

Offentlig ledelse?

En fortælling om fortællingen om New Public Management og et alternativt studie på vej...

Rennison, Betina

Document Version

Final published version

Publication date:

2000

License

CC BY-NC-ND

Citation for published version (APA):

Rennison, B. (2000). *Offentlig ledelse? En fortælling om fortællingen om New Public Management og et alternativt studie på vej...* Department of Management, Politics and Philosophy, CBS. MPP Working Paper No. 1/2000

[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: 10. Aug. 2022



Offentlig ledelse?
- en fortælling om fortællingen om
New Public Management
og et alternativt studie på vej...

Betina W. Rennison

WP 1/2000

Januar 2000

MPP Working Paper No. 1/2000 ©

January 2000

ISBN: 87-90403-67-3

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

E-mail: as.lpf@cbs.dk

<http://www.cbs.dk/departments/mpp>

Offentlig ledelse?

- en fortælling om fortællingen om
New Public Management
og et alternativt studie på vej...

Betina W. Rennison

Institut for Ledelse, Politik og Filosofi
Handelshøjskolen i København
Blågårdsgade 23 B, 2200 København N
E-mail: bwr.lpf@cbs.dk

Januar 2000

Indholdsfortegnelse

Indledning.....	1
1. Hvordan er offentlig ledelse konstrueret i NPM?	2
1.1. NPMs fremkomst.....	2
1.2. NPMs karakter.....	4
2. Hvilke kritiske positioner anlægges mod NPM?	8
2.1. Den normative position.....	8
2.2. Den symbolske position.....	10
2.3. Den transformativ position.....	11
2.4. Kritik af kritikken.....	14
3. Hvordan kan der fortælles en anden fortælling?	16
3.1. Første udfordring: Et spørgsmål om <i>offentlig</i> ledelse.....	16
3.2. Anden udfordring: Et spørgsmål om offentlig <i>ledelse</i>	18
3.3. Tredje udfordring: Et spørgsmål om <i>offentlig ledelse</i>	22
1. Det semantiske trin – offentlig ledelse som semantik.....	24
2. Det systemiske trin – offentlig ledelse som et system i forandring.....	26
3. Det operationelle trin – offentlig ledelse som praksis.....	28
3.4. Opsummering.....	31

Litteraturliste

Tak til Dorthe Pedersen, Niels Åkerstrøm Andersen og Steen Vallentin for kommentarer til papiret.

Papiret er præsenteret på Ph.d. intro-seminar den 8. november 1999, LPF, HHK.

Indledning

Dette papir har offentlig ledelse som genstand.¹

Den måde offentlig ledelse typisk betragtes på, er ud fra konceptet New Public Management (NPM).² NPM er en samlebetegnelse for en række forvaltningspolitiske doktriner, diverse reformer og eksperimenter, der siden begyndelsen af 1980'erne har tegnet omstillingsprocessen i den offentlige sektor.

NPM gør det legitimt at tale om offentlig ledelse på en bestemt måde, nemlig som efterligning af privat-sektor-modeller og med erhvervsøkonomiske rationaler som grundforestilling. Således har NPM og dets fortalere ukritisk adopteret ledelsesbegrebet fra den private sektor. Som Kooiman et al. udtrykker det: *"Public management is more a collection of practice-in-use in which ideological, scientific and practical considerations are mixed with a considerable learning towards concepts borrowed from private management."* (Kooiman et al. 1993:59). NPM er således fortællingen om, hvordan offentlig ledelse søges konstrueret og italesat som privat ledelse. Dette papirs underliggende formål er at problematisere denne ukritiske 'oversættelsesmanøvre' af rationaler til en ny kontekst.

Det primære formål med papiret er dog at søge at finde en måde at studere offentlig ledelse på, der bryder med NPMs forsøg på monopolisering af begrebet. NPM er *en del* af det videnskabelige felt omkring offentlig ledelse og konceptet indgår som *en del* af fortællingen om offentlig ledelse. Det er i et studie af offentlig ledelse derfor nødvendigt at iagttage, hvordan begrebet er konstrueret i NPM. Det gøres i papirets første del, hvor jeg dels spørger til de forskellige måder, hvorpå NPMs fremkomst er blevet præsenteret, dels præsenterer NPMs karakter på konceptets egne betingelser.³ Jeg finder det herefter interessant at supplere denne fortælling med en anmeldelse af de kritiske positioner, der anlægges mod konceptet. Det gøres i papirets anden del. Men derefter bliver det interessant at rette blikket væk fra NPMs dominerende fortælling om offentlig ledelse og søge at rejse spørgsmålet om offentlig ledelse på en væsensforskellig anden måde. En anden måde, der ikke på ontologisk vis forudsætter, at offentlig ledelse allerede 'er' eller 'bør være' på en bestemt måde, men med inspiration fra den institutionelle historie og en Luhmann'sk systemteori, derimod gør spørgsmålet om offentlig ledelse til et epistemologisk og analytisk spørgsmål. Således er det intentionen med denne del af papiret at opstille nogle analytiske udfordringer for studiet af offentlig ledelse og en analysestrategi, der lader sig lede af åbenhed fremfor lukkethed.

1. Offentlig ledelse henfører jeg dels til ledelsen af den offentlige sektor som en enhed, dels til ledelse af offentlige organisationer, herunder administrativ ledelse på såvel det statslige som det (amts)kommunale område – og på alle niveauer, det være sig koncernniveau, forvaltningsniveau og institutionsniveau.

2. New Public Management er lanceret under forskellige betegnelser som "Moderniseringen af den offentlige sektor" (Olsen 1991), "Reinventing Government" (Osborne og Gaebler 1992), "Managerialism" (Aucoin 1990, Pollitt 1993) og "Entrepreneurial management" (Osborne og Gaebler 1992).

3. Det skal her nævnes, at skønt jeg iagttager NPM som et generelt, internationalt perspektiv, fokuserer jeg særligt på NPM i en dansk og skandinavisk sammenhæng.

Papiret består dermed af tre dele, der er centreret om følgende tre spørgsmål:

1. Hvordan er offentlig ledelse konstrueret i NPM? Hvilke fortællinger fortælles om NPMs fremkomst og karakter?
2. Hvilke kritiske positioner anlægges mod NPM?
3. Hvordan kan der fortælles en anden fortælling? Hvordan kan offentlig ledelse studeres, og hvilke analytiske udfordringer er der for at konstruere offentlig ledelse på ny?

I papiret iagttager jeg offentlig ledelse ud fra hvordan begrebet iagttages af andre indenfor rammerne af NPM – en iagttagelse, hvor iagttagerne enten anlægger en forsvarsposition eller en mere kritisk position. Ud fra denne iagttagelse af iagttagelse søger jeg på et anden ordens niveau at stille nogle spørgsmål til videre analyse af begrebet offentlig ledelse.

Men først del 1.

1. **Hvordan er offentlig ledelse konstrueret i NPM?**

Konstruktionen af begrebet offentlig ledelse i NPM vil i det følgende belyses ved en præsentation af de fortællinger, der fortælles om NPMs fremkomst og karakter.

1.1. **NPMs fremkomst**

I Danmark og i stort set alle andre vesteuropæiske lande har der i de sidste årtier været stor politisk bevågenhed om den offentlige sektors funktions- og organiseringsmåde. Den politiske bevågenhed kan i en dansk sammenhæng ses i relation til den forvaltningspolitiske meningsdannelse, der fra midten af 1970'erne, ifølge Pedersen (1998a), indebar en formulering og udpegning af tre samfundsøkonomiske problemer, der kom til at præge moderniseringsprocessen.⁴ Der blev for det første formuleret *et udgiftspolitisk problem* eller et kvantitativt problem om uforholdsmæssig stor vækst i den offentlige sektor. En vækst, der affødte en finansiell klemme for staten og som samtidig hævdedes at medføre generel økonomisk stagnation, da den fortrængte ressourcer og vækstevner fra den private sektor. Det udgiftspolitiske problem formuleredes fra slutningen af 1970'erne, og under overskriften ”velfærdsstatens krise” appelleres der i begyndelsen af 1980'erne til den økonomiske *nødvendighed* i at reducere den offentlige sektor. Som følge af det udgiftspolitiske problem udpegede det danske finansministerium budgetmæssig rammestyring og begrænsning af den

4. Det skal bemærkes, at denne fortælling om fremkomsten af de tre samfundsøkonomiske problem bygger på en særlig metode – den institutionelle historie – der adskiller sig fra de øvrige bidrag, der præsenteres i dette papir. I øvrigt kan der til denne problemudpegning siges, at den er funderet på en grundlæggende (forhandlingsøkonomisk) forestilling om, at problemer for det første er sociale fænomener, der opdages og fremvises. De bliver til ved en kognitiv aktivitet, formidles gennem sproget og eksisterer i institutioner (forstået som 'meningssystemer'). Problemer er for det andet sproglige symptomer, der kommunikerer bestemte forestillinger. Bag udpegningen af de tre nævnte samfundsøkonomiske problemer ligger således historien om 'den samfundsøkonomiske forestilling', der ser samfundet som en helhed af individuelle og kollektive økonomiske beslutninger. Det afgørende er gennem kollektiv regulering at sikre en optimal udnyttelse af

offentlige sektors andel af den samlede økonomi som mål. Dette blev søgt indfriet gennem udvikling af en udgiftspolitik, der institutionaliseredes via budgetplanlægning, besparelspolitik og en økonomisk rammestyring. (Pedersen 1998a: 87,104,220).

Ud over det udgiftspolitiske problem formuleredes der for det andet *et effektivitetsproblem* om manglende effektivitet i den offentlige sektor. Der ønskedes en forøgelse af den offentlige sektors interne effektivitet og omstillingsevne - et ønske, der blev søgt indfriet gennem en række reformtiltag.^{5,6} (Pedersen 1998a:104,220).

I tillæg til effektivitetsproblemet formuleres der, ifølge Pedersen, for det tredje *et konkurrenceproblem* eller et samfundsøkonomisk strukturproblem mellem offentlig og privat sektor. Et problem centreret om en uflexibel offentlig sektor, der i stadig mindre grad modsvarer behovet for fleksible løsninger. Målet bliver derfor forøgelse af sektorens produktivitet og konkurrencedygtighed gennem tilpasning til private regulerings-, organiserings- og finansieringsformer. Disse former søges i slutningen af 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne gennemsat via øget konkurrence, bruger-inddragelse, frit forbrugsvalg, udlicitering, en decentral markedsmodel for offentlig service-produktion og dermed en øget decentralisering og virksomhedsorientering. Dette kombineres med styrket politisk ledelse og udvikling af personalepolitiske instrumenter. (Pedersen 1998a: 87f, 104,220).

Fornyelsen af den offentlige sektor er altså ifølge denne fremstilling blevet muliggjort gennem udpegningen af tre samfundsøkonomiske problemstillinger. Andre forskere har søgt at forklare igangsættelsen af fornyelsesprocessen med direkte henvisning til objektive omverdenskrav. Således hævdes det, at den øgede politiske bevågenhed er fremkaldt af en

samfundets ressourcer, hvilket søges indfriet gennem en institutionel orden, der kobler økonomi til politik. (Pedersen 1995).

5. Disse reformtiltag afspejles dels i kampanjer omkring regelforenkling (fra 1982) og afbureaukratisering (1988), og dels i regeringens moderniseringsprogram. Moderniseringsprogrammet er ikke én samlet reform, men en langsigtet forandringsproces, hvor Finansministeriet som "første-ministerium" har formået at spille en hovedrolle. Konkret kommer moderniseringsprogrammet til udtryk i en række moderniseringsredegørelser udarbejdet af Finansministeriet fra 1983 til 1992 indeholdende diverse mål og midler omkring mål- og rammestyring og decentralisering af ansvar og kompetence, markedsstyring, friere forbrugsvalg og ændrede finansieringsmekanismer, bedre publikumsbetjening og serviceorientering, øget effektivitet og produktivitet i produktionen af ydelser, kvalitetsstyring, koncernstyring, økonomistyring, leder- og personaleudvikling samt decentral løndannelse og individuelle løntillæg. (Pedersen 1998a:86,90, Klausen 1996b:97). Skønt de første moderniseringsredegørelser satte modernisering af den offentlige sektor på dagsordenen var de ikke som sådan møntet på det (amts)kommunale niveau. De forandringer der fandt sted på dette niveau var i stedet mere direkte afledt af frikommuneforsøgene i 1985 og ændringerne i den kommunale styrelseslov i 1989, 1993 og 1994. Disse forsøg og ændringer satte fokus på strukturændringer i form af sammenlægninger af politiske udvalg og forvaltninger samt økonomisk decentralisering til institutionsniveauet. Forventningerne til resultaterne af disse strukturændringer byggede på en antagelse om, at NPM på mikroniveau ville have en reel gennemslagskraft og den tilsligtede indvirkning. (Ejersbo 1998:144).

6. Det bør nævnes, at reformer ikke er noget, der først opstod i 1980'erne. Reformen er ikke noget nyt fænomen i de skandinaviske lande, og de kan påstås at have karakter af en rutinemæssig aktivitet. (Lægneid 1999:8). De tidligere reformer kan dog karakteriseres som relativt interne og apolitiske processer, der ikke, som 1980'ernes reformer, kom i offentlighedens søgelys. Det var først med moderniseringsprogrammet, at forvaltningspolitikken fik en synlig placering i det politiske landskab (Ejersbo 1996a:11). Og også først med dette program, at der kan tales om en egentlig forvaltningspolitik (Andersen 1995).

kritik mod den offentlige sektors organisatoriske og ledelsesmæssige forhold. Sektoren kritiseres for dårlig strategisk evne, manglende fleksibilitet pga. den bureaukratiske, hierarkiske og regelbundne styring, for dårlig ressourceudnyttelse, manglende produktivitet-, effektivitets- og målopfyldelse, manglende personalepolitik og manglende synlig ledelse. Kritikken retter sig yderligere mod sektorens manglende bruger- og serviceorientering og de ”kolde” institutioner samt forhold angående velfærdsstatens funktionsmåde, hvor det manglende forbrugsvalg, den politiske styring og enkeltsagsorientering kritiseres. (Klausen 1996b:91f, Jespersen 1996:165f, Farnham et al. 1996:5). Ifølge denne fremstilling kan kritikken have en sociologisk forklaring, idet der over tid er sket en form for social forandring kendetegnet ved en bedre uddannet befolkning, der bliver til kunder og agerer som selvbevidste borgere/brugere med forventninger om bedre service. Og de kritiske borgere/brugere er jo også vælgere, hvilket medfører en politisk interesse for problemidentificering, -formulering og -løsning, lyder argumentet.

Hvad enten den stigende politiske bevågenhed omkring den offentlige sektor skal findes i en institutionel historie omkring formuleringen af samfundsøkonomiske problemer eller i en omverdensskabt kritik, opleves der fra begyndelsen af 1980'erne et behov for 'at gøre noget' – for at forandre og forny. Fornyelses- og moderniseringsprogrammer bliver derved et velkendt fænomen.

1.2. NPMs karakter

Fornyelsesprogrammerne er af danske og internationale forskere blevet tolket som udtryk for et paradigmeskifte i styringen og organiseringen af den offentlige sektor. Det hævdes, at den klassiske bureaukratiske forvaltning er blevet suppleret og delvist afløst af et nyt paradigme: 'New Public Management'.

Paradigmeskiftet er blevet beskrevet som et skift i retning af øget decentralisering, service-, resultat- og markedsorientering kombineret med en strammere økonomisk styring og en præstationsorienteret managementkultur i den offentlige sektor (Hood 1991:4f, 1995:95ff Eriksen 1997:398). NPM indebærer som Hood udtrykker det ”...*the idea of a shift in emphasis from policy making to management skills, from stress on process to a stress on output, from orderly hierarchies to an intendedly more competitive basis for providing public services, from fixed to variable pay and from a uniform and inclusive public service to a variant structure with more emphasis on contract provision.*” (Hood 1991:9).

