

Fra altruisme til egoisme – er den sosiale virkelighetskonstruksjon av profesjonene i offentlig sektor i endring?

Tor Busch

Abstract

Profesjonene i offentlig tjenesteproduksjon står i dag ovenfor store utfordringer knyttet til en pågående modernisering med sikte å forbedre produktivitet, effektivitet og kvalitet. Mange av de nye prinsippene som introduseres kommer fra privat sektor og bygger i stor grad på prinsipal-agent teorien – dvs de at de implisitt er rettet mot å kontrollere for opportunistisk atferd. Derved formidler de en problemforståelse hvor de ansatte fremstår som nyttemaksimerende individer – noe som bryter med det som tradisjonelt har vært oppfattet som grunnleggende profesjonelle verdier. Formålet med denne artikkelen er å diskutere om disse endringene kan påvirke samfunnets virkelighetskonstruksjon av profesjonene slik at de ansatte på lang sikt oppfattes å være mer preget av egoisme enn av altruisme.

Innledning

Profesjonene har en sentral stilling i offentlig sektor og står for en vesentlig del av velferdsproduksjonen. Sykepleiere, leger, sosionomer, lærere etc møter innbyggerne i alle faser av livet og symboliserer på mange måter de verdier som ligger til grunn for vårt velferdssamfunn. På grunn av at de er så nærværende har de stor betydning for hvordan vi konstituerer offentlig sektor. Dette forsterkes av politikerne som i sin retorikk legger større vekt på produksjon av velferdstjenester enn utøvelse av offentlig kontroll og myndighet.

Prioriteringen av offentlig velferdsproduksjon førte til stor vekst i offentlige budsjetter og i løpet av 80-årene ble dette i økende grad oppfattet som et problem. Det ble i den forbindelse stilt spørsmål til både aktivitetsnivå, effektivitet og legitimitet (Ringén 1987) – noe som la grunnlaget for en moderniseringsbølge med kontinuerlige krav om endringer i offentlig tjenesteproduksjon. Dette er en internasjonal utvikling – ”New Public Management” (NPM) som blant annet er preget av overføring av styringsmodeller fra privat næringsliv. Norge har ligget et stykke bak denne utviklingen (Olsen og Peters 1996), men i dag er det tegn som tyder på at denne trenden i økende grad finner innpass i norsk forvaltning - både på statlig, regionalt og lokalt nivå.

”New Public Management” ble først registrert i England i begynnelsen av 80-årene under Thatcher’s regime. Hennes regjering var skeptisk til offentlig sektor og dens evne til effektiv ressursutnyttelse og iverksatte en endringsstrategi som bygget på en ny-liberalistisk ideologi med vekt på frihet og individuelle rettigheter – noe som har utfordret den sosialdemokratiske prioriteringen av likhet og sosial rettferdighet (Le Grand 2003). Samtidig fikk økonomiske teorier knyttet til ”public choice” større gjennomslagskraft. De bygger på en forutsetning om at ledere og ansatte i offentlig sektor i stor grad er styrt av egeninteresse og i mindre grad arbeider for fellesskapets eller brukernes beste.

Denne utviklingen har stilt offentlig tjenesteproduksjon overfor store utfordringer. Fra tidligere å fungere som profesjonelle byråkratier med stor selvstendighet settes det nå økende krav til effektiv ressursutnyttelse. Dette har ført til at sentrale verdier forankret i det å tjene offentlige interesser, er blitt konfrontert med markedslignende organisasjons- og styringsprinsipper. Profesjonene har mistet mye av sin makt og ledere med sterkere fokus på resultater har fått økende innflytelse. Endringene har også følelsesmessige konsekvenser for medarbeiderne. Valstad (2004) har studert moderniseringsprosessen og hevder at følelsene både kan opptre som åpne og skjulte og at de i stor grad vil påvirke medarbeidernes atferd. De pågående forandringene i offentlig sektor har derfor mange dimensjoner. De påvirker politiske prosesser, fører til nye prinsipper for styring, utfordrer den dominerende

organisasjonskulturen og endrer det følelsesmessige klimaet blant medarbeiderne. Gjennom media og direkte kontakt med den offentlige tjenesteproduksjonen kan dette føre til en rekonstruksjon av offentlig sektor.

Formålet med denne artikkelen er å drøfte om den pågående modernisering av offentlig sektor kan bidra til en endring av samfunnets virkelighetskonstruksjon av profesjonene. Vil de ansatte oppfattes å handle mer i samsvar med de grunnleggende antagelsene i "public choice" teorien enn tradisjonelle verdier i offentlig sektor? Det vil si at forestillinger om altruisme utfordres av forestillinger om at egoisme er en mer sentral egenskap hos de som arbeider i offentlig sektor. Dersom dette er tilfellet kan det få store konsekvenser både på fremtidige organisering og konstituering av offentlig sektor.

Moderniseringen av offentlig sektor

Offentlig sektor har alltid vært i endring med mer eller mindre kontinuerlige reformer på de fleste tjenesteområdene. Målet har vært å skape et mer velfungerende velferdssamfunn samtidig som reformene har symbolisert dominerende politiske visjoner. I forbindelse med innføring av moderniseringsbegrepet har imidlertid reformene fått en annen retning. Mens de tidligere i stor grad var rettet mot å skape bedre tjenester, er fokuset nå satt på å produsere mer effektive tjenester – dvs bedre ressursutnyttelse i offentlig sektor.

"New Public Management" representerer ikke noen samlet teoridannelse, men fremstår mer som en samling av ulike teknikker og metoder (Pollit 2003). Klausen (2001) hevder at NPM metodemessig kan inndeles i to søyler. Den første søylen er knyttet til ønsket om en liberalistisk markedsorientering av offentlige virksomheter og har ført til bruk av en rekke nye instrumenter som privatisering, konkurranseutsetting, frie forbruksvalg, brukerbetaling, innsatsstyrt finansiering etc. Den andre søylen i NPM er knyttet til organisasjon og ledelse. Her finner vi spesielt introduksjon av ledelses- og organisasjonsprinsipper fra privat sektor. Fokus settes på målstyring, strategisk ledelse, resultatmålinger, serviceledelse, økonomistyring etc. Disse to søylene fanger i følge Klausen (2001) opp de fleste endringene som ligger innenfor konseptet "New Public Management".

