

# Ledelse i politisk styrte virksomheter, forskningsstatus og problemstillinger

Rapport til Kommunenes Sentralforbund



HALDOR BYRKJEFLOT

# Innhold

Forord .....	3
Innledning.....	4
Bakgrunn .....	5
Faglige perspektiver på offentlig og privat ledelse .....	5
Oversikt over innholdet i rapporten.....	7
Resultater.....	9
Utviklingen i forholdet mellom offentlig og privat ledelse.....	10
Gjennomgang av forskningen.....	12
Den klassiske posisjonen; offentlig administrasjon .....	13
Byråkritikken; New Public Management .....	14
Betinget posisjon; forskjeller mellom offentlig og privat ledelse .....	16
Internasjonale studier.....	17
Undersøkelser med utgangspunkt i de skandinaviske land .....	19
Renessanse for byråkratiske verdier? .....	23
Oppsummering og noen problemstillinger for framtidig forskning .....	25
Forskningsstatus i de ulike land .....	27
Problemstillinger for videre forskning .....	28
Mål og resultatstyring.....	28
Det offentlige etos .....	28
Lederskap og styring .....	31
Translasjonskompetanse.....	32
Oppsummering og avslutning.....	33
Kilder.....	42
Metode og gjennomføring av studien.....	48

## Forord

I forbindelse med en fornyet satsing på ledelsesutvikling i Kommunenes Sentralforbund (KS) ble jeg forespurt om å gjøre en ”oppsummering, kategorisering og vurdering av eksisterende utrednings- og forskningsarbeid om likheter og forskjeller mellom administrativ ledelse i offentlig og privat virksomhet”. For en forsker som har holdt på med komparative studier av ledelse i norske, tyske og amerikanske bedrifter og telekommunikasjoner, samt skrevet noe om politisk ledelse i de nordiske land og deretter beveget seg over til å studere politikk, organisering og ledelse i helsesektoren var det vanskelig å si nei til en slik forespørsel. Resultatet av undersøkelsen foreligger i denne rapporten.

”Stolt og Unik”, det er navnet på den nye arbeidsgiverstrategien til KS, og som en del av denne strategien er det også blitt utformet 10 punkter for god ledelse i kommunesektoren. Dette er et interessant dokument fordi det på mange måter er et uttrykk for den nye selvbevisstheten som er i ferd med å vokse fram i offentlig sektor med hensyn til ledelse. Nå er det ikke nødvendigvis slik lenger at det er privat sektor som er forbildet og det virker heller ikke som effektivisering er det eneste formålet med ledelse, i alle fall ikke i samme grad som tidligere. Det dreier seg like mye om å utvikle en ledelsespolitikk som evner å ivareta sentrale demokratiske verdier, og å mobilisere de menneskelige ressursene i retning av å ivareta det samfunnsansvaret som den offentlige sektor er satt til å forvalte. I en tid der det er sterk tro på såkalte ”selvstyrte nettverk” og der valgfriheten og konsumentinteressene også er blitt et trylleformular for mange, er det grunn til å understreke at offentlig sektor ikke er blitt en mindre viktig del av samfunnsbygningen, snarere tvert i mot. Det er derfor fremdeles viktig for enhver politiker, offentlig ansatt og samfunnsborger å være seg bevisst den klassiske dikotomien mellom offentlig og privat og hvordan den kommer til uttrykk i forhold til offentlig ledelse som ansvarsområde og som autoritetsrelasjon.

Ansvar er mitt for de ord som er skrevet ned, men takk til Per Stava, Per Læg Reid, Paul Roness og Børre Nylehn for kommentarer.

Bergen 15.5. 2008  
Haldor Byrkjeflot

*Haldor Byrkjeflot* er dr. polit og forsker ved Rokkansenteret og institutt for Administrasjon og Organisasjonsvitenskap ved Universitetet i Bergen. Han har ledet flere forskningsprosjekter omkring reformer og ledelse og organisering i privat og offentlig sektor. Han driver for tiden med forskning omkring ledelse og omdømmehåndtering i offentlig sektor og reformer, ledelse og organisasjon i helsesektoren. Se også: <http://www.polis.no/People/haldor.html>

## Innledning

Da Barbara Czarniawska tidlig på 1980-tallet gjennomførte en undersøkelse blant landstingsledere i Sverige fikk hun høre at de regnet seg selv som underlegne de flinke næringslivslederne som på den tiden var forbildet. Hun brukte skillet mellom ”den stygge” og ”den peneste” søsteren for å beskrive forholdet mellom offentlige og private ledere. De offentlige lederne ønsket å være som den peneste søsteren; næringslivslederne, men fikk det ikke til. Da Kristina Genell intervjuet ledere i samme posisjon nesten 20 år senere hadde stemningen snudd. Nå oppfattet de aktuelle lederne sektorene som atskilte verdener, næringslivsledelse var gått av moten som forbilde. Det var ikke lenger helt urealistisk for de offentlige lederne at de selv kunne være den ”vakre søsteren”, og det kan ha sammenheng med at de nå både i sin talemåte og framtreten minnet mye om de næringslivslederne som de tidligere hadde sett slik opp til.

Denne historien kan illustrere at det skjer endringer i forholdet mellom privat og offentlig ledelse, som av og til kan beskrives som bølgebevegelser eller motesvingninger. I de siste 20-30 årene har det nok likevel i all hovedsak vært en bevegelse i retning av at bedriftsledelse tjener som et forbilde for offentlig sektor. I denne perioden har modeller fra det private næringslivet vært viktig for å forstå den omforming som har skjedd i offentlig sektor. Vi vet mindre om hvordan offentlig ledelse atskiller seg fra privat ledelse. Det kan av og til virke som det blir tatt for gitt at forskjellene er blitt utvisket eller er i ferd med å forsvinne, uten at det er blitt framlagt dokumentasjon for dette.

Formålet med dette notatet er å gjøre en litteraturgjennomgang for å undersøke hva som har skjedd med offentlig ledelse, og hva slags gjensidig påvirkning det har vært mellom privat og offentlig ledelse i de siste 20-30 årene. I en slik oppsummering ville det ikke være hensiktsmessig å gjøre for snever avgrensning med hva som menes med ledelse. Jeg har derfor vært interessert i litteratur og studier som nærmer seg begrepet fra ulike synsvinkler, for eksempel hvem lederne er, hva de gjør og hvordan ledelse oppfattes og utvikles i samspill med omgivelsene, samt hva slags holdninger lederne og medarbeiderne i offentlig sektor har til ledelse og organisering. For å avgrense problemstillingen videre har jeg lagt større vekt på å gjøre avgrensninger med hensyn til begrepet offentlig. Her kunne man jo operert med et bredt begrep og referert for eksempel til offentligheten og da ville ledelse via medier vært inkludert for eksempel. Det mener jeg altså ikke, men avgrenser meg til det som i tradisjonell forstand er blitt kalt for den offentlige sektor, dvs. den delen av samfunnet som er under offentlig eierskap eller underlagt direkte folkevalgt styring. Det vil si at jeg med offentlig ledelse mener ledelse som utøves innenfor den offentlige sektor, og det dreier seg altså om å sammenligne ledelse i offentlig og privat sektor for slik å kunne si noe om hva som kjennetegner ledelse i offentlig sektor. Hovedmetoden er litteraturstudier, og jeg har vært spesielt interessert i å finne fram til og lese bidrag som gir oversikt over sekundærlitteraturen på området (se appendiks 3 for videre utdyping av framgangsmåte). Det er interessant å se hva slags prinsipielle standpunkt som framføres i litteraturen, uavhengig av empirisk dokumentasjon. Det er nemlig god grunn til å tro at oppfatninger omkring offentlig ledelse i stor grad påvirkes av faglige og ideologiske strømninger, der resultater fra empiriske undersøkelser og evalueringer bare er en av flere faktorer for

kunnskapsutviklingen. Gjennom å kartlegge og oppsummere litteraturen omkring offentlig ledelse kan man også få innsikt i hvordan ulike disipliner og fagområder har utviklet seg og hva slags betydning spørsmålet om forskjeller og likheter mellom offentlige og private virksomheter har spilt i denne sammenheng.

## Bakgrunn

Bakgrunnen for at spørsmålet om det prinsipielle skillet mellom privat og offentlig ledelse har oppnådd ny aktualitet er at vi har vært gjennom en lang periode der New Public Management (NPM) har vært en dominerende tankeretning innenfor styring, ledelse og organisering i offentlig sektor. Det har lenge vært snakk om at NPM representerer intet mindre enn en ”offentlig revolusjon” (Olsen 1988, Olsen 1998, Kettl 2000). Norge ble langt inn på 1990-tallet regnet som en av de minst revolusjonære medlemmene i hele OECD-klubben, en ”nølede reformator”, men dette har endret seg. Omkring årtusenskiftet var det åpenbart at NPM-bevegelsen hadde fått et visst grep om offentlig sektor også i Norge slik som bl.a. Czarniawskas intervjuer med offentlige ledere viste at var tilfellet for Sveriges del på begynnelsen av 1980-tallet.

Den første Stoltenberg-regjeringen gjennomførte en omfattende sykehusreform i rekordtempo i 2001 og i den etterfølgende Bondevik II-regjeringen skulle man også gå ”fra ord til handling” (Norman 2002). De reformer som hadde blitt gjennomført eller var under implementering i perioden 1995 - 2005 kvalifiserte til mye ros fra OECD i rapporten om det norske reguleringsregimet i 2003 (OECD 2003). Etter hver er det også lagt fram flere rapporter som viste at omstillingstakten innenfor norsk offentlig sektor har vært relativt omfattende (Christensen et al 2007, Trygstad et al. 2006, Hernes 2007).

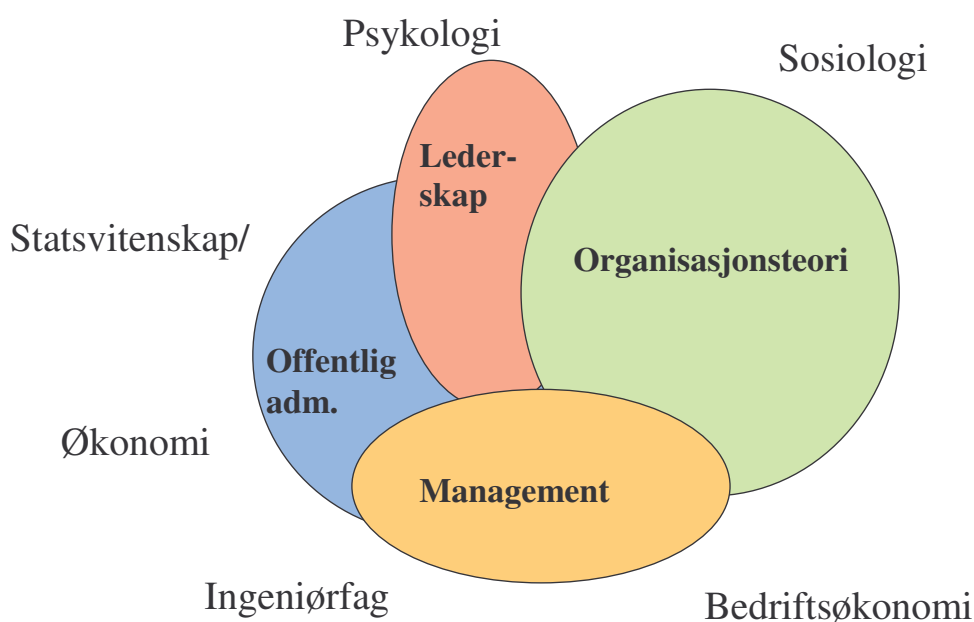
Nå kan det imidlertid virke som reformiveren har avtatt, eller i det minste at det skjer en dreining vekk fra ”marked og management-modellen” som var kjennetegnet ved NPM-reformene (Olsen 2006, Christensen 2006). Det faktum at de rød-grønne partiene etablerte seg i regjeringkvartalet fra 2005 er nok en delvis forklaring, men det rapporteres også om en internasjonal vending vekk fra NPM-modellen og i retning av mer helhetlig styring. Dette budskapet kommer fram både i OECD-rapporter og i forsøk på å innføre mer samlende kodekser og verdier som omfatter hele offentlig sektor (OECD 2002, Kodeks 2005, Christensen et al 2007). Hvorvidt det dreier seg om et overflatisk og midlertidig stemningsskifte eller om det er innledningen til en ”kontrarevolusjon”, eller en ”restaurasjon” av det gamle regimet gjenstår å se. Det er grunn til å tro at det er nær sammenheng mellom hva slags fagretninger og disipliner som ekspanderer og hva slags modeller for organisering og ledelse som er populære. Jeg vil derfor i det følgende si noe om fag og disipliner med hensyn til perspektiver på ledelse, organisasjon og styring i offentlig sektor.

## Faglige perspektiver på offentlig og privat ledelse

Skillet mellom offentlig og privat er viktig både i samfunnsvitenskapen og i praktisk politikk. Man snakker her om intet mindre enn en av de klassiske dikotomiene i vestlig politisk tenkning (Arendt 1958, Weintraub 1997, Seligman 1998). Det er mange fagfelter og disipliner som har gitt innspill til forståelsen av dette skillet, og det utdannes

akademikere som gjennom de tankemodeller de bærer med seg på hver sin måte påvirker rutiner og strukturer i forvaltningen. I figur 1 gir vi en oversikt over noen av de fagfeltene som er involvert; offentlig administrasjon, ledelse, management og organisasjonsteori. Disse fagfeltene er igjen flerdisiplinære og blant de disipliner som settes i spill når ledelsesmodeller og organisasjonsmodeller spres finner vi statsvitenskap, ingeniørvitenskap, psykologi, sosiologi, samfunnsøkonomi og bedriftsøkonomi (figur 1).

Figur 1. Betydningen av fagfelt og disipliner med hensyn til studiet av offentlig ledelse.

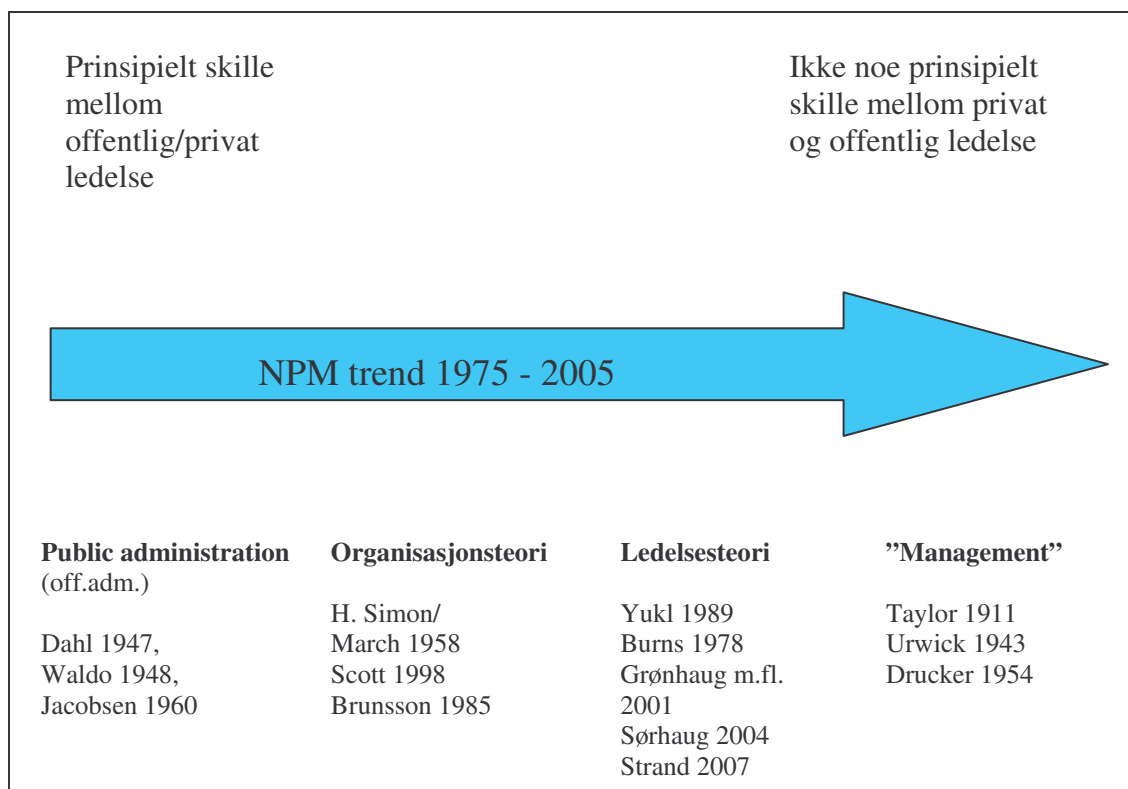


Både i organisasjonsteorien og lederskapsforskningen er det en tendens til å utviske skillet mellom offentlig og privat ledelse, mens det har vært en motsatt tendens i fagfeltet offentlig administrasjon, der statsvitenskapen har vært toneangivende. Statsvitenskapen har liksom fagfeltet offentlig administrasjon vært bygd opp omkring distinksjonene offentlig/privat og administrasjon/politikk, mens man i de andre fagområdene har arbeidet med andre kjente og kjære dikotomier, f.eks. mellom transformasjonsledelse og transaksjonsledelse (i ledelsesteorien) eller mellom struktur og kultur (organisasjonsteori). Såfremt det skjer en ekspansjon i lederskapsteori og organisasjonsteori er det således ikke annet å forvente enn at det skjer en dreining i retning av å legge vekt på ledelse som et generelt fagområde, der det ikke gjøres et prinsipielt skille mellom privat og offentlig ledelse (Figur 2).

Innenfor norsk og nordisk samfunnsforskning og organisasjonsteori har det tradisjonelt sett vært en god del interesse for offentlig styring og organisering. Det gjelder både innenfor statsvitenskapen, organisasjonsteorien, økonomifaget og til en viss grad også innenfor ledelsesteorien. Liksom studiet av offentlige organisasjoner spilte en stor rolle i framveksten av den opprinnelige organisasjonsteorien i USA har moderne

nordisk organisasjonsteori blitt sterkt preget av en interesse for offentlige organisasjoner. Den ideen som har stått så sterkt i USA f.eks., at organisasjon og ledelsesfaget består av et sett allmenngyldige læresetninger, har ikke hatt mye støtte i det nordiske og norske fagfeltet, for Norges del muligens med unntak av deler av psykologifaget og de spredte forsøk som har vært gjort blant praktikere til å blåse liv i fagfeltet "management" i Norge (Byrkjeflot 2002, Nylehn 2007). Det har imidlertid klart skjedd en dreining i retning av management-tenkning i arbeidslivet, blant annet som en konsekvens av konsulentnæringens ekspansjon. Det spiller også en rolle at det er stadig flere med høyere utdanning i arbeidslivet, da slike arbeidstakere gjerne har lært noe om organisasjon og ledelse i forbindelse med studiet. Alternativt har de lært for lite om dette temaet, slik at det må opprettes egne videreutdanningstilbud for de delene av profesjonene som sikter inn mot en karriere i ledelse (Alvesson 2006). Ideen om at offentlig sektor bør bruke samme ledelsesmodeller som det private næringslivet har også vært et av de sentrale elementene i New Public Management - bevegelsen (Figur 2).