Der lægges med NPM for det første op til forandringer i *systemer* – det være sig teknikker og procedurer, der anvendes indenfor den administrative proces, såsom informationssystemer, finansielle systemer samt løn- og personalesystemer. For det andet implicerer NPM forandringer i *strukturer* i form af mere flade organisationer, med vægt på netværksdannelse, decentralisering og delegering fremfor hierarki, og hvor stærkt resultatorienteret ledelse kombineres med inddragelse af de direkte berørte brugere. For det tredje lægges der op til forandringer i *kulturer*, hvor NPM identificeres med en ledelseskultur, der er økonomisk,

rationalistisk og generisk. Og hvor 'value for money', mål og 'performance', forandring og nytænkning, 'excellence', kvalitet, initiativ, omstillingsparathed og service-orientering er kulturtræk, der vægtes højt. (Farnham et al. 1996:9).

I lyset af disse forestillede forandringer og dermed det påståede paradigmeskift hævdes det, at de weberianske bureaukratisk-administrative organiseringsformer og den skandinaviske velfærdsmodel udfordres af en anglo-amerikansk markeds- og ledelsesmodel.

At NPM kan betragtes som en markeds- og ledelsesmodel får dog ikke konceptet til at fremstå som en egentlig teori om offentlig organisation og ledelse. Der er mere præcist tale om en række iagttagelser af nye organisatoriske og ledelsesmæssige forhold i den offentlige sektor og om et samlekoncept for diverse reformtiltag. Der kan imidlertid siges at ligge nogle teoretiske argumenter bag, hentet fra to forskellige teoretiske perspektiver. Det ene perspektiv er den ny-institutionelle økonomi, hvorunder henregnes public choice teori, transaktionsomkostningsteori og principal-agent-teori. Ifølge Hood gav dette teoretiske perspektiv inspiration "...to generate a set of administrative reform doctrines built on ideas of contestability, user choice, transparency and close concentration on incentive structures..." (Hood 1991:5). NPMs inspiration fra dette perspektiv betyder, at konceptet betoner en række klassiske økonomiske forestillinger. Dette ses for det første i forhold til individopfattelsen, hvor individuelle økonomiske incitamenter anses som motivationsskabere med efterfølgende etablering af principal-agent relationer. For det andet i opfattelsen af, hvad der skaber effektivitet og udvikling, hvor marked og konkurrence foretrækkes som styringsmodel. Og for det tredje ses forestillingen i rationalitetsopfattelsen, hvor der fokuseres på beslutninger, implementering og evaluering på baggrund af rationelle og strategiske analyser i traditionel forstand. (Klausen et al. 1998:12f). De forvaltningsforskere, der helt eller delvist 'bekender' sig til dette perspektiv – det være sig Chubb et al. 1990, Christensen 1991 og Christiansen 1996 - er følgelig blandt NPM fortalere. De forholder sig således positivt til reformerne og effektiviseringsforsøgene, der opfattes som en nødvendig tilpasning til objektive omverdenskrav. Denne forestilling ligger ligeledes bag det danske finansministeriums udpegning af de tre førnævnte samfundsøkonomiske problemer. Modsat velfærdsstatens idealisme peges der på nødvendigheden af tilpasningen af den offentlige sektor til den markedsrealisme, der forudsættes at præge ikke blot markedsaktører, men også politikere, bureaukrater, interessegrupper etc. (Pedersen 1998a:11f).

Ud over den ny-institutionelle økonomi er forretningsbaseret 'managerialism' teoretisk inspirationskilde til NPM. Dette perspektiv er ikke blot en parallel til den private sektors filosofi om effektiv management, men kan føres tilbage til Scientific Managements og Den Administrative skoles ide om transportabel og generisk professionel ledelse (Farnham et al. 1996). Det kan dermed ses som en opdateret Taylorisme og Fayolisme. Ifølge Hood gav dette teoretiske perspektiv inspiration "... to generate a set of administrative reform doctrines based on the ideas of 'professional management' expertise as portable...paramount over technical expertise, requiring high discretionary power to achieve results ('free to manage')

and central and indispensable to better organizational performance, through the development of appropriate cultures...and the active measurement and adjustment of organizational outputs." (Hood 1991:5). I relation til dette teoretiske perspektiv kan der identificeres en række bidrag indenfor organisations sociologien og ledelsesforskningen, der synes at have accepteret 'managerialismens' indtog i den offentlige sektor – det være sig Gage et al. 1989, Bozeman 1993 samt Eliassen et al. 1993. Bidragene fokuserer på public management og på (normativ) teoriudvikling indenfor strategi, organisationsdesign, innovation og ledelse. Gennem studier af sociale strategier og innovationer skabes der grundlag for anbefalinger af bestemte organisationsdesign og ledelsesværktøjer. (Pedersen 1998a:12).

Grundet de to teoretiske perspektiver, der har været inspirationskilde for NPM, ligger der således nogle teoretiske forestillinger indlejret i konceptet, der anskuer forandringer ud fra en rationel strategi, hvor det handler om at lave en plan og dermed på forhånd designe de givne reformers indhold, proces og struktur. Det handler om at udvikle nogle værktøjer og nogle 'if-then' strategier for at sikre den tilsigtede effekt og således minimere utilsigtede effekter. Dette resulterer i, at forandringstiltagene opfattes og diskuteres som tekniske og pragmatiske tilpasninger til nutiden og foregribelser af fremtiden.⁷ Som nogle forskere kritisk har udtalt: "*Den forvaltningspolitiske diskussion foregår i et vist omfang på værktøjskasseniveau, det er et spørgsmål om midler og stilarter, om Forvaltningspolitik med stort 'F' og lille 'p'.*" (Greve et al. 1999:3).

Designproblematikken er således afgørende, hvorfor det er blevet påstået, at NPM ikke blot har karakter af et samlekoncept for moderniseringstiltag, men også uundgåeligt får karakter af et normativt, handlingsforeskrivende politisk (skønt det lille 'p') program for reformeringen af den offentlige sektor. Der er ikke, som NPM apologeter postulerer, tale om et apolitisk 'framework' eller et værdi- og ideologineutralt redskab. I en forstand rummer NPM en række forestillinger om, hvad der *bør* kendetegne offentlig organisation og ledelse. Det ses også ud fra en iagttagelse af OECD, der i 1980'erne udråbte NPM til den dominerende og mest slående internationale doktrin for 'god' organisering (Hood 1991:3, Læg Reid 1999:5).

7. I relation til tidsaspektet er NPM konceptet søgt *tidsmarkeret* på en sådan måde, at fremtiden er eneste rigtige tid at orientere sig i forhold til, fordi fortiden altid er 'det forkerte', 'det dårlige', og nutiden faktisk kun eksisterer i lyset af fremtiden. Dvs. at konceptet fremfor at være løsninger på dagens problemer fremstår som gode tilpassede løsninger på morgendagens. Det betyder samtidig, at der ikke længere formuleres fortidige modbilleder, men i stedet bliver fokuset mod fremtidens væsentligste krav til politiske initiativer og offentlige institutioners levedygtighed. Ved denne fremtidsrettethed mistes muligheden for at måle forandring som udvikling 'væk fra', og i den bevægelse sætter forandringens semantik sig igennem i en politisk-økonomisk argumentationsform og organisationsform, hvis konstituerende kode er forandring/stilstand. (Røvik 1998:96, Esmark 1998:33).

For at tage en lille afstikker ind i teoriens verden – og her refererer til nyinstitutionalisten K.A. Røvik - fremstilles NPM som *"en legitimert oppskrift på hvordan man bør utforme utsnitt eller elementer av en organisasjon.* (Røvik 1998:13). OECD, det danske finansministerium og de (amts)kommunale arbejdsgiverorganisationer agerer her som autoritative sprednings- og kampagneinstitutioner, der sikrer NPM konceptet en social autorisering. De kan begejstre og overbevise gennem en normativ hegemonisk position, hvor det de anbefaler søges transformeret til et social fact, der tages for givet som 'det nyttige og nødvendige'. NPM er i den forstand en socialt skabt konvention for hvad der (i en given periode) opfattes og omtales som den rigtige, den hensigtsmæssige, den effektive eller 'den moderne måde' at organisere på. (Røvik 1998:13,19).

Udover denne sociale autorisering ligger der en teoretisering bag NPM, hvor konceptet fremstilles som et universalt middel, der antages at give positive resultater i alle typer af organisationer alle steder. Heri ligger bl.a. et forsøg på gennem universelt gyldige kausalsammenhænge at vise opskriftens virkning. Opfattelsen er, at hvis opskriften "installeres" rigtigt, vil den have stort set de samme positive effekter uafhængig af organisationstype, formål, størrelse, lokalisering, arbejdskraftstype etc. Gennem teoretisering og hermed abstraktion og forenkling udvikles der forestillinger om lighed. Der udvikles forestillinger om, at forskellige organisationer betragtet som 'formelle organisationer' har meget til fælles, dvs. at *"de er tilnærmet lige enheder"*. (Røvik 1998:109). Således fremstår NPM, med Hoods ord, som *"a public management for all seasons"* (Hood 1991). Der er en universalistisk tro på transportabilitet og diffusion, hvor de samme doktriner anvendes som midler til at løse ledelsesmæssige problemer i mange forskellige lande, organisationer, policyfelter, styringsniveauer og kontekster.

Med denne teoretisering søges der, via en evolutionær udvikling og en eksperimenterende brug af NPM-tankegange, at igangsættes en gradvis nedsivning gennem de offentlige systemer fra internationale til nationale sammenhænge og fra centrale administrationer til de yderste dele af de offentlige institutioner (Lægneid 1991b:449f). En nedsivning, der er præget af en forestilling om NPM som et regelligende faktum et moderne land og en moderne organisation *bør* adoptere. Således præsenteres de offentlige organisationer - gennem forskellige kommunikative strategier og anvendelsen af de tre K'er, konferencer, konsulenter og konceptlitteratur - for nye politisk-administrativt skabte normer for, hvordan en 'god' offentlig forvaltning skal 'se ud og opføre sig'

Den tilsigtede 'nedsivningsproces' af normerne for 'god' forvaltning ses i den konvergenstese, som NPM konceptet bygger på. Konvergenstesens kommer især til udtryk gennem OECD og udgør det officielle syn på forandringer i den offentlige sektor i de vestlige lande. Det antages i tesen, at der gennem en omfattende reformproces finder en konvergensproces eller en globalisering sted indenfor OECD landene, hvor NPM som et universalt middel skal penetrere alle offentlige enheder i alle lande med isomorfisme og homogenitet som konsekvens. (Lægneid 1999:5f). En række forskere (OECD 1995, Lane

1995, Holmes et al. 1995) har koncentreret sig om at eftervise NPMs udbredelse ved at eftersøge og sammenligne forskellige indikatorer herpå i en række vestlige lande. De fokuserer således på, at der i hovedparten af de vestlige lande foregår en lineær homogenisering i retning af en NPM inspireret management-stat. For disse forskere er verificeringen af konvergenstesen af afgørende betydning. Som det senere i papiret skal vise sig, er andre forskere derimod optaget af at falsificere denne tese.

I ovenstående har jeg kort præsenteret fremkomsten og karakteren af NPM konceptet. Således har nogle forskere lagt en anderledes samfundsøkonomisk forestilling og formuleringen af tre samfundsøkonomiske problemer til grund for NPM, mens andre har peget på diverse eksterne forklaringsvariable som grundlag for fremkomsten af NPM. Hvad angår karakteren af NPM ses det, at konceptet er blevet tolket som et paradigmeskifte i styringen og organiseringen af den offentlige sektor. Et paradigmeskifte, der med teoretisk inspiration fra den ny-institutionelle økonomi og forretningsbaseret ledelse, påstås at skabe en anden 'indhegning' for italesættelsen og den konkrete håndtering af offentlig ledelse. Og et paradigmeskifte, der søges socialt autoriseret og teoretiseret med henblik på at udbrede den nye form for offentlig ledelse og derved opnå konvergens.

Nu til kritikken. Det er ikke alle forskere, der ukritisk lader sig forføre af NPM-apologeterne og som OECD betragter NPM som 'den dominerende og mest slående internationale doktrin for god organisering'. Der gøres oprør fra flere sider. I det følgende afsnit bevæger jeg mig til papirets andet trin, hvor jeg anmelder de kritiske positioner, der anlægges mod NPM.

2. Hvilke kritiske positioner anlægges mod NPM?

Ud fra en struktureret læsning af litteraturen vælger jeg at kategorisere kritikken mod NPM i tre forskellige positioner; en normativ position, en symbolsk position og en transformativ position. Disse positioner præsenteres i det følgende.

2.1. Den normative position

Forskerne bag den normative position (i en dansk sammenhæng er der blandt andre tale om Klausen 1996a samt Dalsgaard et al. 1994) tager afsæt i en kritisk stillingtagen til New Public Managements *offentlige* karakter. Argumentet er her, at der med NPM indføres styringsmekanismer, ledelsesformer og forestillinger, som er helt uforenelige med det, der normalt forbindes med det offentlige, hvor vægten lægges på faglige kvalitetsmæssige ræsonnementer, demokratiske procedurer og sikring af den enkeltes retssikkerhed og lige adgang til offentlige serviceudbud. Dette hævdes at stå i modsætning til NPMs orientering omkring makroøkonomisk styring, effektivitet og udgiftspolitisk kontrol. En orientering, der udgør et markant element i kritikken, hvor synspunktet er, at NPM netop af den grund har begrænset bæredygtighed i en offentlig-politisk kontekst. Kritikken går her yderligere på, at et bureaukrati- og regelstyret system ikke bare kan erstattes med et markeds- og missionsstyret

system. Argumentet er, at det i en politisk virkelighed, præget af 'wicked problems'⁸, ikke er muligt at have én klar mission, fordi (kortsigtet) markeds- og effektivitetstænkning kan gå ud over langsigtede interesser og fordi regler og bureaukrati netop er det, som sikrer, at opgaverne udføres i overensstemmelse med rammerne for det offentlige virke. Med reference til Klausen er der med NPM tale om markedsvektorens dominans, hvor penge, kontrakter samt 'noget for noget' relationer, overskygger den gamle statsvektors bureaukratiske principper og civilsamfundets tillidsbaserede relationer (Klausen 1996a:93,99). Der kan her spores en teoretisk inspiration fra den historiske institutionalisme, der i forsøget på at finde årsager til forandring i udtalt grad sætter økonomien som politikkenes determinerende faktor og dermed som den strukturelle betingelse for forandringen af den offentlige sektor.

I forlængelse heraf lyder kritikken i den normative position, at NPM tilsidesætter den offentlige sektors etos, dvs. forestillinger, normer og værdier, som er specifikt offentlige. Argumentet går på, at offentlige organisationer bygger på et politisk filosofisk grundlag, der bl.a. udgøres af statsborgerskabet med en udvidet rettighedsstruktur (civile, politiske og sociale rettigheder) og en tilgodeseelse af frihed til at bestemme over eget liv og deltage i samfundsmæssige beslutninger. I dette politisk filosofiske grundlag ligger yderligere en betoning af *lighed*, i betydningen 'en lige ret til samme frihed', og *solidaritet*, forstået som 'et fællesskab i befolkningen via politiske institutioner'. Denne etos kan ses i relation til en ideologisk diskurs, hvor der træffes nogle bestemte valg for velfærdsstatens indretning. Argumentet i kritikken er, at de offentlige ledere må tage højde for den offentlige etos i deres arbejde. De må i relation hertil tjene fællesskabets behov, de må beskytte den offentlige interesse og handle som buffer mellem de styrende og de styrede - de er ikke bare ledere af markedet og kontrollører af ressourcer.

