

Handelshøgskolen Innlandet, Fakultet for økonomi- og samfunnsvitenskap

Hanne Furuheim

Nils Kvilvang

## Masteroppgave

### Public Service Motivation og reformer i offentlig sektor

Public Service Motivation and public sector reforms

Master i offentlig ledelse og styring

2019

Samtykker til tilgjengeliggjøring i digitalt arkiv Brage

JA  NEI

## Forord

Vi ønsker å rette en spesiell takk til vår hovedveileder Hans Christian Høyér for gode innspill og raske tilbakemeldinger. Vi ønsker også å takke alle gode kolleger på Høgskolen i Innlandets avdeling på Rena for mange gode diskusjoner. Det er tydelig at tematikken vekker engasjement. Til slutt vil vi takke engasjerte kolleger i sektoren som bidro med sin tid og erfaringer ved å svare på vår undersøkelse.

Rena, 23.10.2019

Hanne Furuheim & Nils Kvilvang

# Innhold

## Innhold

|  |           |
|--|-----------|
| <b>INNHold</b> .....   | <b>4</b>  |
| <b>NORSK SAMMENDRAG</b> .....  | <b>7</b>  |
| <b>ABSTRACT</b> .....  | <b>8</b>  |
| <b>1. INNLEDNING</b> .....   | <b>9</b>  |
| 1.1 OPPGAVENS HENSIKT, BEGRUNNELSE OG RELEVANS.....  | 9         |
| 1.2 PROBLEMFOMULERING.....   | 10        |
| 1.3 TEORETISK TILNÆRMING.....  | 10        |
| 1.4 AVGRENSNING .....  | 11        |
| 1.5 OPPGAVENS STRUKTUR – KART FOR VIDERE LESNING .....                                     | 11        |
| <b>2. TEORI</b> .....  | <b>13</b> |
| 2.1 INNLEDNING.....  | 13        |
| 2.2 MOTIVASJON.....  | 14        |
| 2.2.1 <i>Indre og ytre motivasjon, og «crowding out» effekt</i> .....                      | 17        |
| 2.3 PUBLIC SERVICE MOTIVATION.....   | 19        |
| 2.3.1 <i>Effekter knyttet til PSM</i> .....  | 22        |
| 2.3.2 <i>PSM og endringer/reformer i organisasjoner</i> .....                              | 24        |
| 2.3.3 <i>PSM og styring i offentlig sektor</i> .....                                       | 27        |
| 2.4 REFORMER I OFFENTLIG SEKTOR .....  | 28        |
| 2.4.1 <i>Bakgrunn – Utvikling av den offentlige sektoren etter andre verdenskrig</i> ..... | 28        |
| 2.4.2 <i>Ideologisk og teoretisk fundament for NPM</i> .....                               | 30        |
| 2.4.3 <i>Karakteristika ved New Public Management</i> .....                                | 31        |
| 2.4.4 <i>Effekter av og kritikk mot New Public Management</i> .....                        | 33        |
| 2.4.5 <i>Offentlig sektor og styringsreformer i nyere tid i Norge</i> .....                | 37        |

---

|           |   |            |
|-----------|---|------------|
| 2.5       | PSM OG REFORMER I OFFENTLIG SEKTOR .....                | 48         |
| <b>3.</b> | <b>FORSKNINGSDESIGN OG METODE.....</b>                  | <b>51</b>  |
| 3.1       | FORSKNINGSDESIGN.....                                   | 51         |
| 3.2       | METODE.....   | 52         |
| 3.3       | DATAINNSAMLINGSPROESSEN.....                            | 53         |
| 3.4       | RELIABILITET, VALIDITET OG GENERALISERING.....          | 55         |
| 3.5       | FORSKNINGSMESSIG INTEGRITET .....                       | 57         |
| <b>4.</b> | <b>ANALYSE.....</b>                                     | <b>59</b>  |
| 4.1       | PRIMÆRDATA.....   | 59         |
| 4.1.1     | <i>Utvikling i tidsbruk .....</i>                       | <i>59</i>  |
| 4.1.2     | <i>Opplevelse av tillit .....</i>                       | <i>62</i>  |
| 4.1.3     | <i>Motivasjon for arbeidet.....</i>                     | <i>63</i>  |
| 4.2       | SEKUNDÆRDATA.....                                       | 64         |
| 4.2.1     | <i>Database for statistikk om høgre utdanning .....</i> | <i>64</i>  |
| <b>5.</b> | <b>DRØFTING .....</b>                                   | <b>69</b>  |
| 5.1       | TIDSBRUK .....  | 69         |
| 5.2       | AUTONOMI OG KONTROLL.....                               | 74         |
| 5.3       | TILLIT, MOTIVASJON OG MENINGSFULLHET .....              | 78         |
| 5.4       | KVALITET .....  | 81         |
| 5.5       | PSM OG EFFEKTER AV REFORMENE .....                      | 84         |
| <b>6.</b> | <b>KONKLUSJON.....</b>                                  | <b>88</b>  |
| 6.1       | VIDERE FORSKNING .....                                  | 91         |
|           | <b>LITTERATURLISTE .....</b>                            | <b>92</b>  |
| <b>7.</b> | <b>VEDLEGG 1.....</b>                                   | <b>109</b> |

---

**Tabeller:**

|  |    |
|--|----|
| Tabell 1 - Motivasjonsfaktorer og hovedkategorier av variabler knyttet til motivasjon..... | 15 |
| Tabell 2 - Karakteristika ved nyliberalisme og managerialisme .....                        | 36 |
| Tabell 3 - Oppsummering policydokumenter .....   | 46 |
| Tabell 4 - Sammenlikning NPM og PSM .....  | 49 |
| Tabell 5 - Motivasjonsfaktorer, NPM og PSM .....   | 50 |
| Tabell 6 - Fordeling tid.....  | 59 |
| Tabell 7 - Tillit .....  | 62 |
| Tabell 8 - Tillit og motivasjon.....   | 63 |
| Tabell 9 - Opplevd endring i motivasjon .....  | 63 |
| Tabell 10 - Faktorer som påvirker motivasjon .....   | 64 |
| Tabell 11 - Opplevelse av meningsfylthet.....  | 64 |
| Tabell 12 - Prosentandeler årsverk.....  | 72 |

**Figurer:**

|   |    |
|---|----|
| Figur 1 - Kvalitetsområder. Fra Meld.St.16 (2017) .....                           | 40 |
| Figur 2 - Den deduktive forskningsprosessen .....                                 | 52 |
| Figur 3 - Antall årsverk i UH-sektoren .....                                      | 65 |
| Figur 4 - Prosentandel administrative årsverk.....                                | 66 |
| Figur 5 - Prosentandel undervisnings-, forsknings- og formidlingsstillinger ..... | 66 |
| Figur 6 - Endringer i antall årsverk pr år.....                                   | 67 |
| Figur 7 - Prosentandel støttestillinger .....                                     | 68 |

**Vedlegg:**

|                               |     |
|-------------------------------|-----|
| Vedlegg 1 – Spørreskjema..... | 109 |
|-------------------------------|-----|

---

## Norsk sammendrag

Denne studien undersøker hvordan Public Service Motivation (PSM) hos vitenskapelig ansatte i den statlige norske universitets- og høgskolesektoren (UH-sektoren) påvirkes av sektorvise og statlige reformer.

Opgavens hensikt er å besvare følgende problemformulering:

*Hvordan påvirkes PSM hos vitenskapelig ansatte i UH-sektoren av et utvalg NPM inspirerte reformer som er gjennomført i norsk offentlig forvaltning de siste årene?*

Problemformuleringen søkes løst ved å benytte empiri bestående av både primærdata (egen spørreundersøkelse blant vitenskapelig ansatte i to statlige høyskoler) og sekundærdata. Sekundærdata omfatter statistikk fra Database for statistikk om høgre utdanning, DBH. I spørreundersøkelsen svarer underviserne bla. på spørsmål vedrørende tidsbruk, tillit og motivasjon, av både kvantitativ- og kvalitativ art. I studien gjør vi kort rede for begrepet motivasjon og elementer i motivasjonsteori, før vi presenterer begrepet Public Service Motivation (PSM), teori knyttet til PSM og forholdet mellom PSM og ytelse. I tillegg går vi igjennom New Public Management (NPM)-teori og sentrale policydokumenter som vi i stor grad oppfatter som en operasjonalisering av NPM-tankegang. Vi oppsummerer forskjellene mellom tilnærmingene i NPM og PSM og presenterer tre hypoteser vi tester ut i vårt studie for å svare på problemstillingen. Analyse og drøfting er utført rundt følgende temaområder; 1) tidsbruk 2) autonomi og kontroll, 3) tillit, motivasjon og meningsfullhet, 4) kvalitet og 5) PSM og effekter av reformene.

Vår hovedkonklusjon er at de ansattes PSM påvirkes negativt av reformer i UH-sektoren som i all hovedsak ser ut til å være inspirert av NPM-styring. Vår empiri viser at det er en utbredt oppfattelse av hverdagen preges av mer byråkrati og økte administrasjonsoppgaver. ABE-reformen har trolig lyktes med effektiviseringsdelen dersom effektivitet betyr produktivitet i den forstand at antallet i administrative årsverk flates ut og reduseres. Det virker ikke som om ABE-reformen har lyktes i UH-sektoren når det gjelder avbyråkratisering. Vitenskapelig ansatte opplever en samlet effekt som gir dem mindre tid kjernevirksomhet som undervisning og forskning, som en følge av økte administrative oppgaver og økt byråkrati.

## Abstract

This study examines how Public Service Motivation (PSM) among academic staff in the public Norwegian university and college (UH) sector is affected by sectoral and state reforms.

Our purpose with this study is to answer the following research question:

*How does a selection of NPM-inspired reforms implemented in the Norwegian public sector the latest years affect PSM among academic staff in the UH sector?*

We approach the research question by using empirical data consisting of both primary data (own questionnaire among scientific staff in two public colleges) and secondary data. Secondary data include statistics from the Database for Statistics on Higher Education, DBH. In the survey, employees answered questions regarding their experience on how they spend their work time, on trust and motivation, and were invited to give both quantitative and qualitative answers through the questionnaire. In the study, we briefly explain the concept of motivation and elements of motivation theory before presenting the concept of Public Service Motivation (PSM), theory related to PSM, and the relationship between PSM and performance. Also, as we see the policy documents as largely based on NPM-thinking, we go through New Public Management (NPM) theory. We summarize the differences between the approaches in NPM and PSM, and we present three hypotheses we test in our study. We organize the analysis and discussion around the following topics 1) worktime spent, 2) autonomy and control, 3) trust, motivation, and meaningfulness, 4) quality and 5) PSM, and the effects of the reforms.

Our main conclusion is that the PSM employees were adversely affected by reforms in the UH-sector, which appear to be largely inspired by NPM management. Our empiricism shows that there is a widespread perception characterized by more bureaucracy and increased administrative tasks. The ABE-reform has probably succeeded in the efficiency part if efficiency means productivity in the sense that the number of administrative employees is leveled out and reduced. However, it does not seem like the ABE-reform has succeeded in the UH-sector in terms of de-bureaucratization. Scientific employees experience an overall effect that gives less time for core activities such as teaching and research, as a result of increased administrative tasks and increased bureaucracy.



---

# 1. Innledning

Det har vært gjennomført en rekke reformer i offentlig sektor i de siste 30-40 årene. I all hovedsak har New Public Management (NPM) utgjort rammeverket for reformene. Vi vil i denne oppgaven se på styringsreformer som har vært gjennomført de siste 10-15 årene i universitets- og høyskolesektoren (UH-sektoren) i Norge. Vi vil ta utgangspunkt i teori om Public Service Motivation (PSM) og NPM (operasjonalisert gjennom sentrale policydokumenter). Spesielt vil vi se nærmere på forholdet mellom hva policydokumentene beskriver (ønsket utvikling og målsetninger for reformene) og hvordan ansatte i to utvalgte institusjoner i UH-sektoren opplever sin hverdag. Vi vil legge spesiell vekt på begreper som motivasjon og kvalitet i dette forholdet.

Dette innledningskapittelet vil kort redegjøre for oppgavens hensikt, begrunnelse og relevans før vi definerer problemstillingen. Deretter vil vi beskrive vår teoretiske tilnærming før vi til slutt gir en oversikt over oppgavens videre struktur.

## 1.1 Oppgavens hensikt, begrunnelse og relevans

Hensikten med denne oppgaven er å tilnærme seg endringer og reformer i offentlig sektor fra et Public Service Motivation (PSM) perspektiv. Vi ønsker å belyse reformer som har vært gjennomført og som former hverdagen for ansatte i en offentlig sektor gjennom å se på hvilke målsetninger reformene har hatt, hvilke tiltak og virkemidler reformdokumentene bygger på, og hvilken retorikk reformene hviler på. Videre vil vi undersøke hvordan et utvalg ansatte i sektoren oppfatter sin arbeidssituasjon, og koble dette til en diskusjon om PSM og NPM-inspirerte reformer.

Vi ønsker å bruke PSM som et teoretisk rammeverk for å drøfte reformenes form og innhold opp mot sentrale begreper som motivasjon og kvalitet. Begrunnelsen for dette er at PSM har vært et lite brukt rammeverk i reformarbeid og –analyse av reformer i offentlig sektor i Norge, og at vi derfor mener dette kan gi et nytt perspektiv. Vi finner lite forskning på PSM knyttet til reformer i offentlig sektor, spesielt i norsk kontekst. Oppgaven kan derfor begrunnes i et behov for å frambringe mer kunnskap om forhold ved reformer i offentlig sektor.

Som vi viser i oppgaven har reformer vært sentralt i norsk offentlig sektor de siste 30-40 årene. Det er lite som tyder på at det ikke vil fortsette å være det i tiårene som kommer. Det er derfor

veldig relevant å forsøke å forstå hvilke forhold som kan være vesentlige drivere og suksessfaktorer for vellykkede reformer. Reformen i offentlig sektor har sjelden gått helt som forutsatt i policydokumentene. Implementeringen møter motstand og effektene uteblir eller blir til dels ganske annerledes enn man la til grunn for reformene. Oppgavens relevans ligger derfor delvis i å frambringe mer kunnskap om reformer i offentlig sektor generelt, og delvis i å identifisere praktisk anvendelse av PSM i offentlig reformarbeid. En konkret praktisk relevans kan være at man i framtidige reformer kan legge noe større vekt på PSM som en faktor, og muligens øke sannsynligheten for en vellykket reform.

## 1.2 Problemformulering

Denne oppgaven tar utgangspunkt i at beslutningstakere i norsk offentlig sektor i svært liten grad har tatt og tar høyde for de vitenskapelig ansattes Public Service Motivation som en faktor i sin tilnærming til planlegging, gjennomføring og evaluering av reformer. Samtidig viser eksisterende forskning at PSM er knyttet til faktorer som jobbtilfredshet, jobbengasjement og så vel individuell som organisasjonsmessig ytelse. Oppgavens problemstilling blir derfor:

*Hvordan påvirkes Public Service Motivation hos vitenskapelig ansatte i UH-sektoren av et utvalg NPM inspirerte reformer som er gjennomført i norsk offentlig forvaltning de siste årene?*

## 1.3 Teoretisk tilnærming

Oppgavens tematikk ligger i et krysningspunkt mellom fagfelt som psykologi, statsvitenskap, økonomi og organisasjonsteori. Psykologi har en sentral plass gjennom konstruert Public Service Motivation (PSM). PSM er opptatt av individets verdier og holdninger relatert til jobbsammenheng, hva som motiverer ansatte i ulike sektorer og hvordan et individs verdier og holdninger påvirkes av og påvirker forholdet individ-organisasjon. Samtidig er tematikken knyttet til organisasjoners ytelse – hvordan karakteristikk av/ved de ansatte og organisasjoners «design» og samspillet mellom disse faktorene påvirker ytelse – noe som kan kobles mot organisasjonsteori. Statsvitenskapen kommer inn gjennom fokuset på reformer i offentlig sektor. Til slutt kommer økonomisk teori inn gjennom tanker om hvordan vi foretar valg og hvordan insentiver virker – spesielt knyttet mot den delen av økonomisk teori som omtales som atferdsøkonomi.

---

## 1.4 Avgrensning

Vår oppgave er avgrenset til norsk offentlig sektor og mer spesifikt til UH-sektoren. Vi har innhentet primærdata fra to statlige norske høyskoler. De to høyskolene har både mange fellestrekk med sektoren for øvrig, men naturligvis også mange særegenheter. Sektoren i seg selv har også særegenheter og likheter i forhold til andre offentlige sektorer. Spørsmålet om generalisering av funnene våre er derfor relevant, og diskuteres nærmere i metodekapittelet.

## 1.5 Oppgavens struktur – kart for videre lesning

Oppgaven er delt inn i seks kapitler: (1) Innledning, (2) Teori, (3) Forskningsdesign og metode, (4) Analyse, (5) Drøfting og (6) Konklusjon.

Kapittel to redegjør teoretisk for vår avhengige variabel – PSM – og reformer i offentlig sektor (som vår uavhengige variabel). Kapittelet innleder med en redegjørelse for begrepet motivasjon. Denne delen setter vår bruk av begrepet motivasjon inn i konteksten og avgrensner motivasjonsbegrepet i forhold til faktorer som definerer og påvirker motivasjon i jobbsammenheng. Det er således mer en organisasjonspsykologisk enn en individorientert tilnærming til motivasjon. Første del av kapittel to redegjør deretter for begrepene indre og ytre motivasjon, og avslutter med en drøfting av begrepet «crowding out» effekt. Andre del av kapittel to er en gjennomgang av teori rundt begrepet Public Service Motivation (PSM) som er oppgavens teoretiske rammeverk. Tredje del av kapittel to er en gjennomgang av reformer i offentlig sektor gjennom NPM. Vi gir en teoretisk redegjørelse for NPM, herunder ideologisk og teoretisk fundament, samt karakteristikker og effekter av NPM. Vi går gjennom sentrale policydokumenter, før vi til slutt i kapittel to ser vi PSM og NPM i sammenheng.

I kapittel tre – Forskningsdesign og metode – redegjør for de vurderinger og valg vi har foretatt i design, metode og datainnsamling. Vi reflekterer også over mulige svakheter ved de valgene vi har tatt, og diskuterer forskningsetiske forhold rundt vår egen integritet i forskningssituasjonen.

Kapittel fire er vårt analysekapittel. Her redegjør vi i to delkapitler for våre funn. I første delkapittel tar vi for oss primærdataene (vår egne undersøkelse). I andre delkapittel presenterer vi sekundærdata fra offentlig statistikk for UH-sektoren. Vi har valgt å ha med

årsverksstatistikk som sekundærdata fordi det forsterker drøftingen av våre egne data opp mot vår teoretiske tilnærming.

I kapittel fem drøfter vi våre funn opp mot teorien.

Vi avslutter med kapittel seks der vi oppsummerer og konkluderer. Her vurderer vi også videre forskning i lys av vår studie.

---

## 2. Teori

Dette kapittelet vil i først gjøre kort rede for begrepet motivasjon, herunder indre og ytre motivasjon, samt fenomenet «crowding out» i motivasjonsteori. Deretter vil vi gå nærmere inn på selve begrepet Public Service Motivation (PSM) som i vår studie utgjør den avhengige variabelen. Vi vil gjøre rede for PSM teorien og litteraturen rundt PSM, herunder redegjøre for forskning på selve begrepet og effekter av PSM. Til slutt i delkapittelet om PSM vil vi gå nærmere inn på forholdet mellom PSM og ytelse («performance»).

Etter å ha redegjort for PSM vil vi gå inn på reformer i offentlig sektor som den uavhengige variabelen i vår studie. Vi vil først gripe fatt i New Public Management (NPM) som den dominerende styringsdoktrine og tilnærming til reformer i offentlig sektor de siste 30-40 årene. Deretter vil vi vise operasjonaliseringen av NPM-tilnærmingen gjennom sentrale policydokumenter i UH-sektoren, før vi gir en kort beskrivelse av Nokuts rapport «Tidspress i undervisning og veiledning i høyere utdanning». Vi avrunder teorikapittelet ved å se på forholdet mellom PSM og endringer/reformer i offentlig sektor.

### 2.1 Innledning

Utbredelsen av NPM har hatt en stor påvirkning på hvordan motivasjon oppfattes i offentlig sektor (Vandenabeele, 2007). Adopsjon av ledelsesteknikker fra privat sektor og en fokus på politisk økonomi (se f.eks. Ostrom, 1974) har gitt en fokus på rasjonalitet og rational choice teori. Vandenabeele (2007) peker imidlertid på at dette teoretiske utgangspunktet i begrenset grad klarer å forklare atferd i offentlig sektor. Public Service Motivation (PSM) har blitt utviklet som en motvekt til det nyttemaksimerende og egosentriske ved rational choice teori nettopp for å gi større forklaringskraft til observert atferd i offentlig sektor.

PSM er en teori utviklet innenfor «public administration» med en betydningsfull praktisk relevans (Moynihan & Pandey, 2007). Selv om hoveddelen av det Ritz, Brewer, & Neumann (2016, s. 421) kaller «most influential authors» har sin bakgrunn i public administration er konseptet brukt innenfor andre fagtradisjoner som økonomi, statsvitenskap og management. PSM har, etter hvert, også fått oppmerksomhet i økonomisk forskning. Francois (2000) erkjenner f.eks. at økonomer ikke i tilstrekkelig grad har inkludert tilstedeværelsen av en distinkt «public service ethic» som vil være en viktig faktor for styring av offentlig sektor i sine modeller. LeGrand (2003) argumenterer for at motivasjon inkluderer både altruistiske og

egennyttige elementer, og legger seg med det tett mot motivasjon slik begrepet oppfattes i PSM teori.

Perry og Wise er anerkjent som «grunnleggere» av PSM teorien gjennom sin artikkel i *Public Management Review* i 1990 (Perry & Wise, 1990). Grunnlaget for artikkelen var studier av motivasjon i føderale institusjoner i USA fra slutten av 1970-tallet hvor de så at mange av modellene som ble brakt inn om motivasjon og insentivene de brakte med seg ikke var spesielt effektive i studiene av denne typen institusjoner. De fant at man kunne identifisere typer av motivasjon som de mente var unike for offentlige institusjoner, der f.eks. altruisme kan være en del av en PSM. Modellene og tankene rundt motivasjon som Perry og Wise viser til var dominerende fra slutten av 1970-tallet og på 1980-tallet var i det store basert på egeninteresse – at individer innretter sine handlinger mot å tilfredsstille egeninteresser og at insentiver for å styre handlinger derfor naturlig måtte rettes mot tilfredsstillelse av egeninteressene.