Figur 2: *Utvikling i faglige perspektiver 1975 - 2005; Fra offentlig administrasjon i retning av management*



### Oversikt over innholdet i rapporten

Hensikten er ikke å lage en komplett oversikt over forskning omkring ledelse og organisasjon i offentlig sektor i kontrast til privat sektor, men å gå gjennom noen av de viktigste bidragene og kategorisere og periodisere med utgangspunkt i innhold og

innretning på disse arbeidene. På denne måten ønsker jeg både å oppnå en bedre forståelse av utviklingstrender og å gjøre opp status for hvor forskningsfeltet befinner seg i dag. Utgangspunktet for den gjennomgang av forskning og litteratur omkring offentlig ledelse som er gjort framgår av Figur 2 (vedlagt). I dette skjemaet skisseres fire faglige utgangspunkt med hensyn til synet på ledelse i politisk styrte virksomheter; 1) Det er et prinsipielt skille mellom ledelse i offentlig og private virksomheter (den klassiske posisjonen), 2) Det private lederskapet er et forbilde for ledelse i det offentlige (den byråkratisk-kritiske posisjonen; New Public Management) 3) ”Det kommer an på” (den betingede posisjonen) og 4) Tiden er inne for å gjenreise det prinsipielle skillet mellom privat og offentlig ledelse (”byråkratisk renaissance”/post-NPM). Disse posisjonene er listet i den rekkefølge som de er oppstått historisk, og da regner jeg med at den klassiske posisjonen dominerte fram til 1970-tallet, mens den byråkratisk-kritiske og den betingede posisjonen har levd side om side gjennom glansperioden for NPM, dvs i perioden 1980 – 1995. Siden da aner man konturene av en post-NPM periode med en viss renaissance for ideen om at offentlig ledelse er noe eget og der det legges spesiell vekt på det offentlige etos (”byråkratiets tilbakekomst”). Denne sistnevnte posisjonen har man sett at har vokst gradvis fram siden 1995, men det kan virke som den for alvor har fått et oppsving nå på 2000-tallet, bl.a. i form av den såkalte ”Neo-weberianske staten” som flere forskere har lansert som et alternativ til NPM (Peters 2001, Pollitt and Bouckaert 2004, Dunn and Miller 2007), men også i det siste i Australia og Danmark der man legger vekt på offentlige verdier (O’flynn 2007, Bozeman og Beck Jørgensen 2007).



Tabell 1: Tema og grunnleggende antakelser i ulike faser av forskning og utvikling i offentlig ledelse

Posisjon	Tema	Antakelser
<p><b>Den klassiske posisjonen</b></p> <p>(Offentlig administrasjon. Eksisterte i all hovedsak før 1975, viktig inspirasjon for "nyklassisk" posisjon fra 1995)</p>	<p>Offentlig ledelse som administrasjon og iverksetting. Verdier;</p> <p>Lojalitet, nøytralitet, faglig uavhengighet og innsyn</p>	<p>Offentlig ledelse er et eget felt og det er "underordnet" politisk ledelse.</p> <p>Legitimeringen av offentlig sektor er annerledes enn privat sektor</p>
<p><b>Den byråkrati-kritiske posisjonen</b></p> <p>(New Public Management) (høydepunkt 1985 – 2000 men lever fortsatt)</p>	<p>Byråkratiet som problem sett i forhold til behov for effektivitet og fleksibilitet</p>	<p>Offentlig sektor er for lite effektiv. Ledelsesmodeller og konsepter for ledelse i privat sektor er direkte overførbar til offentlig sektor</p>
<p><b>Den betingete posisjonen</b></p> <p>(Grad av offentlighet som dimensjon, ikke absolutt trekk. Viktig i perioden 1975 – 2005 som reaksjon bl.a. på NPM)</p>	<p>Organisasjoner er mer eller mindre offentlige og mer eller mindre byråkratiske relativt uavhengig av sektortilknytning.</p>	<p>Det er nødvendig å gjennomføre empiriske og sammenlignende studier for å avklare forskjeller og likheter mellom offentlig og privat ledelse</p>
<p><b>Den nyklassiske posisjonen</b></p> <p>("Byråkratisk renessanse") Gjeninnfører prinsipielt skille mellom offentlig og privat ledelse som reaksjon på både NPM og den betingete posisjonen)</p> <p>(fra 1995, er fremdeles i utvikling)</p>	<p>Markedsorientering og ukritisk overføring av modeller fra privat til offentlig sektor skaper problemer.</p> <p>Byråkratiet og offentlig sektor er bærer av viktige verdier som undergraves av den ensidige byråkratikritikken som er blitt framført blant annet gjennom NPM</p>	<p>For mye fokus på private lederskapsverdier fører til fragmentering av offentlig sektor.</p> <p>Nødvendig å fokusere på særtrekk og felles verdier i offentlig ledelse for å bedre samordningen i tilbudet til borgerne og for å opprettholde tilliten til offentlig forvaltning og tjenesteyting</p>

## Resultater

Noen resultater fra undersøkelsen presenteres i tabell 2. En utbredt antakelse, både blant de forfatterne jeg har plassert i den betingete og nyklassiske posisjonen, er at målet med virksomheten er av mer kompleks karakter i offentlig sektor og at det er vanskeligere å rendyrke et fokus på spesifikke mål, da det er viktig for den offentlige lederen å balansere ulike hensyn. Det er mange som finner sterk støtte for denne antakelsen, spesielt i de tidlige studiene, men påstanden er også omstridt, da det er flere som oppfatter det slik at det ikke er noe prinsipiell forskjell mellom offentlig og privat sektor på dette området. Det argumenteres derfor for at forskjellene blir mindre etter som offentlig sektor blir stadig mer resultatorientert. Det kanskje viktigste og mest entydige funnet er at det er sterk støtte i forskningen for antakelsen om at det finnes et eget "offentlig etos", det vil si at verdigrunnlaget i offentlig sektor er forskjellig fra privat sektor. Det viktigste uttrykket for denne forskjellen er at offentlig ledere i større grad gir uttrykk for at det som motiverer dem er hensynet til allmenninteressene og de mer immaterielle verdier (Tabell 2). Videre viser det seg at åpenhet overfor media og

offentligheten vektlegges i større grad enn i det private, samt at de offentlige lederne står mindre fritt til å gjøre egne disposisjoner spesielt i personalfunksjonen.

Tabell 2: *Kjennetegn ved offentlig ledelse.*

- Offentlige ledere er ansatt i politisk styrte organisasjoner, det vil si at de må forholde seg til politiske beslutninger og politiske organer og/eller styrer som myndighetene har oppnevnt
- Ledere i offentlig sektor må forholde seg til organisasjoner med komplekse, flertydige og skiftende mål. Offentlig ledelse dreier seg derfor mer om å balansere ulike hensyn og mål enn ledelse i privat sektor
- Ledere i offentlig sektor har verdier som er mer innrettet mot allmennhetens vel og legger mindre vekt på materialisme og egen karriere enn private ledere (offentlig etos)
- Offentlige virksomheter er utsatt for sterke krav om innsyn fra media og offentlighet bl.a. på grunn av forvaltningsloven, men også på grunn av de problemområdene de er satt til å forvalte
- Ledere i offentlig sektor har mindre handlefrihet, spesielt i forhold til personalfunksjonen

## Utviklingen i forholdet mellom offentlig og privat ledelse

Da Graham Allison i en klassisk artikkel hevdet at offentlig og privat ledelse var fundamentalt sett lik på alle uviktige områder, var det blant annet forskjellen mellom offentlige og private lederes muligheter til å sette klare mål og å klargjøre kriteriene for suksess som ble vektlagt;

There is little if any agreement on the standards and measurement of performance to appraise a government manager, while various tests of performance-financial return, market share, performance measures for executive compensation-are well established in private business.... Governmental managers rarely have a clear bottom line, while that of a private business manager is profit, market performance, and survival (Allison 1982:77).

Slik dette argumentet framføres her virker det som det er mest en empirisk observasjon om at det er vanskelig å bli enige om målene i offentlig sektor, samt at offentlige ledere sjelden har en klar bunnlinje å ta hensyn til. Kanskje kan man skille mellom empiriske og normative vurderinger på dette området. Flere vil nok mene at det er fullt mulig å utvikle slike mål og resultatindikatorer, men at det på flere områder ikke er ønskelig, for eksempel fordi det i så tilfelle vil oppstå målforskyving vekk fra de "egentlige" målene med offentlig virksomhet. Noen vil mene at det bærer galt av sted dersom man innfører detaljerte målsetninger på svært kompliserte problemområder mens andre vil se på dette som et bidrag til å løse effektivitetsproblemet i offentlig sektor. Enkelte funn (f.eks. Sørensen m.fl. 2007a) tyder på at det kan ha skjedd en tilnærming mellom posisjoner og praksis i offentlig og privat sektor med hensyn til mål og resultatstyring. Det kan tenkes at det er skjedd en endring på det empiriske planet som en konsekvens av at det i flere tiår nå har vært en målsetning om å innføre målstyring i offentlig sektor, og fordi det faktisk er innført teknikker og konsepter som ligner på de som brukes i privat sektor (balansert målstyring osv). De fleste forskningsbidrag påviser imidlertid fremdeles en

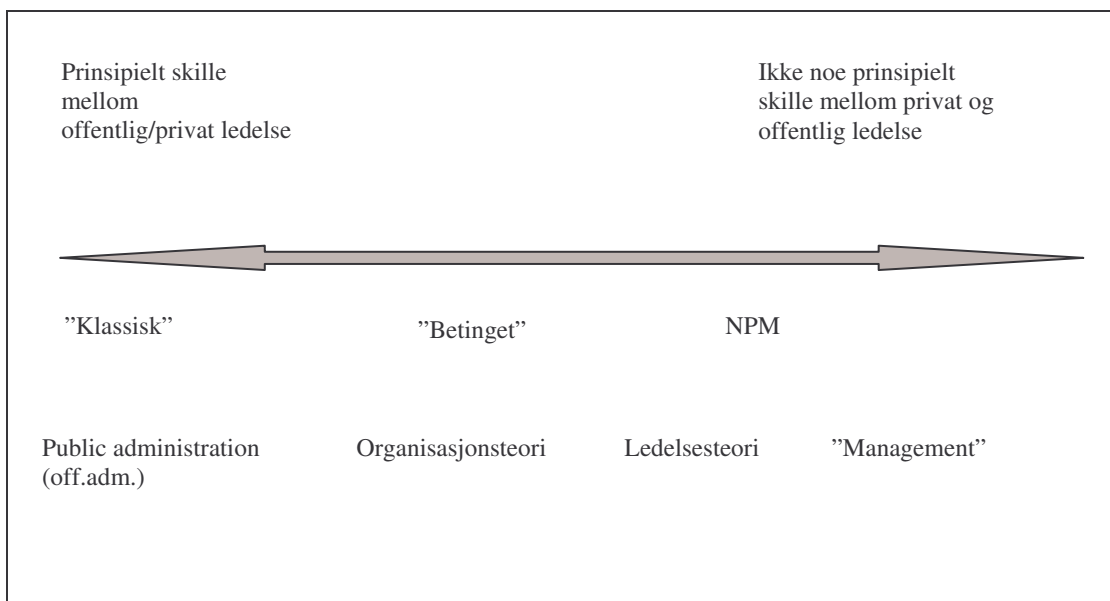
forskjell mellom sektorene også med hensyn til i hvor stor grad lederne er forpliktet av klare mål og resultatindikatorer. Det er også flere studier som viser at offentlige ledere føler seg mindre forpliktet av organisasjonens målsetninger enn private ledere, og det tyder på at man ikke har evnet å få lederne i offentlig sektor til å gjøre virksomhetsmålene til sine egne mål i samme grad.

De siste årene kan det virke som tilnærmingen mellom offentlig og privat ledelse på flere områder har stoppet opp. Det er i alle fall flere forskningsbidrag som påpeker at forskjellene fortsatt er store, og at mye tyder på at utviklingen går i retning av at offentlig sektor igjen søker å "finne seg selv" uavhengig av hva som skjer i privat sektor. Sett i sammenheng med andre aktuelle tendenser, betyr dette at det skjer en vending mot venstre i det kontinuum som presenteres i figur 2, altså i retning av å oppfatte saken slik at det er prinsipielle forskjeller mellom ledelse i offentlig og privat sektor. Denne mulige vendingen er illustrert i figur 3.

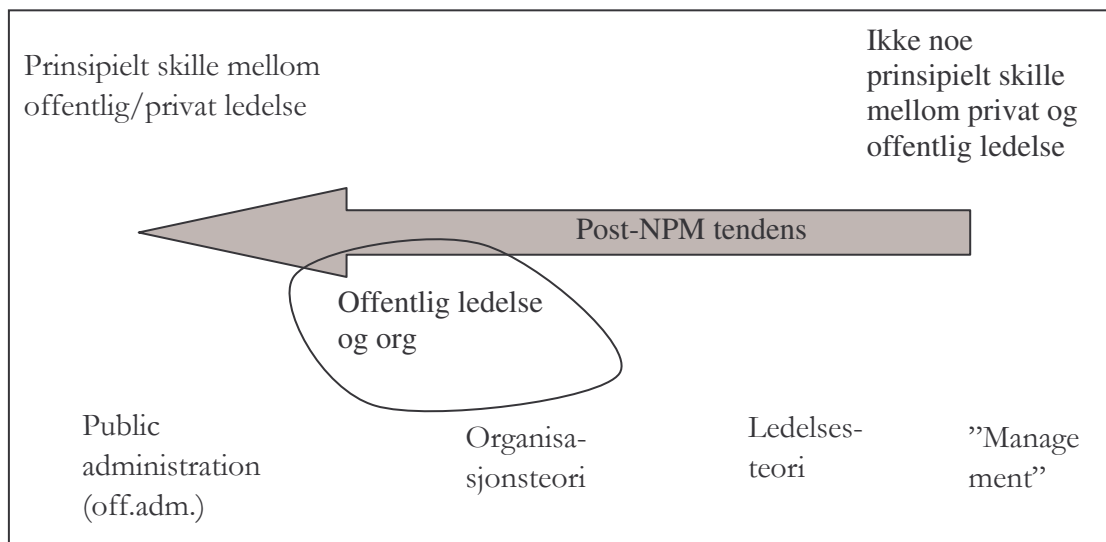
En slik vending vil innebære at flere aktører vil gjøre avgrensninger mellom kunnskapsfeltet privat og offentlig ledelse og organisasjon, og at den tradisjonelle betegnelsen offentlig administrasjon kan gjenoppstå. For eksempel ser man at både Universitetet i Oslo og Universitetet i Bergen relativt nylig har etablert en studieretning på bachelor-nivå som kalles henholdsvis offentlig administrasjon og offentlig organisering og ledelse. Slike studietilbud ble innført også på 1980-tallet, men da ble de kalt økonomisk-administrative studier. Flere forskere viser til at vi har vært gjennom en periode der offentlige organisasjoner har funnet det formålstjenlig å imitere eller tilpasse seg de modeller og det språket som brukes i næringslivet for på denne måte å oppnå høyere legitimitet. I pakt med anbefalinger fra konsulenter er generelle oppskrifter og modeller blitt brukt for å dyrke fram unike identiteter og verdier.

Slike bevegelser stiller offentlig sektor overfor særskilte problemstillinger, da de identiteter som finnes der ofte er mer dyptgående og vanskelige å endre, samtidig som samordning er et mer akutt problem. Oppskriften med å utvikle unike verdier og identiteter kan dermed bidra til å undergrave etablerte institusjonelle verdier samtidig som det skjerper samordningsproblemet. Et eksempel på dette er moten med å innføre resultatenheter og kontrakter eller satsingen på omdømmebygging (Byrkjeflot og Angell 2007). Slike tiltak bidrar til at det skjer en fragmentering på tvers av enheter og områder i offentlig sektor, som igjen må motvirkes ved tiltak for å oppnå bedre samordning, for eksempel lederkodekser og statlig kommunikasjonspolitikk.

Figur 3: De ulike posisjonene plassert på et kontinuum etter deres prinsipielle skille mellom privat og offentlig ledelse



Figur 4: Implikasjoner av post-NPM-bevegelsen; offentlig ledelse som en hybrid av offentlig administrasjon og organisasjonsteori



### Gjennomgang av forskningen

I forskningen omkring offentlig og privat ledelse kan man snakke om fire perspektiver som har hatt sin glanstid i ulike faser; den klassiske posisjonen, den byråkratikritiske posisjonen, den betingete posisjonen og post-NPM-posisjon (Tabell 1 ovenfor og Appendiks 1). Denne inndelingen av litteraturen står for min egen regning, det er altså ikke forfatterne selv som plasserer seg i slike kategorier.

## **Den klassiske posisjonen; offentlig administrasjon**

New Public Management er blitt en såpass dominerende betegnelse for det som har skjedd av reformer på feltet organisasjon og ledelse i offentlig sektor siden 1980-tallet at mange har funnet grunn til å spørre om det også finnes en; "Old Public Management" (OPM). Oppgaven med å beskrive "den klassiske fase" i forskningen er til dels et slikt forsøk på å beskrive forgjengeren til NPM, til dels er det en måte å søke tilbake til røttene for fagfeltet offentlig administrasjon (Lynn 2006). De fleste ser ut til å mene at røttene finnes bl.a. hos Max Weber, men at selve utviklingen av offentlig administrasjon i likhet med mange andre nåværende disipliner skjedde i USA etter 2.verdenskrig. Viktige navn i den forbindelse var ved siden av Max Weber (i amerikansk fortolkning), Appleby, Dahl, Waldo og Gaus (se appendix 1 tabell 1). Alle disse tar det for gitt at det er vesensforskjeller mellom ledelse i offentlig og privat sektor. Det vil si at de ikke trenger sammenligninger mellom offentlige og private institusjoner for å gjøre seg opp en mening om saken (March 1997). Hva slags forskjeller er det så de legger mest vekt på mellom de to sektorene mht ledelsesbetingelser? I en artikkel der han argumenterer for at offentlig administrasjon må være en egen disiplin sier Robert Dahl at det som kjennetegner den offentlige lederen er at han/hun både må være opptatt av mål og midler, da dette er en forutsetning for å være i stand til å ta ansvar (1947; 3). Videre tar han et oppgjør med organisasjonsteoretikere, spesielt Urwick, som sier at økt rasjonalitet er det viktigste målet med en administrasjonsvitenskap. Innenfor offentlig administrasjon må man være responsiv ovenfor behovet til dem man skal tjene i en gitt sosial kontekst, sier han. For å utvikle en administrativ vitenskap trengs det komparative undersøkelser av offentlig administrasjon i ulike land, da betingelsene for å organisere offentlig sektor i United Kingdom er forskjellig fra USA, for eksempel. Her ser vi altså at det fagfeltet som Dahl og andre pionerer i USA kalte offentlig administrasjon ble skapt som en del av en eksplisitt polemikk mot den ideen at det er mulig å utvikle en kontekstfri og normativt nøytral organisasjonsvitenskap.

Behovet for denne polemikken var åpenbar da det parallelt med offentlig administrasjon i USA alt var vokst fram en sterk tradisjon for scientific management i offentlige institusjoner, representert ved Luther Gulick, som sammen med Frederick W. Taylor og Lyndall Urwick regnes som pionerene i scientific management (Merkle 1980). Sammen med Robert Dahl (1947) var det i første rekke Dwight Waldo (1948) og Paul Appleby (1945) som bygde en spesifikk disiplin for offentlig administrasjon ved at de la vekt på den politiske rollen byråkratene hadde og den offentlige kontekst som offentlig tjenesteyting var plassert i. Allison (1982) fulgte i deres fotspor når han uttalte at "public and private management are fundamentally alike in all unimportant respects". Han hevdet det standpunkt at de offentlige interesse må ledes på en annen måte enn privatinteressene, siden det er tjenestemennene sin oppgave å stå til ansvar overfor demokratiske verdier og å bidra til rettsikkerhet og likebehandling (Lynn 2006).

I det som fantes av samfunnsforskning i Skandinavia i denne fasen ble det nærmest tatt for gitt at offentlig administrasjon var et særegent praksisfelt med egne verdier. Scientific management-bevegelsen satte imidlertid sine spor også i skandinavisk forvaltning. I følge Rennison (2003:68) var det også i Danmark en periode med kritikk mot ineffektivitet i det offentlige fra 1920-tallet og utover, men denne kritikken mot den ”mosegrodde forvaltningen”, ser ikke til å ha dannet kimen til en tilsvarende management-tradisjon i den offentlige forvaltningen som den som utviklet seg i USA.

Pioneren bak offentlig administrasjon som fagfelt i Norge var Knut Dahl Jacobsen (1960, 1964). Han var blant annet opptatt av den spenningen som oppstod mellom ulike verdier i offentlig administrasjon, for eksempel når tjenestemenn ble nødt til å foreta avveininger mellom lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet. Den svenske statsviteren og høyrepolitikerens Gunnar Heckscher skrev flere verk om forvaltningen og politikken, og han påpekte i 1958 at forskjellen mellom offentlig virksomhet og privatbedrifter var av prinsipiell art og at man måtte ta hensyn til at både strukturen og formålet med offentlig forvaltning var annerledes enn for private bedrifter. Han mente at forvaltningen i mange tilfeller var både mer effektiv og mindre autoritær i sin oppbygning enn det private næringsliv (Heckscher 1958: 393- 400).

