the tasks of public administration, how it functions and should function. I argue that none of these narratives alone captures today's administrative complexity and dynamics. The administration is a meeting place for a variety of competing premises and a political workshop, and I illustrate the argument by the emergence of a deliberate administrative policy in Norway. A conclusion is that in order to understand public administration and administrative policy, we have to relax assumptions regarding clear, consistent and fairly stable tasks, goals, rules, authority-, power- and accountability relationships. Such assumptions are realistic in certain contexts. Yet, the normative-, knowledge-, and power bases of the administration are also affected by administrative decision-making and experiential learning and the administration has to live with unresolved conflict.

## Keywords

Political order, central public administration, democratic quality, legitimacy, unsolved conflicts, challenges

## SENTRALADMINISTRASJONEN OG DET GODE STYRESETT

Vel 50 års forsøk på å forstå offentlig administrasjon og politisk organisering har i hvert fall lært meg *en* ting. De fleste i sentralforvaltningen er opptatt av eget fagområde, det konkrete og dagsaktuelle – det som kan og må gjøres innen kort tid. De er ikke tilsvarende interessert i det langsiktige, helheten, «hypotetiske spørsmål» og prinsipper. Jeg tar likevel sjansen på å diskutere sentraladministrasjonens rolle i politiske systemer som knytter fortellinger om det gode styresett til representativt demokrati som legitimerende normativt prinsipp og organisasjonsprinsipp.<sup>1</sup>

Jeg gjør dette fordi europeiske demokratier står overfor store utfordringer når det gjelder politikkenes rolle i samfunnet og offentlig sektors omfang, organisering, virkemåte, ressurser og dynamikk. Vi er i en brytningstid når det gjelder grunnleggende spørsmål om hvem

1. Dette er en utvidet versjon av et innlegg på et fagseminar i forbindelse med at Tor Saglie gikk av som departementsråd i Justisdepartementet 8.10 2018. Takk for kommentarer til Tom Christensen, Morten Egeberg, Per Lægreid, Carlo Thomsen, Jarle Trondal og to anonyme fagfeller- som selsagt ikke har noe ansvar for sluttproduktet. En av fagfellene ville gjerne ha en skisse til et empirisk forskningsprogram. Det er et ønske jeg fullt ut deler, men jeg sender ønsket videre til unge og spreke forskningskollegaer.

som skal tilhøre et politisk fellesskap, hva man ønsker å ha sammen, og hvordan felles institusjoner skal organiseres. Internasjonalt er interesser, ideologier og verdensanskuelser på kollisjonskurs og utfallet er usikkert. Situasjonen innbyr til ettertanke om hva et representativt-demokratisk styresett og en god forvaltning betyr og impliserer.

Det er mange måter å forstå forvaltningen på og som statsviter og organisasjonsforsker er jeg opptatt av forvaltningens og demokratiets *organisatoriske* basis og hvordan nye utviklingslinjer formes i samspill mellom institusjoner, aktører og samfunn.<sup>2</sup> Virkningene av forvaltningens organisering og handlingsrommet for bevisst institusjonelt design kan ikke forstås bare på basis av interne organisasjonsdata. Det kreves også kunnskap om den politiske orden og det samfunn forvaltningen virker innenfor. Jeg bruker «politisk orden» heller enn «konstitusjon» fordi jeg er interessert ikke bare i formelle-legale regler og organisasjonskart, men også «levende institusjoner». Det vil si, kollektive handlingsmønstre forankret i praksiser, rutiner og standard prosedyrer; i tankeskjemaer som forklarer og rettferdiggjør handlingsmønstre; og i ressurser som skaper handlingskapasitet.

Diskusjoner om forvaltningens kvalitet kan foregå innenfor en stabil politisk orden. Forvaltningen har da et klart avgrenset samfunnsoppdrag og ansvarsområde, entydige sukseskriterier, veldefinerte roller og handlingsrom, instruksjons- og ansvarskjeder, og relevante ressurser. Institusjonelle endringer følger legitime prosedyrer. Forvaltningen evalueres og blir gjort ansvarlig ut fra dens evne til å forberede og iverksette autoritative vedtak, mål, regler og budsjetter med minst mulig ressursbruk.

Diskusjoner om forvaltningens kvalitet kan også foregå i perioder hvor den politiske ordens normative-, kunnskaps- og maktgrunnlag blir utfordret. Slumrende, varige spenninger aktiviseres. Det er institusjons- og rolleforvirring og strid om forvaltningens makt og makten over forvaltningen. Etablerte sannheter om organiseringen av forvaltning og politikk og autoritative fortolkere utfordres. Det er uenighet om forvaltningens samfunnsmessige oppdrag og sukseskriterier og om mål-middel kunnskap og faktagrunnlag, og det er uklar ansvars- og maktfordeling og begrenset kontroll for enkeltaktører (Olsen 2017, 2018a). Forvaltningen blir vurdert ut fra det ressurssterke grupper ser som viktig, og den kan bli syndebukk også der den ikke har kontroll.

Begge aspektene er viktige for å forstå i hvilken grad forvaltningen bidrar til et godt styresett og et godt samfunn. Moderne demokratier krever mer enn gode intensjoner, debatter og vedtak. De kan ikke fungere godt dersom det ikke finnes effektive rutiner og prosedyrer for organisert handling og kompetente og lojale staber som forbereder vedtak og setter dem ut i livet, og som tilpasser seg endrede politiske prioriteringer innenfor en etablert orden. Her rettes imidlertid oppmerksomheten ikke primært mot effektivitets-, økonomiserings- og tilpasningsspørsmål innenfor en veletablert orden, men mot situasjoner hvor det fremmes konkurrerende fortellinger om det gode styresett, den sentrale forvaltningens rolle i politikk og samfunn, og om forvaltningens effekter og dynamikk–herunder handlingsrommet for en bevisst forvaltningspolitikk.

2. Olsen 1978, 1993, 2010, 2018b; March 1997; Jann 2006; Christensen, Egeberg, Læg Reid og Aars 2014; Christensen 2015; Danielsen og Fleischer 2016; Christensen, Egeberg, Læg Reid og Trondal 2018; Christensen og Læg Reid 2018; Danielsen og Renå 2018; Egeberg og Trondal 2018.

Jeg vil først kort skissere noen utfordringer europeiske representative demokratier står overfor. Deretter presenteres fire stiliserte konkurrerende fortellinger om forvaltningens oppgaver og hvordan den fungerer og bør fungere. Jeg argumenterer så for at forvaltningen kan ses som en møteplass for mange og konkurrerende premisser, og jeg illustrerer dette med fremveksten av en bevisst forvaltningspolitikk. En konklusjon er at vi, for å forstå forvaltning og forvaltningspolitikk, ikke kan ta det som gitt at oppgaver, mål, regler, autoritets-, makt- og ansvarsforhold er klare, entydige og stabile. Det *kan* de være. Men slike forhold *påvirkes* også av administrative beslutnings- og læringsprosesser, og forvaltningen må forholde seg til varige spenninger og uløste konflikter.

## DEMOKRATIENES SELVFORSTÅELSE UTFORDRES

Institusjonelle ledere forsøker å sikre autoritet og legitimitet gjennom å utvikle tro på en rasjonell og meningsfull samfunnsorden (Weber 1978: 213), og i likhet med andre politiske system rettferdiggjør og glorifiserer demokratiene seg selv, basert på dogmer og illusjoner (Schattschneider 1960: 99). Tradisjonsformidlende, belærende myter gir koder for det som er passende; hva som kan og ikke kan sies, og hva det ikke er nødvendig å si på grunn av «taus kunnskap».

I den vestlige verden er det imidlertid igjen reist tvil om lederne fortellinger og institusjonenes legitimitet.<sup>3</sup>

Fremtidsvisjoner og håp utfordres av krisedefinisjoner og frykt. Det er redusert tillit til det representative demokratiets institusjoner, politikere og partier, velferdsstaten og offentlig sektor (Hay 2010; Council of Europe 2018). Autoritære styresett finner igjen støtte i Europa og liberale-demokratiske verdier trues av «illiberal demokrati». Det er polarisering og store samfunnsutfordringer i form av økende sosiale og økonomiske forskjeller. Arbeid med langsiktige løsninger utfordres av løfter om raske og enkle løsninger. Frykt for flerkulturelle samfunn, innvandring og tap av nasjonal identitet og livsstil kolliderer med påstander om nasjonalisme, populisme, fremmedfrykt og fascisme. Brexit dreier seg ifølge den britiske regjeringen om å ta tilbake nasjonal kontroll over grenser, lover, budsjetter og dømmende makt og om bevare sin kultur og identitet (HM Government 2018: 71). Saklig offentlig debatt utfordres av falske nyheter og fiendebilder. Vestens politiske, økonomiske og militære makt, så vel som moralske autoritet er svekket. Multilaterale samarbeidsregimer som har vært sett som forsvarsverker for en mer trygg verden, utfordres.

Den kollektivistiske ideen om det *suverene folk*, hvor grenser for politiske fellesskap trekkes rundt et folk med felles identitet og tilhørighet til et territorium de oppfatter som sitt, avgrenset gjennom nasjonalitet, geografi, historie, etnisitet, språk eller religion, utfordres av ideen om det *suverene individ* med moralsk og intellektuell autonomi, skiftende (kalkulerte) tilhørigheter eller kosmopolitisk tilhørighet. Ideen om den *suverene stat* med legitimitet bygd på folkesuverenitetsprinsippet, utfordres av grenseoverskridende avhen-

3. Legitimitet knyttes her til faktisk akseptering og oppslutning i befolkningen, men også til grad av samsvar med demokratiske idealer, slik de kommer til uttrykk i normativ politisk teori.

gigheter og prosesser, globalisering og liberalisering av økonomien, og krav om regional autonomi. Nasjonalstaten er ikke nødvendigvis den dominerende politiske struktur og aktør. Ideen om det *suverene parlament* utfordres av økt vekt på maktfordelingsprinsippet og en sterkere rolle for ikke-majoritetsbaserte organer og ikke-valgte aktører (Vibert 2007). På den ene side dreier det seg om en ny maktfordeling mellom statsmaktene, ulike tilknytningsformer og institusjonell autonomi. På den andre siden dreier det seg om hvilken rolle politikken og forvaltningen skal ha i samfunnet – skranker for politisk makt, individets frihetssfære, prepolitiske menneskerettigheter og frie medier, så vel som omstilling til et markedsbasert samfunn, privatisering og deregulering.

