

De politiserende embetsmenn

En tradisjon i norsk forvaltning

Av professor Rune Slagstad, Senter for profesjonsstudier, Høgskolen i Oslo og Akershus

Min analyse samler seg om de to store reformregimer i moderne norsk historie, embetsmannsstaten (1814-1884) og arbeiderpartistaten (1945-1981). Derved aksentueres en kontinuitet mellom disse to som eliteregimer. I sentrum står de politiserende embetsmenn: politisk agerende embetsmenn som ut fra en mer eller mindre vitenskapelig forankret ideologi bedrev radikalt reformarbeid. I en avsluttende del reflekterer jeg omkring tradisjonen fra de politiserende embetsmenn i den nye styringssituasjon med dens spenninger mellom sosialdemokratiske og postsosialdemokratiske tendenser.¹

I

Det var i embetsmannsstaten en nærhet mellom den politiske og den byråkratiske elite – landets politiske elite var gjennom et langt tidsrom nærmest identisk med byråkratiet. Posisjonen som statsråd var høydepunkt i embetsmenns karriere. Det var embetsmenn som infiltrerte politikken – og ikke politikere som infiltrerte embetsverket. Embetsmannsstaten berodde på »en eiendommelig maktstruktur« som falt utenfor »vest-europeiske forfatningstyper«, hevdet Jens Arup Seip i sitt legendariske foredrag »Fra embedsmannsstat til ettpartistat« i Det Norske Studentersamfund i 1963: »Administrasjonens folk besatte både regjering og storting, bemektiget seg tøylene begge steder, og red dem i sine beste øyeblikk som to innkjørte parhester. Gjennom denne kontroll over regjering og storting var all makt samlet hos det jeg vil kalle de tusen akademiske familier.«²

Historikeren visste hva han snakket om – han kom selv fra en av disse familier og var lommekjent i embetsmannsstaten. Seips *Utsikt over Norges historie* forble en torso – det ble med de to bindene om embetsmannsstaten, dens tilblivelse og vekst, og dens oppløsning og sammenbrudd. Seips historiske rekonstruksjon har forblitt retningsgivende, til tross for en fundamental begrensning: den tredje statsmakt er om ikke fraværende, så iallfall suget opp i de to første. Det var på dette punkt Francis Sejersted utfordret Seip på 1970-tallet.³ Det karakteristiske ved embetsmannsstaten

var ikke ifølge Sejersted at det var embetsmenn som styrte – det hadde vært tilfelle også før 1814 – men at de styrte »embedsmanns-aktig«, rutinepolitisk: embetsmenn som skjøttet »sine embeder i henhold til gitte regler innenfor gitte rammer«. I embetsmannsrollen var det »en innebygget tendens i retning av å etablere forvaltningen som en automatisk virkende maskin, eller med andre ord, det er en tendens til å handle beregnbart«. I rettsstatsideen lå det «et spesielt syn på offentlig virksomhet generelt, og dermed også på politikkenes vesen»: «Automatikk var et ideal i all offentlig myndighetsutøvelse, og gjennomsyret hele systemet.»⁴

Den embetsmannsrolle Sejersted tegnet, var embetsmannen etter klassisk rettsstatlig oppskrift. Sejersted definerte det karakteristiske ved den norske embetsmannsstat i henhold til dette trekk ved den borgerlig-liberale rettsstat. Embetsmannsfunksjonen dreide seg ut fra den spesielle kompetanse på juridisk-administrative felt om »å få statsmaskineriet til å virke knirkefritt som en velsmurt maskin«.

Sejersteds rettsstatsteori forklarer 1814-revolusjonen som en borgerlig revolusjon og den borgerlig-liberale statsform den etablerte. Teorien beror på et skille mellom to former for politikk – skapende politikk og rutinepolitikk: »Innenfor rettsstatsprinsippet er rutinepolitikken et ideal, mens den skapende virksomhet (...) var lagt til den private sfære. (...) I 'politikkenes opphevelse' eller det 'å løfte noe ut av politikken' ligger det (...) en avskrivelse av den skapende politikk og etablering av rutinepolitikk.«⁵ Den konfliktlinje Sejersted trakk opp var mellom rettsstat og demokrati, der Stortinget representerte »den latente trusel om repolitisering av den offentlige sfære.«⁶ I repolitiseringsen lå det en utvidelse av de politiske organers kompetanse i retning av å kunne drive 'skapende politikk'.⁷ Derved fanget Sejersted inn én fundamental sammenheng mellom ekspanderende demokrati og økt statsmakt i kjølvannet av parlamentarismens gjennombrudd i 1884. Det som imidlertid forsvant ut av Sejersteds analyse var et annet utviklingstrekk, nemlig at tendensen til »republisering«, denne »oppmykning av det liberale rettsstatsprinsipp«, i tiårene før 1884 hadde sin basis ikke minst i en ny reformbyråkratisk styringsideologi innen embetsmannselv, altså fremveksten av økt politisk-administrativ makt uavhengig av den demokratiske ekspansjon.

Opprettelsen av Indredepartementet i 1845 med Frederik Stang som sjef ble skjellsettende for reformbyråkratiet gjennombrudd: en planliberal modernisering med det nye, målrealiserende reformbyråkrati som avantgarde. Stang var den ene av de toneangivende professorpolitikere, den andre var selvfølgelig Anton Martin Schweigaard, hvis statue står foran Aulaen, men like gjerne kunne stått fremfor Stortinget. De handlet ut fra den ideologiske plattform de la gjennom 1830- og 1840-tallet: landets modernisering gjennom en sterk statsmakt, med en gjensidig forsterking av ekspertmakt og statsmakt. Schweigaard fikk ved grev Wedels mellomkomst professoratet i »Lovkyndighed, Statsøkonomi og Statistikk« (1840), det sentrale moderniseringsprofessorat, etter en betenkning utformet av Schweigaard selv. (På den tiden gjaldt ikke »noen av oss som har snakket sammen« – det var tilstrekkelig å snakke med seg selv.) Schweigaard var Stortingets fremste lovgivningspolitiker, men Stortinget møtte kun tre måneder hvert tredje år. De permanente institusjoner var Universitetet og den begynnende forvaltning.⁸

Stangs Indredepartement ble moderniseringsdepartementet i to henseender: modernisering av statsbyråkratiet gjennom den nye vitenskapelige styringsideologi og modernisering av samfunnslivet gjennom en sterk statsmakt. Embetsmannsstatens byråkrati var i tiårene etter 1840 kjennetegnet av en dobbelthet: det rettsstatlige,

forvaltet av den juridiske ekspertise, og det reformbyråkratiske, forvaltet av den nye fagekspertise. Rettsstat og reformbyråkrati var supplerende og tidvis kolliderende offentlige styringsformer. Denne dobbelthet ble et vedvarende trekk ved moderniseringen i det norske system, også utover denne perioden.

Fremveksten av en ny landbruksforvaltning i Norge i de siste tiår av 1800-tallet er beskrevet i en klassisk studie av Knut Dahl Jacobsen, *Teknisk hjelp og politisk struktur* (1964). Nøkkelpersonen var Jonas Smitt, landets første landbruksingeniør, som i 1874 var blitt tilsatt i Indredepartementet i en nyopprettet stilling som sakkyndig konsulent med faglig ansvar for landbruksforvaltningen. Smitt tiltrådte sin embetsstilling med et eksplisitt faglig-politisk moderniseringsprogram: »et paa videnskabelig Tænkning grundet Jordbrug«. ⁹ Av riktig innsikt ville følge riktig handling. Jonas Smitt oppfattet det slik at han hadde fått et mandat i kraft av sitt embete og sin sakkyndighet, et mandat som ifølge Dahl Jacobsen var en kombinasjon av »sinnelagsetikk på embetets vegne og teknikkerens mål-middel-tankegang«. ¹⁰ Smitt var en initiativrik, politisk skapende embetsmann med dyp pliktfølelse overfor sitt embetsmandat. Som målrealiserende reformteknokrat brøt han med forestillingen om den byråkratiske embetsmann som handlet på andres vegne i samsvar med oppstilte regler for korrekt saksbehandling.

Jonas Smitt var, skriver Dahl Jacobsen, »en av de mest markante overgangsskikkelser i norsk forvaltningshistorie i siste halvpart av 1800-tallet«. ¹¹ I dag, nesten 50 år etter at Dahl Jacobsen skrev sin klassiske studie, har vi et rikere bilde av embetsmannsstatens epoke. Nå ser vi at landbruksdirektør Jonas Smitt inngikk i en reformbyråkratisk styringstradisjon som tok form i tiårene før hans tid med foregangsskikkelser innen kommunikasjon, helse og skole. ¹² På alle disse tre felter ble det strid mellom de moderniserende reformbyråkrater og det tradisjonelles juridiske eller teologiske forvaltere. Men de nye faggrupper vant frem også ved de styrende juristers mellomkomst.

