CBS COPENHAGEN BUSINESS SCHOOL
HANDELSHØJSKOLEN

Ledelsesrådgivningens politisering og forvaltningspolitikkens privatisering

En problemformulering

Højbjerg, Erik

Document Version
Final published version

Publication date:
2004

License
CC BY-NC-ND

Citation for published version (APA):
Højbjerg, E. (2004). *Ledelsesrådgivningens politisering og forvaltningspolitikkens privatisering: En problemformulering*. Department of Management, Politics and Philosophy, CBS. MPP Working Paper No. 8/2004

Link to publication in CBS Research Portal

General rights
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

Take down policy
If you believe that this document breaches copyright please contact us (research.lib@cbs.dk) providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Download date: 06. Jul. 2025

Ledelsesrådgivningens politisering og forvaltningspolitikkens privatisering – en problemformulering

Erik Højbjerg

WP 8/2004

MPP Working Paper No. 8/2004 ©
September 2004
ISBN: 87-91181-77-1
ISSN: 1396-2817

Department of Management, Politics and Philosophy
Copenhagen Business School
Blaagaardsgade 23B
DK-2200 Copenhagen N
Denmark
Phone: +45 38 15 36 30
Fax: +45 38 15 36 35
www.mpp.cbs.dk

Ledelsesrådgivningens politisering og forvaltningspolitikkens privatisering –
en problemformulering[1]

Erik Højbjerg

1. Indledning 4
2. Den metaforiske iagttagelse af konsulentbranchen 8
3. Det forvaltningspolitiske policyfelt 11
4. Historik om forvaltningspolitisk kapacitetsopbygning 13
5. Mellem myndighed og marked 14
6. Konsulentvirksomheder og den forvaltningspolitiske privatisering 17
7. Konklusion 24
Litteratur 27

[1] Dette arbejdspapir er et forarbejde til et kapitel i bogen 'Virksomhedens politisering' redigeret for Samfundslitteratur af adjunkt Christian Frankel, Institut for Organisation og Arbejdssociologi, CBS. Bogen forventes udgivet ultimo 2004.

1. Indledning

Dette arbejdspapir retter opmærksomheden mod et aspekt af dansk forvaltningspolitisk udvikling, som endnu ikke er gjort til genstand for systematisk undersøgelse. Det handler om private ledelseskonsulentvirksomheders deltagelse i det forvaltningspolitiske policyfelt. Hidtidige studier af forvaltningspolitikkens tilblivelse og udviklingstendenser har ikke overraskende fokuseret på betingelserne for og konsekvenserne af forvaltningspolitikken på *forvaltningens* organisering, processer og grænser (Lægreid og Pedersen 1994, Lægreid og Pedersen 1996, Andersen 1995, Christensen 1990). Hermed er det lykkedes at diagnosticere væsentlige forandringer i det politiske systems demokratiske opbygning og dermed i den danske stats- og styreform. Blandt de væsentligste er forvaltningspolitikkens konsekvenser for forandringer i grænsen mellem politik og administration, mellem administration og borger samt ikke mindst i grænsen mellem offentlig og privat (Andersen 2000, Højlund og la Cour 2001). På kort form kan det hævdes, at forvaltningspolitikkens udvikling har medført en systematisk politisering af forvaltningen.

Skønt det umiddelbart forekommer indlysende, at forvaltningspolitiske studier har fokuseret på netop forvaltningen kan det ikke desto mindre undre, at der navnlig inden for organisationssociologien og den økonomiske sociologi ikke er gjort forsøg på at studere forvaltningspolitikkens konsekvenser for de private virksomheder, der som en del af deres afsætningsgrundlag yder forvaltningspolitisk rådgivning til den offentlige forvaltning. Her skal det hævdes, at private ledelseskonsulentvirksomheders salg af ydelser til offentlige organisationer ikke blot er relevant at inddrage i relation til problematikken om forvaltningspolitikkens politisering af den offentlige forvaltning, men tillige tematiserer en væsentlig, om end overset problematik vedrørende *privat politisk virksomhed*.

Problematikken handler om, hvilke særlige betingelser der gælder for private virksomheder, når de rådgiver offentlige organisationer i forvaltningspolitiske spørgsmål. Denne problematik er interessant, fordi den åbner for en diskussion af, hvilke konstitutive effekter det kan have for private virksomheder at operere på et marked, hvor de 'varer' der sælges ikke blot spiller en rolle på markedet selv, men tillige opfylder en funktion i det politiske system. Tesen, der skal forfølges, er, at når ledelseskonsulentvirksomheder indgår forvaltningspolitisk samarbejde med offentlige organisationer, så kan det indebære en privatisering af forvaltningspolitikken, der medfører, at konsulentvirksomhederne må indtage politiske positioner.

Det skal straks understreges, at arbejdspapiret ikke ved systematisk empirisk analyse vil sandsynliggøre eller teste gyldigheden af denne tese. Formålet er dels at argumentere for, at tesen overhovedet er relevant for nærmere empiriske studier og dels at diskutere, hvilke analysestrategiske overvejelser, der må lægges til grund for sådanne studier (Andersen 1999). I denne forstand udgør det en øvelse i at opstille og begrunde en frugtbar case på politisk virksomhed såvel som at formulere og operationalisere en række problemstillinger.

Arbejdspapirets problemformulering bliver derfor at diskutere, hvordan der kan udvikles en analysestrategi, som gør det muligt at studere

1. på hvilke særlige *betingelser* private konsulentvirksomheder indgår forvaltningspolitisk *samarbejde* med offentlige organisationer;

2. hvorvidt et sådant samarbejde indebærer en *privatisering* af forvaltningspolitikken, samt;

3. hvilke effekter forvaltningspolitikkens privatisering kan have for konsulentvirksomheders *politisering*?

Der er en tilsigtet åbenhed i problemformuleringen, fordi det netop er diskussionen, der skal vise, hvordan de tre spørgsmål kan præciseres og afgrænses. Centralt for arbejdspapirets diskussion (og tese) står spørgsmålet om, hvordan politiseringen af private konsulentvirksomheder overhovedet kan konstateres. Det giver nemlig ikke sig selv, hvordan og i hvilken forstand private virksomheder kan hævdes at være politiseret i en dansk forvaltningspolitisk kontekst.

Jeg må med andre ord starte med at anlægge et bestemt iagttagelsesperspektiv, der allerede i udgangspunktet giver mig argumenter for, hvordan jeg kan afgrænse spørgsmålet om politisering af private virksomheder. Som mit grundlæggende iagttagelsespunkt vælger jeg *konstitutionen*. Jeg vælger at tage udgangspunkt i, hvordan Grundloven beskriver den danske stats- og styreform (Raffnsøe og Pedersen 1993). *Statsformen* omfatter det princip efter hvilket borgernes grundlæggende frihed garanteres ved statens mulighed for og pligt til inden for lovgivningens rammer at fuldbyrde friheden ved tvang (Pedersen 1989 s. 190). Forestillingen om den borgerligt liberale retsstat hviler således på en institutionel adskillelse af staten fra samfundet og markedet og kommer til udtryk i, at staten repræsenterer den samfundsinstitution, der har monopol på legitim magtanvendelse. *Styreformen* omfatter de principper efter hvilke de politiske processer er organiseret, hvilket først og fremmest kommer til udtryk i den parlamentariske styringskæde (Olsen 1978 se særlig afsnit 1.1. s. 22-28). I det parlamentariske repræsentative demokrati udspringer al magt fra folket, som gennem valg deponerer magten hos Folketinget, der således udgør den lovgivende myndighed, mens regeringen og forvaltningen udgør den udøvende myndighed. I den konstitutionelle, og dermed legalistiske, beskrivelse af stats- og styreformen finder man en bestemmelse af politik, som kan lægges til grund for en diskussion af politisk virksomhed. Hvis politik forstås som *kollektivt bindende beslutninger*, så afspejler lovgivningen netop resultatet af en politisk kamp i den forstand, at den præciserer grænsen mellem, hvad der er offentligt (og dermed politisk, universelt eller kollektivt bindende) og privat (og dermed upolitisk, partikulært og underlagt den enkeltes frihed). Men lovgivningen præciserer også – først og fremmest udtrykt i Grundloven selv – den særlige proces, igennem hvilken kollektivt bindende beslutninger skal træffes. Politiske beslutninger er kun politiske i det omfang, at beslutningsprocessen følger de parlamentariske lovgivningsprocedurer som specificerer, hvordan grænsen offentlig-privat legitimt skal trækkes, dvs. i overensstemmelse med den parlamentariske styringskæde. Samlet set ligger der i den konstitutionelle beskrivelse af stats- og styreformen en ’indramning’ af politikken, der afgrænser den udadtil (i forhold til andre kollektiver) og indadtil (i forhold til andre former for autoritet).

Styrken ved det konstitutionelle iagttagelsespunkt er, at det på samme tid udgør en politikkens selvbeskrivelse og et perspektiv, hvorfra det er muligt at konstatere afvigelser og ikke mindst at generere teser. Konstitutionens formelle spilleregler åbner nemlig et betydeligt fortolknings- og spillerum, i hvilket der kan udvikles sociale og politiske praksisser, som kan udfordre konstitutionen uden entydigt at bryde med den. Det konstitutionelle iagttagelsespunkt muliggør med andre ord en diagnosticering af sådanne praksisformer, og åbner derfor mulighed for en debat.

Forvaltningspolitikken er et eksempel på en politisk praksis, der udfordrer konstitutionen uden entydigt at bryde med den. Som jeg skal komme nærmere ind på senere, udgør den, hvad der er blevet kaldt en anden ordens politik, fordi den gør forvaltningen af ’almindelig’

politik – og dermed den offentlige sektors grænser, organisering og processer – til genstand for politisk kamp (Andersen 1995 s. 42). Kampen er karakteriseret ved, at den foregår gennem institutionaliserede sprogspil mellem en række gensidigt autonome centre for forvaltningspolitisk strategidannelse. Sprogspil er en særlig form for politisk meningsdannelse, hvor kampen ikke i første omgang er rettet mod at træffe kollektivt bindende beslutninger, men derimod om at skabe fælles forestillinger om, hvad der overhovedet udgør politiske problemer og hvordan de kan løses (Edelman 1988, Pedersen 1995). Det kan fx være forestillingen om, at den offentlige sektor er fanget i en udgiftspolitisk klemme, der kan løses ved at indføre markedsmekanismer i offentlige organisationer. Hvem der har adgang til det forvaltningspolitiske sprogspil afgøres således ikke af, om man som aktør hører hjemme i den offentlige eller private sektor, eller om man er politiker eller embedsmand. Adgangen reguleres først og fremmest af evnen til at formulere og udbrede fælles forestillinger om forvaltningspolitikkens aktuelle og ikke mindst fremtidige udfordringer. Når forvaltningspolitikken udfordrer den konstitutionelle normering af den politiske proces uden at bryde med den, så hænger det bl.a. sammen med, at skønt konkrete forvaltningspolitiske beslutninger træffes i overensstemmelse med den konstitutionelle normering af den politiske proces, dvs. ved lov, ministerbeslutning eller delegeret myndighed, så kan selve den politiske kamp, hvorigennem præmisserne for politiske beslutninger fastlægges gennem det forvaltningspolitiske sprogspil, ikke umiddelbart genfindes i konstitutionens selvbeskrivelse af den politiske proces.

Som antydet ovenfor har hidtidige studier overvejende fokuseret på de aktører, som må antages at være mest berørt af forvaltningspolitikken, dvs. typisk centraladministrationen, kommuner og amter mv. Eftersom forvaltningspolitikken netop sætter grænserne i den offentlige sektor på spil, vil offentlige institutioner og organisationer selvsagt udgøre vigtige politiske interessenter. I det hele taget er forvaltningspolitikkens genstand den offentlige sektor; det er en politik om og for den offentlige sektor. Litteraturen udelukker imidlertid ikke, at forvaltningspolitikken også kan studeres ved at fokusere på, hvordan aktører fra den private sektor, fx interesseorganisationer og faglige organisationer men også private virksomheder, kan optræde som interessenter i forvaltningspolitikken. Den åbner hermed principielt mulighed for at studere, hvordan politikken om den offentlige sektors organisering, grænser og processer også kan formes og påvirkes fra den private sektor (Andersen 1996, Pedersen 1998, Fruergaard og Rybirk 2002).