Ifølge denne normative kritiske position tilsidesætter NPM den offentlige etos ved at lade det økonomisk-rationelle perspektiv og de økonomiske og organisationsteoretiske termer dominere over det etisk-normative perspektiv og politiske og moralske termer. Dette anses som problematisk idet den offentlige sektor ikke snævert kan anskues ud fra en økonomisk effektivitetsbetragtning, den er også - og først og fremmest, lyder det - et politisk instrument til at sikre en mere retfærdig og human samfundsudvikling. For den normative position er det altså ganske afgørende at understrege, at offentlig ledelse ikke blot handler om effektivitet (efficiency), og dermed om 'vi gør tingene rigtigt', men også om målrealiseringsgrad (effectiveness), og således om 'vi gør de rigtige ting'. Det er det, der gør det offentlige 'særligt', og det, der markerer forskellen til det private. Som responds på NPM tiltagene gives der derfor følgende bemærkning: "*Det offentlige må ikke blive en tilbedt totempæl i form af en eengang etableret velfærdsstat, men det må heller ikke blive en kalkeret udgave af en privat virksomhed.*" (Dalsgaard et al. 1994:11,14,34,60).

8.'Wicked problems' er en gængs term i politologien, og refererer til problemer, der er socialt og politisk komplicerede, og som kun har delvise og temporære løsninger. Der er tale om problemer, som ikke kan afgrænses og defineres én gang for alle, hvorom der ikke er enighed om problemdefinitionen, og problemer, der holdes i live af uklare relationer mellem mål og midler, samt af en ustabil aktørkreds og sociale, kulturelle og økonomiske ændringer. (Harman et al. 1986).

Der rettes i den normative position en yderligere kritik mod NPM, som går på, at der som grundlag for NPM sker en bedømmelse af det offentlige på den private sektors præmisser. Det kan være vanskeligt umiddelbart at sammenligne de to sektorer, men hvis det gøres ud fra et idealbillede af det private og et virkelighedsbillede eller måske et skræmmebillede af det offentlige, 'holder det ikke i retten', lyder kritikken (Klausen 1996b:95). At dette er tilfældet søges påvist ved at referere til NPMs omfattende brug af stereotyper, hvor 'marked' præsenteres som ensbetydende med magtspredning, effektiv ressourceanvendelse og stor fleksibilitet – ikke (som under velfærdsstatens opbygning) som magtkoncentration, social ulighed, ressourceløseri og anarki. Mens 'bureaukrati' forstås som formalisme, stivhed og manglende fleksibilitet – ikke (som i Webers forstand) som ligebehandling, forudsigelighed og rationalitet. Disse stereotyper og denne romantisering af det private spærrer for analyse og bidrager ifølge den normative position til at svække NPM reformernes fornufts- og vidensgrundlag. Samtidig fører den idealiserede forestilling om den private sektor til en overvurdering af det potentiale, der ligger i ledelsesteknikkerne fra denne sektor. (Olsen 1993, Dalsgaard et al. 1994, Lægred 1991b:441).⁹

2.2. Den symbolske position

Forskerne bag den symbolske position (Hood 1991, Brunsson et al. 1990,1993, Rothstein 1991, Lægred et al. 1993) stiller sig ligeledes skeptiske overfor NPM. Skepsisen bygger dog ikke på et eksplicit normativt grundlag, men baserer sig på en teoretisk-analytisk forestilling om at administrative eller forvaltningspolitiske reformer først og fremmest er symbolske reaktioner på omverdensforventninger om det offentlige setup (Brunsson et al. 1997). Hermed er reformerne et middel til at tjene politikernes interesse, idet de giver dem midler til – i det mindste symbolsk – at respondere på den omfattende kritik diverse aktører retter mod ledelsen af den offentlige sektor (Kellough 1998:7). Så selvom NPM bryder med det, der traditionelt har været god skik i den offentlige sektor, og som har været knyttet til fagligheden og den demokratiske kontekst, rummer konceptet samtidig muligheden for tilbageerobring af legitimiteten. Dette gøres ved at betone og give forslag til løsning af de aspekter ved den offentlige sektor, der er blevet kritiseret, f.eks. dens ineffektivitet og manglende fleksibilitet. Det fastholdes dog i den symbolske position, at tilbageerobringen af legitimiteten er symbolsk, idet spredningen af ideer og retorik om NPM vanskeligt lader sig omsætte i faktiske ændringer af organiseringsformer og praksis pga. en institutionel *træghed*, der følger af allerede etablerede normer, rutiner og traditioner. I den forstand associeres NPM med Kejsers nye klæder: Ren form og intet indhold (Hood 1991:9). Der *tales* om NPM og nye slogans vinder frem og bliver sat som objekt for diskurser. Nogle NPM aktiviteter og operationer igangsætter forandringer, mens andre mere må betegnes som politisk kosmetik. Meget konciperes eller havner som pseudopolitik eller symbolpolitik. Meget er mere mode end reel modernisering. (Gundelach 1997:10f). Sat på spidsen hævdes det, at konceptet mere er en manifestation af senmoderne symbolpolitik end af substantive reformer.

9.Selvom jeg vælger at placere dette kritikpunkt under den normative position skal det nævnes, at såvel den symbolske som den transformative position tilslutter sig det.

Denne position hævder således, at der i høj grad er tale om forvaltningsPolitik, med lille 'f' og stort 'P'. Hermed nyder søsættelsen af reformer større opmærksomhed end resultaterne og reformretorikken er vigtigere end reformeffekterne (March et al. 1989).¹⁰ I dette lys er sammenhængen mellem retorikken omkring reformerne og de praktiske konsekvenser relativ løs og planlagte reformer resulterer ikke nødvendigvis i konkrete forandringer af kerneaktiviteterne. (Lægneid 1999:17). Der sker i teoretisk forstand en dekobling, hvor NPM doktrinerne optræder som en fernis, en skal, der, i lyset af en 'impression management' strategi, udadtil får den givne organisation til at fremstå som alle andre organisationer, der er moderne og følger trenden - mens kernen, dvs. den etablerede praksis, forbliver uberørt (Meyer et al. 1977, Brunsson et al. 1989).

2.3. Den transformative position

Forskerne bag den transformative position (Hood 1998, Røvik 1998 og Lægneid et al. 1998/1999) baserer kritikken af NPM på konceptets konvergenstese og NPM fortalernes tro på isomorfisme og homogenitet. Som modargument til konvergenstesen hævder Hood med reference til kulturteori, at *divergens* er et mere centralt træk ved offentlig sektor reformer end *konvergens*. Samme påstand kan også findes udenfor kulturteorien. I institutionel teori – såvel historisk som organisationssociologisk institutionalisme – argumenteres der for, at forandringer i den offentlige sektor ikke, som konvergenstesen hævder, er et spontant eller umiddelbart svar på strømme af internationale forvaltningspolitiske doktriner eller på forandrede politiske signaler. Konformiteten mellem forvaltningspolitiske forandringer og nye internationale trends eller nye politiske formuleringer er mindre automatisk, kontinuerlig og præcis. Forvaltningspolitisk forandring skal i stedet ses i lyset af reformprocesser, der er et kompleks samspil mellem internationale trends, specielle nationale strukturer, historisk-institutionel kontekst og specifikke institutionelle traditioner. Argumentet i positionen er, at NPM konceptet og internationale retningslinier for 'god organisering' filtreres, fortolkes og tilpasses nationale og institutionelle kontekster. Således skaber historiske traditioner, kulturelle normer, politiske initiativer, organisatoriske valg og etableret praksis fundamentet for et spektrum af alternative udviklingsmønstre. (Lægneid et al. 1998:20f, Lægneid 1999:2,6).

En række forskere (Flynn et al. 1996, Naschold 1996, Olsen et al. 1996, Kickert 1997) har i deres forsøg på at eftervise NPMs udbredelse netop fokuseret på forskellige tilpasningsstrategier og skelner mellem en række udviklingsmønstre og 'moderniserings-regimer'. De empiriske studier påviser klare forskelle mellem anglo-amerikanske lande som Australien og

10. Empirisk kan der findes belæg for den symbolske position i New Zealands implementering af NPM reformer. Til trods for at New Zealand af mange vestlige lande – som bekendt inklusiv Danmark – fremstår som et innovativt eksempel og en rollemodel for NPM tiltag, er reformerne her gennemført uden kvalificeret evaluering. Som Greve et al., med reference til Jonathan Boston, Wellington University, New Zealand, udtrykker det: "De reformer, der overføres til andre lande er ikke velgennemprøvede modeller, der med sikkerhed resulterer i én gang velovervejede fitness til den offentlige sektor. Det er et omfattende batteri af radikale forandringer, centralistisk gennemført med stor hast og teoretisk strigens uden overvældende interesse for de landsigtede effekter." (Greve et al. 1999:3).

England og lande som Tyskland, Schweiz og Norge. I det hele taget står moderniseringsprocessen i mange lande i Europa i kontrast til den anglo-amerikanske tradition.

De skandinaviske lande hævdes ligeledes at repræsentere et bestemt 'moderniseringsregime' eller en distinkt model. Disse lande har ikke været upåvirkede af NPM 'bevægelsen', men de har ej heller adopteret dette forvaltningspolitiske koncept på en simpel og ukritisk måde. Visse elementer er adopteret såsom målstyring og delegering – i parentes bemærket ses her, at en forsker som Røvik i modsætning til den symbolske position ikke opfatter dekolblingsstrategien som varig.¹¹ Andre elementer af NPM konceptet er mere fjerne i forhold til de skandinaviske administrative traditioner. Eksempelvis er det (endnu) begrænset med privatiseringens gennemslag og den interne korporatisme er heller ikke forsvundet (Pedersen 1998a). På denne måde argumenterer den transformative position for, at der er sket en modificering af OECDs NPM version, og der er skabt en særlig skandinavisk *hybrid*. Der har fundet en vis adoption sted, men den har været forsigtig, og er tilpasset etablerede traditioner og administrative rutiner. De nye foranstaltninger erstatter ikke de procedurer og arbejdsmetoder, der allerede eksisterer, men supplerer og komplementerer dem. Således forbliver traditionelle bureaukratiske elementer som regelstyring, professionel ekspertise, retfærdigheds- og ligheds normer, politisk kontrol og loyalitet samt en korporativ beslutningsmodel væsentlige. Lige så vel som en modernisering og bevaring af velfærdsstaten foretrakkes fremfor en mere radikal 'Westminister model', der sigter på en minimering af den offentlige sektors rolle. I den sammenhæng skal fra-og-til udviklingsdikotomier tages med et grant salt og det påståede paradigmeskifte affærdiges hermed af denne position. Den Skandinaviske hybrid er således en ganske kompleks størrelse. Komplexiteten i offentlig forvaltning er øget – hvilket i parentes bemærket ikke kun gør sig gældende i en dansk sammenhæng - og har bevæget sig i retning af et mere ustabil, forandrende og differentieret reformmønster end hvad der forventes af den konvergenstese, der ligger bag NPM konceptet. (Aucoin 1990, Dunleavy 1997, Lægveid 1997:6, Lægveid et al. 1998:2,17f, Lægveid 1999: 7,15,16, Klausen et al. 1998).

11. Røvik argumenterer således for, at dekomlede organisationer vanskeligt kan opretholde deres troværdighed, efterhånden som der opstår en kløft mellem det, der rent faktisk foregår og det, der af omgivelserne forventes at foregå. Organisationen må håndtere dette mis-match forhold mellem realiteter og idealer for på denne måde at komme ud af den schizofrene tilstand med dobbelte, dekomlede og inkonsistente normsæt mellem den og omgivelserne. Og det gør den ved, at de adopterede institutionaliserede standarder fungerer som målestokke som den indarbejdede praksis spejles imod, sammenlignes med og langsomt justeres i forhold til. Herved kan de adopterede standarder, der først fæstner sig i nye sproglige kategorier, metaforisk udtrykkes som en i udgangspunktet uskyldig og tildels usynlig virus, der imidlertid ulmer og aktiveres efter en given "inkubationsperiode", hvorefter den gradvist inficerer de hidtidige funktions-, handle- og tænkemåder. (Røvik 1992:275f, Røvik 1998:149f). Denne virusinficeringsmetode er karakteristisk for "de små skridts metode", der kan siges at have præget den skandinaviske landes NPM implementering. Med Røviks afvisning af dekolbling som en permanent tilstand sås der tvivl om teorien om organisatorisk immunitet (at man er nok så upåvirkelig og forbliver unik) og således om den teoretiske forestilling, der ligger i den symbolske position. Men, som Røvik også pointerer, er dette dog ikke ensbetydende med en bekræftelse af konvergenstesen og teorien om ensretning og isomorfisme (at alle bliver stadig mere ens) – jf. DiMaggio & Powell 1991.

Ifølge den transformative position kan den praktiske gennemførelse af reformer i Skandinavien vanskeligt ses som en generel accept af en universel reformbølge baseret på NPM doktriner. Bevægelsen fra tidligere traditionsbaseret administration og i retning af en ny moderne offentlig ledelse har været mindre intensiv, har taget længere tid, har været mindre omfattende og haft en anden karakter i Skandinavien end i mange andre lande. Eksempelvis fremstår den danske forvaltningspolitik som decentreret og inkrementalistisk i modsætning til den New Zealandske, som er centralistisk og teoretisk konsistent (Greve et al. 1999:4). Mellem de skandinaviske lande er der også signifikant forskel – ifølge Læg Reid er Sverige er det land, der er gået længst i retningen af NPM, Norge har forholdt sig tøvende og forsigtig, mens Danmark befinder sig et sted i mellem (Læg Reid 1999:18,15). Det generelle billede som denne positions forskere tegner er, at NPM reformerne har medført en tilpasning fremfor en fundamental forandring – eller en transition/singelloop learning fremfor en transformation/doubleloop learning (Hildebrandt 1997:52ff). I sammenligning med lande som Australien og New Zealand har der ikke været store og omfattende forvaltningspolitiske forandringer i Skandinavien, hvilket bl.a. kan hævdes at skyldes det faktum, at flertallet af befolkningen generelt accepterer den eksisterende model og dermed en stor offentlig sektor, bureaukratisk organisering, professionel ekspertise og korporative netværk med stærk faglig organisationsdeltagelse. (Læg Reid 1999:16).

Så indenfor rammerne af den transformative position kan det påstås, at selvom mange lande præsenterer reformforanstaltninger på samme måde og støtter de samme generelle forvaltningspolitiske doktriner, viser en nærmere undersøgelse betydelige variationer mellem de individuelle lande. Resultatet giver kun i begrænset omfang støtte til påstanden om, at den fortsatte globalisering vil medføre en international konvergens i relation til forvaltningspolitiske reformer. Dette betyder, at der ifølge den transformative position ikke kan påstås at eksistere én enkelt reformmodel, der er ikke en 'best practice' eller 'one best way of organizing' i forhold til reformeringen af den offentlige sektor, som kan overføres fra en given kontekst til en anden. Fremfor et lineært og homogent mønster er der tale om nogle udviklingsmønstre og et antal reformforanstaltninger, hvis funktion afhænger af den relative vægt de forskellige lande og organisatoriske enheder tillægger de forskellige ledelsesprocedurer. (Læg Reid et al. 1998:20f, Læg Reid 1999:6).