Har slike europeiske og internasjonale prosesser betydning for Norge? I internasjonale sammenligninger fremstår Norge som et velfungerende demokrati. Men for en velutviklet velferdsstat er det en utfordring at de siste tiårene har vært preget av forsøk på å løfte saker ut av, og begrense den demokratiske politikken – økonomisk nyliberalisme med vekt på markeder og nedbygging av nasjonalstatlige grenser; ny-konstitusjonalisme med vekt ukrenkelige individuelle rettigheter og binding av den politiske majoriteten. Konstitusjonalisering av de fire frihetene i EU/EØS (Grimm 2015) har demokratiske effekter også for Norge, og norsk forvaltning og rettsvesen påvirkes i økende grad av europeiske og internasjonale regimer. Forvaltningen er blitt del av en norsk og en europeisk orden (Egeberg 2006; Egeberg og Trondal 2018). Den norske legale kulturen er blitt mer påvirket av EØS-retten og den europeiske menneskerettighetskonvensjonen. Høyesterett har fått en viktigere rolle som lovgiver. Et stadig tydeligere rettighetspråk legger mer vekt på hensynet til det enkelte individ, i forhold til samfunnets beste til (Nadim 2014, 2017). Det er kommet demokratialarmer fra Makt og demokratiutredningen 1998-2003 (NOU 2003: 19), Europautredningen (NOU 2012: 2) og 22. juli-kommisjonen (NOU 2012: 14).

Til sammen tilsier internasjonale og nasjonale utviklingstrekk at det er behov for ettertanke også i Norge, knyttet til «den store norske fortellingen» om et suverent folk som organiserer seg i en suveren stat og styrer seg selv gjennom et suverent, folkevalgt parlament (Olsen 2014). Når grunnleggende normative og organisatoriske prinsipper problematiseres er det tid for å gi rom for nytenkning i forhold til etablerte fortellinger om hvordan forvaltningens organisasjon, virkemåte og dynamikk bidrar til et godt styresett og samfunn.

## KONKURRERENDE FORTELLINGER OM FORVALTNINGEN

Folkestyre forutsetter at velinformerte og likeverdige borgere skal bestemme hvordan de skal organiseres og styres politisk. Demokratiteorier er imidlertid ikke samstemte om hvilke institusjoner et demokratisk styresett påbyr, og de har vært lite opptatt av forvaltningens legitime rolle. Innenfor hovedtyngden av demokrati- og administrativ teori utgjør ikke embets- og tjenestemenn en selvstendig maktkategori, til tross for at byråkrati og byråkrater i politisk retorikk ofte blir fremstilt som en trussel mot folkestyret. Normative doktriner gjenspeiler ulike forvaltnings-, politikk- og samfunnssyn, og vurderinger av forvaltningens kvalitet bygger på konkurrerende fortellinger om hvordan forvaltningen er og bør være organisert og styrt, hvordan den virker og bør virke, dens konsekvenser og dynamikk. Bildet av den gode forvaltning og den ideelle embetsmann varierer mellom land, sek-

torer og grupper, og det endres over tid. Lojalitetsrelasjonene er ikke presist definert eller statiske. En periodes ideal-bilder kan bli en annen periodes skrekkebilder (Kaufmann 1956; Jacobsen 1960, 1964; Saglie 2018).

*Forvaltningen som institusjonell vokter.* I et konstitusjonelt demokrati er forvaltningen vokter av institusjonaliserte verdier og prosedyrer. Majoritetsstyre, inkludert mulighetene for en aktiv forvaltningspolitikk, begrenses av maktfordelingsprinsippet, rettsstatlige tradisjoner og fagstyre. Forvaltningskulturen preges av klare roller, regelfølgning og rutiner, og embetsmannsrollen har likhetstrekk med dommerrollen (Lægneid og Olsen 1978). Dette er en fortelling som forutsetter et klart skille mellom politikk og administrasjon. To typer aktører har ulike roller og det er viktig å unngå sammenblanding av rollene. Politikerrollen knyttes til en realpolitisk fortelling om interesse- og maktkamp og om å gi samfunnet retning. Embetsmannsrollen knyttes til en administrativ fortelling om informert styring og faglig autonomi og lov-styre, byråkratisk forvaltningsorganisasjon med hierarki, klare kommandolinjer og ansvarsforhold, effektiv iverksetting og økonomisering av ressurser (Bendix 1960: 417-423; March og Olsen 1983).

Fortellingen om forvaltningen som en lojal og nøytral institusjonell tjener, som sikrer korrekt og systematisk forberedelse og iverksetting av lover etter beste faglige skjønn og uten politisk innblanding, har lange historiske røtter (Wilson 1887). Det er også et syn som gjenspeiles i Forvaltningskomiteens utsagn: «Det er administrasjonens sak uten innblanding og på et objektivt og fritt grunnlag å lede forvaltningen og sette lovene ut i livet» (Forvaltningskomiteen 1958: 28). Atferden kan være styrt utenfra gjennom insentiver, eller verdier og roller kan være internalisert, som en del av den enkeltes bevissthet. I det siste tilfellet vil forvaltningen utvikles relativt langsomt gjennom redefinering og stegvis endring.

*Forvaltningen som politisk redskap.* Det representative demokratiet har forrang i Norge og Stortinget er folkestyrets hjørnestein (Smith 1993: 292; Olsen 2014: 71). Forvaltningen er et redskap for demokratisk valgt ledelse – et ledd i en parlamentariske styringskjede (Olsen 1978), organisert etter sektorprinsippet og med ministeransvar. Handlingene er konsekvensorienterte, som et ledd i styring av samfunnsutviklingen. Regjeringen, ansvarlig overfor Stortinget, bestemmer hvordan forvaltningen skal organiseres, og forvaltningsendringer tar form av planlagt, målrettet design og reform.

Hermansen-utvalget så, for eksempel, organiseringen av statens virksomhet som viktig for demokratiets funksjonsdyktighet. Demokrati krever at statens virksomhet er organisert slik at den lar seg styre effektivt og hensiktsmessig. Forvaltningens oppgave er å omsette politiske mål og programmer til praktiske styringstiltak og effektiv tjenesteyting (NOU 1989: 5, s. 12). Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014a, 2018a) understreker at forvaltningspolitikken skal styrke demokratiske verdier og den politiske styringen av fellesskapets ressurser og institusjoner. Forvaltningspolitikken påvirkes av ulike regjeringers vurderinger av hvilke oppgaver som skal ligge i markedet, og hvilke som skal ligge i forvaltningen; hvilke påvirkningsmuligheter brukerne skal ha på organiseringen av forvaltningen og på kvaliteten av tjenestene. Men selv om store deler av forvaltningen kan instrueres, skal den være faglig uavhengig og bygge sine råd på kunnskap vunnet gjennom erfaring eller forskning. Forvaltningen skal gi råd og motforestillinger til politisk ledelse basert på beste faglige skjønn. Den skal legge frem alternativer, begrunne disse og illustrere deres konsekvenser.



*Forvaltningen som forhandlingspartner.* Den byråkratiske doktrinen om et klart skille mellom politikk og administrasjon har mange konkurrenter, og forvaltningen kan forstås som en samling argumentasjonsfora og forhandlingsarenaer. Modalsli-komiteén (1970: 50) avviste «den fiksjon at det er et skille mellom politiske og faglig-administrative spørsmål», og en sentral aktør som Egil Bakke skrev: «I betydelig grad synes det som om vi i de senere år har overlatt atskillig styring til organer som i dekke av såkalte «faglige» vurderinger egentlig utøver betydelig politisk skjønn. Bak vage politiske målformuleringer, har vi ofte overlatt til faginstanser å fastsette de nærmere, konkrete standarder og normer» (Bakke 1980: 78). En voksende dagsorden og territoriell og funksjonell differensiering og spesialisering har skapt en forvaltning med komplekse skjæringsflater mellom styringsnivå og mellom sektorer. Idealer om helhetlig og langsiktig styring og samordning konkurrerer med krav om lokalt demokrati, europeisering, internasjonale forpliktelser, sektorisering, konkurrerende profesjoner og medbestemmelse for de ansattes organisasjoner. Administrative enheter setter rammer for hverandre. Forvaltningen forsvarer ulike samfunnsoppdrag og identiteter. De ansatte er «key players – on different teams» (Læg Reid og Olsen 1984).

Det er imidlertid ikke nok å se på interne argumentasjonsfora og forhandlingsarenaer. Korporativ representasjon kom som svar på industrisamfunnets klassekamper, en åpen økonomi og internasjonal markedsavhengighet. Mens byråkratiteorien forutsetter at borgerne påvirker forvaltningen gjennom valgkanalen, er det i moderne demokratier mange kanaler og påvirkningsmuligheter (Egeberg, Olsen og Sætren 1978; Olsen 1983; Læg Reid og Verhoest 2010). En viktig observasjon i organisasjonsforskningen er de tilpasninger som skjer når en ny forvaltningsenhet med mandat, ressurser og staber oppdager sine avhengigheter og handlingsmuligheter og hva som skal til for å oppnå ønskede resultater (Simon 1953; Selznick 1957). Forvaltningen må forholde seg til reelle maktforhold og hvem som kontrollerer relevante ressurser, og sterke organisasjoner er blitt en integrert del av styringsverket. Forvaltningsendringer kan ta form av et biprodukt av flere, relativt løst koblede sektorreformer. Forvaltningen kan vokse som et korallrev, hvor nye prinsipper legges oppå hverandre uten noen samlet plan for institusjonelt design (Sait 1938: 16, 19). Usikkerhet om graden av politisk styring kom for eksempel til uttrykk i mandatet til Maktutredningen: «Innenfor det administrative apparat i offentlig virksomhet ligger en betydelig makt. Det er derfor av interesse å få beskrevet i hvilken grad de beslutninger som treffes er et resultat av politisk styring» (NOU 1982: 3, s. 2).

*Forvaltningen som foretak.* Denne fortellingen er organisert rundt forvaltningen som produksjonsbedrift i et marked. Kritikk av byråkrati og regler står sentralt. Nøkkelord er tjenesteproduksjon, markedslogikk, konsernstyring, management, innkjøp, brukerstyring og den suverene konsument. I motsetning til velferdsstatens credo om at utdanning, helse og sosial trygghet skal være markedsuavhengig, ses en stor offentlig sektor som hinder for økonomisk konkurranseevne og vekst, og man er opptatt av økonomiske gevinster som kan hentes ut gjennom privatisering, deregulering og konkurranseutsetting. Produksjonsehetene må fristilles. Lederne må være fri til, og motivert til, å finne de riktige organisasjonsformene og virkemidlene. Fristilling forutsetter imidlertid kontroll, ansvarskreving og rapporteringsrutiner. Tradisjonelle juridiske og økonomiske virkemidler erstattes av mål- og resultatstyring, som er blitt det grunnleggende styringsprinsipp i staten (Askim, Eltun og Fremstad 2014). Forvaltningsutviklingen er et biprodukt av etterspørsel, kundenes for-

ventninger og krav, teknologi og økonomi. Forvaltningens tilpasningsevne får avgjørende betydning.