## 2.2 Motivasjon

Motivasjon er et grunnleggende psykologisk samlebegrep som kan omhandle de «de biologiske, psykologiske og sosiale faktorene som aktiverer, gir retning til og opprettholder atferd i ulike grader av intensitet for å oppnå et mål» (Kaufmann & Kaufmann, 2009, s. 93; jfr. Perry & Porter, 1982). I denne oppgaven er vi opptatt av motivasjon knyttet til organisasjoner («why employees do what they do, why they perform like they perform and why they act the way they act» (Tršková, 2015, s.17), og mer spesifikt hvilken rolle motivasjon har i forhold individers og organisasjoners ytelser knyttet til endringer og reformer. Det er kjent at motiverte ansatte både er mer produktive og leverer ytelser av høyere kvalitet enn ansatte med lavere motivasjon (Appelbaum & Kamal, 2000; Tietjen & Myers, 1998).

Porter & Miles (1974) identifiserer fire hovedkategorier av variabler knyttet til motivasjon i jobbsammenheng: individuelle trekk/egenskaper, jobbkarakteristika, arbeidsmiljø og eksterne miljøfaktorer. Med individuelle trekk/egenskaper menes i hovedsak karakteristika den ansatte har med seg inn i jobbsituasjonen (selv om det åpenbart skjer en påvirkning på disse i jobbsituasjonen også). Jobbkarakteristika involverer det den ansatte *gjør* på arbeidsplassen. Arbeidsmiljø defineres av Perry & Porter (1982) som todelt: det umiddelbare/nære arbeidsmiljøet – dvs. det som i hovedsak utgjøres av medarbeidere og ledere – og organisasjonskulturen (inkludert insentivsystemer). Eksterne miljøfaktorer omfatter de faktorene som organisasjonen i utgangspunktet har liten kontroll over (sosionormative,

politiske, demografiske, samfunnsøkonomiske og teknologiske). Dersom motivasjonen skal påvirkes må det forekomme en endring eller påvirkning i minst en av disse (Perry & Porter, 1982).

| Motivasjonsfaktorer og hovedkategorier av variabler knyttet til motivasjon |                            |                                   |                           |                                       |   |
|--|----------------------------|-----------------------------------|---------------------------|---------------------------------------|---|
| Individuelle trekk/<br>egenskaper  |                            | Jobbkarakteristika                | Arbeidsmiljø              |                                       | Eksterne<br>miljøfaktorer   |
| Statiske<br>(i-boende)   | Dynamiske<br>(påvirkelige) | Det man gjør på<br>arbeidsplassen | Medarbeidere<br>og ledere | Org.kultur<br>(inkl. insentiv-system) | Sosionormative<br>Politiske<br>Demografiske<br>Samfunnsøkonomiske<br>Teknologiske |

Tabell 1 - Motivasjonsfaktorer og hovedkategorier av variabler knyttet til motivasjon

Knyttet til disse kategoriene definerer Perry & Porter (1982) også fire grunnleggende motivasjonsfaktorer: økonomiske/monetære insentiver, mål, jobbdesign/organisering og deltakelse/involvering. Monetære insentiver skal, teoretisk, stimulere til og resultere i økt ytelse. Locke, Feren, McCaleb, Shaw, & Denny (1980, i Perry & Porter, 1982) fant for eksempel en 30% økning (median) i ytelse ved bruk av monetære insentiver. Forskningsresultater viser imidlertid at effektene av monetære insentiver er blandede (se f.eks. Bonner, Hastie, Sprinkle, & Young, 2000; Camerer & Hogarth, 1999; Jenkins Jr., Gupta, Gupta, & Shaw, 1998; Kohn, 1993). En av utfordringene med monetære insentiver er at det kan være vanskelig å isolere effektene av insentivet siden det normalt er koblet andre mekanismer til insentivet, som målsetting, måling o.l. (Perry & Porter, 1982). En annen utfordring Perry & Porter peker på er forholdet mellom individuelle verdier og monetære insentiver (som vi kommer tilbake til under delkapittelet om «crowding out» teorien).

Mål, og målsetting, kommer også i flere former, for eksempel ytelsesmål, «management by objectives» og normer/regler for arbeidets utførelse (Perry & Porter, 1982). I Locke et al. (1980) fant man en 16% medianøkning i effektivitet gjennom ulike teknikker for mål/målsetting som insentiv. Mål/målsetting har imidlertid også utfordringer knyttet til seg, for eksempel at mål må være klare, entydige og målbare (uten å bli trivielle) for å gi ønsket effekt, måloppnåelse må kunne kommuniseres klart og de må i en offentlig sektor kontekst forankres i ulike interessegrupper (politikk, administrasjon, ansatte, eksterne interessenter) (Perry & Porter, 1982).

I en studie av 14 000 ansatte i nederlandsk offentlig sektor fant Steijn (2004) at jobbtilfredshet påvirkes i langt større grad av jobbdesign og karakteristikk ved organisasjonen enn

individuelle forutsetninger og persontrekk. Tilsvarende fant Noblet & Rodwell (2009) at autonomi/uavhengighet og beslutningsmyndighet ga økt jobbtillfredshet.

Jobbdesign/organisering kan omfatte forhold som innhold/endring i innhold, variasjon, autonomi og omfang av oppgaver, formell struktur og gruppeorganisering (Perry & Porter, 1982). Denne faktoren er vanskelig å evaluere i forhold til hvilken direkte effekt det har på ytelse og blir ofte behandlet som en generisk variabel (Truxillo, Cadiz, Rineer, Zaniboni, & Fraccaroli, 2012), men man har studier som viser effekter av jobbdesign på ytelse gjennom jobbtillfredshet (Wood, Van Veldhoven, Croon, & de Menezes, 2012), autonomi og variasjon (Shantz, Alfes, Truss, & Soane, 2013) og gruppedesign (G. L. Stewart, 2006). Perry & Porter (1982) peker på at organisasjoner med begrenset handlingsrom for å endre design/oppgaver kan oppleve problemer med å oppnå positive effekter av denne faktoren siden endringer kan oppfattes som for små til å være av betydning.

Deltakelse/involvering dreier seg om hvordan beslutninger i organisasjonen fattes. Det er antatt at det er en positiv sammenheng mellom deltakelse og involvering og ytelse (Becker & Green, 1962; Brownell & McInnes, 1986; J. Park, Lee, & Kim, 2016; Wagner, 1994). Det er imidlertid ikke gitt at deltakelse og involvering uansett er positivt og leder til økt ytelse – i gitte kontekster kan det sågar gi negativ effekt på ytelse (Locke, Schweiger, & Latham, 1986).

Miller & Whitford (2006) hevder at agentteoriens innflytelse de siste tre årtiene har medført en økt bruk av insentiver for å oppnå effektivitetsforbedringer i organisasjoner. Heinrich (2007) peker imidlertid på at belønningen ofte ikke er linket til ytelsen direkte og dermed ikke vil gi en ønsket kobling og effekt mellom handling og organisasjonens mål. PSM skiller seg fra agentteori ved at individets atferd forklares bredere enn utelukkende rasjonell, insentivdrevet egeninteresse (Perry & Porter, 1982; Rainey, 1982). Taylor (2008) fremhever også at de fleste studier på dette området viser at ansatte i offentlig sektor i mindre grad er motivert av ytre aspekter og tilsvarende mer motivert av indre aspekter enn ansatte i privat sektor. Taylor (2005) hevder imidlertid at denne indre/ytre distinksjonen ikke innebærer at lønn ikke er uten betydning i valget av arbeidsplass. Dette støttes av Rosenblatt (2011) som påpeker at indre motiverte ansatte ikke forkaster belønning, men at det ikke er den primære motivasjonskilden. Ytre motivasjon er selvsagt ikke begrenset til lønn/monetær belønning, men kan også være f.eks. anerkjennelse, arbeidstid/fleksitid, endringer i stillingsinnhold, prosjektdeltakelse (Rosenblatt, 2011). I situasjoner der en direkte kobling mellom ytelse og



---

resultat kan være vanskelig å fastslå foreslår Sauermann & Cohen (2010) at ikke-monetære, men ytre, insentiver kan være formålstjenlig.

### **2.2.1 Indre og ytre motivasjon, og «crowding out» effekt**

Den underliggende logikken i agentteorien er at ansatte yter bedre når belønningen er tett knyttet til selve ytelsen. Den ansatte får et insentiv til å jobbe hardere for å nå organisasjonens mål når belønningen er knyttet den ansattes individuelle handling (og handlingen er målrettet iht. organisasjonens behov). Atferd er således knyttet til en rasjonell egeninteresse. Innenfor psykologisk forskning kan dette knyttes til Skinners (1953) klassiske studier og konseptet operant betinging. Insentiver vil dette perspektivet kun fungere optimalt dersom ytelsen, og resultatet, kan måles og kobles direkte til handlingen og belønningen knyttet til handlingen i tid (Baker, 1992; Dixit, 2002; Prendergast, 1999). Et sentralt poeng i Skinners klassiske studier er at sannsynligheten for en belønningsindusert aktivitet går tilbake til tidligere nivåer når belønningen forsvinner (Deci, Koestner, & Ryan, 1999) – belønningen må derfor opprettholdes for å oppnå det nye aktivitetsnivået over tid. Vandenabeele (2007) peker på at når motivasjonen ikke er internalisert vil motivasjonen opphøre når (negativ) kontroll eller (positive) insentiver forsvinner. Denne typen motivasjon faller inn under det man kan kategorisere som ytre motivasjon.

Deci (1971) hevder imidlertid at enkelte aktiviteter tilsynelatende skaper sin egen belønning, de er ikke avhengige av ytre påvirkning for å virke motiverende. I motsetning til ytre motivasjon beskrives indre motivasjon som atferd drevet «for its own sake, that is, because they experience the activity as inherently enjoyable and satisfying» (Ryan & Deci, 2000, s. 56). Ytre motivasjon driver aktivitet for å skape et resultat som er atskilt fra aktiviteten i seg selv. Teoretisk har det en heuristisk verdi å skille mellom indre og ytre motivasjon fordi de karakteriserer distinkte dimensjoner av motivasjon (Brunet, Gunnell, Gaudreau, & Sabiston, 2015).

Crowding out teori (Frey, 1994; Frey & Oberholzer-Gee, 1997; Titmuss, 1970) sier at dersom et individ oppfatter en ekstern påvirkning på en aktivitet som kontrollerende vil individets indre motivasjon til å gjennomføre handlingen reduseres (DeCharms, 1968; Deci, 1971; Deci & Ryan, 1985; Lepper, Greene, & Nisbett, 1973). I Titmuss' (1970) klassiske eksempel ble det vist at mengden donert blod reduseres når altruistiske motiver for å gi blod erstattes av monetære belønninger. Fra et rational choice perspektiv, som i nyklassisk økonomisk teori (se

f.eks. Arrow, 1972; Solow, 1971), kan fortregelse av indre motivasjon kompenseres gjennom insentiver. Mengden donert blod økes gjennom å øke prisen på blod (den kompensasjon blodgiver får). Frey & Oberholzer-Gee (1997) viser samme effekt i en studie av planlegging av lagringssteder for radioaktivt avfall i Sveits – der støtten/graden av positivitet i lokalbefolkningen til etablering et slikt anlegg ble redusert når man ble tilbudt monetære kompensasjoner.

Senere har Frey & Jegen (2001) i en gjennomgang av empiriske studier vist at crowding out (og crowding in) er empiriske relevante fenomen<sup>1</sup>. Weibel, Rost, & Osterloh (2009, s. 404) fant på sin side at «Pay for performance has a strong, positive effect on performance in the case of noninteresting tasks. Pay for performance, however, tends to have a negative effect on performance in the case of interesting tasks». Det finnes imidlertid også studier som ikke finner en kobling mellom belønning og indre motivasjon (se f.eks. Eisenberger & Cameron, 1996).

Det er vist i hjerneforskning at ytelsesbaserte monetære insentiver undergraver indre motivasjon (Murayama, Matsumoto, Izuma, & Matsumoto, 2010). Monetære belønninger for handlinger som drives av indre motivasjon kan derfor redusere sannsynligheten for at den indre motivasjonen vil stimulere framtidige handlinger (Crewson, 1997; Mann, 2006). Samtidig indikerer flere studier at offentlig ansatte setter indre motivasjon og belønning høyere enn ansatte i privat sektor (Khojasteh, 1993; Rainey & Chun, 2007).

I en studie av universitetsansatte fant Deckop & Cirka (2000) at en slik fortregelse faktisk skjedde. I litteraturen finner vi flere mulige forklaringer på hvorfor dette skjer. For det første kan dette skyldes at folk har et behov for å føle ansvar for handlinger («self-determination theory»; se f.eks. Gagné & Deci (2005); Weibel, Rost, & Osterloh, (2007)). Begrensninger i autonomien som følge av ytre belønninger fortregner ansvarsfølelsen og kontrollen over handlingen legges over på ytre faktorer. En annen forklaring kan være at aktører rett og slett aksepterer endringer i styringsmodell som vektlegger ytre belønning (Frey, 1997). Gitt at insentiver belønner egeninteresser forsterkes egeninteressen og forfølges. En tredje forklaring

---

<sup>1</sup> Cameron & Pierce (1994) hevder i sin metastudie at belønning ikke reduserer indre motivasjon (se Kohn (1996) for kritikk av Cameron & Pierces studie).

---

kan være at aktører resignerer (Frey, 1997) og aksepterer at målbare mål erstatter tradisjonelle verdier. Norman (2003, s. 102) beskriver forskyvningen som «'do this and you'll get that' makes people focus on the 'that' and not on the 'this'».

Det er åpenbart at ytre motivasjon og belønning kan styre atferd, også i ønsket retning. Som Deci et al. (1999) påpeker er det naturlig å tro at det er derfor belønning er så mye brukt. De peker imidlertid på at negative langtidseffekter av kontrollerende tiltak gjennom belønninger kan være substansielle. I organisasjonssammenheng sier også Kohn (1993a) at belønninger for å kontrollere atferd ofte etterfølges av mer kontroll/overvåking, evalueringer og konkurranse.

Et sentralt poenget i crowding out teorien er derfor at prismekanismer/monetær belønning må vurderes veldig nøye i tilfeller der indre motivasjon er tilstede, men også at monetære belønninger kan være effektivt i motsatt tilfelle (der indre motivasjon ikke har noen rolle). Et avgjørende punkt for effekten av henholdsvis indre og ytre motivasjon og belønning synes å være klare og objektivt målbare mål, og klar kobling mellom aktivitet og belønning. Utfordringen i offentlig sektor vil ofte være at offentlige tjenester er komplekse, med uklare og tvetydige mål som vanskelig lar seg måle klart, og hvor sammenhengen mellom aktivitet og resultater ofte er vanskelig å identifisere klart.

## 2.3 Public Service Motivation

Public choice inspirerte tilnærminger bygger på en antakelse om at menneskers motivasjon i all hovedsak bygger på vurdering av egen nytte, og at organisasjoner og insentiver derfor må designes og bygges rundt denne typen motivasjon (Perry & Wise, 1990). Dette støttes av Crewson (1997) som hevder at praksisen med insentivsystemer inspirert av praksis fra privat sektor implisitt forutsetter at arbeidsstokkene i de to sektorene er like. Forestillingen om den rasjonelle, nyttemaksimerende «economic man» som forklaringsmodell for menneskelig atferd (både i og utenfor organisasjoner), som ofte gir seg utslag i belønningsmodeller knyttet til ytre motivasjonsfaktorer, er et overforenklet og uheldig syn på menneskelig motivasjon og atferd (Crewson, 1997; Etzioni, 1988; Zey, 1992).

I en studie av belønningspreferanser i offentlig og privat sektor fant Rainey (1982) en signifikant positiv sammenheng mellom en selvoppfattet viktighet av å være engasjert i noe meningsfullt for allmennheten («meaningful public service») og et offentlig ansettelsesforhold. En tilsvarende sammenheng ble ikke funnet i denne studien for

studieobjektene som var ansatt i privat sektor. Rainey (1982) peker på at flere studier konsistent finner forskjeller mellom ansatte i offentlig og private sektor hva angår jobbrelaterte verdier og belønningspreferanser (men funnene indikerer også at forskjellene i verdsettelse av monetære belønninger er mindre enn ofte antatt). Rainey's funn bekreftes av Wright (2007, s.54) som uttrykker at «...considerable empirical support exists for the assertion that employee reward preferences coincide with the function served by the sector in which they are employed». Rainey's funn danner derfor et viktig grunnelement i PSM teori: Ansatte i offentlig og privat sektor har ulik motivasjon<sup>2</sup>. En rekke empiriske studier har identifisert PSM hos ansatte i en rekke sektorer/yrker i offentlig sektor (f.eks. Andersen, Pallesen, & Holm Pedersen, 2011; Bellé, 2013; Brænder & Andersen, 2013; Kim, 2011; Kjeldsen, 2014; Perry, Brudney, Coursey, & Littlepage, 2008; van Loon, Leisink, & Vandenabeele, 2013).

Paarlberg & Lavigna (2010, s. 710) viser til Perry & Hondeghem (2008) og definerer PSM som «the beliefs, values, and attitudes that go beyond self-interest and organizational interest to energize employees to do good for others and contribute to the well-being of organizations and society». I sin innflytelsesrike artikkel definerer Perry & Wise (1990) Public Service Motivation (PSM) som et individs «predisposition to respond to motives grounded primarily or uniquely in public institutions and organizations». Motiver kan være rasjonelle (nyttmaksimerende), normbaserte (konforme) og affektive (emosjonelle) (Perry & Wise, 1990). Rasjonelle (instrumentelle/nyttmaksimerende) motiver er grunnet i «enlightened self-interest» (Mann, 2006, s. 34) – et sammenfall mellom individuell egeninteresse og interessene til samfunnet for øvrig. Normbaserte motiver beskriver et ønske om å tjene offentlighetens interesser (også inkludert plikt og lojalitet) og en interesse for sosial likhet. Affektive motiver (som altruisme) betegner motivasjon for å hjelpe andre. Mann (2006) viser til at vanlige karakteristikk knyttet til PSM er et dypere ønske om å utgjøre en forskjell, en mulighet til å påvirke offentlige anliggender og følelse av ansvar og integritet (for noe ut over en selv).

Perry (1996) identifiserer seks dimensjoner i sin PSM modell (Word & Carpenter, 2013):

---

<sup>2</sup> Det finnes imidlertid også studier som ikke finner motivasjonsforskjeller mellom ansatte i offentlig og privat sektor (f.eks. Crewson, 1997; Gabris & Simo, 1995; Maidani, 1991; Rainey, 1983)

- 
- (1) tiltrekning til policy utforming (følelse av å være med på å utforme offentlig policy) – f.eks. «The give and take of public policy making doesn't appeal to me» (Reversed)<sup>3</sup>
  - (2) involvering i «det offentlige tjeneste» – f.eks. «Meaningful public service is very important to me»
  - (3) sosial rettferdighet (øke velferden til de som trenger det mest) – f.eks. «If any group does not share in the prosperity of our society, then we are all worse off»
  - (4) samfunnsplikt («Civic duty») – f.eks. «When public officials take an oath of office, I believe they accept obligations not expected for other citizens»
  - (5) medfølelse – f.eks. «I seldom think about the welfare of people whom I don't know personally» (Reversed)
  - (6) selvoppofrelse (sette andre før seg selv) – f.eks. «Making a difference in society means more to me than personal achievement»

Det er imidlertid viktig å ikke forveksle PSM med ren altruisme, siden folk ofte utfører meningsfulle handlinger til det beste for samfunnet og det offentlige av rasjonelle, egennyttige og instrumentelle grunner (Perry, Hondeghem, & Wise, 2010). Egeninteresse/egennytte kan være positivt når det er i overensstemmelse med interessen til fellesskapet (Ritz mfl., 2016). Handlinger er sannsynligvis ofte motivert av en kombinasjon av motiver, men PSM teori anerkjenner at det ikke kun er rasjonelle motiver.

Flere studier finner større forekomst av ansatte med høy PSM i offentlig og ikke-kommersielle organisasjoner enn i profittbaserte organisasjoner. Holt (2018) påpeker imidlertid at siden et stort flertall av studiene er tverrsnittsstudier av personell som allerede jobber i offentlig sektor er det usikkert om den høyere konsentrasjonen skyldes at en viss type mennesker (med høy PSM) tiltrekkes arbeid i offentlig sektor, eller om offentlig sektor kultiverer fram høy PSM gjennom sosialiseringprosesser. Med data på omtrent 16 000 mennesker i «Education

---

<sup>3</sup> Eksemplene på påstander i dette avsnittet er hentet fra Perrys (1996) opprinnelige og mye brukte modell for måling av PSM gjennom 24 påstander fordelt på de seks dimensjonene (se f.eks. også Coursey & Pandey (2007) som testet en forkortet modell med tre dimensjoner og ti påstander)

Longitudinal Study» (2002-2012) finner Holt (2018) at elever/studenter som har PSM-relaterte verdier (målt før første ansettelse) er mer tilbøyelig til å velge offentlig eller ikke-kommersiell sektor (se også Wright, Hassan, & Christensen, 2017).

Holt (2018) ser også at «those who place a high value on monetary rewards are significantly less likely to enter public or nonprofit sector work» (Holt, 2018, s. 467). Dette sammenfaller med van Witteloostuijn, Esteve, & Boyne (2016) som hevder at PSM er sterkt forbundet med personlighetstrekk. Det eksisterer derfor trolig en selv-selekerende effekt inn i offentlig sektor basert på verdier man kan forbinde med PSM. Likevel er det fortsatt usikkert i hvilken grad senere sosialisering og påvirkning i selve arbeidssituasjonen påvirker PSM.

