

Christian Bertelsen

## Den strategiske politiker

I Danmark har de offentlige reformer på serviceområdet været særdeles begrænsede. Reformen af de traditionelle offentlige velfærdsydelser holder sig langt overvejende inden for rammerne af den integrerede hierarkiske produktionsmodel, og der er kun få eksempler på udlicitering, som her er det betragtede alternativ. Det er velkendt i den teoretiske litteratur, at såvel personaleorganisationerne som serviceproducenterne har præferencer for den integrerede organisationsform. Litteraturen er imidlertid langt mere begrænset, når det gælder politikernes præferencer i relation til integrerede hierarkier og udlicitering. Artiklen udleder i lyset af rationel institutionel teori hypoteser for politikernes præferencer for hierarkiet. Den hierarkiske servicemodel giver politikere en række stærke magt- og kontrolpositioner, som kan anvendes til partikularistiske interventioner i det producerende niveau. Den strategiske politiker og de stærke korporative institutioner er af væsentlig betydning for den institutionelle inerti, der præger de danske kommuner på tværs af ideologiske og politiske skillelinjer.

### Indledning

I løbet af 1980'erne finder der tilsyneladende en omfattende reformaktivitet sted i de fleste OECD-lande. En ofte anvendt fællesnævner for de offentlige reformer er *New Public Management* (NPM) (Hood, 1991: 3). NPM indeholder på den ene side en række begrænsede reformelementer som decentralisering af ansvar og kompetence fra det politisk-administrative niveau til det producerende niveau, mål- og resultatstyring samt budgetrammer. På den anden side indeholder NPM en række langt mere vidtrækkende reformindsatser. De markerer et opgør med den *integrerede hierarkiske servicemodel*, som karakteriserer de fleste OECD-landes måde at organisere produktionen af offentlige kerneopgaver på. Det er karakteristisk for den integrerede hierarkiske organisation, at det offentlige varetager arrangør-, finansierings- og producentrollen. Det er politikerne, som udstikker de generelle retningslinjer for serviceomfanget. Serviceydelserne er skattefinansieret og produceres af offentligt ansatte, der samtidig besidder en mono-

polstatus. De serviceproducerende organisationer indgår i en hierarkisk styringsrelation til den politiske og administrative ledelse. De alternative organisationsformer er blandt andet valgfrihed for brugerne mellem forskellige producenter af offentlige serviceydelser samt konkurrence mellem private og offentlige leverandører af offentlige serviceydelser (Hood, 1991: 4-5). Denne artikel overvejer udlicitering som alternativ til den integrerede hierarkiske organisation.

Selv om udlicitering i de seneste år har været genstand for stor opmærksomhed i såvel den offentlige debat som blandt politikere og embedsmænd, eksisterer der ikke systematiske opgørelser over omfanget af udlicitering på den offentlige sektors serviceområder. I den offentlige sektors regnskaber er der imidlertid information om omfanget af de serviceydelser, som offentlige myndigheder erhverver sig fra private og andre eksterne udbydere. Denne information kan anvendes som en indikator for omfanget af udlicitering i den offentlige sektor. Udlicitering er kun i et meget begrænset omfang anvendt som

Christian Bertelsen

## Den strategiske politiker

I Danmark har de offentlige reformer på serviceområdet været særdeles begrænsede. Reformen af de traditionelle offentlige velfærdsydelser holder sig langt overvejende inden for rammerne af den integrerede hierarkiske produktionsmodel, og der er kun få eksempler på udlicitering, som her er det betragtede alternativ. Det er velkendt i den teoretiske litteratur, at såvel personaleorganisationerne som serviceproducenterne har præferencer for den integrerede organisationsform. Litteraturen er imidlertid langt mere begrænset, når det gælder politikernes præferencer i relation til integrerede hierarkier og udlicitering. Artiklen udleder i lyset af rationel institutionel teori hypoteser for politikernes præferencer for hierarkiet. Den hierarkiske servicemodel giver politikerne en række stærke magt- og kontrolpositioner, som kan anvendes til partikularistiske interventioner i det producerende niveau. Den strategiske politiker og de stærke korporative institutioner er af væsentlig betydning for den institutionelle inerti, der præger de danske kommuner på tværs af ideologiske og politiske skillelinjer.

### Indledning

I løbet af 1980'erne finder der tilsyneladende en omfattende reformaktivitet sted i de fleste OECD-lande. En ofte anvendt fællesnævner for de offentlige reformer er *New Public Management* (NPM) (Hood, 1991: 3). NPM indeholder på den ene side en række begrænsede reformelementer som decentralisering af ansvar og kompetence fra det politisk-administrative niveau til det producerende niveau, mål- og resultatstyring samt budgetrammer. På den anden side indeholder NPM en række langt mere vidtrækkende reformindsatser. De markerer et opgør med den *integrerede hierarkiske servicemodel*, som karakteriserer de fleste OECD-landes måde at organisere produktionen af offentlige kerneopgaver på. Det er karakteristisk for den integrerede hierarkiske organisation, at det offentlige varetager arrangør-, finansierings- og producentrollen. Det er politikerne, som udstikker de generelle retningslinjer for serviceomfanget. Serviceydelserne er skattefinansieret og produceres af offentligt ansatte, der samtidig besidder en mono-

polstatus. De serviceproducerende organisationer indgår i en hierarkisk styringsrelation til den politiske og administrative ledelse. De alternative organisationsformer er blandt andet valgfrihed for brugerne mellem forskellige producenter af offentlige serviceydelser samt konkurrence mellem private og offentlige leverandører af offentlige serviceydelser (Hood, 1991: 4-5). Denne artikel overvejer udlicitering som alternativ til den integrerede hierarkiske organisation.

Selv om udlicitering i de seneste år har været genstand for stor opmærksomhed i såvel den offentlige debat som blandt politikere og embedsmænd, eksisterer der ikke systematiske opgørelser over omfanget af udlicitering på den offentlige sektors serviceområder. I den offentlige sektors regnskaber er der imidlertid information om omfanget af de serviceydelser, som offentlige myndigheder erhverver sig fra private og andre eksterne udbydere. Denne information kan anvendes som en indikator for omfanget af udlicitering i den offentlige sektor. Udlicitering er kun i et meget begrænset omfang anvendt som

alternativ til traditionel hierarkisk organisation i Danmark. De eksisterende undersøgelser fra 1985 til 1995 lider alle af en række dataproblemer, som gør det vanskeligt at sammenligne udviklingen over tid for statens vedkommende. Derimod viser undersøgelserne, at omfanget af udlicitering på den offentlige sektors serviceområder er svagt faldende i kommunerne, mens omfanget af privat inddragelse er konstant i amterne (Finansministeriet, 1991; Finansministeriet og Indenrigsministeriet, 1995: 27-42; Finansministeren, 1996; Christiansen, 1998; Christensen og Pallesen, 1997: 17). Eftersom størstedelen af det offentlige konsum er et amtsligt- og primært kommunalt anliggende, er genstanden for denne analyse primærkommunerne.

