

former og samarbejdsinstitutioner på lokalt plan. Endvidere beklager vi, at det ikke var muligt at få et islandsk bidrag med.

Vi håber alligevel, at bogen vil blive læst med interesse, både for de forvaltnings- og ledelsesmæssige problemstillinger den analyserer, for de teoretiske problemer den rejser, og de demokrati- og velfærdstankegange den sætter spørgsmålstejn ved.

Vi ønsker at takke Vibeke Pierson for hendes store arbejde med at tilrette manuskripterne.

Odense og Åbo, april 1998

Kurt Klaudi Klausen og Krister Ståhlberg

Kapitel 1

New Public Management

Kurt Klaudi Klausen og Krister Ståhlberg

Reformer i den offentlige sektor

Der er en række fælles træk ved de reformer, der er blevet gennemført i den offentlige sektor ikke blot i de nordiske lande, men i store dele af den vestlige verden gennem de sidste to årtier af det 20. århundrede. Ja nogle omtaler det, der har fundet sted med offentlig organisation og ledelse, som en global revolution (Kettl 1997). Læser man oversigtsrapporter fra OECD (OECD 1995; 1996) og fra de enkelte landes Audit Kommissioner, finansministerier, og offentlige udredninger (NOU, SOU osv.), er det slående, hvordan en række mere eller mindre nye tanker om decentralisering, dekoncentration, udlicitering, privatisering, markedsgørelse/kommercialisering, finans-/økonomistyring, personaleledelse, strategisk ledelse m.v. lanceres og gøres til genstand for eksperimenter i hele den vestlige verden.

Men er der virkelig tale om, at det er det samme, der finder sted? Hvad er det teoretiske indhold i reformbestrebelserne, er de et udtryk for et sammenhængende system af ideer og forestillinger, og hvordan kan man forstå og fortolke de forskellige gennemslag?

Det drejer sig om reformer rettet mod såvel de statslige institutioner som de lokale og regionale enheder, men varierer i form og gennemslag fra de benhårde og topdown drevne modeller i New Zealand og de omfattende privatiseringer og omlægninger af hele velfærdsproduktionen og -tankegangen som i Storbritannien til de mere moderate og mindre topdown drevne gennemslag med færre eksempler på egentlig privatisering, vi skal se har fundet sted i de nordiske lande. Tilsvarende kan man i nogle lande, som eksempelvis i USA under Reagan og i Storbritannien under Thatcher, tydeligt se en sammenhæng mellem disse reformers initiering og en gennemført (ny)liberalistisk politisk tankegang, mens det i andre – bl.a. som vi skal se det i de nordiske lande – kan være vanskeligere entydigt at pege på en sådan.

Men der er ingen tvivl om, at disse reformer og eksperimenter med nye styrings-, organisations- og ledelsesformer i et eller andet omfang finder sted centralt og ikke mindst lokalt i såvel de nordiske lande (Olsen 1987; Bentzon red. 1988; Baldersheim and Ståhlberg eds. 1994; Lægreid og Pedersen red. 1994) som over store dele af den vestlige verden (Dente and Kjellberg eds. 1988; Batley and Stoker eds. 1991; Eliassen and Kooiman 1993; Pollitt and Bouckaert 1995; Olsen and Peters 1996).

Der har været knyttet en række forskellige samlebetegnelser på disse (tilsyneladende) sammenhængende og enslydende reformbestræbelser. Nogle taler simpelthen om »moderniseringen af den offentlige sektor« (Olsen 1991). Det var den måde, tankegangen blev lanceret politisk i eksempelvis Danmark under den daværende borgerlige samlingsregering (Finansministeriet 1983; Bentzon red. 1988). Andre indikerer, at der skulle være tale om nytænkning ved at kalde det »reinventing government« (Osborne and Gaebler 1992), og andre igen taler mere bredt om »neue Steuerungsmodelle« (Reichard 1994; Bertelsmann Stiftung hrsg. 1995). Der er også eksempler på, at man gennem begrebsvalget fokuserer mere direkte på delasppekter vedrørende eksempelvis ledelsesmæssige forhold og taler om »managerialism« (Aucoin 1990; Pollitt 1993) eller »entrepreneurial management« (Osborne and Gaebler 1992).

Uanset ordvalget er der langt hen tale om, at ovennævnte analyser kredser om de samme forhold vedrørende reformeringen af den offentlige sektors styring, organisation og ledelse. Dette er nok bedst sammenfattet under endnu en samlebetegnelse nemlig konceptet om »New Public Management«, som da også efterhånden har vundet en ganske stor udbredelse som det koncept, man refererer til (jævnfør bl.a. Aucoin 1990; Hood 1991; Prior 1993; Dunleavy and Hood 1994, Walsh 1995; Ferlie et al. 1996; Klausen 1996a, b).

Indholdet i NPM

New Public Management konceptet tager udgangspunkt i en kritik af det offentlige for at være bureaukratisk, hvor vel at bemærke det bureaukratiske paradigme bliver tolket i en negativ forstand (Barzelay 1992), og NPM rummer dermed nogle ideer og forestillinger vedrørende den offentlige sektors størrelse og funktionsmåde, nemlig

- * at den er for stor, og at store dele af den offentlige serviceproduktion burde skæres ned eller privatiseres samt med fordel kunne organiseres som i den private sektor;

- * at den er ineffektiv og dårligt ledet, og at man ligeledes kan lære meget af, hvordan dette gøres i det private; samt
- * at relationen mellem embedsmænd og politikere burde præges af, at politikerne indskrænker sig til at træffe de politiske beslutninger og overlader detailstyringen og gennemførelsen til embedsværket.

Endnu mere konkret kan man pege på en række delelementer (se f.eks. Aucoin 1990; Hood 1991; Prior 1993; Dunleavy and Hood 1994, Walsh 1995; Ferlie et al. 1996; Klausen 1996a, b) hvorigennem NPM-tankegangene udmøntes. Her finder vi det som Prior (1993) hensigtsmæssigt at sondre mellem de elementer, der vedrører det helt overordnede syn på, hvordan den nuværende offentlige serviceproduktion kan organiseres (det, man kan sige, der vedrører velfærdsstatens indretning), og det der vedrører de mere interne organisatoriske forhold, ledelsesforhold, menneskesyn og personaleopfattelse m.v.