Kommunikasjon. Veivesenet var ved inngangen til 1840-tallet administrert av Justisdepartementet, og samtlige tjenestemenn var jurister. Denne ordningen ble i økende grad utsatt for kritikk. Da Regjeringen i 1841 utnevnte en jurist til sjef for et nyopprettet veikontor i Justisdepartementet, ble det møtt med en bitende kommentar: »Den Urimelighed at Vejevæsenet sorterer under Justitsdepartementet, istedetfor under Ingeniørbrigaden, bliver endnu haandgribeligere naar Styrelsen udnævner til Chef for dette Vejevæsen en Jurist, hvis eneste Begreb om Veje og Broer ere, at de ere Indretninger, som Folk gaar eller kjører paa.« Kritikken var rettet mot det rutiniserte embetsverk – »denne Forretnings-Førelse som afstedkommer saa meget aldeles unyttigt, om ikke skadeligt, Skriveri«. ¹³ Det en ønsket seg var en aktiv forvaltning med den nye, ikke-juridiske sakkyndighet i fremskutte posisjoner, dvs. »Ingeniør-Officerene« og deres kommunikative kompetanse. Norge fikk i annen halvpart av 1800-tallet et femte evangelium: Samferdselseevangeliet, og den største blant dets evangelister var veidirektør Hans Krag, som sto i ledelsen av sin etat i mer enn 40 år fra begynnelsen av 1860-tallet og sementerte veiingeniørens plass i forvaltningen.

Helse. Medisinerne stod som de nye realistiske vitenskapers representanter i fremste rekke i den administrative omdanningsprosess. Medisinerne hadde sin fremste talsmann i Fredrik Holst, som hadde vært stadsfysikus i Christiania før han ble professor i medisin i 1824, fra 1826 også overlege ved det nye Rikshospitalet. I de 41 år han virket som professor, spilte Holst en avgjørende rolle for utviklingen av en medisinsk vitenskap og for etableringen av en helseadministrasjon. Professor Holst var

formann i den kommisjonen som i 1844 fremla forslag til en helseadministrativ nyordning. Medisinerne krevde en mer aktiv forvaltning som tok initiativ, bidro til iverksettelse og understøttet medisinerens faglige virksomhet. De søkte mot en permanent plassering i forvaltningen slik at de kunne følge »den hele Administration«. Striden tilspisset seg ved opprettelsen av et sunnhetskollegium av »de mest oplyste Læger og Pharmaceuter« med en viss avgjørelsesmyndighet.¹⁴

Frederik Stang gjorde medisinerens krav om sakkyndighet til sitt, men uten umiddelbart å vinne frem. Det skulle gå femogtyve år innen den første medisinaldirektør ble utnevnt i spissen for et medisinaldirektorat (fra 1945 »helsedirektør« og »helsedirektorat«). Men i mellomtiden, i 1857, var en medisinert, Thorvald Kierulf, for første gang plassert i en overordnet departemental stilling som ekspedisjonssjef for medisinalvesenet i Indredepartementet. Ekspedisjonssjef Kierulf, som tidligere hadde ført den norske medisinalstatistikken, fikk ansvar for gjennomføringen av de nye helsepolitiske reformer, først og fremst loven om sunnhetskommisjoner av 1860.

Skole. På det skolepolitiske felt ble juristenes og teologenes kombinerte maktposisjon utfordret av pedagogiske strateger, som var filologer. Gradvis fikk nye forvaltningsprinsipper et feste også innen skolesektoren. I spissen for reformfilologene sto Hartvig Nissen. »Nissens Latin- og Realskole« var etablert i 1843 som reformskole, noen år senere (1849) opprettet Nissen nok en reformskole, »Nissens Pigeskole«. Nissen var i 1850 blitt tilsatt som sakkyndig konsulent i skolesaker i Kirkedepartementet, men forlot departementet etter et par år etter å ha kommet i konflikt om reformpolitikken med sin statsråd, Hans Riddervold. Fra sin uavhengige posisjon fortsatte Nissen sin reformkamp. Nissen sendte sitt forslag til ny skolelov direkte til Stortinget som alternativ til det forslag statsråden hadde utarbeidet. I den skolekommisjon regjeringen oppnevnte for å behandle lovforslagene, kom hverken Nissen eller noen annen filolog med – den ble besatt av fire teologer og én jurist. Nissen allierte seg også i fortsettelsen med de reformistiske kretser i Stortinget. Det var Nissens forslag som vant frem.

Skoleloven av 1860 markerte et tidsskille i skolepolitikken – overgangen fra kirkeskole til statsskole, som etter hvert ble en folkedannende skole i statlig regi for landet i sin helhet. Etter å ha fremlagt en plan for reform av det »høiere Skolevæsen« i en artikkelserie i *Morgenbladet* i 1865, ble Nissen utnevnt til ekspedisjonssjef i Kirkedepartementet. Ved realgymnasets sidestilling med latinalgymnasets ville Nissen bidra til »en indbyrdes Forsoning« mellom de humanistiske og de naturvitenskapelige fag. I Nissens forslag til linjedelt gymnas var det forutsatt at de »etiske« fag skulle spille en overordnet rolle som identitetsdannende fag. Det var på dette grunnlag at reformen av 1869 ble gjennomført, med en »middelskole« og et linjedelt gymnas.

Til Nissens reformprogram hørte også en omorganisering for å gi den nye sakkyndighet en posisjon i sentralforvaltningen. Et gjennombrudd skjedde i 1865 da skolevesenet ble organisert i en egen avdeling i Kirkedepartementet under ledelse av den nye ekspedisjonssjef – Hartvig Nissen selv. Fra denne embetsposisjonen kunne Nissen føre sin reformlinje videre.¹⁵

Veidirektør Krag, ekspedisjonssjef Kierulf, ekspedisjonssjef Nissen og landbruksdirektør Smitt hørte til tidens fremste reformister. De hadde et politisk program som de formulerte eksplisitt fra en posisjon i det offentlige apparat, og det embete de forvaltet, ble brukt for å realisere dette program. Deres nøkkelord var *plan*; de ville alle fremfor alt ha plan inn i sine felt, basert på statlig initiativ. De politiserende embetsmenn var blant systemets handlingsideologer – politisk handlende embetsmenn

som ut fra en vitenskapelig forankret ideologi bedrev radikalt reformarbeid. De reformbyråkratiske handlingsideologer utformet sin politikk til dels i eksplisitt opposisjon til det tradisjonelle rettsstatlige byråkrati. Reformbyråkratiet var et målrealiserende planbyråkrati som søkte å styre samfunnsutviklingen ut fra positivt stilte og politisk realiserbare mål om det gode samfunn. For disse reformbyråkratiske embetsmenn markerte ikke 1884 noe regimeskifte. Denne rollen som offentlige entreprenører på statlig regulativ ble karakteristisk for det norske system også gjennom de neste epoker.

II

Min historiske tolkning bygger på en teori om kunnskapsregimer, som jeg vil fremlegge i en studie jeg nå har under utarbeidelse: de skiftende regimer beror på konstellasjoner av politisk makt og vitenskapelig kunnskap. Den bærende reformideologi i det norske system har vært en vitenskapelig reformisme. Teorien om kunnskapsregimer kan profileres vis-à-vis den teori om vitensregimer som Michel Foucault lanserte i sine studier på 1960- og 70-tallet om vitensarkeologi og ulike institusjoner, så som fengslet, klinikken, fabrikken og skolen. Foucaults perspektiv var de ulike regimer slik de fungerer med sine finmaskede strukturer av disiplinerende normer, diskurser og institusjoner, men uten interesse for overgangen fra det ene til det andre i tråd med hans teori om subjektets død. Mitt sentrale perspektiv er snarere overgangen, nemlig det dynamiske, frembringelsen av det nye via aktørene, »handlingsideologene«: bærere av virksom, strukturdannende ideologi. Mitt begrep om kunnskap er festet til opplysningsprosjektet som frigjøringsprosjekt, motsatt Foucaults »viten« som peker mot den kuende disiplinering. Jeg stiller sammen *politisk makt* og *vitenskapelig kunnskap*, for så vidt som Foucault, men føyer til et tredje: *rettslig normativitet*, for derved å bringe inn en dobbelthet ved rettens normative binding: dens karakter av disiplinering og frigjøring. Denne dobbelthet ble borte hos Foucault (som hos Seip).

Som forvaltningsregime hadde embetsmannsstaten sin basis i universitetet, arbeiderpartistaten sin i partiet. Arbeiderpartistaten var, har det vært hevdet, preget av en vidtgående avideologisering. Det er misvisende. Det kjennetegnende var ikke avideologisering, men et ideologisk hamskifte – sosialismens omforming til en reformbyråkratisk styringsideologi. I dette ideologiske hamskifte spilte Einar Gerhardsen en nøkkelrolle. Gerhardsen utøvde på sin måte et egenartet ideologisk lederskap. Det skjedde ikke gjennom deltakelse i de ideologiske debatter – dem holdt han seg gjerne på avstand til. For det ideologiske hamskifte var Gerhardsens personvalg viktigere enn partilandsmøtenes prinsippvedtak. Han utøvde sitt ideologiske lederskap gjennom sin personintegrasjon. De menn Gerhardsen knyttet til seg – til sitt styringsapparat, i Regjeringen, men ingenlunde bare der – kom til å gi arbeiderpartistaten dens ideologi, den vitenskapelige reformisme med dens gjensidige forsterkning av ekspertmakt og statsmakt i tidsmessig tapning. At det kunne gå så relativt smertefritt for seg, skyldtes ikke minst Gerhardsens fabelaktige evne til å avpolitisere det politiske. Veiarbeider Gerhardsen omga seg med strateger som var tungt lastet med ideologi, gjerne ny samfunnsvitenskapelig planideologi, som i det store og det hele var ganske ukjent for bevegelsens tradisjonelle aktører.