Det er forholdsvis velkendt, at udlicitering kan anvendes på simple serviceområder. Udlicitering har også været anvendt længe i forbindelse med hjælpeydelse, generelle periferiydelse eller understøttende servicefunktioner til de kommunale serviceydelser (Finansministeriet og Indenrigsministeriet, 1995: 35). Udlicitering forekommer imidlertid sjældent på den offentlige sektors kerneområder. Det er karakteristisk for den offentlige sektors kerneydelse som børnepasning, ældrepleje og den del af uddannelsessektoren, som er placeret på det kommunale plan, at der kun anvendes et begrænset antal private leverandører. De hyppigst forekommende reformer på den offentlige sektors kerneområder er i de seneste år decentralisering af ansvar og kompetence fra det politisk-administrative niveau til det serviceproducerende niveau, budgetrammer samt forskellige mere eller mindre præcise former for mål- og rammestyring. Det er på den baggrund karakteristisk for de danske reformer af offentlige serviceydelser, at de langt overve-

jende holder sig inden for rammerne af den integrerede produktionsmodel (Christensen, 1992; Christiansen, 1998; Schwartz, 1994: 543-544). Det indebærer, at der i landets 275 kommuner eksisterer en stærk og meget udbredt hierarkisk reformtradition. På tværs af kommune størrelser, partifarve og sektorer er det integrerede hierarki langt overvejende den foretrukne organisationsform. Selv om det anerkendes, at nogle af de dominerende aktører i bestemte situationer kan have rationelt begrundede præferencer for udlicitering, har aktørerne i langt de fleste tilfælde præferencer for hierarkiet. Det er derfor de grundlæggende interessesammensætninger bag den hierarkiske organisation, som her er i centrum.

Der eksisterer en række teoretiske indfaldsvinkler, som fremhæver veletablerede institutioner og organisatoriske indretningers inertie (North, 1990; Knott og Miller, 1987). Ifølge denne type tilgange er stærke magt- og interessekonstellationer en væsentlig del af forklaringen på den organisatoriske og institutionelle status quo. Den teoretiske litteratur fremhæver særligt de faglige organisationers samt producenternes interesse i den hierarkiske organisationsform. Personaleorganisationernes magt baserer sig på de stærke formaliserede korporative institutioner. Det er inden for rammerne af denne type institutioner, at organisationerne forhandler producenternes løn- og beskæftigelsesforhold. Som repræsentant for producenter med monopolstatus besidder de faglige organisationer en stærk forhandlingsmagt i politiske og administrative beslutningsprocesser. Det indebærer, at organisationerne ud fra hensynet til såvel at maksimere magt, kontrol og indflydelse som hensynet til at sikre menige medlemmers kontante og substantielle interesser har præferencer

for integrerede hierarkiske produktionsmodeller (Christiansen, 1998). Producenterne har også stærke præferencer for den integrerede organisation. Denne produktionsmodel stiller producenterne stærkt i samspillet med politikerne og de administrative ledere, som i traditionel offentlig organiseret serviceproduktion er den eneste repræsentant for efterspørgerne. Asymmetrisk fordeling af information og autonomi i forhold til markedsbestemte konjunkturer giver producenterne rimelige muligheder for at maksimere egne interesser. Det forventes, at producenterne har interesser i at erhverve sig større budgetter. De har også interesser i at oparbejde organisatorisk slack, her defineret som forskellen mellem faktiske og mulige omkostninger ved den givne mængde og kvalitet. Organisatorisk slack kan anvendes til finansiering af spændende og interessante aktiviteter eller dække over pjæk og generel unddragelse (Moe, 1984: 762-765). Endelig forventes de interesse-motiverede serviceproducenter at maksimere en række generelle rettigheder og lempelser i forhold til den organisation, som er underlagt markedets krav om effektivitet og produktivitet.

Den teoretiske litteratur er imidlertid langt mere begrænset, når det gælder politikernes interesser i hierarkiske organisationsmodeller. Den manglende erfaring med andre offentlige organisationsformer, problemer af teknisk karakter samt præferencen for stabilitet og konsensus i forhold til de bureaukratiske og organisatoriske omgivelser kan umiddelbart nævnes som nogle forhold for den institutionelle inertie. Denne type forhold tilskynder en udpræget konservativ adfærd i relation til valget af organisationsformer i den offentlige sektor. Det er imidlertid ikke forklaringer af systematisk karakter. Der eksisterer formentlig andre og langt

vigtigere forhold, som er afgørende for den politiske præference for integrerede hierarkiske organisationsmodeller. Det er artiklens formål at forklare årsagen til, at stemmemaksimerende politikere på tværs af kommuner, partifarver og politiske skillelinjer langt overvejende organiserer den offentlige serviceproduktion gennem en traditionel hierarkisk organisation. Det er artiklens formål at fremhæve nogle af de strategier, som den hierarkiske organisation giver politikerne mulighed for at benytte sig af i bestræbelserne på at maksimere en bredere præference for stemmer.

Artiklen begynder med en række antagelser om individuel adfærd samt en begrundelse for det valgte teoretiske udgangspunkt. Det danner baggrund for en analytisk fremstilling af de tilskyndelser for strategisk adfærd, som den integrerede hierarki tilvejebringer for de politiske aktører. Afslutningsvis udledes en række hypoteser om den strategiske politiker, som testes i tre danske primærkommuner.

Det er ikke formålet at teste hypotesen i en streng videnskabelig forstand. Det er derimod hensigten at finde indikationer i det empiriske materiale på, at politikerne generelt har stærke præferencer for hierarkiet samt fremhæve dele af de strategier, politikerne kan benytte i bestræbelserne på at opnå politisk succes. Af hensyn til de interviewede politikere er de tre danske primærkommuner anonyme. Den empiriske test bygger på personlige interviews af 11 byrådspolitikere. De udvalgte politikere er fra tre kommuner, tilhører forskellige partier og varetager en række forskellige politiske positioner. Det drejer sig om menige medlemmer af byrådet, udvalgsformænd samt borgmestre. Nogle af de interviewede politikere er nyvalgte, mens andre har større politisk erfaring. Det empiriske grundlag indbefatter endvidere en række personlige in-

terviews af embedsmænd på det overordnede forvaltningsniveau samt med en række producenter med det formål at erhverve en bredere forståelse af den type strategier, som politikerne anvender i forsøget på at maksimere deres interesser. De empiriske studier af institutionelle udliciteringsreformer og udliciteringsforsøg er på et kommunalt kerneområde. Endelig indeholder det empiriske afsnit også erfaringer fra et andet offentligt kerneområde.