Generelt anbefaler NPM vedr. organiseringen af den offentlige serviceproduktion:

- 1) at der sker en disaggregering af adskillelige funktioner til semi-kontraktuelle eller semi-markedsformer ved at introducere køber/sælger relationer, og ved at udskifte/ændre tidligere centraliserede planlægnings- og udbyderfunktioner gennem decentralisering, udlicitering, privatisering m.v.
- 2) at der bliver givet mulighed for konkurrence på ydelser mellem offentlige udbydere, private firmaer og frivillige nonprofit orienterede organisationer, og at brugerne dermed gives »exit«- og valgmuligheder med henblik på at sikre optimal ressourceudnyttelse, prisbillighed og kvalitet
- 3) at der bliver tale om en markedskontrol snarere end en demokratisk kontrol, om en adskillelse af den politiske og den administrative ledelse og mellem de der bestiller, og de der producerer offentlige tjenesteydelser

Specifikt vedr. intern organisation, ledelse og medarbejdere anbefaler NPM-konceptet:

- 4) at der sker et skift fra proces til resultat/output orientering, en mål- og resultatorientering, så budgetter og regnskabssystemer bliver gennemskuelige, og at udgifter knyttes til outputs, som måles med kvantitative indikatorer

- 5) at se organisationer som en række low-trust principal-agent relationer (snarere end som tillidsbaserede systemer) med et netværk af kontrakter som sammenkæder (personlige) incitamenter med den enkeltes arbejdsydelse – dvs. motivation gennem økonomisk belønning, løndifferentiering og personlig, kontraktuel løndannelse
- 6) at lægge vægt på professionel, entreprenøragtig ledelse, som har visioner/(missioner) og tager initiativer på baggrund af strategiske analyser af muligheder, og at gøre ledelsen ansvarlig for gennemførelsen af nye tiltag
- 7) at indføre ledelsesprincipper og koncepter fra det private (såsom koncernledelse, direktørbetegnelser, Service Management, Total Quality Management, Business Process Reengineering) – dvs. væk fra administratoren og den fagprofessionelle orientering og henimod ledelse med stort L og ledergrupper, der fungerer som strategiske fora
- 8) at sikre organisatorisk fleksibilitet, udnyttelse af ny data- og informationsteknologi og løbende personaleudvikling i forhold hertil.

Nogle af punkterne i ovenstående opregning overlapper delvist hinanden (eksempelvis følger 1, 2 og 3 mere eller mindre af hinanden), og man kan diskutere, hvorvidt et par af dem (eksempelvis 3 og 4) primært hører hjemme i den mere overordnede gruppe af forestillinger om, hvordan den offentlige serviceproduktion kan finde sted, eller mere specifikt drejer sig om organisatoriske og ledelsesmæssige forhold.

Nøgleord er under alle omstændigheder konkurrence, udlicitering, privatisering, frie forbrugsvalg, effektivitets- og outputorientering, direkte kontrol og ansvarliggørelse, kontraktstyring, evaluering på baggrund af kvantitative data, strategisk ledelse, principal-agent relationer, personlige (løn)incitamenter. Det er tydeligt, at der er en kerne, som binder flere af disse forestillinger sammen. Denne kerne har to sider. Den ene er, at stort set alle disse forhold, når de opregnes i punktform, minder om forhold, vi kender fra det private, fra den måde private firmaer ledes på, eller i det mindste den måde, vi normalt antager, de organiseres og ledes på. Principperne stammer altså fra den private ethos, det privates ideelle selvforståelse. I teoretisk forstand er det interessante imidlertid snarere den anden side af den argumentatoriske kerne, nemlig at der er tale om en række klassiske, samfundsøkonomiske forestillinger både i forhold til individopfattelsen (individuelle økonomiske incitamenter som motivationsskabere med efterfølgende etablering af principal-agent relationer i en mistillidsbaseret tradition); i forhold til opfattelsen af hvad der skaber effektivitet og udvikling (marked og konkurrence som styringsmodel), samt i forhold til rationalitetsopfattelsen (beslutninger, implementering og evaluering på bag-

grund af rationelle og strategiske analyser i traditionel forstand). Der er altså en sammenhæng med det, som økonomiske nyinstitutionelle teoretikere og public choice tilhængere har sagt om og anbefalet vedr. den offentlige sektor (denne inspiration er tydelig i f.eks. det New Zealandske eksempel – Public Analysis and Management 1997).

Ved siden af denne kerne i NPM, som er, hvad der svarer til public choice, nemlig økonomiens applicering på politikens genstandsfelt (Bentzon 1989), er der i de elementer, der oftest medregnes under NPM, i det mindste yderligere to centrale kerneargumentationer. Den ene er forvaltningsteoretisk, den anden er organisationsteoretisk, og disse momenter af NPM er meget vigtige at medtage for at forstå den særlige nordiske kontekst, og måden hvorpå NPM-elementer og -tanker er blevet opfattet og anvendt på her. Baggrunden for moderniseringen i de nordiske lande var bl.a., at de store centrale plansystemer var kommet til kort. De var træge, ineffektive og kunne ikke bruges som styrings- og kontrolinstrumenter. Samtidig var der en udbredt forståelse for, at disse problemer kunne imødekommes, og legitimiteten af det offentlige system kunne styrkes gennem en (yderligere) decentralisering af beslutningskompetence og ansvar, og en smidiggørelse og effektivisering af de offentlige systemer i det hele taget. Med det formål blev det oplagt at se på, om ikke organisations-teorien med dens mere tekniske og normative anbefalinger kunne introduceres mere bevidst i offentligt regi, og derfor ser man op gennem 1980'erne lanceringen af den lange række af organisationsteoriens redskaber fra leder- og medarbejderudvikling, etableringen af chefgrupper, strategiudvikling, målstyring/MBO, TQM m.v.

Men dermed bliver det også tydeligt, at der er tale om et samlekoncept ikke et samlet og teoretisk sammenhængende koncept. Det er ikke alle de ovenfor opregnede elementer, der kan reduceres til den stringente, økonomiske kerneargumentation og dermed til »markedsgørelsen« af det offentlige. Der er i streng forstand flere af elementerne, som enten falder uden for økonomificeringen eller ikke har noget at gøre med markedet eller den private sektor som sådan, men nærmest er almene principper, der kan finde anvendelse hvor som helst (dvs. uden hensyn til, hvilken sektormæssig kontekst der er tale om). I den forstand er det kun punkterne 1, 2, 3 og 5, som kan siges at tilhøre et teoretisk beslægtet tankesæt. De øvrige punkter er »generiske/genetiske« og kan hente næring i forskellige dele af den klassiske og moderne organisationsteori, som søger at effektivisere ledelsesmæssige og organisatoriske forhold i lyset af en ny forståelse af, hvordan den offentlige forvaltning kan se ud. De er også i vid udstrækning allerede en del af, hvad der karakteriserer velfungerende offentlige bureaukratier – men vel at mærke tilpasset den offentlige kontekst.

Det kan diskuteres, hvorvidt NPM-konceptet i tilstrækkelig grad er i stand til at tage hensyn til de forhold, som er specifikke for den offentlige kontekst (f.eks. forhold vedr. målformuleringens kompleksitet, det normative grundlag for styring og handling m.v.); hvorvidt forskellige elementer heri er værdineutrale eller, om man vil, politisk/ideologisk neutrale (eller som ved valget af demokratiform og velfærdsmodel i virkeligheden er noget, man kan være politisk uenige om det hensigtsmæssige i); hvorvidt forskellige elementer heri vil virke mere eller mindre hensigtsmæssigt i forskellige sammenhænge (eksempelvis at etablering af principal-agent relationer, kontrol og kontraktstyring kan virke demotiverende og forøge transaktionsomkostninger) m.m.