Jeg illustrerer mitt poeng med noen korte riss. Sosialøkonomene fikk i en nøkkelrolle i arbeiderpartistatens styringsapparat. Avgjørende for sosialøkonomenes raske marsj inn i statsforvaltningens sentrale posisjoner var Erik Brofoss, som ble finansminister i den første, rene Arbeiderparti-regjering høsten 1945. Gjennom Brofoss fikk sosialøkonomene umiddelbar adgang til landets politiske ledelse; den ble en del av den politiske elite som preget styrernes tenkesett med sin vitenskap. Brofoss var politiker i første rekke, sosialøkonomisk strateg som opererte fra nøkkelposisjoner i regjeringen, først Finansdepartementet, dernest fra Handelsdepartementet. Etter at han overtok sjefsstolen i Norges Bank i 1954 fortsatte han som Arbeiderpartiets fremste planstrateg. Da Eivind Erichsen overtok etter F.G. Nissen som finansråd i 1958, hadde Frisch's sosialøkonomer erobret den departementale hovedposten. Erichsen, som satt i stillingen i nesten 30 år, var sosialøkonom, først og fremst dét, men Arbeiderparti-mann, også dét. Denne kombinasjon, på denne måte, var karakteristisk for arbeiderpartistatens økonomer. Det ble et rutinisert byråkrati i sosialøkonomisk forstand, men med en vedvarende konflikt med departementets tradisjonelle, juridiske rutinebyråkrati, anført av den fremste av dem, Kåre Kvisli, ekspedisjonssjef i Skattelovavdelingen 1949-73, slik Einar Lie har beskrevet i Finansdepartementets historie *Ambisjon og tradisjon*. Blant de fremadstormende sosialøkonomene, så som Petter Jakob Bjerve, ble Kvisli som følge av sine rettighetsjuridiske synspunkter ansett som dypt konservativ. Men de tok feil, skriver Lie, »Kvisli var ikke konservativ, han var jurist.«¹⁶

Men det var en annen jurist, som endog var Venstre-mann, som spilte den strategiske nøkkelrolle i det nye reguleringsregimets etablering og langt på vei utformet den reguleringspolitiske plattform som på 1950-tallet ble Arbeiderpartiets.

Prisdirektøren. – Wilhelm Thagaard var prisdirektør gjennom 40 år fra 1920 til 1960 og satt i alle de viktigste reguleringspolitiske komiteer fra Trustkommisjonen (1926) til Sjaastad-komiteen, hvis innstillinger kom i 1952. Thagaard var jurist av en annen skole enn Kvisli – han var en styringsjurist som tenkte som en sosialøkonom. Prisdirektør Thagaard utgjorde sammen med Dagblad-redaktør Einar Skavlan og juss-professor Ragnar Knoph et formidabelt reguleringspolitisk triumvirat i mellomkrigsårene. Fra Universitetets kateter ga Ragnar Knoph reguleringspolitikken dens rettsvitenskapelige legitimering, og gjennom *Dagbladets* spalter nådde det reguleringspolitiske budskap ut i den større offentlighet.

I flere store foredrag i 1934 hadde Thagaard gitt en videre ideologisk begrunnelse for sin reguleringspolitiske linje.¹⁷ Thagaard beskrev en dyptgripende »omdannelsesprosess«. Hvordan »fremtidens økonomiske system« ville se ut, visste Thagaard ikke, men én ting var sikkert: »det gamle næringsfrihetens og frikonkurransens system har utspilt sin rolle!«¹⁸ Det var nødvendig med en langt sterkere statlig regi: »planmessighet, samarbeid, organisasjon«. De forskjellige land gikk ulike veier. Så vel Sovjetunionen som Italia og Tyskland hadde etablert nyordninger av det økonomiske liv »i den skarpeste motstrid til det gamle, liberalistiske system«. De endringer Thagaard forestilte seg, var ved sitt brudd med liberalismen beslektet med disse radikale nyordninger, men skilte seg fra dem på ett vesentlig punkt: ved det demokratiske moment. Sovjet, Italia og Tyskland kunne ikke tjene som »direkte forbilleder« fordi de alle led av »en avgjørende brist«, for så vidt som de var »gjennomført og opprettholdt ved diktatur«. Men også i »de demokratiske land« var et nytt syn på statens regulerende rolle i ferd med å bryte igjennom – i Norge tydeligst uttrykt i det reguleringsarrangement som Thagaard kontrollerte.¹⁹

Ut fra dette perspektiv var Thagaard den fremste aktivist i mellomkrigstiden for en radikal reguleringspolitikk. Thagaard bestyrte trustkontorembetet i suveren stil – en embetsmann som opptrådte nøye i samsvar med sine egne politiske direktiver. I 1934 fremhevet han utilsørt at han i oppfølgingen av trustloven hadde »søkt å arbeide efter de linjer som blev trukket op i mine (...) særuttalelser.«²⁰ Trustkontrolldirektør Thagaards bekjennelse kom i innstillingen fra det »sakkyndige utvalg« som var blitt nedsatt i 1933 for, som det megetsigende ble formulert, »å overveie hvorvidt en slik utvidelse av trustloven som underhånden er blitt antydet av direktøren i Trustkontrollen er påkrevet.«²¹ Det sakkyndige utvalg ble ledet av trustkontrolldirektøren selv; de to øvrige medlemmer var professor Ragnar Knoph, trustlovgivningens rettsteoretiker og Thagaards nære venn, og en byråsjef.²² Utvalget foreslo »en klar bemyndigelse« for Trustkontrollen til å fremme reguleringer som var »samfundsgavnlig« og overhodet en bedre organisasjon av landets næringsliv. Det forutsatte vidtgående fullmakter til Trustkontrollen til å avgjøre »konkret i hvert enkelt tilfelle« hva som var »samfundsgavnlig«.²³

Utvalgets innstilling ble omfavnet av Quisling på ytre høyre, men avvist av Freia-direktør Johan Throne Holst fra indre høyre. Throne Holst anså Thagaards reguleringsssystem som »et diktatur over vårt næringsliv« – et diktatur som bygde på vidtgående delegasjon av myndighet. Også »Hitlerdiktaturet i Tyskland« hvilte på »delegasjon av myndighet fra et folkestyre, fra en folkevalgt riksdag.«²⁴ Throne Holst betraktet overhodet »Thagaard og hans hird« som »fortroppen i Arbeiderpartiets fremrykning mot sosialismen.«²⁵ – Nå ble Thagaard sviktet av sitt eget parti, av stortingsgruppen som sto under Mowinckels ledelse, og Nygaardsvold fikk ikke flertall for Thagaards reformer. Det skulle bli større handlingsrom for Venstre-mannen under arbeiderpartistaten.

Neste akt for reguleringspolitikken kom etter frigjøringen i 1945 med den store reguleringspolitiske strid omkring den økonomiske fullmaktslovgivning, først omkring »Lex Thagaard« som ble avløst av »Lex Brofoss«. De neste årene skulle Thagaards reguleringsregime utløse en av de skarpeste politiske strider i etterkrigs norge, med et sentrum i Sjaastad-komiteens innstillinger. Arbeiderpartiets retrett fra sine sosialistiske reguleringspolitiske ambisjoner og i stedet landet på Dagblad-Venstres posisjon. En hovedrolle i den offentlige strid spilte prisdirektør Thagaard. Han hadde sitt eget organ, Dagbladet, hvor han var styreformann, og sto i daglig kontakt med avisens sjefredaktør Einar Skavlan. Thagaard tapte innad i Venstre, men vant til gjengjeld frem i Arbeiderpartiet og Regjeringen.

Det strategiske perspektiv var styringsjuridisk: samfunnsreform via lovregulering. Arbeiderpartistaten var ikke som embetsmannsstaten juristenes stat. Men løsrivelsen fra jussen var bare en delvis løsrivelse. Også den sosialdemokratiske reformpolitikk etter 1945 var en legalreformistisk kurs med jussen som legitimeringsvitenskap. Gerhardsen visste å balansere den nye vitenskapelige ekspertise med den juridiske. Således hørte de to juridiske strateger, Jens Chr. Hauge og O.C. Gundersen, til Gerhardsens innerste krets.

Helsedirektøren. – Karl Evang var en politisk strateg som opererte fra sin posisjon som helsedirektør. Sitt reformregime styrte han fra én og samme posisjon som helsedirektør i nesten 35 år, fra 1938 til 1972. Helsedirektøren banket flere ganger på regjeringens dør, men Gerhardsen slapp ham aldri inn. Til det var hans utenrikspolitiske synspunkter for avvikende. Derved fikk en i en årrekke det egenartede arrangement at Evang så å si hadde svake sosialministre under seg. Først da Gudmund

Harlem ble sosialminister i 1955, fikk helsedirektøren en sosialminister ved sin side.²⁶ I «systemet Evang», som Trond Nordby har kalt det,²⁷ gikk politikk og administrasjon opp i en høyere enhet som het helsedirektør Evang.