Artiklens overvejelser om den strategiske politiker forventes i en række tilfælde at have en generaliserbarhed. De har dermed et potentiale til at bidrage med frugtbare hypoteser i relation til andre beslægtede problemstillinger omkring reformer og organisatoriske indretninger i den offentlige sektor, som er kendetegnet ved at ændre såvel magtfordelingen mellem aktørerne som tilskyndelserne til strategisk adfærd.

### Den teoretiske indfaldsvinkel

Artiklens teoretiske udgangspunkt er rationel institutionel teori. Den rationelle institutionalisme baserer sig i denne sammenhæng på fire antagelser. For det første antages aktørerne at handle strategisk og kalkulerende. For det andet er de rationelle aktører risiko-averse. Det indebærer, at de søger at minimere den kompleksitet og usikkerhed, som karakteriserer deres handlingssituation. For det tredje er de kalkulerende aktører underlagt en række institutionelle begrænsninger, der tilskynder henholdsvis begrænser bestemte former for adfærd. Endelig for det fjerde forsøger de rationelle aktører at danne institutioner og organisationer i bestræbelserne på at optimere egne interesser.

Dele af den rationelle teori beskæftiger sig med institutioners og organisa-

tioners betydning i relation til at løse kollektive handlingsproblemer (Williamson, 1985). Det har typisk været emner som samarbejde, koordination og efficiens, som har været genstand for denne type *økonomisk* inspirerede approaches. Det indebærer, at organisationer og institutioner grundlæggende forstås ud fra rationelle aktørers stræben efter efficiens. Selv om denne type approaches i en lang række tilfælde har bidraget med en væsentlig indsigt, synes de i nogen grad at have overset institutioner og organisatoriske indretningers betydning som strategiske midler for magtfulde aktører til at optimere egne snævre interesser. Denne type tilgange har samtidig i lighed med den klassisk administrative tilgang den svag-  
hed, at den adskiller politik og studiet af offentlige organisationer. Det indebærer, at der anlægges en udpræget teknisk instrumentel opfattelse af offentlige organisationer.

Denne approach erstatter koordination og samarbejde med magt, interesser, strategier og kompromiser mellem en række kalkulerende aktører. Det er artiklens antagelse, at institutioner og offentlige organisationer har fordelingsmæssige konsekvenser (Knight, 1992: 21-47; Moe, 1990: 146-149; Knott og Miller, 1987: 254-275). Organisationer og organisatoriske indretninger er genstand for politikernes og bureaukraternes opmærksomhed, fordi de påvirker fordelingen af gevinster og omkostninger. Det indebærer, at den offentlige sektors organisation har stor betydning for aktørernes muligheder for at maksimere egne interesser.

Institutioners fordelingsmæssige konsekvenser indebærer, at de strategiske aktører forsøger at foretage en kalkule af konsekvenserne af forskellige organisationsformer. Det kan være vanskeligt for de individuelle aktører at opgøre de for-

skellige fordele og omkostninger. Det skyldes blandt andet, at aktørerne i de fleste tilfælde først har mulighed for at erhverve sig fordelene efter reformens vedtagelse, mens de politiske omkostninger ofte viser sig hurtigere. På baggrund af denne kalkulation af fordele og omkostninger vil nogle aktører nå frem til, at de er stillet fordelagtigt ved de gældende institutioner, mens andre kan se en fordel i andre organisatoriske indretninger. Der anlægges dermed en instrumentel institutionsopfattelse, som adskiller sig væsentligt fra den fremherskende kollektiv-gode opfattelse. Institutioner fordeler en række fordele og magtpositioner til de forskellige aktører, ligesom de tilskynder henholdsvis begrænser bestemte aktørers adfærd, hvilket er afgørende for rationelle aktørers præferencer for den offentlige sektors organisation. Det indebærer, at de eksisterende institutioner og organisatoriske indretninger i den offentlige sektor afspejler de dominerende aktørers interesser, magtressourcer og rationelt kalkulerende strategier (Knight, 1992; Moe, 1990).

Denne variant af den rationelle institutionelle tilgang fanger en række grundlæggende elementer som magt, strategisk adfærd og fordelingskonflikter, som forventes at være af afgørende betydning for den offentlige sektors organisatoriske indretning. Tilgangen har samtidig en stærk og meget præcis aktørteori, ligesom den rationelle approach har en klar opfattelse af forholdet mellem aktørerne og institutionerne. Det indebærer en forventning om, at den rationelle ny-institutionalisme giver mulighed for at udlede en række præcise hypoteser om individuelle aktørers strategiske adfærd under hensyntagen til de institutioner, som danner rammen om deres kalkulerende adfærd. Den rationelle tilgang har også vist et betragteligt potentiale, når det gælder samspil-

let mellem rationelle aktører og institutioner i den offentlige sektor (Moe, 1984: 739; Shepsle, 1989). Den metodiske frugtbarhed og de hidtidige lovende forskningsresultater er baggrunden for det teoretiske valg. Det må til syvende og sidst bero på de empiriske resultater, om den rationelle mikro-approachs forventede frugtbarhed også gør sig gældende her. Den ultimative test for den rationelle tilgang er dens evne til at forklare politiske og bureaukratiske fænomener bedre end alternative tilgange (Horn, 1995: 13). Det følgende udleder på et deduktivt analytisk grundlag en række hypoteser om de muligheder for strategisk adfærd, som hierarkiet tilvejebringer for politikere.

### **Den integrerede hierarkiske produktionsmodel**

Den hierarkiske produktionsmodel består ikke af en enkelt institution. Derimod forudsætter en nuanceret og fyldestgørende analytisk gennemgang af den integrerede hierarkiske produktionsform en redegørelse for flere forskellige institutioner. Denne fremstilling betragter to typer institutioner. Det drejer sig om den formelle og den uformelle side af de hierarkiske institutioner.