Netop ledelseskonsulentvirksomheder synes i denne sammenhæng at udgøre en særlig interessant gruppe af private virksomheder. Det skyldes ikke blot, at de i hvert fald siden begyndelsen af 1980erne har oplevet en støt stigende afsætning til den offentlige sektor. Det skyldes også, at der synes at være et påfaldende sammenfald mellem de kompetencer, som konsulenthusene repræsenterer vedrørende organisationsforandring, ledelse og strategi på den ene side, og de krav til selvomstilling, som forvaltningspolitikken stiller til organisationer i den offentlige sektor på den anden side. Disse to forhold kunne tilsammen antyde, at der i udviklingen af dansk forvaltningspolitik er skabt et samarbejde mellem konsulentvirksomheder og offentlige organisationer, et samarbejde der har omstillingen af offentlige organisationer som genstand.

Dette gør det relevant at rejse spørgsmålet om, på hvilke historiske og institutionelle betingelser et sådant samarbejde hviler. De historiske betingelser handler om, hvordan konsulenthusene overhovedet blev udpeget som relevante samarbejdspartnere for offentlige organisationer inden for rammerne af forvaltningspolitikken. De institutionelle betingelser handler om, hvilke konstitutionelle spilleregler samarbejdet reguleres under, men som samarbejdet også gør til genstand for fortolkning. Ved på denne måde at

diskutere betingelserne for det forvaltningspolitiske samarbejde mellem offentlige organisationer og private konsulentvirksomheder bliver det muligt at tematisere spørgsmålet om, i hvilken forstand samarbejdet kan hævdes at medføre en privatisering af forvaltningspolitikken.

Hvad jeg med andre ord lægger op til, er et analytisk tilrettelagt studie af, hvorvidt der i det private udbud af og den offentlige efterspørgsel efter konsulentydelser ligger et potentiale for private virksomheder til at formulere og udbrede *forestillede rum* om den offentlige sektor såvel som erobringen af disse rum gennem salg af konkrete forvaltningspolitiske *styrings- og omstillingsteknologier*. Jeg vil ikke vise potentialets faktiske omfang, men blot diskutere, hvad der skal til for at vise det. Min tese om forvaltningspolitikkens privatisering hviler på den antagelse, at det strategiske terræn for kampen om dansk forvaltningspolitik omfatter begge sider af den institutionelle grænse mellem stat og marked, og at betingelserne for deltagelse på markedssiden åbner mulighed for en politisering af de private virksomheder, som deltager i kampen.

Jeg har nu i et forholdsvis åbent sprog antydet arbejdspapirets problemstilling og kan nu præsentere selve argumentationsstrukturen. Arbejdspapiret indledes med en problematisering af at anlægge et iagttagelsesperspektiv, der bygger på den teoretisk, navnlig organisationssociologisk orienterede litteratur, som først og fremmest tematiserer konsulentbranchen og dens relationer til staten og det politiske system gennem metaforer. Jeg argumenterer for, at metaforikken, efter hvilke køber/sælger forholdet allerede i udgangspunktet vurderes som helt uproblematisk (en simpel og gennemsigtig markedstransaktion) eller som udtryk for en systematisk opportunisme (en relation som på forskellige måder er 'forurenet' af magt) afspejler en række kognitive, normative og strategiske udfordringer i den videnssociologiske forståelse af samspillet mellem konsulentvirksomheder og deres kunder, som blænder af for et analytisk tilrettelagt studie af samspillets konstitutive effekter. Jeg hævder, at et sådant studie forudsætter en historisk specifik kontekstualisering af samspillet og dets betingelser.

I afsnit tre gør jeg derfor dansk forvaltningspolitik til genstand for analyse gennem den kontekstuelle kategori *policyfelt*, der som analytisk begreb åbner mulighed for at diskutere, hvordan der historisk specifikt er udviklet institutionelle betingelser for, at partikulære interesser har fået adgang til forvaltningspolitikken gennem særlige mekanismer for meningsdannelse.

I afsnit fire og fem gør jeg betingelserne for etableringen af et forvaltningspolitisk samarbejde mellem offentlige organisationer og private konsulentvirksomheder til genstand for diskussion. De historiske betingelser, som kort beskrives i afsnit fire, handler om, på hvilken forvaltningspolitisk baggrund offentlige organisationer udpegede konsulentvirksomheder som en relevant omverden i en forvaltningspolitisk kapacitetsopbygning. Derefter handler de institutionelle betingelser i afsnit fem om, hvordan konstitutionelle grænser mellem offentlig og privat sættes på spil i et privat-offentligt samarbejde, der har omstillingen af offentlige myndigheder som genstand. På den ene side synes det nemlig givet, at samarbejdet formidles og reguleres gennem upolitiske markedsinstitutioner. På den anden side er der tale om, at samarbejdet finder sted på tværs af grænsen mellem stat og marked, eller mellem offentlig myndighed og privat virksomhed og derfor tematiserer politiske spørgsmål. Denne dobbelthed i samarbejdsrelationernes karakter begrunder tesen om, at samarbejdsrelationerne kan medføre en privatisering af den forvaltningspolitiske meningsdannelse.

I afsnit seks diskuterer jeg, hvordan en sådan privatisering kan omsættes til en analytik. Med udgangspunkt i kategorien *ledelseskoncept* søger jeg at indkredse, hvordan private konsulentvirksomheder på markedsbetingelser kan udbyde forvaltningspolitiske ydelser, der samtidig spiller en rolle for offentlig myndighedsudøvelse. Jeg sondrer mellem tre forskellige former, igennem hvilken ledelseskoncepterne kan indgå i den forvaltningspolitiske meningsdannelse; nemlig gennem simple markedstransaktioner, der handler om implementering af givne styringsteknologier i offentlige organisationer, gennem forhandlingsspil om udformning af specialiserede ledelseskoncepter for offentlige organisationer, samt gennem sprogspil om formulering af forestillede rum og fremtidsbilleder for offentlige organisationer som konsulentvirksomheder kan søge at erobre ved at udvikle specialiserede ledelseskoncepter. Jeg viser, hvordan der i alle tre former vil være tale om en privatisering af forvaltningspolitikken og hvilke potentialer de tre former indeholder for en politisering af konsulentvirksomheder. Arbejdspapiret opsummeres i afsnit syv.

2. Den metaforiske iagttagelse af konsulentbranchen

En læsning af forskningslitteraturen om konsulentbranchens forhold til det politiske system vil afsløre, at der trods enkelte undtagelser er en udbredt tilbageholdenhed med at rejse problemstillingen (Berglund og Werr 2000, Czarniawska-Joerges 1990, Alvesson og Johansson 2000, Clegg og Palmer 1996, Sturdy 1997b). I fraværet af en eksisterende forskningstradition, må man gå forsigtigt til værks og tage behørigt hensyn til, at værdien af de udviklede analytiske kategorier, styrken i opstillede hypoteser og evalueringen af præsenterede eksempler i sidste ende afhænger af yderligere og mere systematiske empiriske studier, der skaber det fornødne grundlag for generaliseringer. Det er en sådan forsigtighed, der karakteriserer ambitionen i denne diskussion.

Et postulat vil ikke desto mindre danne udgangspunkt for diskussionen, nemlig; at grænsen mellem ledelsesrådgivning som markedsfænomen og dets diskursive, institutionelle og organisatoriske omverden, trods foreløbig 70 års dannelseshistorie (McKenna 2001), endnu ikke har fundet en stabiliseret form og fortsat er genstand for kamp.[2] I denne kamp synes der dog at være enighed om i hvert fald én ting: Ledelsesrådgivning er et markedsfænomen. Det omfatter produktion og levering af ydelser mod betaling. Der er nogen, der udbyder og nogen, der efterspørger ledelsesrådgivning.

Set fra udbudssiden synes der imidlertid ikke at være udviklet alment accepterede kriterier for fx *hvilke ydelser på hvilket marked* ledelseskonsulentvirksomheder forventes at levere. Tilsvarende synes der ej heller fra efterspørgselssiden at være etableret alment accepterede kriterier for fx hvilke *løsninger på hvilke problemer* klienter forventes at efterspørge (Erhvervsfremme Styrelsen 1999). Noget synes at stå i centrum, fx organisatorisk forandring, strategi og ledelse, mens andet henstår i periferien (eller måske snarere i centrum af andre eksisterende brancher), fx områder som public relations, marketing, teknisk ingeniørrådgivning eller finansiel og juridisk rådgivning. Såvel udbuddet som efterspørgslen – og dermed selve branchens identitet og afgrænsning – synes at være fanget i spændinger mellem kognitive, normative og strategiske spørgsmål.

Disse spørgsmål er afspejlet i litteraturen om ledelsesrådgivning som en konstant, vidt forgrenet, men først og fremmest dybt normativ debat. Læser man gennem litteraturen

[2] Ledelsesrådgivning blev formelt anerkendt som en selvstændig økonomisk aktivitet i 1990, hvor den for første gang blev opført på listen over EFs statistiske klassifikation af økonomiske aktiviteter med koden '7414 – Virksomheds- og ledelsesrådgivning' (NACE Rev. 1 1990; OJ 1990, L293 24 October 1990).

finder man en rigdom af skiftevis positive og negative metaforiske diagnoser af fænomenet og dens aktører som fx “invincible rhetoric”, “traders in trouble”, “con tricks”, “witch doctors” osv. (Berglund og Werr 2000, Alvesson og Johansson 2000, Ashford 1998, Micklethwait og Wooldridge 1996). Anvendelsen af sådanne metaforer illustrerer klart den verserende kamp om ledelsesrådgivning og hvordan den iagttages som et kontroversielt fænomen, der afkaster analyse- og evalueringsforsøg ved at fremhæve både lovende og problematiske elementer i den magt, som ledelseskonsulenter synes at udøve.

Alvesson & Johansson (2000) kan her tjene som eksempel. Under henvisning til Werr (1999), Sturdy (1997a) og Poulfelt & Payne (2002), hævder de indledningsvis, at eksistensen af både positive og negative opfattelser kan skyldes en mangel på empiriske analyser af, hvad der rent faktisk foregår i ledelsesrådgivning (Alvesson og Johansson 2000 s. 3), mens de herefter uanfægtet opstiller fire metaforer, der hævdes at karakterisere ledelsesrådgivningens roller, nemlig som hhv. ’esoteriske eksperter’, ’meningsmæglere’, ’handlende i problemer’ samt ’angstagenter’. Der synes bestemt behov for empirisk arbejde, men det skal næppe gøres med kategoriseringer, der på forhånd udpeger viften af mulige normative domme.

Brugen af en normativt ladet metaforik i den videnskabelige iagttagelse af ledelsesrådgivning synes først og fremmest at være begrundet i, hvordan den overhovedet gør fænomenet til genstand for analyse. Det sker nemlig ved, at ledelsesrådgivning (både im- og eksplicit) iagttages *som om* det er en videnskabelig praksis og derfor skal bedømmes ud fra grundlæggende videnskabelige sandhedskriterier. Det centrale ledespørgsmål synes at være: I hvilket omfang hviler ledelsesrådgivning på en videnskabeligt autoriseret vidensproduktion? Skønt spørgsmålet næppe udelukker, at der kan findes andre kilder til ledelsesrådgivningens viden, så forudsætter det i udgangspunktet, at svaret skal findes i videnskaben selv. Ved at formulere spørgsmålet på denne måde bliver den videnskabelige (og i denne sammenhæng navnlig organisationssociologiske) iagttagelse af ledelsesrådgivning til en organisationssociologisk selviagttagelse (Kieser 1997). Det er en paradoksal selviagttagelse, fordi videnskaben på samme tid placerer ledelsesrådgivning *udenfor* videnskaben som en praksis, der kan produceres videnskabelige udsagn om og *indenfor* videnskaben som en praksis, der selv producerer videnskabelige udsagn.

I denne videnskabelige selviagttagelse synes paradokset at blive håndteret ved simpelthen at sondre mellem sand og falsk videnskab. Og inden for rammerne af denne videnskabelige selviagttagelse stilles et arsenal af etablerede normative kategorier til rådighed for bedømmelsen. Blandt de hyppigst forekommende er dem, der knytter an til et instrumentelt og opportunistisk misbrug af videnskabelige procedurer, her opsummeret med udgangspunkt i March (1991 s. 22); at der i ledelsesrådgivningens praksis skabes generaliseringer på grundlag af uigennemskuelige observationer, der hviler på utilstrækkeligt definerede prøver udtrukket fra uspecificerede universer; at relevant forskningslitteratur ignoreres; at komplicerede sammenhænge simplificeres, hvorved der foretages ukorrekte repræsentationer; og at der ikke i tilstrækkelig grad advares om begrænsninger i udsagns gyldighed. Meget af den negative metaforik kan således knyttes til en opfattelse af, at konsulenter ’smykker sig med lånte fjer’; at de pakker deres koncepter ind i pseudo-videnskabelige ræsonnementer.