Den transformative position betragter dermed NPM som en i udgangspunktet internationalt skabt samling af ideer og reformelementer, der imidlertid i spredningsforsøget mellem lande og blandt forskellige typer af offentlige organisationer transformeres i et kompleks mix af politiske valg og kulturelle begrænsninger. (Røvik 1998, Læg Reid et al. 1998:5). Dette skal ud fra et teoretisk ræsonnement ses i lyset af, at skønt NPM doktrinerne som institutionaliserede opskrifter og dermed som immaterielle ideer er lagret i tekst og tale, og derfor kan rejse hurtigt og gnidningsløst – så gør den immaterielle form også opskrifterne modtagelige for tolkninger og omformning undervejs i spredningsforløbet. Opskrifterne er generelle ideer, der må tolkes og tydeliggøres i de respektive sammenhænge, de søges implementeret i. Der sker med Røviks ord en editering, der implicerer, at der før en kobling mellem en

institutionaliseret standard og etableret praksis, foretages en tillem্পning af standarden sådan, at den er tilpasset den organisatoriske kontekst. Denne editering sker gennem et oversættelsesarbejde.¹² (Røvik 1992:276, 1998:16,151). I dette oversættelsesarbejde hævdes NPM doktrinerne at gennemløbe en screenings proces, hvor de konkretiseres, filtreres, modificeres og raffineres med henblik på at give mening i den respektive kontekst. De reformer og reformelementer, der ses som fornuftige, acceptable og passende i forhold til de eksisterende traditioner, arbejdsmetoder og foregående reformer kombineres med den etablerede praksis, mens de, der er mere kontroversielle, gennemgår en vidtrækkende modificering, omsmeltes eller forkastes. De populære opskrifter bliver med Røviks ord "...ikke tatt inn 'fullt og helt', men snarere 'stykkevis og delt'. " (Røvik 1998:152). Således har eksempelvis de skandinaviske lande åbnet døren for visse dele af NPM, men de enkelte enheder har deres egne "gate-keepers", der transformerer, fortolker og giver den nye forvaltningspolitiske policy mening. Som følge heraf kan NPMs fremstilling af den offentlige sektor som en homogen størrelse ligeledes anfægtes. Der er en lang række forskellige organisationsformer og forvaltningsprincipper, der gør sig gældende og reformtiltag må ses i lyset af og tilpasses institutionernes specifikke særtræk, deres interesse- og værdigrundlag og historie, samt de opgaver, formål, ressourcer og handlingsvilkår de står overfor. På denne måde transformeres standardiserede løsninger til forskellige hybrider eller nye institutionelle former, der både er forskellige fra den respektive tradition og de instrumentelle tanker bag reformerne. Dette peger på det paradoksale i, at løsninger på offentlige design problemer på én gang er universelle og begrænsede i tid og rum. (Lægreid et al. 1998:5f, 18, Lægreid 1999:18, Røvik 1996, 1998).

2.4. Kritik af kritikken

Med de tre kritiske positioner er der for det første rettet en normativ funderet kritik mod NPMs manglende blik for 'det særligt offentlige', der får konceptet til at fremstå som reduktionistisk i forhold til at belyse noget som helst i en offentlig-politisk kontekst. For det andet en kritik rettet mod NPMs symbolske karakter, der kritiserer konceptet for en manglende fornemmelse for forholdet mellem retorik og praktik. Og endelig for det tredje en kritik rejst af forskere indenfor den transformative position, der kritiserer konceptet for en blind tro på konvergens og lineær homogenisering.

De tre kritiske positioner affærdiger således på forskellig vis NPM konceptet. De opstiller imidlertid ikke eksplicit et alternativ til studiet af offentlig ledelse.

12. Der ses her en inspiration fra Bruno Latours teori om spredning af sociale artefakter. Denne opstiller som et alternativ til diffusionsmodellens og konvergenstesens forestilling om ideers uproblematiske spredning i tid og rum. En oversættelsesmodel, hvor den spredte ide tilføres ny energi og spredningskraft som følge af, at aktørerne aktivt bearbejder og omformer den, fremfor blot at være passive modtagere. Kernen i oversættelsesmodellen er ifølge Latour, at "...the spread in time or space of anything – claims, orders, artifacts, goods – is in the hands of people; each of these people may act in many different ways, letting the token drop, or modifying it, or deflecting it, or betraying it, or adding to it, or appropriating it." (Latour 1986:267).

Der ligger mere eller mindre implicit i de kritiske positioner en forestilling om *hvad* offentlig ledelse er. I det transformative position er det en hybrid mellem traditionel offentlig administration og ny offentlig ledelse, og i den normative position er det en hensyntagen til den offentlige sektors etos og dermed en afstandtagen til den form for ledelse, der kommer til udtryk i NPM. Der forudsættes således en allerede given meningsfuldhed – det forudsættes på ontologisk vis, at offentlig ledelse er på en bestemt måde. Der spørges *fra* kategorien og ikke *til* kategorien 'offentlige ledelse'. Men herved forbliver spørgsmålet om offentlig ledelse ureflekteret og lukket. En alternativ analyse af forandringen af den offentlige sektor og af begrebet offentlig ledelse ville ikke (som udgangspunkt) fokusere på et allerede defineret koncepts udbredelse og virkning på givne organisationer. I stedet ville en sådan analyse åbne spørgsmålet om offentlig ledelse og gøre det til et epistemologisk og analytisk problem.

De kritiske positioner kan alle placeres under det ny-institutionelle perspektiv, der i organisationssociologien nærmest har fået patent på at studere forandringer. Derfor bliver genstanden for de tre positioner egentlig ikke offentlig ledelse, men forandringen af den eller forandringen i den måde, den offentlige sektor styres og organiseres på. Den generelle antagelse er, at forandring er noget eksogent. Det vil altså sige, at når forestillinger om offentlig ledelse forandres – når der dukker et koncept som NPM op – så virker dette koncept som en eksogen faktor, den enkelte organisation må forholde sig til. I dette lys bliver forandring i det ny-institutionelle perspektiv til en semantik, der er så selvindlysende, at forandring ikke behandles som semantik, men som simpel nødvendighed. Det vil m.a.o. sige, at forandringens semantik forveksles med forandring som struktur. Forandring tilskrives strukturelle kvaliteter, hvilket for det ny-institutionelle perspektiv vil sige, at forandring har en determinerende nødvendighed. Resultatet er et forandringsbegreb, der former postulerer om ontologisk, kausal og eksogen forandring. (Esmark 1998:2,4). Dette forandringssyn gør, at det ny-institutionelle perspektiv, og hermed de kritiske positioner, ikke er i stand til at rejse spørgsmålet om forandringen af den offentlige sektor og dermed forholde sig analytisk til introduktionen af ledelsesbegrebet i sektoren.

Fremfor at forveksle semantik med struktur som det ny-institutionelle perspektiv gør, kunne 80'ernes og 90'ernes semantik omkring NPM og således omkring forandringen, eller mere korrekt introduktionen, af offentlig ledelse betragtes ved at fastholde distinktionen mellem semantik og struktur.¹³ Herved bliver det muligt at se udviklingen af semantikken om offentlig ledelse som en historie, hvis væsentligste udviklingstræk er stabiliseringen af denne semantik både som argumentationsform, organisationsform og kode for en lang række offentlige organisationer, der kan anskues som havende systemisk karakter.

13. Strukturbegrebet er med reference til systemteorien at forstå som et aspekt ved et social systems funktionsmåde. I det efterfølgende vil distinktionen semantik-struktur udskiftes med distinktionen semantik-system for analytisk bedre at kunne lægge en "helhedsforståelse" ned over systembegrebet.

Ovenstående giver mig et fundament til at kunne bevæge mig til papirets tredje del, hvor jeg stiller spørgsmålet om, hvordan der kan fortælles en anden fortælling om offentlig ledelse end den, der fortælles med NPM, og de kritiske positioner.

3. Hvordan kan der fortælles en anden fortælling?

Intentionen med det følgende er at præsentere en tilgang til studiet af offentlig ledelse, der på den ene side ikke blot imitere og derved uden videre refleksion lader offentlig ledelse blive til privat ledelse – som NPM gør. Men som på den anden side heller ikke har som normativ intention at udtrykke en forfaldshistorie om den offentlige sektor og velfærdsstaten – som den normative position gør. Det skal samtidig være en tilgang, der bevæger sig væk fra en (normativ) ontologisk forståelse, som på forhånd lukker spørgsmålet om offentlig ledelse, til en mere deskriptiv epistemologisk forståelse, der giver mulighed for en åben udforskning af begrebet. Afgørende bliver altså at stille spørgsmålet om hvordan offentlig ledelse så kan studeres, og hvilke analytiske udfordringer det indebærer.

De analytiske udfordringer kan, ved forskellige sproglige betoning af begrebet 'offentlig ledelse', deles i tre; en, hvor der spørges til offentlig ledelse, en anden, hvor der spørges til offentlig ledelse og en tredje, hvor der spørges til offentlig ledelse. Jeg vil i det følgende dykke ned i disse tre overordnede og af hinanden forholdsvis uafhængige udfordringer.

3.1. Første udfordring: Et spørgsmål om offentlig ledelse – at markere en forskel

Jeg lader for det første et studie af offentlig ledelse spørge til den første del af begrebet, nemlig 'offentlig'. Et studie af offentlig ledelse kunne vælge at begynde med at beskrive 'offentlig' ud fra distinktionen offentlig/privat. Det forudsætter selvfølgelig sondringens meningsfuldhed. Giver det nogen mening at skelne mellem offentlig og privat ledelse – og hvad betyder det for et studie, der sætter offentlig ledelse som særlig genstand?

Distinktionen er umiddelbar interessant i forhold til en andens ordens betragtning af, hvordan forskellige positioner har anvendt den i det strategiske spil. Således er distinktionen både blevet anvendt af NPMs fortalere - i form af en forherligelse af privat-siden – og af NPMs kritikere – i form af en forherligelse af offentlig-siden af forskellen.

Hvis der rettes et blik mod litteraturen omkring offentlige organisationer har distinktionen også spillet en rolle. Argumentet er typisk, at distinktionen må opretholdes, fordi offentlig ledelse grundlæggende er forskellig fra privat ledelse pga. den kontekst den forstås og udøves i. Én måde denne forskel er blevet beskrevet på, er gennem betoningen af den offentlige sektors politiske karakter, hvor en valgt politisk ledelse sætter rammer for den administrative

ledelses ledelsesmuligheder. Som Farnham udtrykker det, betyder den politiske ledelse, at: *“Public managers can never be totally divorced from the political missions and constitutional accountabilities of the organizations they manage and work in. For public managers, it is the legacy of politics which ultimately underpins their role, not the market place.”* (Farnham 1996a:50).

En anden måde, hvorpå forskellen mellem offentlig og privat ledelse er blevet beskrevet, kan ses i relation til krydspresteorier og interessenteori præget omverdenstænkning (som Jørgensen et al. 1992). Her er den offentlige sektors særlige karakter kendetegnet ved kompliserede og fragmenterede netværk. Det være sig det politiske netværk, det forvaltningsmæssige netværk, det daglige arbejdsnetværk, interessenetværket, brugernetværket og endelig det faglige, professionelle netværk. Sidstnævnte skal ses i relation til det professionelle bureaukrati, hvor de selvledede professioner sætter særlige mulighedsbetingelser for ledelse.¹⁴ I lyset af dette netværksperspektiv udøves offentlig ledelse dermed i nogle netværk, der som det ene yderpunkt indeholder markedslignede relationer og som det andet er kendetegnet ved autoritetsrelationer. Disse netværk placerer offentlige ledere mellem flere forskellige interessenter, der indvirker på den daglige drift og de strategiske positioner. Dette ses blandt andet i forskellige krydspres situationer og i det dobbelte kredsløb, som offentlig ledelse hævdes at befinde sig i.¹⁵ Den enkelte offentlige leder er dermed ikke ”free to manage”, som NPM foreskriver. Som Eliassen et al. udtrykker det: *“Public managers operate in a fish-bowl: they have to legitimate their purposes and actions before they can go with their task.”* (Eliassen et al. 1993:5).

En tredje faktor, der kan hævdes at markere en forskel mellem offentlig og privat ledelse, og som går igen i litteraturen om offentlige organisationer, er den offentlige sektors opgavekompleksitet. Argumentet er, at mens private virksomheder typisk er centreret om én opgave, figurerer offentlige opgaver på flere niveauer, hvor indenfor der kan skelnes mellem

14. Den offentlige sektor er i udpræget grad bemandet med professionelle, der for det første er kendetegnet ved en bestemt faglig selvforståelse baseret på specialiseret og abstrakt viden erhvervet gennem uddannelse og praksis-erfaring. For det andet ved en autonomi i jobbet, der er betinget af vanskeligheden ved at forvalte offentlige opgaver, hvorfor der sjældent gives specifikke handlingsanvisninger. Og for det tredje har de professionelle samfundsmæssigt monopol på det specialiserede arbejdsområde og således en form for objektiv anerkendelse af deres profession. (Sehested et al. 1992, Sehested 1996). Det professionelle bureaukrati giver et særligt miljø for ledelse, eksempelvis vanskeliggøres en intention om tværfagligt samarbejde og nedbrydning af sektorer/forvaltningsområder – og det kan være vanskeligt at skulle ledes af en person, der måske ikke er af samme profession.

15. En yndet fortælling i teorier om offentlige organisationer er at indsætte det dobbelte kredsløb som udgangspunkt for en forståelse af disse ’komplekse’ organisationer. Det første kredsløb en offentlig organisation opererer i, angår de politisk/administrative interessenter, og er orienteret mod bevillinger og mål, hvor organisationen gives ressourcer til gengæld for en politisk målrealisering. Det andet vedrører de primære brugere, og er orienteret mod produktion og forbrug. (Jørgensen et al. 1992). I parentes bemærket implicerer brugerkredsløbet en offentlig-privat forskel, idet ”ejerne” sidder på begge sider af bordet, både som forbrugere og som betalere af offentlige tjenester. Det dobbelte kredsløb betyder, at offentlige organisationer ofte befinder sig i en krydspres situation mellem politik/hierarkisk styring og produktion/markedsstyring, hvor brugerne eksempelvis efterspørger en ydelse, der ikke er ressourcer til. Dette aktualiserer endnu en forskel mellem offentlig og privat, hvor private ledere konstant søger at øge efterspørgslen, mens offentlige ledere er nødt til at undertrykke den af hensyn til offentlige budgetter, der effektivt rationerer tilvejebringelsen af offentlig service fremfor at øge den.

forskellige slags opgaver: Et mikroniveau, hvor der produceres *brugerrettede* ydelser (kontrollerende, service, og traditionelt producerede ydelser), der er de synlige og umiddelbart anvendelige ydelser, de er produktionen knyttet til 'public-in-contact'. Et mesoniveau, hvor der produceres *almene* ydelser, der er de udvidede ydelser, hvilket dels vil sige de tilbud og aktiviteter som borgerne *kan* benytte sig af – de står til rådighed, og er derfor et gode i sig selv. Dels er de udvidede ydelser afledte funktioner af de brugerrettede ydelser – undervisning er f.eks. samtidig socialisering til bestemte samfundsmæssige værdier. Disse ydelser er knyttet til 'public-at-large'. Og endelig et makroniveau, hvor der produceres/reproduceres *fælles* ydelser, der er nogle moralske standarder, en kollektiv fornuft, som er indlejret i de konkrete og håndgribelige ydelser. Dette kan siges at repræsentere en system diskurs, hvor der, med henvisning til enten traditionelle krav som retssikkerhed, ligheds- eller demokratihensyn eller nye NPM krav som fleksibilitet eller effektivitet, søges efter legitimitet og samfundsmæssig retfærdiggørelse for offentlig produktion. (Jørgensen 1994, Dalsgaard et al. 1994).

Der kan således identificeres flere måder (ovennævnte er blot et udsnit), hvorpå der er søgt markeret en forskel mellem offentlig og privat ledelse. Det vil dog stadig være en analytisk udfordring mere indgående at afdække forholdet mellem offentlig og privat og nærmere analysere spændingen mellem de to idealtypiske organiseringsformer; *forvaltningsformen* og *forretningsformen*. Herunder at argumentere for om dette berettiger, at offentlig ledelse gøres til en særlig genstand for analyse.