Den traditionelt fremherskende litteratur beskæftiger sig hovedsageligt med den *formelle* side af hierarkiet (Christensen, 1995: 5-6; Williamson, 1985). Det formelle hierarki indeholder regler for samspillet mellem politikere, de administrative ledere på forskellige niveauer og serviceproducenterne. Det indebærer en udpræget top-down styring. De politiske og administrative retningslinjer fastsættes i toppen af hierarkiet. Politikere har gennem hierarkiet beføjelser til at træffe dispositioner omkring allokeringen af ressourcer, ligesom de udsteder forskrifter

for personaleadministrationen. Den politiske og administrative ledelse har samtidig kompetence til at træffe bestemmelser om de nærmere organisationer og dermed for samspillet med kommunens forskellige serviceproducenter.

Det formelle hierarki er i dette perspektiv et styringsredskab, der giver den politiske og administrative ledelse kompetence til at bestemme retningslinjerne for producenternes virke og funktion. Det formelle hierarki regulerer det standardiserede samspil mellem politikerne, de administrative ledere og de serviceproducerende organisationer, dvs. det daglige rutinemæssige samarbejde, som overvejende er karakteriseret ved stabilitet og kontinuitet. Dette samarbejde er formentlig også af en forholdsvis fredelig karakter. Politikerne og de administrative ledere udstikker retningslinjer for serviceproducenternes virksomhed, ligesom den officielle politik kommer til udtryk i blandt andet budgetter og planer.

Ifølge de fleste teoretiske bidrag er samspillet mellem de kommunale forvaltninger, politikerne og deres organisatoriske omgivelser af en forholdsvis stabil karakter (se for eksempel Christensen og Christiansen, 1992: 131-150). Det er også opfattelsen her, at forholdet mellem politikerne og serviceproducenterne generelt er af en relativ stabil og kontinuerlig karakter. Der er imidlertid situationer, som tegner et anderledes billede af den kommunale hverdag. Der ses til tider eksempler på relationer mellem de kommunale aktører, hvor stabilitet og harmoni erstattes af uro og pludselige dagsorden-skift. Det tyder på, at der er væsentlige tilføjelser til det samspil mellem politikerne, den administrative ledelse og serviceproducenterne, som følger af det formelle hierarki. Der eksisterer formentlig også en *uformel* side af hierarkiet. Denne side

af hierarkiet synes generelt at være overset i litteraturen. Det følgende argumenterer imidlertid for, at de uformelle hierarkiske institutioner komplementært med det formelle hierarkiske fordeler en række magtpositioner og tilskynder bestemte former for strategisk adfærd, som forventes at være af væsentlig betydning for den politiske præference for integrerede hierarkiske produktionsmodeller.

Det uformelle hierarki danner rammen om det udenomsparlamentariske og typisk ad hoc-prægede samspil mellem politikerne, de offentlige ledere og producenterne. Sammenlignet med det formelle hierarki er samspilsrelationerne i denne institutionelle udformning af langt mere løs karakter. Samtidig fordeler det uformelle hierarki magtpositionerne til en lang række forskellige aktører. Det sker til såvel politikerne som til en række aktører fra producentsiden. Det indebærer, at grænsen mellem det politisk-administrative niveau på den ene side og det producerende niveau på den anden side bliver uklar, hvilket åbner en række muligheder for strategisk adfærd. De formelle og uformelle hierarkiske institutioner giver politikerne en række magt- og kontrolpositioner, som åbner mulighed for at foretage strategiske indgreb i den offentlige servicedrift. Politikerne erhverver sig dermed en *partikularistisk* kontrol, som tilskynder hurtige ad hoc-prægede interventioner i det serviceproducerende niveau (McCubbins og Schwartz, 1987; Mayhew, 1974).

Denne hierarkiske kontrol kan anvendes af de strategiske politikere til en lang række forskellige formål. Strategiske og partikularistiske indgreb kan blandt andet bruges til at beskytte eller fremme bestemte gruppers interesser frem for kollektive interesser. Det vil oftest være stærke og velorganiserede grupper, som er

genstand for politikernes strategiske indgreb. Politiske interventioner kan også i bredere forstand signalere en bevidsthed om bestemte problemer og områder frem for kollektive interesser. Det giver omtale og gør politikerne synlige over for såvel vælgerne som en række andre væsentlige aktører i den kommunale hverdag. Partikularistiske interventioner i det serviceproducerende niveau kan på den baggrund være en rationelt begrundet strategi til at opnå vælgernes tilslutning.

Den partikularistiske kontrolstrategi kan udøves af den enkelte politiker bag kulisserne. Det kan være en attraktiv individuel strategi. Det er forholdsvis let for individuelle politikere at gribe ind i offentlig serviceproduktion, og det har ofte en direkte belønning. Det er netop udsigten til at realisere en række benefits med kun få omkostninger, som motiverer den strategiske politiker. I relation til de danske primærkommuner vil der imidlertid ofte være tale om kollektive strategier. Det skyldes, at de politiske tilskyndelser til at skabe brede løsninger typisk er stærke. Der er samtidig et udpræget indslag af forhandlinger og konsensusløsninger i primærkommunerne, ligesom de politiske skillelinjer og ideologiske tilhørsforhold kun i et særdeles begrænset omfang præger hverdagen i danske kommuner (Christensen og Christiansen, 1992: 146-147).

### **Fra hierarki til udlicitering i danske kommuner**

Den grundlæggende argumentation bag den politiske strategi er, at den hierarkiske organisationsform resulterer i en uklar rollefordeling mellem arrangør-, producent- og finansieringsrollen. I den rene offentlige serviceproduktion varetager politikerne arrangør- og finansieringsrollen, mens de offentlige serviceprodu-

cerende organisationer varetager producentrollen, men denne adskillelse er formentlig kun tilsyneladende. I den kommunale hverdag forventes der at være en klar tendens til en sammenblanding af de tre roller. Det gør det vanskeligt at skelne mellem det politisk-administrative niveau og det producerende niveau. Dette fravær af klart definerede roller med præcise ansvarsfordelinger og begrænsninger på individuelle aktørers handlemuligheder skaber en række stærke tilskyndelser til strategisk adfærd.

Litteraturen har ikke beskæftiget sig særlig meget med de muligheder for strategisk adfærd, en sådan uklar rollefordeling giver aktørerne. I det omfang litteraturen har beskæftiget sig med problemstillingen, har interessen hovedsageligt været rettet mod producenternes og personaleorganisationernes muligheder for at handle strategisk. Den uklare rollefordeling giver producenterne og personaleorganisationerne en række muligheder for at appellere til og presse politikerne i forskellige problemorienterede sager (Christensen og Christiansen, 1992: 138-142). Den hierarkiske produktionsmodel giver de korporative interesser muligheder for at politisere driftsmæssige spørgsmål. Det tilskynder eksempelvis producenterne til at placere problemer af budgetmæssig karakter på politikernes bord. Det er den generelle erfaring, at politikerne kun har få muligheder for at frigøre sig fra de korporative aktører. Det er imidlertid overset i den teoretiske litteratur, at den uklare rollefordeling også giver politikerne muligheder for at handle strategisk.