En rekke studier har undersøkt sammenheng mellom ulike individuelle attributter og nivå på PSM, for eksempel nasjonalitet (Bullock, Stritch, & Rainey, 2015), kjønn (DeHart-Davis, Marlowe, & Pandey, 2006; Kacmar, Carlson, & Brymer, 1999), utdanningsnivå (Crewson, 1997; Wittmer, 1991). Andre studier har sett mer på kontekstuelle faktorer som heltids-/deltidsstillinger (Merritt, Kennedy, & Kienapple, 2019) og i hvilken grad organisasjonen driver med «public service activity» (uavhengig av eierskap) (Houston, 2011). Det sentrale poenget i PSM er imidlertid at individuell atferd er motivert i normative og affektive beveggrunner i tillegg til rasjonelle, egennyttige motiver (Perry & Wise, 1990). Sosiohistoriske prosesser former de normative og affektive motivene både før inntreden i organisasjonen, men også i organisasjonen (Moynihan & Pandey, 2007; jfr. Barnard, 1938) og dens kultur (Kaufman, 1960; Schein, 1984, 1996; se også March & Olsen, 1989). PSM er med andre ord påvirket både av individets sosiohistoriske bakgrunn og av organisasjonens arbeidsmiljø, kultur og kontekst. PSM nivåer i en organisasjon vil endre seg med kontekstuelle endringer for organisasjonen (Brewer, 2002; Perry, 1997, 2000). Det er i flere studier vist at prosedurale begrensninger og tvetydige mål kan redusere en ansatts PSM (Moynihan & Pandey, 2007; Taylor, 2007).

### **2.3.1 Effekter knyttet til PSM**

En rekke studier har sett på ulike effekter av tilstedeværelse og nivåer av PSM opp mot ulike variabler. Høyere nivå av PSM er forbundet med større villighet til å varsle («whistle-blowing») (Brewer & Selden, 1998), sterkere knytning til organisasjonen (Crewson, 1997), økt oppfatning av betydningen av eget arbeid (Wright, 2003), økt innsatsvilje og jobbtilfredshet (Taylor, 2008), lavere turnoverintensjon (Naff & Crum, 1999), lavere

---

tilstedeværelse av utbrenthet (Palma & Sepe, 2017) og høyere kvalitet (de Menezes, 2012; Deng, Sun, Lei, & Yang, 2019; Latif mfl., 2013; Neeru & Avinandan, 2004; Zhou, Li, Zhou, & Su, 2008).

Mye forskning på PSM ser på individuelle attributter som kan influere på grad av PSM, som alder (Jurkiewicz, 2000), kjønn (DeHart-Davis mfl., 2006), utdanningsnivå (Wittmer, 1991), heltid/deltidsansettelse (Merritt mfl., 2019) og nasjonalitet (Bullock mfl., 2015). Annen forskning ser på forholdet mellom individet og organisasjonen. Bright (2007) peker på et sentralt element i PSM teori ved å se på sammensmeltning av organisasjonens og individets verdisyn («the person-organization fit»). Når ansatte «smelter sammen» organisasjonens misjon og mål med egen oppfatning av verdier og identitet blir organisasjonens mål personlig meningsfulle (Weiss & Piderit, 1999). Som Wright, Moynihan, & Pandey (2012) påpeker fokuserer nyere forskning på PSM i tråd med dette mer på hvordan organisasjoner og ledelse/styring av organisasjoner kan forsterke effektene av PSM (i motsetning til den tidlige PSM forskningen som tok utgangspunkt i at PSM er sosiohistorisk betinget) (Moynihan & Pandey, 2007; Paarlberg & Perry, 2007; S. M. Park & Rainey, 2008; Wright, 2007).

Koblingen mellom PSM og ulike variabler som kan knyttes til ytelse er således anerkjent i litteraturen (Brewer, 2008; S. M. Park & Rainey, 2008; Perry mfl., 2010; Warren & Chen, 2015) og hvis det er slik at PSM påvirker ytelse så er en åpenbar konsekvens at ledelse og styring av offentlig sektor kan bruke insentiver rettet mot PSM aktivt (Warren & Chen, 2015). Studier viser imidlertid også at forholdet mellom PSM og ytelse medieres av «person-organization fit» (Bright, 2007) – altså graden av sammenfall mellom individets og organisasjonens verdier og mål – og jobbtilfredshet og grad av knytning/lojalitet til organisasjonen (Kim & Vandenabeele, 2010). Homberg, McCarthy, & Tabvuma (2015) hevder at aktivering av PSM-relaterte behov er en lavkostdriver for jobbtilfredshet. I en metaanalyse finner de at PSM har en moderat og signifikant effekt på jobbtilfredshet.

En oppsummering av litteratur på PSM viser noen av grunnene til at forskning på PSM framstår som interessant:

- Rekruttering - Hvem velger å begynne å jobbe i offentlig sektor? Kan vi rekruttere (også) etter PSM?
- Lojalitet og tilfredshet - Hvem velger å forbli i offentlig sektor?

- PSM har en betydning ift kvalitet i ytelsene («job performance») på enkeltindividnivå og for organisasjonen.
- PSM kan ha en betydning i spørsmålet om hvilke typer insentiver man kan og bør ta i bruk for å påvirke enkeltindivider og organisasjonen.
- PSM kan ha en innvirkning på korrupsjon gjennom et fokus på etisk atferd.
- PSM kan ha en påvirkning på «civic behavior» - folks tilbøyelighet til å delta i allmenne, samfunnsnyttige aktiviteter (f.eks. stemme ved valg, deltakelse i frivillige og/eller veldedige organisasjoner/aktiviteter, donasjoner til altruistiske formål o.l.)

### **2.3.2 PSM og endringer/reformer i organisasjoner**

Lowi (1972) kategoriserer policyendringer i fire typer: (1) distribuerende, (2) redistribuerende, (3) regulatoriske og (4) prosedurale/lovmessige («constituent»). Lowi (1972) omtaler den siste kategorien som «conferring broad costs and benefits to society – as opposed to policy that affects narrow (often economic) interests» (Tolbert, 2002, s. 75). Tolbert (2002) foreslår å erstatte begrepet med «governance policy» i dagens kontekst - vi oppfatter dette som «styringspolicy» som inneholder både prosedurale/hierarkiske og distribuerte policybeslutninger og –implementeringer.

Rekken av reformer i og av offentlig sektor har vært omfattende siden slutten av 1970-tallet (jfr. innledningskapittelet om NPM). Moynihan (2008) omtaler reformene som generelt basert på antakelser om egeninteresse/egen nytte basert på finansielle insentiver rettet mot ytre motivasjonsfaktorer og ytelsesmålinger for å kontrollere atferd, hvilket vi i stor grad assosierer med NPM-inspirerte reformer.

Flere studier har sett på PSM i relasjon til reformer og organisasjonsendringer (Jakobsen, Kjeldsen, & Pallesen, 2017; Moynihan & Pandey, 2007; van der Voet, Steijn, & Kuipers, 2017; Wright, Christensen, & Isett, 2013). Vi vet imidlertid relativt lite om hvordan policyendringer kan påvirke holdninger og motivasjon hos de ansatte i offentlig sektor. I all hovedsak har studier av policyendringer fokusert på effekter for befolkning, interessegrupper eller eliter (U. T. Jensen, Kjeldsen, & Vestergaard, 2019), eller på forhold som kostnader, «accountability» og ledelse (Merritt mfl., 2019). Senere studier på PSM har gått videre fra å se på hva som motiverer offentlig ansatte til hvordan PSM påvirker individuell og organisasjonsmessig ytelse (Paarlberg & Lavigna, 2010). Jensen, Kjeldsen, & Vestergaard (2019) finner imidlertid i en nylig publisert artikkel at negative korttids- og langtidseffekter



---

på PSM kan identifiseres ved policyendringer, spesielt endringer som oppfattes som begrensende og/eller kontrollerende i forhold til yrkesutøvelsen (Jacobsen, Hvitved, & Andersen, 2014). Moynihan (2008) peker på spesielt to effekter av reformer med insentiver rettet mot ytre motivasjon: selekteringseffekt ved at personer som motiveres lettere av ytre faktorer søker og blir i offentlig sektor, og gjennom crowding out effekten (se tidligere punkt).

Videre har et høyt nivå av PSM kombinert med policyendringer som oppfattes som negative blitt linket til effekter som stress, økt fravær og utbrenthet (U. T. Jensen, Andersen, & Holten, 2017; Schott & Ritz, 2017). PSM blir således en viktig faktor som må vurderes når man vurderer mulige effekter av ulike policyendringer i offentlig sektor. Et interessant aspekt er at forskning på endringsprosesser ifølge Jensen, Kjeldsen, & Vestergaard (2019) er konsistent i sin beskrivelse av viktigheten av de ansattes støtte og medvirkning for en suksessfull implementering av policyendringer (se f.eks. Fernandez & Rainey, 2006; Ford, Ford, & D'Amelio, 2008; Isett, Glied, Sparer, & Brown, 2013; J. P. Meyer, Srinivas, Lal, & Topolnysky, 2007). Det er også vist at motivasjon er en vesentlig faktor i endringsvillighet (Iverson, 1996; Parish, Cadwallader, & Busch, 2008; Wright mfl., 2013). Videre vet vi at policyer kan fortrenge («crowd out») motivasjon (Weibel mfl., 2009).

Vandenabeele & Van de Walle (2008) finner interessant nok lavere verdier av PSM i vestlige land i sin internasjonale sammenlikning og tilskriver dette delvis til den utstrakte implementeringen av NPM-inspirerte styringsmekanismer som påvirker PSM negativt (Pratchett & Wingfield, 1996). Perry & Wise (1990) konkluderer på sin side med å understreke at forestillingen om at ledelse i privat og offentlig sektor i alle vesentlighet er samme sak – slik svært mye av innføringen av NPM-inspirerte styringsteknikker gjør – ikke kan forsvares ut fra teorien om PSM.

Perry & Wise (1990) peker på at dersom individer tiltrekkes offentlig sektor fordi de har en høy PSM og forventninger knyttet til dette vil en manglende oppfyllelse av disse forventningene medføre at de enten justerer sine forventninger (får en lavere PSM) eller forlater organisasjonen. Paarlberg & Lavigna (2010) anser det som paradoksalt at til tross for at vi har mer og mer bevis for PSM at påvirker ytelse positivt fokuserer reformer stadig på motsatt tilnærming: fokus på monetær belønning og kontrollsystemer (Perry, Engbers, & Jun, 2009). Tradisjonell HR-praksis hviler derfor på å bringe egeninteressene til ansatte og organisasjonen gjennom å bytte belønning mot ønsket atferd (Paarlberg & Lavigna, 2010). Crewson (1997) hevder det finnes generaliserbare og stabile forskjeller i

belønningsmotivasjon mellom ansatte i private og offentlig sektor. I forlengelsen av dette framholder Crewson (1997) at manglende forståelse for og utnyttelse av denne erkjennelsen i et kort perspektiv kan føre til lavere jobbytelse (f.eks. lavere produktivitet, lavere effektivitet, lavere kvalitet) og i et lengre perspektiv til en mer permanent «displacement of a public-service ethos» (s. 500).

Reformer, policydokumenter og strategier har ofte mye fokus på begreper som misjon, visjon og verdier. Ansatte engasjerer seg imidlertid kun i varierende grad i disse dersom de sammenfaller med den ansattes egne verdier (Paarlberg & Perry, 2007). Dette ble også belyst av Selznick (1957) som så «value building» som en nøkkelfunksjon for ledere i offentlig sektor. Organisasjoner som primært dyrker rasjonelle/nyttmaksimerende motivasjonsgrunner vil trolig ha størst effekt av utilitaristiske insentiver (altså insentiver som retter seg mot å tilfredsstille det rasjonelle menneskets nyttemaksimerende beveggrunner). Motsatt vil organisasjoner med individer med høy PSM trolig ikke ha ønsket effekt av denne typen insentiver (Perry & Wise, 1990).

Rainey (1983) peker på at organisasjoner med sterkt fokus på ansvarliggjøring («accountability») og relativt uklare mål og målekriterier, slik man finner i offentlige organisasjoner, ofte legger vekt på kontroll av innsatsfaktorer heller enn på måloppnåelse. Konformitetskriterier blir det primære vurderingskriterium (M. W. Meyer, 1979) og kontrollen skjer gjennom regler, prosedyrer og delegeringsdirektiver (Warwick, 1975). Samtidig viser forskning at avstand fra beslutning til handling – sentralisering av eller økende avstand i beslutningsprosesser – kan redusere ansattes motivasjon (Brewer, Selden, & Facer II, 2000). Likeledes kan ansatte i offentlig sektor oppfatte (økende) kontroll og kontrollsystemer som er innført for å monitorere og styrke ytelse som forstyrrende for «det virkelige» arbeidet (Schwab & Cummings, 1976).

En faktor som også har vist seg som viktig i organisasjonsendringer og reformer er tillitsforholdene i organisasjonen (Battaglio Jr. & Condrey, 2009). Dirks & Ferrin (2001) hevder at tillit kan påvirke en rekke variabler i organisasjonslivet som holdninger, atferd og ytelse. Tillit påvirker ytelsen indirekte gjennom å påvirke motivasjonen (Dirks, 1999), og Tepe (2016) hevder at PSM-nivå er positivt korrelert med tillitsfull atferd. Stazyk, Davis Jr., & Pettijohn (2011) finner også at ledere med høy PSM er mer tilbøyelig til å verdsette tillit og samarbeid høyere enn ledere med lav PSM.

---

Tillit, PSM og ytelse er derfor relevante størrelser når man nærmer seg endringer og reformer i offentlig sektor.

### 2.3.3 PSM og styring i offentlig sektor

Sentralt i PSM-teori og empiriske funn er erkjennelsen av at atferd styres av ulike typer motivasjon. Ikke minst er den indre motivasjonen vektlagt som forklaringsvariabel hva angår forhold som jobbegasjement, jobbtilfredshet og individuell og organisasjonsmessig ytelse. I et styringsperspektiv innebærer dette at styring og ledelse må inneholde et vesentlig element som understøtter den indre motivasjonen framfor å virke kontrollerende. Tilnærming til styring (og reformer) i et PSM-perspektiv kan således kjennetegnes av en større grad av tillit til det profesjonelle skjønnet og den indre motivasjonen til å yte. Elementer av dette gjenfinnes i tillitsreformer i offentlige sektor i for eksempel Danmark og Sverige (Statens Offentliga Utredningar, 2018; Statskontoret, 2016).

I et PSM-perspektiv bør derfor offentlig sektor utvikle styringsmekanismer som bygger opp om de faktorene som skaper og øker PSM hos de ansatte siden dette vil være en kosteffektiv og smart vei til å oppnå resultater innenfor så vel effektivitet som kvalitet som ligger som mål i et stort antall reformer. I praksis vil et PSM-perspektiv innebære et mindre fokus på kontrollerende atferd på en lang rekke parametere, og mer fokus på støttende atferd og «støttende kontroll» på et aggregert nivå. Det vil også medføre et større fokus på hvordan arbeidsplassen kan legge til rette for kjernevirksomheten – det som driver f.eks. de vitenskapelige ansatte i UH-sektoren – siden dette vil virke selvforsterkende.

Det avgjørende i dette perspektivet er ikke å avbyråkratisere, men å ombyråkratisere slik at byråkratiet (f.eks. dokumentasjons- og kvalitetsregimer i UH-sektoren) faktisk understøtter og bygger opp om de faktorene som virker motiverende. Dersom f.eks. ulike rapporteringer i et kvalitetssystem oppfattes som faktisk å bidra til økt kvalitet er dette ikke unødvendig byråkrati, men kan tvert imot anspore og styrke den indre motivasjonen. Dersom det derimot oppfattes som kontroll har det motsatt effekt. Forskningen indikerer også at dialog er et springende punkt for å avgjøre om styring oppfattes som kontrollerende eller understøttende (Kristensen, Perderson, & Andersen, 2014). Gjennom dialog kan med andre ord en oppfattet motsetning mellom tillit og kontroll brytes ned – «kontrolltiltak» kan virke tillitsskapende og motiverende dersom det forstås og understøtter den aktivitet som skaper og driver indre motivasjon. Det er altså *oppfattelsen* av styringsmekanismer som kvalitetssystemer og dokumentasjonskrav som

avgjør. Et PSM-perspektiv på styring kan dermed bidra til det Bentzen (2015) omtaler som «At generobre kontroll over kontrollen».

## 2.4 Reformen i offentlig sektor

### 2.4.1 Bakgrunn – Utvikling av den offentlige sektoren etter andre verdenskrig

Etter den andre verdenskrig var det i praksis et tverrpolitisk krav på tvers av alle samfunnslag at de vestlige demokratiene skulle bygges opp som Keynesianske velferdsstater (Ruggie, 1982). I tillegg til det enorme behovet for gjenoppbygging etter krigen gjorde erfaringene med laissez-faire politikken nærmest katastrofale sosiale nød gjennom den store depresjonen på 1930-tallet at man tilnærmet seg statens rolle og politikktutforming på en drastisk annerledes måte. En aktiv (Keynesiansk) finans- og pengepolitikk la grunnlaget for statlig intervensjon og sosial redistribusjon av midler gjennom store sosiale programmer (Evans, Rueschmeyer, & Skocpol, 1992; Heise, 2012). Selv om ulike land valgte ulike økonomiske modeller og modeller for velferdsstaten (see f.eks. Amable, 2009; Esping-Andersen, 1990; Ferrera & Ferrara, 1996; Korpi & Palme, 1998; Leibfried, 1993) var statens rolle og påvirkningskraft stadig voksende gjennom 1950- og 1960-tallet. De nordiske landene, med sine sterke sosialdemokratiske regjeringer, utgjorde et ytterpunkt av modellene med sterkest konsentrasjon av makt i statens hender (Aiginger & Guger, 2006; Nadin & Stead, 2008). Full sysselsetting, makroøkonomisk stabilitet og et sosialt og økonomisk sikkerhetsnett i nasjonalstatens regi ble en idealtypisk velferdsstat (Jessop, 2005). En raskt og stadig ekspanderende offentlig sektor var både et nødvendig verktøy, men også en uunngåelig konsekvens av stadig høyere forventninger til hva den offentlige sektoren skulle levere til befolkningen.

Ekspansjonen av den liberale, demokratiske nasjonalstaten de første tre årtier etter andre verdenskrig førte imidlertid til en økende bekymring for nasjonenes evne til å finansiere velferdsmodellen. Samtidig ble den offentlige sektoren i økende grad oppfattet som ineffektiv og ute av stand til å levere etter forventningene som hele tiden økte (Rosenau (1990) i Held & McGrew, 1993) – staten ble overlesset (Skelcher, 2000). I en periode med mange venstreorienterte regjeringer i Europa første oppfattelsen av effektivitetsproblemer sammen friere flyt av kapital, flytende valutakurser etter Bretton Woods fall, oljekriser på 1970-tallet og inflasjon til en høyredreining i europeisk politikk (Müller & Wright, 1994). Nye ideer om

---

styring, i hovedsak inspirert av privat sektor, vokste fram gjennom 1970- og 1980-tallet. Keynesiansk «tilbudssidepolitikk» ble skjøvet til side for en nyliberal økonomisk politikk med andre teorier om styring basert på Schumpeteriansk etterspørselspolitikk og liberalisering av finanspolitikken (Heise, 2012). Parallelt med utviklingen fra en Keynesiansk til en nyliberal økonomisk politikk endret styringen av den offentlige sektoren fra tradisjonell «Public Administration» (PA) til «New Public Management» (NPM) (Stoker, 2006).

NPM har utvilsomt vært en svært innflytelsesrik og mangslungen tilnærming til styring i og av offentlig sektor. Begrepet «paradigme» vil brukes av mange som begrep på den status NPM har som styringskonsept. Imidlertid kan paradigmebegrepet fylles med mange definisjoner og innhold. Vi forholder oss til Burrell & Morgan (1979 og Morgan (1980) og oppfatter paradigme som «alternative realities». I deres begrepsavklaring oppfatter vi NPM som en «Metaphor/Basis of schools of thought». Morgan (1980, s. 607) hevder at “schools of thought in social science, those communities of theorists subscribing to relatively coherent perspectives, are based upon the acceptance and use of different kinds of metaphor as a foundation for inquiry”. Vi oppfatter derfor NPM som en “school of thought” – en styringsdoktrine.

I den akademiske verden er publikasjonene av Hood (1989), Dunsire & Hood (1989), Aucoin (1990) og Hood (1991) tidlige og viktige bidrag. Siden NPM «i praksis» gjerne spores tilbake til midten/slutten av 1970-tallet og spesielt 1980-tallet – altså et tiår før de akademiske artiklene – peker Almqvist & Wällstedt (2013) på at NPM som styringsdoktrine kan ses på som et akademisk konstrukt eller beskrivelse av en lang rekke praktiske styringsgrep tatt over tid. Deler av styringsprinsipper vi senere har puttet i NPM-begrepet ble implementert i Danmark allerede på 1960-tallet (J. Christensen, 2009) så vel som i Hong Kong på samme tid (Cheung, 2009). Splitten mellom politikk og administrasjon – ofte forbundet med NPM – ble i sin tid formulert av Wilson i 1887.

Gjennom en årrekke har NPM vært «gullstandarden» for reformer i offentlig sektor (Kapucu, 2006) og har uavhengig av ulike tilnærminger og variasjon i innhold og definisjoner vært svært sentral for teori og praksis om offentlig styring (Bevir, Rhodes, & Weller, 2003). NPM som konsept er løst og mangefasettert (Christensen & Lægheid, 1999), og omtales av Hood (1991) og Pollitt (1995) som en slags «shopping basket» for reformatorer av offentlig sektor. NPM kan imidlertid beskrives og analyseres – og kritiseres – fra en rekke ulike vinkler. Vi vil derfor

ramme inn den videre drøftingen gjennom å skissere det ideologiske og teoretiske fundamentet for NPM før vi kort beskriver NPM og deretter går inn på effekter og kritikk av NPM.

### **2.4.2 Ideologisk og teoretisk fundament for NPM**

Gregory (1999) identifiserer to teoretiske fundament for NPM: public choice teori med fokus på individets maksimering av nytte relatert til personlige mål (Almqvist & Wällstedt, 2013) og nyinstitusjonell økonomiske teori (Arrow, 1963; Black, 1950, 1958; Niskanen, 1971) basert på agentteori og transaksjonskostnadsteori (se også Bhatta, 2003). Bak disse to fundamentene ligger forestillingen om teknisk og instrumentell rasjonalitet (se Considine, 1988). Instrumentell rasjonalitet – rational choice theory – antar at mennesket er nyttemaksimerende og at dette ligger til grunn for menneskets sosiale og økonomiske handlinger (Vanberg, 2002). Denne typen instrumentell rasjonalitet er grunnleggende for ortodoks økonomisk teori, og postulerer at når alle individuelle beslutninger er rasjonelle (nytttemaksimerende) vil nytten for samfunnet naturlig maksimeres.

