

Tom Christensen

Staten og reformenes forunderlige verden

New Public Management (NPM) startet på begynnelsen av 1980-tallet som en reformbølge i offentlig sektor. Med utgangspunkt i Australia og New Zealand under arbeiderpartiregjeringer, spredte den seg senere til mange andre land. Innledningsvis primært til de angloamerikanske, men etter hvert ble alle verdensdeler berørt av denne reformbølgen, som dels kan ses som spredning av ideologi og nye ideer om organiseringen av det offentlige apparatet, og dels som spredning av konkrete reformtiltak. Utviklingen de neste to tiår viser større spredning av ideer enn av tiltak, men også stor variasjon mellom ulike land når det gjelder iverksetting av reformene.

Det ble hevdet at NPM var en reaksjon på at den «gamle offentlige sektor» hadde effektivitetsproblemer, legitimitetsproblemer og problemer med bred mobilisering av befolkningen. Dette skulle NPM bøte på gjennom økt fokus på effektivitet som overordnet mål. Effektivitetsgevinsten skulle realiseres gjennom en rekke tiltak: fristilling av etater, tilsyn og selskap; klarere skille mellom ulike roller (eier, forvalter, regulator, etterspører, tilbyder osv.); økt vekt på resultat,

marked og konkurranse, samt en sterkere brukerorientering.

Men NPM, som man trodde skulle løse de fleste problemer i det offentlige, synes heller ikke å vare evig. De siste fem-seks årene har noen av de tidlige reform-entreprenørene, som Australia og New Zealand, delvis snudd eller modifisert NPM. Det samme gjelder også til en viss grad Storbritannia, Canada og USA, og i noe mindre grad også for en rekke andre land. Nå er det økt styring og samordning som står på dagsordenen, og NPM og dens effekter har blitt kritisert for å være utilstrekkelig. Det sentrale slagordet i den nye generasjon av reformer er «whole-of-government», som betyr at man satser på et mer helhetlig grep om statlig styring.

Norge begynte gradvis å innføre NPM-elementer i offentlig styring fra slutten av 1980-tallet, i form av en gradvis fristilling av selskap, og senere også av direktorat. Innføring av mål- og resultatstyring fra 1990 var også et slikt typisk tiltak. Lenge ble imidlertid Norge sett på som en «nølende reformator», en reformator som valgte de minst radikale former for NPM og som modifiserte de tiltak som ble vedtatt innført. Gjennomslaget for NPM i

Norge kom med Bondevik II-regjeringen og Victor Normanns forvaltningspolitiske program, hvor særlig tilsynsreformen, med en kombinasjon av fristilling og utflytting, ble sett som radikal og møtete mye motstand. Paradoksalt nok imiterte disse reformene NPM slik den tidligere hadde blitt iverksatt i foregangslandene, men det ble ikke høstet lærdom fra disse landenes erfaringer. Følgelig ble det ikke tatt hensyn til at disse landene hadde snudd eller modifisert NPM. Man ønsket å lære av påstått suksess, noe som syntes å bygge på en ideologisk betinget overdrivelse.

De skiftene man har sett i statlige reformer, mellom pre-NPM-, NPM- og post-NPM-modeller, er ofte forunderlige. Statlige organisasjonsformer som har bestått i flere hundre år i mange land blir plutselig definert som gammel-dagse, ute av stand til å svare på de samtidige utfordringer.¹ NPM-reformene blir dernest fremstilt som løsningen på de aller fleste problemer, og den sikreste vei til suksess. Imidlertid får de en kortere levetid enn forventet, og blir modifisert eller avløst av post-NPM-reformer. Hva kan forklare slike tilsynelatende motsetningsfylte reformtrekk? Hvorfor får man NPM som en dominerende reformbølge? Hva er det med New Public Management som gjør at det kanskje allikevel ikke er den evigvarende og suksessrike reformpakken som støttespillerne har argumentert for? Hva kjenner tegner post-NPM-reformene? Og hva er Norges komparative plass i denne komplekse utviklingen av statlige reformer?

Hvorfor var NPM reformsvaret?

Det første spørsmålet som vil bli drøftet er hvorfor NPM fikk så sterkt fotfeste i mange land. En av de sentrale forklarings-

gene på hvorfor NPM ble iverksatt i en rekke land, er at det ikke var samsvar mellom de problemer som skulle løses og utformingen av det statlige apparatet. I klartekst betyr det at man med den strukturen man hadde i den offentlige administrasjon ikke greide å nå offentlige mål, noe som utløste reformer og omorganiseringer. Dette kan litt grovt kalles et effektivitetsproblem. Nå er det selvsagt ikke gitt at ulike politiske og administrative aktører, enn si private interesser, var enige om hva slags problem man stod overfor, ei heller om hvilke konsekvenser den statlige omorganiseringen skulle få, så det er viktig å forstå dynamikken i hvordan dette defineres og fastlegges. Slike beslutningsprosesser kan være dominert av en enhetlig elite, men vanligere er det ofte med tautrekking om løsninger, og det kan også være innslag av uventede hendelser, både når det gjelder de problemer man støter på og de løsninger som velges for å møte dem.²

Reformer kan være påskyndet både ut fra indre og ytre «teknisk» press. I New Zealand var det ytre presset for reform særlig sterkt på begynnelsen av 1980-tallet.³ Et slikt ytre press får man ofte ved dårlige konjunkturer eller akutte økonomiske kriser. I New Zealand ble det hevdet med styrke av sentrale politiske aktører, med finansminister Roger Douglas i spissen, at landet var på randen av konkurs, og hvis man ikke skulle bli en «banaanrepublikk», måtte det til sterke reformer. Dette gjorde det åpenbart lettere å få aksept for de vidtgående reformene som ble satt i gang fra 1984. Like dramatisk var det ikke i Sverige rundt 1990, men også her var økonomiske argumenter viktige for at NPM-reformer ble satt ut i livet, om enn i modifisert form.