3.2. Anden udfordring: Et spørgsmål om offentlig ledelse – at vælge epistemologisk position og niveau

I et studie af offentlig ledelse må der for det andet spørges til den anden del af begrebet, nemlig '*ledelse*'. Hvordan kan ledelsesbegrebet indkredses og forstås? Ud fra et **positions-**, **performance-**, **proces-** eller **personperspektiv** (Poulfelt 1997)?¹⁶ Og med hvilket formål – ud fra et præskriptivt, forandrende eller et deskriptivt, observerende erkendelsessigte? En del af ledelseslitteraturen fokuserer på normative anbefalinger af 'den bedste ledelsesform', forstået

16. Denne inddeling i de fire P'er er dels blevet anvendt som en strukturering af ledelseslitteraturen og eksisterende ledelsesteorier, dels som en form for udvælgelsesmodel for et givent ledelsesstudiets afgrænsning og særlige fokus. Om de fire P'er kan nævnes, at det *positionsbaserede perspektiv* på ledelse fokuserer på lederens formelle position, vedkommendes legale magt og ledelsesfunktioner. Herunder kan placeres de klassiske ledelsesteorier (som Taylor, Weber og Fayol) og diverse ergonomiske ledelsesteorier. Et *performanceperspektiv* på ledelse fokuserer på lederens evne til at generere resultater og ses blandt andet i excellence-bølgen fra 1980'erne og i den outputfokusering, der med NPM har præget offentlig ledelse. Et *procesperspektiv* på ledelse fokuserer på ledelse som design og implementering af processer, hvor det interpersonelle er afgørende. Her optræder diverse teorier om lederroller – bl.a. Mintzbergs kontakt-, informations- og beslutningsroller (1973), Adizes PAEI model (1981), Johnsens drifts, tilpasnings- og udviklingsroller (1989) og Quinn m.fl.'s 8 lederroller (1996). Et *personperspektiv* på ledelse fokuserer på lederen som person. Der kan her identificeres tre teoretiske retninger: 1. Personlighedsteorien, den individual psykologiske model, der vægter bestemte personlighedstræk (f.eks. 'Great man theory'). 2. Følgeteorien, den socialpsykologiske model, der vægter lederens sociale kompetencer. 3. Situationsteorien, der er organisationsmodellen, som vægter lederens fleksibilitet og omstillingsevne.

som muligheden for handlingskoordination og tilpasning af forventninger via særlige krav til henholdsvis position, person, performance eller proces. En anden tilgang kunne være at distancere sig fra en sådan problemløsningsmetodologi, der sigter mod at ville rationalisere og forbedre problemsituationen. Fremfor at foretage en analyse *for* ledelse, som relaterer sig til en erkendelsesinteresse med et direkte forandrende sigte, kan der foretages en analyse *af* ledelse, der implicerer et erkendessigte af forståelsesmæssig og deskriptiv art.¹⁷ Den epistemologiske 'ledestjerne' kan i så fald udtrykkes således: "*Videnskabelig teoretiseringen... tjener ikke et eller andet praktisk formål. Den sigter ikke mod at beherske verden, men mod at iagttage og om muligt forstå den.*" (Schutz 1973:94).

Studiet af offentlig ledelse kan i den sammenhæng baseres på en epistemologisk konstruktivisme, hvor erkendelse ikke er funderet i en ontologisk realisme og dermed i afbildning, afspejling eller repræsentation af virkeligheden. Erkendelse er i stedet en kontingent konstruktion af virkeligheden, hvor 'det umiddelbare viger for det konstruerede' og hvor 'alt kunne være anderledes'. Intentionen med denne epistemologi er således at iagttage offentlig ledelse som en genstand, der hverken 'allerede er' eller 'bør være' på en bestemt måde. Men derimod som en genstand, der både er socialt og epistemologisk konstrueret, og som derfor må iagttages som en sådan, hvilket indebærer, at der må vælges et blik eller en position hvorfra offentlig ledelse iagttages. Dette valg bevirker netop, at virkeligheden dukker op på bestemte måder, hvorfor kontingens er uundgåeligt og 'beherskelse af verden' umulig. (Hermansen 1998:165-172, Hagen 1996:377, Olesen 1983:15, Andersen 1999:14).

Denne epistemologiske position betyder, at der ikke kan gives et umiddelbart svar på hvad ledelse er. Det er den blinde plet for et sådant studie. Men når intentionen med studiet af offentlig ledelse er at lade begrebet være åbent, nytter det ikke, at der sættes et begreb på forhånd. Et ontologisk 'hvad' lukker for, at der (samtidig) kan ses epistemologisk på genstanden. Det ville fordre to studier. Dette tiltrods er der dog "noget", der iagttages i et epistemologisk studie. Det afgørende er derfor, at et sådant studie både er tilstrækkelig *skarp* og tilstrækkelig *løs* i dets iagttagelse af genstanden.

Der kan altså ikke umiddelbart gives en definition af ledelse. Men der kan gøres nogle refleksioner omkring hvordan offentlig ledelse ønskes studeret. Her kan der skelnes mellem tre epistemologiske analyseniveauer: Ledelse som en overordnet semantik for den offentlige sektor som helhed, som udtryk for forskellige governance- eller reguleringsregimer eller som semantik og operation i en konkret offentlig organisation. I det følgende vier jeg lidt plads til en præcisering af, hvad jeg mener med disse analyseniveauer.¹⁸

17. Jeg henter denne ret basale distinktion fra policyanalysens sontring mellem analyse *af* politik og analyse *for* politik.

18. Disse epistemologiske analyseniveauer kan sammenlignes med en makro-meso-mikro terminologi og kan i den forstand anvendes som et redskab i en metodisk afgrænsning.

Offentlig ledelse kan studeres som en overordnet semantik for den offentlige sektor som helhed, som det er gjort af Andersen (1995) og Pedersen (1998a). En overordnet semantik, der er rettet mod den generelle, samfundsmæssige ledelse af den offentlige sektor som et hele, indlejret i dens politiske, økonomiske, sociale og fysiske omgivelser. (Eliassen et al. 1993:1). Det er muligt at spørge til dette ledelsesniveau pga. konstruktionen af en forvaltningspolitik – eller mere korrekt pga. udskillelsen af forvaltningspolitik som selvstændigt policyfelt - der muliggør en italesættelse og dermed potentielt en forandring af den offentlige sektors funktions- og organiseringsmåde. Forvaltningspolitikken betyder, at ”...den offentlige sektor konstrueres som en selvstændig enhed, der kan reguleres, udvikles og skabes strategiske positioner i forhold til.” (Pedersen 1998a:86).¹⁹

Offentlig ledelse kan også studeres i lyset af forskellige governanceregimer. Hvis dette epistemologiske analyseniveau lægges til grund er det, der studeres den form for offentlig ledelse, der foregår i et givent offentligt system - det være sig et bestemt policyområde eller en bestemt organisation. På dette analyseniveau overskrides den traditionelle sondring mellem organisation og omverden og erstattes med selvorganiserede, interorganisatoriske netværk, hvorved polycentrisme bliver den karakteristiske styringsform. Det er muligt at spørge til dette niveau ved at anlægge et governanceperspektiv på offentlig ledelse, og herunder gøre ledelse til 'network management'.²⁰ Den afgørende funktion for offentlig ledelse bliver her, gennem ad hoc udviklede spilleregler, at etablere flydende forhandlingsarenaer, der taktisk inddrager forskelligartede aktører om fælles afgørelsesspil på givne tidspunkter. Ved denne form for "gamemanship" udfordres en række skel i den formelle forvaltningsform, idet tildeling af rettigheder og pligter, mandatering og ansvarsplacering bliver fastsat ved aftalte spilleregler, fremfor formelle, og inden for flydende institutionelle rammer, fremfor konstitutionelt autoriserede organer. (Pedersen 1997:269).

19. Forvaltningspolitik kan med reference til Andersen 1995 defineres som ”...et policyfelt for forvaltningens processer, organisation og grænser”, hvor et policyfelt er ”...et system af relationer mellem politiske aktører og institutioner, som strides om noget som for dem er fælles.” (Andersen 1995:41). I modsætning til en given sektorpolitik, f.eks. arbejdsmarkedspolitik, så er forvaltningspolitikken en politik for forvaltnings-præmisserne for politik – den er m.a.o politik af en højere orden. Forvaltningspolitikken særegne karakter ses i dens tematisering af forvaltningens grænser. ”Forvaltningspolitikken er en politik, der forholder sig reflektivt til de muligheder for grænsesættelse som forfatningen giver...Den er diskursivt overordnet de forvaltningsrettede forfatningsspørgsmål og derfor af anden orden.” (Andersen 1995:42f). Det er ”...først fra omkring 1982 muligt at tale om en egentlig forvaltningspolitik, der ikke blot omhandler forvaltningens processer og organisation, men også selve grænserne mellem forvaltning og politik, forvaltning og borger samt mellem offentlig og private m.h.p. redefinerer af hele den offentlige sektor.” (Andersen 1995:41).

20. Governanceperspektivet kan ses i lyset af en forandringsproces i offentlig forvaltning, der idealtypisk kan skitseres som en forandring fra government (enhed, topdown kontrol og stabilitet) til governance (forskellighed, lokal autonomi og omstillingsevne). Governance repræsenterer således en ny forvaltningsdiskurs, og er udtryk for en forandringsproces fra enhedsstat til segmenteret stat eller til netværksinstitutioner, hvor politikdannelse flytter fra et aggregeret niveau til et disaggregeret niveau. En forandring, som nogle forvaltningsforskere betegner en udvikling fra pluralisme over korporatisme til (policy)netværk eller neo-pluralisme, mens andre taler om udviklingen fra blandingsøkonomi til forhandlingsøkonomi. En central antagelse i Governanceperspektivet er, at der eksisterer mange forskellige koordinations- og styringsformer, hvorfor formelle organisationer kan ses som hybridorganisationer mellem styringsformer og normmønstre, hvoraf de klassiske styreformers marked(sanarki) og (stats)hierarki blot er to blandt mange. Ifølge Governanceperspektivet er det således både markedet og hierarkiet, der fejler, ikke kun markedet – som traditionel offentlig forvaltningsteori hævder, og heller ikke kun hierarkiet/staten, som en neo-liberalistisk tilgang og NPM hævder. Det er begge dele, hvorfor alternativet bliver flydende, selvorganiserede netværk i en governancestruktur.

Offentlig ledelse kan endelig studeres som semantik og operation i den offentlige organisation.²¹ I en (amts)kommunal kontekst kan der f.eks. rettes fokus mod ledelse på koncernniveau, forvaltningsniveau og/eller institutionsniveau. Der må således foretages et valg og gøres nogle refleksioner om, hvor man vil rette sit analytiske blik hen.

Ét valg er at studere offentlig ledelse på institutionsniveauet. Argumentationen bag dette valg, er, at det er dette niveau, der siden begyndelsen af 1990'erne er sat i fokus. Særligt fra de offentlige arbejdsgivers side er der gjort forsøg på at sætte institutions- eller driftsniveauet i centrum for offentlig ledelse. Det er tydeligt, at forestillingen i NPM om vidtstrakt decentralisering og delegering har sat sit præg.

At der i et studie af offentlig ledelse kan rettes fokus mod institutionsniveauet skal således ses i relation til en påstand om, at der i 1990'erne sker en (semantisk) vending af det offentlige styringshierarki, hvorved offentlig ledelse italesættes som institutionsledelse (hvilket bl.a. kommer til udtryk i en publikation fra Finansministeriet fra 1993). Semantikken kan siges at "materialisere" sig i konkrete forandringer af organisation og ledelse. Der igangsættes således en omstillings- og fornyelsesproces, som medfører en yderligere decentralisering til det yderste led og etablering af nye lokale styringsformer. Herved bliver den offentlige organisation, der italesættes som 'virksomheden', en afgørende brik i det offentlige styringsspil.²²

Udviklingen peger i retning af en stærkere virksomhedsorientering af såvel økonomi som løn og personale.²³ (Pedersen 1998b). Det er på institutionsniveauet, der skal laves 'virksomheds-

21. For ikke at falde i ny-institutionalisterne March & Olsens fælde skelner jeg mellem organisationer og institutioner. Med reference til Thyssen (1997) anvender jeg følgende skelnen: En institution har et bestemt (for)mål, der ikke kan anfægtes, som er hævet over tidens omskiftelser og som alle forventes at dele. Midlerne til at opfylde målet står heller ikke til diskussion, hvorfor ledelse bliver et spørgsmål om at følge rutiner og afvise pres mod fornyelse. En organisation har også et formål, men midlerne eller metoderne til at nå det kan løbende diskuteres. Organisationen får således nogle frihedsgrader, hvorved ledelse kommer i centrum. Ledelse handler i en organisation om at træffe beslutninger og herigennem udvikle og pleje organisationens mål og midler. Fornyelse bliver her nødvendig for at sikre organisationens overlevelse. I lyset af at fornyelse nærmest er et mantra i et moderne samfund, og i særdeleshed i diskursen omkring NPM, omdefinerer institutioner i stigende grad sig selv som organisationer. (Thyssen 1997:95). Jeg vælger derfor at droppe betegnelsen 'institution' og i stedet benytte betegnelsen 'organisation', hvorved jeg med reference til systemteorien forstår et socialt system, der kommunikerer gennem beslutninger. Valget af organisationsbetegnelsen og dermed fra valget af institutionsbetegnelsen gøres desuden for at hindre misforståelse i forhold til den institutionelle histories institutionsforståelse (jf. note 27). Af forståelsesmæssige og "pædagogiske" årsager fastholdes dog betegnelsen institutionsledelse, hvorved jeg forstår ledelsen af en given offentlig organisation, som eksempelvis en daginstitution. Institutionsledelse forstås altså ikke i teoretisk forstand som ledelse af en institution, men som ledelse af en organisation. Forvirret? – det er bare en illustration af, at teorien og virkeligheden grundlæggende er uforenelige, og at teorien i den grad er en abstraktion!

22. At betegnelsen 'virksomhed' er blevet en del af semantikken omkring offentlig ledelse, og at offentlige organisationer på denne måde begynder at beskrive sig selv i private termer, kan ses som led i NPM bestræbelserne på imitation af den private sektor.

23. Termen 'virksomhedsorientering' er "lånt" fra Dorthe Pedersen. Jeg er bevidst om, at iagttagelsen af offentlig ledelse som havende et på forhånd defineret kendetegn - nemlig kendetegnet 'virksomhedsorientering', er studiets blinde plet. For at kompensere for dette fordres det, at der i det konkrete empiriske studie spørges åbent til offentlig ledelse og ikke specifikt til 'virksomhedsorienteringen'. Herved kan risikoen for cirkelslutning minimeres.

planer', tænkes organisationsudvikling, opstilles personalemål og formuleres lønpolitiske kriterier. Det strategiske niveau flyttes altså delvist ud til dette driftsniveau, eller, som det udtrykkes i Human Resource Management perspektivet, der formuleres en intention om 'strategisk ledelse i øjenhøjde' (Larsen 1999). Virksomhedsorienteringen afspejler et ønske om skræddersyede og arbejdspladsbaserede løsninger – og den dukker op i forskellige konkrete former som; frit brugervalg, servicedeclarationer, resultat- og kvalitetsmåling, nye lokale økonomistyringssystemer, (herunder kontraktstyring), nye medindflydelsesstrukturer, lokale arbejdstidsaftaler, forsøgsprojekter om individuelle kompetenceudviklingsplaner. Endelig ses virksomhedsorienteringen konkretiseret i form af et nyt lønsystem, der har igangsat udviklingen af et egentligt arbejdspladsbaseret lønsystem i den enkelte offentlige organisation.

Virksomhedsorienteringen er en radikal form for decentralisering, fordi den indebærer en større (driftsøkonomisk) selvstændiggørelse af den enkelte offentlige organisation. Omverdensgrænsen til det traditionelle myndighedshierarki søges sprængt og institutionsniveauet selvstændiggør sig i forhold til forvaltnings- og koncernniveauet. Udviklingen formuleres som en udfordring mod *helheden* i det kommunale selvstyre (i en systemteoretisk forståelse er denne udfordring i øvrigt en helt naturligt konsekvens af det umulige i overhovedet at tale om et system som en helhed) og stiller samtidig helt nye krav til institutionsledelse – eller mere populistisk sagt – udviklingen betyder, at institutionslederne slippes løs.

