

Torben Beck Jørgensen

Offentlige organisationers opgaver¹

Både praktikere og forskere forbiser ofte, at offentlige organisationers opgaver har mange og meget forskellige facetter. I artiklen diskuteres og eksemplificeres offentlige organisationers opgaver på et mikro-, meso- og makroniveau: brugerrettede ydelser, almene ydelser og det normative grundlag. Der argumenteres for, at den enkelte offentlige organisation har et samtidigt ansvar for varetagelsen af disse opgaver. Meso-niveauet (almene ydelser) differentieres til samfundsmæssige mål, ydelsesprofil, standardsætning og kapitaldannelse. Dernæst relateres ydelsestyperne til offentlige organisationers produktionsproces og til strategiske beslutninger.

Indledning

Både den danske og den internationale debat om den offentlige sektors udvikling har igennem 1980'erne i høj grad haft fokus på den del af det offentlige, der producerer noget konkret til borgere og virksomheder (i det følgende kaldet offentlige organisationer). Man har således i højere grad koncentreret sig om direktorater, institutioner, statsvirksomheder, statslige aktieselskaber, offentlige værker, lokale kontorer osv. fremfor departementer i den statslige centraladministration eller centralforvaltninger på kommunale rådhus. Sat på spidsen har indfaldsvinklen været: "Hvad gør Levnedsmiddelstyrelsen for dig?" fremfor "Realiserer Levnedsmiddelstyrelsen sine politiske mål?" Nøgleordene i denne trend er velkendte: Brugerorientering, service og ledelse, og sigtet har i høj grad været at skabe mere autonome offentlige organisationer.

Den øgede vægt på styring gennem markedslignende mekanismer og opfattelsen af den offentlige chef som *direktør* har været kraftigt inspireret af liberale ideologiske strømninger, af administrative modebølger som *New Public Management* og af teoretiske retninger som *Public Choice*. Reaktionen er ikke udeblevet. Inden for de senere år har denne linje fremprovokeret en ny diskussion af, hvad der er særlige "offentlige værdier".

Synspunkterne på, hvad der så er offentlige værdier, kan naturligvis være meget forskellige. Men en fællesnævner er et forsøg på at gentænke den offentlige sektors normative grundlag; at genindplacere "løsrevne" serviceproducenter i en større struktur præget af værdier som for eksempel solidaritet, demokratisk ansvarlighed, stabilitet, etik, retssikkerhed o.lign. (Frederickson, 1991; Lundquist, 1988; 1991; 1993; Olsen, 1993; Smith, 1991). Man kan også formulere det på den måde, at politik - og dermed forvaltningen af politik - indeholder en kerne af kollektivt orienteret adfærd og ansvar, som gør, at "statsborgerskab" ikke kan reduceres til en klient-, bruger- eller kunderolle (Erikson, 1993; Rhodes, 1987).

Man kan spørge, om der er noget galt med denne reaktion? Eller med det fænomen, der reageres mod? Svaret er ja til begge spørgsmål, for så vidt der er en risiko for *enten* at anvende et rent mikroperspektiv (offentlige organisationer som producenter af service) *eller* at anvende et rent makroperspektiv (offentlige organisationer som politiske instrumenter). Sker denne adskillelse - og den er meget nærliggende, fordi den afspejler forskellene på etablerede discipliner

Torben Beck Jørgensen

Offentlige organisationers opgaver¹

Både praktikere og forskere forbiser ofte, at offentlige organisationers opgaver har mange og meget forskellige facetter. I artiklen diskuteres og eksemplificeres offentlige organisationers opgaver på et mikro-, meso- og makroniveau: brugerrettede ydelser, almene ydelser og det normative grundlag. Der argumenteres for, at den enkelte offentlige organisation har et samtidigt ansvar for varetagelsen af disse opgaver. Meso-niveauet (almene ydelser) differentieres til samfundsmæssige mål, ydelsesprofil, standardsætning og kapitaldannelse. Dernæst relateres ydelsestyperne til offentlige organisationers produktionsproces og til strategiske beslutninger.

Indledning

Både den danske og den internationale debat om den offentlige sektors udvikling har igennem 1980'erne i høj grad haft fokus på den del af det offentlige, der producerer noget konkret til borgere og virksomheder (i det følgende kaldet offentlige organisationer). Man har således i højere grad koncentreret sig om direktorater, institutioner, statsvirksomheder, statslige aktieselskaber, offentlige værker, lokale kontorer osv. fremfor departementer i den statslige centraladministration eller centralforvaltninger på kommunale rådhus. Sat på spidsen har indfaldsvinklen været: "Hvad gør Levnedsmiddelstyrelsen for dig?" fremfor "Realiserer Levnedsmiddelstyrelsen sine politiske mål?" Nøgleordene i denne trend er velkendte: Brugerorientering, service og ledelse, og sigtet har i høj grad været at skabe mere autonome offentlige organisationer.

Den øgede vægt på styring gennem markedsliknende mekanismer og opfattelsen af den offentlige chef som *direktør* har været kraftigt inspireret af liberale ideologiske strømninger, af administrative modebølger som *New Public Management* og af teoretiske retninger som *Public Choice*. Reaktionen er ikke udeblevet. Inden for de senere år har denne linje fremprovokeret en ny diskussion af, hvad der er særlige "offentlige værdier".

Synspunkterne på, hvad der så er offentlige værdier, kan naturligvis være meget forskellige. Men en fællesnævner er et forsøg på at gentænke den offentlige sektors normative grundlag; at genindplacere "løsrevne" serviceproducenter i en større struktur præget af værdier som for eksempel solidaritet, demokratisk ansvarlighed, stabilitet, etik, retssikkerhed o.lign. (Frederickson, 1991; Lundquist, 1988; 1991; 1993; Olsen, 1993; Smith, 1991). Man kan også formulere det på den måde, at politik - og dermed forvaltningen af politik - indeholder en kerne af kollektivt orienteret adfærd og ansvar, som gør, at "statsborgerskab" ikke kan reduceres til en klient-, bruger- eller kunderolle (Erikson, 1993; Rhodes, 1987).

Man kan spørge, om der er noget galt med denne reaktion? Eller med det fænomen, der reageres mod? Svaret er ja til begge spørgsmål, for så vidt der er en risiko for *enten* at anvende et rent mikroperspektiv (offentlige organisationer som producenter af service) *eller* at anvende et rent makroperspektiv (offentlige organisationer som politiske instrumenter). Sker denne adskillelse - og den er meget nærliggende, fordi den afspejler forskellene på etablerede discipliner

som politologi og managementorienteret organisationsteori - forsimples problemstillingen.