En annen type ytre press er det når media i et land systematisk hevder at staten er tungrodd og krever reformer. Kjører media frem et slikt korstog, vil man

ofte finne påstander om generell ineffektivitet eller kvalitetsproblemer i den politiske styringen, eller kritiske enkelt-eksempler på problemer som kan oppstå. Dette har opplagt vært viktig for promoteringen av NPM i mange land. Et eksempel er Storbritannia, hvor media knyttet den store Next Step-reformen i 1988 til et tungrodd og ineffektivt sentralt apparat og behovet for å fristille tjenesteytende etater og statlige selskap.⁴

Da NPM ble etablert på begynnelsen av 1980-tallet i Australia og New Zealand, var også indre press en vesentlig faktor.⁵ Sentrale ledere og andre viktige aktørgrupper innså rett og slett selv at man hadde effektivitetsproblemer, og styrte reformene relativt stramt ut fra dette. Et stort og sentralisert statlig apparat ble ansett som ineffektivt på mange måter. Fristilling ble svaret på kapasitetsproblemer i sentral politisk ledelse, og man mente at dette ville føre til mer strategisk og prinsipiell ledelse. Rammestyring – styre i stort og ikke i smått – ville også gi økt autonomi til ledere nedover i apparatet, noe som ble ansett for å være effektivt. Et integrert statlig apparat, med blanding av roller og funksjoner, ble altså ansett som ineffektivt, og svaret var en oppdeling i spesialiserte og ikke-overlappende enheter, roller og funksjoner – «single purpose organizations», som det ble kalt i New Zealand.⁶ På liknende vis ble det også iverksatt fristilling av statlige bedrifter, og denne friheten ble brukt til å slanke arbeidsstokken kraftig.

I hvilken grad reformer som NPM slår gjennom, er også avhengig av de konstitusjonelle, parlamentariske og strukturelle forhold i de enkelte land. Noen land, som for eksempel Tyskland, har konstitusjoner som gjør omfattende strukturelle endringer vanskelig å gjennomføre. De angelsaksiske land derimot, har ikke slike begrensninger og har dermed lettere kunnet åpne for initiativ av «reform-entreprenører». Parlamentaris-

ke system av Westminster-typen, som de angelsaksiske, gir sentrale politiske aktører mer makt til å fremme reformer under det som kalles «elective dictatorship», mens andre typer parlamentariske system, som vårt eget, ofte gir dårligere handlingsbetingelser i så henseende med koalisjonsregjeringer, ofte i mindretallsposisjon.⁷ Videre gir komplekse administrative system, med stor heterogenitet i struktur og personell, dårligere betingelser for å føre frem reformer enn homogene system hvor ledere oftere er enige om hva som kreves av reformer.

Kulturelle faktorer og historiske tradisjoner var også viktige for å forklare hvorfor NPM vokste frem, og i hvor sterk grad reformbølgen slo igjennom i ulike land. Med Philip Selznicks ord kan vi si at offentlige organisasjoner blir institusjonalisert – gjennom en «sti-avhengig» historisk prosess utvikler de et solid sett av uformelle normer og verdier, ved siden av de mer strukturelle og tekniske aspektene. Hvis dette stemmer, vil reformprosesser også dreie seg om samsvar mellom verdier og om hva som er kulturelt «passende» reformer. Noen reformer vil aldri slå igjennom, eller bli modifiserte, fordi de ikke passer inn i forhold til et lands tradisjoner, mens andre vil være kulturelt sensitive, men kanskje ikke så radikale. Det er ofte et valg politiske ledere må ta, om man skal utfordre og forsøke å endre kulturen for å støtte opp om strukturelle endringer, eller bygge inn en form for «kulturell selvbinding» i reformene.

Det er svært vanlig å bruke en slik kulturell forklaring på hvorfor NPM hadde sterkere gjennomslagskraft i angloamerikanske land enn i en del kontinentaleuropeiske og skandinaviske land.⁸ Det er klart større kulturelt samsvar mellom verdiene i NPM og kulturelle tradisjoner i den første gruppen av land, i form av åpenhet for effektivitet, ulikhet, konkurranse, individualitet osv., mens den andre

gruppen mer er karakterisert av verdier som samsvarer mindre med NPM – rettsstatsverdier, vekt på de kollektive løsnin-ger, skepsis til marked og ulikhet osv.

Et fjerde sett av forklaringer tar utgangspunkt i myter og symboler som drivkrefter bak reformer. I et stadig mer komplekst samfunn, og med mangslungne politisk-administrative system, vokser det frem behov for enkle symbolpregete fasitsvar på hvordan det offentlige apparat skal organiseres. Det blir på et makroplan – der oppe og der ute – opplest og vedtatt at visse styringsformer og organisasjonsmodeller er «naturlige». Disse ideene eller mytene blir så spredd raskt innenfor og mellom land, importeres inn i statlige organisasjoner og brukes som fenniss, som «window-dressing». Tanken er at statlige lederes legitimitet vil kunne øke hvis de kan balansere mytepreget sjargong – om hvor moderne og effektive organisasjonene er – med faktiske reorganiseringer og handlinger.⁹ Myter kan både ses på som noe som naturlig utvikler seg og deretter utgjør et press på statlige organisasjoner, men også som noe sentrale aktører bruker i en bevisst strategi og i en ideologisk kamp.

Denne type forklaring har blitt brukt i en rekke studier av NPM-reformer. Noen av disse fokuserer på hvordan internasjonale organisasjoner, som OECD, EU, WTO, Verdensbanken eller Det internasjonale pengefond, systematisk sprer myter eller oppskrifter om offentlig organisering rundt i verden.¹⁰ Dette skjer ofte i samforståelse med store internasjonale konsulent- og revisjonsfirma, eller med nasjonale myndigheter, eller med sentrale profesjoner, som økonomenes sterke stilling ved reformene i New Zealand. Eksempler på aktører som sertifiserer og fremmer reform i Norge, er vårt departement for statlige fornyelse, Statskonsult eller KS.

Sammenholder vi disse fire forkla-

ringsmåtene på drivkrefter bak NPM-reformer, kan vi si at de utgjør et temmelig komplekst knippe av rammer eller kontekster som det politiske og administrative lederskap hadde til rådighet når de skulle gjennomføre moderne reformer. På den ene side kan disse kontekstene bidra til å forklare likheter og ytterpunkter i reformarbeidet. Angloamerikanske land, og kanskje særlig angelsaksiske land, har hatt mange av de betingelsene som fremmer reform. De har hatt stor reformvilje, ikke konstitusjonelle bindinger, system hvor valgt politisk ledelse har stort handlingsrom, en kompatibel politisk-administrativ kultur, sterkt press fra omgivelsene for reform, og utbredt bruk av politiske myter og symboler som ideologisk og idémessig støtter reformer. Motsatt har en del kontinentaleuropeiske land og de skandinaviske land hatt helt andre betingelser for reform: mindre reformvilje, konstitusjonelle og parlamentariske bindinger, en mindre kompatibel kultur, og mindre indre og ytre press for reform.