Vi skal ikke her diskutere og problematisere NPM-konceptet yderligere (se f.eks. Olsen 1991, 1993; Dunleavy and Hood 1994; Walsh 1995; Klausen 1996a), det vil også blive gjort kort i flere af de efterfølgende kapitler, hvor det problematiseres, hvorvidt konceptet kan operationaliseres og anvendes meningsfuldt i analyserne. Her skal vi blot anføre, at det bliver yderligere kompliceret, hvis man under NPM-konceptet simpelthen medtager alt, hvad der er nyt i forhold til tidligere praksis, herunder eksempelvis inddragelse af borger- og brugergrupper i en decentraliseret beslutningsproces. Hvis man gør det, bliver det nemlig vanskeligt at pege på, hvad der er kvalitativt nyt, og i særdeleshed at sige noget om i hvilken retning dette peger udviklingsmæssigt. En modsat forskningsstrategi ville være, at søge at udskille hvilke elementer i moderne politik og forvaltning der er i overensstemmelse med mere fundamentalt forskellige principper-/institutionelle forhold (værdier, rationaler, ordningsformer). Der findes mange muligheder for supplerende begrebsdannelser, en ville være at sondre mellem forskellige varianter af statsmodeller (sådan som det sker hos Olsen 1986 og siden hos Jørgensen og Melander red. 1992), en anden tilsvarende bestræbelse ville være at sondre mellem, om der var tale om varianter af forestillinger om stat, marked og civilt samfund (Klausen 1996a), hvor førstnævnte ville repræsentere den klassiske, bureaukratiserede og centraliserede skandinaviske velfærdsstat, andennævnte markere New Public Management tankers gennemslag (i den snævre definition af NPM), og sidstnævnte repræsentere forestillinger om (re)vitaliseringen af frivillige og nonprofitorienterede organisationers engagement, samt i nogle sammenhænge kommunitaristiske forestillinger om det nære samfund.

Det, som de fleste af nærværende bidrag gør, er at betragte alle »lån« fra det private og fra markedsgørelsestankegangen som NPM-indikatorer. Det betyder, at flere af de mere værdi- og sektorneutrale generiske organisations- og ledelsesteknikker medtages som indikatorer (decentralisering, arbejde med kvalitetsforbedringer og servicedeklarationer, indførelse af nye

ledelsesprincipper m.v.) sammen med de mere rendyrkede markedsorienterede tiltag (såsom udlicitering og privatisering, og i en vis udstrækning også den markedsorientering som følger af kunde- og forbrugergørelsen af borgerne), og sammen med tiltag som bygger på en markedslogik (såsom kontraktstyring og løndifferentiering samt i den politiske beslutningstagningens hensyntagen til borger- og brugerundersøgelser).

Det, man mister ved at snævre begrebet ind og kun se på få elementers gennemslag, er muligheden for at se på helheden af ændringstendenser i den offentlige forvaltning og i det moderne velfærdssamfund. Det er vigtigt at betragte det, der i realiteten finder sted, som et samspil mellem forskellige organisations- og styringslogikker, hvor nogle afløser andre, og hvor delvist (teoretisk set) modsatrettede tendenser såsom markedsførelse og kommunitarisme supplerer og modificerer hinanden. Det er den tilgang, Ståhlberg har valgt i sit kapitel om Finland, og dette skal vi vende tilbage til i det afsluttende kapitel, i forhold til diskussionen af i hvilken retning velfærdsstaten og velfærdssamfundet bevæger sig, dvs. i diskussionen af hvorvidt den hidtidige såkaldte Nordiske Model udfordres eller udvikles.

Baggrund og årsager

Hvordan kan vi forklare, at mange af de ovennævnte træk ved NPM indføres op gennem 1980'erne og 90'erne og ikke tidligere? Der er jo tale om gammelkendt tankegods, ikke om nye forestillinger om hvordan samfundet og det offentlige kan indrettes. NPM-forestillingerne vedrørende den offentlige serviceproduktion og dens minimering er klassiske, økonomisk-liberalistiske forestillinger (som vi kender det fra politiske programmer i en konservativt liberal og utilitaristisk tradition og fra eksempelvis public-choice fortalere blandt økonomer og politologer), og managementforestillingerne er på tilsvarende vis gamle sager (gående fra klassisk Taylorisme og bureaukratiteori over MBO m.v. til nye samlekoncepter for det samme, uanset om iklædningen nu hedder TQM, BPR eller lignende).

For at forstå hvorfor gennemslaget finder sted i 1980'erne og 90'erne, vil vi først se på den ramme, introduktionen af de nye styrings-, organisations- og ledelsesforestillinger udspiller sig i, nemlig den meget decentraliserede nordiske velfærdsstat. Dernæst vil vi kort præsentere tre oplagte forklaringsrammer, nemlig en traditionel situationsforklaring, en politisk og en institutionel, dvs. at se nye politiske beslutninger vedrørende velfærdsstatens indretning som et udtryk for: 1) at der var sket ændringer i

situationen, som krævede nye løsninger; 2) at der var sket ændringer i politiske koalitioner, som muliggjorde det; 3) at der var sket ændringer i opfattelsen af, hvad der var rigtigt at gøre. Dette svarer til, hvad man kan kalde forandringer i de tekniske, politiske og institutionelle omgivelser (Klausen 1996a). Dertil kommer naturligvis en kombination af disse tre forklaringsrammer. Den teoretiske begrundelse for sondringen mellem tekniske, politiske og institutionelle omverdensforhold skal vi ikke komme nærmere ind på her (se Scott 1987; Brunsson 1989 vedr. tekniske og institutionelle og Klausen 1996 vedr. politiske omverdensdimensioner) – det vil fremgå af gennemgangen, hvad vi mener.

Det centrale fokus i denne antologi er NPM's gennemslag i de decentrale dele af den nordiske velfærdsstat, eller mere bredt i de decentrale dele af velfærdssamfundet. Når man kan overveje at tale om de decentrale dele af velfærdssamfundet og ikke blot de decentrale dele af velfærdsstaten, er det både fordi, de lokale og regionale myndigheder ikke blot er en del af staten, og fordi en række interessenter uden for det offentlige politiske og administrative system her er med i såvel serviceproduktion som politisk beslutningstagning. Dette svarer til, at man i megen engelsksproget litteratur i dag taler om governance i stedet for government.

Denne centrale analyseenhed er en del af en mere overordnet model, idet det lokale og regionale er en del af den såkaldt nordiske eller skandinaviske velfærdsmodel, en model som måske netop står for skud med de mange tiltag i retning af NPM. Denne model er blevet til over en lang periode fra efter 2. verdenskrig præget af en økonomisk vækst, som har muliggjort en nærmest revolutionær stigning i antallet og omfanget af offentlige institutioner, og modellen er endvidere præget af partsrepræsentation og politisk borgfred (Olsen 1986). Mere specifikt kan man udskille indtil flere punkter, hvor denne model adskiller sig fra, hvad der kendetegner velfærdsmodellerne andre steder. Den skandinaviske/nordiske velfærdsmodel (Erikson et al. 1987; Kuhnle 1989; Hansen et al. red. 1993) er således, hvis vi – ved siden af den rene velfærdsproduktions finansiering og organisering – også inddrager nogle centrale træk af demokrati- og samfundsindretningen i øvrigt herunder ikke mindst dens funktionsmåde (Nielsen og Pedersen red. 1989) og den skandinaviske tredje-sektor model (Klausen and Selle eds. 1996) karakteriseret ved:

- * en relativt stor offentlig sektor med mange offentligt ansatte
- * et snævert og relativt uproblematisk samarbejde mellem det politiske og det administrative system
- * en relativt høj grad af decentralisering fra stat til kommuner på tunge områder som uddannelse, sundhed og socialvæsen

- * med en relativt ensartet (central) styring og regulering og få valgmuligheder for borgerne
- * men med forestillinger om ens rettigheder og lige adgang for alle borgere til at modtage offentlige ydelser uden betaling (solidarisk grundholdning)
- * en relativt succesfuld redistribuering af velstand og social udligning
- * partsinddragelse og forhandlinger i en pragmatisk og konsensusorienteret tradition
- * hvor den politiske magt var placeret centralt i stat (regering, Folketing og siden styrelser m.v.) og kommuner (kommunalbestyrelser m.v.)
- * en høj grad af politisk legitimitet omkring såvel politikdannelse som serviceproduktion
- * at være udviklet i en tæt, gensidig afhængighed mellem det offentlige og organisationerne i en ganske stor tredjesektor
- * og af en relativt stor grad af autonomi for disse frivillige og nonprofitorienterede organisationer
- * og en relation mellem det offentlige og det private præget af adskillelse.