De politiske muligheder for at foretage strategiske indgreb i det serviceproducerende niveau begrænses på den baggrund i situationer, der retter op på den uklare rollefordeling og etablerer stærke



begrænsninger på individuel adfærd. Det er tilfældet med udlicitering. Denne organisationsform tvinger politikerne og de administrative ledere til at tage stilling til serviceydelsens mængde, pris og kvalitet og på baggrund af indkomne tilbud at vælge den eller de private producenter, som bedst er i stand til at varetage produktionen af den pågældende serviceydelse. Udlicitering adskiller dermed det politisk-administrative og det serviceproducerende niveau. Det indebærer, at der i princippet skabes vandtætte skotter mellem den politiske ledelse i toppen af systemet og den private producent i bunden af systemet. Når producentrollen varetages af en privat leverandør og bliver placeret uden for det traditionelle integrerede hierarki, begrænses politikernes muligheder for at foretage interventioner i det serviceproducerende niveau væsentligt. Det forventes at være et stort fordelingstab for de kalkulerende politikere.

Hypotesen om den strategiske politiker kan således testes i de situationer, integrerede hierarkier er blevet forsøgt erstattet af udlicitering. Det kan forventes, at strategiske politikere ofte vil forsøge at bekæmpe forsøg på at implementere udlicitering som alternativ til traditionel hierarkisk organisation, eftersom de politiske muligheder for at intervenere i den offentlige servicedrift bliver begrænset. Den teoretiske hypotese er bekræftet i det tilfælde, politikerne begrunder deres præference for hierarkier frem for udlicitering med udsigten til reducerede magt- og kontrolpositioner. Det følgende tester hypotesen om den strategiske og kontroloptimerende politiker.

### **De empiriske resultater**

Det kendetegner politikerne i de betragtede kommuner, at de generelt har et stort

kendskab til en række forskellige organisatoriske og institutionelle indretninger, som alternativt kunne anvendes i relation til den offentlige servicedrift. De fleste politiske aktører kender således udlicitering og har et forholdsvis nuanceret kendskab til de fordelingsmæssige konsekvenser, som denne organisationsform vil have. Endvidere fremhæver kun ganske få politikere problemer af teknisk karakter som forklaring på den institutionelle inertie. De empiriske resultater viser derfor, at politikerne er meget bevidste om den altovervejende anvendelse af integrerede organisationer. De tre udliciteringsforsøg finder alle sted kort efter kommunalvalget i 1994. De er blevet iværksat af såvel politikere fra forskellige politiske partier som forskellige embedsmænd på det overordnede forvaltningsniveau. Tilsvarende er der variation i reformernes output. I én kommune blev reformen implementeret, mens reformplanerne blev opgivet i de to øvrige kommuner.

I de institutionelle reformforsøg kan der iagttages en betydelig reformmodstand fra en række politikere. Interviews med såvel denne gruppe politikere som andre væsentlige aktører i den kommunale forvaltning viser, at politikerne har en stærk præference for de magt- og kontrolpositioner, som de erhverver sig i den integrerede organisation. Den empiriske test i de tre danske kommuner bekræfter således hypotesen om den strategiske og kontroloptimerende politiker. Politikerne har tilsyneladende en og vidtrækkende præference for at blande sig i såvel simple som komplekse detailspørgsmål og derfor en rationelt begrundet præference for den *administrative* rolle, de ofte påtager sig i hierarkisk organiserede servicemodeller.

En politiker begrunder sin reformbekæmpende adfærd med, at „man som

politikere mister kontrol ... det er sværere at følge med i, hvad den private laver og hvor godt ... vi kan jo ikke på samme tid som i hierarkiet komme rendende hele tiden. Derfor frygter jeg at blive sat ud på et sidespor". Denne politiker giver i overensstemmelse med de teoretiske forventninger udtryk for, at der i traditionel integreret offentlig produktion er en tendens til systematiske politiske indgreb og interventioner i det serviceproducerende niveau. Politikerne frygter tilsyneladende at miste denne mulighed for strategisk adfærd. Det præcise formål og indhold af den partikularistiske strategi er ifølge den pågældende politiker af mindre betydning. Det væsentlige i denne sammenhæng er, at politikerne altid har muligheden for at gribe ind i forskellige driftsmæssige forhold. De undgår dermed at stå magtesløse og ude af stand til at gribe ind i relation til forskellige sager, der måtte opstå. Den hierarkiske produktionsmodel bidrager i den forstand til at minimere en række komplekse og potentielle usikkerhedsmomenter, hvilket tilsyneladende indgår med en betragtelig vægt i de risiko-averse politikeres rationelle kalkule.

Interviews af en række andre politikere giver mulighed for at opnå kendskab til dele af kontrolstrategiens mere konkrete indhold. Det viser sig, at den partikularistiske strategi som forventet består i at rette direkte kontakt til og påvirke serviceproducenterne samt deres produktion af offentlige serviceydelser. En socialdemokratisk politiker begrundes således sin modstand mod udlicitering med svækkede magt- og kontrolpositioner:

„Ved udlicitering bliver det sværere at styre medarbejdere, som ikke er ansat af os, men af den private. Når der er problemer, skal man gå til den private ledelse, der så skal gå til medarbejderne ... jeg mister enkelt-

sagsbehandlingen. Det bliver tungere, og jeg mister den direkte indflydelse på produktionen og de ansatte medarbejdere".

De forskellige muligheder for at foretage partikularistiske interventioner i det serviceproducerende niveau begrænses ved udlicitering, der flytter producentrollen ud af hierarkiet. I det tilfælde private firmaer varetager den offentlige servicedrift, har politikerne kun mulighed for at gribe ind på en indirekte måde i servicedriften. Udlicitering introducerer en stærk operatør, som politikerne skal forhandle med i problemorienterede sager. Interviewene viser, at politikerne generelt forudser en række problemer i relation til samspillet med den private producent. Det skyldes for det første, at politikerne kun har få erfaringer med at forhandle med denne type aktører, ligesom de sammenlignet med de offentlige producenter ikke besidder de traditionelle politiske magt- og kontrolpositioner over for denne type aktører. For det andet kan de private firmaer være stærke og særdeles velkonsoliderede, ligesom de kan have erfaring med at begå sig i en politisk kontekst. De kan derfor i nogen grad sidde politiske signaler og tilkendegivelser overhørig, mens eksempelvis ledere af offentlige serviceproducerende organisationer har langt stærkere tilskyndelser til at være lydøre over for politikernes ønsker. Såvel hensynet til fremtidige karrieremuligheder som hensynet til det fortsatte samarbejde med den administrative og politiske ledelse vil formentlig indgå med stor vægt i de offentlige ledes kalkule. For det tredje er samspillet mellem den private producent og den politiske og administrative ledelse fastlagt i en kontrakt af juridisk bindende karakter. De private firmaer kan derfor holde politikerne fast på de kontraktlige aftaler og kan til syvende og