Man kan også forstå ut fra de ulike forklaringene eller kontekstene for handling at det var stor variasjon i disse reformene, både i prosessene og i den strukturelle utformingen, selv innen de to «familier» av land og reformer som er beskrevet over.¹¹ I noen land forble reformidealer og -ideologi på symbolplan, fordi lederskapet var i indre konflikt, tenkningen omkring reformene var uklar, den kulturelle motstanden stor og/eller mot-mytene mange. I andre land ble større deler av reformideene gjennomført, men da tilpasset og omtolket i forhold til nasjonale kulturer, og de reflekterte en konsensus mellom offentlige og private interesser. Det er også en tendens til at like merkelapper på reformer skjuler store nasjonale variasjoner i tenkningen omkring hva reformidealene innebærer og hvordan de samsvarer med den nasjonale kulturen.

Mot en post-NPM-tid?

I de siste fem-seks år har det i mange av de angloamerikanske land blitt stadig tydeligere at NPM-bølgen er på retur, og at en ny generasjon av offentlige reformer er i ferd med å utvikle seg. I det følgende vil innholdet i denne nye trenden bli beskrevet og forklaringer på hvorfor den har vokst frem bli diskutert.

Hva er så typisk for utviklingen av det som trer i stedet, post-NPM-reformene? Vi vil ta som eksempel her utviklingen de siste årene i Australia og New Zealand.¹² Dette var opprinnelig land som var de fremste i NPM-bølgen når den kom på begynnelsen av 1980-tallet og som mest markert går i en annen retning nå, ut fra litt ulike grunner og på litt ulike måter. Det som nå er den rådende bevegelsen mht. reformer i de to land, benevnes «whole-of-government».¹³ Et sentralt grep som gjøres er at man ønsker å styrke den sentrale statlige kapasiteten til styring og samordning. Dette har flere aspekter. Ett er at Statsministerens kontor får flere ansatte, særlig på den politiske siden. Et annet at det blir flere ansatte i de sentrale departementer. Et tredje aspekt er at man styrker kontrollen over underliggende etater og statlige bedrifter. For noen direktoraters vedkommende integreres de i departementene, mens de fleste av de underliggende enheter får pålagt et strengere kontrollregime. Dette er for øvrig, paradoksalt nok, noe som faktisk finner sted i forlengelsen av trekk ved NPM, der økt fristilling har skjedd samtidig med at man har fått flere revisjons- og kontrollordninger.

Det viktigste grepet man har gjort i de to landene, er imidlertid mye sterkere vekt på samordning. Denne samordningen har både en vertikal og en horisontal side. Det horisontale aspektet er at det har blitt opprettet flere ulike typer kollegiale organer for å hankses med problemer og

politikk som favner hele sektorer eller ikke minst går på tvers av sektorer. Det er for det første flere komiteer på regjeringsplan enn før, og ikke minst flere samordningskomiteer mellom toppledere på den administrative siden. For det andre har det blitt opprettet flere tverrsektorielle program, prosjekt, nettverk og team mellom departement og direktorater. Man kan også si at politisk ledelse styrer slike kollegiale innslag strammere enn før, både ved selve opprettelsen, i sammenstillingen av dem og ved å følge tettere med på deres aktiviteter. I et føderalt system som det australske er det også forsøk på tettere vertikal samordning enn før, slik at politikken samordnes bedre mellom ulike nivåer. Et eksempel på det er urbefolkningspolitikken.

Det er også et mye sterkere press enn før om at ulike forvaltningsenheter som har tangerende politikkområder, problemer og brukere skal samarbeide mer om å finne praktiske løsninger og dermed lettere fremme mål og være mer effektive. Det er dette Eugene Bardach kaller for «smart practice».¹⁴ De ulike reformene og tiltakene henger også sammen på ulike måter. Et eksempel fra New Zealand er et stort og mektig departement som heter Ministry of Social Development. Dette departementet, som for øvrig NAV-reformen i Norge har hentet inspirasjon fra, har satset på økt koordinering gjennom sammenslåinger av flere enheter, slik at man har mer intradepartemental kontroll, men også gått inn for samarbeidsavtaler med andre relevante myndigheter. Tanken er at et bredt perspektiv på brukerne er nødvendig, særlig for de med mange problemer samtidig. Departementsråden i dette departementet ga et eksempel på tilnærmingen: hvis en mann mister arbeidet, så er det ikke bare viktig å hjelpe vedkommende til arbeid igjen, men også å få til avtaler som kan betjene hans gjeld, hjelpe hans kone til jobb, skaffe barna barnehage-

plass og god skole, sørge for en passende bolig, få lokale sosiale myndigheter med på laget osv. Dette synes meget ambisiøst og kan selvsagt støte på mange problemer. En lignende, men ikke så ambisiøs tankegang har over tid vært realisert i Australia gjennom Centrelink, som har en rekke lokale servicesentre som yter samordnede tjenester for åtte–ti departementer.¹⁵ Dette ligner altså på intensjonene bak våre servicekontor, som rundt halvparten av norske kommuner har.

Et annet slagord som står sentralt i den nye reformbølgen, særlig i Australia, er «value-based management». Det betyr at man som offentlig leder i sterkere grad enn før bør tenke fellesskap, og ikke spesialinteresser og subkultur. Det blir også viktigere å rekruttere ledere med en bred kompetanse. Ikke minst skal ledere tenke på etiske standarder i offentlig forvaltning og sørge for at disse etterleves i sterk grad.

Hva er så bakgrunnen for at NPM som reformbølge har nådd toppen og at man nå er inne i en post-NPM-fase av litt ulik karakter i ulike land? En åpenbar forklaring, som kombinerer noen av de tidligere skisserte teoriene, særlig det som går på ytre press og strukturen i det offentlige apparat, er den som er knyttet til krise. Når en del land opplever en alvorlig krise og har et fragmentert offentlig apparat, fører det lett til ønsker om mer sentralstyring, mer koordinering og mer stat. Etter 11. september og den økte terrortrusselen har dette vært tydelig på mange måter i USA. Bush, som ellers støtter varmt mange av NPMs sentrale trekk, lot den føderale stat raskt overta flyplasskontrollen. Han satte i gang et omfattende reorganiseringsarbeid av sentraliserende karakter som resulterte i mega-organisasjonen Department of Homeland Security og en tilsvarende stor og koordinert organisasjon på den militære siden.¹⁶ De samme sentraliserende trekkene ser man i Australia un-

der Howard, hvor økt sentralisering søkes kombinert med fristilling, og i Storbritannia under Blair.¹⁷

Andre eksempler finnes også på at økt statlig sentralisering og koordinering oftere er resultatet av at verden er blitt mer utrygg. Ett eksempel på dette er bekjemningen av pandemier, som SARS og fugleinfluensa, som i noen land har kommet øverst på den nasjonale dagsorden og utløst krav til sterkere politisk styring. Erfaringen av å stå så uforberedt overfor tsunamien har fått mange land til å satse mer på styring og koordinering mellom ulike offentlige myndigheter. I New Zealand er man i økende grad opptatt av *bio-security*, noe som gjør at man ønsker å forene krefter i det offentlige.¹⁸ Samme type problemstilling er knyttet til saken om E.coli-bakterien, syke barn og Mattilsynets rolle i Norge.