Instrumentell rasjonalitet og nyinstitusjonell økonomisk teori er på sin side fundamentene for den nyliberalistiske politiske agendaen som vokste fram gjennom 1970- og 1980-tallet (Palley, 2005; Shaikh, 2005). NPM blir derfor ofte assosiert med en nyliberal politisk agenda (Power, 1997) og koblet til Thatcher og Reagan. Styrereformer forbundet med NPM ble imidlertid like kraftfullt fremmet av demokratene i USA (f.eks. Gore, 1993), av Labour Party ved Blair i Storbritannia (se f.eks. Halligan, 2011) og av Labour i New Zealand (Goldfinch, 1998). Selv om NPM gjerne knyttes til en nyliberal politisk dreining til høyre virker det rimelig å hevde at NPM har fenget og favnet så vel høyre- som venstresiden av politiske skillelinjer. Til sammen bygger instrumentell rasjonalitet, nyinstitusjonell økonomisk teori og nyliberal politisk ideologi på hverandre og danner et rimelig koherent sett av ideer som utgjør fundamentet til NPM.

Nyliberalismen er beskrevet av Harvey (2005, s. 2) slik:

Neoliberalism is in the first instance a theory of political economic practices that proposes that human well-being can best be advanced by liberating individual entrepreneurial freedoms and skills within an institutional framework characterized by strong private property rights, free markets and free trade. The role of the state is to create and preserve an institutional framework appropriate to such practices.

---

I nyliberal politisk ideologi ligger mange av elementene som ofte forbindes med NPM; elementer som fokus på individet, konkurranseutsetting, deregulering, insentivsystemer og privatisering. Vi kan se nyliberalismen som et bakteppe for det Whitcombe (2008) identifiserer som det andre settet av ideer («the other partner in the ‘marriage’» (Hood, 1991, s. 5): managerialisme (Pollitt, 1990, 1993). Nyliberalisme og managerialisme er ikke samme fenomen «even though they share certain affinities» (Klikauer, 2013, s. 1107). Mens nyliberalismen er en politisk ideologi (hvis nedtegning av prinsipper ofte tilskrives von Hayek, 1944) er managerialismen i utgangspunktet et sett ledelses- og styringsteknikker utenfor den politiske sfæren (Jessop, 2013; Mudge, 2008).

Managerialismen kan ses på som det praktiske utslaget av mange av ideene i nyliberalismen og nyinstitusjonell teori. Hvis vi ser på konkurranseutsetting og tro på markedet som reguleringsmekanisme som elementer i nyliberalistisk ideologi kan kontraktsregimer, kvasimarkeder (f.eks. interne markedsordninger), insentivløsninger o.l. være elementer i operasjonaliseringen av nyliberalistiske prinsipper. Som Klikauer (2013) uttrykker det er det et slektskap mellom de to, og det vil være naturlig å anta at det er en sammenheng mellom den dominerende politiske ideologien og de styringsprinsipper som brukes i praksis.

I analyser av NPM kan det være vesentlig å skille de ulike fundamentene fra hverandre (hva er det man egentlig kritiserer – tanken om instrumentell rasjonalitet, nyinstitusjonell økonomisk teori, nyliberalisme eller managerialisme?). NPM tar opp i seg og blir forbundet med elementer fra alle de fire nevnte fundamentene. Det kan gjøre analyser og kritikk unyanserte og lite treffende (man risikerer å rette baker for smed ved å tillegge «alt som er galt» NPM som en sekkebetegnelse). Elementer fra nyinstitusjonell økonomisk teori kan for eksempel være frikobling mellom politikk og administrasjon, mens insentivbasert belønning kan være basert på public choice teori og instrumentell rasjonalitet. Disse elementene forbindes ofte likevel i sekkeposten NPM. I Hood's (1991) sentrale artikkel «A Public Management for All Seasons?» lister han komponenter i NPM fra såvel nyinstitusjonell økonomisk teori og nyliberalisme som fra managerialisme.

### **2.4.3 Karakteristika ved New Public Management**

Gitt den noe brokete «bakgrunnen» for NPM både teoretisk og i praksis er det rimelig at det er problematisk å definere presist hva NPM er. Osborne & Gaebler (1992) omtaler NPM som en samling av ulike reformer, ter Bogt et al. (2010, s. 241) ser på NPM som «a rather loose

‘container’ term», Denhardt & Denhardt (2000) omtaler NPM som en samling av ideer, mens Hood (1991) ser på NPM som et paraplybegrep. NPM kan med andre ord fylles «med det meste» - og dermed også være et vanskelig begrep å angripe analytisk. Vi skal likevel framheve her de karakteristika vi finner mest dekkende og som i stor grad trekkes fram i litteraturen rundt NPM<sup>4</sup>.

Et helt sentralt trekk ved NPM er at det adresserer spørsmålet om dårlig produktivitet i den byråkratisk orienterte offentlig sektoren (Pfiffner, 2004). Mantraet i mange NPM-inspirerte reformer er «mer for mindre». Prosedural integritet og legitimitet måtte vike for ytelse og produktivitet (Pratchett & Wingfield, 1994). Dette medførte et ledelsesfokus på ytelses- og produktivitetsmålninger med tilhørende incentivsystem for å bedre målingene (bedre måltall = produktivitetsøkning = bra). En konsekvens av dette er en dreining fra inputbasert og politisk ansvarlighet til outputbasert og administrativ ansvarlighet.

Et annet sentralt trekk ved NPM er dreiningen fra politisk styring til administrativt frihet og skjønn. Som Schick (2002, s. 14) hevder: «...stripped to its essentials, NPM asserts that the performance of public organisations is enhanced when managers are given operating discretion and are held accountable for their actions and results». Her er koblingen til ledelsesprinsipper i privat sektor klar (Goldfinch & Wallis, 2010) og et kjernepoeng i managerialismen med virkninger på områder som karrierestrukturer (hva fremmer/hemmer karriere), organisasjonsdesign, incentiver og belønning, og generelt teknikker og verktøy fra forretningslivet (Almqvist & Wällstedt, 2013; Dunleavy, Margetts, Bastow, & Tinkler, 2006). Dette innebar også retoriske grep som å snakke om «kunder». Relatert til managerialismen i offentlig sektor hevder Brunsson & Sahlin-Andersson (2000) at NPM gjennom managerialismen forsøker å styre og kontrollere prosessene bak offentlige tjenester, ikke endre tjenestene i seg selv.

Et tredje trekk ved NPM er fokuset på desentraliserte strukturer (koblet til forrige punkt vedr. økt autonomi for ledere/administrasjon) ofte kombinert med spesialisering av offentlige

---

<sup>4</sup> Goldfinch & Wallis (2010, s. 1100-1101) og Alonso, Clifton, & Díaz-Fuentes (2015, s.646, tabell 1) eksemplifiserer oversikter over elementer som vanligvis inngår i ulike beskrivelser eller analyser av NPM.



---

funksjoner i siloer (Alonso, Clifton, & Díaz-Fuentes, 2015; Goldfinch, 1998) på bekostning av større, departementale byråkratier.

Et fjerde trekk ved NPM er det som med en samlebetegnelse kan kalles «markedisering» (Aars, Fimreite, & Homme, 2004). Generelt handler markedisering om å koble ulike markedsmekanismer tettere inn i offentlig styring. Eksempler på dette kan være tiltak som anbuds-/konkurransetsetting, kvasimarkeder, kontraktstyring, bruk av insentiver, deregulering av markeder, outsourcing og privatisering. Enkelte forskere, for eksempel Shepherd (2018), setter likhetstegn mellom nyliberalismen og markedisering.

#### **2.4.4 Effekter av og kritikk mot New Public Management**

I likhet med at NPM som styringsdoktrine er vanskelig å definere hersker det stor uenighet og usikkerhet rundt hvilke praktiske effekter ulike NPM-inspirerte reformer har hatt i ulike land. En betydelig mengde litteratur kritiserer for eksempel NPM i relasjon til rasjonale, mål, grunnleggende forutsetninger, effekter og velferdsstatsambisjoner (Alford & Hughes, 2008; Armstrong, 1998; Barberis, 1998; J. V. Denhardt & Denhardt, 2015; Lapsley, 2009; Pollitt, 1990; Savoie, 1995).

En rekke studier peker på negative effekter av tiår med NPM. Van Mierlo (1998, s. 401) mener bevisene viser «relative failure rather than success». Samme funn fremmes av Drechsler (2005, s. 3) som hevder «We have no empirical evidence that NPM reforms have led to any productivity increase or welfare maximization. It can be argued that any reduction of costs, increase in productivity etc. cannot be firmly ascribed to NPM measures». Imidlertid finner Pollitt & Dan (2011) i en meta-analyse av 530 relevant studier at flertallet av studiene finner positive produktivitetseffekter. Et liknende funn er gjort av Vries & Nemeč (2013) som hevder at mange NPM-verktøy kan gi viktige produktivitetsgevinster hvis de implementeres riktig. Ferlie & Steane (2002) finner noe bevis for kostnadsgevinster. En stor utfordring og usikkerhet med begge typer resultater (både positive og negative) er at det er vanskelig å vurdere hvordan utviklingen hadde vært (kontrafaktisk) uten NPM-inspirerte reformer.

#### *Kritikk knyttet til den instrumentelle rasjonaliteten*

Som nevnt er instrumentell rasjonalitet – rational choice theory – et fundament for ideologi og teori som underbygger det vi betegner NPM. Dette har også vært et punkt som er gjenstand for mye kritikk mot NPM. Siden Simons (1972) «Theories of bounded rationality» - at menneskers rasjonalitet i beslutninger og handlinger er begrenset av informasjonen de besitter,

kognitive begrensninger og tid - har bevisstheten rundt de antakelser og forutsetninger som gjøres i rational choice theory blitt problematisert (Gigerenzer & Goldstein, 1996; Gigerenzer & Selten, 2002). I stedet tar mennesker rimelig rasjonelle beslutninger basert på sin tolkning av den informasjonen de faktisk har (som i praksis aldri er perfekt). Beslutningen blir dermed ikke optimaliserende selv på et individnivå og langt mindre på systemnivå (Meadows, 2008). Arthur (1994, s. 406) uttrykker utfordringen slik: «The type of rationality assumed in economics - perfect, logical, deductive rationality - is extremely useful in generating solutions to theoretical problems. But it demands much of human behavior, much more in fact than it can usually deliver».

Instrumentell rasjonalitet er et bærende element i så vel ortodoks økonomisk teori og prinsipal-agentteori som i sin tur har sin plass i et teoretisk fundament for nyliberal politisk ideologi. Konsekvensene av kritikken mot instrumentell rasjonalitet går derfor både på konseptet i seg selv, men også på byggesteiner i NPMs grunnmur. Den instrumentelle rasjonaliteten – tanken om det nyttemaksimerende mennesket - gjenfinnes også i mange av elementene managerialismen som det mest praktiske uttrykket for NPM.

### *Kritikk knyttet til den nyliberale politiske ideologien*

Et sentralt element i NPM har vært å skape et tydeligere skille mellom politikk og administrasjon. Man ønsket å redusere den byråkratiske og departementale makten som lå i å styre så vel politikktutforming som utførelse. Dette har også utgjort en sentral kritikk mot NPM. Considine (1988) argumenterer med at NPM-reformene ignorerer den politiske dimensjonen i offentlige organisasjoner. Dette har i spesielt påvirket hvilken type spørsmål det politiske apparatet er opptatt av. Paradoksalt nok – gitt at et sentralt element i NPM er økt autonomi i gjennomføringen – har det politiske nivået i økende grad blitt opptatt av spørsmål om «hvordan» (altså det som man ser som det administrative domenet) som spørsmålene som «hva» (som man vil oppfatte som det klassiske politiske domenet) (Maor, 1999). Selv om man i teorien vil ha et klarere skille mellom beslutning og implementering har man ofte opplevd det motsatte. Almqvist, Catasús, & Wällstedt (2014) anser at dette skyldes at politikerne i større grad oppfatter at man mister eierforholdet til «hva»-spørsmålene, og derfor må engasjere seg sterkere i «hvordan»-spørsmålene for å kunne holde en viss oversikt over hva som foregår.

Dette henger sammen med hvordan ansvarliggjøringen også har endret seg. Det klassiske hierarkiske ansvarsforholdet ble gjennom NPM-reformer delvis erstattet med en overføring av ansvarliggjøring til det administrative domenet (Lægneid, 2014). I tråd med NPM ble større

autonomi over beslutningsprosesser og ressurser på administrativt nivå fulgt av økt ansvarliggjøring. Dette følger altså logisk av et «NPMsk tankesett», men skapte det f.eks. Daly (1996) og Minogue (2000) kaller et demokratisk underskudd («democratic deficit») ved at den demokratiske/politiske ansvarliggjøringen forvitret. Velgerne har kun et ansvarliggjøringsforhold til de valgte politikerne, ikke til ansatte ledere (se f.eks. J. Q. Wilson, 1994, for en drøfting av ansvarliggjøringsproblematikken).

### *Kritikk knyttet til managerialismen*

Vi har tidligere pekt på et slektskap mellom nyliberal politisk ideologi og managerialismen. Det kan imidlertid pekes på et innebygd motsetningsforhold mellom de to som skaper friksjon og potensielle konflikter. Nyliberalismen er en politisk og demokratisk ideologi som bygger på individet og det frie markedet. Managerialismen, derimot, bygger ikke på en ideologi om demokrati, men på en ledelses- og styringsfilosofi som frikobler seg fra det politiske og demokratiske («Neo-liberalism at least pretends to serve the common good, managerialism has no common good» (Klikauer, 2013, s. 1107)). Der nyliberalismen sporer sine røtter til en lang tradisjon av filosofisk og politisk tenkning handler managerialismen om å importere ledelses- og styringsprinsipper fra privat sektor (og i hovedsak lønnsomhetsdrevet næringsliv) (Pollitt, 1993; J. Stewart, 1996)<sup>5</sup>. Shepherd (2018, s. 1669, Tabell 1, vår oversettelse) oppsummerer forskjellene slik:

| Nyliberalisme   | Managerialisme   |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Introduksjon av markedsmekanismer og konkurranse</li> <li>• Kommodifisering av tjenester</li> <li>• Fokus på verdi for pengene og produktivitet (mer for mindre)</li> <li>• Sentral regulering og/eller kontroll</li> <li>• Etableringen av en entreprenørskapskultur</li> <li>• Skifte i prioriteringer fra universalisme til individualisme</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bruk av praksis fra forretningslivet</li> <li>• Etableringen av en management kultur</li> <li>• Rasjonell tilnærming til ledelse og styring (f.eks. strategisk planlegging og målfastsettelse)</li> <li>• Styrking av linjeledelsen (mål- og resultatstyring)</li> <li>• Innføring av HRM teknikker for å sikre ansattes lojalitetsfølelse</li> <li>• Skifte fra input og prosesser til output og effekter</li> </ul> |

<sup>5</sup> Et eksempel på sammenblanding finnes i Davies (2003, s. 91) som skriver: «New managerialism, which is also referred to as neo-liberalism in the UK and total quality management in the USA...».

|   |   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fokus på servicekvalitet, kundeorientering og brukervalg</li> <li>• Større fleksibilitet mtp lønn og vilkår</li> <li>• Kontraktsregime (bestiller-utførermodell)</li> <li>• Tåkelegging av grensene mellom privat og offentlig sektor</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mer måling og kvantifisering av output (f.eks. resultatindikatorer)</li> </ul> |
|---|---|

*Tabell 2 - Karakteristika ved nyliberalisme og managerialisme*

Den primære begrunnelsen for å importere ledelses- og styringsprinsipper fra privat sektor var å oppnå produktivetsforbedringer. På et grunnleggende nivå er det fremmet kritikk mot selve tanken på at ledelses- og styringsteknikker fra privat sektor uten videre kan fungere i offentlig sektor siden sektorene har svært ulike kontekster (politiske, etiske, legale og sosiale forhold) (Armstrong, 1998; Painter, 1997; Pollitt, 1990; Savoie, 1995; Singh, 2003). Videre er det ikke mulig eller i det minste svært vanskelig å se empirisk at det faktisk har vært produktivetsforbedringer (Boyne, 1998; Heald, 1988), eller om de kan finnes så er det avdekket uheldige sekundæreffekter som f.eks. dårligere samarbeidsforhold (Deakin & Walsh, 1996; Walsh, Deakin, Smith, Spurgeon, & Thomas, 1997). En kjerneutfordring i en slik import av ledelses- og styringsprinsipper påpekt av Drechsler (2005) er at det først og fremst er forskjellene, ikke likhetene, som er synlige når man sammenlikner de to sektorene, og at

Efficiency is a relative concept that is based on context and appropriateness: it is efficient to achieve a certain effect with a minimum of resources. But this effect, in the case of the state, is denoted by several auxiliary but necessary conditions ...; it is never profit maximization (s. 2).

Forskjellene mellom sektorene peker mot en dypere problemstilling når det gjelder managerialismen i offentlig sektor: forskjellen og den potensielle konflikten mellom produktivitet (som et input/output forhold) og effektivitet (som et input/effekt forhold). Managerialismen forutsetter en frihet til å organisere, lede og styre arbeidet ut fra gitte politiske målsetninger. Incentiver, basert på instrumentell rasjonalitet, er koblet til målsetningene. Målsetningene må dermed være målbare for å kunne fungere. Dette skaper raskt store utfordringer i en offentlig sektor med samfunnsmessig og sosialt ønskede effekter av aktiviteten. Som Rothstein & Teorell (2008) påpeker er det å bli behandlet likt og rettferdig av f.eks. leger, politi og saksbehandlere i offentlig sektor et vesentlig element av hva kvalitet er i offentlig tjenesteyting. Utfordringen oppstår når ledelses- og styringsprinsipper og -

---

teknikker er i hovedsak basert i (vare)produksjonsorienterte organisasjoner. Prestasjonsmåling av aktiviteter i offentlig sektor fungere best når tjenesteytingen ligger tettest opp mot vareproduksjon i karakter (Pfiffner, 2004), hvilket ofte ikke er tilfelle i offentlig tjenesteyting. Når managerialismen likevel generaliserer styringsprinsippene til all offentlig tjenesteyting – og måling og mål blandes sammen (Strathern, 1997) – er risikoen for målforskyvning tilstede (Campbell, 1979).

### **2.4.5 Offentlig sektor og styringsreformer i nyere tid i Norge**

Ideen bak offentlige organisasjoner var i utgangspunktet en ikke-profitterende økonomisk tankegang med utgangspunkt i å gi borgerne likeverdige, offentlige tjenester innen ulike velferdsområder som helse og utdanning, lov- og ordenstjenester som forsvar og politi o.l. Private organisasjoner står ikke til ansvar for borgere (eller velgere) på samme måte. Tjenestene som leveres er i langt større grad orientert rundt økonomisk tankegang og verdier, i hovedsak med profitt som mål. Private organisasjoner opererer i et konkurransemarked hvor markedet styres av tilbud og etterspørsel. I Christensen, Egeberg, Lægreid, Roness, & Røvik (2015) argumenterer man for offentlige organisasjoner kan benyttes for å korrigere eller motvirke utfordringer som skapes i markedet, og/eller som markedet ikke er i stand til å håndtere selv.

I 1989 kom NOU'en «En bedre styrt stat» som ble ledet av Tormod Hermansen (NOU 1989:5). Hermansenutvalgets innstilling konkluderer med at statlige virksomheter kunne organiseres på en bedre måte, og at det er viktig at man makter å organisere virksomhetene bedre blant annet for å stimulere til økt effektivitet og forbedre fornyings- og omstillingsevnen. Dokumentets innstilling beskrev også reformstrategier som skisserte i en utvikling i retning av mer differensierte statlige selskapsformer, og utvalget la føringer for en mer markedsrettet styring av statlig virksomhet. Innstillingen la opp til flere oppfølgingsprosjekter for å bedre statlig styring, og det er blitt gjennomført en rekke store reformer innen sektorområdene i nyere tid. Vi vil kort presentere noen utvalgte reformer i UH-sektoren som er sektoren vi har valgt å gjennomføre våre empiriske studier. Vi har ikke til hensikt å gi en fullstendig presentasjon av reformene, men målet er å gi en tilstrekkelig introduksjon for å belyse likheter i retorikk og handlinger som reformene synes å ha utløst. I tillegg til sektorspesifikke reformer omtaler vi mot slutten av delkapittelet avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen (ABE) siden denne er en sektorovergripende reform som har spesiell relevans i denne oppgaven.

### *Nyere reformer i UH-sektoren*

De siste åra har flere store reformer preget UH-sektoren. Hernesutvalget (NOU 1988:28 - Med viten og vilje), Mjøsutvalget (NOU 2000:14 - Frihet med ansvar. Om høgre utdanning og forskning i Norge), Stortingsmelding nr.27 (2000-2001) (Gjør din plikt - Krev din rett. Kvalitetsreform av høyere utdanning), Ryssdalsutvalget (NOU 2003:25 - Ny lov om universiteter og høyskoler), Stjernøutvalget (NOU 2008:3 - Sett under ett – Ny struktur i høyere utdanning), Melding til Stortinget nr. 18 (2014-2015) (Konsentrasjon for kvalitet. Strukturereform i universitets- og høyskolesektoren) og Melding til Stortinget nr. 16 (2016-2017) (Kultur for kvalitet i høyere utdanning) har alle satt sitt preg på UH-sektoren ved å berøre temaer som størrelse, organisering, konsentrasjon, ledelse, styring, kvalitet og bruk av mål- og resultatstyring både på institutt- og institusjonsnivå, både lokalt og i mellom institusjonene og sentralt styringsnivå.

Departementet definerte indikatorer som benyttes i ulike sammenhenger som f.eks. i styringsdialogen mellom departementet og UH-institusjonene. Mjøsutvalget la grunnlag for høyere utdanning i et europeisk perspektiv (Bologna-reformen) og innføring av ny finansieringsmodell slik som vi kjenner den i dag. Stjernøutvalget la frem forslag om ny struktur i UH-sektoren og fremmet forslag om å slå sammen statlige institusjoner til større landsdelsutdanningsinstitusjoner. I 2011 innførte regjeringen Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk (NKR) for livslang læring, som en nasjonal videreføring av et fokus og arbeid som allerede var i andre europeiske land som en følge av Bologna-prosessen. NKR la vekt på meningsfulle læringutbyttebeskrivelser, fremfor undervisning. Kandidaten skulle få vite hva slags kompetanse, ferdigheter og generell kunnskap hen skulle ha når emnet var gjennomført fremfor hva hen hadde vært gjennom før avslutningen av emnet for å opparbeide seg denne kunnskapen.