Mer enn noen annen satte den gamle motdagist sitt stempel på norsk helsestell i arbeiderpartistatens periode. Evang hadde lansert sin helsepolitiske programerklæring allerede i 1938, da en komité, nedsatt av Sosialistiske Lægers Forening og ledet av Evang, la frem et omfattende reformforslag for et effektivt, sentralisert helsevesen i offentlig regi, styrt av den medisinske fagkunnskap. I 1945 kunne Evang formulere seg i presens: «Det er lægene selv som overtar hovedansvaret for administrasjonen av sin egen etat, og av de medisinske og hygieniske spørsmål i landet i bredeste forstand.»²⁸

Theodor Thorsen, ekspedisjonssjef i Sosialdepartementet, var den kanskje skarpeste kritiker av Evangs reformprosjekt. Thorsen grep fatt i den nyordning Quisling hadde gjennomført og London-regjeringen hadde opprettholdt, anbefalt av Thagaard og ønsket av Evang, nemlig sammenslåingen av Sosialdepartementets medisinalavdeling med Medisinaldirektoratet til et helsedirektorat, med helsedirektøren som direktoratsjef og ekspedisjonssjef i ett. Evangs reform var ifølge Thorsen en nyordning i samsvar med «fører-prinsippet»: «I henhold til 'fører-prinsippet' ble medisinaldirektøren, som hittil, i likhet med flere andre fagdirektører, hadde stått utenfor departementet, i 1941 flyttet inn i departementet, gitt navn av 'helsedirektør' og tillagt de administrative og juridiske gjøremål som til da hadde hørt under ekspedisjonssjefen for departementets medisinalavdeling.»²⁹ Nyordningens «springende punkt» var etter Thorsens oppfatning «forholdet mellom den medisinske fagkyndighet på den ene side og den administrative-juridiske kyndighet på den annen».³⁰ «Den medisinske side bør nevnes som nr.1.» betonte Thorsen, fordi sakene vil gjelde medisinske spørsmål. Men «da det dreier seg om en statsadministrasjon, må de andre sidene heller ikke overses». Og med «de andre sidene» tenkte Thorsen særlig på to. Det gjaldt for det første forholdet til samfunnsborgerne – det var samfunnsborgernes stat, og i dens anliggender «vil de medisinske sakkyndige ikke sitte inne med større innsikt enn andre forstandige samfunnsborgere». Thorsens annet poeng vedrørte det «lov-tekniske», og her «er det juristene som representerer fagkyndigheten». Juristenes forvaltningsmonopol var brutt også i helseadministrasjonen. Men det burde ikke erstattes av et medisinsk. Statsråden trenger både juristen og medisineren – «begge må gis høvelige arbeidsvilkår», var Thorsens konklusjon.

Men Evang ville ikke balanseres med en jurist og unnvek den offentlige debatt. Thorsens kritikk var blitt fremført i Morgenbladets spalter – for Evang i seg selv et uttrykk for resonnementets forhistoriske karakter. Evang hadde makten i ryggen og var knapt interessert i ytterligere offentlig belysning av sitt nye regime. Helsegeneralen fortsatte i stedet krigen mot ekspedisjonssjef Thorsen – av Evang kalt «Kontorsen» – i forvaltningens indre korridorer.³¹

Evang ville «vekk fra den gamle byråkratiske form, over til en effektiv og dynamisk virkende sentraladministrasjon, i høyere grad bygget på fagkunnskap».³² Helsepolitikken burde med andre ord overlates helsedirektøren og den medisinske sakkyn-dighet han lot plassere i de sentrale posisjoner i sitt direktorat. Avpolitisering i dens tradisjonelle juridiske versjon var foreldet, nå var tiden kommet for avpolitisering i den nye, teknokratiske versjon. For juristenes rutiniserte forvaltning hadde ifølge Evang «i prinsippet overlevd seg selv».

Den medisinske sentraladministrasjon den ble misvisende betraktet «på linje med andre tradisjonelle administrasjonsorganer i staten» – og ikke «som en generalstab for planlegging og gjennomføring av kampen mot sykdom og lidelse». Evang ville ha et administrativt unntak for helseadministrasjonen, for det ble på det helsepolitiske felt ført en krig mot «farlige motstandere som aldri hviler». I en slik unntakssituasjon måtte generalstaben ha utvidede fullmakter: «Bare med en generalstab som selv har ansvaret og nødvendig faginnsett på det medisinske område, er det mulig å organisere denne kampen.» Helsedirektøren snakket utvunget som en general, han ledet en »generalstab«: «Et eneste øyeblikks sløvning av oppmerksomheten ved en av helsevesenets uttallige hygieniske forposter, kan utløse en epidemi».³³

Evang selv næret en nærmest grenseløs tillit til fagkunnskapen – fremfor alt den legevitenskapelige – og dens frigjørende rolle. «Legevitenskapen kan», skrev Evang i sin storhetstid, «revolusjonere verden – en sunn slekt overalt – hvis fornuften får rå.»³⁴

Mot slutten av sin tid som helsedirektør fremholdt han at det var «en grunnsvakheter ved et helsevesen av vår type», at det var «den ikke-medisinske fagkyndige» – altså pasientene selv – som skulle ta standpunkt til «hvorvidt hans helsetilstand er slik at han bør ta kontakt med helsevesenet». Evang så for seg et fullt realisert velferdsstatlig regime hvor den medisinske ekspertise var sikret adgang til den informasjon pasientene besatt bevisst eller ubevisst om sitt reelle og potensielle sykdomsbilde.³⁵ Herfra var veien kort til forestillingen om den medisinske ekspert som en forvalter også av innsikt i hva som er det gode liv.³⁶ Den gamle motdagist forlot, kan en si, sin ungdoms leninistiske paternalisme til fordel for en teknokratisk paternalisme.

Kontorsjefen. – Arbeiderpartistaten var som velferdsstat også en idrettsstat. Idretten fikk en egenartet plassering i arbeiderpartistaten; den symboliserte en ny syntese av velferd og kultur – *velferdskulturen*. Det utvidede kulturbegrep, som fikk sitt gjennombrudd på 1970-tallet, ble lansert av Rolf Hofmo i umiddelbar etterkrigstid.

Statssosialisten Hofmo var bevegelsens mann, en av initiativtakerne til Arbeiderens Idrettsforbund i 1924, gjennom 1930-tallets dets sekretær og daglige leder. Idretten som fra 1861 hadde sortert under Forsvarsdepartementet, ble institusjonelt demilitarisert i 1929 og flyttet til Sosialdepartementet. I tråd med Hofmos syn på idretten som velferdskulturelt dannelsesprosjekt ble den i 1949 flyttet til Kirke- og undervisningsdepartementet.

To stortingsvedtak våren 1946 ble grunnleggende for idrettens sosiokulturelle funksjon i arbeiderpartistaten. Det ene var tippeloven, som åpnet for statlig tipping i regi av et nytt selskap, Norsk Tipping a/s, hvis nestformann Hofmo var gjennom hele Gerhardsen-epoken. Det andre var opprettelsen av Statens Idrettskontor, fra 1950 Statens ungdoms- og idrettskontor (STUI). Bak dem begge sto Rolf Hofmo, han var nestformann i Norsk Tipping gjennom hele Gerhardsen-epoken, og han ble STUIs første sjef, embetsmann med kun folkeskoleeksamen. Han foretrakk selv tittelen »kontorsjef«, eller bare »Sjefen«. Hofmo var selvfølgelig også initiativtaker til Oslo-OL i 1952. Ideen om en idrettshøyskole lanserte han allerede på slutten av 1930-tallet; NIH kom i 1968, to år etter hans død.

Tippelovens unike økonomiske arrangement ga Hofmo og hans kontor en helt spesiell handlefrihet sammenlignet med hvilken som helst departementsavdeling, utenfor rekkevidde for Finansdepartementets økonomer. En rekke grupper og organisasjoner søkte i løpet av den neste 20-årsperiode forgjeves å endre tippeloven. Mer enn noen annen i Gerhardsens tid virkeliggjorde Hofmo 30-tallets parole «By og

land, hand i hand». I 1965 kunne Hofmo med stolthet dokumentere sitt norgesnett gjennom de tyve år som var gått siden krigens slutt: 168 svømmehaller, 292 Samfunnshus, 58 ferdigstilte eller planlagte idrettshaller, og ellers tilskudd til 3757 idrettsanlegg av ulike slag. Hofmo sto i spissen for et statlig planlagt, styrt og kontrollert kultiveringsprosjekt – et statssosialistisk dannelsesprosjekt for «den sunne kulturen». *Boka om idrettsanlegg* (1947) var med Hofmos ord et ideologisk «propagandaskrift», som han oppfattet som sitt kontors «bibel» i «misjonering» for «folkesunnheten».³⁷

Mer enn noen annen av arbeiderpartistatens strateger var Rolf Hofmo inkarnasjonen av det den italienske marxisten Antonio Gramsci kalte «organiske intellektuelle». Han knyttet til seg den nye tids eksperter, men så med skepsis på sektorspesialistenes økende innflytelse. De skulle være bevegelsens tjenere. Og hva bevegelsen var tjent med, trengte ikke ekspertene fortelle kontorsjefen. Hofmo var mindre interessert i eksamenspapirene eller ansienniteten til dem som arbeidet på hans kontor. Han søkte praktiske menn med virkestrang – menn som dessuten skulle oppfylle én kvalifikasjon: tilhørighet til arbeiderbevegelsen.