"New Public Management" representerer derfor i stor grad prinsipper for organisering og styring som er hentet fra privat sektor. Det teoretiske grunnlaget kan primært hentes fra prinsippal-agent teori, transaksjonskostnadsteori og "public choice" teori. Av disse tre teoriene er prinsippal-agent teorien den mest grunnleggende. Her fokuseres det spesielt på styringsproblemer mellom en prinsippal og en agent og det sentrale spørsmålet er hvordan prinsippalen skal sikre seg at agenten utøver en atferd som er i prinsippalens interesse. De tre viktigste årsakene til at agentrelasjoner kan være problematiske er en forutsetning i teorien om at prinsippal og agent har ulik målstruktur, at informasjonen er asymmetrisk fordelt og at agentene er rasjonelle aktører som søker å maksimere egen nytte. På bakgrunn av dette legger teorien grunnlaget for en antagelse om opportunistisk atferd – dvs at agenten kan velge i det skjulte å arbeide mot egne mål. Årsaken til dette ligger både i at prinsippalen ofte ikke er i stand til å observere agentens atferd og ikke har innsikt i agentens informasjonsgrunnlag.

"Public choice" teorien representerer et forskningsfelt hvor siktemålet er å studere økonomisk atferd innenfor offentlig sektor. Når det gjelder teoriens innflytelse på moderniseringen av offentlig sektor er det spesielt byråkratiteorien (Niskanen, 1971) som er viktig. Han legger prinsippal-agent teorien til grunn og forutsetter at en byråkrat kan velge å oppføre opportunistisk – dvs i det skjulte forsøke å maksimere egen nytte. Ut fra en antagelse om en positiv samvariasjon mellom byråkratens nytte og budsjettets størrelse fremsetter han sin hovedtese om at en byråkrat vil arbeide for å maksimere sitt budsjett. Niskanen hevder at en rekke variabler vil inngå i byråkratens nyttefunksjon - lønn, frynsegoder, makt, rykte, sikkerhet, produksjonsvolum og hvor mye energi som må legges ned for å lede og forandre egen avdeling. Ved å øke budsjettet – dvs maksimere produksjonsvolumet vil altså byråkraten

samtidig maksimere egen nytte. Miqué og Bélanger (1974) foreslo en utvidelse av Niskanens modell og argumenterer for at byråkraten primært er opptatt av eget handlingsrom. Ut fra dette hevder de at siktemålet er å maksimere det ”*budsjettmessige spillerommet*”. Dette defineres som forskjellen mellom det totale budsjettet og de minimumskostnadene som et byrå trenger for å produsere det volumet som er forventet av politiske myndigheter. Modifikasjonen til Miqué og Bélanger (1974) innebærer at modellen vil predikere lav produktivitet i stedet for overproduksjon i offentlig administrasjon.

Transaksjonskostnadsteorien kan føres tilbake til Coase (1937) og Williamson (1979, 1981) som stilte spørsmål om hvorfor enkelte funksjoner blir ivaretatt innenfor en hierarkisk organisasjonen, mens andre blir overlatt til markedet. Her er det også en sentral forutsetning om at opportunistisk atferd kan være et problem – spesielt innenfor hierarkiske løsninger. Markedet fremstår derfor som en gunstig løsning i situasjoner hvor det antas å forekomme opportunistisk atferd. Markedets ”usynlige hånd” vil sørge for at den enkelte aktør får små muligheter til å oppnå en fortjeneste som overstiger det som er normalt innenfor bransjen. Ulempen er at transaksjonskostnadene kan bli høye, markedet kan fungere dårlig og virksomheten som kjøper tjenester kan være nødt til å bruke store ressurser på overvåking og kontroll. Fordelene med å produsere selv – dvs benytte hierarkiske kontrakter er at transaksjonskostnadene er små. Det er få forhandlinger, ledelsen har direkte innsikt i produksjonen og beslutningene kan fattes raskt. Ulempene er at agentkostnadene kan bli høye. Transaksjonskostnadsteorien gir oss derfor et verktøy for å analysere de kostnadmessige konsekvensene av forskjellige kontraktstyper.

Prinsipal-agent teorien med sine antagelser om opportunistisk atferd er sentral i alle disse tre teoriene. ”Public choice” teorien setter fokus på offentlig sektor og peker på at opportunistisme sannsynligvis er et problem. Ut fra dette blir fokus rettet mot ulike virkemidler for å redusere disse problemene. På grunn av at velfungerende markeder med stor konkurranse har vist seg å gi god kontroll av opportunistisme fremstår også markedsløsninger som aktuelle for offentlig sektor. Der et ikke er mulig å introdusere markedsløsninger legges det vekt på interne styringsystemer som er rettet mot kontroll av opportunistisme - blant annet incentivsystemer, resultatkontroll, atferdskontroll og ulike former for kvasimarkeder. Kvasimarkeder betyr i denne sammenheng at det etableres interne markeder uten reell konkurranse fra eksterne aktører.

Bøhren (1998) hevder at prinsipal-agent teorien har en sterk predikative kraft, men at dens kvaliteter som en normativ eller deskriptiv teori er langt svakere. Det vil si at det er et dårlig empirisk grunnlag for forutsetningene om egoisme og uetisk atferd. Bøhren hevder på denne bakgrunn at det er behov for å videreutvikle prinsipal-agent teorien slik at ærlighet kan defineres som en egenverdi selv om det ikke fører til større økonomisk nytte for agenten. Han peker også på at teoriens sterke stilling kan påvirke virkelighetsoppfatningen til studenter som er i en utdanningssituasjon. Lærebøker og fagpersonale kan altså bidra til en virkelighetsforståelse som angir at opportunistisme er et stort problem i arbeidslivet. Dersom teorien til en viss grad er i samsvar med studentens eksisterende virkelighetsbilder kan de bli forsterket og påvirke studentenes atferd når de senere skal forholde seg til kolleger, underordnede og overordnede.

Prinsipal-agent teorien er også kritisert fra fagområder som psykologi og sosiologi (Hirsch, Michaels og Friedman 1987, Perrow 1986) og det pekes spesielt på svakheten ved den underliggende forutsetningen om agenten primært vil søke å maksimere egen nytte. Davis, Schoorman og Donaldson (1997) hevder at dette fører til en ignorering av den kompleksiteten som kjennetegner dagens organisasjoner. På denne bakgrunn presenterer de en alternativ teori, ”stewardship” teorien, som bygger på en forutsetning om at ”agentene” primært har en motivasjon som er i samsvar med prinsipalens målstruktur. Her kreves uten tvil mye forskning, men teorien tilbyr en innfallsvinkel til å forstå atferd i organisasjoner hvor

altruisme er sentral forutsetning. Dersom denne teorien viser seg å ha en sterkere deskriptiv kraft enn prinsipal-agent teorien, kan den på sikt representere et konkurrerende syn på hva som motiverer ansatte og ledere i offentlig sektor. Prinsipal-agent teoriens innflytelse på institusjonelle endringer kan da utfordres og vi kan få et mer nyansert bilde av offentlig sektor. Selv om en ikke skal overvurdere betydningen av nye teorier på virkelighetsutviklingen i samfunnet, kan de i visse situasjoner representere en kritisk faktor.