Både ud fra en teoretisk og ud fra en forvaltningspolitisk synsvinkel må det rigtige være at skabe en forståelse af offentlige organisationer, der placerer dem i et spændingsfelt mellem "makroværdier" og "mikroværdier" og som direkte fokuserer på, hvorledes et sammenstød håndteres. Denne artikel forsøger derfor at bidrage med teoretiske elementer til en sådan helhedsforståelse. Det sker gennem en teoretisk og empirisk diskussion af offentlige organisationers opgaver. Dette fokus er rimeligt, fordi en forståelse heraf er central i et forsøg på at koble den offentlige sektors normative grundlag og "mikro-prægede" værdier som brugerorientering og effektivitet.

Diskussionen af offentlige organisationers opgaver bygger på tre idéer:

- 1 - Offentlige organisationers opgaver kan forstås på flere niveauer: det normative grundlag, almene ydelser og brugerrettede ydelser.²
- 2 - Offentlige organisationer har et samtidigt ansvar for alle niveauer.
- 3 - Inden for hvert niveau kan vi yderligere skelne mellem forskellige slags opgaver.

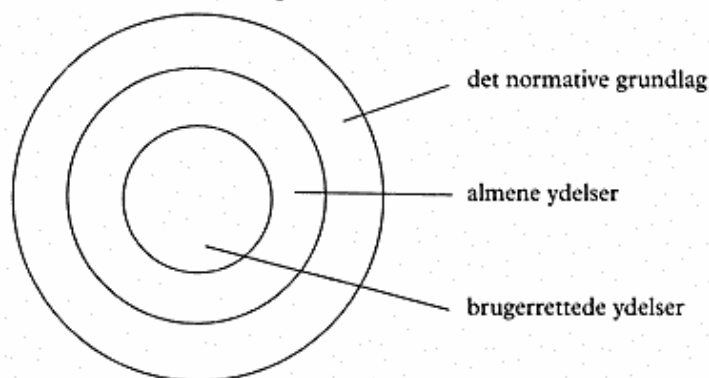
I artiklen skal vi belyse disse tre idéer. Vi skal herunder især fokusere på meso-niveauet (almene ydelser) og på samspillet mellem de forskellige niveauer, eftersom det er disse aspekter ved offentlige organisationers opgaver, der er de mest negligerede i litteraturen.³

De teoretiske idéer vil blive belyst med eksempler fra fire offentlige organisationer: Det kgl. Teater, Statsfrøkontrollen, Rigshospitalet og Arbejdstilsynet.⁴

Opgaver på tre niveauer

Offentlige organisationers opgaver er i organisations- og forvaltningsforskningen karakteriseret på forskellige måder. En del forskere hæfter sig især ved *målkompleksitet* (Harmon og Mayer, 1986; Heffron, 1989; Gortner *et al.*, 1987; Rainey, 1983; 1991). Offentlige organisationers mål betegnes således som 1) uklare og vage, 2) multiple, 3) konflikterende og som 4) flygtige og ustabile over tid.

Et væsentligt element i denne opgavekompleksitet, som vil blive diskuteret her, er at offentlige organisationer producerer ydelser, der kan relateres både til et mikro-, meso- og makro-niveau, jf. figuren.



På det første niveau produceres *brugerrettede ydelser*. Disse ydelser er konkrete, afgrænsede, og retter sig mod individuelle og specifikke borgere eller virksomheder, som for eksempel klienter, studerende og patienter; eller med Blau og Scott's (1963) udtryk: "public-in-contact". Eksempler er undervisning, børnepasning, hospitalsoperationer, sagsafgørelser, arbejdstilsynsbesøg på virksomheder, udmåling af sociale ydelser osv.⁵

På det andet niveau produceres *almene ydelser*. Disse ydelser retter sig mod borgerne eller virksomheder som helhed eller eventuelt mod grupper heraf; eller med Blau og Scott's (1963) udtryk: "public-at-large". På dette niveau handler undervisning ikke om at uddanne en bestemt navngiven person. I stedet kan kernen i disse ydelser være reproduktion og udvikling af arbejdsstyrken, eller socialisering med det formål at internalisere sprog og generelle normer og værdier, for eksempel for at integrere nye generationer i samfundets kultur og politiske system.

Det tredje niveau kaldes for *det normative grundlag*. Her handler det ikke så meget om at producere noget bestemt, men mere om at der for offentlige organisationer findes en række værdier eller krav, som organisationen skal leve op til i almindelighed og i ydelsesproduktionen. Det kan dreje sig om retssikkerhed, demokratisk ansvarlighed, ligestilling i personalepolitikken eller økonomisering med det offentliges ressourcer. Det karakteristiske er, at offentlige organisationer uhyre sjældent er skabt for at "producere" eksempelvis demokratisk ansvarlighed eller retssikkerhed i sig selv.⁶

Set fra omgivelsernes side, for eksempel brugerne eller politikerne, kan det normative grundlag udgøre en sikkerhed for, at organisationens arbejde ikke løber af sporet. Ofte kan det måske være fagligt interessant eller økonomisk velbegrundet ikke at behandle ydelsesmodtagerne lige. Set fra den enkelte organisations side har det normative grundlag derfor karakter af restriktioner, der sætter grænser for den perfekte faglige opgaveløsning eller for en driftsøkonomisk optimering i produktionen af brugerrettede og almene ydelser.⁷

I det følgende vil vi illustrere de to første niveauer med eksempler fra Det kgl. Teater, Statsfrøkontrollen, Arbejdstilsynet og Rigshospitalet.

På *Det kgl. Teater* er den brugerrettede ydelse i sin enkleste udformning aftenens forestilling, hvad enten det er opera, skuespil, ballet eller en symfonikoncert. Publikum får her en kunstnerisk oplevelse eller en festlig aften i byen.

Den almene ydelse går videre. Den er mere rettet mod samfundet som sådan end mod aftenens publikum. En del af den almene ydelse findes beskrevet i teatrets formålsparagraf. Her siges det, at teatret skal have et bredt repertoire, der præsenterer både klassiske og nyere og såvel danske som udenlandske værker. Teatret skal endvidere være hele landets scene. Det nås gennem TV- og radiotransmissioner samt tournéer. Mere generelt kan man sige, at teatret skal skabe såvel kulturel kontinuitet som fornyelse og give mulighed for en fælles kulturel identifikation. Teatret er en *nationalscene*. Den almene ydelse finder derfor sit udtryk i repertoirets sammensætning og ikke i den enkelte forestilling. Endelig skal teatret præstere forestillinger på det højeste kunstneriske niveau og herved sætte en standard for dansk scenekunst.