Et interessant trekk ved denne utviklingen er at tradisjonelle skiller på en politisk venstre–høyre-akse utviskes. Normalt ville man si at venstresiden ønsker mer styring og koordinering og høyresiden ønsker mer fristilling og NPM, og slik har det ofte vært, men ikke i de senere år. Man finner for eksempel i land som USA og Australia en kombinasjon av sterk ideologisk støtte til NPM og samtidig ønske om økt styring og kontroll, noe som forteller at det antakelig i årene fremover i hvert fall vil være en økende differensiering i styringen som følge av at noen politikkområder anses som så viktige at de uansett må bringes nær politisk ledelse.

En annen sentral og bred forklaring på at NPM er over toppen, er simpelthen at denne type reformer «ikke har levert varene», dvs. ikke svart til forventningene om økt effektivitet. Dette er kanskje ikke overraskende, selv om NPM har blitt fremstilt som den overlegent beste løsning på vår tids ymse problemer. Handlingsbetingelser endrer seg, og i enhver reform ligger en kime til nye reformer. Det har for det første bredt seg en oppfat-

ning av at NPM ikke har medført noen klare økonomiske fordeler for de land som i sterkest grad har iverksatt NPM, blant annet New Zealand.¹⁹ Det har også vært satt spørsmålsteget ved om hvorvidt eventuelle effektivitetsgevinster i offentlige serviceytelser, som følge av for eksempel konkurranseutsetting, egentlig har medført at man har spart så mye penger totalt sett når man ser på omstillingskostninger og nedskjæringer i offentlige selskap, og hva dette har krevd av økte trygdeytelser.²⁰

Den kanskje viktigste innvending av instrumentell karakter mot NPM har imidlertid vært knyttet til fragmenteringen av det offentlige apparatet.²¹ Styringsmessig har det blitt erkjent fra politiske ledere av alle partifarger at det har vært problematisk å få ansvar for en rekke vanskelige enkeltsaker, og samtidig få mindre informasjon om og innflytelse over slike saker som følge av fristillingen av direktorat, tilsyn og statlige selskap. Ansvar har blitt skjøvet mellom ledere på ulike nivå, men hovedansvaret har allikevel oftest til slutt blitt plassert av media og den offentlige opinionen hos den utøvende politiske ledelse.²² I tillegg til dette kommer hva man kan kalle «siloseringen» eller «pilariseringen» av det offentlige apparatet. Den sterke horisontale spesialiseringen i form av roller som eier, forvalter, regulator, tilbyder, etter-spører osv. kan nok ha sine «lokale» fordeler i form av klarere mål og fokus. Men samfunnsproblemer følger ikke sektorgrenser, og et sterkt oppdelt offentlig apparat er ikke organisert for å hankes med slike intersektorielle problemstillinger. Det kreves økt koordinering og samarbeid mellom organisasjonsenheter og profesjoner, eller som Gregory kaller det – «putting the public sector back together again».²³

En tredje forklaring tar utgangspunkt i det synet at internasjonale og nasjonale organisasjoner bidrar til å definere of-

fentlige problemer og ikke minst spre løsninger på disse. Denne type organisasjoner opererer, som Kjell Arne Røvik påpeker det, som «motehus» som sprer reformkonsepter ved bruk av myter og symboler. Logikken er ofte at moter har sin tid og at de etter hvert mister sin kraft og erstattes av nye moter som skal skape legitimitet. Det er en klar utvikling over tid, og særlig fra slutten av 1990-tallet, i organisasjoner som for eksempel OECD og Verdensbanken, at NPM-relaterte reformer ikke står på dagsordenen i samme grad, dvs. de er ikke på moten lenger. Isteden snakkes stadig mer om «whole-of-government» eller «joined-up government», om «good governance», om «best practice», og ikke minst om «risk management». Dette tyder, ikke overraskende, på at NPM delvis er utdatert, men også at noe av tankestoffet lever videre i andre konsepter. Man kan vel også påpeke at etter en nærmest total dominans for mytedannelse rundt NPM-relaterte reformer, så har man de senere år også sett et økende antall mot-myter rundt negative aspekter ved NPM-relaterte forhold som globalisering, marked og konkurranse, fragmentering, økende ulikheter, nedskjæringer i velferdsstaten osv., og at disse har fått større fotfeste politisk. Det kan også argumenteres for at siden NPM var løst koplet opp mot problem, noe særlig kritikerne hevder, er det også lettere å fremme nye og til dels konkurrerende myter.

En fjerde forklaring på hvorfor NPM nå er på vikende front, er av mer kulturell karakter. Da NPM begynte å bli dominerende i mange land, ble det gjort forsøk på å endre kulturen i det offentlige apparat, fordi man erkjente at strukturelle endringer ikke var nok, men at også identitetene og mentalitetene til de statlig ansatte måtte endres. Dels skulle dette gjøres indirekte gjennom endring av organisasjonsutforming eller av personalpolitikken i retning av mer bruk av insentiver og kortsiktige kontrakter, men også di-

rette gjennom å innføre mer servicekultur i tjenesteytende enheter. Man har sett slike kulturelle endringer i mange land, men samtidig har også mange av de tradisjonelle byråkratiske normer og verdier bestått i kombinasjon med de nye. De senere årene har det imidlertid vært en tendens til at det snakkes mer om betydningen og ønskeligheten av tradisjonell kultur igjen. Dette har blant annet sammenheng med ulike kriser og skandaler, hvor staten urettmessig har blitt tappet eller svindlet for penger av sine egne, statlige ledere har karet til seg store lønninger og pensjoner, eller kvaliteten på tjenestene har vært dårlige.²⁴ Dette har ofte blitt fortolket som at kulturen forbundet med NPM ikke er passende eller i hvert fall har sine problematiske sider. Det har spesielt blitt påpekt at mens tradisjonell lederkultur var basert på uformell tillit og gjensidig forståelse, er den moderne tid preget av økt formalisering rundt lederne og økende mistillit, noe som leder til upassende og uetisk atferd fra ledere som opererer som «rational maniacs», som Christopher Hood kaller dem.²⁵ Som Ulf Torgersen antakelig ville formulert det: ledere er blitt mer «turister» i statlige organisasjoner, dvs. de mangler identitet og lojalitet og tenker mer på kortsiktige gevinster og egne karrierer enn å tjene det offentlige på best mulig måte.