Slike stiliserte modeller evner i begrenset grad å fange opp en komplisert virkelighet. Politisk debatt domineres av juridiske kategorier som departement, direktorat, statsforetak og stiftelse, som i begrenset grad klargjør anvendelsesområdene for de rendyrkede modellene, skiftende grenseoppganger mellom dem, deres samspill og blandingsformer. Institusjoner lever sjelden opp til sine idealbilder, og mulighetene for perversjoner ble diskutert allerede for et par tusen år siden (Aristoteles [384-322 f.Kr.] 1962; Hernes 1978b). Interessen for ulike fortellinger varierer over tid. På 1960-tallet vokste det frem krav om demokratisering av alle samfunnsinstitusjoner. Maktutredningen var opptatt av markedsforvitring (Hernes 1978a), korporative representasjonsordninger og segmentering av staten (Olsen 1978), mens domstolene fikk lite oppmerksomhet. Makt- og demokratiutredningen 1998-2003 (NOU 2003: 19) tolket globalisering av markeder og juridifisering som trusler mot demokratiet.

Drømmen om klare oppgaver, mål, regler, fakta, autoritets-, makt- og ansvarsforhold og ressurser, med fokus på økonomisering og effektivitet, møter en virkelighet med mange og ikke alltid konsistente suksessmål. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014a, 2018a) fremhever for eksempel som grunnleggende forvaltningsverdier: likebehandling, rettssikkerhet, nøytralitet, faglig uavhengighet, effektivitet, brukerorientering, åpenhet og involvering. Forvaltningen må fungere fra første dag ved politiske skifter, og den må ha tillit i befolkningen. Uløste konflikter og uklare kompromisser ender opp i departementale og interdepartementale utvalg, og problemer og konflikter kommer ofte klarere til syne når prinsipper og vedtak skal omgjøres til praktiske tiltak. Forvaltningen er ikke passive mottakere av premisser fra andre. Et økende antall institusjoner og profesjoner definerer virkeligheten og suksessmål ulikt, og de utfordrer hverandres ekspertise og makt. Det er kamp om normer, sannheten, og om hva som er tilstrekkelige ressurser eller underfinansiering. Mitt argument er at forvaltningen er møtested for mange og konkurrerende premisser og et verksted for politikkkutforming.

## FORVALTNINGEN: MØTESTED FOR KONKURRERENDE PREMISER

Da jeg i 1976, som ledd i Maktutredningen, intervjuet departementsråd Kristian Bloch i Justisdepartementet (sammen med alle departementsråder, statsråder, statssekretærer og politiske/personlige sekretærer) var han en av flere som med stolthet betegnet seg selv som byråkrat. De så seg som byråkrater med karakter, lojalitet, ære og pliktfølelse; som del av en forvaltningstradisjon, og som voktere av konstitusjonelle og profesjonelle standarder som forutsatte institusjonell autonomi og faglig uavhengighet.

For Max Weber var fremveksten av byråkrati som organisasjonsform del av rasjonaliseringen av livet i Vesten (*Entzauberung*): modernisering av institusjoner og individer og en orden basert på rasjonell-legal autoritet, upersonlige roller, regler og kodifisert makt. Forholdet mellom menneskene ble i økende grad instrumentelle. Man forsøkte å kalkulere forventet nytte av ulike organisasjonsformer og handlinger. Det ble utviklet delvis autonome handlingssfærer – en differensiering av institusjoner som ofte hadde bakgrunn i



mangeårige konflikter og strev med å skape samfunnsfred. Modernitet fremmet politisk og økonomisk individualisme og skapte redusert sosial solidaritet, i kontrast til tradisjonelle samfunn hvor folk handler ut fra regler avledet av nedarvede tradisjoner, identiteter, tilhørigheter og tillitsforhold (Bendix 1977: 168). For Weber var byråkrati en overlegen form for organisering. For byråkratikritikerne har byråkrati-formen utspilt sin rolle. Hierarki, kommando-kjeder og regelstyring passer i enkle, statiske, autoritære og legalistiske samfunn med rutinemessige oppgaver i stabile omgivelser, men ikke i moderne, komplekse, dynamiske og individualistiske samfunn. På det retoriske nivået har Weber tapt. Antibyråkrati-retorikk har dominert den internasjonale debatten i fire tiår. Når det kommer til praksis, har likevel den byråkratiske formen vist stor overlevelsessevne (Olsen 2006, 2008).

Forvaltningen er imidlertid ikke organisert etter *en* enkelt fortelling. Skiller mellom stat-samfunn-marked, offentlig-privat, politikk-administrasjon, myndighet-kyndighet, eksperter og legfolk er blitt mer uklare. I Hermansen-utvalget (NOU 1989: 5) var vi enige om at kompleksiteten i offentlige oppgaver, mål og handlingsbetingelser gjør at *one-size-fits-all* oppskrifter ikke er til mye hjelp. Hele forvaltningen kan ikke organiseres, styres og ledes etter ett prinsipp, men det var ulike meninger om blandingsforholdet mellom hierarki og kommando, regelstyring, forhandlinger, markeder og prissystemer.

Moderniseringsprosesser har historisk foregått innenfor rammen av nasjonalstaten. I økende grad foregår de imidlertid på det europeiske og internasjonale plan, og de kan komme i konflikt med nasjonalstaters og institusjoners egenart og historie. Møtet mellom den norske kompromissorienterte forvaltningstradisjonen bygd på tillit og internasjonale reformbølger har skapt en praksis med komplekse blandingsformer. Konkurrerende administrative doktriner – Old Public Administration, New Public Management, New Public Governance, nettverk, ny-weberianisme, og whole-of-government med sentralisering og samordning – lever sammen i hybrid praksis. Forvaltningen bruker flere, delvis overlappende, supplerende og konkurrerende organisasjonsformer, prinsipper og handlingslogikker. Nye prinsipper har supplert, ikke erstattet eksisterende prinsipper (Olsen 2010, 2017; Emery og Giaouque 2014; Christensen og Læg Reid 2018). Et unikt survey-materiale fra 1976, 1986, 1996, 2006 og 2016 viser at det har vært en utvikling bort fra en integrert etatsmodell til en spesialisert virksomhetsmodell. Men i det daglige arbeidet legges det vekt på flertallsstyreprinsippet, fagstyreprinsippet og rettssikkerhetsprinsippet, så vel som andre typer premisser (Christensen, Egeberg, Læg Reid og Trondal 2018).

Byråkratikritikken har til dels vært tverrpolitisk (Grønlie 2009: 420). Mens det er betydelig enighet om at norsk forvaltning fungerer godt, kan det fra ulike hold komme kritikk av at offentlig sektor er for kostbar og ineffektiv.<sup>4</sup> Saksbehandlingen er for sen og servicen for dårlig. Det er mangel på lydhørhet overfor folket og for svak demokratisk ansvarliggjøring. Det er ønsker om modernisering og effektivisering, avbyråkratisering og regelreform, forskning, bedre tilgjengelighet, brukermedvirkning, mer bevisst innhenting av publikums

4. Allerede Statens forenkling- og sparekomite 1923 kom med forslag om hvordan man kunne forenkle administrasjonen og foreta den besparelse på statsbudsjettene som var nødvendig, «uten samtidig å stenge for utviklingen». Man var positiv til det arbeidet som ble gjort i forvaltningen, men arbeidsmetodene måtte forenkles. Statsutgiftene og gjelden måtte kraftig ned og betydelige nedskjæringer var mulig (Finans- og Tolldepartementet 1923, I: 1, 6, II: 67).

syn, målrettet bruk av informasjonsteknologi, politisk styring i stort og ikke i detalj, og desentralisering til kommuner og fylkeskommuner.

Det er likevel partipolitiske forskjeller knyttet til blandingsforholdet mellom organisasjonsprinsipper, den politiske styringen og offentlig sektors størrelse og rolle i samfunnet, så vel som integrering av organiserte interesser i styringsverket gjennom korporativ representasjon. Sterk vekst i offentlig sektor og en lite vellykket motkonjunkturpolitikk bidro til en internasjonal høyrebølge og nyliberalisme fra midten av 1970-tallet, og byråkratikritikken ble til kritikk av den politiske orden.<sup>5</sup>

I 1976 etterlyste stortingsrepresentant og saksordfører for administrativt utvikling- og effektiviseringsarbeid, Olaf Knudson (H), «en folkereisning mot byråkratiet» (Grønlie 2009: 418). New Public Management inspirerte reformer fra midten av 1980-årene – i begrenset grad innført i Norge – forutsatte konkurranseutsetting, kommersialisering, innføring av forretningsmessige prinsipper, offentlig-private partnerskap og fleksibel arbeidsdeling mellom offentlig og privat sektor. Effektiviseringsmulighetene i offentlig sektor ble sett som betydelige (NOU 1991: 26) og hensynet til effektivitet, finansiell kontroll og økonomisk konkurransekraft fikk prioritet (Clemet 1990a; Christensen og Læg Reid 2002; Grønlie 2009).

NPM-reformene ble etter hvert utfordret av post-New Public Management, med krav om samordning og helhetssyn (Christensen og Læg Reid 2007; Grønlie og Flo 2009). Finanskrisene viste at markeder ikke alltid er effektive og selvregulerende. Det kom kritikk mot konsentrasjonen av ressurser og makt på relativt få private hender, og mot at utkast til TTIP-avtalen mellom EU og USA ga multinasjonale bedrifter rettigheter mot nasjonalstatene, rettigheter opprinnelig tiltenkt enkeltindivid. Juridifisering og domstolsaktivisme gjorde at domstolene ble sett som en mulig trussel for folkestyre (NOU 2003: 19). Det ble spurt om «Rule of law» var blitt til «rule of lawyers» (Kratochwil 2009).<sup>6</sup>

Forvaltningens handlingssituasjon er blitt mer komplisert. Premisser fra grunnlov og lover, rettspraksis, politisk ledelse, offentlig opinion, ressurssterke organisasjoner, bedrifter, profesjoner, markeder, klienter, internasjonale og nasjonale institusjoner, og egen institusjon faller ikke nødvendigvis sammen. Forvaltningen stilles overfor vanskelige avveininger på tvers av styringsnivå i institusjonelle sfærer og policy-sektorer, noe som illustreres av rapporten *Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører* (Nærings- og fiskeridepartementet 2018).