På *Statsfrøkontrollen* er den brugerrettede ydelse test af indsendte frøprøver fra frøavlere og -handlere for et varierende antal egenskaber. Det kan dreje sig om frøenes spiringsevne, deres renhed, ægthed, vand- og olieindhold o.lign. Indsenderen får derefter et certifikat, der specificerer frøenes egenskaber.

Den almene ydelse er primært knyttet til to forhold 1) regulering af branchen og 2) danske eksportinteresser. Gennem test af frø skabes gennemsigthed på markedet. Det bliver nemmere at gennemskue forholdet mellem kvalitet og pris. Herved reguleres forholdet mellem frøavlere og -handlere. Samtidig fremmes eksportmulighederne ved en pålidelig kvalitetsmærkning - og en kongekrone. I begge tilfælde bygger den almene ydelse på forestillingen om en offentlig instans, der på en objektiv måde kan gennemføre kvalitetsprøver upåvirket af særinteresser.

Arbejdstilsynets brugerrettede ydelse er primært virksomhedsbesøg og/eller anden virksomhedsrelateret sagsbehandling, der kan munde ud i såvel vejledning som påbud og forbud. Der kan også være tale om udsendelse af informationsmateriale og regelsæt samt telefonisk rådgivning.

Den almene ydelse er forbedring af arbejdsmiljøet på en måde, der bringer det - som det udtrykkes i loven - "i overensstemmelse med den tekniske og sociale udvikling i samfundet". Mere bredt kan tilsynets opgave karakteriseres som at forbedre velfærden gennem nedsættelse af arbejdsbetingede sygdomme og ulykker. Endelig kan tilsynets almene ydelse siges at indeholde en stabilisering eller regulering af konflikter i den enkelte virksomhed, branche eller på arbejdsmarkedet som sådan.

Den brugerrettede ydelse på *Rigshospitalet* er behandling af patienter, som enten er hospitalsindlagte, på ambulant behandling eller har søgt skadestue.

Den almene ydelse er at bedrive sundhedsfaglig uddannelse og forskning. Derudover skal Rigshospitalet - som lands- og landsdelshospital - være i forreste række på mange lægelige specialer og skal dermed skabe behandlingsmuligheder for borgere med sygdomme, der enten er meget sjældne eller som kræver en særlig ekspertise at behandle. Rigshospitalet skal skabe den tryghed, det er at vide, at der altid er en eller anden "gal specialist", der kan hjælpe. Man kan også gå endnu videre og sige, at den almene ydelse - og det gælder sundhedsvæsenet i almindelighed - inkluderer en forbedring af sundhedstilstand og livskvalitet i samfundet: "Helse angår samfunnets ansvar og forpligtelser overfor medmennesker - som er unikke og uerstattelige. Mennesket har sin *verdighet*, som ikke kan prises eller sammenlignes med noe annet. ... Samfunnets behandling av helse og sykdom gjelder omsorgen for livet og utgjør selve målestokken på moral" (Eriksen, 1993: 96).

Kernen i denne opfattelse af offentlige organisationers opgaver er, at offentlige organisationer producerer ydelser på flere niveauer og på denne måde relaterer sig både til en mere afgrænset brugergruppe og til en større almenhed.

Ikke desto mindre kunne det være fristende at anvende denne distinktion som basis for en klassifikation af offentlige organisationer i tre grupper, der hver for sig koncentrerer sig om ét niveau. Vi skal diskutere denne opfattelse i næste afsnit.

Det samtidige ansvar

Selv om vi i den teoretiske litteratur kan finde mange eksempler på organisationstypologier baseret på opgaver eller mål, kan vi også finde mange - men ofte ubemærkede - tilfælde, hvor sådanne typologier kommer til kort ved anvendelse på offentlige organisationer.

Eksempelvis rummer Blau og Scott's (1963) typologi som distinkte selvstændige organisationstyper blandt andet *service organizations* (der producerer individuel service) og *commonweal organizations* (der producerer almene ydelser). Hall *et al.* (1967) havde problemer med at kategorisere et større antal offentlige organisationer efter disse to typer. Dunleavy (1991: 188-189) har tilsvarende vanskeligheder ved anvendelsen af egen typologi (også baseret på opgaver) på britiske "agencies". Administrations- og Personaledepartementets (1991: 25) rapport om fristyrelsesforsøg forsøger at kategorisere 15 styrelser i fire hovedkategorier (administration; kontrol og tilsyn; serviceproduktion; forskning og forsøg) og må konkludere, at det "gælder for flere af styrelserne, at deres aktiviteter falder inden for mindst to af disse kategorier".

Selv en almindelig accepteret sondring som serviceorganisationer og regulerende organisationer kan ved nærmere eftertanke vise sig at rumme betydelige problemer, fordi det i mange tilfælde langt fra er indlysende, hvorvidt der i relationen mellem organisation og bruger er tale om service eller kontrol.

Meget af Arbejdstilsynets kontrol kan have karakter af service. Spørgsmålet kompliceres yderligere af, at ydelsesmodtageren (virksomheden) konstitueres af to delvist modstående parter, nemlig arbejdsgiver og arbejdstagere. Hvad den første kan føle som en (økonomisk) byrde, kan den anden opleve som et gode (bedre arbejdsmiljø). Endelig er det muligt, at arbejdstageren oplever arbejdsmiljøforanstaltninger som noget, der hæmmer mulighederne for at opretholde en god akkord, mens arbejdsgiveren kan finde, at det er en konkurrencemæssig fordel for virksomheden at have udviklet et godt arbejdsmiljø.

Omvendt kan Det kgl. Teater (som man næppe ville kalde for en kontrolorganisation) siges at udøve en mere eller mindre "blid" kontrol af, hvorledes kultur, kulturarv, national identitet og dannelse bør opfattes, ligesom Rigshospitalet gennem hospitalisering af brugeren kan udøve en ganske kraftig kontrol af brugerens selvopfattelse og adfærd. I en analyse af forholdet mellem bruger og respektive Det kgl. Teater og Rigshospitalet karakteriseredes relationen som henholdsvis "konfrontation" og "integration" (Beck Jørgensen og Melander, 1992). I begge tilfælde sker der således en påvirkning af brugeren, som næppe kan reduceres til et spørgsmål om service. Ser vi på en socialforvaltning, vil det i mange tilfælde være svært at skelne mellem, hvornår der er tale om service, og hvornår der er tale om adfærdskontrol.

Stillet over for den slags problemer er den normale forskningsstrategi én af to: Enten at beklage virkelighedens kompleksitet eller at raffinere typologierne yderligere. En tredje strategi kunne i stedet være at acceptere offentlige organisationers indre kompleksitet som et positivt udgangspunkt: Vi kan kun forstå offentlige organisationer fuldt ud ved at inddrage alle niveauer. At dette åbenbart er tilfældet, fremgår, når vi ser nærmere på de fire organisationer.