Senere tok Lennart Lundquist også for seg forvaltningen og politikken, med et særskilt blikk på ledelsesforskningens relevans med hensyn til forvaltningssjefens rolle (1993). Han argumenterte for at det etablerte skillet mellom administrasjon og politikk som nedstammet fra den weberianske tradisjonen var feilslått siden forvaltning også er politikk. Dette preger også hans analyse av offentlig og privat lederskap. Han var kritisk til organisasjonsteoriens reduksjon av politikk til symbolsk aktivitet og økonomismens kolonialisering av offentlig sektor. Siden han mente at det ikke lot seg gjøre å avklare det offentlige lederskapets rolle gjennom empiriske undersøkelser eller gjennom å diktere hva slags prinsipper som skulle gjelde, var det om å gjøre å studere betingelsene for å utvikle og opprettholde et offentlig etos. I et senere bidrag framhever han at dette etoset må bygge både på demokratiske verdier og effektivitetsverdier, men han advarer mot å la effektivitetsverdiene fortrenge demokratiske verdier i den grad som man har sett de siste tyve årene (Lundquist 1999). Den tendensen han da viser til er New Public Management (NPM).

### **Byråkritikken; New Public Management**

Kritikken av den offentlige forvaltningen for å være ineffektiv, inhuman og for å ha mange uintenderte effekter er et gjennomgangstema i samfunnsvitenskapene, og også i den politiske retorikken i mange OECD-land på 1980-tallet og utover. Ikke minst i USA er det populært for politikere å mobilisere velgerne mot det byråkratiet som de selv er avhengig av for å få satt sine vedtak ut i livet. Denne underliggende byråkratikkritikken skal jeg komme tilbake til i forbindelse med den fjerde kategorien; den nyklassiske posisjonen. I forbindelse med en gjennomgang av empirisk forskning på området offentlig ledelse er det viktig å ha en viss forståelse av hva den tendensen som omtales som New Public Management-tendensen bestod i, da mange av de aktuelle forskningsarbeider som blir presentert under kategorien ”betingete studier” var en reaksjon på denne litteraturen (appendiks 1, tabell 2). Med hensyn til offentlig ledelse kan man si at NPM-litteraturen var en sterk kritikk av byråkratiet som

organisasjonsform, samt at den også gikk til angrep på forestillingen om at det var mulig å gjøre et prinsipielt skille mellom offentlig og privat ledelse. I stedet ble det framhevet at ledelse i den private og markedsutsatte sektoren burde brukes som forbilde for offentlige virksomheter. Kriteriet for å plassere et aktuelt bidrag i denne kategorien er altså at det indikerer at samme type ledelse kan brukes i offentlig sektor som i privat sektor og at offentlige organisasjoner kritiseres ut fra en premiss om at det tradisjonelle byråkratiet er avleggs og at organisasjonene må ”moderniseres”, et standpunkt du Gay har kalt for ”epokalisme” (du Gay 2007).

I følge Gray and Jenkins (1995:84-86) bygde reformatorene i den engelske statsadministrasjonen på 1980-tallet eksplisitt på den kritikk av byråkratiet som var framført i bestselgeren *In Search of Excellence* (Peters og Waterman 1982) og Moss Kanter's *The Change Masters* (1983). Denne litteraturen, som var amerikansk, fokuserte på hvordan organisasjoner kunne overleve stilt overfor fiendtlige og markedsbaserte omgivelser. På denne tiden ble det brukt argumenter hentet inn fra økonomisk teori, og spesielt teori om transaksjonskostnader, public choice og prinspal-agent-teori (Williamson 1975, Moe 1990, Lane 1993, 2000, Knott 1993). Disse teoriene ble brukt som begrunnelse for reformer, og noe av grunnen til at den omtalte konsulentlitteraturen ble så viktig var at de som skulle være ledere i de aktuelle organisasjoner trengte råd og retningslinjer for hvordan de skulle organisere seg på det praktiske plan, det vil si internt i organisasjonene. Det var blant annet dette som gjorde at tenkningen til Peters and Waterman og andre ledelseskonsulenter fikk slik innflytelse. Denne innfallsvinkelen ble i følge Gray and Jenkins (1995) nærmest enerådende i offentlig sektor i England på 1980-tallet, og den fikk en ytterligere og mer eksplisitt betydning da Osborne og Gaebler's *Reinventing Government* ble utgitt i 1992.

På lik linje med en rekke andre bidrag i samme perioden bygger argumentasjonen i *Reinventing Government* på forestillingen om at byråkratiet er bankerott (s. 12). Først sies det at det er forskjeller på offentlig forvaltning og bedrifter, men samtidig presenteres det 10 punkter i en smørbrødlister over hva som må gjøres for å oppnå en entreprenørforvaltning, der det er bedriften og markedet som er forbildet. Boka ble relativt innflytelsesrik bl.a. som utgangspunkt for det reformprogrammet som Al Gore gjennomførte og som ble oppsummert i publikasjonen *Business-like government: Lessons Learned from America's best Companies* i 1997, samt at den ble en standardreferanse for moderniseringsprogram over hele verden. Jeg finner det ikke formålstjenlig å gå igjennom de mange andre bidragene i den bølgen av litteratur som kom i kjølvannet av NPM-bevegelsen i de vestlige land. Mesteparten av litteraturen er preskriptiv eller produsert av konsulenter og kan således ikke regnes som forskning. Jeg har likevel valgt å nevne noen av de sentrale dokumentene, ikke minst fordi de representerer referansepunkter for noe av de andre mer forskningsorienterte bidragene.

Innenfor New Public Management-litteraturen, som ikke er noen enhetlig teoretisk retning, lar det seg avlede et begrep om offentlig ledelse som bygger på en grensdragning mellom roing/styring og bestiller/utfører. Innenfor denne retningen står den ideen sterkt at det trengs ledere som først og fremst er gode til å lede, og at det da endatil kan være en fordel at de ikke kan så mye om det feltet de leder. For de skandinaviske lands del er noen av de mest interessante bidragene de statlige moderniseringsprogrammene. Greve og Ejersbo (2005) har gått gjennom disse for

Danmarks del og det er spesielt dokumentene på begynnelsen av 1990-tallet som peker seg ut med et relativt entydig NPM-budskap. For Sveriges del virker det også som høydepunktet nås på dette tidspunktet (von Otter 1999), mens moderniseringsredegjørelsen *Fra Ord til Handling* i 2002 og perioden rundt årtusenskiftet er et høydepunkt i NPM-retorikken i norsk sammenheng (se også Christensen og Læg Reid 2002 og Christensen 2006). Vi skal ikke gå nærmere inn på disse dokumentene, men i stedet bevege oss inn på den mer forskningsorienterte delen av litteraturen, og da spesielt den forskningen som er innrettet mot å studere privat og offentlig sektor ut fra et betinget perspektiv, det vil si at man er opptatt av å redegjøre for i hvilken grad alle organisasjoner har en offentlig og privat dimensjon og hvilken rolle ledelse spiller i denne forbindelse.

### **Betinget posisjon; forskjeller mellom offentlig og privat ledelse slik de framtrer i empiriske studier**

De fleste studier som jeg har gjennomgått og som jeg har valgt å plassere under denne kategorien presenterer empiriske undersøkelser (appendix 1, tabell 3). I denne grupperingen finnes det forfattere med ulikt normativt utgangspunkt, men det de har til felles er at de ikke i utgangspunktet har bestemt seg for om gitte organisasjoner er enten av offentlig eller privat karakter, eller på hvilke dimensjoner offentlig og private organisasjoner og ledelsesoppgaver er forskjellige. Det er nok flere i denne kategorien som bekjenner seg til et såkalt ”nøytralt” utgangspunkt, da de gjerne sier at det er viktig å gjøre seg opp en mening på grunnlag av den empiriske forskningen på området. Siden de har det til felles at de ønsker å la empirien avgjøre har jeg kalt denne posisjonen for ”betinget”. Til en viss grad ser man en innfallsvinkel tilsvarende den som var viktig i organisasjonsforskningen på 1970 og 1980-tallet, den såkalte kontingens-skolen som var opptatt av hvilke ulike betingelser for ledelse og organisering ut fra organisasjonens størrelse, teknologi, omgivelser osv. (Donaldson 2001). Med hensyn til synet på betingelser for ledelse i offentlig sektor, om de var vesensforskjellige eller ikke, ble det for det første svart at det kommer an på hvilken del av offentlig sektor, om det er sentralforvaltningen, tjenesteyting, kommuner og så videre. Det ble også viktig for disse forfatterne å klargjøre hva som menes med begrepet offentlig, om det var eierskap, finansiering eller kontroll. Det standpunkt at eierskap var avgjørende ble kategorisert som ”kjerneperspektivet”, mens det ble stilt opp et alternativ, det dimensjonale synet på offentlighet eller det såkalte ”publicness approach” (Bozeman and Bretschneider 1994). Organisasjoner er ikke enten offentlige eller private men blandingsformer i henhold til to dimensjoner; politisk autoritet og økonomisk autoritet, sier Bozeman (1987) i en innflytelsesrik bok. Senere er dette utvidet til å dreie seg om eierskap, finansiering og kontroll (Perry and Rainey 1988).

Videre er det etter hvert rettet mer fokus mot å kartlegge hvilke verdier organisasjonene bygger på. Denne innfallsvinkelen er ikke minst blitt viktig i dansk samfunnsforskning (Antonsen og Beck Jørgensen 1997, Beck Jørgensen et al 1998, Vrangbæk 2003). Torben Beck Jørgensen (2003, 2006) har hatt et utstrakt samarbeid med Barry Bozeman og etter en gjennomgang av den internasjonale faglitteraturen har de identifisert 72 ulike verdier i det de kaller 'det offentlige verdiunivers'. Noen av disse verdiene vil være felles for offentlige og private organisasjoner, mens andre er relevante



for offentlige organisasjoner. Denne forskningen peker både tilbake og framover. Bakover til klassisk offentlig administrasjon og framover til den renessansen av denne tradisjonen som det kan virke som er på vei (se nedenfor).

## Internasjonale studier

Tre oversiktsartikler (Rainey and Bozeman 2000, Rainey and Chun 2005, Boyne 2002) og en longitudinell studie (Poole et al. 2006). 2006) reiser spørsmålet om hva slags forskjeller som finnes mellom sektorene med hensyn til ledelse og ledelsesatferd.

Rainey og Bozeman (2000) sammenfatter en god del av forskningen på feltet, med vekt på erfaringer fra USA. De finner at offentlige ledere ikke mener at målene i offentlig sektor er så uklare som det er blitt hevdet, eller at det er vanskeligere å måle resultater i offentlig enn i privat sektor. Forskningen gir heller ikke klar støtte til påstanden om at offentlige virksomheter er mer byråkratiske i den forstand at regler og rutiner legger sterke bånd på virksomheten. Med unntak av personalfunksjonen ser ikke graden av formalisering ut til å være høyere i offentlige enn i private organisasjoner. På området personalpolitikk er imidlertid offentlig sektor underlagt et mer omfattende sett av reguleringer. Offentlige ledere kan ikke i samme grad som private ledere gi økonomiske belønninger til medarbeidere, og det er derfor mindre sammenheng mellom innsats og materiell belønning.

De studiene som er gjort av ansatte og ledes motivasjon gir stort sett støtte til den oppfatning at offentlige ledere er mer motivert av ideelle og samfunnsorienterte aspekter ved arbeidet. Offentlige ledere legger noe mer vekt på å være nyttig for andre, mens ansatte i private virksomheter mener at høy inntekt er viktigere. I en senere litteraturgjennomgang konkluderer Rainey og Chun (2005) med at det heller ikke er klare indikasjoner på at offentlige organisasjoner er mindre effektive enn private organisasjoner. I tillegg viser sammenligninger på tvers av sektorer at det er lite forskjell på grad av kundetilfredshet.

Boyne (2002) gir en oversikt over forskningsfeltet med utgangspunkt i 34 empiriske studier, og flere av disse er også behandlet av Rainey og Bozeman (2000). Mange av arbeidene er fra 1970- og 1980-tallet og foruten USA er Canada, Australia, England og Israel representert, det vil si at oversikten for en stor del tar for seg angloamerikanske forhold før NPM-perioden, det vil si i en periode preget av "tradisjonell" offentlig administrasjon.

Boyne evaluerer forskningsstatus i lys av tretten hypoteser inndelt etter fire dimensjoner; omgivelser, mål, struktur og verdier (tabell 3). På dimensjonen omgivelser er hypotesen at de offentlige organisasjonene er mindre avsondret og mer konkurranseutsatt og at omgivelsene i tillegg er mer komplekse og mindre stabile. Videre antar han at offentlige virksomheter har mer unike mål, et bredere sett av målsettinger, samt at målene er vagere enn i privat sektor. Med hensyn til struktur forventes offentlige organisasjoner å være mer "byråkratiske", mer preget av "red tape" og ledere i offentlige etater forventes å ha mindre handlefrihet enn ledere i private organisasjoner. Offentlige ledere forventes å være mindre orientert mot materialistiske verdier og å ha et sterkere ønske om å tjene samfunnet. Videre forventes de å kjenne en svakere forpliktelse til organisasjonen de arbeider i ("organizational commitment") enn hva ledere i private virksomheter gjør.

Boyne har funnet relevante studier for åtte av de tretten hypotesene. Tre av hypotesene om forskjeller mellom offentlig og privat sektor får empirisk støtte: a) Offentlige organisasjoner er mer byråkratiske, det vil si at ansatte og ledere er underlagt en sterkere regelbasert kontroll. b) Offentlige ledere vektlegger egen økonomisk belønning mindre enn private ledere, og de er mer opptatt av å tjene brede samfunnsinteresser. c) Dessuten føler offentlig ansatte en svakere forpliktelse overfor organisasjonen ("organizational commitment") enn ansatte i privat virksomhet.

Tabell 3. 13 hypoteser om forskjeller mellom offentlig og privat ledelse (Boyne 2002: 103)

Omgivelser: H1: Offentlige ledere arbeider i mer komplekse omgivelser H2: Offentlige organisasjoner er mer åpne for omgivelsene H3: Omgivelsene til offentlige organisasjoner er mindre stabile H4: Offentlige ledere er mindre utsatt for konkurranse
Mål: H5: Målene til offentlige organisasjoner er mer unike H6: Offentlige ledere forfølger mange mål på en gang H7: Målene til offentlige virksomheter er mer flertydige
Strukturer: H8: Offentlige organisasjoner er mer byråkratiske H9: Det er mer "red tape" i forbindelse med beslutninger i offentlig sektor H10: Offentlige ledere har mindre handlefrihet i forhold til underordnede
Verdier: H11: Ledere i offentlig sektor er mindre materialistiske H12: Motivasjonen for å tjene allmenninteresser er høyere i offentlig sektor H 13: Offentlige ledere kjenner mindre forpliktelse i forhold til organisasjonen

I undersøkelsen til Poole et al (2006) gjøres det også en sammenligning mellom offentlige og private ledere. Undersøkelsen er basert på survey-data fra 1980,1990 og 2000 der 3000 tilfeldige medlemmer av Chartered Management Institute er spurt. De finner både likheter, stabile forskjeller og parallelle utviklingsretninger i lederholdninger, atferd og erfaringer. De finner dermed ikke støtte til påstanden om at hovedtrenden går i retning konvergens mellom ledelse i offentlig og privat sektor. Interessant nok finner de både blant ledere i offentlig og privat sektor klar nedgang i støtte til påstanden om at det er eiernes interesser som er viktigst, men det er fremdeles langt større grad av støtte til denne påstanden i det private enn det offentlige. Begge typene ledere legger imidlertid større vekt på konsumentinteressene i 2000 enn tidligere og her er forskjellen mellom private og offentlige ledere liten. Størst forskjell finner de i andel av ledere som gir støtte til påstanden om at lederne skal fremme interessene til folk flest (public at large). Her er det merkbart forskjell, noe som betyr at undersøkelsen gir klar støtte til

antakelsen om at det i 2000 finnes et ”offentlig etos” og endatil at det har blitt sterkere over tid (fra 61, 5 % i 1980 til 88,7 % som mener at allmenninteressene var viktigst i 2000). Støtten som gis til påstanden om at det er allmenn-nytt som er viktigst har imidlertid også økt merkbart i privat sektor. Både ledere i offentlig sektor og privat sektor regnet seg som profesjonelle ledere, men det henger kanskje naturlig sammen med at utvalget har det til felles at de er medlemmer av en interesseorganisasjon for ledere. Til sist finner Poole et al (2006) en høyere grad av fagforeningsaktivitet blant ledere i offentlig sektor.

Kort oppsummert gir ikke undersøkelsen noe støtte til konvergenstesen bortsett fra at ønsket om å tjene konsumentinteressene og å rendyrke en profesjonell identitet som leder står sterkt både i det private og det offentlige, men disse trekkene er stabile over tid. For øvrig understøtter undersøkelsen antakelsen om at oppfatningene blant offentlige ledere i større grad er i samsvar med verdier som av og til betegnes som ”det offentlige etos”. På det siste punktet er det samsvar mellom stort sett alle undersøkelser som er referert i den internasjonale litteraturen.

### **Undersøkelser med utgangspunkt i de skandinaviske land**

Det har vært langt vanskeligere å gjøre selve kartleggingen av studier i de nordiske land, både på grunn av fraværet av litteraturoversikter og på grunn av fraværet av innflytelsesrike tidsskrift innrettet mot offentlig sektor av typen *Public Administration* og *Public Administration Review*. Fellestrekket ved de studiene som her presenteres er at de fokuserer på forskjeller mellom offentlig og privat på dimensjonen organisasjon og ledelse.

#### *Norge*

I norsk sammenheng ble begrepet offentlig ledelse tatt i bruk på 1980-tallet, blant annet av Gabrielsen (1986). Han referer til den internasjonale litteraturen og argumenterer for at relasjoner mellom besluttende og utøvende styringsnivå er mer komplekst og konfliktfylt i offentlige organisasjoner og at rekruttering til styrer vil være mer homogen i bedrifter. Videre mener han at offentlige organisasjoner kjennetegnes ved fravær av markedsmekanismen, legale føringer, kravet om offentlighet, kompliserte og fragmenterte nettverk, mindre fleksibel personalpolitikk og mer komplekse og uklare mål. I alt er det 9 påstander som undersøkes og det presenterer data fra norske organisasjoner som støtter opp om de fleste av påstandene. Han framhever den egenskapen ved offentlige organisasjoner at de har mer komplekse og uklare mål som kanskje den viktigste forskjellen sammenlignet med private organisasjoner.

Torodd Strand (1993:162) finner at offentlige ledere legger mest vekt på administrasjon og produksjon, mens private ledere er orientert mot integrasjon og entreprenørskap. Offentlige og private ledere hadde imidlertid blitt mer like i perioden 1986-1991 enn de var i perioden 1979-85. I all hovedsak besto tilnærmingen i at offentlige ledere nå var blitt mindre opptatt av å kontrollere og mer innrettet mot å prioritere personalfunksjonen og å motivere personalet. Likeledes var det slik at det i den første perioden var klare forskjeller mellom private og offentlige ledere med hensyn til hvor mye tid de hadde til egen disposisjon, mens disse forskjellene var utjevnet ved inngangen til 1990-tallet. Ellers samsvarer Strand sine funn mye med de resultater som

ble presentert av Boyne og Gabrielsen ovenfor; det vil si at offentlige ledere har mindre frihet i personalfunksjonen, samt at målene i offentlig sektor oppfattes som mer komplekse og uklare. Med utgangspunkt i undersøkelser fra begynnelsen av 1990-tallet finner Strand (2007:328) støtte for at ”resultatmåling er et generelt problem i offentlig sektor”, noe som blant annet gir seg uttrykk i at forventningene til hva lederne skal gjøre er mindre klare.