sidst true politikerne med sagsanlæg, såfremt politikerne forsøger at omgå de kontraktlige forpligtigelser. Det indebærer ikke, at politikerne er uden magtpositioner. De kan i et vist omfang anvende kontrakten som et kontrol- og styringsredskab. Politikerne kan indbygge en række forskellige kontrolmekanismer i kontrakten i form af blandt andet klageadgang for brugerne eller bestemmelser om indberetningspligt for den private producent i relation til særlige situationer, ligesom der kan opstilles bestemmelser om afholdelse af brugerundersøgelser i bestræbelserne på at sikre og kontrollere serviceydelsems kvalitet. Politikerne har imidlertid kun mulighed for at gribe ind i det tilfælde, kontrakten misligholdes. Det kan i en lang række situationer være vanskeligt at afgøre, hvorvidt eller hvornår den private producent omgår de kontraktlige forpligtigelser. I det tilfælde politikerne uden en tilstrækkelig årsag griber ind, kan den private producent efterfølgende opsig kontrakten og kræve omfattende erstatninger. Er politikerne omvendt for passive og tilbageholdende, kan det af føde en prompte og ubarmhjertig vælgerreaktion.

Der er også andre af de interviewede politikere, som begrundet deres hierarkiske interesse med stærke magt- og kontrolpositioner. De peger også på en række konkrete muligheder for strategisk adfærd. Den hierarkiske organisationsmodel giver blandt andet mulighed for strategisk enkeltsagspromovering. En socialdemokratisk politiker siger således: „Det bliver langt sværere at intervenere, og det er det, vi sidder her for. Det handler om at hjælpe enkeltgrupper eller mennesker ... enkeltsager er vigtige for mig at forfølge“. Det samme er tilfældet med en konservativ politiker: „Nu har man mulighed for hurtigt at gribe ind i for eksempel klage-

sager. Ved udlicitering slipper man området, og der er ingen direkte kontakt til borgerne“.

Et stort antal politikere med en på papiret divergerende partifarve finder tilsyneladende rollen som strategisk enkeltsagspromotor optimal i bestræbelserne på at opnå politisk succes. Formentlig kan forfølgelse af enkeltsager være en rationelt begrundet strategi til at maksimere en bredere præference for stemmer. Ifølge de pågældende politikere kan indgreb relatere sig til økonomiske eller praktiske forhold. Eksempelvis nævner en leder af en serviceproducerende organisation, hvorledes en politiker blander sig i relation til udarbejdelse og formulering af et spørgeskema til brugere og pårørende af en serviceorganisation. Et andet eksempel er, at politikerne intervenserer i relation til organisationers anvendelse af forskellige hjælpemidler i det daglige arbejde. De gennemførte interviews viser imidlertid, at politikernes interesse i den partikularistiske kontrolstrategi først og fremmest relaterer sig til sager, som involverer enkelte grupper eller personer. Det kan være i relation til borgere, som er kommet i klemme i systemet. Politikerne kan eksempelvis gribe ind i den offentlige serviceproduktion og sikre bestemte grupper eller individer en række koncentrerede goder og fordele. To administrative ledere i en kommune fremhæver således en sag, hvor politikere involverede sig i driften og sikrede en borger en række serviceydelser, som vedkommende ifølge den administrative praksis ikke var berettiget til. Fra en anden kommune nævnes en sag, hvor politikerne greb ind og ændrede en persons placering på ventelister til de offentlige services. Den pågældende persons placering blev forbedret som følge af pårørendes personlige henvendelse til en politiker i

kommunen. De kalkulerende politikere forventer formentlig en vælgergevinst fra den gruppe aktører, som drager fordel af indgrebene. Der kan imidlertid også opnås støtte fra andre vælgere. Politikeres strategiske indgreb i servicedriften kan være et rationelt begrundet middel til at markere sig og opnå omtale i de lokale medier. Dermed kan politikerne markere deres bekymring og opmærksomhed for bestemte grupper, ligesom de kan fremtræde som kompetente og handlekraftige ledere. Kalkulerende politikere kan i den sammenhæng forventes at forsøge at signalere en række positive tiltag eller tage æren for forskellige beslutninger, som begunstiger vælgerne. Eftersom vælgerne formentligt kun i begrænset omfang kender individuelle politikeres standpunkter og adfærd i relation til politiske beslutninger, kan omtale og renommé være væsentligt for at opnå vælgerens gunst.

Alt i alt fremhæver de empiriske resultater den politiske præference for den partikularistiske kontrol, som de erhverver sig i den integrerede hierarkiske organisation. Det er imidlertid en forudsætning for tesens gyldighed, at det også er muligt at finde indikation for politikernes kontrolstrategi i relation til andre serviceområder. Der synes ikke at eksistere systematisk empirisk belæg for den politiske kontrolstrategi i andre sammenhænge. Der forefindes imidlertid indikationer, som overvejende bekræfter hypotesen om den partikularistiske kontrol. Det gælder eksempelvis nogle af de reformer, som i de seneste år har fundet sted på sygehusområdet. Den formentligt dominerende reformtype inden for dette serviceområde er indførelse af kontrakter som alternativ til den integrerede hierarkiske organisationsform. Denne organisationsform indebærer, at politikerne og den administrative ledelse tildeler de en-

kelte sygehuse et budget og stiller en række krav til de producerede ydelser. Det enkelte sygehus levnes til gengæld en betragtelig autonomi i relation til serviceproduktionen. I den forstand er kontrakter meget lig udlicitering og har identiske fordelingsmæssige konsekvenser for politikerne. Indførelse af kontrakter adskiller det politisk-administrative niveau og det producerende niveau, hvorefter politikernes muligheder for at intervenere i den offentlige servicedrift bliver begrænset. I lighed med udlicitering er det kun i et begrænset omfang, at der er blevet implementeret kontrakter inden for sundhedsvæsenet. Der eksisterer tilsyneladende også stærke magt- og interessekonstellationer i relation til den hierarkiske organisation på dette serviceområde. Således har politikerne været tilbageholdende med at implementere kontrakter som alternativ til traditionel integreret hierarkisk organisation. Det er der flere årsager til. I den integrerede hierarkiske organisation er der ifølge Engberg (1997) ofte en tendens til, at politikerne føler sig fristet til at intervenere i driftsbeslutninger. Rationelle politikere kan således gribe ind i relation til interne driftsmæssige forhold på de enkelte sygehuse. Det gælder i lighed med det tidligere betragtede serviceområde også i relation til enkeltsagsbehandlingen (Engberg, 1997). Rationelle politikere har formentlig en stærk interesse i at markere sig på baggrund af enkeltsager om eksempelvis venteliste-patienter og patientklager. I det tilfælde hierarkier erstattes med kontrakter, vil politikerne opleve et væsentligt fordelingsstab.