Problemet ved at anlægge dette videnskabelige iagttagelsespunkt er, så vidt jeg kan se, at ledelsesrådgivningens vidensproduktion alene bedømmes på grundlag af dens videnskabelige sandhedsværdi. Dermed gør man sig blind for at iagttage alternative

gyldighedskriterier, herunder de måder hvorpå viden produceres og legitimeres i interaktionsprocesser, der ikke er reguleret af strengt videnskabelige procedurer, men fx indgår i politiske og økonomiske processer.

Der er efterhånden udviklet diagnoser af en ny vidensproduktion, som ikke entydigt autoriseres af universiteter, men skabes i og for lokale kontekster i samspil mellem en række forskelligartede aktører med hver deres rationaler og hensyn (Gibbons et al 1994, Nowotny, Gibbons og Scott 2001, Alvarez 1998, Stehr 1994). Disse diagnoser lægger vægt på, at videnssamfundet har udfordret videnskabens traditionelle rolle. Den traditionelle forestilling om, at samfundets vidensproduktion er centraliseret omkring universiteter og offentlige institutioner som er underlagt en demokratisk kontrol (og finansiering) bliver udfordret i takt med, at vidensproduktionen fx er blevet 'vareliggjort' og dermed underlagt markedsmekanismer eller bliver del af politiske legitimeringsprocesser.[3]

I forhold til det konstitutionelle iagttagelsespunkt, jeg har anlagt i dette arbejdspapir, udgør denne diagnose af videnssamfundet et betydeligt stærkere udgangspunkt til at kvalificere iagttagelsen af, på hvilken måde private konsulentvirksomheder kan deltage i politiske processer, der gør grænsen mellem offentlig og privat og mellem stat og marked til genstand for vidensdannelse, frem for et perspektiv, der forudsætter at private virksomheder per definition enten må abonnere på eller forbryde sig mod en videnskabelig vidensdannelse. Når vidensproduktionens samfundsmæssige funktion – at skabe pålidelige, neutrale og almengyldige sandheder – således ikke længere kan tages for givet, men bliver åben for forhandling, bliver det med andre ord en opgave at udvikle iagttagelseskategorier, der er i stand til at indfange, hvordan magt og interesser er spil og hvordan vidensproduktion har karakter af meningsdannelse gennem sprogspil.

Netop her er det værd at fremhæve en gruppe organisationssociologiske og –antropologiske studier af konsulentvirksomheder, som søger at tematisere de flydende og forhandlede kriterier for legitimeringen af vidensproduktionen. Det gør de ved eksplicit at endogenisere vidensproduktionen i de former for interaktion, som etableres mellem konsulentvirksomheder og deres klienter i forbindelse med konkrete rådgivningsopgaver. Disse studier er bl.a. karakteriseret ved, at de gør konsulentvirksomhedernes konstruktion af sproglige artefakter, fx kategoriseringer af, metaforer for og platituder om organisatorisk forandring, til genstand for selvstændig analyse (Czarniawska-Joerges 1988). Hermed inddrager de meningsdannelse som et analytisk niveau i studiet af ledelsesrådgivning. Det gælder fx de måder, hvorpå selve relationen mellem konsulentvirksomhed og klient søges iscenesat strategisk med henblik på at virke overbevisende (Clark og Salaman 1995, Clark og Salaman 1996). Det gælder også, hvordan konsulentvirksomheder kopierer og oversætter succesfulde forandringsprojekter fra én klientorganisation til andre og på denne måde medvirker i spredningen af bestemte meningsfulde idéer og koncepter for organisatorisk forandring (Czarniawska og Sevon 1996, Sahlin-Andersson og Sevon 2002, Hagedorn-Rasmussen 2003).

I studiet af meningsdannelse synes denne litteratur imidlertid ikke at interessere sig for, hvilke (diskursive) mekanismer der muliggør udviklingen af retoriske strategier eller hvordan idéer overhovedet skabes på grundlag af meningsdannelsesprocesser.

[3] Til at illustrere det sidstnævnte behøver man blot at pege på den offentlige debat, der opstod i kølvandet på den anden Golfkrig, hvor der blev rejst spørgsmålstegn ved, om vestlige militære efterretningstjenester 'på bestilling' af deres regeringer skabte vidensgrundlaget for at begrunde den militære intervention under henvisning til eksistensen af masseødelæggelsesvåben i Saddam Husseins Irak.

Meningsdannelse forbliver her et spørgsmål om at studere, hvordan vidensproduktionen i samspillet mellem konsulentvirksomheder og deres klienter sker ved at kombinere eksisterende meningselementer – ideer og koncepter, lingvistiske artefakter, retoriske appelformer mv. – på en ny måde. Jeg vil hævde, at de således afskærer sig fra at iagttage, hvordan de konstitutionelle grænser mellem offentlig og privat, mellem stat og marked, eller mellem politik og økonomi sættes på spil i sådanne interaktionsprocesser og dermed hvilke konstitutive effekter interaktionen har for de deltagende aktører.

For at muliggøre denne iagttagelse vil jeg i det følgende tage udgangspunkt i, hvordan dansk forvaltningspolitik udgør et specifikt felt for fortolkningskamp om de konstitutionelle grænser i hvilken vidensproduktionen spiller en politisk funktion. På dette grundlag kan jeg efterfølgende rejse spørgsmålet om, på hvilke historiske og institutionelle betingelser private konsulentvirksomheder indgår et forvaltningspolitisk samarbejde med offentlige organisationer og således kan deltage i en politisk vidensproduktion.

3. Det forvaltningspolitiske policyfelt

Der er mange indfaldsvinkler til forvaltningspolitikken.[4] Jeg vil hæfte mig ved tre træk, som i særlig grad synes at karakterisere dansk forvaltningspolitik (Andersen 1994, Andersen 1995, Pedersen, Lægreid og Pedersen 1996). For det første er det en politik, som tematiserer det konstitutionelle grundlag for det politiske systems demokratiske struktur og dermed den danske stats- og styreform. Forvaltningspolitikken gør nemlig forfatningens grænser mellem politik og administration, mellem administration og borger samt mellem offentlig og privat til genstand for eksplicit refleksion, fortolkning og kamp. For det andet er forvaltningspolitikken en anden ordens politik i den forstand, at det er en politik om forvaltningspræmisserne for politik. Hvor andre politikker er fremmedrefererende ved at de former genstande uden for politikken selv, fx beskæftigelsen, miljøet eller statsbudgettet, så er forvaltningspolitikken selvrefererende, fordi dens genstand netop er selve politikkernes forvaltning. Endelig for det tredje er forvaltningspolitikken karakteristisk ved, at den unddrager sig noget entydigt institutionelt eller organisatorisk ejerskab. I modsætning til de fleste politikker af første orden udgør forvaltningspolitikken ikke en klart afgrænselig sektor, den er derimod polycentrisk institutionaliseret. Den er befolket af aktører i mange, gensidigt autonome centre, der hver især formulerer forvaltningspolitiske forestillinger og forfølger forskellige strategier.

Det er blevet hævdet, at disse tre karakteristiske træk tilsammen udgør en begrundelse for at iagttage forvaltningspolitikken ved hjælp af det analytiske begreb policyfelt, der forstås som et system af relationer mellem politiske aktører og institutioner, der kæmper om noget, som er fælles for dem (Andersen 1995 s. 41).[5] Et policyfelt kan identificeres i det omfang, at der er tale om en specifik aktørkreds, et specialiseret sæt af institutioner, en specifik problemkreds samt en særlig forestilling. Det er desuden karakteriseret ved særlige kriterier for adgang og adfærd, som udvikles på grundlag af processer, i hvilke der sættes grænser mellem policyfelter.

Hvad der i relation til dette arbejdspapirs problematik om forvaltningspolitikkens privatisering kan fremhæves som et særligt interessant træk ved policyfeltet er

[4] Til at beskrive dansk forvaltningspolitik vil jeg i al væsentlighed støtte mig til den eksisterende forskning herom, og særligt den del af forskningen, der er umiddelbart foreneligt med arbejdspapirets konstitutionelle iagttagelsespunkt.

[5] Denne anvendelse af feltbegrebet henter især inspiration hos Bourdieu & Wacquant (1992 ss. 94-115), Bourdieu (1994 s. 87) samt Broady (1991 s. 266ff).

sammenhængen mellem autonomi og kobling blandt feltets centre. Som antydet indebærer forvaltningspolitikkens polycentri, at policyfeltet omfatter en række, gensidigt autonome centre, som hver især evner at iværksætte strategier i den forvaltningspolitiske policyformulering. Når det ofte fremhæves, at Finansministeriet har en særstatus som *primus inter pares* i policyformuleringen, kan det skyldes, at netop dette ministerium muligvis har været en væsentlig drivkraft i formuleringen af grundlaget for en spredning af den forvaltningspolitiske magt, uden dog af denne grund selv at opgive en styringsintention (Andersen 1995 s. 43, Jensen 2003). Det afgørende er imidlertid, at feltet i kraft af dets polycentri udgør en arena for politisk kamp og det særlige ved denne kamp er måden hvorpå den føres. Det sker nemlig gennem koblinger, der "*…sammenvæver processer i autonome centre uden at etablere hierarkiske over-underordnelsesforhold mellem dem*" (Andersen 1994 s. 32). Der er således ingen enkeltaktør, som fx i kraft af sin formelle autoritet formår at gennemsætte sine strategier trods modstand. Kampen formidles først og fremmest gennem koblinger, der har meningsdannelsens karakter, hvorved styring i høj grad kommer til at handle om "…*at formulere de forestillede rum og fremtidsbilleder, som de mange centre anvender som referencerammer, når de tilrettelægger deres egne selvmoderniseringsprocesser*" (Andersen 1995 s. 43).

Måden hvorpå sammenhængen mellem autonomi og kobling tematiseres i det analytiske begreb policyfelt, indeholder to begrundelser for at inddrage private aktører i studiet af forvaltningspolitikken. For det første åbner det forhold, at det forvaltningspolitiske policyfelt er polycentrisk institutionaliseret og dermed ikke har noget entydigt ejerskab, mulighed for at studere de betingelser under hvilke private aktører kan få adgang til feltet. Skønt forvaltningspolitikken tematiserer den offentlige sektor, og herunder den offentlige sektors grænser til den private sektor, så antyder feltets polycentri, at det ikke nødvendigvis *selv* er afgrænset til den offentlige side af grænsen mellem offentlig og privat. Den offentlige sektors grænse til den private sektor er én blandt flere af de genstande, der tematiseres *i* det forvaltningspolitiske policyfelt, men kan – netop i kraft af polycentrien – ikke forudsættes at udgøre en adgangsbetingende grænse *for* det forvaltningspolitiske policyfelt. Alligevel har stort set alle forvaltningspolitiske studier fokuseret på, hvordan offentlige organisationer har deltaget i at formulere præmisserne for egne eller andre offentlige organisationers omstilling.

For det andet skaber det forhold, at den forvaltningspolitiske kamp bl.a. foregår gennem sprogspil, igennem hvilke meningsdannelse har til funktion at skabe fælles forestillinger og referencerammer for omstillingen af offentlige organisationer, mulighed for at studere de måder, hvorpå private aktører producerer meningsfulde forestillinger og fremtidsbilleder om den offentlige sektors organisering, grænser og processer.

I de følgende to afsnit vil jeg prøve at begrunde, på hvilken måde private konsulentvirksomheder kan udpeges som en særlig gruppe af private aktører, der er relevant at inddrage i studiet af dansk forvaltningspolitik. Jeg vil fokusere på, hvad der overhovedet kan begrunde iagttagelsen af et forvaltningspolitisk *samarbejde* mellem konsulentvirksomheder og offentlige organisationer. Et samarbejde har som minimum to parter. Der er i dette tilfælde tale om et samarbejde mellem private virksomheder og offentlige myndigheder. Jeg vil derfor først vise, hvilke historiske betingelser, der set fra de offentlige organisationer udpegede private konsulentvirksomheder som relevante samarbejdspartnere i relation til forvaltningspolitikken. Dernæst vil jeg diskutere, hvilke særlige konstitutionelle spilleregler, der set fra de offentlige myndigheder sættes på spil, når de indgår et samarbejde med private konsulentvirksomheder.