Den nye generasjon av reformer i Australia og New Zealand er, som det tidligere var for NPM, ledsaget av intensiv bruk av myter og symboler. Håpet er selvsagt at dette vil lette innføringen og virkningen av reformene. Generelt sett gjør ingen av disse landene de helt store strukturelle grepene med sitt sentrale statlige apparat når de nå går inn i den andre generasjonen av moderne reformer. Sannsynligheten er antakelig relativt stor for at slike reformer i sin tur blir avløst av reformer som igjen satser på mer fristilling og spesialisering. Så hvorfor er nå «whole-of-government» blitt så

populær som tilnærming? En mulig forklaring kan være at denne tankegangen treffer tidsånden. I en tid med økende trusler og farer, med økt usikkerhet og økt fragmentering, så oppstår det et behov for styring og samordning. Et litt mer kynisk syn på dette ble fremmet av en kollega ved Australian National University i Canberra. Han mente at i en tid der offentlige ledere har store ego, høye ambisjoner og høye lønninger, så gir «whole-of-government» disse lederne rikelig anledning til å legitimere seg med store ord om helhetlige perspektiver på offentlig styring.

Downs og Larkey analyserte 100 år med rasjonelt orienterte reformer i USA og konkluderte med at de går i bølger som blir stadig krappere og kortere i sekvensene.²⁶ Etter en periode med sentralisering kommer en periode med desentralisering, eller etter en periode med spesialisering kommer en periode med vekt på koordinering, noe som nettopp er tilfellet med post-NPM-reformene. Det er også en tendens til at nye reformer har sentrale elementer fra gamle, men at de pakkes inn på nye måter og får mer moderne merkelapper. Det kan ut fra en slik teori være ulike formeninger om hvor langt pendelen svinger tilbake, men mest vanlig er det å hevde med Heraklit at man «ikke kan stige ned i samme elv to ganger», dvs. at tilbakevending til utgangpunktet er relativt uvanlig. Det som synes tydeligere er at stadige reformer etterlater et offentlig apparat som blir mer komplekst og hybrid mht. strukturer og kulturer.

Norge – lenge nølende, så overivrig, og hva nå?

Det er relativt enkelt å forklare hvorfor Norge, i likhet med andre skandinaviske land, har blitt sett på som en nølende re-

formator i NPM-sammenheng.²⁷ Det har for det første relativt sett ikke vært noe sterkt ytre press for reform, verken i form av en dyp økonomisk krise eller legitimitetspress. På tross av en begynnende høyrebølge på begynnelsen av 1980-tallet, forble dette presset svakere enn i mange andre land, og bankkrisen var heller ikke fundamental mht. å generere forvaltningsreformer. For det andre har vår grunnleggende politisk-administrative kultur ikke vært særlig i samsvar med de normer og verdier NPM står for.²⁸ Endimensjonal effektivitetstenking har skurret i Norge. For det tredje har ikke de instrumentelle handlingsbetingelser vært til stede: vedvarende mindretallsregjeringer har hatt problemer med å fremme reform. Både vilje og evne har vært svak.

Hva har så karakterisert norsk forvaltningspolitikk og reformaktivitet fra 1980-tallet? Denne politikken har blitt mer institusjonalisert i form av sterkere oppbygging av enheter som arbeider med administrativ utvikling, men institusjonaliseringen har vært fragmentert.²⁹ Vårt administrasjonsdepartement har aldri vært sterkt og har ofte blitt sett på med skepsis av sektordepartementene, som har hatt en økende ekspertise selv på organisasjonsutvikling. Det har vært mer sektorisering enn helhetlig plan og styring over reformene; sektorreformer er tydeligst i utviklingen. Det har videre vært en økende tetthet av reformprogram i de siste to tiår. Disse programmene har inneholdt en del sentrale ideer fra NPM, men har imidlertid hatt problemer med å bli konkretisert og iverksatt. Det man i stedet har sett har vært en kontinuerlig endring over tid, i form av en gradvis fristilling av direktorat, tilsyn og statlige selskap. Norge har imidlertid, inntil 2001, ikke grepet til dramatiske tiltak i form av sterk privatisering eller markedsretting, men heller satset på modifiserte strukturelle reformer, mål-

og resultatstyring i tilpasset versjon, lederlønnsprogram i modifisert utgave osv.

Hva er så grunnen til at Norge nesten ble overlevig mht. å innføre NPM-reformer etter 2001? Den mest nærliggende årsaken var vel et politisk entreprenørskap av Victor Normann. Han satte mye politisk vilje bak kravene, og lyktes også i en viss grad med iverksettingen. Hans initiativ kan mye leses som ideologisk preget, som et sett av økonomiske idealer som skulle nedfelles i forvaltningspolitikken og statlige strukturer, og ikke mye empirisk basert. Norge prøvde å gjøre et sprang på kort tid som Australia og New Zealand hadde brukt 15 år på. Vi hadde dermed den fordel at vi kunne lære av andre lands erfaringer, men den sjansen grep man ikke. Man fremhevet den suksess NPM hadde gjennomgått, men tok ikke lærdom av de problemene den hadde ført til i de land der den hadde vært implementert. Det er noe paradoksalt at New Zealand, som kan ses på som Normanns nærmeste forbilde, jo to år før Normann foreslo en ny forvaltningspolitisk kurs hadde begynt å endre sin egen fordi NPM ikke svarte til forventningene. Intet av dette nedfelte seg i Norge. Tvilen og forsiktigheten, som mye hadde preget Norges linje tidligere, var vekk i en tid hvor det kanskje hadde vært svært naturlig å nære en viss tvil og forsiktighet. Det mest profilerte av Normanns initiativ, tilsynsreformen, som var en typisk NPM-reform, ble allikevel bare delvis gjennomført gjennom et kompromiss om utflytting og strukturell reform, noe som viser at reform-entreprenørskap ikke er lett under en mindretallsregjering.³⁰ Allikevel skilte perioden etter 2001 seg betydelig fra den foregående, både i endringen av tenkningen om det offentlige, inspirert av NPM, og i det sterke presset for fristilling, rolleklarhet og horisontal spesialisering, konkurranseutsetting, brukervalg osv.