Hva konstituerer offentlig sektor?

Den offentlige sektor er i dag en sentral del av det norske samfunn. Vi har et bredt spekter av offentlige velferdstjenester, offentlig infrastruktur er nødvendig for at samfunnet skal fungere, staten utøver myndighet og kontroll og vårt demokratiske system gir høy legitimitet. Dette bidrar til å skape et virkelighetsbilde av samfunnet hvor det offentlige har en svært viktig rolle. Denne sosiale konstruksjon er skapt over lang tid – det er et historisk produkt som det enkelte individ er født inn og som kontinuerlig endrer seg gjennom sosial interaksjon.

Et viktig utgangspunkt for den sosiale konstruksjonen av offentlig sektor er for det første preget av de funksjoner som ivaretas av det offentlige. Dette gjelder spesielt produksjon av kollektive goder. Dette er goder som egner seg dårlig for markedet og som derfor er blitt overlatt til offentlig sektor. Som eksempel kan nevnes nasjonalt forsvar, politi, infrastruktur, miljø etc. I tillegg finnes det en del private goder som ut fra en fordelingsmessig vurdering produseres av offentlige virksomheter. Typiske eksempler er helse-, sosial, kultur og utdanningstjenester. Ut fra grunnleggende verdier og ideologier i samfunnet er det ønskelig at disse godene fordeles ut fra et likhets- eller rettferdighetssyn. Dette er i større grad en politisk vurdering og det finnes derfor store ulikheter mellom forskjellige land. Offentlig sektor fremstår derved som en produsent av ulike velferdstjenester – noe som i stor grad vil bidra til en sosial konstruksjon av hva som særpreger det offentlige.

En annen viktig dimensjon i offentlige serviceproduksjon er i følge Antonsen og Jørgensen (1992) at den foregår på to nivåer. På den ene nivået produseres ulike former for konkrete serviceoppgaver – såkalte *brukerrettede ytelser*. Det andre nivået angis som *almene ytelser*. Dette er mer diffuse og komplekse ytelser som er knyttet til sosialisering, kompetanseutvikling og verdiutvikling på et overordnet nivå. Mens de første er rettet mot den enkelte bruker, er de andre rettet mot befolkningen som helhet og har mer trekk av et kollektivt gode. Et sentralt punkt hos Antonsen og Jørgensen (1992) er at disse to former for ytelser er integrert i hverandre – de kan vanskelig atskilles. Selv om de almene ytelsene er mer usynlige vil også de bidra til konstituering av offentlig sektor. Det forventes at skolen tar ansvar for sosialisering av elevene, at politiet er opptatt av å utvikle positive verdier blant ungdom eller at helsevesenet er opptatt av den generelle folkehelsen. Offentlig sektor fremstår på denne måten som en produsent av komplekse tjenester.

Staten må også utøve sentrale oppgaver knyttet til kontroll og myndighetsutøvelse og vi finner en funksjonell oppdeling i den lovgivende, den utøvende og den dømmende makt. Bozeman (1989) trekker i denne forbindelse frem begrepet politisk autoritet som defineres som statens monopol med hensyn til å utøve legitim tvangsmakt. Klausen (2001) hevder at den politiske autoritet fører til at mange offentlige ansatte både er myndighetsutøvere og serviceprodusenter. Myndighetsutøvelse innebærer at det kan tas beslutninger av andre enn lovgivere og domstolene om forhold som ensidig bestemmer hva som er rett med hensyn til offentlige ytelser, påbud, tillatelser etc. Det vil si at ansatte i det offentlige ofte får en dobbelstilling i forhold til brukerne – de skal både yte service, fordele knappe goder og ivareta en kontrollfunksjon. Dette krever at offentlig sektor har høy legitimitet - det må være en klar lovhjemmel for de beslutninger som fattes. Klausen (1996) hevder at det settes ulike institusjonelle forventninger til stat, kommune og offentlige organisasjoner. Forventningen rettet mot staten knyttes til demokrati, likhet/rettferdighet og effektivitet. I forhold til

kommunen settes krav om demokrati, autonomi og effektivitet, mens kravene til den enkelte institusjon er knyttet til responsivitet, integritet og kvalitet. Av disse institusjonelle forventninger kan spesielt demokrati, likhet og rettferdighet sies å være særpreget for offentlig sektor.

De forventningene som er rettet mot offentlige virksomheter vil over tid bli institusjonalisert – dvs de vil oppleves som regulerende institusjonelle mekanismer. Ut fra dette hevder Beck Jørgensen (2003a) at vi blant annet kan forvente å finne verdier knyttet til demokrati, likhet, rettferdighet og integritet i offentlige organisasjoner – dvs at de institusjonelle forventningene over tid er blitt internalisert. Dette gjenspeiles blant annet i den offentlige etikk hvor det forventes at de ansatte lojalt og med høy integritet følger opp alle politiske beslutninger. På bakgrunn av et stort forskningsprosjekt hevder Beck Jørgensen at den offentlige identitet består av en fast kjerne pluss flere ytre lag. Kjernen består av en generell offentlig etos som er knyttet til grunnverdiene generelt samfunnsansvar, offentlig innsikt, rettsikkerhet, uavhengige profesjonelle standarder, effektivitet og likhet. Utenfor denne kjernen fant Beck Jørgensen (2003b) et lag med det som benevnes som et fagspesifikt etos som er knyttet til en spesifikk utdanning og ofte et bestemt profesjonsområde. Neste lag er knyttet til et ledelses- og arbeidsplass etos som rommer verdier knyttet til styring, ledelse og personalforhold i den enkelte organisasjon. Han konkluderer ut fra dette med at det synes å være meningsfullt å bruke begrepet offentlig etos som et særtrekk med offentlige virksomheter, men at det finnes i mange avskygninger ut fra profesjons- og organisasjonstilhørighet.

Den organisasjonsidentitet som Beck Jørgensen (2003b) har avdekket indikerer at altruisme kan være utbredt i offentlig sektor – dvs at de ansatte er mer opptatt av kollektive enn av individuelle interesser. Dette er også dokumentert gjennom forskning. Steel (1999) fant i en undersøkelse at offentlige ledere var langt mer preget av altruisme enn ledere i private virksomheter. Det viktigste målet blant de offentlige ledere var å bidra til produksjon av tjenester for samfunnet – et mål som i svært liten grad ble nevnt av private ledere. Hun fant også at blant ledere i sykehussektoren var det liten fokus på mål knyttet til egne fordeler. Andre undersøkelser som trekker tilsvarende konklusjoner er Le Grand (2003), Taylor-Gooby (2000), Kendall (2001) og Brewer, Selden og Facer (2000). Boyne (2002) har spesielt gått gjennom undersøkelser fra USA og trekker tilsvarende konklusjoner – offentlige ledere synes å ha færre materialistiske verdier og legge større vekt på samfunnsinteresser. Le Grand (2003) hevder at det som preger ansatte i offentlig sektor er det han kaller handlingsrelevant altruistisk motivasjon – dvs en motivasjon som ikke bygger på opplevde positive følelser av å hjelpe andre, men mer på en følelse av forpliktelse ovenfor de personer som får hjelp.