Vi kan for det første ikke forestille os offentlige organisationer uden brugerrettede ydelser: Det kgl. Teater uden forestillinger? Rigshospitalet uden behandling? Statsfrøkontrollen uden analyser af frøprøver? osv. Det giver sig selv.

Vi kan for det andet ikke forestille os offentlige organisationer uden almene ydelser. Det er allerede vist, at alle fire organisationer har forpligtelser, som rækker ud over det at producere noget direkte til eller i forhold til brugerne. Det ses også, når vi sammenligner dem med private pendanter, der hvor de findes. Private teatre har brugerrettede ydelser af samme karakter som Det kgl. Teater, men ikke forpligtelser over for kulturarv og alsidighed. Der findes private laboratorier, der laver det samme arbejde som Statsfrøkontrollen, men de tilbyder ikke statsgaranti og kongekrone. Private hospitaler kan tilbyde en lang række behandlinger på linje med offentlige hospitaler, men de har ikke undervisnings- og forskningsopgaver.⁸

Man kan så spørge, hvilken indsigt idéen om offentlige organisationers opgaver som niveau-delte kan føre frem til? Et svar er allerede søgt motiveret: Nemlig, at vi opnår en bedre forståelse af offentlige organisationers indre kompleksitet. For det andet kan idéen lede frem til at begrebsliggøre den enkelte organisations produktionsstruktur som konstitueret af relationerne mellem ydelserne på mikroniveau og mesoniveau. For det tredje kan en sådan analyse føre til en større indsigt i den enkelte organisations strategiske problemer. I de efterfølgende afsnit skal vi se nærmere på de to sidste muligheder.

Typer af almene ydelser og relationer mellem niveauer

Det ligger lige for at postulere, at der er en bestemt funktionel sammenhæng mellem almene ydelser og brugerrettede ydelser: Produktionen af den brugerrettede ydelse er et middel til at opnå den almene ydelse, som udgør det overordnede mål. Det gælder da også et stykke ad vejen. Men den generelle påstand i det følgende er, at offentlige organisationers indre kompleksitet kun understreges yderligere, når vi ser på forholdet mellem ydelsesniveauerne. Vi opdager her, at vi er nødt til at skelne mellem forskellige slags almene ydelser, og at forholdet mellem disse og den brugerrettede ydelse varierer, alt efter hvilken type almen ydelse, vi fokuserer på.

Mål-middel-relationen mellem almen ydelse og brugerrettet ydelse ser vi mest umiddelbart, når vi tager udgangspunkt i den del af den almene ydelse, som konstituerer et *samfundsmæssigt mål*.

For at Statsfrøkontrollen kan skabe gennemsigtighed og troværdighed omkring kvalitet og pris, må den enkelte avler indsende frøprøver til Statsfrøkontrollen, der med sin kontrol producerer den brugerrettede ydelse. Tilsvarende gennemfører Arbejdstilsynet virksomhedsbesøg med det formål at forbedre arbejdsmiljøet generelt. Den almene ydelse er i begge tilfælde et overordnet mål, og den brugerrettede ydelse har ud fra denne synsvinkel kun til formål at nå dette. Med udgangspunkt i Det kgl. Teaters rolle som nationalscene, er ræsonnementet det samme. Den enkelte forestilling er et middel for at opnå en kulturel identifikation eller socialisering til en bestemt slags dannel-

se. På samme måde er den enkelte behandling på Rigshospitalet et middel til at opnå den velfærd i samfundet, som hænger sammen med sundhed og førlighed.

Et andet aspekt af den almene ydelse konstituerer en *ydelsesprofil*. Denne er især relevant for Rigshospitalet og Det kgl. Teater. For begge disse organisationer gælder det, at de har et ansvar for at opretholde en vis bredde eller alsidighed i deres ydelser. Rigshospitalet skal have specialistkompetence på en lang række specialer (hvis noget ikke kan behandles andre steder, skal det kunne behandles på Rigshospitalet), og Det kgl. Teater er forpligtet til at spille både gamle og nye værker og både danske og udenlandske. Ydelsesprofilen er her et mål, der karakteriserer organisationen i forhold til andre organisationer inden for et større system, dvs. andre hospitaler og andre teatre.

Det betyder, at den enkelte behandling eller forestilling ikke er et direkte middel til at opnå en ydelsesprofil. Det er den samlede kompetence på Rigshospitalet og det samlede repertoire på Det kgl. Teater, der er det afgørende. Er udgangspunktet en bred ydelsesprofil, betyder det, at den samlede mængde af potentielle brugere ikke spiller nogen rolle. Rigshospitalet er ikke forpligtet på at udrydde folkesygdomme, men skal pleje mange specialer for et beskedent antal patienter. Det kgl. Teater kan på samme måde tillade sig at spille uforståelige stykker med tvivlsomt publikumstække.⁹

Et tredje aspekt ved den almene ydelse er at være *standardsættende*, dvs. at være foregangsinstitution eller "kvalitetsfører". Om Det kgl. Teater siges det, at det skal skabe forestillinger på det højeste kunstneriske niveau og herved fungere som inspirator for andre teatre, ligesom Rigshospitalet traditionelt har været tillagt den rolle at være et foregangshospital.

Dette aspekt ved den almene ydelse minder om ydelsesprofilen, fordi det i sin definition har samme udgangspunkt, nemlig hvad der differentierer organisationen fra andre lignende organisationer i samme "branche" eller i et større interorganisatorisk system.¹⁰

Brugerne spiller heller ikke den store rolle i forbindelse med standardsætning. Det er sandsynligvis relativt få brugere, der kan gennemskue og værdsætte det højeste kunstneriske niveau eller den højeste lægefaglige kunnen. Derfor er organisationens referencegruppe ikke brugerne, men faget og dets udøvere som sådan, dvs. andre kunstnere eller læger.

Et fjerde aspekt ved den almene ydelse er *kapitaldannelse* i den enkelte organisation. Ud fra denne synsvinkel er en del af den almene ydelse en opsamling og udvikling af viden på organisationens område. Der kan skelnes mellem en stærk og en svag variant af kapitaldannelse.

I den stærke variant bevares og udvikles viden og andre ressourcer udelukkende for det tilfælde, at der engang skulle blive brug for dem. Denne form for kapitaldannelse har en "beredskabs- eller arkivfunktion".