Det er tilsyneladende af flere hensyn væsentligt for rationelle politikere at have muligheden for at foretage strategiske indgreb i den offentlige serviceproduktion. Denne type indgreb begrænses ved udli-

citering og andre former for kontrakter, som bryder den hierarkiske styringsrelation mellem det politisk-administrative og det serviceproducerende niveau. Det forventes at være et træk ved denne type organisation, som adskiller den fra en række andre og langt mindre vidtrækkende reformer. I de hyppigt anvendte uddelegering af ansvar og kompetence fra det politisk-administrative niveau til det serviceproducerende niveau, mål- og rambestyring, budgetrammer samt en række andre integrerede hierarkiske reformtyper sker der ikke en egentlig adskillelse af det politiske og det serviceproducerende niveau, hvorefter de politiske muligheder for at intervenere formentlig ikke begrænses i nogen nævneværdig grad.

### **Den institutionelle og organisatoriske inert**

Den politiske interesse for hierarkisk organiserede produktionsmodeller er begrundet i hensynet til at maksimere en særlig variant af institutionel kontrol. Det drejer sig ikke om den *traditionelle politiske kontrol*, som i litteraturen er defineret som den politiske principals mulighed for at få den producerende agent til at producere gode og billige serviceydelser (eksempelvis Moe, 1984). Denne analyse viser, at en væsentlig del af forklaringen på politikernes interesse for integrerede hierarkiske organisationer er, at de erhverver sig en snæver partikularistisk kontrol. Denne kontrolmekanisme er i direkte modstrid med den traditionelle politiske kontrolmekanisme. Politikerne vægter tilsyneladende muligheden for at gribe ind i den offentlige servicedrift højere end de fordelingsgevinster i form af økonomisk efficiens, kvalitet og bedre styringsmuligheder, som typisk følger af udlicitering. De strategiske indgreb kan

gøres hurtigt, på ad hoc-basis, bag kulisserne og med kun få omkostninger, ligesom det forventes at give et direkte udbytte. Det gør strategien attraktiv for de rationelt kalkulerende politikere. Strategiske indgreb i offentlig serviceproduktion kan derfor være en rationelt begrundet strategi i bestræbelserne på at maksimere en bredere politisk præference.

Der er således stærke magt- og interessekonstellationer bag den institutionelle og organisatoriske inert, som præger de forskellige primærkommuner. For det første erhverver politikere en række stærke magt- og kontrolpositioner i relation til den offentlige servicedrift. For det andet stiller den hierarkiske organisationsform serviceproducenterne og personaleorganisationerne stærkt i forhold til politikere. Det giver gode muligheder for at optimere egne interesser i form af magt, kontrol, stabile lønforhold og organisatorisk slack. Samtidig er de formelle og uformelle korporative institutioner meget udbredte i den offentlige sektor. De kommer i spil i ethvert forsøg på at bryde status quo. De indebærer, at personaleorganisationerne og producenterne hurtigt inddrages i politisk-administrative beslutningsprocesser og derfor er stillet i nogle stærke magt- og til tider vetolignende positioner over den politiske og administrative ledelse.

Den hierarkiske organisation er på den baggrund ikke den mest efficiente organisationsform i økonomisk forstand. Den er ikke andre produktionsmodeller overlegen, når det gælder sikringen af gode og billige ydelser. Den integrerede hierarkiske organisationsmodel er derimod efficiënt i en politisk og bureaukratisk forstand. Den er et middel for de dominerende aktører til at optimere egne snævre interesser. Den integrerede hierarkiske produktionsmodel tilskynder en række

forskellige former for strategisk adfærd og fordeler nogle væsentlige magtpositioner til de dominerende aktører.

### Konklusion

Denne analyse adskiller sig fra den fremherskende transaktionsomkostningsteori og den øvrige kollektiv-gode tradition (Williamson, 1985). Organisatoriske problemer er ikke tekniske. Institutioner og organisationer opstår ikke på baggrund af frivillige aftaler mellem rationelle aktører, som alle stræber efter økonomisk efficiens. Det er ikke de kollektive samfundsmæssige interesser eller ønsket om at etablere pareto-optimale ligevægte, som er genstand for politikernes og bureaukraternes opmærksomhed, når de vælger organisationsformer i den offentlige sektor. Tilsyneladende tillægger politikerne kun i et meget begrænset omfang økonomisk efficiens, koordination og mulighederne for at minimere omkostningerne nogen betydning.

Det anvendte fordelingsperspektiv har derimod vist sig meget anvendelig til studiet af institutioner og offentlige organisationer. Tilgangen fremhæver nogle grundlæggende dynamikker i relation til problemstillinger omkring den offentlige sektors organisation. Det indebærer, at tilgangen i modsætning til de øvrige betragtede approaches er meget realistisk. I modsætning til transaktionsomkostningsteorien er rationelle politikeres præferencer for bestemte organisationer i langt højere grad afhængig af de magtpositioner og de muligheder for strategisk adfærd, som forskellige organisationsformer tilvejebringer. Offentlige organisationer er således strategiske midler for de dominerende aktører til at optimere egne interesser. De tilskynder bestemte strategier og begrænser andre aktørers handle-

muligheder, hvilket er afgørende for såvel de rationelle politikeres som bureaukraternes adfærd. Det er en væsentlig del af forklaringen på den generelt stærke og udbredte præference for integrerede hierarkiske produktionsmodeller i den offentlige sektor.

Artiklen rejser afslutningsvis nogle spørgsmål i relation til den fremtidige empiriske og teoretiske forskning. Der implementeres til tider udlicitering, privatisering eller andre organisationsformer, som indebærer et betragteligt tab af magt- og kontrolpositioner for politikerne. I nogle situationer falder politikernes rationelle kalkule tilsyneladende anderledes ud. Der er situationer, hvor rationelle politikere forfølger en entreprenørstrategi og vælger at fraskrive sig muligheden for strategiske interventioner i det serviceproducerende niveau i bestræbelserne på at maksimere væsentlige dele af deres nyttefunktion.