Vi har her medtaget flere forhold, som, ved siden af dens principielle konstruktion, siger noget om karakteren af denne velfærdsmodels funktionsmåde. Indtil flere af grundpillerne i denne model – hvis man da kan kalde den det (Kuhnle 1989) – har stået for skud gennem mange år. NPM kan i vid udstrækning betragtes som et bud på, hvordan man imødekommer denne kritik af velfærdsstaten og dens funktionsmåde, og indretter den på en helt ny måde.

Vi vil i det følgende i vid udstrækning tage udgangspunkt i, hvad der sker i landene og samfundet som helhed, snarere end at se på hvad der er situationen i kommunerne. Det gør vi dels ud fra en antagelse om, at nogle af disse forhold initieres og muliggøres fra statslig side (det gælder for lovgivning vedrørende frikommuneforsøgene som for muligheder for strukturændringer, nye selskabsformer, vedrørende udliciteringer, service-deklarationer, nye semi-demokratiske fora m.v.), dels ud fra en antagelse om, at der er tale om mere overordnede samfundsmæssige strømninger i politiske og idemæssige forestillinger om, hvorhen velfærdsstaten skal og kan udvikle sig. Men det er klart, at vi også må tage hensyn til og forbehold overfor, at gennemslaget på det kommunale niveau meget vel ikke behøver at være et udslag af, hvad der må være blevet vedtaget på nationalt plan, men tværtimod spreder sig til trods for, at der ikke er noget nationalt program for »moderniseringen af den kommunale sektor«, og at det eventuelt finder sted på baggrund af nogle særlige »teknisk« kontekstuelle, politiske og institutionelle forhold lokalt.

Den tekniske kontekst – situationsforklaringen

Den mest oplagte grund, til at man kunne forestille sig, at forslag til reformeringen af den herskende orden fremføres og gennemføres, ville være den, at der var noget i situationen, dvs. de betingelser, muligheder og farer i omverdenssituationen, som gjorde det bydende nødvendigt, eller eventuelt noget i situationen, som udløste/trickede dette. Hvis situationen byder det, og der gives anledninger til at sætte det igennem, så må der være basis for politiske vedtagelser om reformer.

Man kan sagtens argumentere for, at konteksten i sig selv kan give anledning til indføring af NPM-forslag. Denne kontekst kunne typisk udgøres af det, man har kaldt for velfærdsstatens krise, og det som kunne forbindes med økonomiske og sociale konjunkturer. Her tænker vi på velfærdsstatens/den offentlige sektors vækst og på kritikken af den for at være unødigt stor og ineffektiv, eller anderledes sagt for at skabe et for højt skattetryk, og for ikke at løse sine opgaver m.v., i en tid hvor økonomien er presset. Ser man på tallene fra Nordic Yearbook of Statistics, International Financial Statistics Yearbook, OECD m.v. vedrørende eksempelvis offentligt konsum, statsgæld, arbejdsløshed, overførselsindkomster og økonomisk udvikling, tegner der sig et ret entydigt billede med nogle markante variationer mellem landene.

Det, vi finder, er en støt vækst i offentlige udgifter, som i forvejen ligger på et højt niveau, finansieret gennem en stabil høj beskatning samtidig med en relativt stor udlandsgæld målt i forhold til bruttonationalproduktet ikke mindst i Danmark og Sverige, en gæld som vokser drastisk i Finland og reduceres drastisk i Norge og i noget mindre grad i Danmark i 1990'erne. Det vi ser er endvidere en økonomisk stagnation i begyndelsen af 1980'erne og specielt i Sverige og Finland i begyndelsen af 1990'erne. Dertil kommer, at Sverige og Finland har større ændringer både i økonomiske og arbejdsløsheds-mæssige problemer i 90'erne. Danmark og Norge har således i modsætning til Finland og Sverige en positiv handelsbalance i 1990'erne, og hvor arbejdsløsheden i Norge og Danmark er høj, men nogenlunde konstant (bortset fra at den var særligt høj i Danmark tidligt i 1980'erne), ændrer den sig i de to andre lande markant til det værre over kort tid i begyndelsen af 1990'erne.

Man kan altså kun i begrænset omfang argumentere for, at der skulle være noget fundamentalt nyt i situationen, som gør, at man netop i 1980'erne og 90'erne skulle ændre radikalt på den hidtidige model. I modsætning til, hvad der var tilfældet i eksempelvis Storbritannien og New Zealand, var der ikke tale om en omfattende krise og om elendigt fungerende offentlige forvaltninger, man må tværtimod sige, at de

offentlige apparater er og var relativt velfungerende i de nordiske lande.

Dermed være ikke sagt, at situationsforklaringen slet ingen vægt har. Selvom der ikke er tale om dramatiske nybrud, kan der godt være tale om, at kvantitet slår over i kvalitet, om at der sker en modning indtil et kritisk punkt. Det kan således tænkes, at der er tale om en gradvis vækst af problematiske forhold/krisesymptomer, og en gradvis modning i bevidstheden om og tolkningerne af disse problemers alvor og vedr. midlerne til at imødekomme dem med. Det kan eksempelvis være, at forhold vedr. statsgæld og arbejdsløshed gradvist antager et omfang, hvor flere mener, at der må tages mere drastiske skridt til at imødegå disse forhold. Disse mere »drastiske skridt«, som f.eks. ændringer i principper for og niveauet af arbejdsløshedsunderstøttelse og bistandshjælp, kan på samme tid ses som tiltag, der sætter spørgsmålstejn ved nogle af velfærdsstatens måder at fungere på (eksempelvis at den umyndiggør den enkelte og ikke stimulerer til at være aktivt arbejdssøgende) samtidig med, at de ikke rækker fundamentalt ved de grundlæggende principper (man har stadig rettighederne til den offentlige støtte).

Man kan argumentere for, at den økonomiske situation i Finland og Sverige var blevet meget tilspidset samtidig med, at der var problemer med statens og herunder Socialdemokratiets legitimitet, og man kan argumentere for, at arbejdsløsheden ikke mindst i Finland sætter skub i de nye bestræbelser, samt med at indmeldelsen i EU var en anledning til at sætte yderligere skub i effektiviseringen af den offentlige sektor (Ståhlberg 1996). Men det gælder ikke i Danmark og Norge. Her er det vanskeligere at finde anledninger. Der er nærmere tale om en gradvis udvikling, og om en kritik som har været til stede hele tiden og i al fald fra 1970'erne og frem.