På dette siste punktet har Rune Sørensen og hans medforfattere innvendinger. I en intervjuundersøkelse blant forsvarsets ledere fant de (Sørensen m.fl. 2007a) at 50 % av disse lederne ikke oppfattet det slik at det var vanskelig for deres overordnede å vurdere deres prestasjoner, mot 60 % i private bedrifter. Sørensen konkluderer dermed med at undersøkelsen viste at målene ikke var så uklare og komplekse som antatt i mange sammenligninger mellom sektorene. Det er jo tross alt en viss tid siden Strand og Gabrielsen gjennomførte sine undersøkelser og det kan godt tenkes at oppfatningen av muligheter for prestasjonsmåling har endret seg i offentlig sektor.

Også i andre undersøkelser har det blitt argumentert for at det ikke er noen prinsipiell forskjell, og at det er egeninteresser blant de offentlige ansatte som leder hen til argumentet om at resultatstyring passer dårligere og er mer vanskelig i offentlig sektor. Åge Johnsen (2007) framhever at resultatstyring i offentlig sektor ikke er noe nytt og at denne styringsformen alltid har vært omstridt. Det er imidlertid ikke tvil om at de teknologiske mulighetene og bruken av denne styringsformen har ekspandert kraftig de siste 10-15 årene. Spesielt i kommunene har for eksempel KOSTRA – et system for å samle inn sammenlignbar informasjon om resultatoppnåelse og prioriteringer i kommunene – fått stor betydning (Fimreite et al 2007). Når det i senere undersøkelser, som de som refereres av Sørensen, blir lagt mer vekt på konvergensen mellom sektorene på dette området kan det således ha mer sammenheng med at resultatstyring og NPM-synet på ledelse er blitt mer utbredt blant offentlig ansatte. Det vil imidlertid være en overforenkling å ut fra en slik observasjon dra den konklusjonen at det ikke er noen vesensforskjell mellom offentlig og privat ledelse med hensyn til muligheten for å utvikle entydige og enkle resultatmål.

I de undersøkelsene Sørensen har gjennomført finner vi også andre interessante resultater, for eksempel klar støtte for antakelsen om et særegent offentlig etos;

Norske data for perioden 1989-2005 tyder ikke på idealisme i forfall. Dagens offentlig ansatte vektlegger å hjelpe andre og utvikle samfunnet like sterkt i dag som på slutten av 1980-tallet. Det er blant private ansatte vi finner svekket samfunnsorientering (Sørensen 2007b).

Kommunalt ansatte oppgir i større grad enn statlige og private ansatte at de lar seg motivere av å hjelpe andre og av samfunnsnytte. Rådmenn er for eksempel klart mer opptatt av eksterne forhold og strategier enn av personalmessige disposisjoner og drift. Et annet punkt som Sørensen har undersøkt er hvor mye henholdsvis offentlige og private arbeidstakere er villig til å yte for organisasjonen. Her viser det seg at private ansatte arbeider mer og at de også opplyser at de er villige til å stille opp mer for organisasjonen om nødvendig. Her finner man altså igjen samsvar mellom resultater fra undersøkelser i Norge og internasjonale undersøkelser der det også viser seg at offentlig ansatte kjenner mindre forpliktelse til organisasjonen. En nærliggende forklaring på dette er at profesjonene står sterkt i offentlig sektor, og det er en kjent sak at sterke

profesjoner ofte føler en sterkere lojalitet til praksisfellesskapet og profesjonen enn organisasjonen. En slik orientering kan nettopp la seg kombinere med et fokus på samfunnsnytte.

#### *Danmark*

I en oversiktsbok omkring offentlig ledelse presenterer Greve (2003:65) hele 8 ulike teoretiske perspektiver på temaet offentlig ledelse i Danmark. Det betyr imidlertid ikke at det finnes en tilsvarende flora av sammenligninger av ledelse i privat og offentlig sektor. På dette området er det spesielt Kurt Klaudi Klausen, og Beck Jørgensen med kollegaer, inklusive Carsten Greve (2003) som har engasjert seg, og også en gruppe forskere ved Handelshøgskolen i København som bruker en mer diskursteoretisk innfallsvinkel (Andersen 2000, Rennison 2003, Pedersen red. 2004).

Kurt Klaudi Klausen har spesielt vært opptatt av hvordan modernisering og New Public Management utfordrer offentlige ledere til å forholde seg til både markeder og det sivile samfunn, i tillegg til staten. Offentlige ledere tillegges i dette perspektivet en sentral rolle som de som bidrar til å integrere et stadig mer pluralistisk samfunn. Endringsledelse er vanskelig i offentlig sektor på grunn av den sterke vektlegging av offentlighet og medbestemmelse i endringsprosesser. Dette betyr at offentlige ledere må opptre mer strategisk og at det også trengs en særskilt kunnskapsbase for ledere som atskiller dem fra de fagprofesjonelle (Klausen 2001). På 2000-tallet kombineres strategisk ledelse med verdiledelse. Strukturreformen som iverksettes fra 2007 fordrer mer strategisk ledelse og bidrar etter manges mening til en utvikling i retning av NPM-verdier i dansk offentlig sektor. Det skjer en profesjonalisering av ledelsesrollen ved at ledere i offentlige institusjoner – som barnehager og skoler – nå i større grad identifiserer seg med ledelsesrollen, og nedprioriterer den faglige identiteten (Klausen 2006).

Det offentlige etos viser seg å stå sterkt også i dansk offentlig sektor. NPM-verdier har ikke fortrenget tradisjonelle verdier, men undersøkelser viser at innovasjon er blitt en av de viktigste verdiene (Vrangbæk 2003). Offentlige ledere er mer opptatt av strategiutvikling og verdier enn private ledere, og det er engasjement for endringsorientert virksomhet også på lavere nivå i organisasjonen. (Beck Jørgensen and Bozeman 2007). Andre undersøkelser, med data fra Sverige, viser også at offentlige ansatte ikke er mindre endringsorienterte enn andre ansatte (Andersen 2005).

I et diskursteoretisk perspektiv er det blitt gjort undersøkelser av utviklingen av ledelsespolitikken og ledelsesbegrepet i offentlig sektor (Andersen 2000, Rennison 2003/2004, Pedersen 2004). Begrepet "management-staten" er blitt lansert; som et uttrykk for at management ikke bare er en metode for å oppnå endring i den moderne staten, men at det er selve management-diskursen som driver fram endringsprosessen" (Pedersen 2004). I management-staten blir offentlige ledere tildelt rollen som mektige endringsagenter i et for dem uforutsigbart styringssystem. Lederne blir på den ene side tildelt ansvaret for å etablere en autonom organisasjonsenhet med egenidentitet, samtidig som de stadig utsettes for de forskjellige overordnede nivåers forsøk på å koordinere og kontrollere dem og de enhetene de representerer. Det skjer en endring fra et hierarkisk til et polysentrisk system og det betyr at "*offentlig ledelse ikke kan adskilles fra politikk*" (Sand 2004), og heller ikke fra privat ledelse må man anta, siden

det er skillet mellom samfunnets ulike funksjonsområder (kultur, helse, rett osv) som er prinsipielt viktig i denne teorien og ikke skillet mellom offentlig og privat. I en nyere studie av ledelse i forbindelse med de store struktur-reformene i Danmark defineres ledelse som det å ”skape forestillinger på helhetens vegne og dermed sikre, at det kan treffes kollektivt bindende beslutninger for en given enhet (helhet)” (Pedersen 2008: 24). I innledningen til boken der tesen om ”Gjenoppfinnelsen av den offentlige sektor” begrunnes hevdes det at de nyere tids reformer i Danmark har ”måske delvist oppløst den offentlige sektor” (Pedersen, Greve, Højlund 2008:17). Det er imidlertid ikke helt klart hva det er som gjør at man kommer til denne drastiske konklusjonen, at offentlig sektor er i ferd med å bli oppløst. Det er videre grunn til å spørre seg om den definisjonen av ledelse som brukes er realistisk, det vil si at det virkelig er opp til ledelsen i de enkelte offentlige institusjoner å sikre at det ”treffes bindende beslutninger”. Kanskje er det selve det teoretiske utgangspunktet som leder hen til disse konklusjoner; at det prinsipielt sett ikke er noe forskjell på ledelse i politisk styrte organisasjoner, relativt uavhengig av den empiri som presenteres.

### *Sverige*

I Sverige er det flere bedriftsøkonomer som har studert offentlig ledelse i et organisasjonsteoretisk perspektiv. Utviklingen av Nils Brunssons syn på organisering som en ”hyklersk” og tvetydig virksomhet bygger for en stor del på studier av offentlige organisasjoner. Brunsson var også tidlig ute med å påpeke forskjellene mellom foretak, forening og forvaltning og utviklingen i retning av at foretaksmodellen ble stadig viktigere og fortrente de to andre organisasjonsformene (1985, 1991, 2000). En klassiker er Barbara Czarniawska studie i 1985 der hun intervjuet 43 landstingsdirektører. En konklusjon var at næringslivet på denne tiden hadde en svært viktig rolle som forbilde for forvaltningen, som ”den vakre søsteren”. Fra tidligere å ha blitt betraktet som profitthungrige skurker var med ett direktørene blitt helter og inspirasjonskilder for offentlige ledere. Økt effektivitet, bedre lederskap og bedre service var tidens melodi. Genell intervjuet personer i de samme posisjonene på nytt i 2000 og da var bildet noe annerledes. Nå var ikke næringslivet i samme grad forbilde lenger. Tvert om fant hun at flere følte at de i den grad hadde vært tvunget til å ta i mot ideer og modeller derifra at man nå ønsket å distansere seg. Det var blitt ”umoderne” å se opp til næringslivet. Man hadde selv ambisjon om å være den vakre søsteren. Genell fant imidlertid også at statslederne hadde en språkbruk som minnet om næringslivsledere, og hun mente at det kunne tenkes at de alt hadde tilegnet seg mye av det samme tankesettet og den stil som preget næringslivslederne.

Tollgerdt-Andersson (1995) finner at de egenskaper som verdsettes hos ledere er forskjellig blant ledere i landsting og i næringslivet. I offentlig sektor er det viktigst å kunne skape tillit, å delegere, være ærlig, se helheten og å inspirere. I privat sektor er det entusiasme for jobben, å inspirere, vise evne til å ta beslutninger og initiativ som rangerer høyest. Overraskende nok ble også strategisk tenkning vurdert som en viktigere egenskap blant offentlige ledere enn blant private (Tollgerdt-Andersson 1995: 108-109). Lederne i landsting var mer fornøyde med sitt arbeide enn ledere i bedrifter. Undersøkelsen gir klar støtte for at det finnes viktige forskjeller mellom privat og offentlig ledelse. Topplederne i offentlig sektor arbeider side ved side med politiske

ledere og må ofte leve med styrer som har innebygde politiske spenninger. Det stilles større krav til offentlighet og media krever mer oppmerksomhet av topplederne i mange offentlige virksomheter enn i næringslivet.

De svenske bidragene er lite opptatt av hvorvidt det finnes prinsipielle forskjeller mellom ledelse i offentlig og privat sektor, da det for en stor del er organisasjonsteoretiske studier med en nyinstitusjonell vinkling. I slike studier stilles spørsmålet åpent omkring hvorvidt den formelle distinksjonen mellom offentlig og privat spiller en rolle eller ikke. Det legges ofte større vekt på modellene og tankemønstrenes betydning enn på eiendomsforhold eller formell institusjonell tilknytning. Et eksempel på dette er Brunsson og Sahlin-Andersson (2000) sine studier av reformenes betydning i å skape organisasjoner i det offentlige. Et annet eksempel er Sahlin-Anderssons studie av helsevesenet (2003) der hun mener å kunne påvise at innføringen av private ledelsesmodeller fører til at helseinstitusjonene adopterer private identiteter selv om de fortsatt er eid og finansiert av det offentlige. Aidemark og Lindkvist (2005) sammenligner et offentlig og privat sykehus og finner at det som spiller en rolle for lederskapets innhold er hvorvidt de har innført et økonomistyringssystem eller ikke. Om de har innført et slikt system spiller det mindre rolle hva slags formell status sykehuset har, da lederne identifiserer seg med de idealene som er innvevd i økonomistyringen og ikke hva slags legal status sykehuset har. I den nyinstitusjonelle teorien legges det altså stor vekt på ledelsesverktøyene og konseptene sin betydning, og i tillegg framheves det at standardisering og regulering på ulike områder er en drivkraft for endring i forholdet mellom offentlig og privat sektor.

Henning (2000) påpeker at så godt som alle som har studert spørsmålet har påvist viktige forskjeller mellom offentlig og privat ledelse, og det gjelder altså til og med i Sverige der organisasjonsteorien er såpass dominerende, og der statsvitene i mindre grad har gitt sitt ord med i laget på dette punktet. Det samme gjentas i en antologi om ledelse i offentlig sektor fra 2003, bortsett fra at her legges det spesiell vekt på den sterkere grad av åpenhet som er omkring lederskapet i offentlig sektor og de særlige betingelser dette stiller offentlige ledere ovenfor (Holmberg og Henning 2003 red).

Maria Tullberg, som har undersøkt ledelse i kommunal hjemmeomsorg legger også vekt på det sterke offentlige etos som er etablert. Hun ser dette etos i sammenheng med at det er utviklet en underlegenhetsfølelse i forhold til dem som er ansatt i privat sektor, og som en reaksjon på denne skapes det samhold omkring den ide at man er både "god och nyttig" sammenlignet med dem som bare "springer etter pengene".

## **Renessanse for byråkratiske verdier?**

Byråkratibegrepet har tapt på det retoriske planet, konkluderer Johan P. Olsen (2006), samtidig som han selv reiser fanen ved å argumentere for at de byråkratiske verdiene er verdt å forsvare. Et lignende argument er framført av Chandler (1991) som i en oppsummering av forskningsstatus tidlig på 1990-tallet mente at den gamle offentlig administrasjon-posisjonen trolig hadde tapt innflytelse for godt, men han forutså likevel at deler av denne kunnskapsretningen ville få en renessanse. Det var spesielt det faktum at den nye public management-litteraturen grovt hadde undervurdert betydningen av politikk og politiske strukturer i styringen av både offentlige og private organisasjoner som gjorde han sikker på dette. Han ser for seg at det nye fagfeltet public management

må integrere noe av den kunnskapstradisjonen som forbindes med offentlig administrasjon. Et lignende argument er framført av Eriksen (1999), men da med større vekt på behovet for at offentlig sektor må bruke kommunikativ rasjonalitet som alternativ til management-tenkningen.

Byråkratiteorien ble opprinnelig utviklet av Max Weber, som la vekt på å gjøre et skille mellom ulike verdiførelser og yrkesgrupper, inklusive administrasjon og politikk. Flere har kritisert den framstilling av Weber og byråkratiet som har dominert i den samfunnsvitenskapelige litteraturen de siste årene (Olsen 2006, du Gay 2000). Det framheves at byråkratiet er en viktig integrasjonsmekanisme mellom politikk og administrasjon og mellom styring og respons (Goodsell 2004). Det er byråkratiet som tradisjonelt sett har konkretisert og gitt mening til folkestyret og demokratiet og det er således vanskelig å oppfatte det som et rendyrket uttrykk for rasjonalitet og teknokrati slik det blir hevdet i mye av den organisasjonsteoretiske litteraturen. I den siste tid er det gjort flere forsøk på å rekonstruere den klassiske weberianske forståelse av byråkratiet i en retning som framhever betydningen av byråkratiske verdier (Weber 1971, Jacobsen 1960, du Gay 2000/2005).

Som en reaksjon på New Public Management er det kommet en rekke bidrag som argumenterer for at det skjer en vending i retning av post-NPM-modeller. Det dreier seg om den neo-weberianske staten (Peters 2001, Pollitt og Bouckert 2004), whole-of-government approach (Christensen og Lægreid 2007), og renessanse for det offentlige etos og byråkratiske verdier (du Gay 2000, du Gay 2005, Olsen 2006, Olsen 2007, Goodsell 2004, O'Flynn 2007). Også på det mer praktiske planet skjer det en revurdering av offentlig ledelse ved at det blir utviklet kodekser og fagtilbud innrettet mer spesifikt mot det offentlige som helhet eller mot særskilte deler av offentlig sektor (Kodeks 2005, Pilskog 2007, Colbjørnsen 2005). Det kan virke som det parallelt med økonomistyring og effektivisering i staten også skjer en dreining i retning av risikostyring, strategisk styring av menneskelige ressurser og omdømmestyring som i større grad er innrettet mot å kontrollere immaterielle verdier. Videre er det nå en tendens i retning av å gjennomføre overgripende strukturelle reformer som skal bidra til samordning eller såkalt Joined Up Government. NAV-reformen kan være et eksempel på en samordningsreform og arbeidet med en felles statlig kommunikasjonspolitikk og de mange satsingene på å utvikle overordnede ledelsesprinsipper kan være uttrykk for et mer kulturorientert motstykke til slike strukturelle grep. Disse tendensene er imidlertid klarere i Australia og andre land som var tidligere ute med NPM-reformer. I Danmark, der det er gjennomført en meget omfattende struktur-reform i offentlig sektor, er det gjort en del forskning for å støtte opp om arbeidet for å utvikle en kodeks for offentlig ledelse (Kettl, Pollitt og Svava 2004), og i engelsk organisasjonsteori ser man en tendens til at de byråkratiske verdiene igjen framheves som viktige elementer i offentlig ledelse (du Gay 2000, du Gay 2005).

Et spørsmål som følger naturlig av den særegne kombinasjon av verdiorientering og struktur-rasjonalisering som preger dagens politikk er hvor vidt det er noen grunn til å betrakte lederne som spesielt viktige i denne sammenheng, eller om verdier er noe som lederne har fordi de arbeider i gitte kontekster og sammen med visse typer kollegaer. Dette standpunktet motiverer mye av det arbeidet som Stefan Tengblad og hans kollegaer har utført i Sverige omkring medarbeiderskap og medarbeiderledelse



(Tengblad 2006). Denne forskningen viser at offentlige organisasjoner er mer utviklet på dimensjonen medarbeiderskap enn mange bedrifter. Det betyr for eksempel at offentlige ansatte har større frihet til egenutvikling og større muligheter til å påvirke arbeidet. Årsaken til at offentlig ledelse oppleves som mindre utviklet enn i privat sektor, kan være at medarbeiderskapet har vært sterkere utviklet der. Fraværet av ”sterk” ledelse kan være en fordel, blant annet med hensyn til etos og motivasjon. Denne forskningen bærer bud om hva som kommer til å komme i fortsettelsen, siden det er grunn til å tro at den sterke troen på ledelse som har preget utviklingen av arbeidslivet de siste 20-30 årene kommer til å avta. Som Røvik antyder (2007) er det tegn til at det nå igjen skjer et skifte fra ledelse til styring, muligens som en reaksjon på utviklingstendensen fra styring og i retning av lederskap som ble påpekt i litteraturen på 1990-tallet (Byrkjeflot 1997).

## Oppsummering og noen problemstillinger for framtidig forskning

I en oversikt over forskningsstatus har det vært naturlig å ta utgangspunkt i de posisjonene som trer fram som en konsekvens av den idealtypiske faseinndelingen som ble presentert innledningsvis, der man kan skille mellom det klassiske standpunktet som er blitt framført i offentlig administrasjon, det byråkratikritiske standpunktet framført av NPM-bevegelsen og et mer betinget ”dimensjonalt” standpunkt der alle organisasjoner blir oppfattet som mer eller mindre offentlige eller private. I tillegg til disse tre standpunkt har jeg også funnet en del nyere litteratur som representerer en vending tilbake i retning av igjen å understreke forskjellene mellom offentlig og privat ledelse.

Jeg har presentert et kontinuum der ytterpunktene er at det prinsipielt sett ikke er noen forskjell mellom offentlig og privat ledelse (management) og motsatt at slike prinsipielle forskjeller ikke er å komme utenom (offentlig administrasjon). I et slikt kontinuum vil man se at disipliner og fagtradisjoner plasserer seg forskjellig, med statsvitenskap på den ene siden og fagfeltene ledelsesteori og ”management” på den andre side. Også her kan man studere utviklingen i empirisk forstand ved å kartlegge hva slags fagfelt og perspektiver som har ekspandert regnet i antall studenter og forskningsartikler. Det er grunn til å tro at det er de flerfaglige feltene organisasjonsteori og ledelsesteori som har styrket seg, mens den fagbetegnelsen som tidligere ble brukt (offentlig administrasjon), som var knyttet til statsvitenskapen, har blitt svekket. På dette området kan det imidlertid skje endringer ved at fagfeltene endres innenfra, for eksempel ved at de henter perspektiver fra nye disipliner.