Arbeidsgruppen skulle gi myndighetene grunnlag for tiltak som sikrer at reguleringen av økonomisk aktivitet utøvd av staten, fylkeskommuner, kommuner og helseforetak er i tråd med EØS-avtalens regler. Man skulle synliggjøre handlingsrommet norske myndigheter har og grenser for hvor langt EØS-avtalens tilsynsorgan (ESA) kan gå i å pålegge tiltak som krever en bestemt organisering av offentlig virksomhet. Offentlige og private aktører skulle

5. Det var i sin innsettingstale 20.1. 1981 President Ronald Reagan sa: «In this present crisis, government is not the solution to our problem; government is the problem» (Reagan 1981).

6. Castbergs syn på domstolenes stilling i norsk statsliv er her interessant: Det er en fare for rettsikkerheten å gi dommerskjønnet for stort spillerom på et område hvor politiske vurderinger gjør seg sterkt gjeldende. Av hensyn til den sosiale fred kan det ikke aksepteres at den enkelte skal være berettiget til å sette seg opp mot det Stortinget har vedtatt i grunnlovs form (Castberg 1939: 253, 256, 265).

ha like konkurransevilkår, og man skulle se på tiltak som ikke er påkrevet, men som kunne være ønskelig av hensyn til like konkurransevilkår, effektiv ressursbruk og andre relevante hensyn. Det var samtidig viktig å ta hensyn til at staten, kommuner og helseforetak skal kunne oppfylle sitt samfunnsoppdrag på en god og effektiv måte. Gruppen skulle klarlegge gevinster og kostnader forbundet med tiltakene, herunder konsekvensene for det offentlige tjenestetilbud til befolkningen, det offentlige muligheter til å organisere og styre sin egen virksomhet og hvordan arbeidstakere kan bli berørt av tiltakene.

Gruppen delte seg i et flertall og et mindretall etter skillelinjer som også kom frem i høringsuttalelsene. Det var ulike forståelser av det offentlige oppgaver i økonomien. Det var uenighet om rettsforståelsen, hva som omfattes av «økonomisk aktivitet i EØS-rettslig forstand», hva «konkurranse på like vilkår» skal bety, hva som egner seg for markeds konkurranse og om markedsaktørprinsippet, som innebærer at det offentlige, når det driver aktivitet i markedet, må handle på samme måte som en sammenlignbar, rasjonell og profittoorientert privat aktør ville ha gjort under lignende omstendigheter.<sup>7</sup>

Mens de som ønsker reform, toner ned viktigheten av reformene, gjør motstanderne det motsatte. NHOs høringsuttalelse så «behov for ytterligere grep for å sikre en effektiv og etterprøvbart konkurranse på like vilkår». Det bør utredes om det bør være lovbestemte krav for når det offentlige kan drive økonomisk virksomhet. Begrunnelsen for offentlig sektors virksomhet bør være å løse oppgaver som bedrifter og husholdninger ikke løser like godt på egen hånd. Det offentlige skal i egenskap av markedsaktør se bort fra sosiale-, regionale- eller sektorformål som kan være relevante for det offentlige når den utøver offentlig myndighet og er opptatt av allmenne hensyn.

Høringsuttalelsene fra LO, Kommunesektorens organisasjon (KS) og KS Bedrift påpekte alvorlige konsekvenser og store mangler i arbeidsgruppens og ESAs faktagrunnlag. Tiltakene var uklare. Det var fravær av konsekvensanalyse, usikkert rettslig grunnlag og handlingsrommet for norske myndigheter var ikke synliggjort tilstrekkelig. Flertallet gikk langt utover det som er påkrevet etter EØS-avtalen, og ESA fikk gjennomslag for noe ingen andre land har måttet gjennomføre. KS gikk imot et generelt prinsipp om at offentlig aktører som driver kommersiell aktivitet i konkurranse med andre, skal handle på markedsmessig vilkår. Geografien i Norge skaper små lokale markeder og samhandelen over landegrensene blir i liten grad utfordret. Dersom flertallets forslag blir regjeringens politikk, vil det bety omfattende omorganisering av offentlig sektor og store administrative belastninger. Man vil gripe inn i kommunenes og fylkeskommunenes selvstyre, redusere de folkevalgtes styring og kontroll og deres frihet til å organisere tjenestetilbudet til befolkningen. Norske myndigheter må sikre det handlingsrommet EØS-avtalen gir og utfordre krav fra overnasjonale myndigheter som vil føre til økt privatisering. KS Bedrift skriver det ikke er ESAs

7. Konkurransetilsynet skal ifølge flertallet gis kompetanse til å gi pålegg om utskilling, omorganisering og andre tiltak dersom markedsaktørprinsippet brytes. Mindretallet mente derimot det ikke er behov for et særnorsk tilsynsorgan, og Konkurransetilsynet var lite entusiastisk til tross for at de er tiltenkt betydelig økte ressurser og ny ekspertise. I høringsuttalelsen sier tilsynet at man har et enkelt og tydelig samfunnsoppdrag, og at man er bekymret for at nye oppgaver kan svekke tilsynets veletablerte rolle. Det er nødvendig med en grundigere utredning av flere forhold, herunder grensedragning mot ESAs håndheving, organisering av håndhevingsorganet og forholdet til håndheving av konkurransereglene.

rolle å legge føringer på hvordan stat og kommune organiserer seg og gripe direkte inn i organiseringen av forvaltningen. LO sier at Næringsdepartementets ansvar er næringsutvikling, ikke utvikling av offentlig sektor og velferd (Nærings- og fiskeridepartementet 2018).

Det er nå opp til en interdepartemental arbeidsgruppe på embetsnivå – med representanter fra Finansdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, med Nærings- og fiskeridepartementet som koordinator – å ta stilling til et mangfold av motstridende premisser fra sterke aktører. Forslagene diskuteres med representanter for Konkurrans- og statsstøtteavdelingen i ESA for å avklare det norske handlingsrommet, før det tas stilling til hvilke tiltak myndighetene vil å gå videre med.<sup>8</sup>

Det er ikke unikt at forvaltningen stilles overfor motstridende premisser, men utviklingen reiser grunnleggende spørsmål om organisering som forvaltningspolitisk virkemiddel: om organisasjonsformer *kan* velges, behovet og handlingsrommet for forvaltningspolitikk og dens normative-, kunnskaps- og maktbasis.

## FORVALTNINGSPOLITIKK: REFORMBEHOV OG KAPASITET

Ut over 1980-tallet var det økende interesse for å utvikle en helhetlig og langsiktig forvaltningspolitikk. Organisering ble sett som et forvaltningspolitisk virkemiddel. Organisasjons-, styrings- og ledelsesformer måtte ikke bli statiske. De måtte velges mer bevisst og systematisk (NOU 1989: 5, s. 13; Hermansen og Stigen 2013; Læg Reid og Rolland 2017). Utviklingen av forvaltningen skulle bygge på god forståelse av forvaltningens formål, oppgaver og verdigrunnlag (St. meld. nr. 35, 1991-1992, s. 7). Hvem var det som så et reformbehov?

Administrasjonsminister Kristin Clemet sa i 1990 at «vi står overfor et veiskille i offentlig sektor». Man kunne få en saklig og helhetlig debatt, med tid til kontrollerte og veloverveide endringer. Eller man kunne skyve problemene foran seg og skape krise som ville fremtvinge raske og lite gjennomtenkte handlinger. Da hun la frem moderniseringsprogrammet for Høyres landsmøte, understreket Clemet at det ikke var et angrep på offentlig sektor. Hun ønsket å diskutere meningen med sektoren og hvordan man kan utløse kreativitet, effektiviseringsgevinster og medmenneskelig omsorg. Hun ville også ha tallfestede produksjonsmål, økt konkurranse, en mer fleksibel arbeidsdeling, privatisering, deregulering og forenkling (Clemet 1990b: 10). Tolv år senere sa administrasjonsminister Victor Norman i Stortinget at det offentlige skulle ha et omfattende ansvar for samfunnsutvikling, sosial trygghet og individuell velferd. Men han ønsket lokal frihet og ansvar, større frihet for tjenesteprodusentene, bedre formåls- og kostnadseffektivitet, økt deltakelse for brukerne, betalingsordninger og bruk av modeller og erfaringer fra privat tjenesteyting (Arbeids- og administrasjonsdepartementet 2002).

8. E-poster fra avdelingsdirektør Monica Wroldsen og seniorrådgiver Elisabeth Torkildsen i Nærings- og fiskeridepartementets Konkurranspolitisk avdeling (8.8. og 9.8. 2018).

Regjeringen Brundtland så i mellomtiden *ikke* behov for drastiske endringer i forvaltningens størrelse, rolle eller virkemidler. Offentlig forvaltning var god. Den hadde hatt og skulle ha en bærende rolle i utviklingen av demokratiet, rettsstaten og velferdssamfunnet. De endringer som skulle gjennomføres, ville ha preg av planmessig og systematisk utvikling i samarbeid med de ansatte og deres organisasjoner (St. meld. nr. 35, 1991-1992, s. 7, 89). Noen år senere ville Stoltenberg-regjeringen ha en forvaltning for demokrati og fellesskap bygd på norske demokratiske og rettsstatlige tradisjoner, faglig integritet og effektivitet. Statsforvaltningen ble sett som en type organisasjon basert på spesielle, grunnleggende verdier, og regjeringen gikk mot mer konkurranseutsetting og privatisering innenfor utdanning, helse og omsorg (St. meld. nr. 19, 2008-2009, s. 29-35, 74).

Ulike oppfatninger om reformbehov gjenspeiler ulike oppfatninger om politikken og offentlig sektors rolle i samfunnet, men forvaltningspolitiske utspill gjenspeiler også en kompromisskultur, at det er mer som binder sammen enn som skiller. Det er relativt stor enighet om hva det er viktig å være enige om og hva det er greit å være uenige om. En standardformulering er at mye er bra, men at det er betydelige utviklingsbehov og muligheter. Det er viktigere å finne praktiske løsninger enn å diskutere prinsipper. Man prioriterer løsninger som bidrar minst mulig til splittelse og sikrer fortsatt samarbeid og sosial fred. Ordbruken gjenspeiler kompromisskulturen og forvaltningspolitikken er til tider en orgie i honnørord – et a-politisk språk med vage begrep og ting det er vanskelig å være imot: Modernisering, rasjonalisering, effektivisering, fjerning av unødvendige regler og «tidstyver», bedre måloppnåelse, utføre oppgavene bedre, opprydding i foreldede lover og forskrifter, få mer ut av ressursene, arbeide smartere og bruk av IKT.