STUI fikk et liv etter Hofmo, men uten Hofmos pregende ånd. På 1980-tallet ble STUI integrert i Kirke- og undervisningsdepartementet, og i 1991 ble STUI – integrasjonen av ungdom og idrett – splittet: Ungdommen gikk til det nye Barne- og familiedepartementet, mens idretten ble igjen i Kulturdepartementet, som fikk to søyler: idrett og kultur. Derved tydeliggjorde en et mentalitetsskifte fra arbeiderpartistatens «velferdskultur» til den nye stats «idrettskultur». Hans B. Skaset ble Idrettsavdelingens første ekspedisjonssjef, en stilling han hadde beredd grunnen for som president for Norges Idrettsforbund. Som president hadde han kjempet for en korporativ innflytelse som han fikk merke som ekspedisjonssjef,³⁸ og som fikk ham til å ta sin hatt og gå ti år senere. Skaset hadde uten å konferere med sin statsråd, Ellen Horn, truet med å trekke den offentlige støtten til toppidretten om ikke dens linje i antidopingarbeidet ble klarere. Slik ble kulturministeren kvitt den foreløpig eneste idrettsbyråkrat med et islett av Hofmos skaperkraft, samtidig som hun gjorde sitt for å heve terskelen for embetsmenns yringsfrihet. Hadde det vært en tilsvarende hårsårhet for en embetsmanns uttalelser på Hofmos tid, hadde det vært Hofmo måttet gå mange ganger.

Thagaard, Evang og Hofmo er variasjoner over et og samme tema: politiserende embetsmenn. Jens Chr. Hauge er i denne henseende i motsatt ende som en politiserende politiker – før han i 1955 definitivt forlot de formelle politiske posisjoner og skapte en ny rolle som privatpraktiserende industriminister. Jens Chr. Hauge, »14-dagers-sosialisten«, som LO-formannen Konrad Nordahl kalte ham, fikk en nøkkelrolle i det nye regime. Hauge ville ha den militære ekspertise under streng politisk kontroll. I konflikten med generalene om den militære modernisering med tyngdepunktsforskyvning fra Hærens landforsvar til Flyvåpenets høyteknologiske luftforsvar, mobiliserte Hauge ny faglig ekspertise: en entusiastisk gruppe av forskningsingeniører, med til dels Milorg-bakgrunn, så som Helmer Dahl, Fredrik Møller, Gunnar Randers og Finn Lied. I dette miljø hadde partifargen liten relevans. Finn Lied var Arbeiderparti-mann, men også Høyre-mannen Helmer Dahl var på Gerhardsens parti. Det hovedsakelige var kunnskapsindustriell modernisering av Norge. Forsvarets Forskningsinstitutt ble det faglige kompetanseorgan i det nye, militærindustrielle kompleks med Marinens Hovedverft i Horten, Kongsberg Våpenfabrikk og Raufoss Ammunisjonsfabrikk. På dette felt var det ikke tvil om hvem som var den politiske general.³⁹

I en mellomstilling kom skolefeltet til å stå, med Helge Sivertsen som den politiske bannerfører for de store skolereformer. Han opererte fra ulike posisjoner, først som statssekretær 1947-56, dernest som skoledirektør i Oslo, og fra 1960-1965 som statsråd. Hans viktigste reformorgan var Forsøksrådet for skoleverket, etablert i 1954, tett befolket av den styringspedagogiske ekspertise som var utdannet ved PFI under professor Johs. Sandven og etter hvert Eva Nordland. Forsøksrådets første leder var Tønnes Sirevåg, som ble en viktig skolepolitisk partner for Sivertsen, etter hvert også som ekspedisjonssjef i KUD. Skolepolitikken var ifølge Sivertsen for viktig til at den kunne «berre overlatast til fagfolk». Strategisk betydningsfull for Sivertsen, som for Hauge, var selvfølgelig nærheten til Einar Gerhardsen (og hans Werna).

III

Mens overgangen til arbeiderpartistaten hadde en betydelig grad av ideologisk entydighet over seg – markedsrettet begrenset ved ekspanderende statsmakt, beroende på en gjensidig forsterkning av ekspertmakt og statsmakt – er dagens situasjon preget av en langt større grad av uoversiktighet. I noen sentrale henseender er det arbeiderpartistatens styringstradisjoner som lever videre, til tross for at Arbeiderpartiet har mistet sin dominerende, hegemoniske stilling. I andre henseender er det nye utviklingstrekk som følge av markedslogikkens ekspansjon til fortrengsel av politikken. En sentral rolle i denne sammenheng spiller det jeg kaller »de markedsteknokratiske handlingsideologer«. En radikalt ny dimensjon er dessuten kommet til ved den postnasjonale konstellasjon. Nasjonen er ikke lenger den selvfølgelige institusjonelle ramme omkring moderniseringsprosjektet, slik den var fra embetsmannsstaten til arbeiderpartistatens storhetstid. Derved utfordres på en radikal måte den nasjonalstatlige politikens moderniseringskategorier.

1960-tallets samfunnskritikk fikk en kulminasjon ved folkets nei til EF i 1972, da den politisk-økonomiske elite ble nedkjempet av en populistisk koalisjon med et tyngdepunkt i de motkulturelle, antibyråkratiske bevegelser. Nei-koalisjonen hentet legitimerende kraft fra en splittet styringselite. Noen av arbeiderpartistatens fremste handlingsideologer – så som helsedirektør Karl Evang og fremtredende sosialøkonomer av Ragnar Frischs skole – sluttet seg til EF-opposisjonen. Men denne koalisjon av folkedannelse og teknokrati ble ikke omformet til en ny reformelite med styrende kraft. Det var derimot den eliten som hadde lidd nederlag i 1972, som beholdt styringshegemoniet.

En ny styringselite har erobret posisjoner i det politisk-administrative apparat. Det finnes sporadiske handlingsideologer, også av sosialdemokratisk herkomst, men markedet er det nye medium, også for markedsteknokrater som har søkt å fornye et forvitrende sosialdemokratisk styringsapparat. Den mest betydningsfulle av de fristilende og fristilte sosialdemokrater har vært Tormod Hermansen. Tore Grønlie stiller i sin fremstilling av sentralforvaltningens historie etter 1945 Hermansen sammen med Jens Chr. Hauge som forvaltningsreformator, til dels med de samme honnørord: rasjonalisering, effektivisering og reorganisering, men med den forskjell at Hermansen opererte som strateg fra en posisjon i embetsverket (med unntak av hans gjesteopptreden i 1980 som Per Kleppes statssekretær), Hauge, derimot, var aldri embetsmann.⁴⁰ Noe av det første Gerhardsen gjorde etter at Arbeiderparti-regjeringen var dannet høsten 1945, var å få nedsatt Rasjonaliseringskomiteen (R-komiteen),

med sin utvalgte, Jens Chr. Hauge, som leder, som fikk med seg bl.a. helsedirektør Evang. Komiteens mandat var å skissere en mer effektiv og rasjonell forvaltning og samtidig gi juridisk legitimitet til en utvidet fullmaktsdelegasjon for forvaltningen. I 1948 ble Statens rasjonaliseringskontor opprettet under Finansdepartementet. I 1987 endret R-direktoratet navn til Statskonsult. Samme år ble Hermansen-utvalget ned-satt, hvis utredning, »En bedre organisert stat« (NOU 1989:5), ble retningsgivende for 90-tallets forvaltningspolitiske reformer. Med seg i sitt utvalg hadde Hermansen bl.a. ekspedisjonssjefen i den s.k. »reformavdelingen« i Administrasjonsdepartementet, Anne Kari Lande Hasle, maktutreder Johan P. Olsen og Christian Hambro, den gang direktør i Statskonsult, selve transformatorsentralen for tilpasningen av den nye styringsideologi til norske forhold.

I sin studie »New Public Management i norsk statsforvaltning« fremholder Tom Christensen og Per Lægred at det sterke gjennomslag for New Public Management i det norske system – de snakker om »et virus som ha satt seg fast i forvaltningsapparatet«⁴¹ – beror på en reformkoalisjon av tre grupper: for det første politikere fra skiftende regjeringer (Willoch, Brundtland, Bondevik og Stoltenberg), for det andre ideologiproduserende forskningsmiljøer og for det tredje reformorienterte »fiskale byråkrater«, sosialøkonomer, supplert av siviløkonomer.⁴²

Sosialøkonomen Tormod Hermansen, den fremste i gruppen av markedsteknokratiske handlingsideologer, fulgte departementsruten oppover i systemet: Sosialdepartementet, hvor han fra 1977 var ekspedisjonssjef, deretter departementsråd i Kommunal- og arbeidsdepartementet fra 1980, og i 1986 utpekt av regjeringen Willoch til departementsråd i Finansdepartementet som Eivind Erichsens etterfølger. Hermansen realiserte sitt markedsteknokratiske reformprogram på to nøkkelfelt utover forvaltningspolitikken, nemlig på el-kraft-feltet og på tele-feltet. I løpet av kort tid ble det gamle reguleringsregime på el-feltet avviklet. En måned etter at den nye energiloven trådte i kraft januar 1991, etterfulgte Hermansen Kjell Holler i Televerket – sjefen skulle ikke lenger hete «generaldirektør», slik tradisjonen var i statlige forvaltningsbedrifter, men «administrerende direktør». I 1994 ble Televerket omformet fra en forvaltningsbedrift til et statsaksjeselskap, fra 1995 Telenor. I 1998 ble det gamle telemonopolet definitivt avviklet.⁴³

I 2004, et par år etter at Hermansen var gått av som konsernsjef i Telenor, utfordret jeg ham til å skrive en artikkel om »Den nyliberalistiske staten« i *Nytt Norsk Tidsskrift*.⁴⁴ En til dels ganske kritisk artikkel om den nyliberalistiske styringsideologi og dens transformasjon av den sosialdemokratiske stat, men refleksjonen over Hermansens eget forhold til og bruk av denne var forunderlig fraværende. Det var overhodet intet om den politiserende embetsmanns eget bidrag til iverksettelsen av et nytt regime.