Hvorvidt man på lokalt plan kan forklare opkomsten af NPM-tankegange med sådanne situationsfaktorer er ligeledes tvivlsomt, i al fald ser det ud til, at kommuner og amter løbende fra 1970'erne er blevet udsat for kritik af eksempelvis skole-, sundheds- og socialvæsen, og at de fra tid til anden samtidig har været mere presset på økonomien, uden at det nødvendigvis har ført til nogen særlige omfattende initiativer, sådan som vi ser det fra slutningen af 1980'erne og med stigende intensitet i 90'erne.

Hvis det er sådan, at NPM-tiltag finder sted i stort set samme omfang (stort eller lille) og på en ensartet måde (f.eks. henholdsvis top down eller bottom up og henholdsvis hurtigt eller gradvist og eksperimenterende) i de nordiske lande, bliver det med andre ord lidt vanskeligt at forklare det entydigt på baggrund af ændringer i situationen, idet mange af de centrale

træk i situationen er konstante eller udvikles gradvist, og idet der på et par punkter er tale om en helt forskellig situation i de fire lande. Sammenfald i forudsætninger, kontinuitet og evolutionær udvikling ville gøre det vanskeligt at forklare, hvorfor det fandt sted netop nu, eventuelle forskelle i situationen ville kræve forklaringer på, hvorfor der eventuelt var tale om ensartede og ikke forskellige reaktionsmønstre. Hvorvidt der primært er tale om ens eller forskellige gennemslag af NPM på decentralt plan i de nordiske lande, vil vi vide mere om efter at have set på de enkelte analyser i denne bog.

Den politiske kontekst – koalitionsforklaringen

Den anden oplagte forklaring på, at vi ser NPM-forslag bliver fremført og gennemført, er, at der skulle være sket noget i den politiske koalition, at nye magthavere var kommet til, og at de ønskede en ny orden. Eksempler herpå er, som tidligere refereret, England under Thatcher og USA under Reagan. Spørgsmålet er imidlertid, hvilke af NPM-tankegangene der eventuelt vil blive anfægtet, og hvilke der vil overleve Labourregeringen i England, og det amerikanske eksempel er heller ikke helt entydigt, i og med tankerne vedr. reinventing government (Osborne and Gaebler 1992) faktisk først har fået rigtig vind i sejlene med Clinton og Gore (Lynch and Markusen 1994; Linn 1994). Endvidere har vi set socialdemokratiske regeringer i Australien og New Zealand sætte sig i spidsen af NPM-inspirerede reformer. Tilsvarende vil det være yderst vanskeligt at pege på en politisk sammenhæng i de nordiske lande, hvor vi fra 1980, altså i den periode vi har set et gennemslag af NPM-tanker, har haft meget forskellige regeringskonstellationer i de respektive lande.

Selv i et af de mere oplagte eksempler, nemlig Danmark, hvor den borgerlige regering op gennem 1980'erne gjorde meget for at iscenesætte og markedsføre disse ideer og få det til at se revolutionerende ud, må man konstatere, at en del af tankerne allerede var i støbeskeen (i al fald på embedsmandsplan og som programpunkter i reformforslag vedr. finanser m.v.) under den forudgående socialdemokratisk dominerede regering, ligesom de stort set uden modifikationer videreførtes, da socialdemokraterne igen kom til roret i 1990'erne.

Det er altså vanskeligt at påpege nogen entydig sammenhæng mellem politiske koalitionsdannelser og introduktionen af nye forestillinger om styring, organisation og ledelse i den offentlige sektor i de nordiske lande. Om der så hersker sådanne sammenhænge på lokalt plan, vil de efterfølgende analyser kunne sige mere om.

En mulig forklaring på det paradoksale forhold, at partier som de nordiske socialdemokratier med et helt anderledes ideologisk udgangspunkt end det neoliberale NPM-standpunkt kan gå ind for NPM-tankegange, kan være, som Hood anfører (1995: 169), at der meget vel kan være tale om forskellige motiver til at gøre det samme: konservative og liberale kan ønske at indføre NPM med henblik på at starte en proces, som på længere sigt demonterer og ændrer velfærdsstaten, mens socialdemokrater kan ønske det med henblik på at modificere, strømline og revitalisere det offentlige, så nye krav kan imødekommes, samtidig med at modellen som sådan stadig står intakt.

En anden forklaring, som i al fald i de nordiske lande sandsynligvis har en del på sig, kunne være, at indholdet i NPM simpelthen ikke opfattes og opleves som politisk kontroversielt. Når man har kunnet eksperimentere med frikommuneforsøg, kan man naturligvis også eksperimentere med andre ting, og i den konsensusøgende og pragmatiske nordiske politik-kultur glider nogle forhold måske lettere ned, end i andre mere konfliktprægede politiske systemer (såsom det engelske). Frikommuneforsøgene var rammesat af staten, men fungerede udpræget bottom up og kan på mange måder siges at være forløbere og katalysatorer for senere reformer (Ståhlberg red. 1990; Baldersheim og Ståhlberg 1994 red.; Rose og Ståhlberg 1997). Man må også anføre, at der hele tiden samtidig med de mere liberalistisk orienterede reformforslag er reformforslag, som styrker den centrale styring, og forslag som lægger vægt på større grad af borgerinddragelse gennem brugerbestyrelser m.v. og alternative tredjesektor løsninger (det som i den engelsksprogede litteratur omtales som community and citizen empowerment). Sidstnævnte er ikke uforenelige med en konservativ eller liberal tankegang, men de er ikke et udtryk for nogen markedslogik – snarere tværtimod. Det er empowerment derimod, når der er tale om at styrke borgerne gennem etablering af valgfrihed, som både i demokratisk forstand (når folk stemmer med fødderne, og når man laver borgerundersøgelser), og i ledelsesmæssig forstand (når man får et feedbacksystem via brugerundersøgelser m.v., der kan danne grundlag for at ændre på produktindhold og strategi) er en introduktion af markedsmekanismen som feedback og styringsinstrument.

Men det forhold, at NPM-tankegange mod slutningen af 1980'erne og i 90'erne opleves som politisk ukontroversielle, ændrer ikke på, at man vel må sige at både politisk og i den store offentlighed, så er mange af de punkter, som indeholdes i NPM-tiltagene, af en sådan beskaffenhed, at de ville have været utænkelige at foreslå i 1970'erne. Hvorfor fremstår de så stort set uproblematisk, afideologiserede og apolitiserede i 1990'erne?

Den institutionelle kontekst – holdningsforklaringen

Her kommer så den tredje forklaringsramme i spil, for så vidt det kan forklares med, at der har været tale om institutionelle forandringer, dvs. ændringer i opfattelsen af, hvad der er rigtigt og forkert, muligt og umuligt, problemer og løsninger i forhold til ændringer i og udviklingen af velfærdsstaten og den offentlige sektors måde at fungere på. For at dette skal være mere end en tautologi (at ændrede opfattelser skyldes ændrede opfattelser), må man kunne byde på eller forklare hvorfor, der sker institutionelle forandringer.