De fleste empiriske arbeider som har vært referert i denne undersøkelsen har plassert seg inn mot sentrum på kontinuumet og har derfor vært klassifisert som betingete studier. Det er også en god del studier som hevder at forskjellene er så store at det ikke gir mening med direkte sammenligninger mellom offentlig og privat organisasjon og ledelse, mens det i grunnen er overraskende få studier som konkluderer med at forskjellene har *ingen* betydning.

I sammenligninger av ledelse i offentlig og privat sektor er det spesielt forskjeller med hensyn til mål, strukturer og prosesser og verdier som er vektlagt (tabell 4). I den litteraturen som jeg har gjennomgått har jeg funnet at spørsmålet om hvor vidt målene for offentlige sektor har en annen karakter enn i privat sektor er omstridt. Dette er i stor grad et normativt spørsmål da det ikke bare dreier seg om hvor vidt det ”går an” å utvikle detaljerte og klare mål for offentlig sektor, men heller om hvor hensiktsmessig

og stabil slik mål- og resultatstyring er på noen av de områdene som offentlig sektor er orientert mot. I følge Eriksen (1999:131) er målstyring lite hensiktsmessig når det er mange hensyn involvert og disse ikke kan kvantifiseres. Noen mål kan heller ikke bli veid opp mot hverandre eller innfris delvis, da det er en moralsk plikt å oppfylle dem (Eriksen 1997: 400).

Riktig nok er det en del studier som framholder at det ikke er noen vesensforskjell mellom offentlig og privat sektor med hensyn til mål og resultatstyring, men de fleste viser til forskjeller som oppstår når dette skal gjennomføres i praksis, ikke minst ved de mange dilemmaer som oppstår, noe som er i samsvar med Eriksens synspunkt. Med hensyn til strukturer og prosesser er det en god del studier som viser at det er vanskeligere å endre strukturen i offentlig sektor og at offentlig sektor er mer preget av "red tape". På den annen side det er det også slik at de som har undersøkt saken mener å kunne påvise at endringstakten er stor i offentlig sektor og at offentlige ledere ikke er mindre endringsorienterte enn ledere i privat sektor. Som dokumentasjon for dette vises det både til de mange reformer og omstillinger som er gjennomført, samt at de undersøkelser som er gjennomført omkring verdier i offentlig sektor viser at ledere i stor grad er orientert mot innovasjon og omstilling. Det klareste og mest entydige resultatet som kan leses ut av gjennomgangen av litteraturen er imidlertid at offentlige ledere i større grad er motivert av immaterielle verdier og samfunnsnytte. Slik sett kan man konkludere med at undersøkelsen gir støtte til antakelsen om at det finnes et eget offentlig etos. Det er interessant at det også er nettopp denne egenskapen ved offentlig sektor som framheves i mange av de nyere arbeidene, blant annet de som er kritisk til New Public Management. Der heter det at mange av de antakelsene som ligger til grunn for NPM om at de ansatte i offentlig sektor er nyttemaksimerende er feilslått og endatil at de reformer som bygger på slike antakelser truer med å undergrave det offentlige etos. Så ser altså ikke ut til å ha skjedd, ikke en gang i Storbritannia som er et av de land der NPM-reformene har vært mest radikale og av størst omfang. Det funnet som refereres i noen undersøkelser om at offentlige ledere føler mindre forpliktelse til organisasjonen enn de private lederne kan på sett og vis tolkes som en støtte til denne antakelsen, da det er de offentlige verdiene som står i fokus for dem og ikke de konkrete målsettingene som er satt for de enkelte resultatenehetene i offentlig sektor.

Tabell 4. *Konklusjoner med hensyn til hva forskningen viser om sammenligningen mellom privat og offentlig ledelse*

<p><b>Mål:</b> Offentlige ledere må forholde seg til flere mål på en gang, målene er ofte mer komplekse, og de kan også i mindre grad enn ledere i privat sektor fastsette sine egne mål</p> <p><b>Strukturer og prosesser</b> Offentlige ledere er ansatt i politisk styrte organisasjoner Offentlige ledere må i større grad forholde seg til regler og byråkrati Offentlige ledere har mindre handlefrihet, spesielt i forhold til personalpolitikken Offentlige ledere er ikke mindre endringsorienterte Offentlige ledere er som gullfisker i en ”gullfiskbolle”, utsatt for sterke krav om innsyn fra media og offentlighet bl.a. på grunn av forvaltningsloven, men også på grunn av de problemområdene de er satt til å forvalte</p> <p><b>Verdier:</b> Ledere i offentlig sektor er i mindre grad orientert mot materialistiske verdier Motivasjonen for å tjene allmenninteresser er høyere i offentlig sektor Offentlige ledere kjenner mindre forpliktelse i forhold til organisasjonen</p>
---

## Forskningsstatus i de ulike land

I flere forskningsbidrag har det vært argumentert for at translasjoner og trender og de identitetsendringer som forbindes med disse kan være viktigere drivkrefter for endring enn formelle endringer som tilknytningsform, finansiering og kontrollrelasjoner. Kjell Arne Røviks argument i ”Trender og Translasjoner” (2007) er at godt organisatorisk håndverk handler om å bygge god translasjonskompetanse mer enn å gjøre bruk av verktøy med bruksanvisning. Denne vektleggingen av translasjoner av oppskrifter, som er sterkt inspirert av den nyinstitusjonelle retningen i organisasjonsteorien, står spesielt sterkt i Sverige. I et slikt perspektiv legges det vekt på ”företagisering”, ”organization-making” og translasjon av ledelseskonsepter og oppskrifter. I Danmark og Norge er det i større grad enn i Sverige statsvitere som utgjør tyngdepunktet i studiet av ledelse og organisasjon i offentlig sektor. I begge land er det blitt lansert forskningsbidrag og lærebøker som argumenterer for at det trengs en egen organisasjonsteori for offentlig sektor (Christensen et al 2004, Greve 2006), og i Norge er det også blitt argumentert for at flere fag enn statsvitenskapen kan identifisere seg med betegnelsen offentlig administrasjon (Johnsen 2007). I Norge er det også flere statsvitere og økonomer som har brukt rasjonelle og samfunnsøkonomiske modeller i forsøk på å forklare forskjeller i ledelsesbetingelser mellom sektorene, og det har også vært en debatt mellom de som bruker slike modeller og nyinstitusjonalistene om hvor ”demokratiske” NPM-reformene har vært (Christensen og Lægread 2003, Sørensen 2004). I internasjonal sammenheng må man også si at først og fremst statsvitere og økonomer som har fattet interesse for de problemstillingene som knytter seg til temaet i denne undersøkelsen. Også innenfor fagfeltene ledelsesteori, organisasjonsteori og management er det blitt gjort mange studier av ledelse og organisasjon i offentlig sektor, men for disse har det ikke vært interessant å undersøke om det er prinsipielle forskjeller mellom sektorene, da de fleste tar det for gitt at det er det ikke.

## Problemstillinger for videre forskning

Avslutningsvis vil jeg utpeke fire problemområder som kan være interessante utgangspunkt for videre forskning omkring offentlig ledelse; mål- og resultatstyring, det offentlige etos, lederskap og styring og offentlig ledelse som translasjons-kompetanse.

### Mål og resultatstyring

Et viktig spørsmål som er verdt å forfølge i videre forskning omkring offentlig og privat ledelse er spørsmålet om hva slags særskilte vilkår offentlige ledere stilles ovenfor med hensyn til bruk av mål og resultatstyring og de teknologier og konsepter som er utviklet i den forbindelse. Et argument som framføres ofte i forbindelse med sammenligninger mellom offentlige og private ledere er at det er vanskeligere å måle prestasjoner og resultater i offentlig sektor. Flere har stilt seg kritisk til denne antakelsen (Sørensen m.fl. 2007a, Johnsen 2007). Det påpekes at forskningen viser at mål og resultatstyringen er stadig mer utbredt i offentlig sektor, og at det ikke nødvendigvis er en forskjell i prinsippet, men et gradsforskjell. Det er også et spørsmål om å gjøre en grensdragning mellom empiriske og normative vurderinger. Det spørsmålet man må stille er for eksempel i hva slags tilfeller resultatstyringen i offentlig sektor bidrar til å undergrave de målsetninger og verdier som offentlig sektor skal ivareta, og i hva slags tilfeller bruk av slike teknologier er uproblematisk (Thiel and Leeuw 2002). Om man skiller mellom områder der det er stor enighet om kunnskapsstatus og hvilke standarder som skal legges til grunn, på den ene siden, og på den andre sider områder der slike forhold er omtvistet, kan man si at det er lettere å bruke mål og resultatstyring på det første enn det andre området. Om det er slik at det er flere omstridte områder i offentlig sektor enn i privat sektor kan man generelt si at det er vanskeligere å bruke mål og resultatstyring i offentlig enn privat sektor (Noordegraaf og Abma 2003). Det er derfor grunn til å være kritisk både til de mest ihuga forkjemperne for mål og resultatstyring i offentlig sektor og de som er mot mål og resultatstyring i prinsippet. Spørsmålet om i hvilken grad det er mulig og hensiktsmessig med resultatstyring i offentlig sektor må altså kontekstualiseres. Det er uansett grunn til å betvile at resultatstyring og transparens i seg selv løser noen grunnleggende problemer, både fordi idealet om den fullkomne transparens er grunnleggende feilslått og fordi kvantifisering ikke er en politisk nøytral aktivitet. Av denne grunn er det viktig å eksperimentere med andre former for styring, for eksempel mer dialogbaserte ordninger eller ordninger der man delegerer målutformingen og evalueringen til profesjonene og brukerne. På disse områdene er det både behov for kunnskapsoppsummering, forskning og praktiske eksperimenter.

### Det offentlige etos

Det framgår av litteraturgjennomgangen ovenfor at de fleste forfattere bekrefter eksistensen av et offentlig etos, det vil si at arbeidstakere og ledere i offentlig sektor oppgir at de er mer orientert mot allmenninteressene og offentlige verdier enn deres kollegaer i privat sektor. Det er viktig å gå nærmere inn på betydningen av dette etos, om det virkelig er sektortilknytning som har betydning eller om det er andre faktorer som kan forklare fenomenet. Det er for eksempel gjort undersøkelser som tyder på at profesjonsnormer og hierarkisk nivå er minst like viktig som sektortilknytning (Wright

2001, Andersen 2007). Den nære koblingen mellom profesjonene og det offentlige, spesielt i den nordiske og kontinentale tradisjonen, gjør det imidlertid vanskelig å se eksistensen av profesjonsnormer løsrevet fra statlige normer, slik Bøgh Andersen (2007) gjør.

Det er viktig å ikke bare gjøre sammenligninger på tvers av sektorer og nivåer på et gitt tidspunkt, men også å stille spørsmål ved hva det er som betinger framveksten av og opprettholdelsen av profesjonelle normer og et offentlig etos. I følge Le Grand (2003) impliserer New Public Management-tenkningen at det skal ha skjedd en forskyvning der ansatte vektlegger egen nytten sterkere og der samfunnsorienteringen er blitt svakere. De offentlige ansatte er ikke lenger riddere (knights) men er heller blitt selvinteresserte knekter (knaves), det er dette som danner utgangspunktet for det argumentet som framføres om at de offentlige ansatte, og spesielt profesjonene, må holdes i sjakk gjennom bruk av incentiver, konsumentmakt og konkurranse (Le Grand 2003, 2007). Vel og merke er dette det bildet politikerne og byråkratiet har av de offentlige ansatte. Dette bildet er altså ikke i samsvar med det bildet man får av arbeidsmotivasjonen om man tar utgangspunkt i de undersøkelsene som jeg har referert ovenfor, der det hevdes at offentlig ansatte i stor grad er motivert av kollektivt orienterte verdier og et ønske om å være nyttig for andre. Det interessante med Le Grands analyse er at han gjør en del resonnementer omkring det som skjer når offentlig ansatte, som subjektivt sett oppfatter seg som "riddere" blir utsatt for en politikk som forutsetter at de er "knekter". Hans poeng er at det ikke er tilstrekkelig at en stor del av de offentlige ansatte er riddere for at en tillitsorientert politikk er hensiktsmessig, da det ikke skal så mange knekter til for at en slik politikk gir dårlige resultater. Siden forskningen viser at det er et relativt stort innslag av knekter i britisk offentlig sektor, mener Le Grand, som har vært en viktig rådgiver for Tony Blair, at det uansett vil være nødvendig å bruke styringsmetoder som forutsetter at folk handler etter egeninteresse. Han mener endatil at det i de tilfeller der alle er riddere kan være problematisk å basere politikken på tillit. Grunnen til dette er at det trengs høyere effektivitet og mer innovasjon, og det vil ikke skje en utvikling i denne retning om man gir de offentlige ansatte tillit. Videre mener han at det er viktig å finne ut mer konkret hva det offentlige etos går ut på, da det ikke er gitt at det er allmenn-nyttens som prioriteres når det kommer til stykket, for eksempel er det ikke gitt at legenes innretning mot enkeltpasienters behov er til samfunnets beste dersom det fører til at enkeltgrupper og enkelte sykdommer prioriteres på bekostning av andre.

Dette argumentet om at det er viktig å se nærmere på hva det er som skaper og vedlikeholder et offentlig etos danner blant annet utgangspunktet for Bozeman (2007: 143) som mener at "arbeidet med å identifisere, måle, og diskutere offentlige verdier" er helt essensielt om man ønsker å sikre at offentlig sektor skal ivareta offentlige interesser.

Dette synet på offentlige verdier som en egen dimensjon som bør kultiveres og ivaretas står i motsetning til Le Grands innfallsvinkel der fordelene med et slikt offentlig etos problematiseres i den grad at man nesten lurer på om det har noe for seg å snakke om et slikt generelt etos i det hele tatt. Om man skal følge Le Grands resonnement til det ytterste blir det vanskelig å forstå hvorfor og på hvilken måte det kan være mulig at offentlig ansatte faktisk har utviklet og opprettholder en slik generell arbeidsmotivasjon som de undersøkelsene vi har referert til viser (Norris 2003, Bozeman 2007).

I motsetning til Le Grand er det en tradisjon blant mange samfunnsforskere for å se betydningen av det offentlige etos og den sosiale kapital som dette representerer som selve limet i samfunnet. Her kan man nevne ikke bare Putnam (1993) og den tradisjon han representerer, mens også den forskning omkring det offentlige verdiunivers som har vært presentert ovenfor (Bozeman 2007). En særnorsk variant av dette argumentet finner vi hos Halvard Vike som framhever den skandinaviske "velferdsambisjonen" som han mener ligger til grunn for det sterke engasjementet for det felles beste som preger offentlig ansatte, spesielt i helse og velferdsyrker (Vike et al 2003). Med begrepet velferdsambisjonen refererer han til den underliggende tankemåten i systemet, som han mener forklarer hvorfor de ansatte tar på seg mer oppgaver og arbeider mer på tvers av organisasjonsgrensene enn den formelle organisasjonsstrukturen og belønningsstrukturen legger opp til. I Vikes skjema skulle trolig hele det norske velferdsystemet bryte sammen dersom man erstattet den eksisterende motivasjonssystemet med et blandingssystem av den type Le Grand omtaler, eller om man i den statlige politikk skulle innføre et styringssystem som forutsetter at de ansatte er knekter og ikke riddere. Velferdsambisjonen er i Vikes skjema ikke et alternativ til et rent incitamentstyrt og formalisert system, men selve grunnlaget for den eksisterende velferdsordningen.

Nå kan man selvsagt stille spørsmålsteget ved at Vike i den grad klamrer seg til en slik framstilling av det offentlige etos som konstituerende, men samtidig truet. Spørsmålet blir imidlertid ikke bare om det er Le Grand eller Vike som har mest rett på det empiriske planet, men også om hva som er konsekvensen av de ulike forskningsprogram. I videre forskning kan det være interessant å utvikle hypoteser omkring vilkår for motivasjon i offentlig sektor og spesifisere gyldighetsområdet for henholdsvis Vike sin forvitringstese og Le Grands "holde knektene i sjakk-perspektiv", og forfølge implikasjonene av å legge de ulike perspektiver til grunn. I slik forskning er det ikke minst viktig med studier og refleksjon omkring profesjonenes rolle i velferdsstaten, og hvordan de nye styringssystemene endrer balanseforholdet mellom myndighet og kyndighet. Videre kan det være viktig å undersøke hva slags kunnskapsgrunnlag som legges til grunn for staten og kommunenes reformpolitikk og hvilke virkninger slike reformer har hatt på arbeidsmotivasjonen og tillitsrelasjonene mellom ansatte og ledere i stat og kommuner. Det er og interessant å studere hvor vidt det er blant frontlinjebyråkratene at det offentlige etos står sterkest, og om hva slags betydning tendensen i retning av myndiggjøring av brukerne har for arbeidsmotivasjonen blant de ansatte. En interessant konklusjon i så måte finner man hos Luoma-aho (2005) som mener at de som er nærmest berørt av offentlig tjenesteyting snarere må oppfattes som "faith-holders" enn "stakeholders". Det vil si at de ikke må oppfattes som interessenter eller kunder som i private virksomheter, men heller som en blanding av "tilhengere" og brukere av offentlige tjenester. Han mener at den service-innstilling som preger offentlig tjenesteyting er av en annerledes art enn den som preger forretningsvirksomheter, og det er derfor ikke tilrådelig for offentlige virksomheter å innføre de konsepter som brukes for å styre dette forholdet i privat sektor, (omdømmemålinger, markedsundersøkelser osv). I stedet kan offentlige virksomheter bygge videre på den tilliten de allerede har bygd opp mener han.

## Lederskap og styring

To posisjoner har stått mot hverandre i synet på ledelse. I henhold til den første posisjonen gjelder det å desentralisere oppgaveløsningene og overlate lederskapet til lokale ledere eller til fagfolkene på de aktuelle områdene. I denne tilnærmingen legges det vekt på de ”myke” faktorene som uformell organisering, kultur og indre motivasjon. I henhold til en alternativ tilnærming, som man også kjenner fra nyere reformretorikk, trengs det klare instruksjoner og incentiver ovenfra for å ”få lederne til å lede”. Her er det de ”harde” og lettere kvantifiserbare faktorene som vektlegges; resultater, målinger, incitament, atferd og formell struktur er viktigst. I ledelsesteorien blir de to typene ledelse gjerne gitt betegnelsen transformasjonsledelse og transaksjonsledelse. I den førstnevnte ”myke” orienteringen til ledelse skjer det en gjensidig tilpasning mellom leder og ledet, mens det i den ”harde” formen dreier seg om at den ledete endrer atferd som en konsekvens av det lederen gjør eller befaler (Burns 1978). Om man nå tenker seg at disse to ledelsesforståelsene henger sammen med to alternative former for koordinering kan man kalle den transformative koordineringsformen lederskap mens transaksjonsledelse kalles styring. Røvik (2007) sier det slik:

Mens ”ledelse” handler om desentralisert, direkte og gjerne dialogbasert påvirkning primært utøvd i relasjonen mellom den enkelte leder og ansatte, innebærer ”styring” en sentralisert, direktivlignende påvirkning utøvd indirekte, bl.a. gjennom formelle strukturer og formaliserte prosedyrer og rutiner. I etymologisk forstand betyr ”styring” det ”å kunne gi retning til en bil eller et skips bevegelser ved hjelp av ratt eller ror (Byrkjeflot 1997).