Offentlig sektor representerer uten tvil en kompleks del av den sosiale virkeligheten som er utviklet i samfunnet – og ulike grupper har ulike bilder basert i egne erfaringer, interesser og institusjonelle forhold. Forskning tyder på at det finnes en felles kjerne som er knyttet til produksjon av kollektive goder, en styrt fordeling av visse private goder, en politisk autoritet, myndighetsutøvelse, legalitet og en organisasjonskultur som kan knyttes til den offentlige etos. Dette har over tid skapt en virkelighetskonstruksjon som i større eller mindre grad preger alle borgerne i samfunnet.

Er det sosiale virkelighetskonstruksjon av profesjonene i offentlig sektor i endring?

Det sentrale spørsmålet i denne artikkelen er om den pågående modernisering av offentlig sektor på sikt vil skape nye virkelighetsbilder av profesjonene i offentlig sektor. Blir grensene mellom offentlig og privat sektor mer uklare og vil ansatte og ledere i større grad oppfattes å være preget av egoisme enn altruisme? For å diskutere disse spørsmålene kan vi for det første se på om de institusjonelle forhold er i endring. Dette er i følge Berger og Luckmann (1966) det første skritt mot en ny sosial virkelighetskonstruksjon. For at de institusjonelle forholdene

skal bli internalisert kreves legitimitet – de må aksepteres som gyldige retningslinjer for atferd. For å analysere om den pågående modernisering av offentlig sektor skaper nye virkelighetskonstruksjoner kan det ut fra dette være hensiktsmessig å se på om institusjonelle forhold er under endring, om endringene har høy legitimitet i samfunnet og om de blir internalisert slik at de overtid påvirker samfunnsmedlemmenes subjektiv virkelighetskonstruksjon.

Utvikling av nye institusjoner

Institusjonelle forhold representerer dominerende forventninger om hva som er akseptert atferd i et samfunn. Selv om de er svært stabile, vil de alltid være i en kontinuerlig endring. Berger og Luckmann (1966) hevder at institusjonalisering oppstår når vanemessige handlinger kategoriseres og gjøres tilgjengelig for alle medlemmene i en sosial gruppe – dvs at de danner et mønster av forventet atferd i gitte situasjoner. I tillegg har institusjonene både et normativt og et kognitivt element. De angir normer for atferd og representerer samtidig innsikt i bakgrunn for denne atferden. Scott (1995) hevder at institusjoner består av "... *cognitive, normative, and regulative structures and activities that provide stability and meaning to social behavior* (s. 33). Han legger altså i tillegg eksplisitt vekt på de regulative aspektene, dvs at institusjonene er synliggjort gjennom ulike regler som er nedfelt i samfunnet og som håndheves gjennom formelle eller uformelle prosesser. Scott (1995) presiserer at det ikke er snakk om tre ulike former for institusjoner, men at institusjonelle forhold kan studeres og identifiseres både gjennom regulative, normative og kognitive dimensjoner – og de gis forskjellig vekt innenfor ulike teoretiske tradisjoner.

Teorier som legger vekt på regulative institusjonelle forhold bygger i følge Scott (1995) på en instrumentell rasjonalitet og her er det lett å se at de institusjonelle forholdene er under endring i offentlig sektor. Vi har fått nye lover som gir offentlig organisasjoner større økonomisk og administrativ frihet (særlovsselskaper, statsforetak, kommunale foretak etc), det er utviklet nye økonomireglementer både i statlig og kommunal sektor, sykehusreformen har gitt sykehusene en helt ny virkelighet å forholde seg til, det har vært store reformer både i grunnskolen, den videregående skolen og i universitets- og høyskolesektoren som endrer rammbetingelser, ansvar/beslutningsmyndighet etc. Disse endringene gir klare institusjonelle føringer på at offentlige organisasjoner forventes å endre sin atferd med større vekt på produktivitet og effektivitet. Samtidig er brukere som pasienter, elever, studenter og klienter gitt større makt gjennom frihet til selv å velge tjenesteleverandør. Implisitt eller eksplisitt tyder disse endringene på at det ligger en antagelse til grunn om at atferden til aktørene innenfor offentlig sektor i for stor grad kan være styrt av egeninteresse.

Når det gjelder de normative mekanismene er det vanskeligere å påvise endringer, men det er en pågående diskurs i samfunnet om hvordan offentlig sektor bør organiseres og ledes. Det er også klare tegn på at brukerne endrer sin oppfatning av hva de kan forvente i sitt møte med offentlige institusjoner. Gjennom fritt forbrukervalg er brukerne langt på vei redefinert som kunder og dette kan påvirke deres forventninger av leveranser og servicekvalitet. Dette forsterkes av det økende antall ombud som skal representere brukerne i forhold til offentlige organisasjoner. Introduksjonen av serviceerklæringer som angir hvilket servicenivå brukerne har rett til å forvente understreker det samme. Klausen (1996) hevder at dette har ført til økende forventning om service og responsivitet i offentlig sektor. Dette kan forsterke problemene knyttet til at mange offentlige ansatte både skal være serviceytere og myndighetsutøvere. De må ta beslutninger om fordeling av offentlige goder som for mange kan slå negativt ut – noe som bryter med deres forventninger om å bli behandlet som kunder. Dette kan bidra til å utvikle en virkelighetskonstruksjon hvor offentlig ansatte fremstår som lite servicevennlige.

På organisasjonsnivå kan endringer i normative institusjonelle mekanismer påvirke de formelle rolleforventningene (Berger og Luckmann 1966). Rollene synliggjør de institusjonelle forventningene samtidig som de representerer en institusjonell orden og formidler et felles lager av kunnskap. Innenfor offentlig sektor er det spesielt lederrollen som er i endring (Greve 2003). Disse endringer kommer klart til syne gjennom lederkontrakter med større vekt på resultater og en klarere presisering av at lederen er arbeidsgiverens representant. Vi ser også at profesjonenes monopol på lederposisjoner utfordres – for eksempel innenfor barnehager, skoler, høyskoler og universiteter. Disse endringene kan representere en vridning fra fokus på faglig kvalitet til et sterkere fokus på resultater og ressursutnyttelse. Implisitt kan det også representerer en misstillit til profesjonene – at de misstenkes for å kunne opptre opportunistisk i forhold til nye styringssignaler med økende vekt på økonomi og produktivitet. Endringene i lederrollen kan derfor tolkes som er understreking av at opportuniste kan være et problem i offentlig tjenesteproduksjon.