4. Historik om forvaltningspolitisk kapacitetsopbygning

Med regeringens moderniseringsprogram for den offentlige sektor fra 1983 formuleres den offentlige sektors omstillingsevne som det væsentligste forvaltningspolitiske problem (Andersen 1995 s. 68-70). Frem for en centraliseret helhedsplanlægning på sektorniveau af de enkelte forvaltningsinstitutioners driftsøkonomi lægges der op til, at alle dele af den offentlige sektor skal være i stand til at omstille sig ud fra samfundsøkonomiske hensyn. Omstilling handler derfor ikke blot om forandringer i forvaltningens interne organisering, processer og grænser eller en udgiftspolitisk samordning af den offentlige sektors vækst, men rejser et mere grundlæggende spørgsmål om den offentlige sektors grænser til omverdenen og herunder ikke mindst grænsen mellem offentlig og privat. Grænserne sættes på spil i den måde, hvorpå betingelserne for en sådan omstilling bliver formuleret. Det sker nemlig ved, at forvaltningsenhederne autonomiseres gennem at ansvaret for økonomi og service uddelegeres; at der indføres selvregulerende mekanismer med incitament til omstilling; samt at kvalitetsbevidsthed, effektivisering og regulering sikres gennem vejledning, formidling af viden og ved hjælp af økonomiske incitamenter (Andersen 1994, p. 39). Det kan hævdes, at betingelsen for løsningen af den offentlige sektors omstillingsproblem herved formuleres som et spørgsmål om at introducere i hvert fald nogle af de mekanismer i offentlige organisationer, som kendetegner private virksomheders organisering og ledelse, herunder at de enkelte organisationer formulerer strategier og målsætninger for deres egen omstilling.

I takt med at omstillingsproblemet igennem 1980erne bliver stadig mere centralt i den forvaltningspolitiske strategidannelse tages en række konkrete initiativer, der har til formål at omsætte strategierne i forvaltningspolitiske reformer (se Andersen 1995 s. 70-74). Det gælder fx Budgetreformen (fra 1983), Regelforenklingskampagnen (fra 1982), Privatiseringskampagnen (fra 1983), Afbureaukratiseringsplanen (fra 1988) samt Fristyrelsesforsøget (fra 1991). Et karakteristisk træk ved alle disse reforminitiativer er, at de igangsætter en omfattende refleksion blandt forvaltningsenhederne i den offentlige sektor om, hvordan at gribe disse nye muligheder for selvstyring og autonomi.

Konsekvensen bliver, at ministerier og kommuner op igennem 1980erne i stigende grad begynder at formulere projekter for deres selv-omstilling, som bl.a. støttes med statslig finansiering fordi projekterne har karakter af forsøg. I begyndelsen omfatter projekterne intern restrukturering som fx indførelsen af økonomistyringssystemer, der bl.a. giver adgang til opsparing af driftsmidler, indførelsen af koncernstyring i ministerier, der muliggør en samordnet forvaltningspolitik for delvis autonome departementer, styrelser mv., og introduktion af benchmarking og kontrakt- og målstyringssystemer, der sikrer bedre omkostningseffektivitet. Senere begrænser initiativerne sig dog ikke kun til intern restrukturering, men kommer også – navnlig op i 1990erne – til at handle om udlicitering af kommunale serviceydelser og privatisering af statslige selskaber.

Tilblivelsen af det forvaltningspolitiske policyfelt medfører således en forventning om, at den offentlige sektors institutioner og organisationer opbygger en selvstændig kapacitet til at formulere målsætninger og strategier for deres egen omstilling, frem for at henvise til politiske styringssignaler fra regering og Folketing som begrundelse for omstruktureringer. Det er netop i opbygningen af en sådan selvstændig strategisk og organisatorisk kapacitet, at private ledelseskonsulentvirksomheder af offentlige organisationer udpeges som relevante samarbejdspartnere i relation til de forvaltningspolitiske omstillingskrav. I begyndelsen og midten af 1980erne er det kun et fåtal af forvaltningsenhederne som er organisatorisk gearet til at håndtere forvaltningspolitiske omstillingsprocesser.

Igangsættelsen af strategiske omstruktureringsprojekter kommer derfor i stigende grad til at inddrage konsulentvirksomheder, som netop repræsenterer særlige kompetencer inden for ledelse, organisation og strategi. Set fra de offentlige organisationer synes dette samarbejde altså i udgangspunktet begrundet ud fra et behov for gennem konsulentvirksomhedernes viden og kompetencer at imødekomme krav om omstilling.

Pointen i denne korte historiske redegørelse skulle gerne være, at samarbejdet, der fra midten af 1980erne etableres mellem offentlige myndigheder og private konsulentvirksomheder inden for rammerne af forvaltningspolitikken, har de offentlige myndigheder som genstand. Skønt samarbejdet involverer to parter, har det ikke desto mindre en særlig 'retning'. Jeg vil hævde, at denne 'retning' har konsekvenser for, hvordan selve samarbejdsrelationen kan gøres til genstand for iagttagelse, hvilket er temaet for næste afsnit.

5. Mellem myndighed og marked

Når konsulentvirksomheder indgår i samarbejde med offentlige organisationer gennem salg af rådgivningsydelser tematiseres på samme tid to forskellige typer af institutionelle relationer og dermed en central spænding, der har været på spil siden midten af 1800-tallet i forbindelse med udlicitering (Andersen 1997 s. 29-30), men som her snarere må sættes i sammenhæng med 'offentlige udbud', hvorved spændingen får et andet indhold.

På den ene side er der i forbindelse med offentlige udbud af rådgivningsydelser, ligesom det er tilfældet med udlicitering, tale om en markedsrelation mellem en køber og en sælger. Køber/sælgerrelationen leder derfor tankerne hen på, at der ikke blot må være tale om et *marked* for rådgivningsydelser på samme måde, som der er et marked for udlicitering af offentlige serviceydelser (Reebirk 2000, Erhvervsministeriet 1995), men også at selve relationen er upolitisk. I sig selv er denne afgrænsning af rådgivning som en købeform derfor ikke tilstrækkelig til at adskille den hverken fra udlicitering eller for den sags skyld fra rådgivning udelukkende mellem private virksomheder. Som jeg imidlertid allerede har været inde på, udgør spørgsmålet om, i hvilken forstand der overhovedet kan iagttages et marked for rådgivning et betydeligt analytisk problem. Der er et marked i den forstand, at rådgivningsydelser udbydes såvel som efterspørges, men der synes samtidig at være kamp om, hvor grænsen mellem markedet for rådgivningsydelser og andre markeder går, herunder hvad der i det hele taget kan anerkendes som gyldig viden i forbindelse med rådgivning. En sådan åbenhed må antages at have konsekvenser for både udbydernes og efterspørgernes handlemuligheder i forbindelse med indgåelse og efterfølgende fortolkning af kontrakter om leveringen af rådgivningsydelser. Det er den samme åbenhed som begrunder studiet af politisk meningsdannelse i interaktionen mellem konsulentvirksomheder og deres kunder, hvad enten kunderne er offentlige eller private. Skønt det således er givet, *at* der er tale om en køber/sælgerrelation, er det langt fra givet *hvordan* relationen tilskrives mening.

På den anden side vedrører offentligt udbud af rådgivningsydelser samtidig en relation mellem private virksomheder og offentlige myndigheder. Myndighed/virksomhedsrelationen leder tankerne hen på, at der ikke blot etableres en relation mellem *staten* (på grundlag af politiske beslutninger) og *markedet* (på grundlag af økonomiske beslutninger), men også at selve relationen sætter grænsen mellem stat og marked på spil. Dette er også tilfældet i forbindelse med udlicitering, men hvor udlicitering almindeligvis indebærer, at driften af en mere eller mindre permanent serviceydelse flyttes fra den offentlige til den private sektor, så vil der i forbindelse med offentligt udbud af

rådgivningsydelser være tale om, at en konkret afgrænset og ikke-permanent serviceydelse leveres fra virksomheder i den private sektor til offentlige organisationer. Den afgørende forskel består i, hvem der i sidste ende er forbrugere af serviceydelserne. I forbindelse med udlicitering vil forbrugeren typisk være borgerne, mens det i forbindelse med offentligt udbud af rådgivningsydelser vil være offentlige myndigheder.

Hvorfor er denne forskel mellem hvem der er forbrugere så afgørende? Det er den, så vidt jeg kan se, fordi betingelserne for politisering af myndighed/virksomhedsrelationen fra et konstitutionelt perspektiv vil være helt forskellige i de to tilfælde. Det er netop denne forskel som åbner for den problematik om politisk virksomhed, som jeg her er interesseret i at gøre til genstand for analyse, hvorfor det er værd at uddybe forskellen.

I forbindelse med udlicitering samarbejder myndigheder med virksomheder om at levere *politisk fastsatte ydelser til borgerne*. Dette giver samarbejdsrelationen en særlig karakter, for den handler om at fastlægge og overvåge en *arbejdsdeling* mellem myndigheder og virksomheder, der har en fælles tredjepart som referencepunkt uden for såvel staten som markedet. De private virksomheder, som forestår driften af en udliciteret serviceopgave, optræder i forhold til borgerne *på vegne af* myndighederne uden selv at have myndighed. Det er blevet vist (Andersen 1996), hvordan dette åbner mulighed for en politisering af de private virksomheder, såvel i den fase hvor selve arbejdsdelingen etableres (kontraktindgåelsen) som i den fase, hvor arbejdsdelingen overvåges (driften). Det privat-offentlige samarbejde etableres under den konstitutionelle forudsætning, at det er muligt at fastlægge og opretholde en entydig arbejdsdeling mellem myndighed og virksomhed; at det er muligt at adskille myndighedernes *politiske beslutninger* om, hvad der skal udliciteres, i hvilket omfang og af hvilken kvalitet, fra virksomhedernes *økonomiske beslutninger* om, hvordan driften og leveringen af ydelserne skal organiseres og ledes. Men som Andersen viser, kan der fx ske det, at virksomhedens driftsmæssige beslutninger fortolkes som politiske beslutninger, hvorved virksomhederne tvinges til at indtage politiske positioner i samarbejdet, bl.a. ved at begrunde driftsmæssige beslutninger under henvisning til politiske logikker. Det er et fællestræk i Andersens empiriske analyser af virksomheder, der har deltaget eller ligefrem er dannet med henblik på at indgå i offentlig udlicitering, at de trækkes ind i et politisk spil, som de har svære betingelser for at håndtere, simpelthen fordi de er private virksomheder. Andersens hovedproblematik knytter således an til den udbredte forståelse af private virksomheder, at de principielt ikke indtager politiske positioner, fordi de optræder på et marked, som godt nok kan være politisk konstitueret, men som i sig selv udgør en kalkulerbar, upolitisk rammebetingelse. Det er ikke mindst denne forståelses samtidsgyldighed Andersen udfordrer med bogens hovedtese, nemlig at "…*når det offentlige udliciteres og bliver privat, så bliver det private politisk.*" (Ibid. s. 12). Igennem bogen fastholder han et iagttagelsesperspektiv fra private virksomheder, som indebærer, at politik er dem fremmed; at de bliver *tvunget* ind i politiske spil; at politik udgør en fare og ikke en kontrollerbar risiko – at de private virksomheder grundlæggende har berøringsangst med politik. Jeg er imidlertid interesseret i at forstå, hvordan det forholder sig med Andersens problematik, hvis ledelseskonsulentvirksomheder udgør eksempler på private virksomheder, for hvem *'tvangen'* til at indtage politiske positioner i samspil med offentlige organisationer ikke er en tvang, men simpelthen er indlejret i den samarbejdsrelation, der etableres mellem virksomhederne og de offentlige organisationer.

I forbindelse med offentligt udbud af rådgivningsydelser etableres nemlig et samarbejde mellem myndigheder og virksomheder, hvis referencepunkt eller genstand ikke er en tredjepart, men myndighederne selv. Myndighederne samarbejder ikke med virksomheder

med henblik på at forme noget uden for samarbejdsrelationen, men derimod alene med henblik på at forme den ene part i relationen. Fra et konstitutionelt perspektiv består den analytiske udfordring dermed ikke i at adskille politiske beslutninger fra økonomiske og driftsmæssige, for der er ikke tale om at etablere og overvåge en privat-offentlig arbejdsdeling. Den analytiske udfordring består snarere i at adskille den økonomiske fra den politiske meningsproduktion i den samarbejdsrelation, der ved at gøre offentlige myndigheder til genstand for forandring også sætter dem på spil.