Ud fra denne opfattelse gennemføres forestillinger på Det kgl. Teater ikke for at socialisere publikum til en bestemt opfattelse af scenekunst eller bibringe dem en fornemmelse af national kulturarv (i så tilfælde ville vi have at gøre med et samfundsmæssigt mål) og slet ikke for at behage det tilfældige publi-

kum, der måtte komme den konkrete aften (i så tilfælde ville der være tale om en brugerrettet ydelse). Publikum er så at sige til stede for at en forestilling kan gennemføres, ikke omvendt. For Rigshospitalet er ræsonnementet i princippet det samme. At kunne behandle patienter er et nødvendigt middel for udøvelse af den lægefaglige forskning og uddannelse.

I den svage variant vedrører kapitaldannelse det at sikre en fremtidig forbedring eller blot "vedligeholdelse" af den brugerrettede ydelse. At opføre komedier af Holberg eller balletter af Bournonville forudsætter, at der findes en levende Holberg- respektive Bournonville-tradition, der viderefører diktion og dansetrin. En langsigtet lægefaglig forskning og uddannelse fører til forbedrede brugerrettede ydelser: bedre patientbehandling. Varetagelsen af den almene ydelse (en levende kulturarv, lægefaglig forskning) er derfor en nødvendig forudsætning for produktionen af den brugerrettede ydelse. Dette kapitaldannelsesaspekt er naturligvis mest synligt på Rigshospitalet, men vi genfinder det også i Statsfrøkontrollens metodeforskning og Arbejdsmiljøinstituttets forskning.

Endelig vil det i nogle tilfælde være relevant at se *kapitaldannelse som produktion af brugerrettede ydelser i sig selv*. Men her er brugerkredsen afgørende redefineret. Rigshospitalets forskning og uddannelse kan således ses som en ydelse, der kommer andre hospitaler til gode, respektive den lægefaglige forskning i almindelighed. Det er det, der ligger i betegnelsen "universitetshospital". Det kgl. Teaters Operaakademi og balletskole samt dets videreførsel af alle slags teaterhåndværk indeholder klare uddannelses- og oplæringselementer, der udgør et input for andre teatre, ligesom for eksempel scenografer og andre gæstekunstnere kan få udviklende udfordringer på Det kgl. Teater, der kan komme andre teatre tilgode. Ud fra denne synsvinkel er Det kgl. Teater et slags teateruniversitet.

Som antydnet i dette afsnit kan der være problemer forbundet med håndteringen af de forskellige ydelsestyper. Det gælder både forholdet mellem de forskellige slags almene ydelser og forholdet mellem almene ydelser og brugerrettede ydelser. I det følgende afsnit skal vi skitsere karakteren af disse problemer og illustrere, hvorledes nogle af organisationerne har søgt at håndtere dem.

Strategiske beslutninger: dilemmaer i balanceringen af ydelsestyper

Tager vi udgangspunkt i det enkleste forhold mellem almene ydelser og brugerrettede ydelser, nemlig mål-middel relationen mellem et samfundsmæssigt mål og brugerrettede ydelser, er der to kritiske forhold. For det første er der spørgsmålet om, hvor operationelt det samfundsmæssige mål er udformet. For det andet er der spørgsmålet, om relationen mellem de to ydelsesniveauer er kendt, eller om den er omgærdet med usikkerhed omkring, hvilke brugerrettede ydelser der bedst fører frem til realiseringen af den almene ydelse - eller i organisationsteoretiske termer: Arbejder organisationen med klar eller uklar teknologi?

Det er her slående, at der for alle organisationer - med Statsfrøkontrollen som en mulig undtagelse - er betydelige uklarheder i formuleringen af det

samfundsmæssige mål. Hvad man for eksempel skal forstå ved sundhed eller ved scenisk kulturarv, er mildt sagt ikke klart. På Arbejdstilsynets område knytter problemet sig til forståelsen og målingen af "arbejds miljø". Operationaliseringen af det centrale begreb er i sig selv vanskelig, og det gælder ikke mindst "det psykiske arbejds miljø". Der er her indbygget meget rummelige fortolkningsmuligheder og dermed også konfliktmuligheder. Problemet bliver ikke lettere af, at identificeringen af det samfundsmæssige mål ikke kan indskrænkes til en undersøgelse af officielt udtrykte formuleringer, men også må omfatte en undersøgelse af praksis og vigtige aktørers opfattelser (Heffron, 1989: 103).

Det andet problem vedrører realiseringen af det samfundsmæssige mål. For Arbejdstilsynet er det meget uklart og omdiskuteret, hvilke virkemidler der fører frem til "det gode arbejds miljø". Et centralt problem er her valget mellem 1) forebyggende og serviceorienterede midler (rådgivning og vejledning) og 2) restriktive og negative sanktioner (påbud, forbud og politianmeldelser).

Den gennemgående strategi har i Arbejdstilsynet gennem årene for det første gået på at skabe enighed om operationaliseringen af det samfundsmæssige mål gennem "afprøvning" af vigtige aktører som politikere og især de interesseorganisationer, man alligevel ikke kan gå udenom. For det andet har man søgt at skabe klarhed om mål-middel relationer gennem etableringen af et bedre vidensgrundlag ved en ganske stor satsning på arbejds miljøforskning. Herigennem er der yderligere sket en professionalisering af arbejdet.

På Det kgl. Teater er der relativt større autonomi til at fortolke det samfundsmæssige mål. Indblanding eksternt i repertoirevalgene er stort set fraværende fra politisk/administrativ side. Til gengæld kan der spores uklarhed omkring hvilken linje, der er gældende, og teatret har ikke rigtig formået at skabe legitimitet omkring sin rolle. I modsætning til både Arbejdstilsynet og Det kgl. Teater står Statsfrøkontrollen, hvis kontrol hviler på paradigmatisk klar grund: klassisk naturvidenskabelig metode.

Et andet problem knytter sig til konflikter mellem forskellige ydelser. Den mest udprægede konflikt finder vi mellem kapitaldannelse i den stærke variant og den brugerrettede ydelse i de tilfælde, hvor brugerrettede ydelser nedslider kapitalen. I de fire organisationer finder vi ikke klare eksempler herpå. Et klassisk eksempel er den amerikanske National Park Service, som har det dobbelte formål at beskytte naturen og at stille den til publikums rådighed gennem udbygning af forskellige faciliteter som campingpladser og anden "turistinfrastruktur". Jo flere brugerrettede ydelser National Park Service producerer, jo mere slides der på naturen. Danske eksempler er konflikten mellem bevaringsopgaven på Det kgl. Bibliotek, Nationalmuseet og Statens Museum for Kunst og det at forøge brugerrettede ydelser som udlån, udstillinger m.v., som altid vil indebære en risiko for nedslidning og tyveri.