Det politiske klima er ændret i en mere pragmatisk og konsensusorienteret retning, end det var tilfældet i 1970'erne, hvor både det yderste venstre og det yderste højre var mere aktive, og dette kan have afsmittende effekt både i forhold til politiske forhandlinger om, hvad der kan gøres, og i den offentlige opinion om hvad der forventes af det offentlige. Dette skulle alt andet lige gøre de lettere at gennemføre nye tiltag.

Man kan her bl.a. diskutere, hvorvidt dette skyldes, at »bærerne« (de der er meningsdannere og organisatorer) af de gamle holdninger er holdt op med at være aktive eller har fået nye holdninger, eller om det skyldes, at andre »bærere« og holdninger er blevet mere dominerende end de gamle af andre grunde. En anden og dermed beslægtet forklaring kunne gå på, at der mere umærkeligt kan være tale om modemæssige strømninger, eller om at de øvrige kontekstuelle forhold kan have en forsinket afsmittende indvirkning på, hvad man i befolkningen og blandt politikerne tænker om velfærdsstrukturen, om hvad der er det gode samfund.

Når vi taler om bærere af holdninger og om en forsinket, afsmittende indvirkning, er det fordi, vi ikke klart kunne pege på nogen partipolitisk sammenhæng og nogen direkte situationsbetinget sammenhæng. I den første forklaring rettes opmærksomheden med andre ord mod aktører og agenter for forandring i den anden mod strukturelle processer: modnings- og læreprocesser. At disse processer interagerer siger sig selv, hvorfor forklaringerne supplerer hinanden (hvilket ikke er ensbetydende med, at de altid vil være ligeværdige – fra tid til anden kan struktur- og aktørforklaringer naturligvis være mere eller mindre velegnede); men ud over at supplerer hinanden som forståelsesrammer, supplerer de hinanden ift. processen, forstået på den måde at aktørerne stimulerer læringsprocesserne, og omvendt at aktørerne er påvirket af de forandrede forhold, som udtrykkes i samfundsmæssige forandringer tolket som læreprocesser.

Vi kan ikke her gå i dybden med disse påstande/hypoteser, men vil nøjes med antydningvist at uddybe dette i forhold til, hvordan NPM-ideen introduceres i forhold til det regionale og kommunale niveau. Det er her interessant, at vi kan identificere nogle (delvist) nye bærere af ideologiske

budskaber, her af NPM-ideologien. Det, man kunne forestille sig, var, at det ville være politikerne og ministerierne, der på landsplan skabte ideerne og programmerne og var pådrivende i processen (det var, hvad vi antydede ovenfor i forhold til ny lovgivning). Det er det ikke – ikke i overvejende grad i al fald, det er nogle andre, der er de centrale NPM-agenter.

I Danmarks tilfælde må man nærmere pege på, at det er institutioner som Kommunernes Landsforening og Amternes og Kommunernes Forskningsinstitution samt disse organisationers udviklingsafdelinger og konsulenter og endelig private konsulentfirmaer, der har været særligt aktive med hensyn til at formulere og konkretisere NPM-ideerne, f.eks. i forhold til de mere konkrete tiltag vedr. indførelse af målstyring, kvalitetsudvikling, evalueringsprogrammer m.v. Finansministeriet har ganske vist med sine moderniseringsredegørelser og pjecer sat en dagsorden, men den er primært møntet på staten, og den er (jvf. Ejersbo 1995; Ejersbo red. 1997) ikke noget overordnet program for en modernisering af kommunerne. Tilsvarende satte staten en ramme gennem frikommuneforsøgene fra midt i 1980'erne (med Indenrigsministeriet som top down drivkraft, Albæk 1990) med den lovgivning, som muliggjorde de omfattende strukturforandringer fra slutningen af 1980'erne og med krav om brugerbestyrelser og servicedeklarationer i 1990'erne (Ejersbo 1997). Men medens Kommunernes Landsforening spillede en mere tilbageholdende rolle ift. frikommuneforsøgene er de direkte pådrivende ift. mange af de nye NPM-orienterede initiativer. Pjecematerialet fra Kommunernes Landsforening er meget omfattende, målrettet og detaljeret i sine anbefalinger (se f.eks. Kommunernes Landsforening 1991; 1992; 1993). Man kan endvidere finde eksempler på, at der – som i Farum Kommune – er en markant sammenhæng mellem det, der sker, og et erklæret borgerligt liberalt program og en stærk politiker involvering. Men det er undtagelsen. Som vi skal se i de efterfølgende kapitler, er der snarere tale om, at ovennævnte aktører sætter en scene, og at initiativer spredes over hele landet uanset partiforhold gennem en kombination af politiske og administrative tiltag og læreprocesser. Så det er vanskeligt at opretholde forestillingen om, at der skulle være tale om et rendyrket, politisk liberalt program om, at der skulle være tale om en top down henholdsvis lokalt politisk besluttet og drevet proces.

Dette mere komplekse billede, af hvem der er aktører og advokater for NPM-tanker i forhold til det lokale niveau, genfindes i de øvrige nordiske lande.

I Finlands tilfælde kan man specielt udpege fire aktive interessenter, som er med til at markere og fremføre NPM-synspunkter: nemlig erhvervslivets samlede organisation »Næringslivets Delegation«; det OECD-inspirerede Finansministerium; enkeltstående forskere som for-

midler dette budskab, samt det meget aktive politiske parti Ungfinnerne. Det er her ikke mindst interessant at se, hvordan erhvervslivet iscenesætter NPM-tankegangene med et omfattende udrednings- og pjecemateriale (se f.eks. Eva 1982; 1983; 1995).

Et tilsvarende billede af et meget aktivt næringsliv ser vi i Sverige, hvor det er den svenske arbejdsgiverforening, som er med til at sætte dagsordenen gennem udarbejdelse af udrednings- og pjecemateriale (Svenska Arbetsgivarforeningen 1991; Johansson 1992), noget som også gælder på specifikke felter som i forhold til sygehusvæsenets organisering (Anell 1994; Söderström 1991), og hvor man også finder selvbestaltede stiftelser såsom »Privatiserings Främjandet«, der har til hensigt »stimulera alla insatser där enskild initiativkraft, mänsklig omtanke och god resurshushållning medverkar till förnyelse av statlig och kommunal verksamhet«, som det hedder i programerklæringen (Privatiserings Främjandet 1992). Men ved siden af iagttagelsen om, at det er erhvervslivet, som sætter dagsorden, er det interessant at se mange af ideerne fremsat og afspejlet i socialdemokraternes fremtidsovervejelser (Socialdemokratiet 1989).

I Norge har der ikke været mange varme fortalere for NPM-tankegange (Christensen og Lægveid 1997). Hverken ministerierne (bortset fra mål- og resultatstyringstanker i slutningen af 1980'erne – som bl.a. mødte stor kritik hos forskere i statskundskab), kommunesammenslutningen eller institutioner såsom handelshøjskolerne og BI har været særligt entusiastiske fortalere herfor. Det er først op gennem 1990'erne, at man fra centraladministrativ side fremfører nogle af disse styringstanker, og at der sker en opbakning hertil fra bl.a. Næringslivets Hovedorganisation.