En hypotese er at det over tid skjer en pendelsvingning fra den ene koordineringsformen henimot den andre, fra styring til lederskap og tilbake, omtrent på samme måte som Barley og Kunda (1992) observerte en pendelsvingning fra normative til rasjonelle styringsmetoder og Jacobsen (1964) fra kontraksjon til detraksjon i forvaltningen. I offentlig sektor vil man altså kunne forvente pendelsvingninger over tid i den ene eller annen retning med hensyn til om det satses mer eller mindre på å ”la lederne lede” eller ”få lederne til å lede”. Det var ut fra et slik utgangspunkt at det i 1997 ble observert at det i flere tiår hadde skjedd en utvikling fra styring henimot lederskap i Norge, mens Røvik nå ti år etterpå mener å kunne observere at det har skjedd en svingning i den andre retningen vekk fra lederskap og i retning av styring igjen (Byrkjeflot 1997, Røvik 2007). Bakgrunnen for Røviks påstand er observasjoner fra telenor, posten og konsulentnæringen, der han mener at det har vært en merkbar overgang i retning av å ta strukturelle grep og bruke konsepter som innebærer styring på avstand gjennom kontroll av måloppnåelse, som for eksempel ”balanced scorecard” og ”strategic human resources management”. Denne beskrivelsen har viktige implikasjoner for offentlig ledelse og fortjener oppmerksomhet i videre forskning. Om Røvik har rett skjer det en utvikling i retning av en ytterligere utbredelse av det James G. March har kalt ”rasjonalitetsmyten”, det vil si en utstrakt tro på at både kultur og struktur kan standardiseres og styres gjennom bruk av ulike former for indikatorer og konsepter (March 1995, Power 2007). Dermed utfordres det mangfoldet av fagkulturer og lokale identiteter som har preget offentlig sektor, uvisst i hvilken retning, bortsett fra at de alle må snakke mer om mål og resultater og levere flere rapporter. Problemet består altså ikke i at det ikke er mulig å tilfredstille kravene om å rapportere mer og dokumentere

hva man gjør i større grad (jamfør ovenfor). Snarere består problemet i at den form for standardisering og de kontrollordninger som utvikles ofte står i motstrid til den motivasjon og de logikker som er rådende blant fagfolkene, både i de ”resultatenhetene” og i de lokalsamfunn der de bor. Men det kan ha mange uintenderte konsekvenser å innføre dette nye målespråket og ansvarstyranniet. Både etablerte tillitsrelasjoner mellom ansatte og klienter og det etoset som motiverer de ansatte kan bli svekket. Her trengs det forskning for eksempel omkring virkningen av de store strukturelle grep som gjennomføres: NAV-reformen, sykehusreformen, reformer i høyere utdanning og endringer i relasjoner mellom stat og kommune. På alle disse områdene ser man at de eksisterende fagkulturer og bruker-relasjoner som er bygd opp på grunnlag av tillit utfordres av nye styringsideer og kontrollsystemer som har mistillit som utgangspunkt. Ledelse blir framstilt som et middel som både skal gi lederne større handlefrihet og sikre bedre kontroll. Siden det i utgangspunktet kan virke vanskelig å oppnå begge målene på en gang kan det være interessant å undersøke hvordan det aktuelle spenningsforholdet oppleves og hvordan det håndteres i praksis.

## Translasjonskompetanse

Det er en stor utfordring for ledere i offentlig sektor å velge hva slags konsepter og organisasjonsformer som skal tas i bruk og å tilpasse disse den virksomhet de er satt til å lede. De siste tiårene har det skjedd en dreining vekk fra å oppfatte offentlig administrasjon som et særegent kunnskapsområde i retning av at det utvikles et generelt økonomisk-administrativt fagfelt der ledelse er det samme uavhengig av kontekst. Det er i stadig større grad blitt vanlig at offentlige etater og virksomheter gjør bruk av rådgivningsfirmaer og ledelsesverktøy med privat sektor som sitt primære marked. Det har i liten grad vært stilt krav til de aktuelle firma og eksperter at de skal kvalitetssikre eller tilpasse sine verktøy og råd for bruk i offentlig sektor, tvert om har det i mange tilfeller vært et kvalitetsstempel i seg selv at de har vært mye brukt i privat sektor.

Det hevdes at det nå skjer en dreining vekk fra en ensidig vektlegging av effektivitet og den generelle tro på at redskaper og modeller hentet fra privat sektor uten videre kan brukes i det offentlige. Om dette stemmer kan man forvente at de offentlige brukere av rådgivningsfirma og de verktøy som disse tilbyr i større grad må stille krav til de aktuelle partnerne om at de tilpasser disse til offentlige verdier og interesser. Det blir også nødvendig for staten og kommunene å utvikle translasjonskompetanse, dvs. kompetanse med hensyn til hvordan slike modeller og verktøy skal ”oversettes” når de brukes i en offentlig kontekst (Røvik 2007). Det trengs for eksempel forskning omkring i hvilken grad og på hvilken måte offentlig ledelse bør og kan oppfattes som et eget kunnskapsområde og om det er eksempler på virksomheter og land som har gjort erfaringer med utviklingsarbeid på dette området. Det vil og være viktig å kartlegge modeller for hvordan offentlige institusjoner mer systematisk kan dra nytte av egne erfaringer og ikke minst for hvordan slike erfaringer og lærdommer kan spres på tvers av virksomheter i ulike deler av offentlig sektor.

Et eksempel kan være erfaringer med store strukturreformer og fusjoner på tvers av sektorer og virksomheter, eller erfaringer med utvikling av medarbeiderkompetanse som alternativ til lederkompetanse. Et annet eksempel er omdømmestyring, som for tiden en dominerende trend i både private virksomheter og i offentlig sektor. I disse dager hører



man at stadig nye offentlige virksomheter er ute og definerer det som en oppgave å ivareta sitt omdømme, og noen ganger ser man endatil at de selv definerer situasjonen slik at det er oppstått en ”omdømmekrise” (Mandag Morgen 12.06.06, Aftenposten 14.06.06). Det reiser imidlertid mange problemstillinger for offentlig sektor om man tar i bruk det forretningsorienterte konseptet omdømmehåndtering. Er det for eksempel en god ide å reagere på en rapport som viser at private toppledere sier at de ikke vil ha jobb i kommunene som ”omdømmekrise”, slik leder av Kommunenes Sentralforbund gjorde da Mandag Morgen la fram en slik rapport (Aftenposten 14.06.06)? Kanskje i henhold til private rådgivere som står klar med en pakkeløsning for omdømmehåndtering. Da kan det være at man får det råd at man bør erkjenne at man har et problem, slik at man kan komme i gang med tiltak for å måle og forbedre omdømmet i sine omgivelser. Det er imidlertid ikke sikkert at det vil være til fordel for offentlig sektor generelt om alle offentlige virksomheter bruker mye penger på å forbedre sitt omdømme. Det kan også være en stor risiko, da mange offentlige virksomheter ikke er av en slik art at det er enkelt for dem å konkurrere om å oppnå en topp-plassering på rankinglistene over hvem som har best omdømme. Offentlige virksomheter har mange målsetninger og hensyn å ivareta og i mange tilfeller kan det være lite hensiktsmessig å opptre på den entydige og klare måten som forventes om man skal komme godt fra det i media. Omdømmeoppskriften fordrer dessuten at man innretter budskapet ikke bare mot den generelle offentlighet, men også mot enkeltinteresser i omgivelsene, og dette kan true den norm for likebehandling og nøytralitet som skal gjelde for offentlige virksomheters behandling av ulike interesser i omgivelsene (Byrkjeflot og Angell 2008, Luoma-aho 2005). Dette eksempelet viser hva slags dilemma som oppstår for offentlige virksomheter om de skal bruke oppskrifter fra private virksomheter i forhold til organisasjon og ledelse. Dermed påpekes også utfordringer med å oversette slike konsepter på en måte som ivaretar offentlig sektors egenart.

## Oppsummering og avslutning

Avslutningsvis har jeg gått nærmere inn på fire problemstillinger som utgangspunkt for videre forskning. *For det første spørsmålet om hvor vidt mål og resultatstyring reiser andre utfordringer i offentlig sektor enn privat sektor.* Her vises det til at spørsmålet om fordeler og ulemper ved mål og resultatstyring må sees i lys av den aktuelle kontekst. I mange deler av offentlig sektor står det strid både om hvilke mål som skal oppnås og hvilke midler som er hensiktsmessige for å nå disse målene. Da kan det være viktig å fokusere mer på selve prosessen som leder fram til enighet omkring politikken og utviklingen av målene og midlene. Ideen om at man på alle områder skal ha full oversikt over bruken av offentlige ressurser og måle effekten av offentlige organisasjonsformer er urealistisk og av og til kan vektleggingen av dette idealet gå på tvers av selve begrunnelsen for å ha en offentlig sektor. Det trengs forskning som problematiserer de eksisterende former for mål og resultatstyring, parallelt med forskning som stiller spørsmålet om hvordan de eksisterende systemer kan forbedres gjennom inkrementelle endringer.

*For det andre og det tredje trengs det forskning omkring det offentlige etos og forholdet mellom lederskap og styring.* Hva er det som gjør at offentlig ansatte internaliserer normer om å tjene allmenn-nytt og på hvilke måter kommer slike normer til uttrykk? Blir slike

normer og handlingsmønstre utfordret av de nye styringsidealene? Denne diskusjonen må sees i forhold til forskningen omkring fordeler og ulemper ved byråkratiet som organisasjonsform. På dette området kan det være interessant å gjøre undersøkelser omkring forholdet mellom lederskap og styring, en grensedragningsform som også knyttes til skillet mellom transformasjonsledelse og transaksjonsledelse, og normative og rasjonelle styringsmetoder. Transformasjonsledelse er en form for ledelse der de ansatte sine identiteter og handlingsmønstre skal påvirkes gjennom dialog og kommunikasjon. Transaksjonsledelse er en mer tradisjonell form for styring der det gjennom lover, instruksjoner og mål og resultatstyring veksles mellom bruk av incentiver og kontroll for å styre atferd i en ønsket retning. Det er blitt hevdet at det i liten grad har vært søkt å finne en balanse mellom disse to formene for ledelse i offentlige virksomheter, og at det har vært en overdreven tiltro til transaksjonsledelse som styringsform. Problemet kan være at en ytterligere rasjonalisering av styringen bidrar til å undergrave de ansatte sin egenmotivasjon og den problemløsningskapasitet som ligger innebygd i kollegiale organisasjonsformer. *For det fjerde trengs det forskning omkring hvordan offentlig sektor kan utvikle transaksjonskompetanse*, for på denne måten å gjøre seg bedre nytte av den kunnskap omkring organisasjon og ledelse som er utviklet med referanse til ”beste praksis” og da som oftest privat sektor. Slik kunnskap produseres og sirkuleres av konsulenter, akademikere, medier og ulike former for ledelsesguruer. Det er viktig at de ulike deler av offentlig sektor gjør selvstendige analyser av hvor de befinner seg i dette sirkulasjonssystemet og i større grad tar sikte på å selv legge premisser for hva slags kunnskap om organisasjon og ledelse som produseres og spres på tvers av offentlige virksomheter.

Appendiks 1: Oversikt over litteratur som er gjennomgått, kategorisering i forhold til posisjon og kort sammenfatning av innhold

**Tabell 1:** Tema og grunnleggende antakelser i ulike faser av forskning og utvikling i offentlig ledelse. Den klassiske posisjonen.

Posisjon	Kilde	Argument/funn
<b>Den klassiske posisjonen (off. adm)</b>  Internasjonalt	Max Weber  Paul Appleby 1945 Dahl 1947 Dwight Waldo 1948  Allison 1982	Offentlig administrasjon assosieres ofte med den byråkratiske idealtipe som beskrives av Weber med utgangspunkt i tysk forvaltningslære  Offentlig ledelse er bredere felt enn privat ledelse, da det må forholde seg til både mål og midler  Forvaltningen har a priori en annen stilling i samfunnet enn private organisasjoner  Feil å anta at man kan overføre management fra privat til offentlig sektor
Norge  Norden	Dahl Jacobsen 1960  Lundquist 1971, 1993  (se også Olsen 1983 og Rothstein 2001)	Forvaltningen har a priori en annen stilling i samfunnet enn private organisasjoner  Forvaltning er politikk. Forholdet mellom offentlig og privat lederskap er også av styrt av politikk. Lederskapets ulike roller lar seg ikke avgjøre gjennom empiriske undersøkelser av forskjeller. Kritisk til organisasjonsteoriens reduksjon av politikk til symbolsk aktivitet og økonomismens kolonialisering av offentlig sektor.

**Tabell 2.** Tema og grunnleggende antakelser i ulike faser av forskning og utvikling i offentlig ledelse. Den byråkrati-kritiske posisjonen.

Posisjon	Kilde	Argument/funn
<b>Den byråkrati-kritiske posisjonen</b> (New Public Management)		
Internasjonalt	Murray 1975	Konvergens mellom de to sektorene
USA	Williamson 1975 Moe 1990 Lane 1993, 2000	Det må gjøres nøye vurderinger av hvilke oppgaver som ut fra effektivitetshensyn heller bør overlates til markeder og private aktører
	Peters and Waterman 1982 Kanter 1983	Iflg Gray and Jenkins (1995:84-86) hadde disse kildene stor betydning både for de reformer som offentlige ledere satte i verk i UK på 1980 og 1990-tallet og for public management-litteraturen. f.eks. Osborne and Gabler; Konkurransen, empowerment, målstyring resultatmåling, kundeorientering og markedsorientering er midler som kan tas i bruk i offentlig sektor på samme måte som i privat sektor.
	Osborne and Gaebler 1992	
OECD	Knott (1993)	Ut fra prinsipal-agent teori er det ikke offentlig- privat distinksjonen som er viktig men kategoriseringer på tvers
	Gore 1997 OECD (1995)	Global offentlig revolusjon
	Kettl (2000)	Påpeker at det er visse motsetninger i NPM med hensyn til ledelse; "letting managers manage" and "make managers manage". Disse to strategiene har ulike kulturelle implikasjoner.
Verdensbanken	Preker et al. 2003	Forventning om at NPM-reformer og privatisering ville skje først i offentlig vareproduksjon og infrastruktur, men at tiden var inne for å gjennomføre samme type reformer i helse og velferd "velferdsstatens kjerne"

Posisjon	Kilde	Argument/funn
<p><b>Den byråkrati-kritiske posisjonen (NPM)</b></p> <p>Norge og Norden</p>	<p>Norge Norman-kommisjonen</p> <p>1991: Effektivisering i det offentlige 2002: Fra ord til handling: brukerretting, effektivisering og forenkling.</p> <p>Colbjørnsen 2005</p> <p>Sverige: Socialdemokratarnas 90-årsprogram/regeringsprogrammet 1991 Lindbeck-kommisjonen</p> <p>Danmark: Finansministeriets moderniseringsredegjørelser 1990,1991 og 1992</p>	<p>Konvergens mellom de to sektorene bør skje ved at det offentlige lærer av det private. Markedsretting</p> <p>Effektivisering, bruker-retting og modernisering av offentlig sektor</p> <p>Beskriver lederutfordringer i forbindelse med å gjennomføre NPM i den norske staten</p> <p>Ikke gjennomgått men iflg Von Otter (1999) viktige uttrykk for NPM-tendensen i Sverige</p> <p>Greve (2003) utperker disse dokumentene som høydepunkt for NPM-tendensen i Danmark</p>

**Tabell 3:** Tema og grunnleggende antakelser i ulike faser av forskning og utvikling i offentlig ledelse. Den betingete posisjonen.

Posisjon	Kilde	Argument/funn
<p><b>Den betingete posisjonen;</b></p> <p>Offentlig ledelse (Public Management)</p> <p>Internasjonalt:</p> <p>a) tidlige empiriske undersøkelser</p> <p>b) "publicness" (dimensional approach)</p> <p>c) litteraturgjennomgang</p> <p>d) holdningsundersøkelser over tid</p>	<p>Rainey et al 1976</p> <p>Perry and Rainey 1988 (litteraturgjennomgang)</p> <p>Bozeman 1987 Bozeman and Bretschneider 1994</p> <p>Rainey and Bozeman 2000 (litteraturgjennomgang)</p> <p>Boyne 2002 (litteraturgjennomgang)</p> <p>Poole et al. 2006 (survey-data om holdninger blant offentlige og private ledere over tid)</p>	<p>Litteraturen viser at det er forskjeller, men trengs mer empirisk forskning</p> <p>private-public organizations er et viktig forskningsområde som trenger videreutvikling</p> <p>Organisasjoner er ikke enten offentlige eller private men blandingsformer i henhold til autoritetsformer, eierskap, finansiering og kontroll. Denne beskrives som dimensjonstilhørigheten og kontrasteres med kjerneoppfatningen (core) om at eierskap er avgjørende</p> <p>Offentlige ledere oppfatter ikke målene som mer komplekse eller organisasjonen som mer preget av formelle regler enn private ledere, men de har mindre frihet på personaldimensjonen</p> <p>Går igjennom studier på dimensjonene eierskap, finansiering og kontroll.</p> <p>offentlige org. er mer byråkratiske, lederne er mindre materialistisk orientert og har mindre lojalitet til organisasjonen enn private ledere.</p> <p>Ingen direkte konvergens mellom private og offentlige ledere, men parallell trend mellom 1980 og 2000. Sterk støtte for at offentlig etos eksisterer.</p>
<p>Norge og Norden</p> <p>Norge</p>	<p>Gabrielsen 1986</p> <p>(bygger på statlige survey-data og Espedals AFF-survey-data)</p> <p>Strand 1993, 2007</p> <p>(survey AFF-data 1979-1991)</p>	<p>Off.org kjennetegnes ved:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. fravær av markedsmekanismen</li> <li>2. legale føringer</li> <li>3. kravet om offentlighet</li> <li>4. kompliserte og fragmenterte nettverk</li> <li>5. Mindre fleksibel personalpolitikk</li> <li>6. Mer komplekse og uklare mål (legger mest vekt på den siste forskjellen)</li> </ol> <p>Offentlig-privat-distinksjonen er hypotetisk nyttig. Forskjeller som forventet, spesielt mht</p>

<p>Danmark</p>	<p>Christensen et al. 2004</p> <p>Roness 2005 (egen forskning + litteratur)</p> <p>Sørensen mfl. 2007a, 2007b, Sørensen 2007a,b (intervjuer, AFFs lederundersøkelse, BI/NIBR rådmannsundersøkelse NSD-data arbeidsmotivasjon)</p> <p>K.K.Klausen 2001, (survey-data mm.)</p> <p>K.K. Klausen 2006 (survey-data, Ledernes hovedorganisasjon: ledelsesbarometer)</p> <p>Beck-Jørgensen 2003 (survey-data, case-studier, dokument-studier)</p> <p>Rennison 2003 (dokumentanalyse historiske diskurser i staten) og</p> <p>Pedersen (red.) 2004 artikkelsamling basert på case-studier og dokumentanalyser</p> <p>Pedersen m.fl. (red) 2008</p> <p>Greve 2003 (oversiktsverk over teoretisk status på fagfeltet offentlig ledelse i Danmark)</p>	<p>høyere grad av handlefrihet i offentlig sektor, mer vekt på kontroll og tildels også mer avgrensede mål i privat sektor Det skjer klar tilnærming over tid.</p> <p>Det trengs en egen organisasjonsteori for offentlig sektor. Vilkårene for lederskapet er forskjellig på grunn av at offentlige organisasjoner er politisk styrte, har multifunksjonelle mål og siden de ikke er profitorienterte.</p> <p>Ikke stor forskjell mellom offentlige og private ledere mht hvordan de opplever muligheter for å måle prestasjoner i offentlig sektor, men stor forskjell mht hvorvidt de oppgir at motivasjonen er samfunnsnytte eller egennytte. Forskjellen mellom offentlig og privat sektor øker på dette siste området. Hypotesen om eksistens av offentlig etos bekrefte. Rådmenn er mer opptatt av eksterne forhold og strategier enn personalfunksjon og drift.</p> <p>2001: Endringsledelse er vanskelig i offentlig sektor på grunn av den sterke vektlegging av offentlighet og medbestemmelse i endringsprosesser 2006: Mer fokus på strategisk ledelse i offentlig sektor og på flere nivåer. På 2000-tallet kombineres s.l. med verdiledelse. Struktur-reformen fordrer mer strategisk ledelse og utvikling i retning NPM-verdier. Profesjonalisering av ledelsesrollen i offentlig institusjonsledelse</p> <p>Omfattende undersøkelse av verdier i dansk offentlig sektor viser at offentlig etos står sterkt og at NPM-verdier ikke har fortrent tradisjonelle verdier. Innovasjon og fornyelse er blitt en viktig verdi i offentlig sektor</p> <p>Skillet mellom offentlig og privat ledelse er skapt gjennom diskurser og er i ferd med å bli utvisket</p> <p>F.eks. Pedersen (2004) og Sand (2004) om autonomiseringen av ulike enheter i offentlig sektor som fører til overgang fra rettsstat til velferdsstat til managementstat. I managementstaten er lederskapet selvskapt, polyfont og forhandlet</p> <p>Offentlig sektor er i ferd med å "gjenoppfinnes" som konsekvens av struktur-reformer, utvisking av sektor-skiller og lederskapets autonomisering</p> <p>Beskriver endringer i forskningsfeltet offentlig forvaltning som konsekvens av NPM. Det sentrale spørsmålet for det nye fagfeltet offentlig ledelse er hvordan den offentlige sektor kan få best mulig offentlig service for de ressurser den har til rådighet.</p>
----------------	--	--