Også mellem forskellige typer almen ydelse kan vi finde et konfliktforhold. Der er konflikter mellem det at være nationalteater og at have en bred ydelsesprofil, der tilsiger et repertoire, der både skal dække dansk og udenlandsk scenekunst. Oven i det har vi en konflikt mellem en bred ydelsesprofil og kra-

vet om høj faglig standard. Jo bredere ydelsesprofil, jo sværere bliver det at skabe den koncentration, der er forudsætningen for en høj faglig standard. Her er der altså to indbyggede konflikter mellem de forskellige typer almene ydelser, som Det kgl. Teater er forpligtet på, hvilket kan forklare teatrets vanskeligheder gennem årene med at finde en linje.

Er organisationen præget af *samproduktion*, forstærkes virkningen af sådanne konflikter. Samproduktion betyder, at de samme produktionsprocesser er nødvendige for at opnå forskellige slags ydelser. På Det kgl. Teater er aftenens forestilling et knudepunkt. Den samme forestilling er en brugerrettet ydelse og et element i produktionen af flere slags almene ydelser. For eksempel er der et karakteristisk problem i forhold til publikum mellem det at være standardsætter og at producere den brugerrettede ydelse. Den brugerrettede ydelses succes måles i forhold til, om man får fulde huse. Den relevante referencegruppe er brugerne. Men det gælder ikke nødvendigvis, når der er tale om at være standardsætter. Her er det faget eller professionen eller andre teatre, der udgør referencegruppen, ikke publikum.

Men billedet er ikke så entydigt, fordi publikums medleven og engagement til den konkrete forestilling (brugerrettet ydelse) er af væsentlig betydning for kvaliteten af den kunstneriske præstation (almen ydelse). Publikum er med andre ord både vigtigt og ikke vigtigt. Teatrets strategi er her at arbejde for at etablere mindre scener, fordi man da kan spille for et kompetent publikum, og alligevel for (små) fulde huse.

Samproduktion finder vi i udpræget grad på Rigshospitalet, idet både lægefaglig forskning og undervisning (almen ydelse: standardsætter, kapitaldannelse) og behandling (brugerrettet ydelse) har patienten som grundlag. Her opstår der en række balanceproblemer. Er der tale om kapitaldannelse i den stærke variant, er der ingen direkte sammenhæng mellem den almene ydelse og den brugerrettede ydelse. Det er et spørgsmål om arbitrær prioritering.

Taler vi om kapitaldannelse i den svage variant, er der en sammenhæng mellem ydelsestyperne, men denne sammenhæng er præget af en *tidsmæssig forskydning*. Det kan vare længe, inden lægefaglig forskning slår igennem med nye behandlingsmetoder, og disse kommer da i højere grad fremtidige patienter til gode i forhold til de patienter, der aktuelt fungerer som "forsøgsmateriale".¹¹

Samproduktion kan også gøre organisationen sårbar over for *ændringer i gruppen af modtagere af den brugerrettede ydelse*. På Rigshospitalet har man som følge af oprettelsen af det lokale optageområde i Københavnsområdet og den stigende udbygning af landsdelshospitalerne gennem en årrække haft en kraftig forskydning i patientgrundlaget: fra patienter med "særlige sygdomme" til patienter med "banale" lidelser. Konsekvensen har været en løsere sammenhæng mellem lægens igangværende forskning og behandlingen af en patient. På grund af samproduktion er dette en ganske alvorlig konsekvens.

Strategiske overvejelser på Rigshospitalet har derfor blandt andet gået på 1) at genvinde en status som elitehospital (om ikke andet så på udvalgte områder som for eksempel transplantation af bestemte organer) i skarp konkurrence med landsdelssygehusene som for eksempel Skejby Sygehus i Århus, og 2) at

blive et foregangshospital på almenmedicinens område, altså i virkeligheden en redefinering af den almene ydelse.

Eksemplet giver også anledning til at understrege, at omgivelserne kan spille en afgørende rolle for, om samproduktion giver denne type problemer. På Det kgl. Teater har problemet med forskellige brugergrupper især været knyttet til forskellen mellem abonnenter og såkaldte "løskøbere" (der køber billet til en bestemt forestilling). Abonnenterne er typisk ældre, har en højere indkomst og en ringere uddannelse end løskøberne. Abonnenterne repræsenterer en økonomisk sikkerhed for teatret, mens løskøberne udgør et mere krævende og udfordrende publikum.

Det er åbenbart, at den sidste gruppe af brugere er mere interessante for teatret i relation til standardsætning og kapitaldannelse, og at fluktuationer mellem de to grupper kan give samme slags samproduktionsproblemer. Men der er en klar forskel på udviklingen af Det kgl. Teater og Rigshospitalet. Rigshospitalets status som producent af almene ydelser er gennem en årrække i langt højere grad blevet eroderet i forhold til Det kgl. Teater. Årsagen hertil er utvivlsomt, at Rigshospitalet både for så vidt angår visitation af interessante brugere og allokering af finansielle midler er stærkt afhængig af sine konkurrenter.

Nogle afsluttende bemærkninger om anvendelsen af begrebsapparatet

Hvorfor nu disse nye begreber, lyder det rimelige spørgsmål. Til det er der flere svar.

Set ud fra både en teoretisk og en praktisk synsvinkel vil det være interessant at koble begrebsapparatet til andre væsentlige variabler i studiet af offentlige organisationer. I artiklen er der i den sammenhæng forsøgt skabt koblinger til organisationens produktionsproces og til strategiske beslutninger ved at anvende relationerne mellem ydelsestyperne og forskydninger heri. Disse koblinger er skitseagtige og kræver mere overvejelse og empiri. Men andre muligheder melder sig:

- Kan vi forbinde bestemte interessenter til bestemte dele af offentlige organisationers ydelser? Har personalet eksempelvis særlige interesser knyttet til standardsætning og kapitaldannelse fremfor brugerrettede ydelser? Og gælder det i særlig grad - det ville være nærliggende - det professionelle personale i organisationens faglige kerne?
- Kan offentlige lederes rolle bedst forstås som sikring af, at de forskellige ydelsestyper og det normative grundlag balanceres i forhold til hinanden? Og i givet fald ud fra hvilke kriterier? Og under hvilke betingelser er offentlige ledere i stand til at udfylde denne rolle?
- Vil udlicitering og privatisering betyde en gradvis afskalning af elementer i først det normative grundlag og dernæst i de almene ydelser? Og hvis det er tilfældet, hvilke mekanismer kan modvirke dette - hvis det opfattes som en uheldig udvikling og ikke netop som selve idéen?
- Hvilke eksterne styringsmuligheder og -problemer findes forbundet med

de forskellige ydelsestyper? Er styringsproblemerne størst der, hvor den politiske eller ressortministrielle interesse er stærkest?