Hermansen eksemplifiserer noe mer allment i det postsosialdemokratiske Norge: en halvvert selvrefleksjon, i den forstand at en har innsett begrensningene ved den tradisjonelle sosialdemokratiske (eller skandinaviske) styringsmodell, og at en søker å redde det sosialdemokratiske prosjekt ved mobilisering av markedsideologisk tankegods, men uten egentlig å reflektere over følgene for det prosjekt en vil redde. Universitets- og forskningspolitikken er et nærliggende eksempel, der en som følge av en ganske friksjonsløs tilpasningsreformisme nærmest har sett helt bort fra norske (og nordiske) kunnskapstradisjoner. Ved Nordisk Administrativt Forbunds julemøte i 2009 foredro Kalle Moene om »Den nordiske modell« som den beste av de mulige verdener. Hvis det faktisk er slik, hvorfor har ikke den nordiske modell en mer

fremtredende plass i reformdiskusjonene også innen skole og helse? Hvorfor er ikke dette perspektivet like vesentlig som den evindelige EU-produserte frykten for »lagging behind«?

Så vel embetsmannstaten som arbeiderpartistaten hadde som reformregimer et retningsgivende sentrum i det politiske. Det kan diskuteres om det nye regime har et tilsvarende sentrum. Makt- og demokratiutredningen lanserte »den fragmenterte staten« som karakteriserende term: »en stat brutt opp i et uoversiktlig beslutningssystem med uklare skillelinjer mellom nivåer og styringsprinsipper (...) og den samordnede styringen går tapt«. ⁴⁵ Tore Grønlie konkluderte på sin side fremstillingen av sentralforvaltningens historie etter 1945 med at det riktignok *var* skapt »en ny stat og en ny sentraladministrasjon« etter 1980, men den er ikke blitt mer fragmentert. Staten er derimot blitt mer differensiert og spesialisert, med en todeling i ytre og indre stat. Mens den ytre stat er overlatt til egenstyring på markedets premisser, er den indre stat (departementer og direktorater) »mindre fragmentert enn før, gjennom den langt sterkere styringen og samhandlingen mellom departementene og deres underordnede direktorater – i politiseringens tjeneste«. ⁴⁶ Et karakteristisk utviklingstrekk er ifølge Grønlie integrasjonen av politikk og forvaltning med departementene som politiske verksteder.

Uansett synspunkter på fragmentering eller ikke-fragmentering av sentralmakten lever tradisjonen med politiserende embetsmenn videre i det norske system. Jeg antyder avslutningsvis tre ulike varianter: politikktutformende doldisbyråkrater, aktivistiske ombud og styringsjuridiske yppersteprester.

Politikktutformende doldisbyråkrater. – Siden slutten av 1970-tallet har det i det norske system foregått noe paradoksalt: på det økonomiske felt en gradvis deregulering; på det kulturelle felt en motgående bevegelse – en gradvis reregulering. Kulturfeltet er i økende grad blitt underlagt politisk styring, en byråkratisk styring med et visst politisk akkompagnement. Ikke slik å forstå at byråkraterne har handlet mot politikernes vilje, for politikerne har ikke på dette felt hatt noen betydningsfull egenvilje. De er snarere blitt en slags saksbehandlere for politikktutformende byråkrater, som i tilfellet nytt nasjonalmuseum, den viktigste kunstpolitiske reform på lang tid. Med bakgrunn i ABM(arkiv, bibliotek, museum)-meldingen er prosjektet initiert av et kontor i Kulturdepartementet som en administrativ fusjon med minimal forankring i fagmiljøene eller i det politiske miljø. – Vi har, som nevnt, lang tradisjon for politiserende embetsmenn, men disse har gjerne vært byråkratiske generaler som også opptrådte i det offentlige rom i åpen duell omkring sitt eksplisitte program. Er det slik i dagens kulturnorge at den mest betydningsfulle kulturpolitikk drives med basis i anonym byråkratmakt som skyr den offentlige diskurs? Om jeg skulle ha fått i oppdrag av Kulturdepartementet å lage en maktutredning om kulturlivet, tror jeg ett kapittel ville ha hatt overskriften: »Hvor mye makt har egentlig avdelingsdirektør Stein Sægrov?«

Aktivistiske ombud. – Bo Rothstein har med referanse til Sverige påpekt fremveksten av »ideologiske statsapparater«: »Vad som är nytt under 1990-talet är inrättandet av ett antal ämbetsverk som i huvudsak kan sägas ha renodlat ideologiska uppgifter.« Og nevner bl.a. Folkhälsoinstitutet, Högskoleverket, Nationella sekretariatet för genusforskning, samt en rekke ombudsordninger. De er eksempler på myndigheter som hovedsakelig har »till uppgift att som interesseorganisationer bevaka sitt område och propagera för sine ståndpunkter«. ⁴⁷ Den politisk-ideologiske strid kommer mer til å utspille seg »mellan olika myndighetschefer istället för mellan

olika partier eller interesseorganisationer.⁴⁸ »Den parlamentariskt-demokratiska styringskedjan snurrar alltså i Sverige, men den snurrar numera baklängs: »demokrati är när folket gör som staten vill.«⁴⁹

Cathrine Holst har nylig tatt opp tråden fra Rothstein i en analyse av det norske likestillings- og diskrimineringsombudet. Hun er skeptisk til ombudets aktivistiske pådriver- og påvirkningsrolle med utgangspunkt i et liberalt prinsipp om en upartisk statsmakt.⁵⁰ Holst diskuterer særlig ombudets pådriverrolle – både dets formelle pådrivermandat og måten det faktisk skjøtter sitt mandat på. Her holder jeg meg til diskusjon av det formelle pådrivermandat. Holsts kritikk av hvordan ombudet fyller sin rolle, så som å underkommunisere vitenskapelig uenighet på sine fagfelt, er det ikke vanskelig å være enig i.⁵¹ Som begrunnelse for sitt syn viser Holst til John Rawls' formulering om »pluralismens faktum«: »Dette faktum, at borgerne av en stat vil ha ulike begreper om det gode liv, og det forhold at denne staten likevel skal være en stat for dem alle, taler for at staten ikke kan legge til grunn et bestemt begrep om det gode liv for sin virksomhet. Staten bør i denne forstand opptre upartisk. Det står naturligvis enhver *borger* fritt til å dele ombudets balansefeministiske visjon for samfunnsutviklingen. *Staten* må imidlertid ikke opptre 'aktivistisk' for en slik visjon, ettersom visjonen vil være uomgjengelig kontroversiell borgerne imellom.« På bakgrunn av »et slikt liberalt resonnement« vil Holst avgrense ombudets pådriver- og påvirkningsmandat; jeg forstår henne slik at et slikt ombud ikke hører hjemme i vårt system.⁵²

Grunnleggende for det Helga Hernes har kalt »statsfeminismen«, har vært strategien økt kvinnemakt via økt statsmakt, basert på et samspill mellom sosial bevegelse, statlig reguleringsmakt og samfunnsvitenskapelig reformisme. Likestillingsombudet (1978) og dets fortsettelse Likestillings- og diskrimineringsombudet (2006) er en sosialdemokratisk versjon av den reformbyråkratiske tradisjon som ble innledet i embetsmannsstaten midt på 1800-tallet med en aktivt intervenserende statsmakt. Likestillings- og diskrimineringsombudet er en aktivistisk variant av tradisjonen med politiserende embetsmenn (som Sverige ikke kjenner på tilsvarende vis). Denne tradisjonen lar seg vanskelig fange inn av en teori om en upartisk, liberal statsmakt. Det har, som nevnt, vært en vedvarende spenning i moderne norsk forvaltningstradisjon mellom rettsstatlige og reformbyråkratiske styringsformer. Dette spenningsforholdet har vært et vedvarende, egenartet trekk ved det norske moderniseringsprosjektet.

Holsts liberale perspektiv er imidlertid mer adekvat for et annet ombud, nemlig Sivilombudsmannen. Sivilombudsordningen ble etablert i 1962 etter forslag fra «Komitéen til å utrede spørsmålet om mer betryggende former for den offentlige forvaltning» (1951-1958), med høyesterettsjustitiarius Terje Wold som formann. Komiteen var blitt nedsatt i kjølvannet av den intense strid om fullmaktslovgivningen i den første etterkrigstid – først knyttet til den økonomiske reguleringspolitikk og dernest til beredskapslovene. Sentralt i kritikken av disse fullmaktslovene stod liberale, rettstatlige argumenter knyttet til borgernes rettssikkerhet og vern om individets frihet. Etter komiteens innstilling fikk vi sivilombudsmannsordningen (1962), ny forvaltningslov (1967) og offentlighetsloven (1970). Blant dem som var lite begeistret for Wold-komiteens forslag om begrensninger på forvaltningens frie handlingsrom, var helsedirektør Evang; han var særlig negativ til forslaget om en sivilombudsmann.⁵³ Evang så i hvert fall ikke behov for en slik ordning på sitt felt: «Systemet har etter mitt skjønn virket utmerket.»⁵⁴