Præcist hvordan ideer og forestillinger vedr. den offentlige sektors indretning udvikles og spredes kan være vanskeligt at afdække. Der er næppe nogen tvivl om, at mange ideer/modestrømninger i den mere tekniske og managerialistiske tradition såsom MBO og TQM udvikles i USA og siden spredes til resten af den vestlige verden med en vis forsinkelse (Djupsund 1997). I de enkelte lande fungerer ovennævnte agenter så som formidlere af disse ideer. Der er næppe heller nogen tvivl om, at der er nogle kommuner, der fungerer som foregangskommuner for andre, sådan som det var tilfældet med frikommuneforsøgene, at bl.a. størrelse og ressourcesituationen spiller ind, ligesom der er nogle ledere i det politiske og administrative system, der på baggrund af deres generelle situations- og problemforståelse fungerer som entreprenører for nyudvikling (disse tanker er tangeret i bl.a. Ståhlberg red. 1990 og Rose red. 1996). Det er endvidere klart, at nye udviklingstræk bygger videre på gamle, og at tidligere tiltag både fungerer som afsæt for og i nogle sammenhænge har sin egen dynamik ift. nye udviklingstiltag, dvs. at senere tiltag forudsætter tidligere tiltag. Ek-

sempelvis giver decentralisering af budget- og ledelsesansvar til institutionsniveau pr. automatik et større behov for lederudvikling, og de nye forhold aktualiserer tillige organisationsudvikling og nye personalepolitikker. Endvidere fører decentralisering på samme tid til øget ønske om autonomi (i institutionerne) og ønske om bedre koordination (blandt politikere og centraladministrationen), dette aktualiserer behovet for at udvikle evalueringssystemer og økonomistyringssystemer m.v. Tilsvarende fører øget brug af licitation og konkurrence til behov for arbejde med benchmarking, kvalitetssystemer, kontraktstyring m.v.

Den anden påstand, vi lovede at uddybe antydningssvist, drejer sig om ændringer i, hvad der til forskellig tid bliver opfattet som det gode samfund. Diskussionen af sådanne forhold vil af nogle blive betragtet som mere luftig, men er klassisk i den politiske teorihistorie (Klausen og Nielsen red. 1989; Rothstein 1994), og vigtig at fastholde både i forhold til udviklingen på nationalt plan og i forhold til udviklingen på lokalt plan (Pedersen et al. 1994; Gundelach et al. red. 1997).

Det er her vor påstand at 1950'erne og 60'erne – lidt populært sagt – bestilte et andet samfund end 1980'erne, og at der i begge sammenhænge var en relativt høj grad af konsensus herom, hvilket står i modsætning til 1970'ernes mere splittede forestillinger om det moderne utopia.

I 1950'erne og med stigende grad af konsensus op gennem 1960'erne udvikledes i de nordiske lande en forestilling om nødvendigheden af og hensigtsmæssigheden i at udvikle en velfærdsstat med et omfattende offentligt serviceapparat hvilende på forestillinger om lige rettigheder og adgang til offentlige ydelser – det var et solidarisk og socialt orienteret samfund. Det var det, der blev udviklet gennem 1960'erne og med riven- de hast op gennem 1970'erne samtidig med, at ansvaret for opgavevaretagelsen i denne store offentlige sektor blev decentraliseret. Dette svarer til den ideelle selvforståelse i den tidligere refererede nordiske model, og der var bred opbakning hertil blandt de folkelige bevægelser, partierne, fagforeningerne, arbejdsgiverorganisationerne m.v. og i den brede befolkning. Der var altså en relativt høj grad af legitimitet omkring statslig styring og store statslige reformer, omkring det at etablere centrale løsninger, og om deres senere decentralisering. Man kan betragte dette som en virkeliggørelse af det store moderne projekt, som startedes med de borgerlige revolutioner århundreder tilbage, men i en nordisk variant, som troen på, at staten kunne være garant for det rige, lige folkhem.

I 1970'erne brødes meningerne herom samtidig med, at denne model søgtes virkeliggjort i realiteten og nye planer blev lagt for at modificere den. Nogle af disse planer og forestillinger blev til virkelighed i 1980'erne, hvor man bestilte en velfærdskonstruktion, som var mindre velfærds-

stat og mere velfærdssamfund, forstået på den måde at nyliberale markedsløsningerne blev bragt til torvs med stor kraft – det er hele NPM-filosofien – samtidig med, at der også (omend med mindre klar retorik og færre anstrengelser) blev eksperimenteret med programmer for revitaliseringen af mere nære løsninger og frivillige ordninger blandt tredsesektororganisationer og mere løse netværk.

Det, som karakteriserer slutningen af 1980'erne og 1990'erne, er en udbredt forestilling om, at dette godt kan finde sted på samme tid. Men den nye opfattelse, af hvad der er det gode samfund, bygger nu ikke længere på en forestilling om, at det er staten, der skal være garanten for al velfærd, og på at det er lighed og solidaritet, der skal ligge til grund. Værdierne er blevet mere individualiserede, der må godt være forskel på folk, og den enkelte må i vid udstrækning tage ansvaret for sig og sine – det moderne projekt er afløst af et mere postmoderne. I stedet for store forkromede planer, solidariske modeller og offentlige systemer er der tegn på, at man nu i stigende grad ønsker ad hoc løsninger, individuel behandling, skræddersyede løsninger, personlig valgfrihed og alternativ deltagelse (Ståhlberg 1996: 57).

Parallelt med disse forandrede forestillinger om samfundets indretning ændres også forestillingerne om, hvad der er god organisations- og ledelsespraksis i den offentlige forvaltning. Her går udviklingen væk fra det professionelle fagbureaukrati over imod det mere omstillingsparate adhoc-rati (samt kombinationer heraf) og fra den loyale og fagprofessionelt dygtige leder henimod den professionelle leder, som i stedet for langsigtede planer nu forventes at kunne arbejde strategisk i lederteams og komplekse netværk og politisk ift. udviklingen og tilpasningen af offentlig forvaltning til nye krav. Disse træk af NPM fremgår meget tydeligt af de programmatisk udmeldinger og pjecematerialer vedr. offentlig organisation og ledelse fra slutningen af 1980'erne og frem.

Hvorvidt det billede, vi her har tegnet, er helt rigtigt, vil tiden vise – det er muligt, at den gamle model stadig ligger til grund, når det kommer til stykket, og at NPM-forestillinger kun er slået igennem på overfladen og på symbolplanet, ligesom de kommunitaristiske forestillinger forbliver utopier, når det drejer sig om velfærdskonstruktionen som helhed. Det interessante for os har været at pege på, at forestillingerne om det gode samfund tilsyneladende ændrer karakter, og at det i sig selv er en vigtig forudsætning for at kunne ændre noget i realiteten.

Men dette stiller samtidig spørgsmålstegn ved to forhold. For det første: i hvilken udstrækning er de nye forestillinger faktisk slået igennem? Det er, hvad de efterfølgende bidrag analyserer ift. NPM-tankegangene. For det andet: hvilke konsekvenser har dette, og i hvilken udstrækning påvirker dette

gennemslag de klassiske forestillinger vedrørende velfærdsmodellen, demokratiforestillingerne, de organisatoriske og ledelsesmæssige forhold, relationen mellem embedsmænd og politikere m.v. Svarene på disse spørgsmål kan også være med til at kvalificere diskussionen om, hvorvidt der historisk set er tale om brud eller kontinuitet i samfundsudviklingen, i velfærdskonstruktionen og i opfattelserne af, hvad der er det gode samfund.