På flere måter var programmene på 1980-tallet pragmatiske og trivielle (Saglie 1993: 66), men ideen om at «et avklart handlingsrom er nødvendig for å oppnå god styring og for å sikre at virksomhetene og embetsverket leverer på samfunnsoppdraget» (Saglie 2018), står sterkt. Forvaltningspolitikken har vært preget av krav om klare retningslinjer for forholdet mellom politikk og administrasjon. En uavhengig forvaltning skal sikres gjennom grensdragning mellom embetsverk og politisk ledelse i departementene, forvaltning og partipolitisk virksomhet, og forholdet til store organisasjoner (St. meld. nr. 11, 2000-2001). Man ønsker arbeidsdeling med klare roller, mål, regler og styringsprinsipp (St. meld. nr. 19, 2008-2009, s. 59). Bedre styring og ledelse krever tydelige mål og prioriteringer og frihet i oppgaveløsningen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014b, 2018b). For å få til bedre styring og samordning gjennom reorganisering, trenges en klar problembeskrivelse, tydelige mål og et langsiktig perspektiv. De overordnede målene og visjonene bør fremstå som troverdige og realistiske, være tydelige, enkle, klare og kommuniserbare (Riksrevisjonen 2005: 15, Innst. S. nr. 73, 2005-2006).

I *praksis* kan forvaltningen ikke forutsette at den vil ha en klar normativ-, kunnskaps- og maktbasis. Borgerne kan ha uklare og urealistiske forventninger. De folkevalgte kan levere inkonsistente mål, uten tilstrekkelige ressurser. Politikerne bestemmer målene og ser ikke alltid at de er umulige å oppfylle, i hvert fall hvis det skal skje samtidig og penger ikke følger med (Clemet 1990b). Ifølge Hermansen og Stigen (2013: 163) fremstår, for eksempel, NAV-reformen av 2005 «som resultat av politisk ønsketenkning som ikke ble tilstrekkelig konfrontert med organisasjonsfaglig kunnskap», og ikke som forbedring av statlig organisering og styring.



Forvaltningspolitikken preges av begrenset og skiftende politisk oppmerksomhet og komplekse konfliktlinjer. I den 140 sider lange stortingsmeldingen om Makt- og demokratiutredningen (St. meld. nr. 17, 2004-2005) fikk ikke byråkrati og byråkrater et eget kapittel. Innstillingen til Stortinget (Innst. S. nr. 252, 2004-2005) hadde 136 særuttalelser som gjenspeilte skiftende konstallasjoner og ulike virkelighetsforståelser og verdivurderinger av folkestyre og makt i Norge (Olsen 2014: 176-177). I stortingsdebatten var det likevel en venstre-høyre dimensjon. På den ene side, vekt på folkesuverenitet, politisk styring av samfunnsutviklingen, fellesskapsideologi og en sterk offentlig sektor. På den andre side, maktfordelingsprinsippet, frihet fra politiske inngrep, markedsøkonomisk konkurranse, og skepsis til Makt og demokratiutredningens konklusjoner om folkestyrets svekkede tilstand. Nye politiske styringsformer og ambisjoner, fristilling av offentlige etater og omdanning til selskaper var ikke en trussel mot folkestyret. Enkeltindividet hadde fått bedre beskyttelse. Brukerinnflytelse og brukervalg var styrket. Man oppnådde bedre måloppnåelse og mer effektiv ressursbruk ved delegering, fristilling og mer overordnet (ikke-detaljert) styring. Carl I. Hagen så overføring av oppgaver og makt fra folkevalgte organer til markeder og domstoler som en fornuftig utvikling. Han fant det merkelig «at mange av de politikerne som er redde for å flytte makt fra folkevalgte representanter til borgerne selv, ikke er engstelige for å gi fra seg makt til et byråkrati, til departementer» (Forhandlinger i Stortinget 2004-2005: 2781, 2782).

Uklare mål har betydning for *kunnskaps*aspektet. Det er ønske om økt kunnskap om forvaltningspolitikk. Valg av organisasjonsform må være basert på solid kunnskap om hvordan ulike organisasjonsformer faktisk virker, hvordan de egner seg for ulike formål og oppgaver, så vel som kunnskap om de omgivelsene virksomhetene retter seg mot (NOU 1989: 5, s. 56-57, 73, 75). Organisering kan være et kraftfullt, synlig og nødvendig virkemiddel, men det er behov for mer forskningsbasert kunnskap og systematiske evalueringer (St. meld. nr. 19, 2008-2009, s. 74-75). Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil skape basis for en helhetlig kunnskapsbasert politikk for offentlig sektor. Departementet påtar seg «et særlig ansvar for å vedlikeholde og utvikle det norske demokratiet», og «et viktig grunnlag for forvaltningspolitikken og forvaltningsutviklingen er kunnskap om hvordan demokrati, rettsikkerhet og personvern kan ivaretas i en tid der offentlig sektor er i forandring, som resultat av omorganiseringer og utstrakt bruk av IKT (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2018c: 4, 35-39).<sup>9</sup>

Det faktiske kunnskapsgrunnlaget avhenger av både tilgjengelig kunnskap og viljen til å bruke den. Reformprosesser kan være ideologidrevet mer enn kunnskapsbaserte. Aktørene vet hva som er sant. De etterspør ikke fakta og er fakta-resistente. Når for eksempel flertallet i Domstolkommisjonen (jeg tilhørte mindretallet), gikk inn for å flytte domstolsadministrasjonen ut av Justisdepartementet, var det en ideologidrevet handling. Flyttingen bygde ikke på empiri om at departementet hadde misbrukt sin formelle makt. En sterk juridisk kultur forhindret det.

9. Norges Forskningsråd 2015, DEMOS – Program for forskning om demokratisk og effektiv styring, planlegging og forvaltning, med forvaltningspolitikk som et hovedtema – har som mål å forbedre grunnlaget for en helhetlig og kunnskapsbasert politikk for offentlig sektor.



Det var også overraskende hvor ukritisk mange politikere og ledere aksepterte målstyringskonseptet. Mål og resultatkrav må klargjøres, men «enhver som hadde lest litt organisasjonsteori, visste at målstyringskonseptet var befattet med betydelige svakheter» (Saglie 1993: 63-64). Det ble sagt at offentlig forvaltning hadde mye å lære fra privat sektor når det gjelder resultatoppgjøret og aktiv kontakt med brukerne (St. meld. nr. 35, 1991-1992, s. 8), men det ble også hevdet at man ikke kommer langt ved bare å hente begreper og teknikker fra management-litteraturen. En konsernmodell fra privat sektor som forutsetter klare mål- og resultatkrav, utgjør et problem i offentlig sektor med vage, motstridende mål, og med måling og metodeproblemer når det gjelder sammenhengene mellom innsatsfaktorer og effekter (Stokke 1993: 123). Man må forklare formålet med offentlige tjenester, det særegne med offentlig virksomhet og dens verdigrunnlag, og gjenoppbygge en distinkt offentlig dimensjon til det å lede offentlige tjenester (Saglie 1993: 63, 66-67).<sup>10</sup>

Hvem har så relevant kunnskap? Sentrale styringsprofesjoner som jus og økonomi (med innslag av management-tenkning fra privat virksomhet) har hatt en sentral rolle når det gjelder å definere problemer og løsninger i forvaltningspolitikken. Profesjonene er bærere av normative standarder, yrkesetiske atferdskoder og normer, virkelighetsforståelse og måter å resonnerer og argumentere på. Juristene er de profesjonelle lovtolkerne og den juristskapte virkeligheten omfatter det å være et redskap for jussens idealer og rettsstatens beskytter (Graver 1986). Ved å vurdere konflikter på en objektiv og rettferdig måte – ut fra lov, rettspraksis og fakta – mener juristen å kunne gi *riktige* svar. Økonomene har beholdt en sterk stilling selv når fokus har skiftet fra sentral planlegging til forhandlinger og til markedskonkurranse og privatisering. Modeller som forutsetter ekvilibrium, perfekte og selvregulerende markeder og rasjonelle aktører som kalkulerer forventet nytte av ulike alternativer (og dermed riktig politikk) er blitt problematisert, uten å rokke på økonomenes maktposisjon (Christensen 2017).

Mens rettslig og samfunnsøkonomisk kunnskap er standardkrav, har det vært mindre interesse for empirisk kunnskap om hvordan ulike organisasjonsformer *i praksis* påvirker demokratisk kvalitet og om offentlig sektor bidrar til å utvikle samfunnsengasjerte mennesker, etisk bevisstgjøring og «gode holdninger» (St. meld. nr. 35, 1991-1992, s. 21, 50). Man har innsett at modernisering og effektivisering ikke bare handler om organisatoriske endringer, finansiering, lover og forskrifter, personalpolitikk og ansettelsesvilkår, men også om å forandre kulturer (Arbeids- og administrasjonsdepartementet 2002: 20). Man har ønsket en endrings- og konsekvenskultur som bidrar til ansvar for helheten og samfunnseffekter, og som øker forvaltningens fornyelsesevne (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014b: 6, 8, 2018c: 32). Men forvaltningspolitikkenes aktører har vært lite interessert i hvordan identitet, preferanser og moralske holdninger formes og forandres gjennom forvaltningspolitisk deltakelse, refleksjon og kritikk. Det har også vært liten etterspørsel etter studier av hvordan reformprosesser og utfall påvirkes av hvor godt reformforslagene samsvarer med etablerte institusjoner, profesjoners identitet og makt-relasjonene mellom dem (March og Olsen 1989, 1995).

10. Mål- og resultatstyringen av tjenesteproduksjonen var også ledd i kontrollen av velferdsstatens profesjoner, som skaper etterspørsel etter egne tjenester (Saglie 1993: 67).

Dersom det aksepteres at det finnes riktige svar, har ekspertene overtaket og effektivitet blir det avgjørende suksesskriterium, men uten å undervurdere betydningen av effektivitetsforbedring, kan det spørres om effektivitets- og forbedringspråket dekker over maktaspektet i forvaltningspolitikken – hvilke motkrefter reforminitiativ møter og om kvaliteten på profesjonenes kunnskap eller deres makt og status bestemmer hvilken kunnskap som brukes eller oversees. Kristin Clemet introduserte for eksempel moderniseringsprogrammet med at det aldri hadde manglet program for å modernisere offentlig sektor, men det hadde skortet på gjennomføringen. Man hadde nå en visjon om hvilke mål man ville nå og kunnskap og erfaringer om hvordan problemene skulle takles. Det var likevel mange motkrefter og særinteresser, og ingen hadde makt til å gjennomføre programmene. Man måtte bruke tid og krefter på gjennomføringen, tenke prinsipielt og langsiktig, og vite at omstilling er vanskelig og sjelden kan gjennomføres uten konflikt (Clemet 1990b: 6, 7). Tolv år etter var Victor Norman også opptatt av reformkapasitet, gjennomføring, evnen til å oppnå ønskede samfunnskonsekvenser, og avstanden mellom ord og handling, ambisjoner og realiteter (Arbeids- og administrasjonsdepartementet 2002).