Hvad der med andre ord fra et konstitutionelt perspektiv rejses som et spørgsmål er, hvordan den private rådgivning kan spille en rolle ikke i, men for udøvelsen af myndighed. Fra en strengt formel betragtning kan rådgivningen nemlig ikke spille nogen rolle *i* selve myndighedsudøvelsen, idet der ikke er (eller kan være) tale om delegation af offentligretlig beslutningskompetence til private konsulentvirksomheder.[6] Samarbejdsrelationen er konstitutionelt set overhovedet muliggjort ved, at statslige myndigheder kan indtræde i køber/sælgerrelationer som privat-retlig kontraktpart, men kun under den forudsætning, at de i sådanne relationer ikke samtidig udøver myndighed. Det er således forvaltningen selv, der i sidste ende bærer det formelle ansvar for at omsætte den private rådgivning fx i konkrete forvaltningsafgørelser, i relation til lovforberedende arbejde eller i oplæg til politiske beslutninger mv.[7]

Derimod kan den private forvaltningspolitiske rådgivning spille en rolle *for* myndighedsudøvelsen i den forstand, at den kan indgå i fastlæggelsen af forvaltningens beslutningspræmisser, dvs. de måder hvorpå forvaltningen selv formulerer begrundelser for at tage initiativ til, planlægge og gennemføre konkrete organisationsforandringer. I det omfang det således kan vises, at private konsulentvirksomheder medvirker i formuleringen af grundlaget for konkrete forvaltningspolitiske omstillingsinitiativer, så udfordres de konstitutionelle spilleregler som regulerer samarbejdsrelationen, for så deltager private virksomheder ikke alene i fortolkningen af præmisserne for myndighedsudøvelse, men de gør det tillige inden for rammerne af en privat-retlig kontraktrelation.

Spændingen mellem de institutionelle relationer, der tematiseres i forbindelse med offentligt udbud af rådgivningsydelser – køber/sælger og myndighed/virksomhed relationerne – begrunder i dobbelt forstand min tese om forvaltningspolitikkens privatisering. For det første kan der tales om privatisering i den forstand, at der fra begyndelsen af 1980erne er skabt betingelser for et marked for forvaltningspolitisk rådgivning, hvor private virksomheder konkurrerer om at vinde offentlige udbud. På dette marked kan grænserne for, hvori forvaltningspolitisk rådgivning består og dermed, hvad der er markedets grundlæggende vare, imidlertid ikke tages for givet. 'Varen' bliver først skabt eller kvalificeret i samspillet mellem køber og sælger. Privatiseringen har her karakter af, at private udbydere gør forvaltningspolitikken til genstand for iagttagelse med henblik på at sikre muligheder for afsætning af konsulentydelser. For det andet kan der tales om forvaltningspolitikkens privatisering i den forstand, at offentlige myndigheder og private virksomheder indgår i samarbejde om at formulere præmisser for forandringer i grænsen mellem den offentlige og den private sektor, mellem offentlige myndigheder og borgere samt mellem politik og administration. Privatiseringen har her karakter af, at

[6] Det kan her diskuteres, om ikke udlicitering netop indebærer en slags delegation af offentligretlig beslutningskompetence for så vidt angår de beslutninger, der inden for rammerne af arbejdsdelingen vedrører de økonomisk-driftsmæssige aspekter af de udliciterede ydelser. Se dog Christensen (1997).

[7] Her skal det bemærkes, at der udover købelovens generelle fortrolighedsbestemmelser ikke findes særskilt lovgivning om rådgiveransvar ifm ledelsesrådgivning.

private virksomheder deltager som interessenter i det forvaltningspolitiske sprogspil og således medvirker på linie med andre, navnlig offentlige, interessenter i den forvaltningspolitiske meningsdannelse.

I det følgende afsnit vil jeg diskutere, hvordan tesen om forvaltningspolitikkens privatisering kan omsættes til en konkret analytik. Det er nødvendigt, hvis jeg skal gøre det muligt at gennemføre konkrete empiriske studier af, hvilke effekter forvaltningspolitikkens privatisering kan have for konsulentvirksomhedernes politisering. Hidtil har jeg nemlig iagttaget samarbejdet, dets historiske og konstitutionelle betingelser, fra et 'offentligt' perspektiv. Det var der en god grund til, fordi forvaltningspolitikken jo netop er en politik om og for den offentlige sektor. Derfor måtte det også være med udgangspunkt i en forståelse af det forvaltningspolitiske policyfelt, at jeg kunne tematisere private aktørers relationer til feltet.

Nu skifter jeg imidlertid perspektiv og iagttager samarbejdsrelationerne fra et 'privat' perspektiv. Heri ligger en betydelig udfordring, for jeg kan ikke henvise til alment accepterede og institutionaliserede kriterier for, hvordan konsulentvirksomheder gør forvaltningspolitikken til genstand for iagttagelse. Markedet for ledelsesrådgivning er – ligesom det forvaltningspolitiske policyfelt – i sig selv en arena for kamp. Jeg må derfor selv udvikle analytiske indikationer på, hvordan konsulentvirksomheder gør forvaltningspolitikken til genstand for meningsfuld iagttagelse.

6. Konsulentvirksomheder og den forvaltningspolitiske privatisering

Det er næppe grundlag for at hævde, at konsulentvirksomheder fra midten af 1980erne for alvor begyndte at interessere sig for den offentlige sektor, fordi de bar på en særlig politisk interesse i at deltage i forvaltningspolitiske omstillingsprocesser. Det synes umiddelbart mere sandsynligt, at interessen, i takt med at offentlige organisationer begyndte at efterspørge rådgivning på tilsyneladende selv samme områder, som konsulentvirksomheder længe havde levet (og fortsat lever) af at levere til virksomheder i den private sektor, var forankret i de økonomiske muligheder, forvaltningspolitikkens udvikling repræsenterede i form af et nyt marked for indtjening.

Når jeg nu skal forsøge at udvikle analytiske indikationer på, hvordan konsulentvirksomheder gør forvaltningspolitikken til genstand for iagttagelse, synes det derfor ikke urimeligt at tage udgangspunkt i en forventning om, at de set i et historisk perspektiv må have gjort det på baggrund af de organisatoriske forandringskompetencer, som private virksomheder har efterspurgt hos konsulentvirksomheder. Det er nemlig på denne baggrund, at jeg kan rejse spørgsmålet om, hvorvidt og hvordan konsulentvirksomheder i perioden *efter* midt-80erne har udviklet særskilt forvaltningspolitiske rådgivningskompetencer og dermed, hvordan min tese om forvaltningspolitikkens privatisering kan kvalificeres i analytiske termer. Markedet for forvaltningspolitisk rådgivning kan inden for rammerne af dette arbejdspapir derfor kun vises ved at udvikle indikationer på, hvordan konsulentvirksomheder indtræder i meningsfulde relationer til og udfylder meningsfulde funktioner i det forvaltningspolitiske policyfelt. Det falder med andre ord uden for arbejdspapirets problemstilling at vise, hvorvidt konsulentvirksomheder indgår i et samlet organisatorisk felt, der fx er præget af sådanne isomorfe udviklingstræk, at det er muligt at tale om én sammenhængende branche (Dimaggio og Powell 1991, Sahlin-Andersson 1996, Sevon 1996).

Hvis der kan udpeges noget, som overhovedet begrunder en iagttagelse af ledelsesrådgivning som særligt markedsfænomen; noget som alle iagttagelser synes at

være enige om at være uenige om, så er det, at ledelseskonsulentvirksomheder på en eller anden måde medvirker i at skabe betingelser for forandring af deres klienter ved at sælge professionelle kompetencer inden for ledelse, organisering og strategi. Idealet om omstilling, forandringsparathed og fleksibilitet synes ikke kun at være et element i forvaltningspolitiske forestillinger, men præger i høj grad også forestillingerne om den 'ny økonomi' og videnssamfundet.

Som grundlag for diskussionen nedenfor vil jeg derfor tage udgangspunkt i, at ledelseskonsulentvirksomheders grundlæggende 'vare' eller ydelse kan gøres til genstand for iagttagelse gennem den analytiske kategori *ledelseskoncept*. Jeg lader mig heri inspirere af Hagedorn-Rasmussen, der definerer ledelseskoncepter på følgende måde:

> Ledelseskoncepter er værktøjer, hvormed forandringer i omverdenen oversættes til konkrete forandringer i organisationer. De kan opfattes og anvendes som objektive ekspertværktøjer, som er velafprøvede med succes i andre organisationer og herefter er nået frem til overskrifterne i anerkendte tidsskrifter om ledelse. De implementeres herefter som rationelle værktøjer. Men ledelseskoncepter kan også anskues som politiske programmer, der styrker og svækker bestemte koalitioner i organisationer. Ved at bringe dem ind i organisationer sammen med aktører, som for eksempel konsulenter, legitimerer de bestemte forandringer. Med de værktøjer og begreber, som følger med de enkelte ledelseskoncepter, tildeles bestemte omverdensforandringer en særlig betydning, og andre nedprioriteres samtidig. Man vælger en optik og et sprog, hvormed omverdensforandringer tolkes (Hagedorn-Rasmussen 2003 s. 28).

Hagedorn-Rasmussens definition er i udgangspunktet interessant, fordi den på samme tid åbner mulighed for at betone to forskellige aspekter af konsulentvirksomhedernes 'vare', nemlig dels ledelseskoncepter som velafprøvede sociale teknologier, der har vist deres succes i andre organisationer, og dels ledelseskoncepter som politiske programmer, der indgår i legitimeringen af bestemte organisationsforandringer. Hans definition åbner dermed mulighed for at studere konsulentvirksomhedernes ledelseskoncepter inden for et kontinuum; i den ene ende som upolitiske sociale forandringsteknologier og i den anden ende som politiske forandringsprogrammer. Samtidig lægger han vægt på spørgsmålet om meningsdannelse. Ledelseskoncepter indebærer bestemte betydningstilskrivninger, oversættelser og fortolkninger af forandring.

Når jeg alligevel ikke umiddelbart kan overtage Hagedorn-Rasmussens definition, så hænger det sammen med to forhold. For det første synes han at tage de omverdensforandringer, som overhovedet begrunder anvendelsen af ledelseskoncepter for givet. Ledelseskoncepter kan købes af organisationer til at reagere, omstille og tilpasse organisationen til givne forandringer i dens omverden. Kilden til forandringer lokaliseres med andre ord i organisationens omverden, hvorefter ledelseskonceptet som en specifik fortolkning heraf oversætter den til konkrete organisationsforandringer. For det andet anlægger han et organisationspolitisk perspektiv på politik. Det er et perspektiv, som fokuserer på organisationsinterne kampe om at mobilisere dominerende koalitioner omkring forandringen af organisationens målsætninger, visioner og strategier (for klassiske eksempler se Cyert og March 1959, Cyert, March og Clarkson 1963). Men det er samtidig et perspektiv, som afgrænser sig fra at studere de konstitutionelle aspekter af

politik, dvs. de måder hvorpå stats- og styreformen sættes på spil, når organisationen gennem anvendelse af ledelseskoncepter tager stilling til konkrete forandringer.

For at gøre Hagedorn-Rasmussens definition af ledelseskoncept anvendelig i denne sammenhæng, må jeg derfor indtænke det i arbejdspapirets problematik. Jeg må åbne for studiet af, hvordan ledelseskoncepter selv kan medvirke i at skabe de omverdensforandringer, som de udgør et svar på og jeg må muliggøre studiet af, hvordan ledelseskoncepter kan indgå i legitimeringen af politiske processer, der tematiserer konstitutionelle grænser mellem offentlig og privat, mellem stat og marked inden for rammerne af det forvaltningspolitiske policyfelt.

I relation til forvaltningspolitikkens privatisering kan den analytiske kategori ledelseskoncept afgrænses på i hvert fald tre måder, der varierer med hensyn til, hvordan forholdet mellem upolitisk social teknologi og politisk program betones.

6.1. Ledelseskoncept-i-markedstransaktion

I sin mest simple form kan man tale om, at ledelseskoncepter bliver gjort til genstand for en markedstransaktion, som indebærer overførelsen eller implementeringen af et standardiseret produkt eller ydelse. Ledelseskonceptet kan i en simpel forstand anskues som en vare, der ved indgåelse af en kontrakt udveksles mellem en køber og en sælger.

Den første måde, hvorpå konsulentvirksomheder dermed kan gøre forvaltningspolitikken til genstand for iagttagelse, er ved ganske simpelt at udbyde ledelseskoncepter, der muliggør implementeringen af en given social styringsteknologi på et nærmere bestemt funktionsområde i en offentlig organisation. Det kan fx være kurser om projektledelse, som skal skabe betingelser for etableringen af teams i en offentlig organisations sagsbehandling, eller det kan være indføringen af benchmarkingsystemer på sagsgange som forudsætning for effektivisering af en organisations økonomistyring.

Fra et forvaltningspolitisk perspektiv er forudsætningen for markedstransaktionen, at den offentlige organisation allerede på forhånd har truffet beslutning om, at et bestemt ledelseskoncept udgør et middel til at realisere en givet målsætning om omstilling af organisationen. Markedstransaktionen gennemføres således alene med henblik på at tilføre den offentlige organisation de professionelle kompetencer, som er nødvendige for at implementere ledelseskonceptet, og som den offentlige organisation ikke selv råder over.