- Kan kontraktstyrelser oprettes på et mere klart og afbalanceret grundlag med anvendelse af begrebsapparatet? Og kan begreberne sættes i relation til kontraktstyrelseskonceptets forestilling om en driftrationalitet og en politisk rationalitet?
- Er der en sammenhæng mellem ydelsestyper og politisk uenighed? Hvis ja, knytter fænomener som rindalisme (Det kgl. Teater), klassekamp (Arbejdstilsynet) og københavneri (Rigshospitalet) sig mest til brugerrettede ydelser, almene ydelser eller det normative grundlag?

I den mere teoretiske del af spektret melder sig spørgsmålet, om offentlige organisationer kan typologiseres for eksempel ud fra den vægt, som de enkelte elementer i den almene ydelse måtte have, eller ud fra karakteren af relationerne mellem ydelsestyperne? Et andet spørgsmål er, om begrebsapparatet kan bidrage til (om ikke løse) den standende diskussion om offentlig og privat.

Noter

1. "For konstruktiv kritik takkes Marianne Antonsen, Hanne Foss Hansen, Hanne Nexø Jensen, Morten Kelstrup, Gunnar Sjöblom og Niels-Hentik Topp."
2. En fuldstændig teoretisk behandling af offentlige organisationers opgaver burde omfatte en diskussion af tidligere typologier af mål i organisationer og - især - en sammenligning med begrebspar, der også indeholder en niveauopfattelse. Her tænkes især på sondringen mellem service og regulering og på sondringen mellem private goder og kollektive goder. Pladsen forbyder en sådan diskussion. Her skal blot nævnes, at disse to sondringer ikke er sammenfaldende med sondringen mellem brugerrettede ydelser og almene ydelser. Service/regulering er således mere en sondring mellem to typer brugerrettede ydelser, og private goder er i den økonomiske teori blandt andet defineret således, at begrebet ikke kan indeholde "byrder".
3. Sondringen mellem brugerrettede ydelser og almene ydelser er inspireret af sondringen mellem det umiddelbare og det udvidede produkt i Antonsen (1989).
4. Idéerne udspringer af et større empirisk forskningsprojekt om offentlige organisationers styring. En gruppe forskere har siden midten af 1980'erne ved Center for Offentlig Organisation og Styring i København studeret offentlige organisationer, der producerer konkrete ydelser rettet mod borgerne eller private virksomheder. Undersøgelsen er afleveret i Beck Jørgensen og Melander (1992). I undersøgelsen har deltaget Marianne Antonsen, Torben Beck Jørgensen, Poul Erik Daugaard Jensen, Hanne Foss Hansen, Preben Melander og Peter Skærbæk.
5. Det bemærkes, at brugere defineres som de borgere eller virksomheder, som organisationens primære produktionsaktiviteter er rettet imod, uanset om de brugerrettede ydelser har karakter af service eller regulering. Det betyder, at skattevæsenets brugere er skatteyderne og fængslets brugere er de indsatte, jf. også Beck Jørgensen og Melander (1992: 138). Offentlige organisationer kan også have offentlige brugere. Det gælder for eksempel Danmarks Forvaltningshøjskole og Datacentralen.
6. Der findes nogle sjældne, men naturligvis vigtige undtagelser. Ligestillingsrådet kan siges netop at have som hovedopgave at producere ligestilling. Og tilsvarende har Justitsministeriet og Rigsrevisionen til opgave at sikre andre generelle værdier som retssikkerhed og økonomisering.
7. Man kan diskutere, om det normative grundlag skal opfattes som noget ultimativt gyldigt, dvs. som et værdigrundlag, der skal have forrang frem alt andet. Man kan for eksempel præcisere det normative grundlag til de værdier eller krav, der er en konsekvens af, at en forvaltningsorganisation er oprettet under et demokratisk regime. Forvaltningen må derfor afspejle de værdier, som kan deduceres fra en teori om demokrati. Her gøres det modsatte synspunkt gældende: Det normative grundlag må bestemmes empirisk. Det normative grundlag er nærmere behandlet i Beck Jørgensen (1990) og Beck Jørgensen (1992).

- gensen og Melander (1992) og studeres for tiden indgående i det nordiske projekt om det normative grundlag for den offentlige sektor.
8. Andre eksempler kan også bringes på banen. Statens Museum for Kunst har således registrerings-, bevarings- og forskningsopgaver, som ikke påhviler private museer som for eksempel Louisiana. Det er i øvrigt nærliggende at konkludere, at vi her har fat i en sontring, der generelt kan anvendes til at skelne mellem offentlige og private organisationer, således at private virksomheder kan karakteriseres som organisationer, der alene fremstiller brugerrettede ydelser og offentlige organisationer som organisationer, der også fremstiller almene ydelser. Så enkelt er det imidlertid ikke, men pladsen forbyder en nærmere behandling af denne problemstilling.
 9. Betegnelsen "meritgode" kunne vi måske reservere til sådanne tilfælde, hvor der er en relativ stor og planlagt uoverensstemmelse mellem efterspørgsel og subsidieret udbud. Problemet med dette begreb er, at i princippet er alt offentligt subsidieret udbud et meritgode.
 10. En bred ydelsesprofil og standardsætning er karakteristisk for de særlige offentlige organisationer, der ofte benævnes som "rigsinstitutionerne". Udover de allerede nævnte er det Det kgl. Bibliotek, Nationalmuseet, Statens Museum for Kunst og Rigsarkivet. De er hver for sig den strålende top - i hvert fald i teorien - af et større system, hvad enten det er bibliotekssystemet, museumsvæsenet eller arkivvæsenet.
 11. Selv om der også kan gå lang tid, før arbejdsmiljøforskningen slår igennem i Arbejdstilsynets praksis, finder vi ikke problemer af denne karakter inden for Arbejdstilsynets område, fordi kapitaldannelse - arbejdsmiljøforskning - ikke er koblet som samproduktion til den brugerrettede ydelse.