Et viktig spørsmål i denne sammenheng er i hvor stor grad disse formelle rolleforventningene påvirker ledernes atferd. March og Olsen (1998) hevder at den rasjonaliteten som er knyttet til dominerende normer utvikles over lang tid og at den i stor grad er retningsgivende for organisatorisk atferd. De hevder at internaliserte sosiale normer vil ha en stabiliserende effekt på organisasjonen og dette peker på at det kan oppstå løse koblinger mellom formelle organisasjonsendringer og atferd. Når kravene øker fra overordnet ledelse kan rollekonfliktene på lavere ledernivåer øke og det kan oppstå et brudd mellom formelle krav og reell lederatferd. Dette er noe av bakgrunnen for at profesjonene har mistet sin enerett på visse lederstillinger. Nye ledere uten profesjonsbakgrunn forventes å ha større evne til å etterleve de overordnede formelle kravene.

De kognitive institusjonelle mekanismene representerer det som ”tas for gitt” – dvs det er dominerende mentale modeller av hvordan samfunnet er organisert. Ut fra dette vil det innenfor bestemte grupper av mennesker (innen en organisasjon, organisasjonsmessig felt, samfunn etc) finnes en felles kognitiv konstruksjon om hvordan en virksomhet bør organiseres. For å oppnå legitimitet må en organisasjon være i samsvar med disse forventningene. I følge Røvik (1998) representerer ”New Public Management” ett godt eksempel på spredning av organisasjonsoppskrifter som både formidler et tidstypisk problem og en anbefalt løsning. Oppskriftene representerer altså ikke bare løsninger – de formidler også forestillinger om hva som er problemene i offentlig sektor. NPM bringer altså med seg en antagelse om at opportuniste og egoisme er et problem i offentlige virksomheter.

Det er derfor grunn til å anta at ideen om at profesjonene i offentlig sektor må forventes å handle i egeninteresse har fått en sterkere posisjon i spesielt de vesteuropeiske land de siste 30 årene. Spørsmålet er hvilken sosial gruppe som identifiserer seg med disse ideene og aktivt deltar i spredningen. Politikere er her sentrale i og med at de har vedtatt regulative ordninger som bygger på disse prinsippene. I tillegg finnes det faggrupper (blant annet mange økonomer) og konsulenter (Røvik 1998) som aktivt støtter endringene og bidrar i spredningen. Motstanden blant fagbevegelsen, enkelte politiske partier og noen akademiske miljøer viser at de kognitive institusjonelle forholdene i stor grad er fragmentert.

Berger og Luckmann (1966) benevner dette som subuniverser som oppstår på grunn av at rollespesialiseringen er så sterk at det oppstår en institusjonell inndeling som begrenser kommunikasjonen mellom ulike grupperinger. Dette kan skape konfliktfelter som forsterker utviklingen av ulike virkelighetskonstruksjoner. Bislev, Salskov-Iversen og Hansen (2002) hevder at den internasjonale diskursen stimulerer denne utvikling og at det skaper en spredning av et vokubular som skaper en forestilling om hva som er nødvendige endringer i offentlig sektor. Ut fra samfunnsdebatten i Norge er det mye som tyder på at det er mange konkurrerende forestillinger om velferdssamfunnet og offentlig sektor. Bakgrunnen for konfliktene kan også ligge i interessemotsetninger og utviklingen i offentlig sektor kan derved

fungere som et virkemiddel for å skape politiske og ideologiske skillelinjer. Vi kan derfor stå i en situasjon hvor ”det som tas for gitt” utvikler seg parallelt med introduksjonen av ”New Public Management” selv om de politiske/ideologiske konfliktene hele tiden er til stede. Det er få som i dag stiller spørsmålsteget med at Telenor ble privatisert, at Statoil er delvis privatisert, at NRK er omdannet til et aksjeselskap, at pasientene har fritt sykehusvalg – selv om dette er endringer som har vært omdiskutert og hvor markedet bevisst er benyttet som virkemiddel. Det er derfor grunn til å anta at kognitive institusjonelle forhold knyttet til offentlig sektor er under endring og at disse til en viss grad innbefatter en forestilling om at profesjonelle medarbeidere i offentlig sektor kan opptre som opportuniste.

Legitimering

Generelt er det ingen grunn til å tvile på at den offentlige forvaltning i Norge har høy legitimitet i befolkningen – noe som også omfatter ulike former for offentlige tjenester. Det betyr ikke at den offentlige sektor er uten svakheter. Men grunnholdningen til den offentlige sektor i de skandinaviske land er i følge Klaussen og Ståhlberg (1998) positiv. Berger og Luckmann (1966) hevder at legitimering både har et normativt og et kognitivt element. Scott (1995) peker i tillegg på at også de regulative institusjonene krever legitimitet. Suchmann (1995) hevder at det også er nødvendig å inkludere det han benevner som pragmatisk legitimitet – dvs at den atferden som bygger på institusjonelle forhold oppnår legitimitet fordi den oppleves å ha en positiv nytteeffekt. Legitimitet fremstår derfor som et komplekst begrep og de ulike formene vil integreres med hverandre og skape ulik aksept i forhold til forskjellige sider ved offentlig sektor.

Ringen (1987) hevder at velferdsstaten hadde et generelt legitimitetsproblem på begynnelsen av 80-tallet og NPM kan delvis sees som et svar på disse problemene. Politikerne hadde behov for å skape en offentlig sektor som framsto som mer effektiv, de tok mer hensyn til brukernes ulike behov og viste evne til omstilling i en situasjon med sterke endringer både i tekniske og institusjonelle omgivelser.

Kampen om virkelighetsbeskrivelsen mellom ulike subuniverser er i stor grad rettet mot å påvirke legitimitetsgrunnlaget for ulike institusjonelle forhold. Argumentene er både knyttet til et nytteperspektiv, dvs pragmatisk legitimitet, et normativt og et kognitivt perspektiv. I diskursen om den normative legitimiteten vil både effektene av nye reguleringer, de fremgangsmåter som benyttes og de synlige strukturene ble veid opp mot sentrale verdier og normer i det norske samfunn. Bislev, Salskov-Iversen og Hansen (2002) hevder at disse diskursene både har en globalt og nasjonalt karakter. På det globale nivå inneholder diskursen et klart normativt krav og peker på nødvendigheten av forandringer. Dette skaper en dynamikk som gjennom høy legitimitet skaper grunnlag for utøvelse av makt – noe som stimulerer konkurrerende mot-diskurser på lokalt nivå. Motstandere av NPM knytter markedsløsninger opp mot urettferdighet, demokratisk underskudd og brutalisering av offentlig sektor, mens forsvarerne trekker frem frihet, kundeorientering og effektivt ressursbruk. Legitimiteten vil i stor grad påvirkes av de bilder og den mening som knyttes sammen med utviklingen av offentlig sektor.