Den fiskale situation eller aktørers personlige egenskaber kan være nogle væsentlige forhold herfor. Det bør føre til yderligere analyser i forsøget på at undersøge det præcise genstandsområde for den strategiske politiker og betingelserne for rationelle politikeres valg af strategi. Komparative analyser over tid, på tværs af områder eller landegrænser kan være et skridt i den retning.

### Litteratur

- Christensen, Jørgen G. (1992). „Hierarchical and Contractual Approaches to Budgetary Reforms“, *Journal of Theoretical Politics*, vol. 4, no. 1, pp. 67-91.
- Christensen, Jørgen G. (1995). „Managerial Behaviour, Opportunism, and Institutional Reform of the Welfare State“, Paper præsenteret til „The New Public Management“, Ma-

forskellige former for strategisk adfærd og fordeler nogle væsentlige magtpositioner til de dominerende aktører.

### Konklusion

Denne analyse adskiller sig fra den fremherskende transaktionsomkostningsteori og den øvrige kollektiv-gode tradition (Williamson, 1985). Organisatoriske problemer er ikke tekniske. Institutioner og organisationer opstår ikke på baggrund af frivillige aftaler mellem rationelle aktører, som alle stræber efter økonomisk efficiens. Det er ikke de kollektive samfundsmæssige interesser eller ønsket om at etablere pareto-optimale ligevægte, som er genstand for politikernes og bureaukraternes opmærksomhed, når de vælger organisationsformer i den offentlige sektor. Tilsyneladende tillægger politikerne kun i et meget begrænset omfang økonomisk efficiens, koordination og mulighederne for at minimere omkostningerne nogen betydning.

Det anvendte fordelingsperspektiv har derimod vist sig meget anvendelig til studiet af institutioner og offentlige organisationer. Tilgangen fremhæver nogle grundlæggende dynamikker i relation til problemstillinger omkring den offentlige sektors organisation. Det indebærer, at tilgangen i modsætning til de øvrige betragtede approaches er meget realistisk. I modsætning til transaktionsomkostningsteorien er rationelle politikeres præferencer for bestemte organisationer i langt højere grad afhængig af de magtpositioner og de muligheder for strategisk adfærd, som forskellige organisationsformer tilvejebringer. Offentlige organisationer er således strategiske midler for de dominerende aktører til at optimere egne interesser. De tilskynder bestemte strategier og begrænser andre aktørers handle-

muligheder, hvilket er afgørende for såvel de rationelle politikeres som bureaukraternes adfærd. Det er en væsentlig del af forklaringen på den generelt stærke og udbredte præference for integrerede hierarkiske produktionsmodeller i den offentlige sektor.

Artiklen rejser afslutningsvis nogle spørgsmål i relation til den fremtidige empiriske og teoretiske forskning. Der implementeres til tider udlicitering, privatisering eller andre organisationsformer, som indebærer et betragteligt tab af magt- og kontrolpositioner for politikerne. I nogle situationer falder politikernes rationelle kalkule tilsyneladende anderledes ud. Der er situationer, hvor rationelle politikere forfølger en entreprenørstrategi og vælger at fraskrive sig muligheden for strategiske interventioner i det serviceproducerende niveau i bestræbelserne på at maksimere væsentlige dele af deres nyttefunktion.

Den fiskale situation eller aktørers personlige egenskaber kan være nogle væsentlige forhold herfor. Det bør føre til yderligere analyser i forsøget på at undersøge det præcise genstandsområde for den strategiske politiker og betingelserne for rationelle politikeres valg af strategi. Komparative analyser over tid, på tværs af områder eller landegrænser kan være et skridt i den retning.

### Litteratur

- Christensen, Jørgen G. (1992). „Hierarchical and Contractual Approaches to Budgetary Reforms“, *Journal of Theoretical Politics*, vol. 4, no. 1, pp. 67-91.
- Christensen, Jørgen G. (1995). „Managerial Behaviour, Opportunism, and Institutional Reform of the Welfare State“, Paper præsenteret til „The New Public Management“, Ma-

- drid, 17-22 april. Aarhus Universitet: Institut for Statskundskab.
- Christensen, Jørgen G. og Peter Munk Christiansen (1992). *Forvaltning og omgivelser*. Herning: Systime.
- Christensen, Jørgen G. og Thomas Pallesen (1997). „Micro-Institutions, Distribution Concerns, and Public Sector Reform“. Aarhus Universitet: Institut for Statskundskab.
- Christiansen, Peter M. (1998). „A Prescription Rejected: Market Solutions to Problems of Public Sector Governance“, *Governance*, vol. 11, no. 3, pp. 273-295.
- Engberg, Lars (1997). *Tre amters kontraktstyring af sygehusene*. København: DSI, Institut for Sundhedsvæsen.
- Finansministeren (1996). *Finansministeriets redegørelse til Finansudvalget vedrørende ministeriernes udbud og udlicitering af 10. oktober 1996*.
- Finansministeriet (1991). *Udgiftsanalyser*. København.
- Finansministeriet og Indenrigsministeriet (1995). *Erfaringer med udbud og udlicitering*. København.
- Hood, Christopher (1991). „A Public Management for all Seasons“, *Public Administration*, vol. 69, pp. 3-19.
- Horn, Murray J. (1995). *The Political Economy of Public Administration. Institutional Choice in the Public Sector*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Knott, Jack H. og Gary Miller (1987). *Reforming Bureaucracy*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Knight, Jack (1992). *Institutions and Social Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mayhew, David (1974). *Congress - The Electoral Connection*. New Haven and London: Yale University Press.
- McCubbins, Mathew D. og Thomas Swartz (1987). „Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms“, *American Journal of Political Science*, no. 28, pp. 165-179.
- Moe, Terry M. (1984). „The New Economics of Organization“, *American Journal of Political Science*, 28:739-777.
- Moe, Terry M. (1990). „The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy“, pp. 116-153 i Oliver E. Williamson (ed.), *Organization Theory: From Chester Bernard to the Present and Beyond*. New York: Oxford University Press.
- North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schwartz, Herman (1994). „Small States in Big Trouble: State Reorganization in Australia, Denmark, New Zealand, and Sweden in the 1980s“, *World Politics*, vol. 46, no. 4, pp. 527-555.
- Shepsle, Kenneth A. (1989). „Studying Institutions. Some Lessons from the Rational Choice Approach“, *Journal of Theoretical Politics*, vol. 1, no. 2, pp. 131-147.
- Williamson, Oliver E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press.