Man kan også si at det over tid hadde blitt et bedre klima for NPM-reformer. En hovedgrunn til dette var Arbeiderpartiets vei mot høyre i forvaltningspolitikken fra 1980-årene. Uten denne bevegelsen hadde det ikke vært mulig å få til en del av reformene.³¹ Dette var en politikk som sto sterkt i lederskapet i AP, men ikke var ukontroversiell, særlig ikke blant en del av dem som litt odiøst har blitt kalt for «museumsvokterne». Disse siste holdt en høy profil i kontroversene rundt delprivatiseringen av Telenor og Statoil, og de var sterkt imot at man skulle selge «arvesølvet».³²

Andre faktorer som har pekt i retning av mer radikale reformer i Norge er for det første et sterkere press fra internasjonale omgivelser, som for eksempel OECD, som over tid gjorde flere spesialanalyser av Norge og anbefalte nærmest uten unntak at mer fristilling, marked og konkurranse var løsenet. Med den økende fristillingen over tid har også aktører fra privat sektor stått stadig sterkere i meningsdanningen, særlig med hensyn til hvordan statsselskapene skal drives. Og innad i sentralforvaltningen har det vært en gradvis endring i holdninger blant folk i lederposisjoner, i favør av sterkere bruk av ulike NPM-tiltak.

En gradvis og forsiktig bevegelse mot NPM-reformer fra slutten av 1980-tallet og en mer radikal kurs fra 2001 har blitt beskrevet i Norge. Men selv om det høres paradoksalt ut, så er reformer sjelden entydige, dvs. det kan eksistere tilsynelatende motstridende reformtrender samtidig, noe man ser også i de anglo-amerikanske land. Derfor kan vi spørre om det har vært trekk i Norge i de senere år, også i perioden 2001–2005, i retning av en form for «whole-of-government»-tilnærming?

Et tidlig forsøk på sammenslåing av to etater, nemlig skatt og toll, strandet på begynnelsen av 1990-tallet. Mer vellykket har initiativet omkring servicekontor el-

ler -torg vært, selv om det tok sin tid å få etablert disse, men nå har rundt halvparten av norske kommuner denne ordningen. Den store sykehusreformen har trekk av økt sentral styring, men samtidig klare markedselementer, noe som viser at reformer ofte er mangslungne i Norge og vil ta flere hensyn.³³

Det mest interessante eksemplet er imidlertid omorganiseringen av den sentrale utlendingsforvaltningen.³⁴ I 2001 ble Utlendingsnemnda opprettet som et frittstående, «domstolslignende» organ for klagesaker, Utlendingsdirektoratet fikk større frihet, og statsråden skulle i de fleste enkeltsaker ikke kunne gripe inn overfor direktoratet. Denne reformen, drevet igjennom av Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti, skulle ironisk nok settes ut i livet av Erna Solberg, som hadde vært imot hele reformen. Den så hun og Høyre som en politisk ansvarsfraskrivelse. Det som så skjedde etter 2001 var at statsråden brukte masse oppmerksomhet på utlendingsfeltet, og ikke minst rundt kontroversielle saker som Rubina Rana-saken, Mullah Krekar-saken og flykapersaken. Dessuten fortonte generell styring gjennom lover og forskrifter seg som for omstendelig og svak for politisk ledelse. Solberg tok dermed initiativ til å endre loven og den sentrale organisering i 2004, slik at hun kunne styre utlendingsfeltet sterkere. Dette ble blant annet gjort gjennom at politisk ledelse skulle kunne gi nærmere instruksjoner om lovforståelse og skjønnsutøvelse, og ved at det ble opprettet en stormnemnd i UNE hvor representanter fra departementet, UDI og UNE kan møtes for å ta opp prinsipielle saker, herunder positive vedtak i UDI, ikke bare negative vedtak som UNE vanligvis behandler. Hvorvidt en slik omorganisering har virkninger i retning av strammere politisk styring, er et meget åpent spørsmål. Men interessant er det at Solberg, som på de fleste andre områder støtter NPM og fristilling, ikke gjorde det i samme grad på innvand-

ringsfeltet, noe som viser at noen politikk-områder er mer politisk sensitive og må styres mer.

Et siste eksempel er NAV-reformen, som ble initiert av Bondevik II-regjeringen, men som nå gjennomføres av Stoltenberg II-regjeringen. Dette er en relativt atypisk norsk reform, men som er helt i tråd med koordineringsreformene i Australia og New Zealand, og som altså innebærer en sammenslåing av og samarbeid mellom Aetat, Rikstrygdeverket og sosialetaten. Dette er en svært kompleks reform, som egentlig ikke innebærer en full sammenslåing, siden sosialforvaltningen skal forbli kommunal. Den har både potensial i seg til økt effektivisering og besparing, og å få flere folk i arbeid, men også til å være et for stort, byråkratisk og komplisert grep til å svare på problemene for gruppen av «kasteballer» i systemet, som den delvis er konstruert for.

Hva vil skje med forvaltningspolitikken og statlige reformer under Stoltenberg II-regjeringen? Vil vi se klare tendenser til post-NPM-reformer også her i landet? Det er kanskje nærliggende å svare at det ikke vil skje altfor mye. En indikator i motsatt retning var at de rød-grønne i valgkampen brukte en god del retorikk mot negative sider ved NPM-inspirerte reformer. Men det står lite i Soria Moria-erklæringen om forvaltningspolitikk og fornyelse av offentlig sektor. Og inntrykket av den nye regjeringens forvaltningspolitikk etter tiltredelsen er uklart og sprikende. Det synes på den ene siden å være fornøydhet i Arbeiderpartiet med den reformkursen som er staket ut tidligere, og Stoltenbergs kronikk i Dagens Næringsliv i januar 2006 om «moderne fornying» kunne nesten vært skrevet av Normann.³⁵ På den annen side har statsråd Røys tatt noen grep etter at hun tiltrådte – som modifiserte NPM-reformer, stopp i oppsigelser i Jernbaneverket, positivt vedtak for Statkrafts oppkjøp, flere

avgjørelser mot Konkurransetilsynets avgjørelser osv. Fra andre områder kan dessuten nevnes at bremsene er satt kraftig på for friskolene, og at man vil ha inn politikere igjen i helseforetakenes styrer, noe som modifiserer NPM-trekk ved denne reformen. Utviklingen hittil under den nåværende regjering har vist vilje til noen grep mot den vei Bondevik II-regjeringen valgte, men viser åpenbart også spenninger i regjeringen mellom en mer teknokrat-orientert og reformvennlig ledelse i AP og et NPM-kritisk SV, hvis forvaltningspolitiske holdninger synes å ha en viss støtte i fagbevegelsen. Det er allikevel ikke enkelt å få øye på en klar forvaltningspolitisk profil. Hvis man skulle peke på noen holdningsendringer i forhold til den forrige regjeringen, kan det være økt vektlegging av betydningen av ansattes deltakelse i fornyingsprosesser, at regjeringen fremstår med noe skepsis til markedsløsninger, og at den uttrykker en viss bekymring for den fragmenterte staten og ønsker mer samordning. Det er imidlertid vanskelig å få noe klart inntrykk av hva fornyingsprosesser for den nye regjeringen egentlig består i, for til det er retorikken for generell og løs og praksis foreløpig forsiktig og sprikende.³⁶