#### **Kvalitetsreformen av høyere utdanning (St.meld.nr.27 (2000-2001)): Gjør din plikt – krev din rett**

Kvalitetsreformen ble vedtatt av Stortinget i 2001 og iverksatt ved studiestart i 2003. Universiteter og høyskolen fikk større autonomi med tanke på å organisere virksomheten og ha ansvaret for kvaliteten i utdanning og forskning i egen institusjon. Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) ble etablert som et statlig direktorat underlagt Kunnskapsdepartementet for å kontrollere om institusjonene holdt det nivået de skulle som en følge av reformen. Innslag av resultatbasert finansiering ble innført som et tiltak gjennom kvalitetsreformen, med det formål at kvaliteten skulle økes gjennom konkurranse.

---

Finansieringssystemet ble innført i 2002. Mjøsutvalget fulgte opp med NOU 2000:14, Frihet med ansvar, hvor man implementerte sentrale elementer i Bologna-prosessen, og la grunnlaget for høyere norsk utdanning på europeisk nivå, og den gradsstrukturen vi kjenner i dag ble innført som en følge av dette.

### **Sett under ett. Ny struktur i høyere utdanning (NOU 2008:3)**

Utvalgets mandat var å utrede den videre utviklingen innen høyere utdanning i et tidsperspektiv på 10-20 år, og foreslå tiltak for å sikre at strukturen av utdanningsinstitusjonene ville sikre god ressursutnyttelse- og bidra til å møte samfunnets fremtidige behov. Utvalget foreslo at institusjonsstrukturen i høyere utdanning skulle endres gjennom sammenslåinger for å møte utfordringer som f.eks. lav studentrekruttering, minske sårbarheten ved mindre institusjoner, bedre ressursutnyttelse for å sikre kvalitet i høyere utdanning og for å møte internasjonal konkurranse. Utvalget understreket også at den økte konkurransen mellom utdanningsinstitusjoner med stor grad av autonomi stilte store krav til styring og ledelse. Det ble påpekt at kombinasjonen av høy institusjonell autonomi og det daværende finansieringssystemet bidro til at utviklingen i høyere utdanning i for stor grad blir et resultat av konkurransen mellom institusjonene om studenter, ansatte og forskningsmidler. Utvalget foreslo også nye virkemidler i finansieringssystemet, ett av virkemidlene var økte innslag av strategiske bevilgninger som f.eks en strategisk undervisningsbevilgning. Utvalget leverte ikke en enstemmig innstilling, et utvalgsmedlem var enig i hovedutfordringene som utvalget skisserte, men støttet ikke opp om tiltakene (NOU 2008:3, 2008, s. 198-201).

### **Konsentrasjon for kvalitet (Meld.St.18 (2014-2015))**

Formålet med Stortingsmeldingen er å legge til rette for økt kvalitet i høyere utdanning og forskning (meld st.18 s.15). Meldingen vektlegger først og fremst faktorer som henger sammen med struktur. Stortingsmeldingen gjorde rede for utfordringer i UH-sektoren som man mente kunne besvares med strukturendringer. Det ble identifisert en rekke utfordringer som bla. små fagmiljøer som tilbyr de samme utdanningene, svak rekruttering og små studentkull, fagansatte med lav kompetanse, lav gjennomstrømming, lave eksterne forskningsinntekter, svake på internasjonalisering, mange doktorgradsprogrammer med få kandidater samt små og sårbare forskningsmiljøer med lav publisering. Stortingsmeldingen slår fast at en rekke fagevalueringer viser at små og fragmenterte fagmiljøer er et hinder for kvalitet, og at et av hovedmålene ved fusjoner er å få mer solide og stabile fagmiljøer som hver nivået på utdanning- og forskningskvaliteten. Departementet identifiserte indikatorer som ble benyttet til kvalitetsindikatorer for strukturelle endringer: årsverk i førstestillinger,

søking, gjennomføring, studentenes tidsbruk, publisering, eksterne forskningsinntekster, størrelse på doktorgradsutdanninger, internasjonal orientering samt samspill og samarbeid (meld.st s. 46). Meldingen ga NOKUT mandat til å dreie ressursbruken i retning av å utføre mer kontroll og tilsyn med kvaliteten av studietilbud som institusjonene selv har opprettet i tillegg til å videreutvikle den nasjonale studiekvalitetsundersøkelsen Studiebarometeret slik at den måler studentenes læringsengasjement i aktiviteter som har positiv sammenheng med læring.

### **Kultur for kvalitet i høyere utdanning (Meld.St.16 (2016-2017))**

Innledningsvis i Stortingsmeldingen vektlegges at utdanningene må møte dagens og fremtidens kompetansebehov som en følge av at verden er i endring. Klimatiske, demografiske og teknologisk utvikling stiller nye krav til menneskene, det samme gjør globale økonomier, politiske tyngdepunkt og sikkerhetsutfordringer. Endringstakten er høy og dette stiller store krav til hva slags kompetanse og ferdigheter mennesker utdannes til i dag, som også gjør at de er forberedt til å møte morgendagen. Meldingen bryter ned kvalitet i høyere utdanning til definisjoner av hva som er kvalitet i høyere utdanning. Meldingen støtter seg til Harvey og Greens (1993) definisjon av kvalitetsbegrepet og fastslår at kvalitet handler om standarder som skal overholdes, og om å møte forventninger og krav. Men det handler også om det fremragende, og om variasjon, mangfold, utvikling og innovasjon, effektivitet og relevans (St.meld 16 s, 15). Det nevnes mange kvalitetsområder innen UH-sektoren, og figuren gjengitt nedenfor angir faktorer for kvalitet i høyere utdanning. Vi omtaler ikke alle de ulike områdene, men figuren gir et godt bilde på områder institusjonene må arbeide med for å oppnå kvalitet.



*Figur 1 - Kvalitetsområder. Fra Meld.St.16 (2017)*

Meldingen viser til tidligere reformer, og elementer i figuren ovenfor som har vært gjenstand for tidligere meldinger. Denne meldingen er svært fokusert på underviserne, pedagogiske ferdigheter og undervisningsmetoder, og digitalisering. Det er krav om å heve undervisernes



---

status og legge til rette for meritteringsordninger som underbygger dette. Meldingen understreker også behovet for at institusjonene synliggjør høyere ambisjoner for studentene, og at koblingen mellom studier og arbeidsliv forsterkes. Meldingen understreker at institusjonene har faglig frihet i utdanning, forskning innovasjon og formidling, og at det med akademisk frihet følger et akademisk ansvar. Det ligger også en tydelig forventning om at ansatte må bruke egen forskningskompetanse til å utvikle og forske innen eget hus, dvs. innen studieprogram, undervisning og studentenes læring. Meldingen understreker at teknologi og digitalisering må benyttes til å sikre læring, og ikke bare for å administrere læringen. Via Database for statistikk om høyere utdanning, og studiebarometeret.no finnes det tilgjengelig informasjon på institusjons- og studieprogramnivå. I meldingen skisseres det at Kunnskapsdepartementet vil etablere en kvalitetsportal hvor indikatorer og relevante kunnskapskilder samlet på ett sted for å forenkle informasjon om aktiviteter og resultater på studieprogramnivå. Departementet anser at «Åpen og tilgjengelig kunnskap om utdanningskvaliteten bidrar til kvalitetsutvikling og tillit til utdanningssystemet, og er vesentlig for å få mer forskning på hva som virker i høyere utdanning» (Meld. St. 16 (2016-2017), 2017, s. 23).

### *Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen (ABE)*

Regjeringens ABE-reform ble lansert 8.oktober 2014 (Prop. 1 S, 2014). Reformen går i korthet ut på å kutte en viss prosentandel hvert år på driftspostene i statsbudsjettet. Som det uttrykkes i statsbudsjettet for 2015 (Prop. 1 S, 2014, s. 8):

Regjeringen vil forvalte skattebetalernes penger med respekt og motarbeide sløsing med offentlige midler. Regjeringen innfører derfor en reform for avbyråkratisering og effektivisering i 2015 som skal gi insentiver til mer effektiv drift. Kravet om mindre byråkrati og mer igjen for pengene vil fri- gjøre ressurser til prioriterte formål.

I det opprinnelige policydokumentet (statsbudsjettet for 2015) ble det lagt opp til å overføre 0,5% fra driftspostene i statsbudsjettet «til fellesskapet» (Prop. 1 S, 2014, s. 84) – et beløp beregnet til 1,4 mrd kroner i 2015 budsjettet. Senere statsbudsjetter har fulgt opp ABE-reformen med tilsvarende kutt (som gjennom behandlingen i Stortinget resulterte i en økning til 0,6%, og senere for 2016-budsjettet økt til 0,7%). Statsbudsjettet for 2020 legger opp til 0,5% kutt beregnet til vel 1,7 mrd kroner «frigjort» gjennom ABE (Prop 1 S, 2019). Det er verdt å merke seg at kuttene også skal omfatte nettobudsjetterte virksomheter som universiteter, høyskoler og forskningsinstitusjoner. I følge Ernst & Young vil ABE for et

universitet som NTNU medføre et årlig kutt i bevilgningene på omtrent 50 MNOK (Ernst & Young AS, 2019). For UH-sektoren i sin helhet hevder Dæhli (2019) at ABE-reformen har kuttet mer enn én milliard i sektorens budsjetter.

ABE-reformen tar utgangspunkt i anbefalinger fra OECD og at effektivitetsøkninger i offentlig sektor er mulig («Som i næringslivet vil det også i offentlig forvaltning være et potensiale for å bli mer effektiv» (Prop. 1 S, 2014, s. 84)). Daværende finansminister Siv Jensen vektla fire budskap: (1) Jobb smartest mulig, (2) Bruk mest mulig tid på tjenesteproduksjonen, (3) Minst mulig tid på rapportering og byråkrati, og (4) Få mer ut av hver krone (Gjerde, 2014).

Tilknyttet regjeringens ABE-reform kom arbeidet til Produktivitetskommissjonen. I sin første rapport påpeker Produktivitetskommissjonen at det er stor variasjon i effektiviteten i offentlig sektor og at det må arbeides systematisk med avbyråkratisering (NOU 2015:1, 2015). I kommissjonens andre rapport påpekes det at

Reformen gir virksomhetene et klart insentiv til å gå gjennom egne oppgaver og prosesser, på jakt etter oppgaver som kan utføres enklere eller som virksomheten til og med kan slutte å utføre. Effektivitetskuttet kan imidlertid også utfordre kapasiteten til å gjøre endringer. Stor grad av statlig detaljstyring kan gjøre det krevende å realisere effektivitetsgevinster (NOU 2016:3, 2016, s. 182).

I sin rapport «Nøkklene til handlingsrommet: Hva fremmer og hemmer effektivisering i staten?» konkluderer Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi) med at «Budsjettkutt og tydelig toppledelse fremmer, mens kultur og manglende politiske prioriteringer hemmer effektivitet» (Difi, 2016, s. 1).

Reformen har blitt kritisert fra flere hold, blant annet fordi reformen oppfattes som «ostehøvelskutt» (se f.eks. Agenda, 2017; Rønne, 2018; Spekter, 2018). Det foreligger imidlertid ingen planer om en evaluering av reformen fra regjeringens side (S. Jensen, 2018).

### *Policydokumenter for reformer i UH-sektoren*

I denne delen av teorikapittelet skal vi ta for oss sentrale policydokumenter innenfor den norske UH-sektoren de siste 30 årene. Policydokumenter, som NOUer og stortingsmeldinger, gir oss kunnskap om hvordan Stortinget og regjeringen til ulike tider har analysert og

---

presentert den politikk man ønsker å føre innenfor et gitt politikkområde. De er således et blikk inn i reformers grunnsteiner.

De utvalgte dokumentene er:

- NOU 1988:28. (1988). *Med viten og vilje*. Oslo: Kultur- og vitenskapsdepartementet.
- NOU 2000:14. (2000). *Frihet med ansvar. Om høgre utdanning og forskning i Norge*. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- St.meld.nr 27 (2000-2001). (2001). *Gjør din plikt - Krev din rett. Kvalitetsreform av høyere utdanning*. Oslo: Det Kongelige Kirke-, Utdannings- og Forskningsdepartement.
- NOU 2008:3. (2008). *Sett under ett. Ny struktur i høyere utdanning*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 18 (2014-2015). (2015). *Konsentrasjon for kvalitet. Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren*. Oslo: Det Kongelige Kunnskapsdepartement.
- Meld. St. 16 (2016-2017). (2017). *Kultur for kvalitet i høyere utdanning*. Oslo: Det Kongelige Kunnskapsdepartement.

Hensikten med dette er å illustrere hvordan de sentrale policydokumentene for sektoren definerer og diskuterer de sentrale begrepene motivasjon og kvalitet. Som titlene på flere av de sentrale policydokumentene indikerer er kvalitet et nøkkelområde for sektoren. NOU 1988:28 (1988, s. 154) uttrykker eksplisitt at «Tidligere utredninger om universiteter og høyskoler har ikke rettet søkelyset mot personalpolitikken» og videre «Personalet er virksomhetenes viktigste ressurs». Dette gjenspeiles i det nyeste policydokumentet vi har tatt med i vårt arbeid - Meld. St. 16 (2016-2017) 2017, s. 70) som påpeker at «Personalpolitiske virkemidler må benyttes for å understøtte utvikling av en kvalitetskultur i forskning, utdanning og innovasjonsvirksomhet». Vi er derfor, i tillegg til begrepet kvalitet, spesielt interessert i hvordan policydokumentene behandler faktoren ansatte, deres motivasjon for å yte innsats av høy kvalitet og hvordan organisasjoner i sektoren kan yte leveranser av høy kvalitet (se tabell 3).

### **Motivasjon**

Innledningsvis kan det bemerkes at av de nevnte policydokumentene er det kun den eldste – NOU 1988:28 – som har et eget kapittel dedikert personalpolitikk. NOUen beskriver at personalpolitikken «må under enhver omstendighet føre til at *gleden ved å gjøre en*

*profesjonell jobb* blir en helt sentral drivkraft for alle grupper ansatte ved universitet og høyskoler» (s.154, original utheving). NOUen legger størst vekt på å diskutere forhold som arbeidstid, arbeidsoppgaver, stillingsstruktur, forholdet mellom funksjon og struktur, likhet i stillingsstruktur og –innhold i sektoren, stillingstitler og lønnsordninger.

Den påfølgende NOUen – NOU 2000:14 (2000) – peker på at motivasjon er et sammensatt fenomen. Den sosiale (og skjøre) komponenten av motivasjon - forutsetter et nødvendig nivå av materielle goder, f.eks. lønn (spesielt i rekrutteringsøyemed). Videre argumenteres det for at sosial motivasjon raskt kan påvirkes negativt av reformer og styringsformer som undergraver den sosiale motivasjonen. Materiell belønning kan svekke sosial belønning som selvsignalisering (handlingene våre avgjør hvem vi er - og ikke omvendt (Ariely, 2012)), anerkjennelse og prestisje.

De tre påfølgende policydokumentene – St.meld.nr 27 (2000-2001) (2001), NOU 2008:3 (2008) og Meld. St. 18 (2014-2015) (2015) – drøfter ikke sider ved motivasjon som faktor som de to foregående policydokumentene. Her finner vi et sterkere fokus på økonomisk motivasjon og resultatbaserte tildelinger som virkemidler for å oppnå de ønskede resultatene. Mye av drøftingen rundt motivasjon er hengt opp i studentperspektivet, og hvilke faktorer som påvirker studentenes og institusjonenes motivasjon til å gjennomføre/få gjennom studentene på normert tid. To av disse policydokumentene er svært strukturfokuserte – «Sett under ett. Ny struktur i høyere utdanning» og «Konsentrasjon for kvalitet. Strukturreform i universitets- og høgskolesektoren».

Det nyeste policydokumentet, Meld. St. 16 (2016-2017) (2017) tar opp igjen noe av retorikken fra de første dokumentene ved å snakke om motivasjon som en faktor for å skape en kvalitetskultur. Det er også verdt å merke seg at man i dette dokumentet snakker om at styringen av universitetene kan undergrave «den indre motivasjonen for å gjøre ting bedre» (s. 87).

### **Kvalitet**

I NOU 2000:14 (2000, s. 25) hevdes det at «Ut fra internasjonale modeller og etter en rekke utredninger i Norge gjennom de senere årene er det få som er i tvil om hva som er fornuftige tiltak for å heve kvaliteten i høgere utdanning». NOU 2000:14 (2000) argumenterer på sin side for at kvalitet skal være det styrende prinsippet for aktiviteten. I 2017 uttrykker imidlertid

---

Forskningsrådet (2016, s. 2) i et innspill til Meld. St. 16 (2016-2017) (2017) at det er «lite forskning på hva som gir kvalitet i høyere utdanning».

Et gjennomgående trekk i flere av policydokumentene er at konsentrasjon er nødvendig for å sikre ønsket kvalitet. NOU 1988:28 (1988, s. 19) hevder at «Konsentrasjon er nødvendig for å skape miljøer med tilstrekkelig styrke, bredde og kvalitet», og videre at «større miljøer gir større faglig bredde og høyere kvalitet» (s. 113). NOU 2000:14 (2000) peker i samme retning og argumenterer for at kompetansen heller bør samles enn å spres ytterligere. Likeledes argumenteres det i St.meld.nr 27 (2000-2001) (2001, s.55) at «konsentrasjon av fagmiljøer [er] en forutsetning for å nå høye kvalitetsmål». Også i Meld. St. 18 (2014-2015) (2015) slås det fast at flere institusjoner har fagmiljøer som er for små og sårbare til at de kan nå høy kvalitet.

Sammen med argumentene om konsentrasjon følger ofte et argument om spesialisering – ofte betegnet «arbeidsdeling» i policydokumentene. Riktignok advares det i NOU 1988:28 (1988) om at overspesialisering kan gi kvalitetsbrist, men gjennomgående ses arbeidsdeling i sammenheng med konsentrasjon. St.meld.nr 27 (2000-2001) (2001, s. 5) sier eksplisitt at «arbeidsdeling og spesialisering er nødvendig for å nå høye kvalitetsmål». Samme stortingsmelding påpeker samtidig at det ikke skal være et mål å få institusjoner som er mer og mer lik hverandre (altså at spesialisering og arbeidsdeling er ønskelig).

NOU 2000:14 (2000) påpeker at forventninger om effektivitet og kostnadskontroll har gått på bekostning av satsning på kvalitet i tiårene fram til 2000. Året etter, i 2001, ligger fortsatt en forventning om at sektoren må «bli mer effektive uten å forringe kvaliteten» (St.meld.nr 27 (2000-2001), 2001, s. 6). Flere av policydokumentene peker på forholdet mellom kvalitet og effektivitet/produktivitet som utfordrende. NOU 2008:3 (2008) peker f.eks. på dilemmaet mellom økonomisk kvalitet og faglig/administrativ kvalitet.

Samtidig uttrykkes det forventninger om en sterk kobling mellom ressurser og kvalitet. I St.meld.nr 27 (2000-2001) (2001) er det f.eks. uttrykt at ressurstildeling må bli sterkere koblet til kvalitet, og at «kvalitet i utdanning og forskning best ivaretas gjennom et finansieringssystem som legger vekt på oppnådde resultater» (s. 22, se også kapittel 11 (s. 71-79): «Finansiering som fremmer kvalitet»).

Det policydokumentet som skiller seg mest ut når det gjelder begrepet kvalitet er Meld. St. 16 (2016-2017) (2017) – «Kultur for kvalitet i høyere utdanning». Dette dokumentet tilnærmer

|   | Motivasjon  | Kvalitet  |
|---|---|---|
| NOU 1988:28. (1988). <i>Med viten og vilje</i> . Oslo: Kultur- og vitenskapsdepartementet.  | Ingen relevante punkter   | Konsentrasjon er nødvendig - større miljøer gir større faglig bredde og høyere kvalitet.<br><br>Kvalifisering og kompetanseoppbygging er nødvendig for høyere kvalitet.   |
| NOU 2000:14. (2000). <i>Frihet med ansvar. Om høgre utdanning og forskning i Norge</i> . Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.                                    | Motiver er sammensatte - privatøkonomiske, pliktfølelse, vitebegjær/faglig nysgjerrighet, status og prestisje (sosiale faktorer).<br><br>Effekten av sosial motivasjon er sterkeste når de materielle forsakelsene ikke er for store.<br><br>Positive (sosiale) motivasjonsordninger kan påvirkes raskt og negativt av uheldige reformer (lavere kvalitet). | Konkurransedyktig lønnsnivå og bruk av økonomiske motivasjonsfaktorer og belønning øker kvaliteten.<br><br>Institusjonsmangfold er ønskelig.<br><br>Hensynet til kvalitet skal være det styrende prinsipp.<br><br>Krav om effektivitet og kostnadskontroll de siste tiårene har gått på bekostning av kvalitet i læringssituasjonen.  |
| St.meld.nr 27 (2000-2001). (2001). <i>Gjør din plikt - Krev din rett. Kvalitetsreform av høyere utdanning</i> . Oslo: Det Kongelige Kirke-, Utdannings- og Forskningsdepartement. | Det må foreligge en økonomisk motivasjon både for studenter og institusjon for å få ønsket gjennomføring.   | Arbeidsdeling og spesialisering er nødvendig for å nå høye kvalitetsmål.<br><br>Ingen motsetning mellom et klassisk universitetsideal og krav til kvalitet og produktivitet.<br><br>Kvalitet må bli et kriterium for tildeling av ressurser. Kvalitet ivaretas best gjennom resultatbasert finansieringssystem.<br><br>Konsentrasjon av fagmiljøer en forutsetning.<br><br>Kunnskap og kompetanse hos de ansatte er helt avgjørende for kvalitet.<br><br>Mekanismer for kvalitetssikring må ikke medføre et stort utdanningsbyråkrati.  |
| NOU 2008:3. (2008). <i>Sett under ett. Ny struktur i høyere utdanning</i> . Oslo: Kunnskapsdepartementet.   | Resultatbaserte tildelinger vil virke motiverende   | Kvalitet er økt gjennom konsentrasjon og arbeidsdeling.   |
| Meld. St. 18 (2014-2015). (2015). <i>Konsentrasjon for kvalitet. Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren</i> . Oslo: Det Kongelige Kunnskapsdepartement.               | Drøfter motivasjon ift studenters gjennomføring av studier.   | Høyt kvalifiserte personale er avgjørende for fagmiljøer av høy kvalitet.<br><br>Hensiktsmessig struktur er nødvendig, men ikke tilstrekkelig for god kvalitet.<br><br>Små og sårbare fagmiljøer kan ikke sikre høy kvalitet.<br><br>Effektivisering og forenkling av administrative funksjoner kan sikre høy kvalitet.   |
| Meld. St. 16 (2016-2017). (2017). <i>Kultur for kvalitet i høyere utdanning</i> . Oslo: Det Kongelige Kunnskapsdepartement.   | Motivasjon er en suksessfaktor for kvalitetskultur på individnivå.<br><br>Styring kan undergrave den indre motivasjonen for å gjøre ting bedre.   | Faktorer for kvalitet: gode rammebetingelser, utdanningsledelse & fagfellesskap, utdanningsfaglig kompetanse, undervisning & vurdering for læring, studentengasjement.<br><br>Kvalitetskultur krever felles forståelse av praksis, felles normer og standarder for kvalitet og at disse understøttes av formelle sanksjoner og insentiver for atferd.<br><br>Utdanningskvalitet blir til i møtet mellom studenter og undervisere, mellom undervisere, og studentene imellom.<br><br>Hensiktsmessige og gode bygg er virkemidler for kvalitet.<br><br>Personalpolitiske virkemidler skal understøtte kvalitetskultur.<br><br>Felles verdier, oppfatninger og forventninger fremmer kvalitet. |

Tabell 3 - Oppsummering policydokumenter

---

seg kvalitet fra et kulturperspektiv: Hvordan skal man oppnå en kultur for kvalitet? Det presiseres at en kvalitetskultur krever «en felles forståelse av praksis, felles normer og standarder for kvalitet og at disse understøttes av formelle sanksjoner og incentiver for atferd» (ibid., s. 17). Videre hevdes det at en kvalitetskultur kjennetegnes av at «medlemmene deler et felles sett verdier, oppfatninger og forventninger, og føler en forpliktelse til å fremme kvalitet» (ibid., s. 80). Det slås også fast i dokumentet (med henvisning til Harvey & Williams, 2010) at det er uklart om kvalitetssikringssystemene overhodet har forbedret høyere utdanning.