Berger og Luckmann (1966) skiller mellom ulike legitimeringsplaner. Det første planet er primært knyttet til språket og de kunnskapene som formidles mellom generasjonene, det andre planet inneholder teoretiske forstillinger i en utviklet form, det tredje planet inneholder klare teorier og det fjerde planet består av symbolske universer. Det siste planet integrerer forskjellige betydningsområder og skaper en symbolsk helhet. De hevder gjennom dette at kunnskaper går foran normer i legitimeringsprosessen. I virkeligheten står vi her foran et svært komplekst bilde hvor alle planene eksisterer samtidig innenfor ulike institusjonelle områder og innenfor ulike subuniverser. Et interessant spørsmål er her om nye økonomiske teorier – spesielt prinsippal-agent teorien og ”public choice” teorien, er i samsvar med

eksisterende utviklede teorier på et lavere plan. Dersom det allerede finnes en forestilling blant innbyggerne i et land om at opportuniste er utbredt blant ansatte i offentlig sektor, kan de nye teoriene få hurtigere og mer gjennomgripende effekt og derved legitimere konkrete endringer. Her finnes det ikke mye forskning å bygge på, men det finnes en ”common wisdom” om at byråkratiet har sterke dysfunksjoner og om at ansatte i det offentlige ikke er utsatt for det samme presset som i offentlig sektor. Mange undersøkelser viser også at de som ikke har vært i kontakt med offentlige tjenester er mer negative enn de som i realiteten har brukt tilbudet. Dette kan indikere at det finnes en viss skepsis i samfunnet til offentlig sektors funksjonsdyktighet – noe som kan ha bidratt til at de nye økonomiske teoriene, som ikke har noe sterkt empirisk grunnlag, har fått så stor gjennomslagskraft.

Fagorganisasjonene står i et dilemma i denne situasjonen. De skal både forsvare medlemmenes interesser, profesjonen og samtidig ivareta brukernes interesser. Selv om de har de beste forutsetningene for å uttale seg om hvordan ulike endringer påvirker tjenestekvaliteten, blir de et lett bytte for motstanderne som hevder at de primært ønsker å ivareta egne interesser – dvs at de også i den offentlige debatten utøver opportunistisk atferd. I tillegg til konflikten mellom ulike politiske partier og mellom partene i arbeidslivet har vi også en konflikt mellom ulike ekspertgrupper som ikke i samme grad er berørt av endringene. Her fremstår økonomene som forsvarer av NPM, mens statsviterne stiller seg kritisk. Mens økonomene legger hovedvekten på en instrumentell rasjonalitet rettet mot en optimal utnyttelse av samfunnets resurser, legger statsviterne vekt på effekten på våre politiske institusjoner og på konstitueringen av vårt velferdssamfunn.

Internalisering

For at endringer i institusjonelle forhold skal påvirke den sosiale virkelighetskonstruksjonen må de internaliseres (Berger og Luckmann 1966). Gjennom internalisering blir den legitime objektive virkeligheten transformert over til den enkeltes subjektive virkelighetsbeskrivelse. De tre fasene eksternalisering, objektivering og internalisering kommer ikke i en logisk tidsrekkefølge, men utvikles gjennom en dialektisk prosess som kontinuerlig bidrar til konstruksjon av den sosiale virkeligheten. Når det gjelder internalisering av institusjonelle endringer blant ansatte i offentlig sektor er det Berger og Luckmann kaller sekundærsosialisering av størst interesse. Dette er internalisering av institusjonelle ”sub-verdener” – dvs den utvikles innenfor ulike subuniverser hvor rollespesifikk kunnskaper er sentralt. Det betyr at det vil finnes ulike internaliseringsprosesser blant ledere og ansatte i offentlig sektor.

Det som preger profesjonelle yrkesgrupper er høy utdanning, sertifisering som bygger på utdanning og praksis, høy evne til mestre den kunnskapsmessige utviklingen innen profesjonen og stor uavhengighet og handlingsrom i arbeidssituasjonen (Abbott 1988, Løwendahl og Revang 1999, Middelhurst og Kennie 1997). Den langvarige faglige utvikling fører til sterk internalisering av profesjonens kunnskaper, verdier og normer (Mintzberg, 1989) og de fremstår derved som et godt eksempel på det som Berger og Luckmann (1966) kaller subuniverser. Dette skaper en sterk subjektiv virkelighetsoppfattelse som vil forsvares i møtet med konkurrerende virkelighetsbeskrivelser. Det er derfor lite sannsynlig at disse gruppene på kort sikt vil overta den beskrivelse av virkeligheten som tilbys gjennom moderniseringen av offentlig sektor. Der er mer sannsynlig at vi får en motsatt effekt med en forsterkning av den eksisterende virkelighetskonstruksjon.

En annen stor gruppe er ansatt i forvaltningen på ulike nivåer. Dette er en mer uensartet gruppe med varierende utdanningsbakgrunn. Enkelte undergrupper har gjennom sin utdanning stor likhet med de profesjonelle og har fått sin subjektive virkelighet utviklet både gjennom utdanning og yrkeserfaring. Selv om disse gruppene ikke representerer en profesjon kan de være preget av sterke organisasjonskulturer som farger deres virkelighetsoppfatning. Denne

gruppen av ansatte er også påvirket av NPM, men på grunn av vanskeligheter med konkurranseeksponering og resultatmålinger i forvaltningsorganer kan de bli mindre utsatt for endringer enn de som står direkte i tjenesteproduksjonen. En indikasjon på dette er at Dahlberg og Mörk (2004) fant at i motsetning til andre ansatte i kommunesektoren er antall ansatte i forvaltningen i liten grad påvirket av endringer i lønnsnivået. For ansatte i direkte velferdsproduksjon førte lønnsøkninger til en klar nedgang i antall årsverk – noe som ikke var tilfelle for ansatte i forvaltningen. Denne gruppen representerer teknostrukturen i Minzbergs (1983) terminologi og er tillagt ansvaret for iverksettelse og kontroll av ulike moderniseringstiltak. På grunn av den sterke rollefordelingen i offentlig sektor kan de skille mellom seg selv og de profesjonelle – dvs at de kan utvikle virkelighetsbilder som i større grad inkludere muligheten for opportuniste blant ansatte i tjenesteproduksjon uten at tilsvarende modeller gjøres gjeldende for egen gruppe.