En svært interessant debatt som viser spenningen mellom styringsvilje og styringsskepsis, er spørsmålet om styring av statsselskapene, enten i form av klare politiske signaler eller utskiftning av styrene. Her er frontene relativt klare. På den ene side den «ansvarlige» linjen, som har vært dominerende det siste tiåret, representert ved de borgerlige partiers ledelse, APs ledelse, fagstatsråd og sentrale aktører fra privat sektor. Denne linjen er å satse på såkalt profesjonell ledelse i form av at statsråd skal «styre en gang i året» – på generalforsamlingen – og ellers overlate driften til styre og direktør. Mot dette står sentrale aktører, blant annet i LO og SV, som vil ha en mer

aktiv styringslinje. De hevder at styringen av statsbedrifter tradisjonelt har vært tett og vellykket, og at i det nye styringsregimet under NPM aksepterer politisk ledelse for lett en «dobbel svekkelse», nemlig både svekkete formelle styringsmidler og en passiv bruk av de midler som er igjen. De vil derfor ha en mer pågående politisk styring.

Hva vil fremtiden bringe?

Det er noen mulige scenarier for utviklingen av statlig forvaltningspolitikk og reformer fremover.³⁷ En mulighet er at NPM-orienterte reformer fremdeles vil fortsette å dominere i de neste tiår. Et argument for dette, noe som tilhengerne vil fremheve, er at de har vist seg instrumentelt vellykket og er vanskelig å reversere. Man kan kanskje tvile på at det er en klar lineær utvikling på gang, siden det eksisterer motbevegelser, som beskrevet. Det er grunn til å tro at de som kom sent med i NPM-bevegelsen, som de skandinaviske land, kanskje noe lenger vil holde på trekk ved denne reformbevegelsen, men at disse trekkene på den annen side ikke er så dype som hos NPM-entreprenørene.

En annen mulig utvikling er at det blir mindre av NPM fremover og mer av «den gamle staten» igjen, dvs. at pendelen svinger tilbake. Gjennom beskrivelsen av «whole-of-government»-tilnærmingen i New Zealand og Australia, ser vi at det der er trekk av dette, og noen elementer er det også i den rød-grønne regjeringens forvaltningspolitikk. Men

noen hel sving av pendelen tilbake igjen til de «gamle og gode dager» er det ikke, for til det er NPM-relaterte reformer for etablerte i mange land. Og det er heller ingen grunn til å tro at motreaksjonene vil vare evig, for det kommer antakelig senere nye utviklingstrekk med mer fristilling og horisontal spesialisering igjen.

Den tredje, og kanskje mest sannsynlige utviklingen, er at den statlige forvaltningen vil bli stadig mer multistrukturell og kulturelt hybrid fremover, nettopp fordi reformer finner ulik klangbunn i ulike politiske og administrative ledelser, i ulike sektorer, profesjoner, roller og funksjoner. Dette fører til en ujevn og mangslungen utvikling over tid. Vi har vist hvordan reformer kan ta mange hensyn samtidig, enten det gjelder reformer i NAV, helse- eller utlendingsfeltet i Norge, og hvordan noen politikkområder får en annen politisk status og oppmerksomhet enn andre, fordi de er særlig politisk sensitive. Slike trekk vil også endre seg over tid. Det kan hevdes, som en parafrase over Knut Dahl Jacobsen, at det ikke er typisk norsk å være god, som Gro Harlem Brundtland hevdet, men typisk norsk å være organisatorisk uklar, og at kanskje det uklare er det beste. I så fall vender Norges, og kanskje en del andre lands, statlige forvaltning tilbake til tradisjonelle trekk: mange ulike hensyn og interesser blir på nye måter bygget inn samtidig i statlige strukturer og politikk, og håndtert av politisk og administrativ ledelse. NPM vil da fortone seg som et mellomspill der en av de mest problematiske svakhetene var den endimensjonale vekten på effektivitet.

Noter

- 1 R. Premfors, «Det historiska arvet – Sverige» og T. Christensen og P. Roness, «Den historiske arven». Begge kapitler i P. Lægred og O.K. Pedersen (red.), *Fra opbygning til ombygning af staten. Organisationsforandringer i tre nordiske lande*. København 1999: Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- 2 J.G. March og J.P. Olsen, «Organizing Political Life. What Administrative Reorganization Tells Us About Government», *American Political Science Review* 1983, 77: 281–297;

- J.G. March og J.P. Olsen, *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen 1976: Universitetsforlaget.
- 3 J.D. Aberbach og T. Christensen, «Radical reform in New Zealand: crisis, windows of opportunities, and rational actors». *Public Administration* 2001, 79 (2): 404–422.
 - 4 R. Rhodes, «Reinventing Whitehall 1979–1995». I W. Kickert (ed.), *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Cheltenham 1997: Edward Elgar.
 - 5 C. Campbell og J. Halligan, *Political Leadership in an Age of Constraint: The Experience of Australia*. Pittsburgh 1992: University of Pittsburgh Press; J. Boston, J. Martin, J. Pallot og P. Walsh, *Public Management: The New Zealand Model*. Auckland 1996: Oxford University Press.
 - 6 T. Christensen og P. Lægreid, «New Public Management – Undermining Political Control?». I T. Christensen og P. Lægreid (red.), *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot 2001: Ashgate.
 - 7 T. Christensen og P. Lægreid, «A Transformative Perspective on Administrative Reforms». I Christensen og Lægreid 2001, op.cit.
 - 8 C. Pollitt og G. Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford 2004: Oxford University Press. 2. utgave.
 - 9 N. Brunsson, *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Chichester 1989: Wiley.
 - 10 K. Sahlin-Andersson, «National, International and Transnational Construction of New Public Management». I Christensen og Lægreid 2001, op.cit.
 - 11 C. Pollitt og G. Bouckaert 2004, op.cit.
 - 12 Jeg bygger her på noen hovedinntrykk fra en prosjektreise til New Zealand og Australia i desember 2005, foretatt av en gruppe norske og danske forvaltningsforskere. Intervju med sentrale forvaltningsaktører og noen politiske ledere som da ble foretatt, skal danne utgangspunkt for en bok med arbeidstittelen «Transcending NPM». Boka er også et samarbeid med forskere fra Australia og New Zealand.
 - 13 J. Boston og C. Eichbaum, «State Sector Reform and Renewal in New Zealand: Lessons for Governance». Paper presented at the Conference on «Repositioning of Public Governance – Global Experiences and Challenges», sponsored by the Department of Political Science, National Taiwan University, the Civil Service Development Institute, and the NSFG Foundation, Taipei, 18–19 November 2005; R. Gregory, «Theoretical Faith and Practical Works: De-Autonomizing and Joining-Up in the New Zealand State Sector». I T. Christensen og P. Lægreid (red.), *Autonomy and Regulation: Coping with agencies in the modern state*. London 2006: Edward Elgar; J. Halligan, «Public Sector Reform». I C. Aulich og R. Wettenhall (eds.), *Howard's Second and Third Governments*. Sydney 2005: University of New South Wales Press; J. Halligan, «The Reassertion of the Centre in a First Generation NPM System». I Christensen og Lægreid 2006, op.cit.
 - 14 E. Bardach, *Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftmanship*. Washington DC 1998: Brookings Institution.
 - 15 J. Halligan, «Advocacy & Innovation in Inter-Agency Management: The Case of Centre-link». Paper presented at the 20th Anniversary Conference of the SOG Research Committee of the IPSA, «Smart Practices Toward Innovation in Public Management». Vancouver, June 15–17, 2004.
 - 16 D. Kettl, *System under Stress: Homeland Security and American Politics*. Washington 2004: CQ Press; A. Boin, P. t'Hart, E. Stern og B. Sundelius, *The Politics of Crisis Management. Public Leadership under Pressure*. Cambridge 2005: Cambridge University Press; T.H. Hammond, «Why is the Intelligence Community so Difficult to Redesign?». Paper presented at the 20th Anniversary Conference of the SOG Research Committee of the IPSA, «Smart Practices Toward Innovation in Public Management». Vancouver, June 15–17, 2004.
 - 17 Halligan 2005, op.cit.; D. Richards og M. Smith, «The Tensions of Political Control and Administrative Autonomy: from NPM to a Reconstituted Westminster Model». I Christensen og Lægreid 2006, op.cit.