De skitserede epistemologiske analyseniveauer handler om valg af iagttagelsespunkt eller genstand for analysen, hvilket aktualiserer valget af analysestrategier. Dette valg, som jeg gør til en del af den tredje udfordring for studiet af offentlig ledelse, rettes der fokus mod i det følgende.

3.3. Tredje udfordring: Et spørgsmål om offentlig ledelse – at vælge analysestrategier

En tredje udfordring i studiet af offentlig ledelse er – ikke overraskende - at spørge til genstanden '*offentlig ledelse*'. Når den overordnede ambition er at fortælle en anderledes fortælling om offentlig ledelse end den, der fortælles med NPM – og når jeg således ønsker at stille spørgsmålet om offentlig ledelse 'udenfor' NPM konceptets konstruktion af det, bliver det afgørende at stille spørgsmålet: Hvordan kan der opnås en indsigt i offentlig ledelse, der er kritisk anderledes end den allerede givne meningsfuldhed?

Det umiddelbare svar er at se bort fra denne meningsfuldhed og søge at indkredse begrebet på ny. Fremfor at forudsætte offentlig ledelse som et bestemt ontologisk begreb, og dermed spørge *fra* dette begreb, kan der trædes et skridt tilbage og spørges *til* begrebet. Heri ligger således en videnskabsteoretisk forskydning fra ontologi til epistemologi – fra væren til tilblivelse, eller fra 'ontology of being' til 'ontology of becoming'. Dette kan ses i relation til

den førnævnte epistemologiske konstruktivisme. Afgørende er at problematisere selvfølgeligheder, om at afontologisere, hvilket kan gøres ved at lade forskellige analysestrategier lede analysen (Andersen 1999).

I disse *analysestrategier* gøres der iagttagelser af iagttagelser som iagttagelser.²⁴ Analysestrategi er en anden ordens iagttagers strategi for iagttagelse af, hvordan det sociale optræder i iagttagelser eller italesættelser. (Andersen 1999:15,151). Anden ordens iagttagelses ækvivalent til metoderegler er netop analysestrategi. Refererende til Andersen (1999) er analysestrategi "...ikke metoderegler, men en strategi for, hvordan man som epistemolog vil konstruere andres (organisationers eller systemers) iagttagelser som objekt for egne iagttagelser m.h.p. at beskrive, hvorfra de selv beskriver." (Andersen 1999:14). Denne anden ordens iagttagelsesposition muliggør, at jeg i studiet af offentlig ledelse retter fokus mod den iagttagede iagttagelse, hvorved jeg bliver i stand til at se iagttagernes blinde pletter, og dermed bliver det muligt at se hvad de ikke ser. Som nævnt i kritikken af det ny-institutionelle perspektiv spørger jeg således ikke *fra*, men *til* begrebet offentlig ledelse. Spørgsmålet er så hvilke analysestrategier, der kan vælges som styrende for analysen og dermed for den måde den iagttagede genstand fremtræder på.

I det følgende gives et forslag, hvor studiet af offentlig ledelse struktureres efter nogle analysestrategier, der figurerer på tre trin; et semantisk, et systemisk og et operationelt trin.

24. En præcisering af *iagttagelse* er her på sin plads. Med reference til systemteori indebærer iagttagelse at håndtere en forskel, at foretage en distinktion. Noget iagttages til forskel fra noget andet ud fra en bestemt skematik eller et bestemt perspektiv. En sådan iagttagelse kan, mens den foretages, ikke samtidigt iagttage sig selv, jeg kan ikke gå bag om min egen iagttagelse i iagttagelsen. Jeg kan ikke se den distinktion, jeg anvender for at skelne. En genstand kan ikke samtidigt iagttages fra to perspektiver, det kan gøres sekventielt men ikke samtidigt. Der kan tages forbehold og reflekteres over iagttagelsens begrænsninger, men disse forbehold og refleksioner er blot med til at angive og præcisere ens iagttagelsesposition. Enhver distinktion markerer derfor en blind plet, der er udtryk for en nødvendig kompleksitetsreduktion, hvor der sker det paradoksale, at jeg må gøre mig blind for at kunne se. Heraf følger, at al iagttagelse har en *blind plet*, man kan ikke se og samtidig se det, man ser med. Det at iagttage indebærer en selektiv gøre sig blind. Den distinktion der anvendes i iagttagelsen synliggøres først gennem iagttagelse af iagttagelsen, m.a.o. gennem *refleksion*. Denne refleksion er ikke blot refleksion rettet mod genstanden, mod det iagttageren iagttager – subjekt-objekt relationen må tilsidesættes – men er i stedet rettet mod iagttageren eller rettere mod iagttagelsen, mod *hvordan* iagttageren iagttager. På dette andens ordens iagttagelsesniveau kan jeg se det iagttageren ser – objektet/genstanden - og det iagttageren ikke ser, nemlig hvilke distinktioner vedkommende anvender for at skelne og betegne. Men ligesom for al anden iagttagelse gælder det også for fremmedreference iagttagelser, at jeg som andens ordens iagttager ikke kan se min blinde plet, jeg kan ikke se den distinktion jeg anvender for at iagttage iagttagelser. Det er først en anden iagttager eller en senere iagttagelse, der kan se det, som den første iagttager/iagttagelse ikke kan se. (Hagen 1996:377, Vallentin 1997:50f). Iagttagelsesbegrebet er et afgørende grundbegreb i Niklas Luhmanns analysestrategi.

1. Det semantiske trin – offentlig ledelse som semantisk konstruktion

På det semantiske trin optræder offentlig ledelse som semantik²⁵ eller som institutionel konstruktion. En semantik eller en konstruktion, der er et produkt af en kontingent og variabel historie. Konstruktionsprocessen bliver således genstand eller iagttagelsespunkt for en sådan semantisk analyse.

Den semantiske analyse er metodologisk forankret i en institutionel historisk analysestrategi²⁶, herunder den *diakrone* analyse, der studerer institutioners *konstruktion*, og er optaget af at problematisere, hvordan specifikke institutioner og institutionsfelter er konstrueret over tid.²⁷ Den diakrone analyse betragter institutionel konstruktion som en proces, der er analytisk opdelt i tre konstruktionsgrader – ét vedrørende dannelse af idealer, ét i relation til artikulationen af idealer i diskurser og ét i forhold til diskursers etablering i institutioner. Der er således tre logiske konstruktionsgrader; ideal - diskurs - institution, bag en institutionel konstruktionsproces.²⁸

25. Med reference til Niklas Luhmann defineres *semantik* som "...særlige strukturer, der forbinder kommunikation med kommunikation ved at stille former for mening til rådighed, som kommunikationssystemerne behandler som bevaringsværdige." (Luhmann 1995:282). Refererende til Andersen 1999 er semantik "...beholdningen af [relativt situationsuafhængige] generaliserede former for forskelle (f.eks. begreber, ideer, billeder og symboler) som kan blive brugt i selektionen af mening i kommunikationssystemerne. Semantik er med andre ord kondenserende og gentagelige former for mening, der står til rådighed for kommunikation." (Andersen 1999:143).

26. *Den institutionel historiske analysestrategi* er inspireret af institutionel analyse (konstruktivistisk nyinstitutionalisme), diskursanalyse og systemteori – og er udviklet på baggrund af adskillige empiriske undersøgelser af forskellige policyområder foretaget af Center for offentlig Organisation og Styring (COS) i midten af 1980'erne. For en nærmere introduktion til analysestrategien henvises til Pedersen 1989, 1991a, 1991b, Haldén et al. 1994, Andersen 1994, Andersen et al. 1996, Pedersen 1998a.

27. *Institutionsforståelsen* i den institutionelle historie adskiller sig fra den mere gængse forståelse, der kommer til udtryk i organisationssociologien. Institutioner forstås eksempelvis ikke som kulturelle regler, der begrænser adfærd – der er ikke tale om en forklaringsvariabel, der udgør en særlig omgivelse for handling. Institutioner handler ikke om adfærd, men om mening og de defineres derfor som (sprogliggjorte) sanktionerede idealer og forestillinger. Institutioner ses m.a.o. som realiseringer af diskurs og ideologi. De er institutionaliseringer af diskurser, hvor *diskurser* forstås som diskursiveringer af idealer og hvor *ideal* forstås som forankringspunkter, der fastlægger konstitutive skel for diskurser. Og endelig hvor *institutionalisering* forstås som den proces, hvorigennem idealets konstitutive skel autoriseres og bliver sanktionerbare, så diskursen derved sikres en regelmæssig vedligeholdelse og fornyelse. (Andersen 1994).

28. En definition af de tre konstruktionsgrader er her relevant. Definitionerne er hentet fra Andersen 1994 og Pedersen 1998a:53ff. *Idealer* er forbilleder, de er en regulerende ide, der er urealisabel. Idealer er forankringspunkter for diskursen. De er selvforklarende punkter i diskursen, hvor argumentationen stopper. De er diskursens selvforklarende sidstereference. De begrunder diskurs, altså at der overhovedet italesættes. Idealer er i sig selv tomme og får kun mening, når der gennem diskursivering henvises til dem. Idealer har herved en diskursregulerende funktion, idet de konstituerer diskursen og sætter konstitutive skel for hvad der kan diskursiveres. *Diskurser* er forankret omkring og reguleret af bestemte idealer. De er italesættelsesprocesser, der gennem formulering af forskelle, ligheder og relationer ordner bestemte sociale relationer, interesser og fænomener. Et ideal har fået diskursens karakter når 3 ordner er fremstillet gennem italesættelse: 1. En deskriptiv orden, der omfatter et antal temaer (diskursformende objekter) der lader sig italesætte, beskrive og værdisætte på grundlag af idealet. 2. En narrativ orden, der omfatter et antal subjektpositioner, hvor udpegede individer/kollektiver kan indtræde og fremstå som ansvarlige og handledygtige subjekter, etablere relationer til objekter og andre subjekter, samt tale og handle meningsfuldt med reference til idealet. 3. En argumentativ orden, der omfatter et antal acceptregler for hvordan verbale udvekslinger kan finde sted mellem diskursens subjekter og hvordan udsagn kan afvises som uacceptable eller ugyldige. *Institutioner* er en autorisering og stabilisering af diskursens sondringer, hvorved de bliver socialt sanktionerbare og tages for givet af sociale aktører som sociale facts.

Med reference til den diakrone analysestrategi kan ledelsesbegrebet indkredses ved en optrævling i dets *begrebshistorie* for på den måde at opnå en viden om, hvordan begrebet er blevet konstrueret og har fået mening. Det kan studeres hvordan mening omkring offentlig ledelse kondenseres i semantiske former, der skaber et begrebsreservoir for kommunikation. Det afgørende i en semantisk analysestrategi er netop at studere hvordan mening dannes og søges fikseret og kondenseret i form af nye begreber, forskydninger i og relationer mellem begreber. I relation hertil konditioneres den semantiske analyse ved at spørge til hvornår mening er kondenseret, og hvornår der foreligger et *semantisk brud* (Andersen 1999:174). Formålet er at identificere specifikke brud og afgørende skift i de konstitutive skel, der skaber grundlag for en diskurs omkring offentlig ledelse.

Med den semantiske analysestrategi kan følgende problem belyses:

- *Hvordan og hvornår konstrueres og italesættes ledelsesbegrebet i den offentlige sektor?*

Hvilke begrundelser gives for konstruktionen af ledelsesbegrebet og for det semantiske brud med andre begreber, som f.eks. administration og planlægning? Et begyndelsespunkt eller en forforståelse for analysen kunne her være en antagelse om, at ledelse er et 'semantisk trick' i forhold til at skabe den selvforvaltende organisation.²⁹ Hertil bliver det relevant at bruge historien til at indkredse de problemstillinger, der dukker op i forbindelse med ledelsesbegrebets konstruktion i den offentlige sektor. Og herudfra iagttage hvordan disse problemstillinger eventuelt bliver foreslået løst gennem konstruktionen af ledelsesbegrebet. I den forbindelse er det interessant at se hvilke andre begreber, der evt. dukker op sammen med ledelsesbegrebet – en antagelse kunne være, at strategi-begrebet bliver et medfølgende begreb – det er måske det, der gør, at ledelse på et semantisk niveau adskilles fra eksempelvis administration.

Som led i analysen af konstruktionsprocessen omkring begrebet offentlig ledelse kan der yderligere spørges til hvilken ny betydning det 'at styre og organisere den offentlige sektor og en offentlig organisation' får. Hvilken *mening* gives begrebet offentlig ledelse? Og hvilke organisationer abonnerer på en given meningsforståelse?

Gennem semantikanalysen kan det italesatte mulighedsrum omkring offentlig ledelse beskrives og der kan identificeres nogle semantiske former, som kan anvendes som fixpunkter på det næste analysetrin – det systemiske trin.

Ved at jeg nu bevæger mig til system niveauet bliver det muligt for mig at se udviklingen af semantikken om offentlig ledelse som en historie, der handler om semantikens stabilisering både som argumentationsform, organisationsform og kode for en lang række offentlige organisationer – der så kan siges at have systemisk karakter. Der kan dog ikke automatisk

29. Betegnelsen 'semantisk trick' er hentet fra Andersen et al. 1998, der henter den fra Niklas Luhmann.

forudsættes en lineær sammenhæng mellem semantik og system. Det afgørende spørgsmål i systemanalysen bliver derfor om systemet – organisations- og ledelsessystemet – vælger at benytte sig af en bestemt semantik eller ej. Semantik er hermed ikke noget, der eksisterer i sig selv ved siden af kommunikationssystemerne. De semantiske strukturer benyttes og reproduceres i selektionen af kommunikation, der forbindes til kommunikation og de består blot i indsnævring af valg. Adskillelsen af semantik og system er derfor mit valg som iagttagelse for i en analysesammenhæng at kunne iagttage relationen mellem dem. (Andersen 1999:143).

2. Det systemiske trin - offentlig ledelse som et system i forandring

Det systemiske trin – eller systemanalysen - skal ses i relation til den førnævnte antagelse om, at det offentlige styringshierarki er forandret, således at der i 1990'erne sker en styringsmæssig vending, hvorved offentlig ledelse bliver til institutionsledelse. Det betyder at fokus rettes mod det decentrale ledelsesniveau i en given offentlig organisation, eksempelvis en daginstitution i en kommune. Det er altså offentlig ledelse på institutionsniveauet, det analytiske blik rettes mod.

Systemreferencen i systemanalysen bliver den offentlige organisation som et bestemt organisations- og dermed beslutningssystem. Da ærindet er offentlig ledelse bliver det afgørende at begribe organisationen i relation til dens ledelse. Og her ansues ledelse som et socialt system under forandring.³⁰ Et system, der i lyset af systemanalysens ledeforskel system/omverden, dermed ”oplever” forstyrrelser og brud på dets meningsgrænse, strukturer og operationer, hvorved systemet (potentielt) kan blive et nyt system. Analysens genstand bliver således ledelsessystemet og forandringen af dette.

Systemanalysen er metodologisk forankret i den synkrone analyse i analysestrategien institutionel historie. Den synkrone analyse studerer systemers *forandring* og har til formål at identificere effekterne af den diakrone konstruktionsproces og således effekterne af de diskursive og institutionelle variationer, der over tid har præget processen. Den synkrone analyse bevæger sig væk fra den diakrone analyses betoning af institutionalisering over mod kommunikationssystemer og løser problemet med at identificere forandring over tid ved at skelne mellem et kommunikationssystems særlige konstitutive forskelle – det være sig i relation til dets grænse, struktur og operation. Forandring identificeres ved at udfolde og sammenligne definitionen af disse forskelle mellem analytisk definerede temporale dele i en institutionel historie. (Andersen 1994:19f). Mens den diakrone analyse studerer hvordan diskurser og institutioner formes historisk, så studerer den synkrone analyse de processer og

30. Den umiddelbare definition af ledelse som et socialt (autopoietisk) system implicerer, at ledelse ikke relateres til en bestemt person, individ eller psykisk system. Ledelse gøres i den forstand subjektløs. Det er en analytisk manøvre, der markerer en afstandtagen til personperspektivet på ledelse (jf. de fire P'er), men som imidlertid ikke udelukker et studie af offentlige ledere – altså bestemte personer, der besidder en lederstilling.

mekanismer gennem hvilke en institutionel ordning eller et system skabes, fungerer og forandres i en given historisk situation. (Haldén et al. 1994:24,26).