### *Nokuts rapport -Tidspress i undervisning og veiledning i høyere utdanning*

Rapporten baserer seg på funn fra en nasjonal spørreundersøkelse blant vitenskapelig ansatte som ga sine vurderinger av en rekke forhold vedrørende utdanningskvalitet i studieprogrammer de underviser og veileder i. I følge rapporten ga undersøkelsen en samstemt og negativ vurdering av timeressursen til undervisning og veiledning, og Nokut ønsket å finne svar på hvorfor. Rapporten er utarbeidet på grunnlag av kvantitativ analyse og nye kvalitative intervjuer. Rapportens funn er at underviserne opplever et betydelig tidspress som skapes av flere faktorer, men hovedoppfatningen er at tidsressurs til undervisning og veiledning ikke samsvarer med tidsbehovet for å utføre oppgavene. Undervisnings- og veiledningsoppgavene oppfattes som uendelig store og aldri uavsluttet, og det oppfattes som krevende å avgrense oppgavene, i motsetning for oppgaver som er knyttet til forskning som har sitt mer naturlige endepunkt. Ansattes faglige autonomi og selvstyring er i et krysspress med klare forpliktelser og rammer for undervisning/veiledning, og konkurransen mellom undervisning/veiledning og forskning påpekes som en mulig forklaring for hvorfor de ansatte uttaler seg negativt om tidspress.

Faktorer som kan knyttes til selve undervisningsrollen gjør at ansatte opplever å komme i skvis mellom ulike forventninger knyttet til f.eks. effektivitet, kvalitet, uklare mål og lite utbygget insentivsystem. Det andre forholdet er utfordringer knyttet til opplevelsen av økte oppgaver og manglende tidsallokering for å håndtere nye oppgaver. I tillegg er det utviklingstrekk i den senere tid som f.eks. studentenes økte (høye) krav til undervisning, samt forventningen om kontinuerlig utvikling av nye undervisnings- og arbeidsformer i sektoren.

Informantene poengterte at FoU-aktiviteten blir nedprioritert i krysspresset mellom undervisning og FoU, og det er gjort undersøkelser i forskjellene i intensivordningene mellom forskning og undervisning. Rapporten beskriver:

Informasjonen fra intervjuene tyder på at skjevheten<sup>6</sup> oppfattes negativt, men på samme tid synes skjevheten ikke å ha en avgjørende innflytelse på undervisernes prioriteringer. Mange informanter var kritiske til at det ikke finnes en utbygget individuell insentivordning rundt undervisningen og veiledningen. Samtidig ga flere av informantene uttrykk for en yrkesstolthet knyttet til underviserrollen, og at man ofte prioriterte å gjøre undervisningen så god som mulig – tidvis på bekostning av andre oppgaver stillingen innebærer, som for eksempel forskningsarbeidet. Det kan derfor synes som om engasjement for kvalitet i undervisningen blir en viktig motivasjonsfaktor for underviserne som overskygger de manglende økonomiske- og karrieremessige insentiver for å drive med forskning og veiledning» (Amundsen & Øygarden, 2019, s. 19).

Om utdanningskvalitet sier rapporten at inntrykket er at utdanningskvaliteten opprettholdes bla. for at de ansatte selv ser ut til å prioritere undervisningen, på bekostning av andre oppgaver. Det kan argumenteres for at en nedprioritering av utviklingsarbeidet på sikt kan være hemmende for utdanningskvaliteten.

## 2.5 PSM og reformer i offentlig sektor

På bakgrunn av vår gjennomgang av PSM-teori og reformer i offentlig sektor som vi oppfatter som basert i all hovedsak på NPM som styringsdoktrine ser vi at det er vesentlige og radikale forskjeller. Den helt grunnleggende forskjellen ligger i oppfatningen av om sektorene er like nok til at styrings- og ledelsesprinsipper er mer eller mindre direkte overførbare. Når det gjelder styringsmekanismer er NPM utvilsomt inspirert av privat, lønnsomhetsdrevet sektor. Det er rimelig å se overføringen av styringsprinsipper som enveis fra privat til offentlig sektor. PSM bygger på et fundamentalt motsatt syn – at det er klare forskjeller mellom motivasjonsgrunnene til ansatte i de to sektorene.

---

<sup>6</sup> «Skjevhet» henviser til forskjellene i insentivordninger mellom forsknings- og undervisningsoppgaver.



Ut fra denne grunnleggende forskjellen mellom sektorene kommer en rekke synlige forskjeller mellom de to tilnærmingene. I tabellen under oppsummerer vi det vi ser som hovedforskjeller mellom de to tilnærmingene.

|                                   | <b>NPM</b>   | <b>PSM</b>   |
|-----------------------------------|--|--|
| <b>Offentlig og privat sektor</b> | Like   | Ulike  |
| <b>Teori</b>                      | Public choice<br>Nyinstitusjonell økonomisk teori  | Psykologi<br>Motivasjonsteori  |
| <b>Mennesket</b>                  | Nytemaksimerende «Economic Man»  | Verdibasert  |
| <b>Rasjonalitet</b>               | Instrumentell og funksjonell   | Normbasert og affektiv   |
| <b>Beslutningstaking</b>          | «Fullkommen»   | Begrenset av tilgjengelig informasjon, kognitive begrensninger og tid til prosessering   |
| <b>Motivasjon</b>                 | Individet<br>Ytre faktorer<br>Vurdering av egennytte<br>«Konstant»   | Individet og organisasjonen<br>Indre faktorer<br>Gjøre godt for andre/samfunnets beste<br>Varierer med oppfatning av egennytte relativt til sosial nytte |
| <b>Insentiver</b>                 | Forsterke/bygge opp om egennytte   | Forsterke normbasert og affektiv motivasjon  |
| <b>Monetære belønninger</b>       | Svært viktig<br>Forsterke ønsket (rasjonell) atferd  | Tilstrekkelig nivå<br>Kan svekke ønsket atferd   |
| <b>Prinsipal-agent</b>            | Insentiver og kontroll   | Indre motivasjon og felles mål/verdier   |
| <b>Samfunnsnytte</b>              | Sum av handlinger fra instrumentelt rasjonelle og nyttemaksimerende individer (når alle enkelthandlinger er rasjonelle er samfunnsnyttens maksimert) | Sum av handlinger som ikke bare er instrumentelt og nyttemaksimerende individer, men også handlinger som er normative og affektive                       |
| <b>Styring</b>                    | Mål, insentiver, måling, kontroll<br>Hierarkisk  | Mål, insentiver, tillit<br>Dialog  |
| <b>Kontroll</b>                   | Nødvendig og ønsket for belønning  | Kan virke forstyrrende/demotiverende   |
| <b>Tillit</b>                     | Gjennom kontroll   | Anspores og verdsettes som motiverende   |

*Tabell 4 - Sammenlikning NPM og PSM*

Vi ser også av gjennomgangen av teorien at PSM og NPM retter seg mot ulike kategorier av variabler knyttet til motivasjon (Porter & Miles, 1974) og motivasjonsfaktorer (Perry & Porter, 1982). I forhold til Perry & Porters fire motivasjonsfaktorer retter NPM seg først og fremst

mot monetære insentiver og mål, mens PSM i hovedsak retter seg mer mot jobbdesign, organisering, deltakelse og involvering<sup>7</sup>.

| Motivasjonsfaktorer        |                             |   |   |
|----------------------------|-----------------------------|---|---|
| <b>Monetære insentiver</b> | <b>Mål</b>                  | <b>Jobbdesign/organisering</b>            | <b>Deltakelse/involvering</b>                   |
| Økt ytelse                 | Ytelsesmål<br>Normer/regler | Innhold, variasjon,<br>autonomi og omfang | Hvordan beslutninger i<br>organisasjonen fattes |
| NPM                        | NPM                         | PSM                                       | PSM   |

*Tabell 5 - Motivasjonsfaktorer, NPM og PSM*

Ut fra redegjørelsen i dette teorikapittelet kan vi formulere noen hypoteser vi ønsker å teste ut i vår studie:

H1: NPM-inspirerte reformer som avbyråkratiseringsreformen (ABE) medfører et fokus på effektivitet (som i produktivitet) som fører til at administrative årsverk reduseres uten at de administrative gjøremålene reduseres. Dette medfører en økning og forskyvning av administrative oppgaver til vitenskapelig ansatte. Dette oppleves som en fortregning av de oppgavene som oppleves som indre motiverte og meningsfulle.

H2: NPM-inspirerte reformer fører i praksis til økt kontroll og mindre tillit og individuell autonomi. For vitenskapelig ansatte i UH-sektoren oppleves dette som styring som fortrenger PSM og reduserer tilliten i sektoren.

H3: Vitenskapelig ansatte opplever at forskyvning av administrative oppgaver gjennom NPM-inspirerte reformer gir dårligere kvalitet.

<sup>7</sup> Kategoriseringen er ikke gjensidig utelukkende – PSM er f.eks. på ingen måte ikke blind for eller utelukker monetære insentiver, men det er ikke en primær motivasjonsfaktor slik det oppfattes å være i NPM.

---

## 3. Forskningsdesign og metode

Dette kapittelet vil gjøre rede for valg av forskningsdesign og metode vi har valgt for å belyse valgt problemstilling. Vi vil innledningsvis beskrive forskningsdesign og definere våre avhengige og uavhengige variabler, samt metodevalget. Deretter beskriver vi datainnsamlingsprosessen. Videre vil vi ta for oss reliabilitet og validitet, forskningsmessig integritet og forskningsetiske normer.

### 3.1 Forskningsdesign

I følge Johannessen, Tuft, & Christoffersen (2016) beskrives forskningsdesign som «alt» som knytter seg til en undersøkelse, alt fra hva og hvem som skal undersøkes og hvordan undersøkelsen skal gjennomføres. Valg som foretas i forskningsdesign innebærer en vektlegging av ulike hensyn ut fra formål og hensikt (hva er det vi ønsker å oppnå med studien) (Bryman, 2008, s. 31):

- Expressing causal connections between variables
- Generalizing to larger groups of individuals than those actually forming part of the investigation
- Understanding behaviour and the meaning of that behaviour in its specific social context
- Having a temporal (i.e. over time) appreciation of social phenomena and their interconnections

Ut fra disse punktene skisserer Bryman (2008; se også Ringdal, 2007) fem typer forskningsdesign: tverrsnitt, longitudinell, eksperimentell, case og komparativt design.

Vårt design kan karakteriseres som en hybrid der vi ønsker å undersøke et utvalg (vitenskapelig ansatte i to statlige høgskoler) fra en populasjon på et tidspunkt – altså et tverrsnittsdesign. Samtidig ønsker vi å se reformer over tid (gjennom policydokumentene som gjennom tre tiår ligger til grunn for reformene) – altså et visst longitudinelt design. Likevel oppfatter vi vår undersøkelse som en tverrsnittsundersøkelse.

Våre primærdata faller inn under definisjonen av tverrsnittsdesign. Bryman (2008, s. 44) gir tverrsnittdesignet følgende kjennetegn: (1) more than one case, (2) at a single point in time, (3) quantitative or quantifiable data, og (4) patterns of association.

Et tverrsnittdesign gir altså et øyeblikksbilde av det fenomenet vi undersøker, i en gitt populasjon, i en gitt tidsperiode og assosieres oftest med kvantitativ forskning, selv om det ifølge Bryman også kan benyttes i kvalitativ forskning.

I tillegg til våre primærdata har vi hentet sekundærdata fra statistikk over ansatte i UH-sektoren i «Database for statistikk om høgre utdanning» (DBH)<sup>8</sup>. Til sammen ønsker vi å bruke primærdataene og sekundærdataene for å skape en bredere tilnærming til vår problemstilling.

I vår studie definerer vi PSM som vår avhengige variabel. I problemstillingen søker vi å finne svar på om PSM påvirkes av reformer i offentlig sektor. Reformen defineres dermed som vår uavhengige variabel hvor «NPM» og «reformer i UH-sektoren» og «ABE-reformen» utgjør verdier på variabelen.

## 3.2 Metode

I studien har vi benyttet oss av en deduktiv forskningsmetode, vi har tatt utgangspunkt i eksisterende teori og utformet problemformulering og hypoteser som vi tester med utgangspunkt i empiri. Som forskere beveger vi oss altså fra det generelle til det spesielle, og det gjenspeiles også i kapitelenes oppbygning. Studien vil enten bekrefte eller avkrefte våre hypoteser. En deduktiv forskningsmetode kan illustreres slik:



Figur 2 - Den deduktive forskningsprosessen

Bryman (2008) omtaler metode som valg av teknikk for innsamling av data. Våre primærdataene er hovedsakelig av kvantitativ art – majoriteten av spørsmålene i spørreskjemaet er kvantitativt utformet, gjennom påstander (f.eks. «Motivasjonen for arbeidet ved institusjonen har blitt mindre de senere årene») der respondentene svarer på en 5-punkts

---

<sup>8</sup> <https://dbh.nsd.uib.no/>

---

skala fra «Helt uenig» til «Helt enig») eller valg av svaralternativer (f.eks. «Hva påvirker din motivasjon» der respondentene kan velge mellom 11 svaralternativer).

En kvantitativ undersøkelse «låser» informantene til en forståelse. Informantenes tolkning av spørsmålene kan være ulike- og denne fortolkningen kan skape noe usikkerhet rundt svarene. En kvalitativ metode er mer åpen i sin form, og man har mulighet til å utdype spørsmålene. I tillegg kan informantene beskrive og utdype sine svar med egne ord. Utformingen av spørreundersøkelsen har åpnet opp for noe mer kvalitative betraktninger rundt de kvantitative spørsmålene. Hensikten er å åpne for en bedre forståelse for hva respondenten har tenkt når hen svarte kvantitativt, og gir oss et bedre grunnlag for å tolke svarene. Spørreskjemaet inneholder derfor også enkelte spørsmål av kvalitativ art hvor vi ber respondentene utdype enkelte svar med tekst, f.eks. «Hvordan vil du kommentere tidsfordelingen din, før og nå?». Det er også samlet inn demografiske data som kjønn, alder, fagområde og antall år i stilling.

### 3.3 Datainnsamlingsprosessen

Undersøkelsen ble gjennomført i april og mai 2019, og var utformet i verktøyet «Nettskjema» som er en sikker løsning for datainnsamling via nett. Tjenesten er utviklet av Universitetet i Oslo og er et verktøy som benyttes av mange i UH-sektoren.

Undersøkelsen ble distribuert i utdanningsinstitusjonene via de vitenskapelig ansattes personalleder (instituttleder/studieleder). Undersøkelsen er utformet slik at svar ikke skal kunne knyttes tilbake til respondenten. Vi valgte å distribuere undersøkelsen på denne måten, for å understreke at svarene ikke skulle kobles til respondentene.

Utfordringen med et slik valg av distribusjon er at vi mister kontrollen med det faktiske antallet inviterte respondenter, og har begrenset mulighet til å følge opp respondentene direkte ved for eksempel å sende påminnelser direkte til den enkelte med oppfordring om å svare på undersøkelsen. Det ble sendt en egen epost til personallederne med undersøkelsens formål, og med en forespørsel om å sende den videre til sine respektive ansatte i vitenskapelige stillinger. Det ble sendt ut en påminnelse til lederne om undersøkelsen etter hovedutsendelsen.

Fra utdanningsinstitusjonenes HR-avdelinger har vi fått oppgitt antall personer som er ansatt i vitenskapelige stillinger, men tallene blir for lite presise for å kunne konkludere med hvor stort potensielt utvalg vi har for undersøkelsen. I UH-sektoren er det anledning til å ha en bi-stilling ved en annen institusjon, og man er nødvendigvis ikke inne for å sjekke eposter etc.

Underveis i undersøkelsen ble vi oppmerksomme på at det er ansatte med annet morsmål enn norsk, og at dette også ekskluderte en del fra å svare siden undersøkelsen kun ble distribuert på norsk. I tillegg fikk vi også tilbakemeldinger på at det var ansatte i andre funksjoner som f.eks bibliotek som lå inne i e-postlister. Vi forespurte institusjonene om mer presise antall, men det var vanskelig å få til uten for mye manuell jobbing, og vi tar derfor utgangspunkt i at vi har fått 80 svar på undersøkelsen, og svarene presenteres i analysekapitlet. Kvantitative data fremstilles med frekvenstabeller, det er dekkende for vårt formål og for å belyse problemstillingen, i tillegg til mer kvalitative data. Vi så ikke behov for å fremstille avanserte kvantitative analyser for å besvare studiets problemformulering.

Dataene som er samlet inn via Nettskjema kan tas ut på forskjellige måter, vi har et samlet kompendium med alle svarene tilgjengelig for fremvisning, men vi eksporterte dataene i et filformat som kunne hentes rett inn i SPSS<sup>9</sup> for videre bearbeiding og fremstilling av funn. Undersøkelsen omfatter tre temaområder; 1) tidsbruk 2) tillit og 3) motivasjon. I denne oppgaven har vi benyttet et selektivt utvalg av empirien for å belyse vår problemstilling.

En utfordring ved datainnsamling gjennom spørreskjema er at selvrapporing kan gi utfordringer for validiteten gjennom sosial ønskverdighet («social desirability bias») (Brewer, 2008). Sosial ønskverdighet innebærer at respondenter ubevisst kan være påvirket til å svare på en «sosialt fordelaktig måte» – altså at respondentene er påvirket av hva som er sosialt akseptabelt/forventet (Gravdal & Sandal, 2004) enten fordi de man ønsker å framstille seg selv i et fordelaktig lys (selv om det gjennomføres en anonymisert spørreundersøkelse) eller selvbedrag (Paulhus, 1991). Fisher (1993, s. 303) beskriver effekten som «the basic human tendency to present oneself in the best possible light can significantly distort the information gained from self-reports». Dette kan medføre at svarene blir skjeve – at de ikke reflekterer «sannheten». Hvis man f.eks. har påstanden «Jeg er en god lytter uansett hvem jeg snakker med» vil en sosial ønsket atferd være å skåre denne positivt, selv om man kanskje er en dårlig lytter. Spørsmål/påstander som går på svært sensitive/personlige eller stigmatiserende forhold (som sex, lovbrudd, etiske og moralske forhold) vil ofte kunne være mest utsatt for skjevheter gjennom denne effekten.

---

<sup>9</sup> IBM SPSS Statistic – Versjon 25

---

Sandal & Endresen (2002) viser i en studie at nasjonal kontekst påvirker resultatene på standardiserte personlighetstester i rekrutteringssammenheng. Hva som er sosialt ønsket og aktverdige holdninger er således kulturelt betinget. Også for organisasjoner er kontekst og kultur faktorer som kan påvirke sosial ønskverdighet (Hofstede, 1981, 1991; Hofstede, Neuijen, Ohayv, Sanders, & Sanders, 1990). I vår undersøkelse kan det for eksempel foreligge en sosialt ønskelig holdning om at man blir motivert av samfunnsoppdraget til UH-sektoren. Det foreligger dermed en viss fare for at svarene kan være kunstig høye dersom man spør om motivasjon knyttet til et samfunnsoppdrag.

I tillegg gir egenrapportering en økt mulighet for «common method variance» - altså at variansen i resultater kan skyldes selve målemetoden og ikke en faktisk varians i respondentenes holdninger/svar e.l. som målemetoden forsøker å avdekke (Podsakoff, MacKenzie, Lee, & Podsakoff, 2003). Bruk av elektronisk/nettbasert spørreskjema kan f.eks. påvirke resultatene for respondenter som ikke er komfortable eller vant med denne typen spørreskjema (svarene kan bli systematisk annerledes for en gruppe respondenter som følge av metoden for datainnsamling – der variasjon i resultatene skyldes nettopp metoden for datainnsamling og ikke respondentenes underliggende/reelle svar). Dette kan gi opphav til både type 1 og type 2 feil i statistiske analyser. Type 1 feil vil innebære at man godtar en forklaring som ikke stemmer, mens type 2 feil vil innebære at man forkaster en forklaring som stemmer. Spector (1987, 2006) finner imidlertid at det er svært usikkert om metoden i seg selv påvirker korrelasjon mellom ulike variabler i signifikant grad. Vi oppfatter ikke dette som å være en vesentlig faktor i vår undersøkelse gitt vår respondentgruppe som vi antar er godt kjent med og vant til så vel spørreundersøkelser som nettbaserte spørreundersøkelser.