Sverige	<p>Czarniawska 1985 (intervju av 43 generaldirektører i staten) Genell 2000 (repeterer undersøkelsen 15 år etterpå med 41 dir)</p> <p>Brunsson i Arvidson og Lind (red) 1991</p> <p>Brunsson, Sahlin Andersson 2000</p> <p>Sahlin-A. 2003 (teoretiske artikler som referer sekundærkilder)</p> <p>Aidemark 2005</p> <p>Tollgerdt-Andersson 1995 (intervju 26 toppledere i landsting, survey 279 ledere i landsting, + survey-data bedriftsledere</p> <p>Henning 2000 (litteraturoversikt Sverige)</p> <p>Holmberg (red) 2003 (flere case-studier med utgangspunkt i intervju og dokumentanalyse)</p> <p>Andersen 2005 (utvalg trygdesjefer, skoleledere og private bedriftsledere)</p>	<p>1985: ledere i staten anser ledelse i næringslivet å være et forbilde, oppfatter seg selv som "ugly sister"</p> <p>1995: ledere i staten mener det de driver med atskiller seg klart fra private bedrifter. De snakker imidlertid et språk som minner om bedriftsledere.</p> <p>Tre organisasjonsformer; foretak, forening og forvaltning</p> <p>Det er ikke eierskapet som er mest avgjørende for hvorvidt offentlig sektor adopterer private identiteter og ledelsesformer, men andre faktorer som institusjonelle logikker og translasjon av modeller innenfor gitte organisasjonsfelt, f.eks. helsevesenet. Svensk organisasjonsteori legger mer vekt på "företagisering", "organization-making" og imitasjon enn (de)regulering som drivkraft for endring. Aidemark for eksempel mener å kunne påvise at det ikke spiller noen rolle for ledelsespraksis om sykehuset er offentlig eiet eller ikke</p> <p>Sammenligner landstingsledere med bedriftsledere. Finner store forskjeller både i holdninger og rapportert atferd. Ulike profiler for ideal-lederen ved at Landstingsledere verdsetter tillitsskaping, delegasjon, ærlighet, helhetstenkning, mens bedriftsledere verdsetter entusiasme, inspirasjon, beslutningskraft og initiativ. Strategisk ledelse oppfattes å være viktigere i offentlig sektor, men det kan være en konsekvens av utvalget av ledere</p> <p>Så godt som alle som har skrevet om temaet holder fast ved at det er viktige forskjeller mellom ledelse i privat og offentlig sektor</p> <p>Lederidealer fra næringslivet har begrenset verdi i offentlig sektor. Store rom for tolkninger av hva det offentlige lederskapet skal være, selv om det er sterkt press for å adoptere gitte modeller. Viktigste forskjell mellom privat og offentlig lederskap at det offentlige lederskapet alltid kan utfordres gjennom offentlig diskusjon</p> <p>Offentlige ledere tar mer intuitive beslutninger er prestasjonsorientert, mens private ledere er mer personalorientert og mer motivert av makt. Bedriftsledere er ikke mer orientert mot endring enn private ledere</p>
---------	--	--



**Tabell 4: Tema og grunnleggende antakelser i ulike faser av forskning og utvikling i offentlig ledelse. Den nyklassiske posisjonen.**

<b>Den nyklassiske posisjonen</b> ("byråkratisk renessanse", post New Public Management)		
Internasjonalt	Peters 2001 Pollitt og Bouckert 2004	Argumenterer for at neo-weberiansk modell eksisterer som alternativ til NPM i Europa
Australia	du Gay 2000, 2007 du Gay (red) 2005	For mye fokus på private lederskapsverdier fører til fragmentering av offentlig sektor og truer offentlig etos. Nødvendig å fokusere på særtrekk og felles verdier i offentlig ledelse. Eksplisitt forsvar for byråkratiske verdier og forståelse for at byråkratiet ivaretar flere hensyn samtidig
Danmark	Olsen 2006/2007 Goodsell 2004	Oppfatter "offentlige verdier" som et nytt paradigme etter New Public management
Norge	O.flynn 2007 Dansk kodeks for offentlig toppledelse 2005 (samarbeidsprosjekt KL, Amdsrådsforeningen og Finansministeriet)	I Danmark har man innført et kodeks for offentlige toppledere i 9 punkter som er ment å skape en mer enhetlig offentlig sektor. Dette kodekset har bl.a. blitt brukt som utgangspunkt for flere kommuner i forbindelse med struktur-reformen
Sverige	Eriksen 1999 Christensen og Læg Reid 2007 (argumenterende artikkel med utgangspunkt i litteraturgjennomgang og egen forskning) Olsen 2006/2007 se ovenfor  Tengblad 2007 (Sammenligner medarbeiderskap og ledelse i offentlig og privat sektor, 6 private og 4 offentlige org, intervju og survey)	Offentlig sektor må bygge på andre verdier enn management. Viktig å utvikle institusjoner bygd på kommunikativ rasjonalitet  De land som har reformert offentlig sektor mest offensivt i samsvar med NPM-oppskrift står nå i spissen for en vending tilbake til en "whole-of-government"-modell der det dreier seg om å gjenopprette et sterkt sentrum i staten og å (gjen)skape et felles offentlig etos  Høyere utviklet medarbeiderskap i offentlig sektor enn i privat sektor, f.eks. større frihet til egenutvikling og muligheter til å påvirke arbeidet. Dvs: fraværet av "sterk" ledelse kan være en fordel, blant annet med hensyn til etos og motivasjon. Det trengs imidlertid både regler og ledelse for å understøtte medarbeiderskap

## Kilder

- Aftenposten 14.06.06. ”Toppledere skyr kommunejobber”
- Aidemark, Lars-Göran og Lindkvist, Lars (2005). ”Ekonomistyrning i Sjukvården: En jämförelse mellan sjukhusbolag og förvaltningssjukhus”. *Nordiske Organisasjonsstudier*, 2, 2005
- Allison, G. T. (1982). ”Public and private Management: Are they fundamentally alike in all unimportant respects?” In Perry, James & Kenneth Kraemer (eds.): *Public Management: Public and Private Perspectives*, Palo Alt. Ca:72-91
- Alvesson, Mats (2006). *Tombetens Triumf - Om Grandiositet, Illusionsnummer & Nollsummespel Atlas*.
- Andersen, Lotte Bøgh (2007). ”Professional norms, public service motivation and economic incentives. What motivates public employees?” *Paper for Study Group III*, EGPA 2007
- Andersen, Niels Åkerstrøm (2000). ”Politisk administration”. I Torfing m.fl.: *Diskursteorien på arbejde*. Samfundslitteratur
- Andersen, Jon Aarum (2005). ”Lederatferd og endringsledelse i offentlig og privat sektor”. I T. Busch, E. Johnsen, K. Klaudi Klausen & J. O. Vanebo (red.), *Modernisering av offentlig sektor*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Appleby, Paul. (1945). ”Government is different”. Utdrag fra *Big Democracy*. Reprinted in Jay M. Shafritz and Albert C. Hyde (eds.) (1997). *Classics of Public Administration*, 4th edition. Fort Worth: Harcourt Brace College. Publishers. Pp. 122-126.
- Arendt, Hannah (1958). ”The Human Condition”. *Chicago University Press*. Chicago
- Antonsen, M. and T. Beck Jørgensen (1997). ”The 'Publicness' of Public Organisations”, *Public Administration*, 75 (2), 337-357.
- Arvidsson and R. Lind, editors (1991). *Ledning av företag och förvaltningar*. SNS Förlag, Stockholm
- Baldersheim, Harald & Øgård, Morten (1997). ”Omstillingsledelse i kommunene - arena for den politiske fornuft”. i Byrkjeflot, Haldor (red.) 1997. *Fra Styring til Ledelse* Bergen: Fagbokforlaget
- Barley, S. R., & Kunda, G. (1992). ”Design and devotion: Surges of rational and normative ideologies of control in managerial discourse”. *Administrative Science Quarterly*, 37: 363-399.
- Beck Jørgensen T. (2006). ”Public Values, Their Nature, Stability and Change. The Case of Denmark”. I Hansen (2006 red.). *Public Administration Quarterly*, 30(4), 365-398 (in press).
- Beck-Jørgensen, T. (red.) (2003). ”På sporet af en offentlig identitet-værdier i stat, amter og kommuner”. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag
- Beck Jørgensen, T. and Bozeman B. (2007). ”The Public Value Universe: An Inventory”. *Administration & Society* 39:354-381
- Beck Jørgensen, T., and Torben Antonsen, Marianne Foss, Hanne Hansen, Preben Melander (1998). ”Public Organizations, Multiple Constituencies and Governance”. *Public Administration*, vol. 76, pp. 499-518.
- Boyne, G. A. (2002). ”Public and Private Management: What's the Difference?” *Journal of Management Studies*, 39(1), 97-122.
- Bozeman, Barry (2007). *Public Values and Public Interest*. Georgetown University Press
- Bozeman, Barry (2002). ”Public-Value Failure: When Efficient Markets May Not Do”. *Public Administration Review* 2, 145-161.
- Bozeman, Barry (1987). *All Organizations are Public: Bridging Public and Private Organization Theories*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Bozeman, B., and Bretschneider, S.I (1994). ”The 'Publicness Puzzle' in Organization Theory: A Test of Alternative Explanations of Differences between Public and Private Organizations”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 4, Number 2, pp. 197-224
- Brunsson, N. (1985). *The Irrational Organization*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Brunsson, N. (1991). ”Politisering og företagisering - om institutionell förankring och förvirring i organisationernas värld”, i Arvidsson and R. Lind, editors, (1991). *Ledning av företag och förvaltningar*, SNS Förlag, Stockholm
- Brunsson, N., and K. Sahlin-Andersson. (2000). ”Constructing Organizations: The Example of Public Sector Reform”. *Organization Studies*. 21(4):721-746.
- Burns, James MacGregor (1978). *Leadership*. NY: Harper & Row, Publishers.
- Byrkjeflot, Haldor (1997) Kap 1: ”Fra styring til ledelse”, og kap 18: ”Fra ledelse til management”. i Byrkjeflot, Haldor (red.) (1997). *Fra Styring til Ledelse*. Bergen: Fagbokforlaget
- Byrkjeflot, Haldor (2002). ”Ledelse på norsk - motstridende tradisjoner og idealer”, i Skogstad, Anders & Ståle Einarsen (2002). *Ledelse på Godt og Ondt*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Byrkjeflot, Haldor og Angell, Svein Ivar. (2008). ”Forvaltning i foretaksklær? Omdømmehåndtering i norske sykehus etter sykehusreformen”. Kommer i *Nordiske Organisasjonsstudier*.

- Byrkjeflot, Haldor and Svein Ivar Angell. (2007). "Dressing up hospitals as enterprises? The expansion and managerialization of communication in Norwegian Hospitals", in Kjær, P. & Slaatta, T., *Mediating Business, The expansion of business journalism* Copenhagen Business School Press
- Byrkjeflot, Haldor (2008). "Aktuelle problemstillinger i offentlige ledelse". Upublisert manuskript utarbeidet i forbindelse med kommunedagene i Molde 2008.
- Chandler, J. (1991). "Public administration and private management: is there a difference?" *Public Administration*, Vol. 69 No. Autumn, pp.385-91
- Christensen, Tom (2006): "Staten og reformenes forunderlige verden". *Nytt Norsk Tidsskrift* nr 03.
- Christensen, Tom and Per Læg Reid (2007): "The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform". *Public Administration Review* 67 (6), 1059-1066.
- Christensen, Tom, and Amund Lie, og Per Læg Reid (2007): "Still Fragmented Government or Reassertion of the Centre?" Kap 2 i Tom Christensen og Per Læg Reid (red.): *Transcending New Public Management. The Transformation of Public Sector Reforms*. Burlington: Ashgate
- Christensen Tom, Per Læg Reid, Paul G. Roness, Kjell Arne Røvik (2004). *Organisasjonsteori for offentlig sektor. Instrument, kultur og myte*. Oslo: Universitetsforlaget
- Christensen, Tom og Per Læg Reid (2003). "Politisk styring og privatisering: holdninger i elitene og befolkningen", i *Norsk Statsvitenskapelig tidsskrift* nr 4; 385 - 406
- Christensen, Tom og Per Læg Reid. (2002). *Reformer og lederskap: Omstilling i den utøvende makt*. Oslo: Universitetsforlaget
- Colbjørnsen, Tom (2005). "Modernisering og fornyelse i staten - erfaringer, dilemmaer og utfordringer for toppledere". Rapport. Moderniseringsdepartementet
- Czarniawska, B. (1985). "The ugly sister: on relationships between the private and the public sectors in Sweden". *Scandinavian Journal of Management Studies*. Vol. 2 No.2, pp.83-103
- Dahl, Robert (1947). "Science of Public Administration: three problems". *Public Administration Review*, Vol 7, no. 1, 1-11
- Drucker, Peter (1954). *The Principles of Management*. New York, NY HarperCollins
- Du Gay, Paul (2000). "In Praise of Bureaucracy". *Weber, Organization, Ethics*. London: Sage.
- Du Gay, Paul (red.) (2005). *The Values of Bureaucracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Du Gay, Paul (2007). "Organizing Identity: Persons and Organizations After Theory". *Sage Publications*
- Donaldson, L. (2001). *The Contingency Theory of Organizations*. Sage
- Dunn, W.N. and Miller, D.Y. (2007). "A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform". *Public Organization Review* Volume 7, No 4; 299-375
- Ejersbo, Niels & Greve, Carsten (2005). *Moderniseringen af den offentlige sektor*. Kbh.: Børsens Forlag
- Eriksen, Erik Oddvar (1999). *Kommunikativ ledelse: om verdier og styring i offentlig sektor*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget
- Eriksen, Erik Oddvar (1997). "Kommunikativ ledelse. Institusjonsledelse i en demokratisk tidsalder", i Byrkjeflot, Haldor (red.) (1997). *Fra Styring til Ledelse*. Bergen: Fagbokforlaget
- Fimreite, Anne Lise et al. (2007). "KOSTRA - et hinder for eller et verktøy i lokaldemokratiet". I Tranvik (red.) *Digital teknologi og organisasjonsendring*. Fagbokforlaget
- Forsell, A. och Jansson, D., (1996). "The Logic of Organizational Transformation: On the Conversion of Non-Business Organizations". In Czarniawska, B. och Sevón, G. (red.), *Translating Organizational Change*. Berlin: Walter de Gruyter.
- Gabrielsen, Rolf (1986): "Særtrekk ved offentlig ledelse", i *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 3/1986
- Genell, Kristina (2000). "Skilda världar - att vara direktör i staten". *Score Rapportserie* (2000:2)
- Goodsell, Charles (2004). *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic* Washington, D.C.: CQ Press
- Gore, Al. (1997). "Businesslike government: lessons learned from America's best companies". *National Performance Review*. Washington.
- Gray, A. and B. Jenkins (1995). "From public administration to public management: reassessing a revolution?". *Public Administration* 73: 75-99.
- Greve, Carsten (2003). *Offentlig ledelse. Teorier og temaer i et politologisk perspektiv*. København. Jurist og økonomiforbundets forlag.
- Greve, Carsten (2006). "Ikke mange offentlige organisationer i Andeby". New Public Management og offentlig organisationsteori, i Hansen, H. (2006 red.) *Den organiserede forvaltning*, Forlaget Politiske Studier, København, s. 19-34
- Grønhaug, Kjell, og Odd Hellsøy, Geir Kaufmann (2001). *Ledelse i teori og praksis*. Fagbokforlaget
- Hagström B. (1990). "Chef i offentlig verksamhet". *Forskning kring offentligt ledarskap*. Studentlitteratur, Lund.

- Hägg, Ingemund (1991). "Ledningsfunktionen i företag och offentlig verksamhet", G. Arvidsson and R. Lind, editors, *Ledning av företag och förvaltningar*, SNS Förlag, Stockholm, pp 80-92,
- Hansen, H. Foss (red.) (2006). *Den organiserede forvaltning*. Forlaget Politiske Studier, København
- Heckscher, Gunnar (1958). "Svensk statsförvaltning i arbete." Stockholm: SNS.
- Henning, Roger (2000). "Ledarskap och ledning i offentlig sektor - en problematisering" Centre for Advanced Studies in Leadership 2000/2. Working paper
- Henning, R & Granholm, A, "Förtroendevald och ledare - om politiskt ledarskap i kommuner", in Holmberg, I & Henning, R, (ed). (2003). *Offentligt ledarskap - om förändring, förnyelse och nya ledarideal*. Studentlitteratur
- Hernes, Gudmund (2007). "Med på laget". Om New Public Management og sosial kapital i den norske modellen. *Fafo-rapport* (2007:09)
- Holmberg, I. (2003). "Var finns ledarskapet i offentlig sektor?" I Holmberg I. & R. Henning (Red.), *Offentligt ledarskap - om förändring, förnyelse och nya ledarideal*. Studentlitteratur
- Holmberg, I. & Henning, R. (red.). (2003). *Offentligt ledarskap - om förändring, förnyelse och nya ledarideal*. Lund: Studentlitteratur.
- Jacobsen, Knut D. (1960). "Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen". *Tidsskrift for samfunnsforskning* 1/ 1960: 231-248
- Jacobsen, Knut D. (1964). *Teknisk hjelp og politisk struktur: En studie av norsk landbruksforvaltning 1874-1899* Universitetsforlaget
- Johnsen, Åge (2007). *Resultatstyring i offentlig sektor. Konkurranse uten marked*. Fagbokforlaget
- Kanter, R.M. (1983). *The Change Masters: Corporate Entrepreneurs at Work*. London, England: Unwin Paperbacks.
- Kettl, Donald F., Christopher Pollitt James H. Svava. (2004). *Towards A Danish Concept Of Public Governance: An International Perspective*. Copenhagen: Forum for Executive Public Management.
- Kettl, D. (2000). *The global public sector revolution: a report on the transformation of governance*. Washington, DC, Brooking Institution Press.
- Kickert, W. (1997). "Public management in the United States and Europe". In Kickert, W. (Eds), *Public Management and Administrative Reform*, Edward Elgar
- Klausen, Kurt Klaudi (2001). *Skulle det være noget særligt? Organisation og ledelse i det offentlige*. København: Børsens Forlag
- Klausen, Kurt Klaudi (2006). *Institutionsledelse. Ledere, mellemledere og sjakbajser i det offentlige*. København: Børsens Forlag
- Kodeks (2005): "Kodeks for god offentlig topledelse", *Forum for Offentlig Topleidelse*, <http://www.publicgovernance.dk>
- Kommunens Sentralforbund (2008). "Å lede i det skapende spenningsfeltet: 10 punkter for god ledelse i kommunene" <http://www.ks.no/upload/107926/Veiledere.pdf>
- Knott, Jack H. (1993). "Comparing Public And Private Management: Cooperative Effort And Principal-Agent Relationships". *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 3, No. 1: 93-119 (1993)
- Lane, Jan-Erik (1993). *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*. London: Sage
- Lane, Jan-Erik (2000). *New Public Management*. London: Routledge
- Le Grand J. (2003). *Motivation, Agency and Public Policy: Of Knights and Knaves*. Pawns and Queens Oxford: Oxford University Press
- Le Grand, J. (2007). *The other invisible hand*. Princeton University Press
- Lynn, Laurence E. (2006). *Public Management: Old and New*. Routledge
- Lundquist, Lennart. (1971). *Förvaltningen i det politiska systemet*, Lund: Studentlitteratur
- Lundquist, Lennart. (1993). *Ämbetsman eller direktör. Förvaltningschefens roll i demokratin*, Stockholm: Norstedts
- Lundquist, Lennart. (1999). *Demokratin väktare. Ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur
- Luoma-aho, Vilma (2005). Faith-holders as Social Capital of Finnish Public organisations. *Jyväskylä Studies in humanities* 42
- March, James G. (1997). "Administrative Practice, Organization Theory, and Political Philosophy: Ruminations on the Reflections of John M. Gaus". PS: *Political Science and Politics*, Vol. 30, No. 4. (Dec., 1997), pp. 689-698.
- March, James G., Johan P. Olsen (1995) *Democratic Governance*. New York: NY Free Press.
- March, James G. (1995). *Fornuft og forandring. Ledelse i en verden beriget med uklarhed*. København: Samfundslitteratur
- Mandag Morgen (2006). "Toppledere skyr kommunejobber" 12.06.2006
- Merkle, Judith A. (1980). *Management and Ideology: The Legacy of the International Scientific Movement*. Berkeley, CA.: University of California Press