De private konsulentvirksomheders iagttagelse af forvaltningspolitikken består i denne sammenhæng ikke af andet end, at de ganske simpelt konstaterer og reagerer på en efterspørgsel blandt offentlige organisationer efter de styrings- og ledelsesværktøjer, som konsulentvirksomheder har markedsført sig på i forhold til private virksomheder. Det indebærer ikke en selvstændig iagttagelse af de specifikke omstillingsproblemer, der karakteriserer den offentlige sektor og dermed heller ikke en særskilt diagnosticering eller fortolkning af de begrundelser, der overhovedet motiverer efterspørgslen.

Derfor kan der heller ikke være tale om, at konsulentvirksomheder her deltager direkte i fastlæggelsen af forvaltningens beslutningspræmisser og dermed spiller en rolle for myndighedsudøvelsen. De offentlige organisationer har allerede i udgangspunktet ikke blot truffet beslutning om at implementere en givet styringsteknologi, men også formuleret det omstillingsproblem, som den efterspurgte styringsteknologi udgør en meningsfuld løsning på. Forvaltningens beslutningspræmisser vil kun være påvirket af, hvilken pris de kan opnå for den ønskede ydelse og derfor vil en konkurrence mellem udbyderne af

standardiserede ledelseskoncepter først og fremmest kunne iagttages som en priskonkurrence.

Som en indikation på forvaltningspolitikkens privatisering, synes ledelseskoncept-i-markedstransaktion derfor ikke umiddelbart at kunne sandsynliggøre, hvordan private konsulentvirksomheder yder forvaltningspolitisk rådgivning til offentlige organisationer. Der kan med rette rejses tvivl om, i hvilken forstand der overhovedet er tale om rådgivning i forbindelse med en simpel implementering af styringsteknologier. Når jeg alligevel har medtaget den som en indikation på forvaltningspolitikkens privatisering, så skyldes det først og fremmest at de private konsulentvirksomheders ledelseskoncepter repræsenterer et betydeligt referencepunkt for offentlige organisationers forvaltningspolitiske omstilling. Denne indikation på forvaltningspolitikkens privatisering bliver så meget desto tydeligere, når den ses i relation til at offentlige organisationer allerede fra midten af 1980erne udpegede netop konsulentvirksomheder som væsentlige samarbejdspartnere i en forvaltningspolitisk kapacitetsopbygning. Det vil i denne forstand være relevant at tale om, at udviklingen, omsætningen og spredningen af konsulentvirksomhedernes ledelseskoncepter udgør en 'rationaliseret vareliggørelse' af magten til at definere forvaltningspolitikken (Meyer 1996, Meyer, Boli og Thomas 1994, Strang og Meyer 1994).

Ledelseskoncepterne tilskrives mening af offentlige organisationer og kan i denne forstand iagttages som ét blandt mange diskursive grundlag for italesættelse af omstillingsproblemer. De indgår i det samlede reservoir af forvaltningspolitisk meningsdannelse. Det interessante i denne sammenhæng er derfor ikke, i hvilken grad private konsulentvirksomheder er politiseret i forbindelse med simpel implementering af styringsteknologier i offentlige organisationer. Det interessante er, hvor helt igennem upolitisk en sådan implementering kan gennemføres; at ledelseskoncepterne kan udpeges som et helt selvfølgeligt og nødvendigt element i forvaltningspolitiske omstillingsprocesser. I dette perspektiv udgør ledelseskoncept-i-markedstransaktion en klar indikation på forvaltningspolitikkens privatisering.

6.2. Ledelseskoncept-i-forhandlingsspil

Den simple markedstransaktion, som jeg har beskrevet oven for, vil ikke i sig selv være tilstrækkelig til at studere, hvordan konsulentvirksomheder gør forvaltningspolitikken til genstand for iagttagelse. Det må også studeres, hvordan markedstransaktionen kan finde sted inden for rammerne af et forhandlingsspil mellem konsulentvirksomheden og den offentlige organisation. Forhandlingsspil kan nemlig opstå i situationer, hvor den offentlige organisation ikke på forhånd har truffet beslutning om, hvilket ledelseskoncept der vil udgøre en hensigtsmæssig løsning på organisationens omstillingsproblem, men blot at omstillingsproblemets løsning er knyttet til anvendelse af et eller flere ledelseskoncepter.

Den anden måde hvorpå konsulentvirksomheder kan gøre forvaltningspolitikken til genstand for iagttagelse er derfor ved at indgå i forhandlingsspil om fortolkningen af præmisserne for løsningen af offentlige organisationers omstillingsproblemer. Det vil der fx være tale om, når offentlige organisationer formulerer udbud om konsulentopgaver, der indebærer gennemførelse af interne organisatoriske omstruktureringer som forudsætning for udlicitering af bestemte serviceydelser. Sådanne opgaver kan være begrundet i politiske beslutninger om, at en forvaltningsenheds opgaver skal gennemgås med henblik på at udpege muligheder for udlicitering. Gennemførelsen af en sådan politisk beslutning kan indebære, at forvaltningsenheden må indhente rådgivning i form af særlige analysekoncepter i forbindelse med fastlæggelse af kriterier for vurdering af opgavernes egnethed, størrelse, fordele og ulemper. I sådanne tilfælde vil den private rådgivning

derfor kunne spille en rolle i formuleringen af præmisserne for løsningen af et omstillingsproblem, som gør den pågældende forvaltningsenheds grænse til den private sektor til genstand for intervention.

Forhandlingsspillet handler dermed om at skabe gensidig enighed om, hvori omstillingsproblemet overhovedet består, hvilke målsætninger der som følge heraf skal forfølges til at løse problemet og først derefter hvilke midler, i form af ledelseskoncepter, der er i stand til at realisere målsætningerne. Markedstransaktioner der har karakter af forhandlingsspil vil derfor typisk strække sig over længere tid og være mere omfattende end den simple implementering af ledelseskoncepter. Det er med andre ord først i forbindelse med forhandlingsspil, at det vil være relevant at tale om et egentligt forvaltningspolitisk *samarbejde* mellem private konsulentvirksomheder og offentlige organisationer og dermed om en forvaltningspolitisk *rådgivning* fra først- til sidstnævnte.

Når jeg i denne sammenhæng taler om rådgivning, så er det væsentligt at understrege at den indgår i en gensidig meningsdannelsesproces, hvor konsulentvirksomheden på den ene side søger at 'afkode' den offentlige organisations omstillingsbehov med udgangspunkt i virksomhedens eksisterende kompetencer og palet af ledelseskoncepter, og hvor den offentlige organisation på den anden side søger at 'afkode' hvordan konsulentvirksomhedens kompetencer og reservoir af ledelseskoncepter kan omsættes i konkrete løsninger på omstillingsproblemet. Hvor denne gensidige 'afkodning' kan skabe betingelser for etableringen af et fælles sprog, så er der imidlertid stadig tale om, at sproget skal formidle en rådgivning, hvis formål er løsningen af den offentlige organisations omstillingsproblem. Der vil derfor være tale om, at forhandlingsspiller danner ramme om udviklingen af et eller flere specialiserede ledelseskoncepter, som er skræddersyet til at løse den konkrete offentlige organisations omstillingsproblem.

Betingelsen for at konsulentvirksomheder kan indtræde i forhandlingsspil om leveringen af forvaltningspolitisk rådgivning synes derfor ikke at være, at de i en simpel forstand kan udbyde færdiglavede og velefterprøvede ledelseskoncepter, som fx styringsteknologier, men derimod at de på baggrund af deres faglige og professionelle kompetencer er i stand til at tilrettelægge og organisere en læreproces, i hvilken eksisterende ledelseskoncepter gradvis kan kvalificeres og operationaliseres til løsning af et specialiseret omstillingsproblem. Deltagelsen i forhandlingsspillet kræver med andre ord, at konsulentvirksomheden gør det specifikke omstillingsproblem til genstand for selvstændig iagttagelse og fortolkning, herunder de politiske begrundelser, igennem hvilke problemet er formuleret.

Jeg vil hævde, at der netop heri ligger en mulighed for, at private konsulentvirksomheder fra midten af 1980erne begynder at udvikle *særskilt* forvaltningspolitiske rådgivningskompetencer. Sådanne kompetencer kan nemlig hævdes at være resultatet af, konsulentvirksomheder ikke blot deltager i at implementere *givne* ledelseskoncepter, dvs. koncepter der indeholder bestemte argumentationsfigurer som beskriver bestemte organisatoriske årsagvirkningsammenhænge og fastlægger bestemte standarder for praksis. Gennem deltagelse i forhandlingsspil og læreprocesser med offentlige organisationer, opbygges gradvis en specialiseret erfaringshorisont som muliggør *skabelsen* af nye ledelseskoncepter, der er specifikt rettet mod den offentlige sektors omstillingsproblemer og indgår i den forvaltningspolitiske meningsdannelse. Kan dette vises empirisk, vil der tillige være grundlag for at hævde, at priskonkurrencen på det 'offentlige' marked for konsulentydelser suppleres med en konkurrence om at åbne eller udvide dette marked for nye ledelseskoncepter. Der vil så i givet fald være tale om en

anden ordens konkurrence, fordi konkurrencen ikke retter sig mod at erobre markedsandele i udbuddet af givne ledelseskoncepter, men derimod om at formulere præmisser for fremtidig konkurrence.

Konsulentvirksomheder som deltager i markedstransaktioner, der har karakter af forhandlingsspil om levering af forvaltningspolitisk rådgivning, kan på dette grundlag hævdes at spille en rolle direkte ikke blot i fastlæggelsen af forvaltningens beslutningspræmisser, men tillige for selve myndighedsudøvelsen. I det omfang konsulentvirksomheder indgår som kontraktpart i forbindelse med omstillingsprojekter i offentlige organisationer, hvor kontraktsamarbejdet omfatter en forhandling af forholdet mellem mål og midler for omstillingen, vil der være tale om, at virksomhederne spiller en rolle for myndighedsudøvelsen. Det gør de alene af den grund, at deres deltagelse indgår som betingelse for, at forvaltningen er i stand til at træffe en konkret beslutning.

Jeg mener nu at have udpeget endnu en indikation på privatiseringen af forvaltningspolitikken. Denne indikation fokuserer på, hvordan der gennem markedstransaktioner som har karakter af forhandlingsspil om udformning af specialiserede ledelseskoncepter til offentlige organisationer, skabes betingelser for en forvaltningspolitisk meningsdannelse, der har udspring i private virksomheder.[8] I denne form for privatisering af forvaltningspolitikken synes der at ligge klare potentialer for, at private konsulentvirksomheder selv deltager aktivt i konstruktionen af de specifikke omstillingsmålsætninger, som de specialiserede ledelseskoncepter gør det muligt at realisere. Men meningsproduktionen synes først og fremmest at spille en legitimerende rolle i gennemførelsen af politiske beslutninger, der allerede er truffet om konkrete omstillingsprojekter i offentlige organisationer. I denne forstand synes forhandlingsspillet kun at have begrænset indflydelse på den politiske kamp, der overhovedet gør de offentlige organisationers konstitutionelt definerede grænser til genstand for fortolkning og forandring.

6.3. Ledelseskoncept-i-forestillet-rum

Ved siden af den simple markedstransaktion om implementering af givne ledelseskoncepter og forhandlingsspillet om konstruktion af specialiserede ledelseskoncepter for offentlige organisationer, kan der udpeges endnu et sæt indikationer på forvaltningspolitikkens privatisering.

Den tredje og sidste måde hvorpå konsulentvirksomheder således kan gøre forvaltningspolitikken til genstand for iagttagelse på, er ved at deltage i det forvaltningspolitiske sprogspil om at formulere forestillede rum og fremtidsbilleder for den offentlige sektor. Kampen om at formulere forestillede rum er udpeget som et af de allervæsentligste træk ved dansk forvaltningspolitik (Andersen 1995 s. 222-224). Forestillede rum og fremtidsbilleder udgør italesættelser af særlige skæbnefællesskaber som udgør et referencegrundlag for en forvaltningspolitisk problemudpegning blandt de centre, organisationer og sektorer, som indgår i skæbnefællesskabet. Skæbnefællesskabet lægger således bestemte meningsfulde rammer for, hvilke forvaltningspolitiske omstillingsproblemer, der overhovedet kan udpeges.

[8] En empirisk analyse på baggrund af denne indikation kan fx tage udgangspunkt i en kortlægning af konsulentvirksomheders oprettelse af særskilte afdelinger, der betjener den offentlige sektor, herunder en analyse af hvordan afdelingernes opgaveporteføjler beskrives.