Med systemanalysen som analysestrategi kan følgende problem belyses:

- *Hvilke konsekvenser har konstruktionen og italesættelsen af offentlig ledelse for ledelse på institutionsniveauet - og hvilke mulighedsbetingelser sætter det for forandring af ledelsessystemet?*

Med udgangspunkt i en synkron analyse kan den institutionelle historie omkring offentlig ledelse begribes med henblik på at analysere uddifferentiering af ledelsesformer på et givent tidspunkt. Hvilke forandringer kan der, ud fra en skelnen mellem fortid-nutid, identificeres i den måde, ledelse forstås i en offentlig organisation?

I den sammenhæng kan der spørges til om der er ved at udvikle sig en ny form for offentlig ledelse, der integrerer traditionel offentlig administration med den mere instrumentalt orienterede 'business management', der ligger i NPM konceptet. Så fremfor at tale om, at ledelse er noget generisk som med fordel kan transformeres fra en sektor til en anden – som NPM påstår – kan det således være mere frugtbart at stille sig selv spørgsmålet om en ny hybrid form for offentlig ledelse er ved at opstå, hvis kontekst, kompetencer og grad af ansvarlighed adskiller sig fra privat ledelse og fra traditionel offentlig administration (Farnham et al. 1996a:23). En ny form for offentlig ledelse, hvor ledelse ikke længere kun handler om faglig ledelse – det er "noget andet". Ledelse handler ej heller kun om at 'bestyre', at styre andre eller at få andre til at gøre noget – det er "noget mere". For at indkredse dette "andet og mere" kan der med reference til systemteorien opstilles en umiddelbar forståelse af ledelse, hvor forskellen er knyttet til indersidens yderside – hvilket altså vil sige *omverden* (når nu ledeforskellen for systemanalysen er system/omverden). I dette billede associeres ledelse med oplevelsen af grænsen eller forskellen: Ledelse handler om at "gå ud" i omverdenen og lade den vende fortolket tilbage, så systemet kan lukke sig om sig selv. I den forstand knytter ledelse sig til forestillingen om grænsen og grænseovergang mellem system og omverden. (Lindhardt 1999)

Udfordringen i systemanalysen er at afdække relationen mellem semantikken omkring offentlig ledelse og hvordan organisations- og ledelsessystemet på institutionsniveau vælger at benytte den. Betyder det en forandring eller er det irrelevant "støj i børnehaven"? Denne analytiske udfordring lægges til grund for det systemiske trin – men jeg vælger at studiet af offentlig ledelse, som nu er blevet til et studie af offentlig institutionsledelse, herfra bevæger sig videre til et operationelt trin.

3. Det operationelle trin – offentlig ledelse som praksis

Med systemanalysen og den forudgående semantiske analyse lægges der op til en analysestrategi, der først bevæger sig på et semantisk trin og dernæst på et systemisk trin. Hvis intentionen er at komme 'helt ned i materien' kan der hertil tilføjes et operationelt trin, hvor genstanden hverken bliver den semantiske konstruktion af offentlig ledelse eller den systemiske forandring af offentlig ledelse – men praksis omkring den konkrete oplevelse, udøvelse og håndtering af offentlig ledelse på institutionsniveau. På dette trin fordres det, at den historiske sans suppleres med en sociologisk, der muliggør et studie af offentlig ledelse i praksis.

Ud fra en konstatering af, at mens NPM fænomenet diskuteres, analyseres og evalueres i Danmark og i andre OECD lande, vides der relativt lidt om hvordan omstillingsprocessen faktisk indvirker på hvordan ledelse udøves og håndteres i den enkelte offentlige organisation.

En påstand er, at omstillingsprocessen (og den førnævnte nye form for offentlig ledelse) stiller nogle nye krav til institutionsledelse og til de ledelsesroller, der spilles på institutionsniveauet. Der stilles med NPM eksempelvis krav om 'professionel ledelse', hvor lederen forventes at forandres til 'den forvandlede administrator', der ikke blot er medarbejdergruppens talsmand, den faglig set fremmeste blandt ligemænd eller en ansat med regnskabsforpligtelse. En ny offentlig leder forventes at udvikle en række generelle lederkompetencer og forventes at indtage rollen som den driftsansvarlige personaleleder.³¹

Når hierarkierne vendes og idealforestillingerne om offentlig ledelse centrerer om institutionsledelse bliver strategisk ledelse og personaleledelse dermed institutionslederens nye magt- og legitimeringsbase overfor såvel forvaltningen som medarbejderne. Og det er vel at mærke en base lederen selv skal skabe, hvorved ledelse fremstår som selvskabt ledelse – som et autopoietisk system.

Hermed bliver det interessant at belyse følgende problemstillinger:

- *Hvilken ledelsespraksis kan identificeres på institutionsniveauet? Hvordan opleves og håndteres relationen mellem etablerede og nye ledelsesroller? Hvilke ledelsesstrategier anvendes i (selv)skabelsen af et legitimt ledelsesrum, der balancerer mellem forvaltningens og medarbejdernes forventninger?*

31. I lyset af valget af en systemteoretisk forståelse af ledelse anvendes rollebegrebet ikke i en socialpsykologisk forstand, men det skal derimod forstås som refererende til forskellen mellem person og rolle. Rollen angiver kriterierne for hvordan personen skal betragtes, og er en mere abstrakt størrelse i den forstand, at den ordner forventninger uafhængigt af den enkelte person. Den er således på samme tid mere *speciel* end personen fordi den er mere afgrænset og nuancefattig, og mere *generel* end personen fordi den kan udnyttes af forskellige personer. (Moe 1995)

Et område hvor der i høj grad stilles forventninger til institutionsledelse er i forhold til det nye lønsystem, der, som før nævnt, er et af de NPM tiltag, som følger af den øgede orientering mod institutionsniveauet. Ny løn sætter i særlig grad fokus på ledelse – der tales endda indenfor det løn- og personalepolitiske felt om, at 'løn handler mere om ledelse, end om løn'. Ny løn fordrer en strategisk ledelse, der opererer med og kobler styringsinstrumenter som mål, løn- og personalepolitik – og det fordrer en personaleledelse, hvor kommunikation og meningsgivning er bærende element. En analyse af offentlig ledelse på det operationelle trin kunne derfor vælge at benytte Ny løn som case for at studere hvordan den offentlige leder håndterer forventningsstrukturen og rollerne som henholdsvis strategisk leder og personaleleder.

En analyse af offentlig ledelse på dette operationelle niveau kunne vælge særligt at fokusere på institutionslederens personalelederrolle ud fra en basal HRM funderet forestilling om, at 'de menneskelige ressourcer', særlig i en serviceorganisation, udgør en integreret del af den forretningsmæssige drift, hvorved personaleledelse kan hævdes at blive forudsætningen for den strategiske ledelse. En sådan afgrænsning ville sætte 'leadership' fremfor 'management' i centrum og derved idealtypisk betragte ledelse som en symmetrisk subjekt-subjekt relation fremfor en asymmetrisk subjekt-objekt relation (Kirkeby 1998:30).³²

Som en lille ekskurs vil jeg afsluttende nævne, at et studie af offentlig ledelse, der primært har beskæftiget sig med ledelse på institutionsniveauet, kunne rette et perspektiverende blik mod ledelsen af den offentlige sektor som et hele. Der kan f.eks. gøres nogle refleksioner over hvad en tiltagende virksomhedsorientering og et NPM tiltag som Ny løn betyder for en politisk, skattefinansieret sektor. Nogle refleksioner, der bl.a. knytter an til offentlig-privat problematikken. Refleksionerne kan foretages som led i en perspektivering af studiet af offentlig ledelse, hvis intention er at opstille en form for samfundsdiagnose. Relevansen af en sådan diagnose kan ses i lyset af en antagelse om, at der med NPM ikke blot er tale om en ny forvaltningspolitik, men om en ny type konstitutionspolitik – en New Public Government eller Governance, der omorganiserer den politisk-administrative styringsstruktur i bredere forstand - med betydning og konsekvens for den eksisterende politisk-demokratiske styreform.

32. Ifølge Kirkebys sondring består management bl.a. af grundmetaforerne 'opdrage', 'beherske', 'adlyde' og 'ulighed', mens ledelse bl.a. består af 'samtale', 'appel', 'forståelse' og 'gæmsidighed'. (Kirkeby 1998:30). Forskellen mellem management og ledelse kan herudfra tolkes som værende en forskel mellem ledelse som formel position og ledelse som med-ledelse samt mellem (definitions)magt og legitimitet/tillid. En lignende skelnen gøres af Warren Bennis, som opstiller nogle karakteristika, der markerer forskellen mellem 'manager' (der i øvrigt også gives betegnelsen 'administrator') og 'leader'. Således fokuserer manageren på strukturer og lederen på mennesker. Manageren sætter sin lid til kontrol, mens lederen inspirerer til tillid. Manageren spørger til hvordan og hvornår, lederen til hvad og hvorfor. Manageren vedligeholder, lederen udvikler. Manageren accepterer status quo, lederen udfordrer tingenes tilstand. Manageren efterligner, lederen skaber – og dermed er manageren kopien, lederen originalen. Manageren er den klassiske, gode soldat, lederen er sig selv. Og endelig gøre manageren tingene rigtigt, mens lederen gør de rigtige ting (jf. i øvrigt den i papiret tidligere skitserede forskel mellem offentlig og privat ledelse). (Bennis 1989,1997).

Af perspektiverende spørgsmål kan nævnes følgende:

- *Hvilke konsekvenser har den iagttagede ledelsesform for ledelsen af den offentlige sektor? Hvordan konstrueres en ny institutionel orden, når hierarkiet vendes? Hvordan er spillet mellem konstruktion og dekonstruktion og hvilke mulighedsbetingelser giver det den skandinaviske velfærdsstat?*

Relevansen af disse perspektiverende problemstillinger kan ses i relation til den konstruktivistiske, dialektiske antagelse, der ligger i den synkrone analyse. Denne ses ud fra, at skønt den synkrone analyse studerer de institutionelle processer og mekanismer, der skaber og forandrer et system, så sigter den ligeledes mod at begribe, at de selv samme processer og mekanismer skaber og forandrer forudsætningerne for forandring af selve den institutionelle ramme. (Haldén et al. 1994:24,26).

Som afrunding på dette afsnit opstiller jeg i nedenstående figur de beskrevne analysestrategier og problemstillinger, som jeg foreslår et studie af offentlig ledelse struktureret omkring.

Offentlig ledelse?

1. Det semantiske trin – offentlig ledelse som semantisk konstruktion

Genstand:
Konstruktion af ledelsesbegrebet (semantik)

En analyse af:
Hvordan og hvornår konstrueres ledelsesbegrebet i den offentlige sektor?

2. Det systemiske trin – offentlig ledelse som et system i forandring

Genstand:
Forandring af organisations- og ledelsessystemet (ledelsesformer)

En analyse af:
Hvilke konsekvenser har konstruktionen af offentlig ledelse for ledelse på institutionsniveauet - og hvilke mulighedsbetingelser sætter det for forandring af ledelsessystemet?

3. Det operationelle trin – offentlig ledelse som praksis

Genstand:
Praksis (ledelsesroller og relationer)

En analyse af:
*Hvilken ledelsespraksis kan identificeres på institutionsniveauet?
Hvordan opleves og håndteres relationen mellem etablerede og nye ledelsesroller?
Hvilke ledelsesstrategier anvendes i (selv)skabelsen af et legitimt ledelsesrum, der balancerer mellem forvaltningens og medarbejdernes forventninger?*

4. Det perspektiverende trin – nogle refleksioner omkring:

Hvilke konsekvenser har den iagttagede ledelsesform for ledelsen af den offentlige sektor? Hvordan konstrueres en ny institutionel orden, når hierarkiet vendes? Hvordan er spillet mellem konstruktion og dekonstruktion og hvilke mulighedsbetingelser giver det den skandinaviske velfærdsstat?

3.4. Opsummering

I denne papirets tredje del har jeg givet et forslag til hvordan offentlig ledelse kan studeres. Jeg har således opstillet tre overordnede og af hinanden forholdsvis uafhængige udfordringer. Den første handler om at afdække forholdet mellem offentlig og privat ledelse, mellem forvaltningsform og forretningsform. Den anden udfordring handler om at gøre sig nogle epistemologiske refleksioner og vælge iagttagelseposition og analyseniveau. Og endelig handler den tredje udfordring om at vælge nogle analysestrategier og nogle trin i studiet af offentlig ledelse.

Hermed afsluttes papiret, der således gennem tre dele har beskæftiget sig med hvordan offentlig ledelse er konstrueret i NPM, hvilke kritiske positioner, der anlægges mod NPM, og hvordan der kan fortælles en anden fortælling, og dermed hvordan offentlig ledelse kan studeres på en væsensforskellig anden måde end det er blevet gjort tidligere.

Lad mig afslutte med at sige, at i en verden præget af kontingens, hvor alt altid kunne være anderledes, skal denne anden fortælling ses i relation til Nietzsches ord - der hermed bliver de sidste - *"At tænke er at skabe – det er ikke en vilje til sandhed..."*

Litteraturliste

- Adizes, I.** (1979/1998): *Lederens Faldgruber*, 1. udg., 12. oplag, Børsens Forlag.
- Allison, G. T.** (1979): "Public and Private Management: Are they Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?", s. 510-538 i Jay Shafritz et al. 1987, *Classics of public Administration*, The Dorsey Press, Chicago
- Andersen, N.Å.** (1994): *Institutionel historie – en introduktion til diskurs- og institutionsanalyse*, COS-rapport nr. 10/94.
- Andersen, N.Å.** (1995): *Selvskabt forvaltning Forvaltningspolitikens og centralforvaltningens udvikling i Danmark fra 1900-1994*, Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Andersen et al., N.Å.** (1996): "Forhandlingsøkonomi: teori eller samfundsdiagnose?", i Dansk Sociologi, nr. 3, 7. årg.-1996, s. 81-91.
- Andersen et al., N.Å.** (1996): *Institutional Construction and Change: An Analytical Strategy of Institutional History*, COS-Rapport nr. 5/1998.
- Andersen et al., N.Å.** (1998): *Complexity and Change two "Semantic Tricks" in the oscillating organisation*, LPF Workingpaper, No. 5/98, Handelshøjskolen i København.
- Andersen, N.Å.** (1999): *Diskursive analysestrategier Foucault, Koselleck, Laclau, Luhmann*, Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Andersen, V.N.** (1996): *Udbredelsen af nye styringsinstrumenter i de danske kommuner...*, Aalborg Universitetsforlag.
- Aucoin, P.** (1990): "Administrative Reforms in Public Management: Paradigmes, Principles, Paradoxes and Pendulums", i Governance 1990/3, s.115-132.
- Bennis, W.** (1989): *En leder skabes* (oversat fra *On Becoming a Leader*, 1989), Børsens Forlag; København.
- Bennis, et al. W.** (1997): *Learning to lead – A workbook on Becoming a Leader*, Nicolas Brealey Publishing, London.
- Bozeman, B.,** red. (1993): *Public Management. The State of the Art*, Jossey Bass Publishers, San Francisco.
- Brunsson et al, N.** (1990): *Magten at reformere*, Carlssons, Stockholm.
- Brunsson et al, N.** (1993): *The Reforming Organization*, Routledge.
- Byrkjeflot, H.** red. (1997a): *Fra styring til ledelse*, Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke.
- Byrkjeflot, et al., H.** (1997b): "Ledelse og kundskab – angloamerikanske og tyske kontraster" i H. Byrkjeflot *Fra styring til ledelse*, Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke.
- Byrkjeflot, et al., H.** (1997c): "Fra ledelse til management?" i H. Byrkjeflot *Fra styring til ledelse*, Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke.
- Christiansen, P.M.** (1996): "Magt uden ansvar? Offentlig institutionsdrift i nye organisationsformer", i Politica 28. årg., nr. 3, s. 271-285.
- Christensen, J.G.** (1990): "En Dansk Administrationspolitik for 90'erne", i Nordisk Administrativt Tidsskrift 1995 nr. 3, s. 251-278.
- Christensen, J.G.** (1991): *Den usynlige stat*, Gyldendal, København.
- Christensen, J.G.** (1994): "Strategisk ledelse i den offentlige sektor", i Politica, 26 årg., nr.3/1994, s. 261-274.