Sivilombudsmannen skulle særlig kontrollere hvordan forvaltningen utførte sine oppgaver, og være et supplement til domstolskontrollen. Sikre at det i den offentlige forvaltning ikke ble øvd urett mot den enkelte borger. Sivilombudsmannen står i en særstilling i forhold til de øvrige ombud for så vidt som hans funksjon får et konstitusjonelt anstrøk ved å være et parlamentarisk kontrollinstrument overfor den offentlige forvaltning. I de andre nordiske land ble sivilombudsmannen forankret i grunnloven,⁵⁵ i 1995 ble det slik også i Norge. Siden Sivilombudsmannen til dels har en domstolslignende funksjon, forutsettes det at han er en jurist som fyller kravene til det å være høyesterettsdommer. Sivilombudsmannen er primært en uavhengig klageinstans, mens Likestillings- og diskrimineringsombudet mer er et interesserepresenterende håndhevingsorgan, så som f. eks. Forbrukerombudet (1972) og Barneombudet (1981).⁵⁶ Til forskjell fra Sivilombudsmannen er disse ombudene en del av statsforvaltningen, oppnevnt av Kongen i Statsråd, og skal ifølge sine mandat også drive med påvirkning og holdningsskapende arbeid: de skal være interesserepresenterende samtidig som de skal påse gjennomføringen av regelverket. Spenningen mellom forvaltningsombudene og Sivilombudsmannen viser seg også i det at disse i prinsippet hører inn under Sivilombudsmannens virkeområde.⁵⁷

Styringsjuridiske yppersteprester. – I det reformbyråkratiske moderniseringsprosjekt har en tidvis hatt en begrenset forståelse for den rettslige modernisering. Striden omkring domstolenes kompetanse til å prøve Stortingets lover mot Grunnlovens bestemmelser i de siste tiår av embetsmannsstaten kan sees som en moderniseringsstrid. Jens Arup Seip, så vel som Torstein Eckhoff, så prøvingsrettens etablering ut fra den parlamentarisk-demokratiske modernisering i 1884. Denne historiske feiltolkning gjorde en også blind for et vesentlig trekk ved argumentasjonen til prøvingsrettens tilhengere, nemlig den rettsliberale opposisjon mot den reformbyråkratiske moderniseringspolitikk. Mot »de Styrendes Magt« stod hensynet til »den Enkeltes Ret«, med domstolene som institusjonell garantist for vern av grunnleggende rettigheter. Striden splittet også det juridiske miljø: på den ene side førstestatsråd Frederik Stang, hans regjeringsadvokat Bernhard Dunker og deres styringsjurister, på den annen side en gruppe av liberalt argumenterende rettighetsjurister.⁵⁸

Den aktuelle strid om rettsliggjøring kan sees som en variasjon over det som har vært et gjennomgående tema siden embetsmannsstatens tid: spenningen mellom »de Styrendes Magt« og »den Enkeltes Ret«, hver for seg legitime hensyn i et demokratisk system. Men mens debatten fra embetsmannsstaten gjennom arbeiderpartistaten kunne ha nasjonen som relativt uproblematisk gitt forutsetning, medfører den postnasjonale konstellasjon med dens forrykkede balanse mellom det nasjonale og det overnasjonale en ny institusjonell kontekst. Gjennom 1990-tallet var det strid om Den europeiske menneskerettskonvensjons (EMKs) stilling i norsk rett. Justisdepartementets lovavdeling og Regjeringsadvokaten var blant dem som stilte seg negative til forslaget om å gi en forrangsbestemmelse for EMK i forhold til lovbestemmelser som ga svakere vern til de inkorporerte rettigheter, bl.a. fordi den ville styrke domstolenes stilling på lovgivers bekostning. Forrangsbestemmelsen ble enstemmig bifalt av Stortinget ved vedtakelsen av Menneskerettsloven i 1999. I Makt- og demokratitredningens sluttrapport (2003) ble Regjeringsadvokatens og Lovavdelingens synspunkt gitt statsvitenskapelig legitimering: rettsliggjøring gjennom menneskerettighetene hadde »i dramatisk grad« bidratt til demokratiets forvitring. I sin behandling av Maktutredningens sluttrapport avviste Stortinget dens konklusjon: Stortinget

var av »den prinsipielle oppfatning at inkorporering av menneskerettighetskonvensjoner i alt overveiende grad har bidratt til å styrke demokratiet.«⁵⁹

Til tross for de folkevalgtes eksplisitte og vedvarende tilslutning til en overnasjonal rettsliggjøring av denne type, kan det synes som om det på regjeringshold foregår en kursendring. Det var motstand, med Regjeringsadvokaten som viktig premissleverandør, mot inkorporering av kvinnediskrimineringskonvensjonen i menneskerettsloven til tross for Stoltenberg-regjeringens Soria Moria-erklæring med dens klare krav på dette punkt. Kvinnekonvensjonen ble likevel etter offentlig strid vedtatt inkorporert (mot Fremskrittpartiets stemmer).⁶⁰ Barnekonvensjonens individuelle klageadgang i form av en tilleggsprotokoll er blitt avvist av Regjeringen, nå sist i desember 2010. På spørsmål fra Kristelig Folkeparti presiserte utenriksminister Jonas Gahr Støre at menneskerettighetene utgjorde »en hjørnestein i regjeringens verdigrunnlag«, for deretter å erklære at Norge under forhandlingene ville signalisere grunnleggende betenkeligheter ved en slik klageordning, fordi den ville innsnevre »det nasjonale demokratiske handlingsrom«.⁶¹ »Klageordningen har ikke først og fremst betydning for vern av norske barn. De som blir tapere, hvis denne klageadgangen etter konvensjonen ikke går gjennom, er barn som lever i land med et svakt rettssystem, under meget dårlige forhold, og uten at deres stemme blir hørt,« var Lucy Smiths kommentar.⁶² Norge var et foregangsland på barnerettens område med en ny barnelov i 1981, åtte år før FNs barnekonvensjon, til dels etter norsk modell. I 2003 ble Barnekonvensjonen inkorporert som del av norsk lov, med forrang fremfor annen lovgivning i tilfelle av motstrid. Det var sterk motstand mot denne inkorporeringen, særlig fra Regjeringsadvokaten, påpekte Smith. Et av hans motargumenter var at konvensjonen ikke hadde noe system for klagebehandling, og uten en slik klagebehandling ville ikke innholdet i rettighetene kunne bli utpenslet gjennom en internasjonal praksis. Norske domstoler ville, fremholdt Regjeringsadvokaten, »således ikke kunne søke i noen internasjonal praksis ved tolkningen av barnekonvensjonen. Dette medfører at rettsusikkerheten vil være langt større når det gjelder barnekonvensjonen enn når det gjelder Den europeiske menneskerettskonvensjon og SP (FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter).« »Den gang var mangel på klagebehandling antatt å være et problem, mens det nå er selve klagebehandlingen som ser ut til å være problemet,« konstaterte Lucy Smith.

Til denne kontekst hører også Norges motvilje mot å ratifisere FNs konvensjon om tvungne forsvinninger. Konvensjonen manglet tidlig i november 2010 én ratifikasjon for å tre i kraft. Den kom ikke fra Norge, men fra Irak som ble det 20. land som var nødvendig for ratifisering. Konvensjonen trådte i kraft i slutten av desember.⁶³

Norge motsetter seg muligheten for å gi konvensjoner som er signert, ratifisert, inkorporert og gitt forrang, en institusjonell realiseringsmulighet på overnasjonalt nivå. Dette fungerer allerede godt på nasjonalt institusjonelt nivå, hevder Regjeringsadvokaten. Det er problematisk – for ikke å si: usolidarisk – i en postnasjonal tid å anlegge et så snevert nasjonalt perspektiv og derved bidra til å motarbeide en overnasjonal utvikling som kan komme andre land til gode med langt svakere rettsstatlige og demokratiske tradisjoner enn vår. I tillegg kommer at klageadgangen i disse tilfellene er et arrangement av klassisk rettsliberal karakter: en institusjonell sikkerhetsventil, en trumf, på enkeltmenneskets hånd.

Regjeringsadvokaten synes å spille en nøkkelrolle som premissleverandør for de politiske myndigheter i den nye norske treghet i tilnærmingen til den liberale, over-

nasjonale rettighetsbeskyttelse. I en mer inngående analyse av Regjeringsadvokatens strategiske rolle kunne inngå et komparativt portrett av regjeringsadvokatene Bernhard Dunker (1859-1870) og Sven Ole Fagernæs (1994-); derved kunne en belyse likheter og forskjeller mellom det å være nasjonal strateg i en tidlig nasjonsbyggingsfase og i dagens postnasjonale situasjon. Her vil det være interessant å studere nærmere samspillet mellom Maktutredningen og Regjeringsadvokaten, og overhodet Maktutredningens gjennomslag i det politiske system på et punkt hvor den har fått kraftig motbør på faglig hold. Maktutredningen er problematisk fordi den anlegger et så trangt strategisk perspektiv, som stenger mot å se rettsliggjøringen som uttrykk for en postnasjonal regime-endring, som reaktualiserer de store spørsmål om makt, rett og legitimitet, m.a.o. den liberal-demokratiske konstitusjonalismens tematikk i brytningen mellom det nasjonale og det postnasjonale.