Manglende gjennomslagskraft må ses i sammenheng med en tradisjon for relativt autonome sektorer, delt institusjonelt ansvar for forvaltningspolitikken virkemidler (organisering, personellmessige, finansielle, rettslige og teknologiske) mellom flere departementer, og begrenset vilje og evne til å skape et sterkt forvaltningspolitisk senter. Forvaltningspolitikken har hatt en svak og skiftende institusjonell basis. Utviklingen har vært sektordrevet mer enn et resultat av en enhetlig politikk. Mens et credo er at god styring må være erfaringsbasert, fleksibel og tilpasset de enkelte fagområder og virksomheter (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014b: 5, 10), står man i praksis overfor et dilemma. Det å «skreddersy» organisasjonsformer til den enkelte enhets oppgaver, mål, ressurser og omgivelser, kan bidra til økt lokal måloppnåelse og effektivitet, men også til uønskede eksterne effekter og uoversiktlige ansvarsforhold. Nasjonal samordning og kontroll skaper standardisering, oversiktlig og klare ansvarsforhold, men ikke alltid gode lokale tilpasninger.

Handlingsrommet og gjennomslagskraften avhenger også av hvem som mobiliseres i forvaltningspolitikken. Mye i forvaltningen foregår uten offentlig oppmerksomhet. Et aksiom er at styring og resultatoppfølging må skje i aktiv dialog mellom Stortinget og regjeringen (St. meld. nr. 35, 1991-1992, s. 30), men handlingsrommet for regjeringen påvirkes av om Stortinget mobiliseres og på hvilken måte (NOU 1972: 38; Roness 1979, 1995, Dokument nr. 14 2002-2003; Danielsen 2017). Handlingsrommet påvirkes også av om mediene og organiserte interesser mobiliseres og om institusjoners identitet oppleves som truet.

*Program for bedre styring og ledelse i staten 2014-2017* tok utgangspunkt i managementlitteraturens slagord om å *la lederne lede* og å *få dem til å lede*. Ledere i staten hadde ikke det handlingsrommet de trengte, og de utnyttet ikke alltid det handlingsrommet de faktisk hadde. Det ble lagt for mye vekt på å involvere interessenter og for liten vekt på handling og resultater (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014b: 3-4). I diskusjonen om tilknytningsformer, institusjonell autonomi og handlingsrom har da også et mantra vært delegering av makt til *ledelsen* av underliggende enheter, som så skal velge virkemidler og organisasjonsform og holdes ansvarlig.

I utredningen om *Akademisk frihet. Individuelle rettigheter og institusjonelle styringsbehov* (NOU 2006: 19) var det imidlertid ulike oppfatninger om autonomi-begrepet, auto-

nomi for hvem og fra hvem. Autonomi ble definert i rettslige, finansielle og faglig termer. Vi vurderte forholdet mellom departement/regjering/Storting og universiteter og høyskoler, så vel som forholdet mellom ledelsen ved universiteter og høyskoler og de ansattes og studentenes autonomi og medbestemmelsesrett.

Kunnskapsdepartementets mulighetsstudie av tilknytningsformer for universiteter og høyskoler skal legge vekt på konsekvensene av ulike tilknytningsformer for effektiv utnyttelse av ressursene, økonomistyring og kontroll, behovet for nasjonal samordning, dimensjonering og ressursutnyttelse mellom universiteter og høyskoler (Kunnskapsdepartementet 2018). Mandatet viser til akademisk frihet og ansvar, men mange i academia har sett referansen til foretaksmodellen som en trussel mot universitetenes og høyskolenes identitet og autonomi, og det er opp til en interdepartemental arbeidsgruppe, med representanter fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Finansdepartementet og Kunnskapsdepartementet, å analysere et grunnleggende spørsmål om autoritets-, makt- og ansvarsrelasjoner.<sup>11</sup>

Mandatet til den nye domstolkommisjonen, som skal utrede domstolenes organisering, går mer i detalj om autoritet, makt og ansvar. Utvalget skal vurdere om det bør gjøres endringer i dagens system for styring av domstolene – hvilket forhold det bør være mellom Stortinget og regjeringen på den ene siden, domstolene som statsmakt og Domstolsadministrasjonen på den andre. Utvalget skal også vurdere forholdet mellom Domstolsadministrasjonen og den enkelte domstol og grensene for domstolledernes styringsrett overfor den enkelte dommer (Justis- og beredskapsdepartementet 2017: 5, 6).<sup>12</sup>

Ulike formuleringer påvirker sjansen for at effektivitets- og forbedringspråket skal dekke over maktspektet i forvaltningspolitikken. For eksempel, dersom institusjoner får mer autonomi i forhold til politiske myndigheter og forvaltningshierarkiet, hvem blir de eventuelt avhengig av, og hvordan påvirkes interne makt- og innflytelsesrelasjoner? Formuleringene reiser også spørsmål om den norske pragmatiske tilnæringsmåten til forvaltningspolitikken – med vekt på effektivitet og økonomisering og neddemping av autoritets-, makt- og ansvarsforhold; en forvaltning med betydelig kontinuitet (Christensen, Egeberg, Læg Reid og Trondal 2018) og stort sett tilfredse administrative ledere (Greve, Læg Reid og Rykkja 2016) – er egnet til å møte en utfordrende æra hvor det representative demokratiet utfordres i Europa?

## OM Å LEVE MED VARIGE SPENNINGER

For 25 år siden argumenterte Tor Saglie for at en aktiv forvaltningspolitikk tuftet på den offentlige forvaltningens verdigrunnlag burde komme høyere på den politiske dagsorden. Mer enn noensinne burde forvaltningspolitikken «bli en politikk for og om offentlig sektor, og ikke et retorisk ferniss over i og for seg ganske trivielle administrative utviklingstiltak»

11. Kunnskapsdepartementet 2018 og e-poster fra kommunikasjonsrådgiver i Kunnskapsdepartementet, Martin B. Andersson (20.8, 21.8, 3.9). Mulighetsstudien er et resultat av Jeløya-plattformen til regjeringen av Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre.
12. Domstolkommisjonen skal, i likhet med Mulighetsstudien for universitetene og høyskolene og Utredningen om like konkurransevilkår for offentlig og private aktører, foreta en full samfunnsøkonomisk analyse. Mulighetsstudien skal levere sin innstilling innen 1. januar 2019. Domstolkommisjonen har frist til 11. august 2020.

(Saglie 1993: 68). Tjue år senere mente Hermansen og Stigen det var behov for et nytt forvaltningspolitisk utvalg. Mandatet bør omfatte alle de organisasjonsformene politikken og samfunnsstyringen kanaliseres gjennom, og ikke bare den sentrale forvaltningen. Formålet bør være å fremme forslag til hvordan staten gjennom systematisk forvaltningspolitikk kan feste et bedre grep om de organisasjons- og styringsutfordringer man står overfor i en verden som endrer seg i høyt tempo. Utvalget bør ikke primært ha til oppgave å finne løsninger på aktuelle konkrete enkeltproblemer. Det bør ha fokus på helhet, sammenheng og forvaltningspolitisk styring, og det må legges vekt på at Norge er, og vil være integrert i det europeiske og internasjonale samfunn (Hermansen og Stigen 2013: 169).

Ønsket om en helhetlig, langsiktig, kunnskapsbasert forvaltningspolitikk er forankret i opplysningstidens tro på menneskelig fornuft og kontroll, og i administrative idealer om klare, konsistente og stabile mål og regler, solid kunnskapsgrunnlag og entydige autoritets-, makt- og ansvarsforhold. Men i heterogene, multi-kulturelle samfunn er det vanskelig å formulere felles, operasjonelle mål, og slike idealer er særlig vanskelig å realisere i transformasjonsperioder. Komplekse internasjonale politiske og økonomiske avhengighetsforhold og konkurrerende rettsordener gjør det også mindre klart hvem sine normer og faktaforståelse som gjelder.

For statsvitenskapen aktiviserer situasjonen den store historiske samtalen om den *ideelle* politiske orden og hvilken orden som er *mulig* under ulike forhold (Aristoteles 1962). I representative demokratier samler gjerne «konstitusjonelle øyeblikk» mange deltakere, problemer og løsninger, og det er vanskelig å skape enighet og treffe avgjørelser om store endringer i den politiske orden unntatt i ekstreme tilfeller (Olsen 2007: kap. 9). Alle konflikter blir ikke løst gjennom en konstitusjon eller autoritative vedtak. Forvaltningen blir møtested for konkurrerende premisser. Stiliserte fortellinger om forvaltningen, hyppig brukt i politisk retorikk, fanger i liten grad opp kompliserte autoritets-, makt- og ansvarsforhold.

Flere organisatoriske mekanismer bidrar imidlertid til å øke evnen til å *leve* med uenighet og unngå destruktive konflikter. Beslutningstakere med begrenset rasjonalitet søker etter *akseptable*, ikke optimale handlingsalternativ. Behovet for koordinering og helhets-syn reduseres gjennom institusjonell arbeidsdeling og lokal (territoriell og funksjonell) rasjonalitet, sekvensiell oppmerksomhet (en ting om gangen), finansielle buffere og gjensidige tillitsforhold, så vel som bevisste forsøk på å unngå splittende konflikter. Konkurrerende verdier og interesser avveies ikke nødvendigvis mot hverandre. Ulike suksesskriterier behandles som uavhengige føringer (Cyert og March 1963) – «red lines» som definerer hva som er akseptabelt, hvilke kompromisser man kan gå med på uten at det går på integriteten løs. Man trekker grenser mellom eget innflytelses- og ansvarsområde og andre aktører gjennom å aktivisere ideer om det politisk ønskelige, det administrative mulige, det juridisk akseptable, hva økonomien tillater, etiske standarder etc. Både politisk teori (Mill 1956: 57-58) og organisasjonsteori (Simon 1964) viser til genererende og testende premisser – premisser som skaper endring og premisser som setter grenser for endring.