### 3.4 Reliabilitet, validitet og generalisering

Det er viktig at vi stiller oss spørsmål om funnenes validitet og reliabilitet (eller troverdighet). Vi må altså stille oss spørsmål om datamaterialets gyldighet og hvor pålitelig datamaterialet er. I en del litteratur benyttes begrepet troverdighet fremfor begrepet reliabilitet, i kvalitetsvurderinger av kvalitativ forskning. Til grunn for vurdering av funnenes troverdighet er det faktum at forskningen er basert på data om faktiske forhold, og ikke forskernes subjektive skjønn eller tilfeldige omstendigheter i forskningsprosessen. Våre data er hentet ut fra spørreskjema, reformdokumenter og statistikk fra DBH. Utvalget av reformdokumenter og statistikken vi presenterer er valgt ut med tanke på relevans for å besvare problemstillingen og

presenterte hypoteser som er definert i kapittel 1. Vi som forskere har altså ingen mulighet til å manipulere eller påvirke dataene, annet enn å gjøre de utvalg av data som vi vurderer som relevante for vårt studie.

Vurderinger rundt metode for innsamling av data, og selve spørreundersøkelsen gjorde vi rede for i punkt 3.2 og 3.3. Som forskere har vi ingen påvirkningskraft på svarene utover utformingen av spørsmålene. Vår oppgave er å behandle dataene objektivt, og presentere empiriske funn som er relevante ifht. vårt studie, om de faktiske forhold. Alle data er tilgjengelige og etterprøvbare. Samlet sett vil vurderer vi det slik at det er høy tillit (reliabilitet) til våre datas troverdighet, men at forholdet rundt respondentenes selvrappotering som ble omtalt i forrige avsnitt må tas med i betraktning.

I vurderingen rundt empiriens gyldighet (validitet) må vi vurdere om datagrunnlaget er valid i forhold til vår definerte problemformulering og formulerte hypoteser. Det første spørsmålet vi må stille oss er om dataene har en åpenbar validitet. Ifølge Grønmo (2016) er åpenbar validitet den enkleste formen for vurdering av validitet. Vi spør oss om det virker rimelig at datamaterialet er egnet til å svare på vår problemstilling. Vi vurderer at våre data har en klar relevans til formålet med studien, og at vi derfor har en «åpenbar validitet».

Vi ønsker å undersøke hvordan PSM hos vitenskapelig ansatte i UH-sektoren påvirkes av reformer, og for at man skal vurdere om man har en definisjonsmessig validitet må man reflektere rundt at begrepene er operasjonalisert og definert slik at det er dekkende for det teoretiske grunnlaget for studiet. Etter vår vurdering har vi gjort dette i vårt teorikapittel, og etter vårt syn er det godt samsvar mellom begrepene i empirien og det teoretiske grunnlaget for studien.

Grønmo (2016) opererer videre med begrepet kompetansevaliditet. For vårt studie er det hensiktsmessig å reflektere rundt begrepet kompetansevaliditet. Kompetansevaliditet henviser til at jo større samlet kompetanse forskerne har basert på kunnskap og erfaring til å utforme spørsmål og samle inn data, jo høyere er sannsynligheten for å få data av høy validitet. Våre vurderinger er at vi har relativt liten erfaring i forhold til erfarne forskere. På den andre siden er vi i ferd med å fullføre en masterutdanning hvor vi har gjennomført metodeundervisning og eksamener, og dette har gjort oss i stand til å gjennomføre en spørreundersøkelse. I tillegg har vi god innsikt i sektoren som er gjenstand for datagrunnlaget, og vi vurderer kompetansevaliditeten som tilfredsstillende.



Invitasjonen til å svare på undersøkelsen ble sendt ut til alle vitenskapelig ansatte ved våre to utvalgte statlige høgskoler. Vi mottok 80 svar på undersøkelsen. Det er et stort antall som ikke har svart, og det kan være flere forklaringer på det. Bortfallet kan f.eks. skyldes at de aldri fikk videresendt invitasjonen til å svare, at de ikke ønsket å svare eller ikke snakket norsk. Utvalget er randomisert i den forstand at respondentene velger selv å svare på undersøkelsen. Vi har da i utgangspunktet ingen garanti for at utvalget er et representativt utvalg.

Det er altså 80 svar som danner grunnlaget for analyse, drøfting og funn i studien. Grunnlaget for statistisk generalisering kan være svakt, men samtidig viser vi til at NOKUT i september 2019 ga ut rapporten «Tidspress i undervisning og veiledning i høyere utdanning – En utfordring for kvaliteten i utdanningen?» (Amundsen & Øygarden, 2019). Denne rapporten baserer seg på en tidligere gjennomført Underviserundersøkelse fra 2017 (over 6500 undervisere deltok), NIFUs tidsbruksundersøkelse og dybdeintervjuer med undervisere. Vi finner at flere funn sammenfaller med våre. Vi kan også gjenkjenne elementer av PSM blant oppsummeringen som gjøres i rapporten, vi kommer tilbake til dette i vår konklusjon. Dersom man ser våre funn i sammenheng med annen relevant forskning kan det være mulig å generalisere fra vårt utvalg og til en større populasjon, men vi ville være forsiktig med å generalisere kun på bakgrunn av vårt studie.

### 3.5 Forskningsmessig integritet

Berntsen et al. (2009, s. 10) uttrykker at

Enhver utredning vil være farget av den konteksten den er blitt til innenfor. Forfatterens perspektiver vil, bevisst eller ubevisst, påvirke alt fra den generelle framgangsmåten, valget av sentrale problemstillinger, utvalget av fakta og eksempler og fortolkningen av det foreliggende materialet.

Begge forfatterne er ansatt i UH-sektoren i henholdsvis teknisk-administrativ stilling og i forsknings- og undervisningsstilling. Dette gir en god innsikt i aktuelle problemstillinger og utfordringer i akkurat denne sektoren, og vi har valgt å koble oppgaven opp mot sektoren og gjennomfører den empiriske undersøkelsen blant ansatte i UH-sektoren. Det kan også gjøre det lettere å analysere og tolke funn siden vi har en kontekstuell forståelse av respondentenes hverdag.

På den andre siden gir det noen integritetsutfordringer. Vi må være spesielt oppmerksomme på vår rolle som objektive forskere i dette arbeidet og søke å ikke være forutinntatte i forhold til respondenter, funn og konklusjoner.

Vårt forskningsdesign med kvantitativ undersøkelse for å samle empiri reduserer muligheten for hvordan vi påvirker objektene i responssituasjonen. Spørreskjema med standardiserte spørsmål som respondenten besvarer anonymt og når det passer for respondenten selv begrenser forskerens mulighet til å påvirke svarene som gis. Samtidig kobler vi våre primærdata sammen med to kilder for sekundærdata som kan bidra til å gjøre analyse og drøfting mer objektive.

## 4. Analyse

I dette kapitlet analyserer vi våre data som består av både primærdata (egen undersøkelse) og sekundærdata (statistikk fra DBH). Vi presenterer primærdataene med frekvenstabeller, samt at vi presenterer teksteksempler innen aggregerte hovedkategorier i undersøkelsen. Hovedkategoriene vi deler inn i er 1) utvikling i tidsbruk, 2) opplevelse av tillit og 3) motivasjon for arbeidet. Sekundærdataene presenteres delvis tabellarisk og grafisk, og delvis som kategoriserte analyser av tekst.

### 4.1 Primærdata

Vi vil i dette delkapitlet gjøre rede for data fra vår empiriske undersøkelse som vi anser for å være relevante i forhold til vårt valgte teorigrunnlag innen Public Service Motivation (PSM), vår problemformulering og våre hypoteser. I undersøkelsen er respondentene bedt om å besvare spørsmål vedrørende tidsbruk i stillingen, opplevelse av tillit og motivasjon for arbeidet. Undersøkelsen består som nevnt tidligere av både kvantitative og kvalitative data, og i dette delkapitlet går vi inn på de ulike funnene i de ulike tematiske kategoriene.

#### 4.1.1 Utvikling i tidsbruk

«Jeg har etter mer enn 25 år i sektoren aldri hatt så mye å gjøre som nå».

70% av respondentene svarer at de har en opplevelse av at de fordeler tiden sin annerledes i dag enn da de først startet i UH-sektoren, 21,3% oppgir at de ikke opplever noen endring og 8,8% har ingen formening om tidsfordelingen er endret.

| Opplever du at du fordeler tiden din annerledes i dag enn da du først startet som vitenskapelig ansatt i UH-sektoren? |     |    |     |  |                 |         |
|---|-----|----|-----|--|-----------------|---------|
| Antall år ansatt  | Nei | Ja | Sum |  |                 | Prosent |
| < 10 år   | 11  | 14 | 25  |  | Nei             | 21,3    |
| 10-19 år  | 2   | 20 | 22  |  | Ja              | 70,0    |
| 20-29 år  | 3   | 17 | 20  |  | Ingen formening | 8,7     |
| 30 år eller mer   | 1   | 5  | 6   |  | Totalt          | 100,0   |
| Totalt  | 17  | 56 | 73  |  |                 |         |

Tabell 6 - Fordeling tid

Dataene viser at det de med over 10 års erfaring i sektoren i langt større grad svarer at de opplever tidsbruken som annerledes i dag enn når de startet. Men vi ser også at det er flere respondenter med mindre enn ti års erfaring som mener at de bruker tiden annerledes nå, enn de som rapporterer at de ikke opplever en endring i tidsbruken.

En rekke respondenter fremhever at de opplever en økende byråkratisering og økte administrative oppgaver som overføres til, eller pålegges medarbeidere i vitenskapelige stillinger. Det påpekes at det er innføres nye it-systemer som krever ekstra tid både til opplæring og i bruk. Som en respondent uttrykker det: «I gamle dager var fordelingen 40-40-20<sup>10</sup>. Nå har man redusert tid til administrasjon, mens administrative oppgaver her økt. Undervisning-/veiledningstiden har økt, og forskningsaktivitetene må i stor grad henlegges til kveld/helg/ferier». Dette inntrykket bekreftes av mange respondenter (f.eks. «Mye mer administrasjon som går utover forskningen min» og «Større del av tiden går med til diverse administrative gjøremål».

Flere oppgir at økte administrative oppgaver går på bekostning av kjerneoppgaver som undervisning og ikke minst forskning. Mange oppgir at forskning er det som lider mest av opplevd økt byråkratisering, og forskning er noe man gjør på fritiden- eller i perioder man har ryddet fri for forskning: «Forskningstiden blir som regel spist opp av andre oppdrag på høgskolen, eksempelvis administrasjon». En annen respondent uttrykker at

Har en sterk følelse av at jeg bruker MYE mer tid på administrasjon en det lille som er avsatt av tid til det i arbeidsplanen. Undervisningsoppgaver er greie å begrense. Det er ofte forskningstiden som lider under at administrasjonen tar for mye tid.

Det er også en uttrykt frustrasjon over at forskningstiden nedprioriteres: «Mye av min forskningstid skjer «mellom» slagene i undervisningstiden. Jeg bruker helger og ferier for å gjøre de store forskningsløftene mine».

Vi ser også at flere respondenter uttrykker bekymring for at deltakelse i pedagogisk utviklingsarbeid og lignende ikke er meritterende: «Frustrerende å føle at en stadig er på etterskudd. Og den som tar på seg mye studieansvar og kontakt med studenter, arbeid med

---

<sup>10</sup> 40-40-20 Årsverksfordeling: undervisning, forskning og administrasjon

---

studieutvikling, emneutvikling osv. vil plutselig oppdage at en ligger etter i meritterende virksomhet».

Nye administrative rutiner blir også pekt på som en kilde til frustrasjon: «Før kunne jeg bruke mer tid på undervisning, nå blir dette nedprioritert, grunnet «nye» oppgaver som økende krav til oppfølging av studenter på arbeidskrav/mail/i praksis, nye rettigheter rundt sensur (hyppigere kotteksamener, skrive lange begrunnelser)». Administrative rutiner knyttet til «tilleggsansvar» oppfattes også som belastende: «Det er alt for mye rutiner som er pålagt en faglig stilling. Ikke minst i forbindelse med gjennomføring av emneansvar».

Det er også en klar oppfatning i svarene vi får at det er lite samsvar mellom arbeidsplan og faktisk tidsbruk – at arbeidsplanen i større grad blir en nødvendig, administrativ drill enn en reell refleksjon av hvordan tiden skal brukes; «Tidsfordeling satt av arbeidsplan, men den er teoretisk og ikke reell».

I et lengre svar ga en respondent uttrykk for mange av bekymringene knyttet til tidsbruk:

Jeg synes at det reelle tidsbruket samsvarer dårlig med det estimerte tidsbruket. Vi fører ikke timer, men vi får et visst antall timer som skal brukes til administrasjon, undervisning, forskning- og utviklingsarbeid osv som til sammen utgjør en 100% stilling. Generelt sett opplever jeg at tiden som er satt av til administrasjon er svært liten sammenlignet med egen opplevelse av tidsbruk, at undervisningen tar mye mer tid enn det som er beregnet og faktoren til undervisning er for lav. I tillegg har min institusjon ganske høye ambisjoner om at vi skal øke publikasjonene, samtidig som mange ikke har en forskerutdanning og vi har veldig begrenset tid til å drive forsknings som skal skje på et ganske smalt felt. Det virker som ledelsen ikke skjønner at forskning krever veldig mye tid for å bli bra, og at mye undervisning (som også skal ha høy kvalitet!) er i konflikt med å hevde seg i forskningen. Jeg opplever at flere kollegaer blir utbrente og er overarbeidet på arbeidsplassen, som skyldes for mange og krevende arbeidsoppgaver. Selv om jeg ikke har jobbet her veldig lenge så synes jeg trenden er at vi stadig får flere administrative oppgaver (særlig knyttet til undervisning) men ikke mer tid til å gjennomføre det på. Mye av det vi gjør i hverdagen synes ikke i «budsjettet» som skal bidra til at vi jobber for mye/for lite

### 4.1.2 Opplevelse av tillit

I undersøkelsen blir respondentene bedt om å besvare spørsmål knyttet til

- opplevelsen av tillit fra overordnet<sup>11</sup> til seg selv
- opplevelsen av tillit fra seg selv til overordnet. I tillegg ble de bedt om å karakterisere tilliten man har hos nærmeste leder.

86,1% av de som svarte karakteriserer tilliten de har hos nærmeste leder som nokså høy, høy, eller meget høy. 13,9% karakteriserer tilliten som lav, meget lav eller ingen.

| Hvordan vil du karakterisere tilliten du har hos nærmeste leder? |         |
|--|---------|
|  | Prosent |
| <b>Ingen tillit</b>  | 2,5     |
| <b>Meget lav tillit</b>  | 3,8     |
| <b>Lav tillit</b>  | 7,5     |
| <b>Nokså høy tillit</b>  | 16,3    |
| <b>Høy tillit</b>  | 43,8    |
| <b>Meget høy tillit</b>  | 25,3    |
| <b>Totalt</b>  | 100,0   |

*Tabell 7 - Tillit*

Et typisk utsagn fra respondenter på tillitsforholdet er «Fra ledelseshold er det alt for mye fokus, ikke på undervisning og forskning, men på evalueringer, oppfølginger (administrativt) av studenter og for lite fokus på det jeg forbinder med læreprosesser».

Vi ønsket også å se på forholdet mellom tillit og motivasjon ved å spørre respondentene hvordan de opplever at tillit påvirker egen motivasjon for arbeidet.

80,1% svarer at den opplevelsen av tillit til seg selv påvirker motivasjonen for arbeidet, enten i stor- eller noe grad. 19,9% mener at motivasjonen i liten- eller ingen grad påvirkes av opplevd tillit.

<sup>11</sup> Overordnet blir delt inn i tre kategorier 1) Nærmeste leder (dekan/instituttleder/studieleder), 2) Institusjonsledelse (rektorat) og 3 (sentrale styringsorganer som Stortinget, departement og forvaltningsorganer)

| <b>Påvirker din opplevelse av tilliten til deg din motivasjon for arbeidet?</b> |         |
|---|---------|
|   | Prosent |
| <b>Ikke i det hele tatt</b>   | 1,3     |
| <b>I liten grad</b>   | 18,8    |
| <b>I noe grad</b>   | 26,3    |
| <b>I stor grad</b>  | 53,8    |
| <b>Totalt</b>   | 100,0   |

*Tabell 8 - Tillit og motivasjon*

Vi spurte også respondentene om hvordan de oppfattet utviklingen av motivasjonen. 70% av respondentene mener at motivasjonen er lik, eller at den ikke har økt de senere år, og 35,1% oppgir at motivasjonen er blitt mindre.

| <b>Motivasjonen for arbeidet ved institusjonen har økt de senere årene</b> |         | <b>Motivasjonen for arbeidet ved institusjonen har blitt mindre de senere årene</b> |         |
|--|---------|---|---------|
|  | Prosent |   | Prosent |
| Helt uenig   | 6,3     | Helt uenig  | 8,8     |
| Delvis uenig   | 25,0    | Delvis uenig  | 23,8    |
| Verken eller   | 38,8    | Verken eller  | 32,5    |
| Delvis enig  | 25,0    | Delvis enig   | 26,3    |
| Helt enig  | 5,0     | Helt enig   | 8,8     |
| Total  | 100,0   | Total   | 100,0   |

*Tabell 9 - Opplevd endring i motivasjon*

### 4.1.3 Motivasjon for arbeidet

Til slutt ba vi respondentene svare på hva som påvirker deres motivasjon for arbeidet. Vi ser at autonomi og selvbestemmelse, sammen med administrative oppgaver som føles unødvendige og fagkollegiet er de som scorer høyest som motivasjonsfaktorer.

| <b>Hva påvirker din motivasjon for arbeidet?</b>            |         |
|---|---------|
|   | Prosent |
| Redusert selvbestemmelse/autonomi i stillingen              | 43,8    |
| Økt selvbestemmelse/autonomi i stillingen                   | 43,8    |
| Økte administrative oppgaver som oppfattes som unødvendige  | 60,0    |
| Færre administrative oppgaver som oppfattes som unødvendige | 28,7    |
| Dårlig lønns- og stillingsutvikling                         | 31,3    |
| God lønns- og stillingsutvikling                            | 33,8    |

|   |      |
|---|------|
| Opplevelsen av effektiv og produktiv bruk av ressurser    | 25,0 |
| Opplevelsen av ineffektiv og uproduktiv bruk av ressurser | 28,7 |
| Opplevelsen av det gode, faglige kollegiet er redusert    | 23,8 |
| Opplevelsen av det gode, faglige kollegiet er styrket     | 57,5 |

*Tabell 10 - Faktorer som påvirker motivasjon*

Knyttet til motivasjon for arbeidet ba vi også respondentene svare på hvor meningsfylt de oppfattet sitt eget arbeid. 92,5% sier at arbeidet i institusjonen er meningsfylt. 5% av respondentene oppgir at de er delvis uenig i påstanden.

| Generelt vil jeg beskrive arbeidet mitt ved denne institusjonen som meningsfylt |         |
|---|---------|
|   | Prosent |
| <b>Delvis uenig</b>   | 5,0     |
| <b>Verken eller</b>   | 2,5     |
| <b>Delvis enig</b>  | 35,0    |
| <b>Helt enig</b>  | 57,5    |
| <b>Totalt</b>   | 100,0   |

*Tabell 11 - Opplevelse av meningsfylt arbeid*

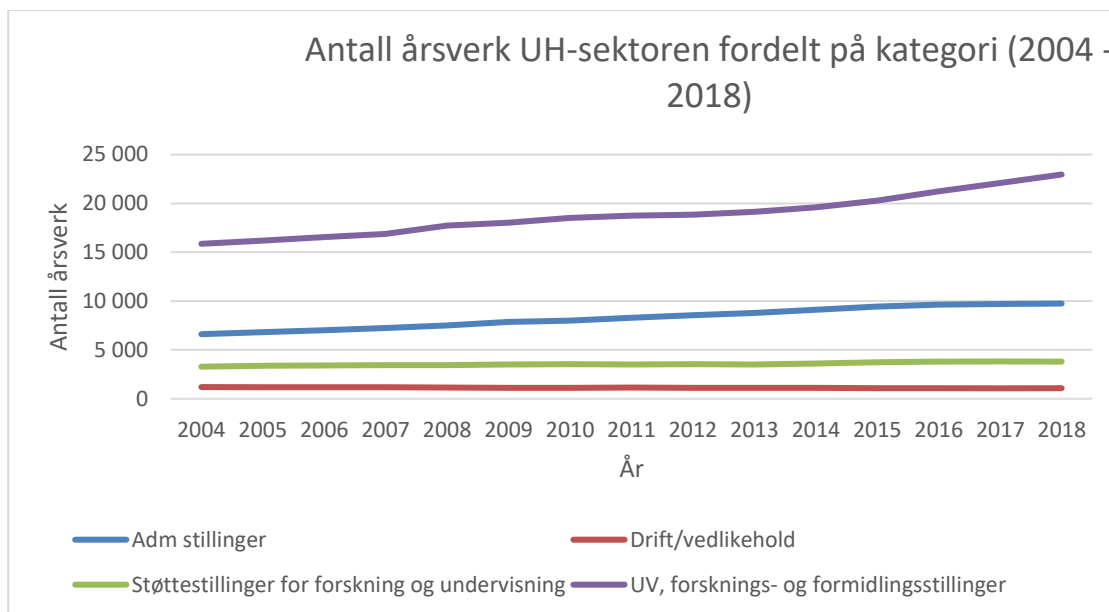
## 4.2 Sekundærdata

### 4.2.1 Database for statistikk om høgre utdanning

Antall årsverk i UH-sektoren fordelt på stillingskategori rapporteres til Database for statistikk om høyere utdanning (DBH)<sup>12</sup>. Vi har her funnet tall for sektoren og for våre utvalgte institusjoner fra 2004 og frem til i dag. Sektoren har i perioden opplevd en kraftig vekst i antall årsverk, fra 26 957 til 37 579 (en økning på 39,4%).

<sup>12</sup> Data fra DBH ([https://dbh.nsd.uib.no/statistikk/kategori\\_ansatte.action](https://dbh.nsd.uib.no/statistikk/kategori_ansatte.action)). I DBHs statistikk ligger også stillingskategorien «Andre stillinger». Disse utgjør et relativt beskjedent antall i forhold til samlet årsverk og er holdt utenfor.