Referencer

- Albæk, Erik (1990): Frikommunforsøget i Danmark: Rationel eller politisk forandring?, pp 1-31 in Krister Ståhlberg red. 1990.
- Anell, Anders (1994): *Sjukhusens kontrakt – Från anslag till intäkter*, Stockholm SNS Forlag (SNS = Studie Förbundet Näringsliv och Samhälle).
- Aucoin, Peter (1990): Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums, pp 115-137 in *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol 3, no 2 April 1990.
- Baldersheim, Harald and Krister Ståhlberg eds. (1994): *Towards the Self-regulating Municipality. Free Communes and Administrative Modernization in Scandinavia*, Aldershot: Dartmouth.
- Barzelay, Michael (1992): *Breaking through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*, Berkley: University of California Press.
- Batley, Richard and Gerry Stoker eds. (1991): *Local Government in Europe. Trends and Developments*, New York: St. Martin's Press.
- Bentzon, Karl-Henrik red. (1987): *Fra vækst til omstilling – moderniseringen af den offentlige sektor*, Frederiksberg: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Bentzon, Karl-Henrik (1989): Politik som marked. Public Choice-teorierne, pp 139-170 in Klausen og Nielsen red. 1989.
- Bertelsmann Stiftung Hrsg. 1995): *Neue Steuerungsmodelle und die Rolle der Politik. Dokumentation eines Symposiums*, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Brunsson, Nils (1989): *The Organization of Hypocrisy. Talk, decisions and actions in organizations*, Chichester: John Wiley & Sons.
- Christensen, Tom og Morten Egeberg red. (1997): *Forvaltningskunnskap*, Otta: Tano Aschehoug.
- Dente, Bruno and Francesco Kjellberg eds. (1988): *The Dynamics of Institutional Changes. Local Government Reorganization in Western Democracies*, London: SAGE.

- Djupsund, Göran (1997): Förvaltningssyner i omvandling: Cyklisk variation och diffusion, pp 107-29 in Helander, Voitto och Siv Sandberg red. (1997): *Festskrift till Krister Ståhlberg*, Åbo: Åbo Akademis Förlag.
- Dunleavy, Patrick and Christopher Hood (1994): From Old Public Management to New Public Management, pp 9-16 in *Public Management & Money*, July-September 1994.
- Eliassen, Kjell A. and Jan Kooiman eds. (1993): *Managing Public Organizations. Lessons from Contemporary European Experience*, London: SAGE.
- Ejersbo, Niels (1996): *Den kommunale forvaltning under omstilling*, Odense: Det Samfundsvidenskabelige hovedområde.
- Ejersbo, Niels red. (1997): *Politikere, ledere og professionelle i kommunerne – effekter af strukturændringer*, Viborg: Odense Universitetsforlag.
- Erikson, Robert et al. eds. (1987): *The Scandinavian Model. Welfare States and Welfare Research*, New York: M.E. Sharpe.
- Eva (1982): *Finlands väg mot förnyelse*, Helsingfors: Näringslivets Delegation.
- Eva (1983): Uusi suunta vai saneraus. Raportti julkisesta taloudesta, Helsingfors: Elinkeinoelämän Valtuuskunta [Ny riktning eller sanering].
- Eva (1995): Uudistua vai kuihtua. Raportti hyvinvoinnista ja julkisesta taloudesta, Helsinki: Elinkeinoelämän Valtuuskunta [At förnya sig eller vissna bort].
- Ferlie, Ewan, Lynn Ashburner, Louise Fitzgerald and Andrew Pettigrew (1996): *The New Public Management in Action*, Oxford: Oxford University Press.
- Finansministeriet (1983ff): *Redegørelse til Folketinget om regeringens program for modernisering af den offentlige sektor*, København: Finansministeriet.
- Gundelach, Peter, Henning Jørgensen og Kurt Klaudi Klausen red. (1997): *Det lokale. Decentral politik og forvaltning*, Ålborg: Aalborg Universitetsforlag.
- OECD (1995): *Public Management Developments. Update 1995*, Paris: OECD.
- OECD (1996): *Performance Management in Government. Contemporary Illustrations*, Paris: OECD.
- Hansen, Erik Jørgen et al. eds. (1993): *Welfare Trends in the Scandinavian Countries*, Armonk: M.E. Sharpe.
- Hood, Christopher (1991): A public management for all seasons? pp 3-19 in *Public Administration* Vol 69, Spring 1991.
- Johansson, Anders (1992): *Perestrojka på svenska*, Halmstad: Svenska Arbetsgivareföreningen.
- Jørgensen, Torben Beck og Preben Melander red. (1992): *Livet i offentlige organisationer. Institutionsdrift i spændingsfeltet mellem stat, profession og marked*, Charlottenlund: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Kettl, Donald F. (1997): The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links, pp 446-62 in *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol 16, no 3 1997.
- Klausen, Kurt Klaudi (1996a): *Offentlig Organisation, Strategi og Ledelse*, Gylling: Odense Universitetsforlag.
- Klausen, Kurt Klaudi (1996b): New Public Management – falsk varebetegnelse med udfordrende indhold, pp 75-86 in *Ledelse i Dag* nr 23/3.
- Klausen, Kurt Klaudi og Torben Hviid Nielsen red. (1989): *Stat og marked. Fra Leviathan og usynlig hånd til forhandlingsøkonomi*, Charlottenlund: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Klausen, Kurt Klaudi og Per Selle eds. (1996): *The third sector in Scandinavia*, special issue of *Voluntas* vol 7, no 2 1996.
- Kommunernes Landsforening (1991): *Bedst og billigst. Privat eller offentligt?*, Kastrup: Forlaget Kommuneinformation.
- Kommunernes Landsforening (1992): *Friere valg i den lokale service*, Kastrup: Forlaget Kommuneinformation.
- Kommunernes Landsforening (1993): *Målstyring og personaleledelse*, København: Forlaget Kommuneinformation.
- Kuhnle, Stein (1989): Den skandinaviske velferdsmodell, Skandinavisk Velferd? Modell? pp 12-20 i A. Hovdum et al. eds. (1989): *Visioner om velferdssamfunnet*, Bergen: Alma Mater.
- Lynn, Laurence E. (1994): Government Lite, pp 135-44 in *The American Prospect*, Winter 1994, no 16.
- Lynch, Roberta and Ann Markusen (1994): Can Markets Govern? pp 125-34 in *The American Prospect*, Winter 1994 no 16.
- Lægred, Per og Ove K. Pedersen red. (1994): *Forvaltningspolitik i Norden*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Nielsen, Klaus og Ove K. Pedersen red. (1989): *Forhandlingsøkonomi i Norden*, Charlottenlund: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Olsen, Johan P. (1986): Foran en ny, offentlig revolusjon, *Nytt Norsk Tidsskrift* 1986 (3), pp 3-15.
- Olsen, Johan P. (1987): The modernization of public administration in the Nordic Countries, *Hallinnon Tutkimus*, 7 (17), pp 2-17.
- Olsen, Johan P. (1991): Modernization Programs in Perspective. Institutional Analyses of Organizational Change, *Governance*, vol 4, no 2 pp 125-149.