De innbyggerne i samfunnet som ikke har noe arbeidsmessig forhold til offentlig sektor har virkelighetsbilder som i mindre grad bygger på egne erfaringer og de mangler en profesjon eller organisasjonskultur som bidrar til forsvar av deres subjektive virkelighetskonstruksjon. På grunn av de i liten grad bygger på egne erfaringer er de kognitive modellene svakere og mindre robuste overfor konkurrerende modeller. Deres virkelighetsbilder vil derfor i større grad påvirkes av diskurser i samfunnet knyttet til politisk og administrativ utvikling i det offentlig sektor. Hansen, Langer og Salskov-Iversen (2001) hevder at politikere og offentlige ledere i dag aktivt arbeider for å påvirke innbyggernes bilde av offentlig sektor. Gjennom informasjonsteknologi og bruk av profesjonelle informasjonsrådgivere settes det sterkt fokus på både legitimitets- og identitetsforvaltning.

Det er vanskelig å si hvordan dette vil påvirke innbyggernes oppfatning av offentlig sektor, men flere forhold kan være av betydning. I følge OECD (1997) får innbyggerne primært sin informasjon om politikk gjennom media og de peker på at vi har en utvikling hvor media i økende grad opptrer kynisk og sensasjonspreget med fokus på skandaler, negative sider og opinionsmålinger. De tar ofte opp saker hvor en person opplever problemer i møte med offentlig tjenesteyting – det kan være barnevernet, sykehuset, ligningskontoret eller andre offentlige institusjoner som folk ofte kommer i kontakt med. Slike oppslag kan påvirke innholdet i de mange samtaler om offentlig sektor som foregår i ulike sosiale sammenhenger – noe som i følge Berger og Luckmann (1966) har stor betydning for opprettholdelse og utvikling av den sosiale virkeligheten. Et annet forhold er at NPM har ført at politikerne har fått sterkere fokus på kontroll og styring av offentlig sektor. Det er store reorganiseringer og de begrunnes ofte med at kvaliteten, effektiviteten eller produktiviteten ikke er god nok. Slike handlinger har i følge Brunsson (1989) en sterk symbolsk betydning. I tillegg til å symbolisere handlingskraft viser det også endringsbehov og peker på hva som er problematisk i offentlig sektor. Politikerne kan derved også i stor grad påvirke den pågående virkelighetskonstruksjon av offentlig sektor.

Hvorvidt dette bidrar til å utvikle en virkelighet hvor opportuniste oppleves å være et problem i offentlig sektor er i stor grad avhengig av individuelle tolkninger. Her kan politikere og andre personer som står frem i media fungere som signifikante andre. I tillegg er det mange innbyggere som får direkte informasjon om offentlig sektor gjennom sine private nettverk. På grunn av at det eksisterer mange subuniverser med egne interesser vil media hele tiden vise ulike sider og ulike argumenter. Bildet er derfor komplekst og det er en kamp om virkelighetskonstruksjonen – både blant politikere og andre aktører som uttaler seg offentlig.

Oppsummering

Det er vanskelig å vurdere om den pågående modernisering av offentlig sektor på lang sikt vil skape en ny virkelighetskonstruksjon hvor profesjonelle medarbeidere i større grad defineres som opportuniste og oppfattes å være mer preget av egoisme enn altruisme. Bildet er

komplekst, det er mange konkurrerende virkelighetskonstruksjoner, sterke interessegrupper er aktive og nye subjektive virkeligheter utvikles over lang tid. Samtidig har NPM uten tvil ført til store endringer i regulative institusjonelle forhold og mye tyder på at det også er endringer innefor normative og kognitive institusjoner. Forestillingene om at opportuniste kan være et problem er implisitt eller eksplisitt en del av disse endringene.

Pollitt (2003) konkluderer etter en gjennomgang av ulike studier med at den pågående modernisering av offentlig sektor synes å skape større konflikter innenfor den blanding av verdier som er tilstede i offentlige virksomheter, men at det er vanskelig å trekke noen sikre konklusjoner om verdiene utvikler seg i noen bestemt retning. Tilsvarende hevdes av Berg (2001) som betrakter det økte fokuset på effektivitet og verdiskapning som konkurrerende verdier innenfor offentlig sektor. Dette tyder på at det i dag ikke er noe grunnlag for å hevde at de dominerende verdier blant profesjonene i offentlig sektor er i endring. Årsaken til dette kan ligge i en sterk profesjons- og organisasjonskultur.

Dette innebærer ikke at den sosiale virkelighetskonstruksjonen av profesjonene er uforandret. Endringen i institusjonelle forhold kan ha satt i gang en prosess hvor profesjonene er under rekonstruksjon. Dette kan forsterkes ytterligere dersom vi får en økende bruk av insentivmidler i offentlig sektor. Disse skaper et mer direkte fokus på individene som nyttemaksimerende individer enn generelle styrings- og kontrollsystemer. De bygger på en antagelse om at opportunistisk atferd kan reduseres ved å etablere ordninger som fører til at når agenten forfølger sine personlige mål vil også prinsipalens mål bli realisert. Le Grand (2003) viser til at det er dokumentert at dersom insentivene er sterke nok, vil egoistiske motiver gi vel så gode resultater som altruistiske motiver. På denne bakgrunn hevder han at i en situasjon hvor det er usikkert i hvor stor grad opportunistisk atferd er et problem, er det mest fornuftige å satse på insentiver og organisasjonsmedlemmenes egeninteresser.

Dette reiser flere interessante problemstillinger. For det første kan det diskuteres om altruisme er en verdi i seg selv eller om verdien kun ligger i effekten på tjenestekvalitet. Hvis offentlig sektor kun vurderes i forhold til ressursutnyttelse, er det for så vidt likegyldig hva som motiverer de ansatte – så lenge de skaper høy kvalitet og utnytter ressursene på en fornuftig måte. Men de ansatte fremstår ikke bare som serviceprodusenter – de representerer også det offentlige og de grunnleggende verdiene som ligger i vårt demokrati. De har derfor flere funksjoner og i denne sammenheng kan altruistisk motivasjon i seg selv være en viktig faktor ved konstituering av offentlig sektor. For det andre er det påvist at bruk av ytre motivasjon kan redusere den indre motivasjon (Heath 1999, Morse 2003). En sterk vekt på insentiver kan derfor føre til at den indre motivasjonen reduseres på områder hvor det er umulig eller svært vanskelig å utvikle presise insentivsystemer – noe som er typisk for mange av profesjonene innenfor offentlig sektor. Selv om de dominerende verdier og motivasjonsmønstre i liten grad er endret i offentlig sektor, kan derfor en øke fokus på insentivbaserte systemer endre dette.