Ut fra organisasjonsanalyse er den norske forvaltningspolitiske stilen, preget av relativt løst koblede sektorreformer, kanskje det beste man kan oppnå under rådende forhold, men min tolkning er at suksess forutsetter at det skjer en form for samordning ved at den politisk-administrative kulturen filtrerer bort handlingsalternativer man vet ikke er akseptable

(Olsen 1983: 112). Organisatoriske delprosesser påvirkes av generelle, ofte uuttalte ideer om hvilken forvaltning og hvilket styresett og samfunn som er akseptable. Behovet for samordning reduseres også av en relativt bra finansiell situasjon, og i internasjonal målestokk er kontrollnivået i Norge relativt lavt (Askim, Eltun og Fremstad 2014: 297).

Dersom den norske felleskulturen svekkes, er det spørsmål om en slik utvikling kan motvirkes gjennom fri og kritisk offentlig samtale. Et utvalg som det Hermansen og Stigen foreslår, kan bidra til offentlig debatt og til å teste, modifisere og utvikle verdier og holdninger; hvilke forventninger og krav som rettes mot forvaltningen; og hvilke verdier forvaltningen skal ivareta. En kunnskapsbasert tilnærming til virkemiddelbruken i forvaltningspolitikken kan belyse problemer som ikke kan håndteres av en institusjon, sektor eller et land alene, men som krever samarbeid på tvers av styringsnivåer og sektorer, og bidra til å klargjøre hva som virker godt under ulike omstendigheter.

Forvaltningspolitikken kan i dette perspektivet sees som pedagogikk, som ikke bare påvirker organisasjonsformer, men også folks karakter og mentalitet, og hva de ser som fornuftig, rettferdig og rimelig (March og Olsen 1995). Folk er ikke født demokrater og det er gode grunner til å ta alvorlig behovet for utdanning i demokratisk statsborgerskap (Council of Europe 2018: 7). Det er viktig å forstå i hvilke institusjonelle sammenhenger og gjennom hvilke prosesser identiteter, normer og holdninger faktisk formes og endres og hvilke endringsprosesser som har demokratisk legitimitet.

Når appeller om samfunnsdebatt om organisering og styring av forvaltningen likevel får begrenset oppslutning, skyldes det trolig blant annet at de kan true tvetydige, konfliktdependente kompromisser. Det er vanskelig å diskutere grunnleggende institusjoner og maktforhold i en kultur som prioriterer pragmatisme og enhet (Olsen 2014). Stortingsmeldingen om Makt og demokratiutredningen var ment å bidra til prinsipiell debatt om folkestyre og politisk orden (Forhandlinger i Stortinget 2004-2005, Bondevik s. 2789), men det ble avsatt bare to timer til debatten i Stortinget og oppmøtet var beskjedent. Trolig fører utredninger sjelden til offentlig debatt og massemobilisering også på grunn av deres omfang og kompleksitet. Et eksempel er den 589 sider lange utredningen om *Ny sentralbanklov. Organisering av Norges Bank og Statens pensjonsfond utland* (NOU 2017: 13).

Prinsippdebatter kan lede til konfrontasjoner og dramatiske endringer, men også til gjenoppdagelse av de grunnleggende normative og organisatoriske prinsippene forvaltningen og den politiske orden bygger på. Selv når det ikke oppnås full enighet, kan det gjennom argumentasjon utvikles *grader* av enighet om hva som er mulig og normativt riktig, hva som kan forsvares rasjonelt og demokratisk, og som bygger på mer enn aktørenes kalkulasjon av egeninteresse. Ved å gi gode grunner og vise til erfaringer kan det utvikles argument-basert normativ og kognitiv konvergens som gjør visse løsninger gjensidig akseptable (Railton 2017; Eriksen 2018).

Det gjenstår å se om Norge klarer å utvikle en bevisst forvaltningspolitikk ved å kombinere innsikt om organisatoriske mekanismer som gjør det mulig å leve med uløste konflikter, med innsikt om den offentlige samtalsens bidrag til erfaringsbasert læring og tilpasning i en for Europa utfordrende periode med polarisering og krisedefinisjoner, redusert sosialt samhold, nye konfliktlinjer, høyere konfliktnivå og nye ressurs- og maktfordelinger. En utfordring er å skape og bruke et bedre empirisk grunnlag om forvaltningens normative-, kunnskaps- og maktbasis. Det er viktig at fortellinger om *ideelle* institusjoner og aktører



– det/den perfekte demokrati-demokrat, byråkrati-byråkrat, marked-suverene konsument, rettsvesen-dommer, sivile samfunn-frivillige organisasjoner ikke hindrer forståelse av forvaltningen og den politiske ordens *faktiske* organisering, styring, virkemåte, effekter og dynamikk. Det er også viktig at *vrengebilder* av institusjoner og aktører ikke dominerer debatten om den gode forvaltning, det gode styresett og samfunn.

## LITTERATUR

- Arbeids- og administrasjonsdepartementet (2002) *Fra ord til handling. Modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor*. Arbeids- og administrasjonsminister Victor D. Normans redegjørelse for Stortinget 24.1 2002. [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/.../147581-85128408\\_aad.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/.../147581-85128408_aad.pdf)
- Aristoteles (1962) *Politics*. Harmondsworth: Penguin.
- Askim, J., R. Eltun & E. Fremstad (2014) Mål- og resultatstyring. Riktig oppskrift for styring av statsforvaltningen? I H. Baldersheim og Ø. Østerud (red.): *Det norske demokratiet i det 21. århundre*: 285-302. Bergen: Fagbokforlaget
- Bakke, E. (1980) *Markedsmekanisme og samfunnsstyring. Må samfunnet beskyttes mot våre politiske ambisjoner?* Oslo: Gyldendal Norsk forlag.
- Bendix, R. (1960) *Max Weber: An Intellectual Portrait*. New York: Anchor Books.
- Bendix, R. (1977) *Nation-Building and Citizenship*. Berkeley: University of California Press.
- Castberg, F. (1939) Stat og individ i norsk offentlig rett. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 20: 241-265.
- Christensen, J. (2017) *The Power of Economists within the State*. Stanford CA: Stanford University Press.
- Christensen, T. (2015) Statsvitenskapelig organisasjonsforskning i Norge – utvikling av teori og praksis. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 31 (1): 50-61.
- Christensen, T. & P. Lægreid (2002) New Public Management: Puzzles of democracy and the influence of citizens. *Journal of Political Philosophy*, 10 (3): 267-295.
- Christensen, T. & P. Lægreid (red.) (2007) *Transcending New Public Management. The Transformation of Public Sector Reforms*. Burlington: Ashgate.
- Christensen, T. & P. Lægreid (2018) An organization approach to public administration. I E. Ongaro & S. van Thiel (red.): *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*: 1087-1104. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Christensen, T., M. Egeberg, P. Lægreid og J. Trondal (2018) «Sentralforvaltningen. Stabilitet og endring gjennom 40 år». Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., M. Egeberg, P. Lægreid og J. Aars (2014) *Forvaltning og politikk* (4. Ed.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Clemet, K. (1990a) Staten mot år 2000. Oslo: Innlegg på møtet i Referansegruppa til oppfølging av arbeidet med budsjett- og organisasjonsformer i staten 9. mars 1990.
- Clemet, K. (1990b) Modernisering av offentlig sektor. Arbeids- og administrasjonsminister Kristin Clemet på Høyres Landsmøte 3. mai 1990. Høyres Hovedorganisasjon nr. 2 1990.
- Council of Europe (2018) *State of Democracy, Human Rights and the Rule of Law. Role of Institutions. Threats to Institutions*. Report by the Secretary General of the Council of Europe. Strasbourg: Council of Europe ([www.coe.int](http://www.coe.int))



- Cyert, R. M. & J. G. March (1963) *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Danielsen, M.A. (2017) Komité utenfor kontroll og konstitusjon? En analyse av Kontroll- og konstitusjonskomiteens kontroll med forvaltningen i perioden 2001-2017. Oslo: Universitetet i Oslo, masteroppgave i statsvitenskap.
- Danielsen, O.A. & J. Fleischer (2016) In calm Nordic waters? Explaining structural changes in Norwegian central government. Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap. Manuskript.
- Danielsen, O.A. & H. Renå (2018) Fremtidsperspektiv på norsk forvaltningsforskning: utfordringer og muligheter. *Nordiske Organisasjonsstudier* (3) 20 (1): 67–76.
- Dokument nr. 14 2002-2003, *Stortingets kontroll med regjering og forvaltning. Rapport til Stortinget fra utvalg til å utrede Stortingets kontrollfunksjon*. Avgitt til Stortingets presidentskap 30. september 2002.
- Egeberg, M. (red.) (2006) *Multi-level Union Administration: The Transformation of Executive Politics in Europe*. Houndmills: Palgrave MacMillan.
- Egeberg, M., J.P. Olsen & H. Sætren (1978) Organisasjonssamfunnet og den segmenterte stat. I J.P. Olsen: *Politisk organisering*: 115-142. Bergen: Universitetsforlaget.
- Egeberg, M. & J. Trondal (2018) *An Organizational Approach to Public Governance. Understanding and Design*. Oxford: Oxford University Press.
- Eriksen, E.O. (2018) Getting to agreement. *International Theory*. doi: 10.1017/S175297191800009X
- Emery, Y. & D. Giauque (2014) The hybrid universe of public administration in the 21st century. *International Review of Administrative Sciences*, 80 (1): 23-32.
- Finans- og Tolldepartementet (1923) *Statens forenklings- og sparekomite*. Innstilling I og II. Kristiania: Fabritius & Sønners Boktrykkeri.
- Forhandlinger i Stortinget 2004-2005, Om innstilling fra den særskilte komité nedsatt av Stortinget 18. mars 2005 for behandling av St. meld. nr. 17 (2004-2005) Makt og demokrati.
- Forvaltningskomiteen (1958) *Innstilling fra Komiteen til å utrede spørsmålet om mer betryggende former for den offentlige forvaltning*.
- Graver, H.P. (1986) *Den juristskapt virkeligheten*. Oslo: Tano.
- Greve, C., P. Lægred & L.H. Rykkja (red.) (2016) *Nordic Administrative Reforms. Lessons for Public Management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Grimm, D. (2015) The democratic costs of Constitutionalism: The European case. *European Law Journal*, 21 (4): 460-473.
- Grønlie, T. (2009) *Sentraladministrasjonens historie etter 1945. Ekspansjonsbyråkratiet 1945-1980* (Bind 1). Bergen: Fagbokforlaget.
- Grønlie, T. & Yngve Flo (2009) *Sentraladministrasjonens historie etter 1945. Den nye staten? Tiden etter 1980* (Bind 2). Bergen: Fagbokforlaget.
- Hay, C. (2007) *Why We Hate Politics*. Cambridge: Polity Press.
- Hermansen, T. & I.M. Stigen (2013) Ble det en bedre organisert stat? *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 90 (3): 153-171.
- Hernes, G. (red.) (1978a) *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Hernes, G. (1978b) Makt, blandingsøkonomi og blandingsadministrasjon. I G. Hernes (red.): *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*: 11-60. Bergen: Universitetsforlaget.