Det stiller derfor særlige krav til deltagerne i det forvaltningspolitiske policyfelt at formulere forestillede rum. Først og fremmest forudsætter det en evne til at mobilisere en fælles forståelse for, i hvilken forstand et forestillet rum udgør et skæbnefællesskab. Det forudsætter evnen til udadtil at formulere en fælles grænse for skæbnefællesskabet og indadtil at formulere en fælles interesse. I formuleringen af forestillede rum spiller meningsdannelse derfor en helt central rolle. Det er meningsdannelsen som skaber betingelser for, at gensidigt autonome forvaltningspolitiske aktører og centre kan samordnes under den samme forestilling. Forestillede rum er imidlertid blot – forestillede! De kan anskues som 'teorier' eller artefakter om, hvilke fælles fremtidige betingelser, der gælder for dem, som er omfattet af forestillingen. Forestillede rum der ikke erobres forbliver derfor blot forestillinger. Erobringen af forestillede rum sker, når de omsættes til normative overenskomster og selvforpligtende handlinger (Andersen 1994 s. 55).

Konsulentvirksomheder kan gøre forvaltningspolitikken til genstand for iagttagelse ved at deltage i sprogspil om formuleringen af forestillede rum for den offentlige sektor. Et eksempel herpå kan formentlig findes i forbindelse med den kommunesammenlægning, der blev gennemført på Bornholm i 2003. Som et element i de politiske forhandlinger om sammenlægningen besluttede amtsrådet at indhente tilbud på forslag til det fremtidige forhold mellem kommunalbestyrelsen og dens forvaltning hos private konsulentvirksomheder. Resultatet blev en række forestillede rum, der italesatte grænsen mellem det politiske og det administrative system i den fremtidige kommune ud fra bestemte modelforestillinger (bestillermodellen, den geografiske model samt forvaltningsmodellen, KLK og koncernmodellen, PLS) eller bestemte organiseringsforestillinger (markedsorganisation og polycentrisk organisation, Cultivator). De forestillede rum beskrev ikke blot et fremtidig skæbnefællesskab inden for hvilket den kommunale forvaltning på Bornholm kunne genfinde sig selv og sine grænser til den politiske ledelse. De beskrev tillige forvaltningens grænse til den private sektor og borgerne. Skønt disse forestillede rum måske ikke umiddelbart lod sig erobre af de konsulentvirksomheder, som formulerede dem, gennem kontrakter om forhandling og implementering af bestemte ledelseskoncepter, synes eksemplet ikke desto mindre at kunne illustrere, hvordan private konsulentvirksomheder også kan deltage i det forvaltningspolitiske sprogspil gennem formulering af fremtidsbilleder for den offentlige sektor.

Eksemplet illustrerer imidlertid også, at der blandt organisationer i den offentlige sektor er en efterspørgsel efter forvaltningspolitiske *forestillings*kompetencer hos private konsulentvirksomheder, hvilket udgør endnu en indikation på forvaltningspolitikkens privatisering. Denne indikation knytter sig til konsulentvirksomhedernes deltagelse i det forvaltningspolitiske sprogspil, i hvilket der ud fra et konstitutionelt perspektiv ikke blot er potentialer for politik, men hvor politik simpelthen er indlejret som et konstituerende element i selve interaktionen.

For konsulentvirksomheder indebærer deltagelse i det forvaltningspolitiske sprogspil at de formulerer en meningsfuld kontekst – forestillede rum –, hvis erobring de muliggør ved udvikling af specialiserede ledelseskoncepter. Forudsætningen for at de bliver i stand til at formulere og erobre forestillede rum er dog, at de tager selvstændigt stilling til, hvordan den offentlige sektors grænser skal trækkes så de forestillede rum på samme tid kan spille en rolle i fastlæggelsen af præmisser for fremtidige politiske beslutninger *og* udgøre et fremtidigt grundlag for erobring ved indgåelse af markedstransaktioner.

En sådan stillingtagen er ikke blot politisk, fordi den indebærer en meningsproduktion, der lægger rammer og skaber sprog for formuleringen af forvaltningspolitiske omstillingsproblemer, og dermed gør konstitutionelle grænser til genstand for forandring. Den er også politisk, fordi konsulentvirksomheder herved deltager direkte i fastlæggelsen af deres egne fremtidige konkurrencebetingelser på markedet for forvaltningspolitisk rådgivning.

7. Konklusion

Er private ledelseskonsulentvirksomheder politiske aktører, når de yder rådgivning til offentlige organisationer? Har de spillet en politisk rolle i spredningen af markedsorienterede styringsmekanismer i den offentlige sektor? Gør de fundamentale forandringer af den danske stats- og styreform til en simpel vare, der kan udveksles på markedsvilkår? Disse spørgsmål – og flere lignende – er svære at besvare, først og fremmest fordi de ikke er blevet stillet. Heller ikke dette arbejdspapir kan svare på spørgsmålene, men ved overhovedet at stille dem, har det taget et skridt i den retning.

Arbejdspapirets grundlæggende spørgsmål har således været, hvordan der kan udvikles en analysestrategi, som gør det muligt at analysere, på hvilke betingelser private konsulentvirksomheder indgår i samarbejde med offentlige organisationer og om et sådant samarbejde kan hævdes at indebære en privatisering af forvaltningspolitikken som medfører en politisering af konsulentvirksomheder. Ved at stille spørgsmålet på netop denne måde, har jeg for det første hævdet, at der må gælde særlige betingelser for et privat-offentligt samarbejde, som må afdækkes *før* det er muligt at tage stilling til, hvilke effekter samarbejdet kan tænkes at have. For det andet har jeg hævdet, at det i sig selv er en udfordring overhovedet at afdække betingelserne for et privat-offentligt samarbejde.

I opsummeringen af arbejdspapiret vil jeg først tage udgangspunkt i, hvordan jeg har valgt at håndtere den analysestrategiske udfordring, der består i at gøre betingelser for privat-offentligt samarbejde til genstand for iagttagelse. Dernæst vil jeg diskutere, i hvilket omfang den udviklede analysestrategi lader sig anvende på andre problemstillinger, der tematiserer spørgsmålet om politisk virksomhed. Jeg vil med andre ord diskutere analysestrategiens generaliserbarhed.

Allerede i indledningen fastlagde jeg et konstitutionelt iagttagelsespunkt på spørgsmålet om politisk virksomhed. Jeg valgte at se på, hvordan forfatningen beskriver den danske stats- og styreform, og herunder trækker grænser mellem det offentlige og det private. Dette valg var ikke tilfældigt. Jeg kunne have taget udgangspunkt i traditionel politologisk teori om forholdet mellem stat og marked. Med dette iagttagelsespunkt ville jeg imidlertid binde diskussionen til et perspektiv, der iagttager politik som noget, der udspringer af betingelser sat *fra* staten og forvaltningen og gør private virksomheder til *genstand* for politiske beslutninger. Hermed ville jeg samtidig gøre mig blind for at iagttage, hvorvidt og på hvilken måde private virksomheder selv kan være en kilde til politiske beslutninger, der medvirker til at forme staten og forvaltningen. Jeg kunne også have taget udgangspunkt i traditionel erhvervsøkonomisk teori, men her ville problemet om den blinde plet være tilnærmelsesvis det samme. Jeg ville forpligte mig på at iagttage politik som noget, der udgør en rammebetingelse for markedet, som virksomheder konkurrerer indbyrdes om at erobre, men hvor selve spørgsmålet om dannelsen af sådanne markeder skydes ud af analysen, fordi det antages, at de grundlæggende økonomiske spilleregler for konkurrence fastsættes af staten og det politiske system.

I stedet valgte jeg det konstitutionelle iagttagelsespunkt, fordi det allerede i udgangspunktet muliggjorde en diagnosticering af praksis- og interaktionsformer, der på den ene side er betinget af en meningsfuld og institutionaliseret grænse mellem det offentlige og private (eller mellem det politiske og økonomiske) og *samtidig* på den anden side gør netop denne grænse og dens betingelser til genstand for meningsdannelse, fortolkning og kamp. Det var på denne baggrund, at jeg kunne udvikle tre analytiske indikationer på private konsulentvirksomheders politisering i det forvaltningspolitiske policyfelt. Den første – som omfatter den simple *implementering* af givne sociale styringsteknologier – indebærer en paradoksal form for politisering, idet salget af private ledelseskoncepter til offentlige organisationer kan iagttages som noget, der er helt upolitisk og neutralt og således indebærer, at der ikke trækkes grænser mellem, hvad det vil sige at organisere og styre i den private og den offentlige sektor. Den anden indikation lægger vægt på, hvordan der gennem forhandlingsspil mellem konsulentvirksomheder og offentlige organisationer om udvikling af specialiserede ledelseskoncepter kan etableres en gensidig *læreproces*, hvor politiseringen kommer til udtryk ved, at private virksomheder deltager i at fortolke præmisserne for myndighedsudøvelse. Endelig fokuserer den tredje indikation på konsulentvirksomheders deltagelse i forvaltningspolitiske sprogspil, i hvilke de gennem formulering af forestillede rum ikke blot kan skabe sprog om skæbnefællesskaber i den offentlige sektor og dermed hvordan dens grænser overhovedet skal trækkes, men tillige kan søge at erobre disse rum ved at stille ledelseskoncepter til rådighed. Dette indebærer en immanent politisering af konsulentvirksomheder, idet det forvaltningspolitiske sprogspil er en *forestillingsproces*, der netop sætter grænserne for politik på spil.

Gyldigheden af disse indikationer må naturligvis bero på systematiske empiriske studier, der tillige vil kunne sandsynliggøre arbejdspapirets 'nul-hypotese'; nemlig hvordan det kan vises, at private konsulentvirksomheder *ikke* er politiseret i forbindelse med rådgivningsaktiviteter i den offentlige sektor. Jeg har i dette arbejdspapir alene forsøgt at tilrettelægge et studie af, på hvilke betingelser et forvaltningspolitisk samarbejde mellem private virksomheder og offentlige organisationer kan hævdes at medføre en politisering af de private virksomheder. Den foreslåede analysestrategi har med andre ord været motiveret ud fra en induktivt begrundet hypotese om, at der i en sådan privat-offentlig samarbejdsrelation i det mindste må være *potentialer* for en politisering af virksomheder. Men jeg har ikke kunnet sandsynliggøre dette potentiales *aktualisering* eller udbredelse, herunder om det empirisk kan vises, at virksomheder netop ikke politiseres. Det må der som bekendt gennemføres empiriske studier for at vise.

Lader den her præsenterede analysestrategi og dens tilhørende iagttagelsespunkt sig anvende til at identificere og analysere andre problematikker om politisk virksomhed end netop forvaltningspolitikkens privatisering? Spørgsmålet indeholder både et teoretisk-analytisk og et analytisk-empirisk aspekt.

På den ene side synes det nemlig givet, at tilgangen generelt set burde være anvendelig til at analysere diskursive, institutionelle og organisatoriske betingelser for samarbejdsrelationer, der tematiserer grænsen mellem offentlig og privat (Pedersen et al 1992se fx). Analysestrategien har da også, med visse modifikationer, fx været anvendt til at studere privat-offentlige samarbejds- og forhandlingsrelationer i europæisk integration (Højbjerg 2001, Frankel 2001). I et videre perspektiv synes tilgangen at kunne spejle sig i elementer af transaktionsomkostningsteorien (Williamson 1985) såvel som netværksanalysen (Granovetter 1985) og virksomhedssystemteorien (Whitley 1994), der alle fokuserer på spørgsmålet om, hvordan økonomisk virksomhed og økonomiske aktører

overhovedet lader sig identificere i kraft af den måde, hvorpå de, bl.a. gennem forhandlingsrelationer med offentlige myndigheder, selv medvirker til at forme kontekstuelle betingelser for konkurrence. I disse perspektiver bliver problematikken om politisk virksomhed imidlertid først og fremmest iagttaget som et spørgsmål om, hvordan virksomheder deltager i at forme egne fremtidige konkurrencevilkår på markedet, mens aktivitetens konstitutive effekter på grænsen mellem det offentlige og det private ignoreres, og dermed også spørgsmålet om, hvordan selve forestillingen om politik udfordres ved sådanne praksisformer.