Med referanse til sin bakgrunn hos Regjeringsadvokaten har Fredrik Sejersted argumentert for en »bevisst nasjonal rettspolitisk strategi« for å møte rettens europeisering. Sejersteds umiddelbare referansepunkt er EU/EØS-retten, men også »de mange andre og stadig mer vidtgående folkerettslige forpliktelsene som Norge har inngått, herunder Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) og andre rettighetstraktater.«⁶⁴ Sejersteds ambisjon er å bidra til en mer bevisst »nasjonal motstandsvilje«. Det er mange aktører involvert i europaretslige spørsmål – politikere, embetsmenn, interesseorganisasjoner, private parter, dommere, advokater, akademikere og andre: »Ikke alle disse gruppene kan eller bør agere 'strategisk', i hvert fall ikke på nasjonens vegne,« understreker han. Sejersteds artikler etterlater knapt tvil om hans egen rolle i denne sammenheng; hans forslag til nasjonal strategi er »først og fremst myntet på de offentlige beslutningstakerne – politisk og administrativt«. Siden det er vanskelig »for de folkevalgte selv å vurdere holdbarheten av europaretslig formulerte krav«, utpekes juristene som »de nye yppersteprestene«, særlig dommere og akademikere. Sejersted betoner på den ene side rettsvitenskapens ansvar for å analysere rettskildematerialets muligheter og redegjøre for ulike tolkningsalternativ, men på den annen side røper hans formuleringer at han anser visse alternativer som faglig illegitime, da de beror på en »nærmest nyreligiøs tro på verdien av overnasjonal rettslig regulering«. »Yppersteprestene« har en særlig forpliktelse til å ivareta nasjonens beste. Det er »viktigere enn noensinne,« konkluderer Sejersted, »at juristene som det nye presteskapet fortsatt evner å gi Stortinget hva Stortingets er – og ikke ut fra uklare utlegninger av tvetydige tekster illegitimt undergraver det nasjonale folkestyret.«⁶⁵

Det er ikke første gang »yppersteprestene« bringes inn i debatten om jus og politikk. I Jens Arup Seips etter hvert klassiske studie om »Den norske høyesterett som politiske organ« ble Chr. Hansteen, dommer i Høyesterett 1867-1905, kalt »selve ypperstepresten«; han syntes »iallfall i de ytterste lag av sin bevissthet å ha vært i god tro innenfor sin juridiske armatur«. Den juridiske yppersteprest var blant dem som hadde en »overraskende stor evne til å bevare troen på sin objektivitet, selv når politisk eller religiøs lidenskap bryter frem som halsende hunder i deres resonnement«. En historikers oppgave var ifølge Seip »ikke å kle på, men å kle av«. ⁶⁶ Det er fortsatt historikerens oppgave, én av dem.

Noter

1. Teksten er en noe utvidet versjon av et foredrag («Nasjonale strategier i forvaltningen») holdt for Nordisk Administrativt Forbunds julemøte, Oslo, 6.12.2010.
2. J.A. Seip, *To linjer i norsk historie*, Oslo 1987, s. 17.
3. F. Sejersted, »Rettsstaten og den selvedstruerende makt. Noen refleksjoner over det 19. århundres embedsmannsstat«, i R. Slagstad (red.), *Om staten*, Oslo 1978, og »Demokrati og rettsstat – et perspektiv på 1800-tallets politiske brytninger«, i *Historisk Tidsskrift* 1/1979, her sit.e. Sejersted, *Demokrati og rettsstat*, Oslo 1984, s. 15 ff. -
4. *Ibid.*, s. 33.
5. *Ibid.*, s. 18f.
6. *Ibid.*, s. 69.
7. *Ibid.*, s. 19.
8. R. Slagstad, *De nasjonale strategier*, Oslo 1998, s. 31 ff.
9. K. Dahl Jacobsen, *Teknisk hjelp og politisk struktur*, Oslo 1964, s. 47.
10. Dahl Jacobsen 1964, s. 44.
11. Dahl Jacobsen 1964, s. 44 f.
12. Den sentrale studie i denne sammenheng er E. Benum, *Sentraladministrasjonens historie 1845-1884*, Oslo 1979.
13. *Granskeren* 1841, s. 252.
14. *Ibid.*, s. 42 ff.
15. *Ibid.*, s. 45 ff.
16. E. Lie, *Ambisjon og tradisjon*, Oslo 1995, s. 171.
17. W. Thagaard, »Rettsens stilling til konkurransereguleringer, i *Forhandlinger på det 16. nordiske juristmøte i 1934*, Oslo 1935, s. 44 ff., »Den norske trustkontroll som ledd i organisasjonen av erhvervslivet«. Trykt som vedlegg til Ot.prp. nr. 23-1936, s. 70 ff.
18. *Ibid.*, s. 47.
19. *Ibid.*, s. 70.
20. »Innstilling om forandring av trustloven« (1934), vedlegg til Ot.prp. nr. 23-1936, Thagaards bilag, s. 30.
21. «Innstilling om forandring av trustloven», forord.
22. Innstillingen bar Thagaards signatur. Ragnar Frisch uttalte i tilbakeblikk om dette tremannsutvalget: »Medlemmene i tre-mannsutvalet: Thagaard, Knoph og Størvold, var ikkje berre av same politiske mening. Dei var vener.« Sit.e. P.J. Hellevik, *Mowinkel mot Thagaard*, hovedopp. i historie, Universitetet i Oslo 1971, s. 133.
23. Thagaard, op.cit., s. 37ff.
24. *Morgenbladet*, 5.5.1934.
25. Sit.e. E. Rudeng, *Sjokoladekongen*, Oslo 1989, s. 298.
26. T. Nordby, *Karl Evang – en biografi*, Oslo 1989, s. 208 f.
27. *Ibid.*, s. 156.
28. K. Evang, »Noen aktuelle oppgaver ved gjenreisningen av den norske folkehelsen og det norske helsevesen«, foredrag for Den norske lægeförenings landsmøte i september 1945, sit.e. T. Nordby, »Det offentlige helsevesenet – en fagstyrets høyborg«, i Nordby (red.), *Arbeiderpartiet og planstyret 1945-1965*, Oslo 1993, s. 108 f.
29. T. Thorsen, »Medisinalvesenets administrasjon I«, i *Morgenbladet* 11.12.1946.
30. T. Thorsen, »Medisinalvesenets administrasjon II«, i *Morgenbladet* 12.12.1946.

31. Nordby, op.cit., s. 155 f.
32. Privat brev til sosialminister Sven Oftedal (1946), ibid., s. 153.
33. K. Evang, »Den medisinsk fagkyndiges plass i helseadministrasjonen«, i *Läkartidningen* 36/1965, s. 2826.
34. *Orientering* 1958, jf. Nordby, op.cit., s. 237 f.
35. K. Evang, *Helse og samfunn*, Oslo 1974, s. 43.
36. S.F. Berg, »Karl Evang – eksperten på det gode liv?«, i ARR 4/1997, s. 42 ff.
37. For mer inngående om Hofmos regime, se Slagstad, op.cit., s. 336 ff.
38. M. Goksøyr, Idrettspolitikk fra Rolf Hofmo til Hans B. Skaset«, i M. Goksøyr et al., *Fred er ei det beste*, Oslo 2005, s. 23 f.
39. Om Hauges strategiske rolle, se Slagstad, op.cit., s. 251, jfr. nå også O. Njølstad, *Jens Chr. Hauge – fullt og helt*, Oslo 2008.
40. Ibid., s. 156.
41. T. Christensen/P. Læg Reid, »New Public Management i norsk statsforvaltning«, i B.S. Tranøy/Ø. Østerud (red.), *Den fragmenterte staten*, Oslo 2001, s. 94
42. Ibid. s. 92.
43. Slagstad, op.cit., s. 437 ff. Se for øvrig L. Thue, *Nye forbindelser. Norsk telekommunikasjonshistorie 1970-2005*, Oslo 2006.
44. T. Hermansen, »Den nyliberalistiske staten«, i *Nytt Norsk Tidsskrift* 3-4/2004, s. 306 ff.
45. B.S. Tranøy/Ø. Østerud, *Den fragmenterte staten*, Oslo 2001, s. 10.
46. T. Grønlie/Y. Flo, *Sentraladministrasjonens historie etter 1945. Den nye staten etter 1980*, Bergen 2009, s. 447.
47. B. Rothstein, »Från reformbyråkratier till ideologiska statsapparater«, i NNT 3-4/2004, s. 299.
48. Ibid., s. 302.
49. Ibid., s. 304.
50. C. Holst, »Når ombudet ordner opp«, i NNT 3-4/2009, s. 395 ff.
51. Ibid., s. 400.
52. Ibid., s. 402 f.
53. K. Evang, »Noen administrative problemer i Norge idag belyst ved eksempler fra helsesektoren«, i *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 1961, s. 102.
54. Ibid., s. 108.
55. I. Lorange Backer, »Ombudsmannen og ombudsordninger«, i *Lov og Rett* 1/1993, s. 5.
56. Ibid., s.9.
57. A. Fliflet, »Sivilombudsmannen – 'Stortingets tillitsmann' og 'folkets forsvarer'«, i *Lov og Rett* 1/1993, s. 54 ff.
58. R. Slagstad, *Rettenns ironi*, Oslo 2001, s. 252 ff.
59. Se A. Kierulf, »Rettstatens overnasjonale vending: den andre prøvingsretten«, i NNT 3-4/2009, s. 264.
60. Regjeringsadvokatens rolle er behandlet i H. Skjeie, »Hvem fortjener en plass i menneskerettsloven?«, i *Nytt Norsk Tidsskrift* 1/2011.
61. <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=48435>, besøkt 01.12.2010.
62. L. Smith, »Pionér eller bremsekloss?«, i *Aftenposten*, 10.02.2011
63. http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-16&chapter=4&lang=en, besøkt 2.3.2011.
64. F. Sejersted, »Rett og politikk i europeiseringens tid«, i *Nytt Norsk Tidsskrift* 3-4/2009, s. 547.
65. Ibid., s. 551 ff.
66. J.A. Seip, *Tro og handling i norsk historie*, Oslo 1968, s. 111, 117.