- Moe, Terry (1990). "The politics of structural choice: Toward a theory of the public bureaucracy". In *Organization theory: From Chester Barnard to the present and beyond*, Oliver E. Williamson, ed. New York: Oxford University Press.
- Murray, M. (1975). "Comparing public and private management: an explanatory essay". *Public Administration Review*, Vol. 35 No. July-Aug, pp. 364-71.
- Nesheim, T. (2006). "Framtidens ledelse i kommunene". *SNF-rapport* nr. 26/06 [http://www.ks.no/upload/89479/064011\\_](http://www.ks.no/upload/89479/064011_)
- Norman, Victor D. (2002). "Fra ord til handling. Modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor". (Arbeids- og administrasjonsminister Victor D. Normans redegjørelse for Stortinget, 24.01.2002).
- Noordegraaf, Mirko and Tineke Abma (2003). "Management by Measurement?" *Public Management Practices Amidst Ambiguity* *Public Administration* 81 (4), 853-871
- Norris, Pippa (2003). "Still a Public Service Ethos?" Work values, experience, and job satisfaction among government workers. In J. D. Donahue & J. S. Nye (Eds.), *For the People: Public Service for the 21st Century*. Harvard University Cambridge, Endicott Hall: Jr. Brookings Institution.
- NOU (1991). "Mot bedre vitende?" Effektiviseringsmuligheter i offentlig sektor. Arbeids- og administrasjonsdepartementet. NOU 1991:28
- Nyhlen, Børre (2007). "Eksom i flokk? Institusjonalisering av organisasjonsvitenskapen i Norge gjennom 50 år", i E. Døving og Å. Johnsen, red. *Organisasjonsteori på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget
- Næss, Sturle. (1993). "Nye offentlige ledere - retorikk eller realitet". LOS-senter Notat
- Næss, Sturle og Strand, Torodd (1993). "Kommunale ledere. Forskjeller og likheter mellom ledere i ulike sektorer og innenfor kommunal sektor". Rapport nr 9. Bergen: LOS-senteret
- OECD/PUMA (1995). *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*. Paris: OECD
- OECD (2002). *Distributed Public Governance. Agencies, Authorities and Other Government Bodies*. Paris: OECD.
- OECD. (2003). Norway. "Preparing For The Future Now!", *OECD Reviews of Regulatory Reform*, Paris OECD.
- OECD (2005). "Modernising Government: The Way Forward" (Paris: OECD, 2005).
- O'Flynn, J. (2007). "From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications", *Australian Journal of Public Administration* 66:3:353-366
- Olsen, J.P. 1983. *Organized Democracy*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Olsen, Johan P. (1988): "Foran en ny, offentlig revolusjon". Kap.6 i Johan P. Olsen: *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget
- Olsen, Johan P. (1998). "Offentlig styring i en institusjonsforvirret tid". *Nytt Norsk Tidsskrift* Nr. 1 1998. s. 7-20
- Olsen, J. P. (2006) "Maybe it is time to rediscover bureaucracy?" *Journal of Public Administration Research and Theory* 16, 1-24.
- Olsen, J. P. (2007). "The Ups and Downs of Bureaucratic Organization". *ARENA working Paper*. No 14 September 2007
- Olsen, Johan P. (2007). "Organization theory, public administration, democratic governance". *Nordiske Organisasjonsstudier* 9 (1): 93-110
- Osborne, D., and Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, MA: Addison-Wesley
- Pedersen, Dorthe (2008). "Strukturreformens styringspolitikk - en overskridende dynamikk". I Pedersen, D, C.Greve og H. Højlund. *Genopplivelsen af den offentlige sektor*. København: Børsen
- Pedersen, Dorthe (Red.) (2004). *Offentlig ledelse i managementstaten*. Samfundslitteratur, København
- Pedersen, Dorthe. (2004). "Ledelsesrummet i managementstaten". I Dorthe Pedersen (Red.) *Offentlig ledelse i managementstaten*, i Samfundslitteratur, København, 104-136
- Pedersen, D, C.Greve og H. Højlund (2008). *Genopplivelsen af den offentlige sektor*. København: Børsen
- Perry, J., Rainey, H. (1988). "The Public-Private Distinction in Organisation Theory: A Critique and Research Agenda". *Academy of Management Review*, 13 2).
- Peters, Guy (2001). *The future of governing* Lawrence, KS: University of Kansas Press
- Peters, Tom, and Robert Waterman (1982). *In Search of Excellence: Lessons from America's Best-Run Companies*. New York: Harper & Row
- Pilskog, Lene S. (2007). "Hva skulle læres? En casestudie av Nasjonalt lederutviklingsprogram for helseforetakene". *Masteroppgave ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap*, Universitetet i Bergen.
- Pollitt, Christopher. (2003). *The Essential Public Manager*. Maidenhead: Open University Press.
- Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform: a comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press

- Poole, Michael, Roger Mansfield, and Julian Gould-Williams (2006). "Public and Private Sector Managers over 20 Years: A Test of the 'Convergence thesis'", *Public Administration*, vol. 84, pp. 1051-1076.
- Power, Michael (2007). *Organized Uncertainty. Designing a World of Risk Management* London: Oxford University Press
- Preker and Harding (2003). "A Conceptual Framework for the Organizational Reforms of Hospitals", in Preker, A.S. and A. Harding, eds. (2003). *Innovations in Health Service Delivery: The Corporatization of Public Hospitals*. Washington DC: The World Bank.
- Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work. Civic traditions in modern Italy*, Princeton NJ: Princeton University Press.
- Rainey, Hal G. (1990). "Public Management: Recent Developments and Current Prospects" in Naomi B. Lynn and Aaron Wildavsky, eds., *Public Administration: The State of the Discipline*, Chatham, NJ: Chatham House, pp. 157-184.
- Rainey, Hal G. (2003). *Understanding and managing public organizations*. Third Edition. San Francisco: Jossey-Bass.
- Rainey, Hal G. (1992). "On the Uniqueness of public bureaucracies". I Larry B. Hill (red.): *The State of Public bureaucracy*. Armonk, N.Y: M.E. Sharpe
- Rainey, Hal G., Bozeman, B. (2000). "Comparing Public and Private Organizations: Empirical Research and the Power of the a Priori" *JPART* 2000 10: 2, 447-470.
- Rainey, H.G., and Y.H. Chun. (2005). "Public and Private Management Compared", in E. Ferlie, L.E. Lynn Jr and C. Pollitt (eds). *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford: Oxford University Press, pp. 72-102.
- Rainey Hal, and Robert Backoff and H. Charles Levine (1976). "Comparing Public and Private Organizations". *Public Administration Review*, Vol 36, No 2 (Mar.-Apr, 1976) pp. 233-244
- Ramsdal, Helge og Egil J. Skorstad (2004). *Privatisering fra innsiden. Om sammensmeltingen av offentlig og privat organisering*. Fagbokforlaget.
- Rennison, Bettina W. (2003). *Offentlig ledelse i tekst, tal og tale - en konstitutionskamp i tid og rum* København: Samtidslitteratur
- Rennison, Betina Wolfgang (2004). "Ledelsesbegrebets historie i den offentlige sektor". I Dorthe Pedersen (Red.) *Offentlig ledelse i managementstaten*. Samfundslitteratur, København
- Roness, Paul G. (2005). "Statsvitarfaget og organisasjonsutforming". I E. Døving og Å. Johnsen, red. *Organisasjonsteori på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget og Kommentar: Enhet og mangfold - statsvitenskap og organisasjonsteori i Norge. Dag Ingvar Jacobsen
- Rosenbloom, David og McCurdy, Howard (red.) (2006). *Revisiting Waldo's administrative state*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Rothstein, B. (2001). "Organisation som politikk". I Rothstein, B. (red), *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag.
- Røvik, K. A. (2007): *Trender og Translasjoner. Organisasjonsideer som former og formes*. Universitetsforlaget.
- Sahlin-Andersson, Kerstin (2003). "The impact of privatisation. Management, organisation, regulation and monitoring in transition", in 400 years and the way forward". Report from International Conference on Public Health, Bergen 15th-17th of June 2003, 116-121
- Sand, Inger Johanne (2004). "Stat og ledelse i det polycentriske samfund", i Dorthe Pedersen (Red.) *Offentlig ledelse i managementstaten*, i Samfundslitteratur, København
- Scott, W. Richard (1998). *Organizations: Rational, Natural and Open Systems* (4th ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Seligman, A. B. (1998). "Between Public and Private", *Society* 35 (3):30-36
- Strand, Torodd (1993). "Bureaucrats and other managers: roles in transition". In Kjell A. Eliassen & Jan Kooiman (Eds.). *Managing public organizations. Lessons from contemporary European experience*. London: SAGE Publications Ltd.
- Strand, Torodd (2007). *Ledelse, organisasjon og kultur*. Bergen: Fagbokforlaget
- Simon, Herbert and March, James G. (1958). *Organizations*. New York: Wiley.
- Söderström, Magnus (1991). "Ledarskap och utveckling av ledningskompetens". i *Ledning av företag, och förvaltningar*. SNS Förlag, Stockholm
- Sørensen, R.J. (2004). "Markedsreformer i offentlig sektor: Elitistisk motebølge, velferdskoalisjonens interesser eller partienes konkurranse om velgere?", *Tidsskrift for Samfunnsforskning* 45: 509-546.
- Sørensen, R., and Gry Pettersen, Jo Inge Aambakk (2007a). "Militær ledelse. En sammenligning av ledelse i Forsvaret med ledelse i privat og offentlig sektor". *Magma* nr. 5 2007
- Sørensen, R. m.fl. (2007b). "Omstilling og utvikling i norske kommuner. Mye skrik og lite ull?" *Forskningsrapport 3/2007 Handelshøyskolen BI*
- Sørensen, R.J. (2007a). "Motivasjon i forfall? Arbeidsmotivasjon blant ansatte i offentlig og privat virksomhet", 1989-2005. Arbeidsnotat

- Sørensen, R.J. (2007b). "Idealistiske byråkrater". Kronikk i *Dagens Næringsliv* 25.07.2007.
- Sørhaug, T. (2004). *Managementaltitet og autoritetens forvandling. Ledelse i en kunnskapsøkonomi* Bergen: Fagbokforlaget
- Taylor, Frederick W. (1909/1911). *The principles of scientific management*. New York: Harpers & Brothers
- Tengblad, Stefan (2006). "Medarbeiderskap i offentlig och privat sektor". I: Hällstén, F & Tengblad, S. (red): *Medarbeiderskap i praktiken*. Studentlitteratur, Lund
- Thiel, Sandra V., and Frans L. Leeuw (2002). "The performance paradox in the public sector". *Public Performance and Management Review* 25:267-81.
- Tollgerdt-Andersson, I. (1995). *Chef i landsting: Ledarskap i politiskt styrda organisationer*. Stockholm: Landstingsförbundet.
- Trygstad, S., T. Lorentzen, E. Løken, L. Moland og N. Skalle (2006). "Den nye staten. Omfang og effekter av omstillingene i staten 1990-2004". Hovedrapport. *Fafo-rapport* 530
- Tullberg, Maria. (2003). "Tyvärr är det ju fel folk som blir chefer här", i Holmberg, I. & Henning, R. (red.) (2003) *Offentligt ledarskap - om förändring, förnyelse och nya ledarideal*. Lund: Studentlitteratur.
- Tullberg, Maria (2006). *Med ljuset på... ledare och ledda inom äldreomsorgen*. Stockholm:Liber
- Urwick, Lyndall B. (1943). *The Elements of Business Administration*. London: Isaac Pitman and Sons.
- Vike, Halvard, and Runar Bakken, Arne Brinchmann, Heidi Haukelien, Randi Kroken (2003). *Maktens samvittighet Om politikk, styring og dilemmaer i velferdsstaten*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Von Otter, Carsten (1999). "Inte bara vinster. Nya lednings-och styrsystem i offentlig sektor". Sandberg, Å. (red.), *Ledning För Alla*, SNS förlag
- Vrangbæk, Karsten (2003). "Værdilandskabet i den offentlige sektor. Resultater fra en survey". I Jørgensen, Torben B. (red.). (2003) *På sporet af en offentlig identitet-værdier i stat, amter og kommuner* Aarhus: Aarhus Universitetsforlag
- Waldo, Dwight (1948). *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*. New York: Ronald Press
- Williamson, Oliver (1975). *Markets and Hierarchies*, New York: Free Press
- Weber, Max. (1971). *Makt og byråkrati*, Oslo: Gyldendal
- Weintraub, J. (1997). "Public/Private: The Limitations of a Grand Dichotomy". *The Responsive Community*, Spring, 13-24.
- Wright, Bradley E. (2001). "Public-Sector Work Motivation: A Review of the Current Literature and a Revised Conceptual Model". *Journal of Public Administration Research and Theory* 11 (4): 559-586.
- Yukl, G. A. (1989). *Leadership in Organizations*. Englewood Cliffs. NJ: Prentice Hall.

## Metode og gjennomføring av studien

Først søkte jeg i internasjonale databaser på søkeordene public management og public administration og private and public and management. Det viste seg å være en rekke treff spesielt i tidsskriftene Public Administration, Public Administration Review og International Review of Administrative Sciences.

Jeg gikk igjennom disse tre tidsskriftene og utvidet deretter søkingen til andre tidsskrift gjennom google scholar og andre søkemotorer.

I alt gikk jeg gjennom cirka 100 artikler og valgte ut 15-20 av de mest relevante. De mest relevante var de artiklene som presenterte empiriske undersøkelser der arbeidstakere og ledere i offentlige og private virksomheter ble sammenlignet på en eller flere dimensjoner eller artikler som gikk gjennom og oppsummerte litteratur på området. Jeg delte inn i periodene før 1970 (3 artikler) 1971 - 1980 (2), 1981 - 1990 (3), 1991 - 2000 (6) og 2001 - 2007 (4). Framgangsmåten gir de anglosaksiske land og forfattere fortrinn, men jeg har ikke hatt kapasitet til å søke mer systematisk etter litteratur fra andre land utenom Skandinavia.

Kriteriet for å plassere de ulike bidrag i ulike kategorier hadde jeg satt selv, det var altså ikke forfatterens selvpresentasjon som var utgangspunktet. I gjennomgangen av forskningsstatus fant jeg ikke mange forskningsbaserte bidrag under NPM-rubrikken. I enda mindre grad fant jeg forskningsartikler som eksplisitt argumenterte for at det ikke er noe forskjell mellom offentlig og privat sektor. Dette funnet støttes av Henning (2000) som i sin gjennomgang opplyser at han ikke har funnet noen som argumenterer for at skillet offentlig/privat kan utviskes med hensyn til ledelse. Han mener også at det legges enda mer vekt på forskjellen på 1990-tallet enn tidligere. Det var et visst dilemma hvordan jeg skulle forholde meg til dette, om jeg rett og slett skulle utelate NPM-litteraturen fra min gjennomgang. Da jeg likevel fant at det var riktig å opprettholde kategorien "byråkratikkritikken"(NPM) var det fordi mye av den såkalte betingete litteraturen som ble produsert parallelt med NPM-bevegelsen jo ikke lar seg forstå uavhengig av New Public Management-litteraturen, selv om den sistnevnte litteraturen ikke var forskningsorientert i samme grad.

Det er klart at jeg har vært nødt til å gjøre avgrensninger for hva slags litteratur jeg skulle ta med i undersøkelsen. Jeg har ikke tatt med studier der det i all hovedsak er politisk valgte ledere som undersøkes. Videre har jeg ikke vært opptatt av studier som sammenligner ledelse og organisasjonsformer innad i offentlig sektor eller i ulike typer organisasjoner på tvers av offentlig og privat sektor (ekspertorganisasjoner, tjenesteytende organisasjoner, kunnskapsorganisasjoner osv.). Jeg er selvsagt klar over at det er viktige variasjoner her, men det har altså ikke vært mitt sentrale tema. Det har vært skillet offentlig og privat med hensyn til eiendomsforhold og i juridisk forstand som har vært mitt hovedkriterium for å klassifisere, og på den private siden har jeg da ikke inkludert studier av foreningsledelse eller ledere i bevegelser eller i frivillige organisasjoner. Jeg er klar over at det er en "gråson" mellom offentlig og privat sektor, men har ikke sett grunn til å gjøre et stort poeng av dette ved å innlemme mange studier



som er opptatt av akkurat den problemstillingen, og heller ikke studier av ledelse av privat-offentlig samarbeid.

For Skandinavia sin del var det få treff på forholdet mellom offentlig og privat ledelse, samt at mange tidsskrift ikke var tilgjengelige i fulltekst. Jeg skaffet oversikt over artikler i Nordisk Administrativt Tidsskrift, Stat og Styring, Scandinavian Management Journal og Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift de siste årene.

Videre lastet jeg ned de som lot seg skaffe via google scholar (det er jo også en god del skandinaver som har publisert internasjonalt, bl.a. i de tidsskrift som er referert ovenfor). Jeg gikk deretter over til å samle litteratur fra bøker og fra bibliotekene. Utvalget av artikler og bøker fra de tre nordiske land ble dermed til slutt ganske omfattende som litteraturlista viser.

I tilfellet Danmark var oversiktsverket til Greve (2003) nyttig, samt jubileumskriftet til Beck Jørgensen (Hansen 2006 red.). Foruten Beck Jørgensen og Greve er det spesielt K.K.Klausen som har markert seg på området offentlig ledelse i Danmark.

I Sverige fungerte Henning (2000) som en god begynnelse for den systematisering som ble foretatt. Det viste seg at bedriftsøkonomien og den nyinstitusjonelle teoridannelsen innenfor svensk organisasjonsteori var tonedannende for studiet av forholdet mellom privat og offentlig ledelse.

Lennart Lundquist har skrevet mye om offentlig etikk og ledelse, men det virket ikke som det var mange statsvitere for øvrig som interesserte seg for dette temaet i Sverige. Det var for eksempel interessant at Gunnar Hecksher, med en omfattende produksjon som beskriver hvordan offentlig forvaltning fungerer, bare så vidt hadde vært inne på temaet.

Med hensyn til Norge var Gabrielsens artikkel fra 1986 en god start. Tilsvarende brede oppsummeringer av empirisk forskning er ikke gjort siden, men Strand sine studier basert på AFF-data på 1990-tallet og hans oppsummering av forskningen i læreboka fra 2007 ga videre innblikk. Det er ikke gjennomført mange empiriske sammenligninger, men det er til gjengjeld skrevet mye om forvaltningspolitikk og reformer og implikasjoner av slike studier for organisasjonsteorien. Et interessant bidrag i den sammenheng er Christensen med flere sin bok *Organisasjonsteori for offentlig sektor* fra 2004.

Totalt sett må man kunne si at det finnes en god del litteratur omkring ledelse i politisk styrte virksomheter i de skandinaviske land, og at forskere i denne regionen har gitt viktige bidrag til den internasjonale litteraturen på det aktuelle forskningsområdet.