Chubb et al., J.E. (1990): *Politics, Markets and American Schools*, Brookings Institution, Washington D.C.

Dalsgaard et al., L.(1994): *Det offentlige Sektors og de ansattes værdier og værdighed*, Djøf overenskomstforeningen, København.

DiMaggio et al., P.J., red. (1991): *The new institutionalism in organizational analysis*, The University of Chicago Press, Chicago.

Dunleavy et al, P. (1994): "From Old public Administration to New Public Management", i Public money & management, juli-september 1994.

Dunleavy, P. (1997): "The Globalization of Public Services Production: Can Government be "Best in World?" i A.Massey (red.) *Globalization and Marketization of Government Services...*, MacMillan Press, London.

Ejersbo, N. (1996a): *Den kommunale forvaltning under omstilling*, Odense Universitetsforlag.

Ejersbo, N. red. (1996b): *Organisationsforandringer i kommunen*, Odense Universitetsforlag.

Ejersbo, N. (1998): "Nye ledelsesformer i danske kommuner", i Kurt Klaudi Klausen et al. red. *New Public Management i Norden*, Odense Universitetsforlag.

Eliassen et al., K.A. red. (1993): *Managing public organizations – Lessons from contemporary European Experience*, 2. udg., SAGE Publications

Eriksen, E.O. (1997): "Kommunikativ ledelse. Institutionsledelse i en demokratisk tidsalder", i H. Byrkjeflot *Fra styring til ledelse*, Fakkbokforlaget Vigmostad & Bjørke.

Esmark, Anders (1998): "Forandringen stiger En kritik af forandringsbegrebet i ny-institutionalismen – og et systemteoretisk alternativ", COS-rapport nr. 4/1998.

Farnham et al., D. red. (1996): *New public management in Europe*, Macmillan Press LTD, London.

Finansministeriet (1993): *Nyt syn på den offentlige sektor*, København

Flynn et al., N., red. (1996): *Public Sector Management in Europe*, Prentice Hall, London.

Gage et al., R.W. 1989: "Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Networks", Praeger, New York, Westport, Connecticut & London.

Greve et al., C., red. (1999): "New Public Management på dansk, Invitation til en bredere forvaltningspolitisk diskussion", i Samfundsøkonomen, nr. 5/1999, Djøf

Gundelach et al., P. red. (1997): *Det lokale Decentral politik og forvaltning*, Aalborg Universitetsforlag.

Hagen, R. (1996): "Niklas Luhmann", i H. Andersen et al. *Klassisk og moderne samfundsteori*, Hans Reitzels forlag

Haldén et al., E. 1994: *Politik och institutionalisering Det institutionella perspektivet inom statvetenskapen*, COS-forskningsrapport 6/1994.

Hansen, K. (1997): "Kommunen mellem stats- og selvstyre – på veje mod en ny kommunalinstitution" i P. Gundelach et al. *Det lokale Decentral politik og forvaltning*, Aalborg Universitetsforlag.

Harman et al., M. 1986: *Organization Theory for Public Administration*, Boston Mass, Little Brown.

Hermansen, M., red. (1998): *Fra læringens horisont*, forlaget Klim, København.

Hildebrandt, S. (1997): "Træk af den lærende organisation" i E. Johnsen et al. *Ledelse '97 – bliv ajourført og inspireret af 10 danske professorer*, 1 udg., 1. Oplag, Børsens Forlag

- Holmes et al.**, M. (1995): "Management Reform: Some Practitioners Perspectives on the Past ten Years", i *Governance*, vol. 8, no. 4, oktober.
- Hood**, C. (1991): "A public management for all seasons?", i *Public Administration* pp.3-19, vol.69, spring 1991.
- Hood**, C. (1995): "The New Public Management in the 1980s Variations on a theme", i *Accounting, Organizations and Society*, Vol.20, No.2/3, pp.93-109.
- Jespersen**, P.K. (1996): *Bureaukratiet – magt og effektivitet*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag; København..
- Johnsen**, E. (1983): *Introduktion til ledelselære*, 2. Udg., 2 oplag, Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck, København.
- Jørgensen et al.**, T.B. red. (1992): *Livet i offentlige organisationer*, 1.udg., 1 oplag, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Jørgensen et al.**, T.B. (1994): "Offentlige organisationers opgaver", i *Politica* 26. Årg., nr. 3 1994, s.286-298
- Kearney et al.**, R.C. (1998): "Reinventing Government, The New Public Management and Civil Service Systems in International Perspectives...", i *Rev. Of Public Administration*, Fall 1998.
- Kellough**, E.J. (1998): "The reinventing government movement...", i *Public Administrative Quarterly*.
- Kelly**, R.M. (1998): "An inclusive Democratic Polity, Representative Bureaucracies, and the New Public management", i *Public Administration Review*, May/June, Vol. 58, No.8.
- Kickert**, W. (1997): "Public Management in the United States and Europe" i W.Kickert (red.) *Public Management and Administrative reform in Western Europe*. Edward Elgar, Cheltenham
- Kirkeby**, O.F. (1998): *Ledelsesfilosofi Et radikalt normativt perspektiv*, 1. Udg., 2. Oplag, Samfundslitteratur, København.
- Klausen**, K.K. (1996a): "New Public management – en falsk varebetegnelse", i *Politica* nr. 23, 6.årg., nr. 3.
- Klausen**, K.K. (1996b): *Offentlig Organisation, Strategi og Ledelse*, Odense Universitetsforlag.
- Klausen et al.**, K.K. red. (1998): *New Public management i Norden – nye organisations- og ledelsesformer i den decentrale velfærdsstat*, Odense Universitetsforlag.
- Klausen**, K.K. (1998): "Indikatorer på NPMs gradvise, men begrænsede gennemslag i Danmark" i K.K. Klausen et al. red. *New Public management i Norden – nye organisations- og ledelsesformer i den decentrale velfærdsstat*, Odense Universitetsforlag.
- Kooiman, et al.**, J. (1993): "Governance and public management" i K A. Eliassen et al. *Managing public organizations – Lessons from contemporary European Experience*, 2. udg., SAGE Publications
- Lane**, J.E. (1995): *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*, 2. udg., Sage, London.
- Larsen**, H.H. 1999: "Human Ressource Management – 10 markante udviklingstræk", i *Cranet-E undersøgelsen 1999, HRM i danske virksomheder*, Dansk Management Forum og Handelshøjskolen i København.
- Latour**, B. (1986): "The Powers of Association", i J.Law (red.) *Power, Action and Belief*, 264-280, Routledge and Keegan Paul, London
- Lindhardt**, M. (1999): *Luhmann i Børnehaven*, Synopse til MPA-valgfag samfund som kommunikation, Handelshøjskolen i København.
- Lond**, R.M. (1998): *Kommunal forvaltningspolitik – en institutionel historisk analyse af dansk kommunal forvaltningspolitik i årene 1984 til 1995*, Speciale, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Luhmann**, N. (1995): *Social Systems*, Stanford University Press, California.

- Læg Reid, P.** red. (1991a): *Målstyring og virksomhedsplanlægning i offentlig sektor*, Innlegg på LOS-konferensen 2.-3. oktober 1991, Alma Mater Forlag AS, Bergen
- Læg Reid, P.** (1991b): "Institusjonsdrift mellom stat og marked", i *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 4/1991, 72. årg.
- Læg Reid, et al.**, P. (1993): *Organisering av offentlig sektor*, Tano, Oslo.
- Læg Reid et al.**, P. red. (1994): *Forvaltningspolitikk i Norden*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.
- Læg Reid et al.**, P. red. (1996): *Integration og decentralisering*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.
- Læg Reid, P.** (1997): "Forvaltningspolitikk i Norden – samarbeidsmodellen på prøve", i *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 1/1997, 78.årg.
- Læg Reid et al.**, P. (1998): *Transforming New Public Management*, LOS-senter Notat 9825, Norge.
- Læg Reid, P.** (1999): *Administrative reforms in Scandinavia – Testing the cooperative model*, LOS-senter Notat 9903, Norge.
- Lynn, L.E.** (1998): "The New Public Management: How to transform a theme into a legacy", i *Public Administration Review*, May/June, Vol. 58, No.3.
- March et al, J.** (1989): *Rediscovering Institutions – the Organisational Basis of Politics*, The Free Press, New York.
- Meyer et al., R.** (1977): "Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony", i *American Journal of Sociology*, 83:340-363.
- Moe, S.** (1995): *Sosiologisk betraktning – En systemteoretisk innføring*, Universitetsforlaget, Oslo.
- Mouritzen, et al., P.E.** (1993): *Mod en fælles fremtid? De kommunale chefforeninger i en brydningstid*, Rapport, Odense Universitetsforlag.
- Naschold, F.** (1996): *New Frontiers in Public Sector Management*, de Gruyter, Berlin.
- OECD** (1995): *Governance in transition Public Management reforms in OECD countries*, OECD, Public Management Committee.
- OECD** (1996): *Globalization: What Challenges and Opportunities for Governments?*, OECD/PUMA
- Olesen, S.G.** red. (1983): *Epistemologi Tekster af Koyré, Bachelard, canguilhem, Althusser, Regnault, Foucault, Desanti, Lacan*, Rhodos.
- Olsen, J.** (1989): *Styring og ledelse*, KL og Kommunaldirektørforeningen i Danmark, Forlaget Kommuneinformation.
- Olsen, J.P.** (1993): "Et statsvitenskapelig perspektiv på offentlig sektor", i P. Læg Reid et al. *Organisering av Offentlig Sektor*, Tano, Oslo, 1993 s.17-42.
- Olsen et al., J.P.** (1996): "Learning from Experience?", i J.P. Olsen et al. (red.) *Lessons from Experiences Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*, Scandinavian University Press, Oslo.
- Pedersen, D.** (1997): "Offentlige lønforhandlinger ved en skillevej – fra centrale pøljer til virksomhedsbaserede lønformer", i *Økonomi & Politik*, nr. 1, 70. Årg., 14-26, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.
- Pedersen, D.** (1998a): *Forhandlet forvaltning – en ny institutionel orden for den statslige løn- og personalepolitik*, Ph.d-afhandling/COS-rapport nr.2/1998.
- Pedersen, D.** (1998b): "Mod forhandlet ledelse...", i *Personale Politisk Forum arbejdspladser og medarbejdere i amter og kommuner... - En antologi om kvalifikationer og kompetencer*, KL/KTO, København.

- Pedersen, O.K.** (1988): "Den sønderdelte stat", i Statsvetenskaplig Tidsskrift, nr. 3: 259-298.
- Pedersen, O.K.** (1989): "Fra individ til aktør i struktur. Tilblivelse af juridisk rolle", i Statsvetenskaplig Tidsskrift.
- Pedersen, et al.** O.K. (1992): *Privat Politik. Projekt Forhandlingsøkonomi*, Samfundslitteratur, København.
- Pedersen, O.K.** (1995): "Problemets anatomi", i Tendens 7. Årg., nr. 1, 1995.
- Poufelt, F.** (1997): "Professionel ledelse?" i M. Mønsted, et al. (red.) *Spørgsmål om ledelse*, 1. Udg. 1997, Samfundslitteratur, København.
- Quinn, et al.** R.E., et al. (1996): *Becoming a master manager – a competency framework*, 2.ed., John Wiley & Sons, Inc.
- Rennison et al., B.W.** (1998): *Rummet for succes – et speciale om forudsætningerne for en succesfuld implementering af det nye lønsystem*, Institut for økonomi, politik og forvaltning, Aalborg Universitet.
- Rothstein, B.,** (red.) 1991: *Politik som organisation. Forvaltningspolitikens grundproblem*, SNS Förlag, Stockholm.
- Røvik, K.A.** (1989): "Tre elementer i en national forvaltningspolitik: Policy, virkemidler og organisering", i Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift 1989, nr. 2, s. 189-200.
- Røvik, K.A.** (1992): *Den 'syke' stat. Myter og moter i omstillingsarbeidet*, Universitetsforlaget, Oslo.
- Røvik, K.A.** (1998): *Moderne organisasjoner Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*, Fakkbokforlaget.
- Schutz, A.** (1973): "Mangfoldige virkeligheter" i Schutz, A. *Hverdagslivets sociologi*, Hans Reitzels Forlag.
- Sehested et al., K.** (1992): *Effekter af strukturændringer i kommunerne*, AKF rapport, Amternes og kommunernes Forskningsinstitut, København.
- Sehested, K.** (1996): *Professioner og offentlige strukturændringer*, AKF rapport, Amternes og kommunernes Forskningsinstitut, København.
- Sehested et al., K.** (1998): "Fra sammenkobling til dekobling af ledelse og profession i den kommunale forvaltning" i Nordisk Administrativt Tidsskrift 4/1998, 79.årgang.
- Sejersted, F.** (1997): Lederskab og demokratisk kapitalisme i H. Byrkjeflot *Fra styring til ledelse*, Fakkbokforlaget Vigmostad & Bjørke.
- Thyssen, O.** (1997): *Værdibaseret ledelse*, 2. Oplag, Gyldendalsk Boghandel, Nordisk Forlag A/S.
- Vallentin, S.** (1996): *Systemer, strategier og selvreferencen – En socio-organisatorisk orienteret tolkning, perspektivering og konkretisering af Niklas Luhmanns teori om sociale systemer*, cand.merc.-afhandling, Strategi, Organisation og Ledelse, Handelshøjskolen i København.

MPP WORKING PAPER SERIES

2000:

1/2000: Betina W. Rennison:
*Offentlig ledelse? - en fortælling om fortællingen om
New Public Management og et alternativt studie på vej...*

2/2000: Ole Thyssen:
Luhmann og skriften

1999:

1/99 Karsten Laursen:
Economic and Moral Sentiments – a philosophical approach.

2/99 Peter Holdt Christensen:
Viden og vidensledelse – nogle teoretiske overvejelser.

3/99 Anders Bordum:
Tanker om videnssamfundet.

4/99 Kim Møller & Flemming Poulfelt:
Perceptions on Management Consulting – myths or realities?

5/99 Erik Ernø-Kjølhede:
The Coming of Age of the Danish Research Manager.

6/99 Sven Junghagen:
IT Strategies in Small Business – Application Contexts and Strategic Dispositions.

7/99 Peter Holdt Christensen:
*Når viden skabes – John Dewey som teoretisk udgangspunkt for en analyse af
vidensledelse.*

8/99 Christian Tangkjær:
Performing a Transnational Region – the importance of “Open House Strategy”.

9/99 Helge Tetzschner:
Udvikling af et bachelorfag i entrepreneurship.

10/99 Henrik Herlau & Helge Tetzschner:
Forskningsbaseret undervisningsudvikling i Entrepreneurship på kandidatniveau.

11/99 Kenneth Husted:
Between Autonomy and Control: The role of industrial researchers' decision-making.

12/99 Helge Tetzschner:
Vidensledelse af sociale innovationer.