Litteratur

- Administrations- og Personaledepartementet (1991). *Fristyrelsesforsøg - en forundersøgelse*, København.
- Antonsen, M. (1989). *Produktivitet og effektivitet i offentlige organisationer*, København: Center for Offentlig Organisation og Styling.
- Beck Jørgensen, T. (1990). "Offentlig organisationsteori - krav og udviklingsmuligheder", pp. 55-80 i Peter Bogason, *Stat og forvaltning*, København: Politiske Studier.
- Beck Jørgensen, T. og P. Melander (red.) (1992). *Livet i offentlige organisationer*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Blau, P.M. og W.R. Scott (1963). *Formal Organizations: A Comparative Perspective*, London: Routledge & Kegan Paul.
- Dunleavy, P. (1991). *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, London: Harvester Wheatsheaf.
- Eriksen, E.O. (1993). *Den offentlige dimension*, Oslo: Tano.
- Eriksen, E.O. (1993). "Fra statsborger til kunde", *Norsk Statsvitenskaplig Tidsskrift*, nr. 2, pp. 111-131.
- Frederickson, H.G. (1991). "Towards a Theory of the Public for Public Administration", *Administration & Society*, vol. 22, no. 4, pp. 395-417.
- Gortner, H.F. et al. (1987). *Organization Theory: A Public Perspective*, Chicago: The Dorsey Press.
- Hall, R. et al. (1967). "An Examination of the Blau-Scott and Etzioni Typologies", *Administrative Science Quarterly*, vol. 2, no. 2, pp. 118-139.
- Harmon, M. og R. Mayer (1986). *Organization Theory for Public Administration*, Boston: Little Brown Co.
- Heffron, F. (1989). *Organization Theory and Public Organizations: The Political Dimension*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Lundquist, L. (1988). *Byråkratisk etik*, Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, L. (1991). *Förvaltning och demokrati*, Stockholm: Norstedts.
- Lundquist, L. (1993). *Ämbetsman eller direktör. Förvaltningens roll i demokratin*, Stockholm: Norstedts Juridik.
- Olsen, J.P. (1993). "Udfordringer for offentlig sektor og for statsvitenskapen", *Norsk Statsvitenskaplig Tidsskrift*, nr. 1, pp. 3-28.
- Rainey, H.G. (1983). "Public Organization Theory: The Rising Challenge", *Public Administration Review*, vol. 43, no. 2, pp. 176-181.
- Rainey, H.G. (1991). *Understanding and Managing Public Organizations*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Rhodes, R.A.W. (1987). "Developing the public service orientation, or let's add a soupcon of political theory", *Local Government Studies*, May/June, pp. 63-73.
- Smith, J. (1991). "The Public Service Ethos", *Public Administration*, vol. 69, Winter, pp. 515-523.

- gensen og Melander (1992) og studeres for tiden indgående i det nordiske projekt om det normative grundlag for den offentlige sektor.
8. Andre eksempler kan også bringes på banen. Statens Museum for Kunst har således registrerings-, bevarings- og forskningsopgaver, som ikke påhviler private museer som for eksempel Louisiana. Det er i øvrigt nærliggende at konkludere, at vi her har fat i en sontring, der generelt kan anvendes til at skelne mellem offentlige og private organisationer, således at private virksomheder kan karakteriseres som organisationer, der alene fremstiller brugerrettede ydelser og offentlige organisationer som organisationer, der også fremstiller almene ydelser. Så enkelt er det imidlertid ikke, men pladsen forbyder en nærmere behandling af denne problemstilling.
 9. Betegnelsen "meritgode" kunne vi måske reservere til sådanne tilfælde, hvor der er en relativ stor og planlagt uoverensstemmelse mellem efterspørgsel og subsidieret udbud. Problemet med dette begreb er, at i princippet er alt offentligt subsidieret udbud et meritgode.
 10. En bred ydelsesprofil og standardsætning er karakteristisk for de særlige offentlige organisationer, der ofte benævnes som "rigsinstitutionerne". Udover de allerede nævnte er det Det kgl. Bibliotek, Nationalmuseet, Statens Museum for Kunst og Rigsarkivet. De er hver for sig den strålende top - i hvert fald i teorien - af et større system, hvad enten det er bibliotekssystemet, museumsvæsenet eller arkivvæsenet.
 11. Selv om der også kan gå lang tid, før arbejdsmiljøforskningen slår igennem i Arbejdstilsynets praksis, finder vi ikke problemer af denne karakter inden for Arbejdstilsynets område, fordi kapitaldannelse - arbejdsmiljøforskning - ikke er koblet som samproduktion til den brugerrettede ydelse.

Litteratur

- Administrations- og Personaledepartementet (1991). *Fristyrelsesforsøg - en forundersøgelse*, København.
- Antonsen, M. (1989). *Produktivitet og effektivitet i offentlige organisationer*, København: Center for Offentlig Organisation og Styling.
- Beck Jørgensen, T. (1990). "Offentlig organisationsteori - krav og udviklingsmuligheder", pp. 55-80 i Peter Bogason, *Stat og forvaltning*, København: Politiske Studier.
- Beck Jørgensen, T. og P. Melander (red.) (1992). *Livet i offentlige organisationer*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Blau, P.M. og W.R. Scott (1963). *Formal Organizations: A Comparative Perspective*, London: Routledge & Kegan Paul.
- Dunleavy, P. (1991). *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, London: Harvester Wheatsheaf.
- Eriksen, E.O. (1993). *Den offentlige dimension*, Oslo: Tano.
- Eriksen, E.O. (1993). "Fra statsborger til kunde", *Norsk Statsvitenskaplig Tidsskrift*, nr. 2, pp. 111-131.
- Frederickson, H.G. (1991). "Towards a Theory of the Public for Public Administration", *Administration & Society*, vol. 22, no. 4, pp. 395-417.
- Gortner, H.F. et al. (1987). *Organization Theory: A Public Perspective*, Chicago: The Dorsey Press.
- Hall, R. et al. (1967). "An Examination of the Blau-Scott and Etzioni Typologies", *Administrative Science Quarterly*, vol. 2, no. 2, pp. 118-139.
- Harmon, M. og R. Mayer (1986). *Organization Theory for Public Administration*, Boston: Little Brown Co.
- Heffron, F. (1989). *Organization Theory and Public Organizations: The Political Dimension*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Lundquist, L. (1988). *Byråkratisk etik*, Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, L. (1991). *Förvaltning och demokrati*, Stockholm: Norstedts.
- Lundquist, L. (1993). *Ämbetsman eller direktör. Förvaltningens roll i demokratin*, Stockholm: Norstedts Juridik.
- Olsen, J.P. (1993). "Udfordringer for offentlig sektor og for statsvitenskapen", *Norsk Statsvitenskaplig Tidsskrift*, nr. 1, pp. 3-28.
- Rainey, H.G. (1983). "Public Organization Theory: The Rising Challenge", *Public Administration Review*, vol. 43, no. 2, pp. 176-181.
- Rainey, H.G. (1991). *Understanding and Managing Public Organizations*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Rhodes, R.A.W. (1987). "Developing the public service orientation, or let's add a soupcon of political theory", *Local Government Studies*, May/June, pp. 63-73.
- Smith, J. (1991). "The Public Service Ethos", *Public Administration*, vol. 69, Winter, pp. 515-523.