- HM Government (2018) *The Future Relationship between the United Kingdom and the European Union*. London: Presented to Parliament by the Prime Minister by Command of Her Majesty (Cm 9593).
- Innst. S. nr. 252, 2004-2005, Innstilling til Stortinget fra den særskilte komité nedsatt av Stortinget 18. mars 2005, Om St. meld. nr. 17 2004-2005 om Makt og demokrati.
- Innst. S. nr. 73, 2005-2006, Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av omorganiseringer som forvaltningspolitisk virkemiddel.
- Jacobsen, K.D. (1960) Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 1: 231-248.
- Jacobsen, K.D. (1964) *Teknisk hjelp og politisk struktur*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jann, W. (2006) Die skandinavische Schule der Verwaltungswissenschaft: Neo-Institutionalismus und die Renaissance der Bürokratie. *Politische Vierteljahresschrift*, 37: 121-148.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2017) Domstolkommisjonen. <https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/org/styre-rad-og-utval/tidsbegrensede-styrer-rad-og-utvalg/domstolkommisjonen/id2565732/>
- Kaufman, H. (1956) Emerging conflicts in the doctrine of public administration. *American Political Science Review* 50 (4): 1057-1073.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014a) *Hva er forvaltningspolitikk?* <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/forvaltningsutvikling/hva-er-forvaltningspolitikk/id2340241/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014b) *Program for bedre styring og ledelse i staten 2014-2017*. <https://nettsteder.regjeringen.no/bedrestyringogleledelse/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2018a) *Forvaltningspolitikk*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/forvaltningsutvikling/id2008011/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2018b) *Program for bedre styring og ledelse i staten 2014-2017. Erfaringsrapport*. <https://nettsteder.regjeringen.no/bedrestyringogleledelse/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2018c) Forsknings- og utviklingsstrategi (FOU) 2015-2020 (oppdatert I 2018) <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/kommunal-og-moderniseringsdepartementets-forskings-og-utviklingsstrategi/id2414585/>
- Kratochwil, F. (2009) Has the «Rule of law» become a «rule of lawyers»? i G. Palombella og N. Walker (red.): *Relocating the Rule of Law*: 171-196. Oxford and Portland, OR: Hart Publishing.
- Kunnskapsdepartementet 2018, Mandatet for mulighetsstudie om tilknytningsformer. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/mandatet-for-mulighetsstudie-om-tilknytningsformer/id2607305/>
- Læg Reid, P. & J.P. Olsen (1978) *Byråkrati og beslutninger*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Læg Reid, P. & J.P. Olsen (1984) Top civil servants in Norway: key players – on different teams. I E.N. Suleiman (red.): *Bureaucrats and Policy Making*: 206-241. New York: Holmes & Meier.
- Læg Reid, P. & J.P. Olsen (1993) *Organisering av offentlig sektor. Perspektiver – reformer – erfaringer – utfordringer*. Oslo: Tano.
- Læg Reid, P. & V.W. Rolland (2017) Frå stabilitet til turbulens. 70 år med organisasjonsendringer i departementa – politisk design eller institusjonell tilpasning? *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 33 (2): 114-136.
- Læg Reid, P. & K. Verhoest (red.) (2010) *Governance of Public Sector Organizations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- March, J.G. (1997) Administrative practice, organization theory, and political philosophy: Ruminations on the Reflections of John M. Gaus. *PS Political Science & Politics* XXX, (4): 689-698.
- March, J. G. & J. P. Olsen (1983) Organizing political life: What administrative reorganization tells us about governing. *American Political Science Review*, 77: 281-296.
- March, J.G. & J.P. Olsen (1989) *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press.
- March, J.G. & J.P. Olsen (1995) *Democratic Governance*. New York: Free Press.
- Mill, J.S. (1956) [1859], *On Liberty*. Indianapolis: Bobbs-Merrill.
- Modalslikomiteen (1970) *Innstilling om den sentrale forvaltnings organisasjon*.
- Nadim, M. (2014) Large and small systems: Development in argumentation in the Norwegian Supreme Court 1970-2010. *Retfærd*, 37 (1/144): 3-16.
- Nadim, M. (2017) *Precedents in the 21st Century – the Evolution of Case Law in the Norwegian Supreme Court 1970-2016*. Bergen: Universitetet I Bergen, Juridisk fakultet: doktoravhandling.
- Norges Forskningsråd (2015) *Programplan 2015-2024. Demokratisk og effektiv styring, planlegging og forvaltning – DEMOS*. [www.forskningsradet.no/demos](http://www.forskningsradet.no/demos)
- NOU 1972: 38, *Stortingets kontroll med forvaltningen*.
- NOU 1982: 3, *Maktutredningen. Sluttrapport*.
- NOU 1989: 5, *En bedre organisert stat*.
- NOU 1999: 19, *Domstolene i samfunnet. Administrativ styring av domstolene. Utnevnelser, sidegjøremål, disiplinærtiltak. Midlertidige dommere*.
- NOU 1991: 28, *Mot bedre vitende? Effektiviseringsmuligheter i offentlig sektor*.
- NOU 2003: 19, *Makt og demokrati*. Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen 1998-2003.
- NOU 2003: 34, *Mellom stat og marked. Selvstendige organisasjonsformer i staten*.
- NOU 2006: 19, *Akademisk frihet. Individuelle rettigheter og institusjonelle styringsbehov*.
- NOU 2012: 2, *Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU*.
- NOU 2012: 14, *Rapport fra 22-juli-komisjonen*.
- NOU 2017: 13, *Ny sentralbanklov. Organiseringen av Norges Bank og Statens pensjonsfond utland*.
- Nærings- og fiskeridepartementet (2018) *Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører*. Oslo: Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Nærings og fiskeridepartementet, sommeren 2016. <https://www.regjeringen.no/contentassets/0c36c9f9c1ca4ecebecc7142b2420511/rapprt-like-konkurransevilkar-for-offentlige-og-private-aktorer.pdf>
- Høringsbrev: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-rapport-fra-arbeidsgruppe-om-like-konkurransevilkar-for-offentlige-og-private-aktorer/id2588001/>
- Olsen, J. P. (red.) (1978) *Politisk organisering*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Olsen, J.P. (1983) *Organized Democracy. Political Institutions in a Welfare State – the Case of Norway*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Olsen, J.P. (1993) Et statsvitenskapelig perspektiv på offentlig sektor. I P. Lægred & J.P. Olsen, *Organisering av offentlig sektor. Perspektiver – reformer – erfaringer – utfordringer*: 17-42. Oslo: Tano.
- Olsen, J. P. (2006) Maybe it is time to rediscover bureaucracy? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16 (1): 1-24.
- Olsen, J.P. (2007) *Europe in Search of Political Order*. Oxford: Oxford University Press.
- Olsen, J.P. (2008) The ups and downs of bureaucratic organization. I M. Levi, S. Jackman & N. Rosenblum (red.) *Annual Review of Political Science*, 11: 13-37.

- Olsen, J.P. (2010) *Governing Through Institution Building. Institutional Theory and Recent European Experiments in Democratic Organization*. Oxford: Oxford University Press.
- Olsen, J.P. (2014) *Folkestyrets varige spenninger. Stortinget og den norske politiske selvforståelsen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olsen, J.P. (2017) *Democratic Accountability, Political Order and Change. Exploring Accountability Processes in an Era of European Transformation*. Oxford: Oxford University Press.
- Olsen, J.P. (2018a) Democratic accountability and the changing European political order. *European Law Journal*, 24 (1): 77-98.
- Olsen, J.P. (2018b) The Bergen approach to *public* administration and *political* organization. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 14 (4): 188–206.
- Railton, P. (2017) Moral learning: Conceptual foundations and normative relevance. *Cognition*, 167: 172-190.
- Reagan, R. (1981) *Inaugural Address*. <http://www.reagan.utexas.edu/archives/speeches/1981/12081a.htm>
- Riksrevisjonen (2005) *Riksrevisjonens undersøkelse av omorganiseringer som forvaltningspolitisk virkemiddel*. Dokument nr. 3: 11, 2004-2005.
- Roness, P.G. (1979) *Reorganisering av departementa. Eit politisk styringsmiddel*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Roness P.G. (1995) *Stortinget som organisator. Folkevaldes medverknad ved organiseringa av den norske sentraladministrasjonen 1946-1993*. Oslo: Tano.
- Saglie, T. (1993) 1980-årenes visjoner og 1990-årenes praksis. I P. Lægreid & J.P. Olsen, *Organisering av offentlig sektor. Perspektiver – reformer – erfaringer – utfordringer*: 59-72. Oslo: Tano.
- Saglie, T. (2018) *Lojalitet vs. servilitet: Er grensen tydelig?* Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet 15.5 2018.
- Sait, E. McChesney (1938) *Political Institutions – A Preface*. New York: Appelton-Century-Crofts.
- Schattschneider, E.E. (1960) *The Semi-Sovereign People. A Realist's View of Democracy in America*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Selznick, P. (1957) *Leadership in Administration*. New York: Harper & Row.
- Simon, H.A. (1953) The birth of an organization. *Public Administration Review*, 13 (4): 227-236.
- Simon, H.A. (1964) On the concept of organizational goal. *Administrative Science Quarterly*, 9 (Juni): 1-22.
- Smith, E. (1993) *Høyesterett og folkestyret*. Oslo: Universitetsforlaget.
- St. meld. nr. 35, 1991-1992, Om statens forvaltnings- og personalpolitikk.
- St. meld. nr. 11, 2000-2001, Om forholdet mellom embetsverket, departementenes politiske ledelse og andre samfunnsaktører. Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- St. meld. nr. 17 2004-2005, Makt og demokrati.
- St. meld. nr. 19, 2008-2009, *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*.
- Stokke, S. (1993) Budsjettreformer og finansielle ressurser. I P. Lægreid og J.P. Olsen, *Organisering av offentlig sektor. Perspektiver – reformer – erfaringer – utfordringer*: 119-132. Oslo: Tano.
- Vibert, F. (2007) *The Rise of the Unelected. Democracy and the New Separation of Powers*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weber, M. (1978) *Economy and Society* (G. Roth and C. Wittich, (red.)). Berkeley CA: University of California Press.
- Wilson, W. (1887) The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2 (2): 197-222