- 18 Gregory 2006, op.cit.
- 19 Gregory, ibid.
- 20 R. Gregory, «Transforming Governmental Culture: A Sceptical View of New Public Management». I Christensen og Lægreid 2001, op.cit.
- 21 Halligan 2006, op.cit.
- 22 T. Christensen og P. Lægreid, «Blame-Avoidance in Central Government? The Pitfalls of Organizing the Regulatory Side of Immigration Policy». Paper presented at «Accountable Governance: An International Research Colloquium», Queen's University, Belfast, Oct. 20–22, 2005.
- 23 R. Gregory, «All the King's Horses and all the King's Men: Putting New Zealand's Public Sector Back Together Again». *International Public Management Review* 2003, 4 (2): 41–58.
- 24 Gregory 2001, op.cit.
- 25 C. Hood og H. Rothstein, «Risk regulation under pressure. Problem Solving or Blame Shifting?». *Administration and Society* 2001, vol. 33 (1, March): 21–53; C. Hood, «The Risk Game and the Blame Game». *Government and Opposition*, 2002, 37 (1): 15–37.
- 26 G.W. Downs og P.D. Larkey, *The Search for Government Efficiency. From Hubris to Helplessness*. Philadelphia 1986: Temple University Press.
- 27 T. Christensen og P. Lægreid, «New Public Management i norsk sentralforvaltning». I B.S. Tranøy og Ø. Østerud (red.), *Den fragmenterte staten*. Oslo 2001: Ad Notam Gyldendal.
- 28 T. Christensen og B.G. Peters, *Structure, Culture and Governance: A Comparative Analysis of Norway and the United States*. Lanham, Maryland 1999: Rowman & Littlefield.
- 29 T. Christensen og P. Lægreid, *Reform og lederskap. Omstilling i den utøvende makt*. Oslo 2002: Universitetsforlaget.
- 30 T. Christensen og P. Lægreid, «Regulatory Agencies – the Challenges of Balancing Agency Autonomy and Political Control». Paper presented at the 20th Anniversary Conference of the SOG Committee of the International Political Science Association, Vancouver, June 15–17, 2004; K.O. Hommen, «Tilsynspolitikk i Norge: Utflytting og autonomi». Paper no 17. Bergen 2003: The Rokkan Centre.
- 31 Denne bevegelsen er godt beskrevet av en som selv har gått denne veien, Tormod Hermansen, i hans artikkel «Den nyliberalistiske staten» i *Nytt Norsk Tidsskrift* nr. 3–4 i 2004. Han legger her vekt på at AP mye har akseptert sentrale ny-liberale tanker og reformer, som han i hovedsak ser som ønskelige, og at partiet har en relativt pragmatisk og ikke ideologisk holdning til NPM-reformer.
- 32 G. Hoel, *Politisk styring og forretningsmessig frihet. Det statlige eierskapet som forvaltningspolitisk debatt 1988–2001*. Hovedoppgave, Institutt for statsvitenskap. Oslo 2002: Universitetet i Oslo.
- 33 S. Opedal og I. Stigen (red.). N. Finstad, T. Gjernes, S. Hovik, T. Lie og H. Rommetvedt, *Statlig eierskap og foretaksorganisering i spesialisthelsetjenesten 2002–2005. En prosess-evaluering. Sluttrapport*. NIBR/ Nordlandsforskning/Rogalandsforskning. 2005.
- 34 Christensen og Lægreid 2005, op.cit.
- 35 J. Stoltenberg, «Moderne fornying». Kronikk i *Dagens Næringsliv* 7.1.2006.
- 36 Dette inntrykket festner seg etter lesning av følgende taler av fornyings- og administrasjonsminister Heidi Grande Røys: 1) Fornyning av offentlig forvaltning – forvaltningsreform mv. Fylkesmannsmøte i Oslo 6. des. 2005; 2) Frå modernisering til fornying – utfordringer og konsekvensar for offentlig sektor. Styringsdialogkonferansen i Steinkjer 5. jan. 2006; 3) Frå modernisering til fornying – kva kan næringslivet vente av offentlig sektor? Lillehammer 24. januar 2006; 4) Dugnad for fornying. Personalpolitiske utfordringer. YS Stats årskonferanse 25. januar 2006; 5) Ei ny plattform for styring, organisasjon og leiarskap i fornying av forvaltninga.. Statens topplederkonferanse 31. januar 2006; 6) Dugnad for fornying. Personalpolitiske utfordringer i staten. Akademikernes inntektspolitiske konferanse 8. februar 2006.
- 37 T. Christensen, A. Lie og P. Lægreid, «Beyond New Public Management: Regulation and agencification in the case of Norway». *Financial Accountability & Management* (kommer 2006).