På den anden side er analysestrategien netop tilrettelagt ud fra en forudsætning om, at selve problematikken er historisk og kontekstuelt specifik og at der således gælder særlige betingelser, der må tages hensyn til i analysen og som den må gøre iagttagelige. I denne forstand er de tre analytiske indikationer på konsulentvirksomheders politisering inden for rammerne af det forvaltningspolitiske policyfelt snævert knyttet til netop dette polycentriske felt. Alligevel virker det ikke utænkeligt, at tilsvarende indikationer vil kunne udvikles til at identificere andre policyfelter i vidensøkonomien. Dette arbejdspapir har tematiseret ’det offentlige marked’ for konsulentydelser som et særligt felt for menings- og vidensdannelse. Det er blevet foreslået, at private virksomheder i dette felt konkurrerer på et udbud af givne styringsteknologier, men også lærings- og forestillingskompetencer. Det kunne i denne sammenhæng være nærliggende at undersøge ’det private marked’ for konsulentydelser. Dette ’private marked’ hviler på andre institutionelle betingelser end ’det offentlige marked’, hvilket dog ikke udelukker, at der også her kan iagttages et udbud af styringsteknologier, lærings- og forestillingskompetencer. Vidensøkonomien er dog ikke begrænset alene til konsulentvirksomheder. Partnerskaber mellem virksomheder og universiteter om åbning af nye produktmarkeder eller mellem virksomheder og NGO’ere om fastsættelse og overvågning af standarder fx for social ansvarlighed udgør andre eksempler på samarbejdsrelationer, der ikke blot indebærer en gensidig meningsdannelse på tværs af institutionelle grænser, men tillige skaber forudsætninger for en økonomisk konkurrence, i hvilken grænserne sættes på spil.

Litteratur

Alvarez, José Luis (Ed.) (1998). *The Diffusion and Consumption of Business Knowledge*. Basingstoke: Macmillan.

Alvesson, Mats og Anders W. Johansson (2000). *Professionalism and Politics in Management Consultancy Work*. 2000/1. Lund: Lund Institute of Economic Research, School of Economics and Management.

Andersen, Niels Åkerstrøm (1994). Danmark: Forvaltningspolitikkens udvikling, i Lægreid, Per og Ove K. Pedersen (Eds.), *Forvaltningspolitik i Norden*, (pp.29-63). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Andersen, Niels Åkerstrøm (1995). *Selvskabt forvaltning. Forvaltningspolitikkens og centralforvaltningens udvikling i Danmark 1900-1994.* København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.

Andersen, Niels Åkerstrøm (1996). *Udlicitering – Når det private bliver politisk.* København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.

Andersen, Niels Åkerstrøm (1997). *Udlicitering – Strategi og historie.* København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.

Andersen, Niels Åkerstrøm (1999). *Diskursive analysestrategier - Foucault, Koselleck, Laclau, Luhmann.* Frederiksberg: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.

Andersen, Niels Åkerstrøm (2000). Politisk administration, i Dyrberg, Torben Bech, Allan Dreyer Hansen og Jacob Torfing (Eds.), *Diskursteorien på arbejde*, (pp.71-103). Roskilde: Roskilde Universitetsforlag/Samfundslitteratur.

Ashford, Martin (1998). *Con tricks - The shadowy world of management consultancy and how to make it work for you.* London: Simon & Schuster.

Berglund, Johan og Andreas Werr (2000). The invincible character of management consulting rhetoric - how one blends incommensurates while keeping them apart, i *Organization*, **7**, 4, pp. 633-655.

Bourdieu, Pierre (1994). *In Other Words - Essays Towards a Reflexive Sociology.* Stanford, CA.: Stanford University Press.

Bourdieu, Pierre og Loïc D. J. Wacquant (1992). *An Invitation to Reflective Sociology.* Cambridge: Polity Press.

Broady, Donald (1991). *Sociologi och epistemologi. Om Pierre Bourdieus författerskap och de historiska epistemologin.* Stockholm: HLS-Förlag.

Christensen, Bent (1997). *Myndighedsopgaver og udlicitering - Responsum til Udliciteringsrådet*. København: Udliciteringsrådet.

Christensen, Jørgen Grønnegård (1990). En dansk administrationspolitik for 90'erne, i *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, **71. Årg.**, 1, pp. 63-78.

Clark, T. og G. Salaman (1995). Understanding Consultancy as Performance: the dramaturgical metaphor, i Glover, I og M. Hughes (Eds.), *Professions at Bay*, (pp.67-85). Aldershot: Gower.

Clark, T. og G. Salaman (1996). Telling Tales: management consultancy as the art of story telling, i Grant, D. og C. Oswick (Eds.), *Metaphor and Organizations*, (pp.166-184). London: Sage.

Clegg, Stewart og Gill Palmer (1996). *The Politics of Management Knowledge.* London: SAGE.

Cyert, Richard M. og James G. March (1959). A Behavioral Theory of Organizational Objectives, i Mason, Haire (Ed.), *Modern Organization Theory*, (pp.76-90). New York: Wiley.

Cyert, Richard M., James G. March og G. P. E. Clarkson (1963). *A Behavioral Theory of the Firm.* Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

Czarniawska-Joerges, Barbara (1988). *To Coin a Phrase on Organizational Talk, Organizational Control and Management Consulting.* Magtudredningen, Stockholm: Regeringskansliet.

Czarniawska-Joerges, Barbara (1990). Merchants of Meaning: Management Consulting in the Swedish Public Sector, i Turner, Barry A. (Ed.), *Organizational Symbolism*, (pp.139-150). Berlin/New York: de Gruyter.

Czarniawska, Barbara og Guje Sevon (Eds.) (1996). *Translating organizational change*. Berlin: de Gruyter.

Dimaggio, Paul J. og Walter W. Powell (1991). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, i Dimaggio, Paul J. og Walter W. Powell (Eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, (pp.63-82). Chicago: University of Chicago Press.

Edelman, Murray (1988). *Constructing the Political Spectacle.* Chicago: The University of Chicago Press.

Erhvervsfremme Styrelsen (1999). *Managementkonsulenter - kortlægning af en branche i vækst*. Januar. København: Erhvervsfremme Styrelsen, Erhvervsministeriet.

Erhvervsministeriet (1995). *Udbud og udlicitering af offentlige opgaver - Små og mellemstore virksomheders muligheder i Danmark, Norden og EU*. København: Erhvervsministeriet.

Frankel, Christian (2001). *I markedets billede - Det politiske systems selvskabelse i kontruktionen af et europæisk fælles marked 1958-1999*. Ph.D. serie Nr. 2001-10. København: Handelshøjskolen i København.

Fruergaard, Mia og Jørgen Rybirk (2002). *Offentlig ledelse i udvikling og forandring - iagttaget som italesættelse og konstruktion i konsulentbranchen*. Masterafhandling, MPA. København: Handelshøjskolen i København.

Gibbons, Michael, Peter Scott, Helga Nowotny *et al.* (1994). *The new production of knowledge - the dynamics of science and research in contemporary societies.* London: SAGE.

Granovetter, Mark (1985). Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness, i *Americal Journal of Sociology* , **91**, pp. 481-510.

Hagedorn-Rasmussen, Peter (2003). *Forandring som vare - Ledelseskoncepter, konsulenter og forandringer i arbejdsliv.* Gylling: Forlaget Sociologi.

Højbjerg, Erik (2001). *Europæiske konstitutionsspil - miljø, marked & styring*. Ph.D. serie Nr. 2001-12. København: Handelshøjskolen i København.

Højlund, Holger og Anders la Cour (2001). Standardiseret omsorg og lovbestemt fleksibilitet - Organisationsændringer på et kerneområde i velfærdsstaten, i *Nordiske Organisasjonsstudier*, 2, pp. 91-117.

Jensen, Lotte (2003). *Den store koordinator - Finansministeriet som moderne styringsaktør.* København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Kieser, Alfred (1997). Rhetoric and Myth in Management Fashion, i *Organization*, **4**, 1, pp. 49-74.

Lægreid, Per og Ove K. Pedersen (Eds.) (1994). *Forvaltningspolitik i Norden*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Lægreid, Per og Ove K. Pedersen (Eds.) (1996). *Integration og Decentralisering - Personale og Forvaltning i Skandinavien*. Gentofte: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

March, James G. (1991). Organizational Consultants and Organizational Research, i *Journal of Applied Communication Research*, **19**, 1-2, pp. 20-31.

McKenna, Christopher D. (2001). The World's Newest Profession: Management Consulting in the Twentieth Century, i *Enterprise & Society*, **2**, 4, pp. 673-679.

Meyer, John W. (1996). Otherhood: The Promulgation and Transmission of Ideas in the Modern Organizational Environment, i Czarniawska, Barbara og Guje Sevon (Eds.), *Translating Organizational Change*, (pp.241-252). Berlin: Walter de Gruyter.

Meyer, John W., John Boli og George M. Thomas (1994). Ontology and Rationalization in the Western Cultural Account, i Scott, W. Richard og John W. Meyer (Eds.), *Institutional Environments and Organizations*, (pp.9-27). Thousand Oaks: SAGE.

Micklethwait, John og Adrian Wooldridge (1996). *The witch doctors - what the management gurus are saying, why it matters and how to make sense of it.* London: Heinemann.

Nowotny, Helga, Michael Gibbons og Peter Scott (2001). *Re-Thinking Science - Knowledge and the Public in an Age of Uncertainty.* Oxford: Polity Press.

Olsen, Johan P. (1978). Folkestyre, buråkrati og korporativisme - Skisse af et organisasjonsteoretisk perspektiv, i idem, *Politisk organisering: En publikasjon fra Maktudredningen*, (pp.13-114). Oslo: Universitetsforlaget.

Pedersen, Dorthe (1998). *Forhandlet Forvaltning - en ny institutionel orden for den statslige løn- og personalepolitik*. COS-forskningsrapport 2/1998. København: Center for offentlig Organisation og Styring.

Pedersen, Ove K. (1989). Fra individ til aktør i struktur. Tilblivelse af en juridisk rolle, i *Statsvetenskaplig Tidskrift*, **3**, pp. 173-192.

Pedersen, Ove K. (1995). Problemets anatomi : Eller problemet, der er et problem, i *Tendens : Tidsskrift for kultursociologi* , **7**, 1, pp. 10-21.

Pedersen, Ove K., Niels Åkerstrøm Andersen, Peter Kjær *et al.* (1992). *Privatpolitik.* København: Samfundslitteratur.

Pedersen, Ove K., Per Lægreid og Dorthe Pedersen (1996). Forvaltningspolitikkens institutionelle spor, i Lægreid, Per og Ove K. Pedersen (Eds.), *Integration og Decentralisering - Personale og Forvaltning i Skandinavien*, (pp.257-280). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Poulfelt, F. og A. Payne (2002). Management Consultants: Client and Consultant Perspectives, i *Scandinavian Journal of Management*, **10**, 4, pp. 421-436.

Raffnsøe, Sverre og Ove K. Pedersen (1993). Hænger samfundet sammen?, i *Teori Praksis*, pp. 7-18.

Reebirk, Mette N. (2000). *Udlicitering af den kommunale ældresektor - Værdier og perspektiver for fremtidens ældresektor.* Frederikshavn: Dafolo.

Sahlin-Andersson, Kerstin (1996). Imitating by Editing Success: The Construction of Organizational Fields, i Czarniawska, Barbara og Guje Sevon (Eds.), *Translating Organizational Change*, (pp.69-92). Berlin: Walter de Gruyter.

Sahlin-Andersson, Kerstin og Guje Sevon (2002). Imitation and identification as Performatives, i Czarniawska, Barbara og Guje Sevon (Eds.), *The Northern Lights*, (pp.249-265). Copenhagen: Copenhagen Business School Press/Liber/Abstrakt.

Sevon, Guje (1996). Organizational Imitation in Identity Formation, i Czarniawska, Barbara og Guje Sevon (Eds.), *Translating Organizational Change*, (pp.49-67). Berlin: Walter de Gruyter.

Stehr, Nico (1994). *Knowledge Societies.* London: SAGE.

Strang, David og John W. Meyer (1994). Institutional Conditions for Diffusion, i Scott, W. Richard og John W. Meyer (Eds.), *Institutional Environments and Organizations*, (pp.100-112). Thousand Oaks: SAGE.

Sturdy, Andrew (1997a). The Consultancy Process - An Insecure Business, i *Journal of Management Studies*, **34**, 3, pp. 389-413.

Sturdy, Andrew (1997b). The dialectics of consultancy, i *Critical perspectives on accounting*, **8**, 5, pp. 511-535.

Werr, Andreas (1999). *The Language of Change. The roles of methods in the work of management consultants*. Stockholm: Stockholm School of Economics.

Whitley, Richard (1994). Dominant Forms of Economic Organization in Market Economies, i *Organization Studies*, **15**, 2, pp. 153-182.

Williamson, Oliver E. (1985). *Economic institutions of capitalism - Firms, Markets, Relational Contracting.* New York: The Free Press.