Det er ikke mulig å trekke noen entydige konklusjoner om vi står foran en utvikling hvor samfunnets objektive og subjektive virkelighet knyttet til profesjonene offentlig sektor endrer seg mot de grunnleggende forutsetningen som ligger bak prinsipal-agent teorien, men de regulative institusjonelle endringene er så sterke og entydige at de på sikt kan bidra til dette. Det er mye som tyder på at endringene har økende legitimitet både blant politikere, grupper av profesjonelle medarbeidere i offentlig sektor og i befolkningen. Dette kan på sikt skape større internalisering og føre til at offentlig ansatte i større grad oppfattes som egoister enn som altruister. I den grad at prinsipal-agent teorien har deskriptive svakheter, er dette en uheldig utvikling. Vi kan da få en selvforsterkende virkning hvor nye strukturer på sikt endrer forestillingene om offentlig sektor i samfunnet, både blant ansatte og brukere av offentlige tjenester, og gjennom dette føre til grunnleggende endringer i konstitueringen av staten.

Litteratur

- Abbott, A. (1988). *The System of Professions*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Alchian, A.A. (1965). Some economics of property rights, *II Politico*, 30, 816-29.
- Antonsen, M. og Beck Jørgensen, T. (1992) Den offentlige kontekst: Begreper og modeller. I Beck Jørgensen, T. og Melander, P. (red.) *Livet i offentlige organisasjoner*, 65-82. København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Beck Jørgensen, T. (2003a) Værdier og den offentlige sektor. I Beck Jørgensen, T. (red) *På sporet af en offentlig identitet : værdier i stat, amter og kommuner*, 11-38. Århus, Århus Universitetsforlag.
- Beck Jørgensen, T. (2003b) Konturene af en offentlig identitet. I Beck Jørgensen, T. (red) *På sporet af en offentlig identitet : værdier i stat, amter og kommuner*, 240-260. Århus, Århus Universitetsforlag.
- Berg, A. (2001) The concept of value in public sector reform discourse, *Concepts and Transformation*, 6, 1, 39-57.
- Berger, P. og Luckmann, T. (1966). *The social construction of reality: A treatise on the sociology of knowledge*. Garden City: Doubleday.
- Bislev, S., Salskov-Iversen og Hansen, H.K. (2002) The global diffusion of managerialism: Transnational discourse communities at work. *Global Society*, 16, 2, 199-212.
- Boyne, G. (2002) Public and private management: what's the difference? *Journal of Management Studies*, 39, 1, 97-122.
- Brewer, G., Selden, S. og Facer II, R. (2000) Individual conceptions of public service motivation. *Public Administration Review*, 60, 254-64.
- Brunsson, Nils (1989). *The Organization of Hypocrisy: Talk Decisions and Actions in Organizations*. New York: John Wiley.
- Bøhren, E. (1998) The agent's ethics in the principal-agent model. *Journal of Business Ethics*, 17, 7, 745-755.
- Coase, R. (1937). The nature of the firm. *Economica*, 5, 386-405.
- Davis, J.H., Schoorman, F.D. og Donaldson, L. (1997) Toward a stewardship theory of management. *Academy of Management. The Academy of Management Review*, 22, 1, 20-47.
- Dahlberg, M. og Mörk, E. (2004) *Public employment and the double role of bureaucrats*. IFAU – Institute for labor market policy evaluation, Uppsala. Working paper 2004:11,
- Greve, C. (2003) *Offentlig ledelse. Teorier og temaer i et politologisk perspektiv*. København, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Hansen, H.K., Langer, R. og Salskov-Iversen, D. (2001) Managing political communications. *Corporate Reputation Review*, 4, 2, 167-184.
- Heath, C. (1999). On the Social Psychology of Agency Relationships: Lay Theories of Motivation Overemphasize Extrinsic Incentives. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, (78), 25-62.
- Hirsch, P., Michaels, S. og Friedman, R. (1987) Dirty hands versus clean models: Is sociology in danger of being seduced by economists? *Theory and Society*, 16, 317-336.
- Kendall, J. (2001) Of knights, knaves and merchants: The case of residential care for older people in England in the late 1990s'. *Social Policy and Administration*, 35, 360-75.
- Klausen, K.K. (1996) *Offentlig organisasjon, strategi og ledelse*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Klausen, K.K. (2001). Modernisering av offentlig sektor – bakgrunn og teoretisk ramme. I Busch, T., Johnsen, E., Klausen, K.K. og Vanebo, J.O.: *Modernisering av offentlig sektor. New Public Management i praksis*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Klausen, K.K. og Ståhlberg, K. (1998). New Public Management. I Klausen, K.K. og Ståhlberg, K. (red) *New Public Management i Norden*, 9-31. Odense, Odense Universitetsforlag.
- Le Grand, J. (2003) *Motivation, agency and public policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Løwendahl, B.R. og Revang, Ø. (1999). Knowledge workers and organizational design challenges from incompatible requirements. Forskningsrapport Nr.2/1999, Sandvika: Norwegian School of Management.
- March, J.G. & Olsen, J.P. (1989): *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: The Free Press, Macmillan Inc.
- Middlehurst, R. og Kennie, T. (1997). Leading Professionals. I Broadbent, J., Dietrich, M. og Roberts, J., (red.) *The End of the Professions? The restructuring of professional work*, 50-68. London, Routledge
- Miqué, J-L og Belangér, G. (1974). Toward a general theory of managerial discretion. *Public Choice*, 17, 27-43.
- Mintzberg, H.(1993). *Structures in five*. Englewood cliffs, NJ. Prentice Hall
- Mintzberg, H. (1989). *Mintzberg on Management*. New York: The Free Press.
- Morse, G. (2003). Why We Misread Motives. *Harvard Business Review*, 18
- Niskanen, W.A. (1971). *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine Atherton.
- OECD (1997) Consultation and communication. Paris.
- Olsen, Johan P. og B.Guy. Peters. (1996) *Lessons from Experience. Experimental Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Perrow, C. (1986) *Complex Organizations: A critical essay*. New York, Random House.
- Pollitt, C. (2003) *The essential public manager*. Maidenhead, Philadelphia, Open University Press.
- Ringen, S. (1987). *The Possibility of Politics - A study in the political economy of the welfare state*. New York: Oxford University Press.
- Røvik, K.A. (1998). *Moderne organisasjoner*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Scott, W.R. (1995) *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks, Sage
- Steel, J. (1999) *Wasted values: Harnessing the commitment of public managers*. London, Public Management Foundation.
- Suchman, M.C. (1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*, 20, 3, 571-610.
- Taylor-Gooby, P. (2000) *Risk, trust and welfare*. Basingstoke, MacMillan.
- Valstad, S.J. (2004) *Organisasjonsidentitet*. Phd-avhandling ved CBS, HiNT rapport nr. 21.
- Williamson, O. (1979): Transaction Cost Economics: The Governance of Contractual Relations. *Journal of Law and Economics*, 22, 233-61.
- Williamson, O. (1981): The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. *American Journal of Sociology*, 87, 548-77.