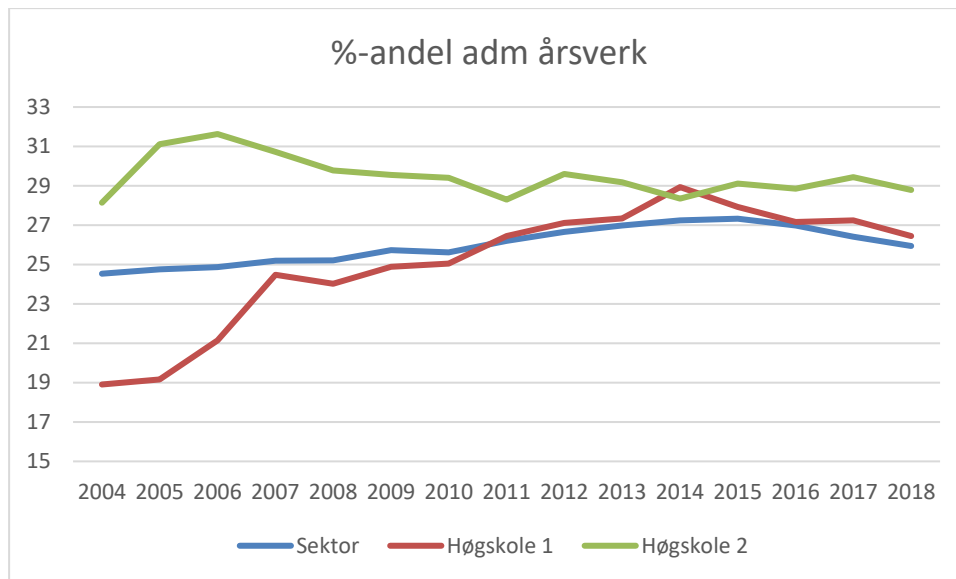




Figur 3 - Antall årsverk i UH-sektoren

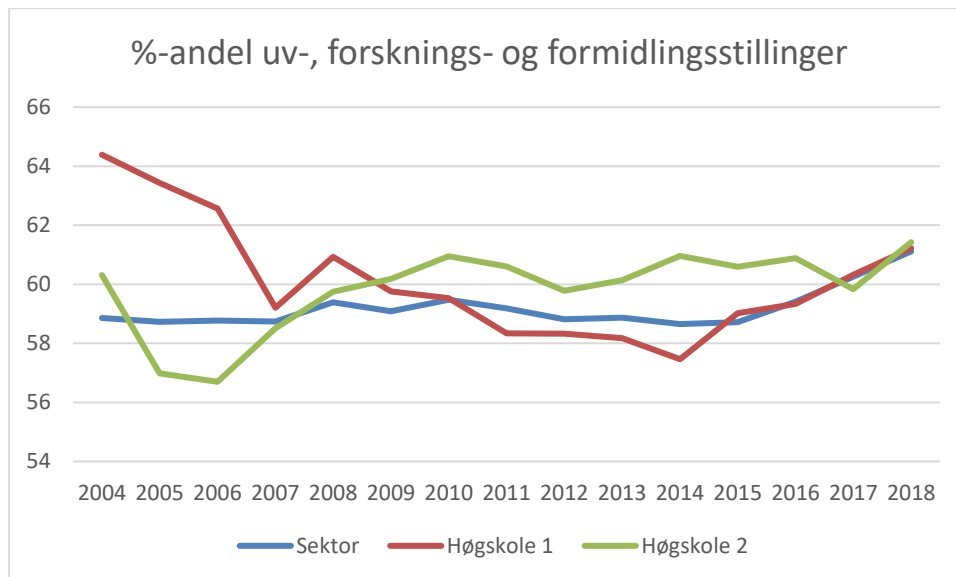
Totaltallene for sektoren vises i grafen over. Makrobildet viser at både vitenskapelige<sup>13</sup> og administrative årsverk har steget jevnt i antall årsverk i perioden 2004 – 2018. Økningen i absolutte tall har vært ser ut til å være relativt parallell for de to kategoriene med unntak av de siste 3-4 årene. Over hele perioden har antallet administrative årsverk økt med 44,7% mens antallet vitenskapelige årsverk har økt med 47,4%.

<sup>13</sup> DBH bruker betegnelsen «UV, forsknings- og formidlingsstillinger». Vi bruker her betegnelsen «vitenskapelige stillinger» om denne kategorien.



Figur 4 - Prosentandel administrative årsverk

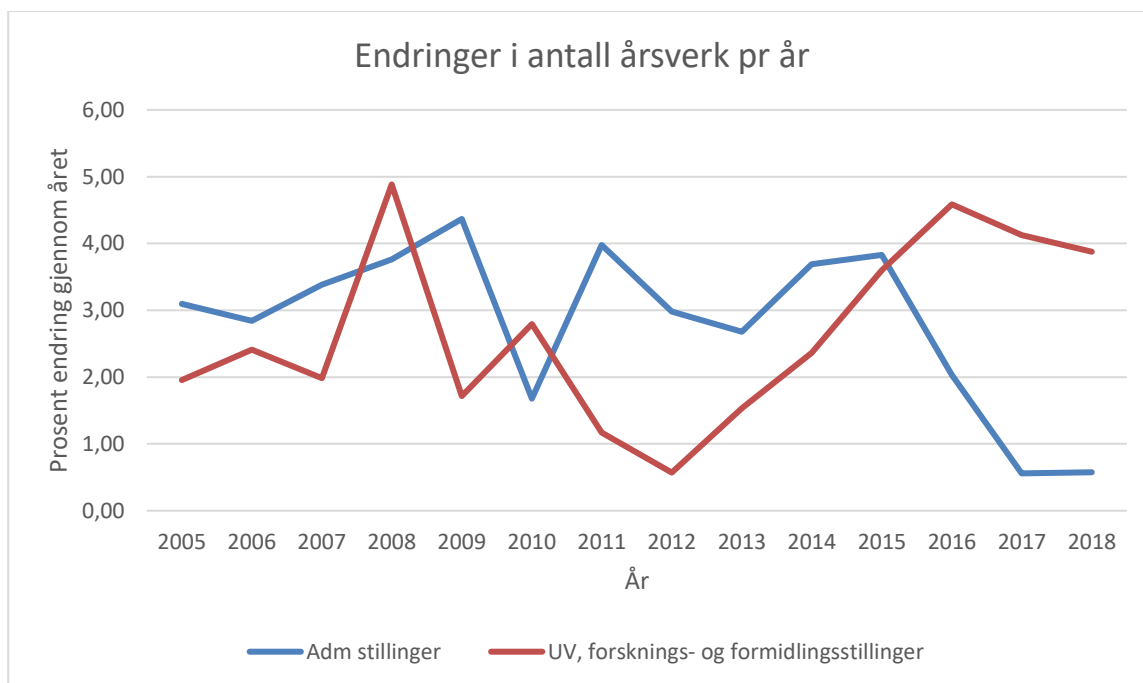
Fremstillingen viser at prosentandelen av administrative årsverk har gått ned, både i sektoren og i våre valgte institusjoner, de siste 2-3 årene. Vi ser at sektoren har en flatere kurve for årsverksutviklingen enn våre to høyskoler. Begge høyskolene vi undersøker har en høyere prosentvisandel av administrative årsverk enn i gjennomsnittet i sektoren.



Figur 5 - Prosentandel undervisnings-, forsknings- og formidlingsstillinger

Grafen viser at prosentandelen av vitenskapelige årsverk har gått markant opp de siste åra (siden 2013), både i sektoren og i en av våre to utvalgte institusjoner. Den andre av våre institusjoner har en mer fluktuerende graf, men ved utgangen av 2018 er våre to institusjoner bemerkelsesverdig lik sektorens snitt.

Vi ser av tallene fra perioden 2004 til 2015 vist i grafen under at med unntak av to år har den årlige, prosentvise økningen i antall årsverk vært høyere for administrative stillinger kontra vitenskapelige stillinger (se figur 6). Perioden 2015 til 2018 viser motsatt trend (som belyst ovenfor).

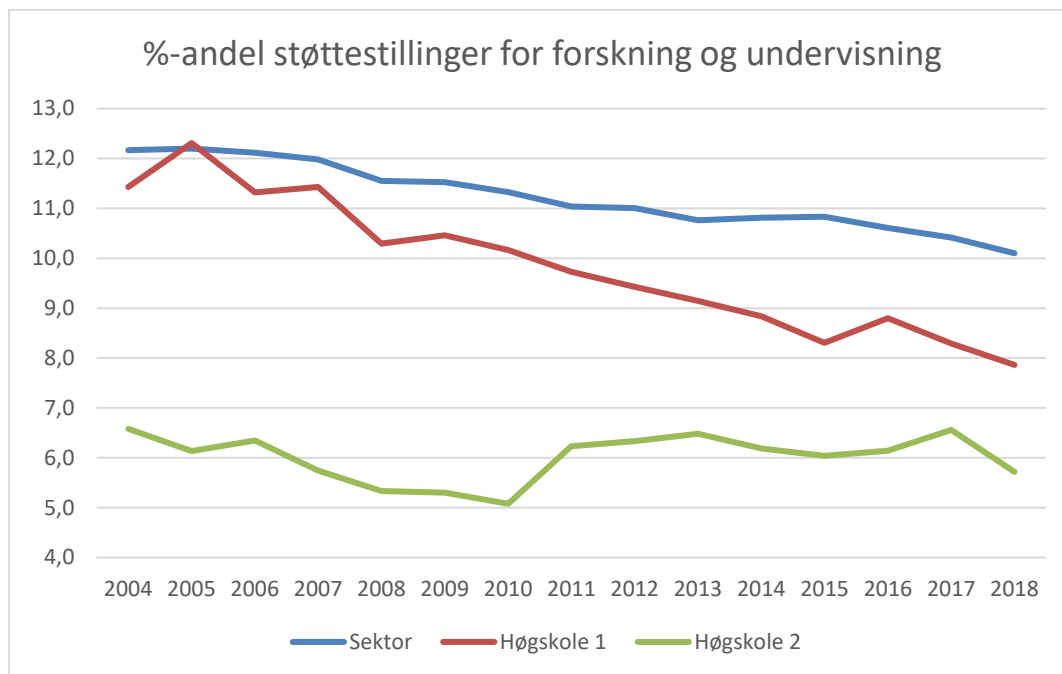


Figur 6 - Endringer i antall årsverk pr år

Når det gjelder kategorien støttestillinger for forskning og undervisning<sup>14</sup> kan vi se en sammenfallende trend for sektoren og de to høyskolene hva angår prosentvis andel støttestillinger for forskning og undervisning i forhold til totalt antall årsverk i sektoren (se figur 7). Støttestillinger for forskning og undervisning har i perioden 2004 til 2018 økt fra 3280 til 3796 årsverk (15,7% økning). Andelen av totalt antall årsverk for denne kategorien har imidlertid sunket fra 12,2% til 10,1% - en nedgang på ca.17%. Tallene viser også at høyskole 2 ligger betraktelig under sektoren og høyskole 1 i prosentvis andel støttestillinger gjennom hele perioden. Fremstillingen viser at prosentandelen av støttestillinger for forskning og undervisning er redusert, både i sektoren og i våre valgte institusjoner. Ved periodens begynnelse (2004) var det relativt stor forskjell mellom andelen for høyskole1 og høyskole2, og vi ser at forskjellen i denne type stillinger i valgte institusjoner er lavere i 2018, men fortsatt

<sup>14</sup> I denne stillingskategorien ligger bibliotekstillinger, ingeniører og tekniske stillinger for undervisning, forskning og formidling (jfr. <https://dbh.nsd.uib.no/dokumentasjon/stillingskoder.action>)

relativt stor. Tallene for våre to høyskoler viser at de ligger under sektorgjennomsnittet. Trenden er også ganske sammenfallende mellom sektoren og de to høyskolene – fallende og konvergerende.



Figur 7 - Prosentandel støttestillinger

---

## 5. Drøfting

I teorikapittelet redegjorde vi for PSM og relevante betraktninger rundt forskning for PSM. Det er viktig å merke seg at vi ikke har gjennomført en undersøkelse for å måle ansattes nivå av PSM, men at vi ønsker å benytte teorien for å belyse om det er elementer i vår empiri som kan knyttes opp mot PSM-teori. Vi vil i dette kapittelet drøfte våre funn opp mot problemstillingen

*Hvordan påvirkes Public Service Motivation hos vitenskapelig ansatte i UH-sektoren av et utvalg NPM inspirerte reformer som er gjennomført i norsk offentlig forvaltning de siste årene?*

Vi har valgt å strukturere drøftingen inn etter følgende kategorier basert på våre tre hypoteser: 1) tidsbruk, 2) autonomi og kontroll, 3) tillit, motivasjon og meningsfullhet og (4) kvalitet. Til slutt i drøftingen setter vi disse fire kategoriene inn i en sammenheng og drøfting i forhold til PSM og reformer.

### 5.1 Tidsbruk

Som nevnt har offentlig sektor generelt, og UH-sektoren spesielt, vært gjenstand for en rekke reformer de siste 20-30 årene. Et startpunkt for drøftingen er å undersøke ansattes oppfattelse av hvordan de fordeler sin arbeidstid i dag, i forhold til når de startet som vitenskapelig ansatte. 70% av respondentene opplever at de fordeler tiden sin annerledes i dag. Majoriteten av de som svarer ja har vært ansatt 10-29 år i sektoren.

Gjennom flere reformer i sektoren kan dette være en naturlig utvikling vi også kan ane i samfunnet for øvrig. Mange respondenter oppgir at de opplever en økt byråkratisering og økte administrative oppgaver, som går ut over aktiviteter som undervisning og forskning. Tidsbruken er med andre ord vridd fra rent faglige gjøremål til det man oppfatter som mer administrative oppgaver. Det er interessant å lese hvordan denne utviklingen beskrives av respondentene. Vår tolkning er at det som tidligere var oppfattet som kjerneoppgaver i UH-sektoren, undervisning og forskning, nå har fått sterk konkurranse i arbeidsplanen med administrasjonsoppgaver som ikke nødvendigvis er knyttet til studentoppfølging. Oppfattelsen er at omfanget av oppgaver knyttet til rapportering har økt, noe vi kan se av flere utsagn fra

respondenter som synliggjør deres opplevelse fra hvordan utviklingen i tidsbruk har endret seg.

Det var mindre utfylling av skjemaer, det var også lettere å levere lister til bibliotek og administrasjonen. Før sendte man en mail til biblioteket om pensumlitteratur, nå skal man logge seg på et system og så opprette en kode og legge inn og så skal dette godkjennes av noen andre osv osv... Tidligere var det også mindre krav til rapportering generelt. Nå skal det være undervegs- og sluttevaluering pr emne og er man emneansvarlig for mange emner, så blir det mye å forholde seg til. I tillegg var dette ingen SPA<sup>15</sup>-oppgave, er man det i tillegg for et studieprogram, så er det enda mer rapportering og møtevirksomhet. Noe av dette er nødvendig og bra, men det kan stilles et spørsmål om ressursfordeling mht hva som er primæroppgaver og sekundæroppgaver.

Dagen blir fylt opp med administrative gjøremål. Av hensyn til studentene prioriteres gjenværende tid til undervisning, forskning blir en salderingspost.

Generelt brukes arbeidstiden i økende grad til administrasjon enten i forbindelse med forsknings, undervisning (sensur), veiledning eller til generell administrasjon av egen arbeidshverdag (f.eks reiseregninger osv).

I Meld. St. 18 (2014-2015) (2015) finner vi flere mål vedrørende kvalitet og effektivitet. Ett av målene for strukturreformen er «universiteter og høyskoler med høy kvalitet i utdanning og forskning og robuste fagmiljøer der ressursene i størst mulig grad brukes på kjerneoppgavene» (s.16). Videre slår meldingen fast at

en effektiv administrasjon er nødvendig for å sikre at mest mulig av ressursene benyttes på kjerneoppgavene, nemlig å tilby utdanning og forskning av høy kvalitet. Regjeringen har et mål om en mest mulig effektiv offentlig sektor, et mindre byråkratisk samfunn og økt gjennomføringskraft (s.21).

Vi ser her at en diskrepans mellom reformdokumentene og vitenskapelig ansattes opplevelse av kjerneoppgaver og tidsbruk. Man kan selvfølgelig diskutere hva som er kjerneoppgaver for

---

<sup>15</sup> SPA - Studieprogramansvarlig

---

vitenskapelig ansatte, og sannsynligvis vil man få forskjellige svar avhengig av hvem man spør og til hvilket nivå man stiller spørsmålet. Noen vil trolig hevde at det er undervisning, forskning og formidling, mens andre vil hevde at det er de tre nevnte områder – men med tilhørende administrasjon (altså at administrative oppgaver som er direkte knyttet til kjerneoppgavene i realiteten er en del av kjerneoppgavene). Videre vil diskusjonen dreie seg om hva administrasjonsbegrepet inneholder, graden av administrasjon og hva som er tilstrekkelig administrasjon.

En rekke respondenter viser imidlertid til at den samlede summen av administrasjonsoppgaver har blitt større. Variasjonen i hva som oppgis som administrative oppgaver er stor, alt fra administrasjon knyttet til studentoppfølging og undervisning til administrasjonsoppgaver knyttet til søknadsskriving og forskning. I tillegg vises det til administrative oppgaver som f.eks. rapporteringskrav knyttet til institusjonenes kvalitetssystemer og arbeidsoppgaver som overføres fra administrasjonen som en følge av digitalisering og innføring av nye systemer.

Vi tolker respondentenes utsagn og svar slik at vitenskapelig ansatte opplever reduserte administrative støtteressurser i sin hverdag. Det er derfor interessant å se dette i lys av utviklingen i prosentandel administrative årsverk. Ved våre to institusjoner var det rapportert hhv. 18,9% og 28,1% administrative årsverk i våre to valgte høgskoler i 2004. I sektoren var snittet 24,5%. I 2014 lå begge høgskolene ganske likt med 28,9% og 28,4%, som for øvrig var noe over gjennomsnittet i sektoren. I 2018 er tallene hhv. 26,4% og 28,8% for de to høgskolene, mens snittet er 25,9%. Vi ser også av analyse av tallene fra DBH at relativt sett har administrative årsverk økt mer pr år de fleste av årene i perioden 2004-2018 i forhold til vitenskapelige årsverk.

Samtidig ser vi av tallene at andelen støttestillinger for forskning og undervisning, som er kategorisert som egen kategori av NSD (ikke som en del av administrative årsverk) har gått ned i perioden. I 2004 ble det ved våre to institusjoner rapportert at slike støttestillinger utgjorde hhv. 11,4% og 6,6% ved våre institusjoner. Sektorgjennomsnitt var 12,2%. I 2018 utgjorde snittet for UH-sektoren 10,1%, mens det for våre høgskoler utgjorde 7,9% og 5,7%. Vi ser her at det er en reduksjon i denne type årsverk, både i sektoren og ved våre høgskoler, men at høgskole 1 har hatt en større nedgang enn hva høgskole 2 har hatt. Vi har ikke data som viser hvordan ulike stillinger eventuelt er konvertert eller endret fra den ene kategorien til den andre. Men dersom vi ser på både administrative årsverk og årsverk i støttestillinger

samlet ser vi at totalandelen av disse to kategoriene økt totalt sett for høgskole 1 og at den er på tilnærmet samme nivå som i 2004 for høgskole 2 (se tabell 12).

|                   | Prosentandel administrative<br>årsverk | Prosentandel støttestillinger for<br>forskning og undervisning | Sum  |
|-------------------|--|--|------|
| <b>Høgskole 1</b> |  |  |      |
| 2004              | 18,9                                   | 11,4   | 30,3 |
| 2018              | 26,4                                   | 7,9  | 34,3 |
| <b>Høgskole 2</b> |  |  |      |
| 2004              | 28,1                                   | 6,6  | 34,7 |
| 2018              | 28,8                                   | 5,7  | 34,5 |
| <b>Sektor</b>     |  |  |      |
| 2004              | 24,5                                   | 12,2   | 36,7 |
| 2018              | 25,9                                   | 10,1   | 36,0 |

Tabell 12 - Prosentandeler årsverk

Hvis vi ser på tabell 12s sumkolonne ser vi at totalandelen av administrative årsverk og støttestillinger ikke har endret seg nevneverdig, men at det innbyrdes forholdet mellom de to kategoriene derimot har endret seg ganske betydelig. Vi kan se denne utviklingen i lys av det bildet respondentene tegner:

Flere pålagte administrative oppgaver tar mye tid. Lite administrativ støtte, man skal lære seg opp i og betjene nye administrative systemer selv, Canvas<sup>16</sup> og Inspira<sup>17</sup>, i tillegg til mange nye pålegg om datainnhenting og rapportering som i beste fall vil ta tid fra undervisning.

De opplever at administrasjonsoppgaver er overført fra administrasjonen til sin yrkesgruppe over tid, og at innføring av nye systemer krever mer tid. Eksempler på dette er IKT-systemer knyttet til både til administrasjon av egen stilling som f.eks reiseregninger/fravær og IKT-

<sup>16</sup> Nettbasert tjeneste for læring, undervisning og samarbeid

<sup>17</sup> Digitalt eksamens-/vurderingsverktøy



---

systemer knyttet til undervisning og eksamen slik sitatet ovenfor illustrerer. Det kreves ekstra tid og ressurser både til opplæring, oppfølging og bruk av systemene.

I tillegg til dette er det nye kvalitetssystemer og andre ordninger som skal følges for ansatte i spesielle funksjoner og tildelt ansvar (f.eks. studieprogramansvar, emneansvar og liknende). Som vi ser av tallene er prosentandelen administrative stillinger er relativt stabil, men samtidig oppgir vitenskapelig ansatte at de nå opplever at administrative oppgaver har økt, til tross for at andelen administrative årsverk har økt ganske betydelig gjennom perioden og i et flertall av årene har hatt en større relativ vekst enn vitenskapelige årsverk. Dette indikerer at det enten er oppstått nye oppgaver for institusjonene/avdelingen/fakultetene, at oppgaver som tidligere har vært utført av administrative spesialister og funksjoner i institusjonen nå er forskjøvet til vitenskapelige stillinger, eller en kombinasjon av de to.

Flere av reformdokumentene vektlegger hensiktsmessig arbeidsdeling og spesialisering i tillegg til effektivitet. Institusjonene er pålagt å ha godkjente kvalitetssystemer, og kvalitetssystemene kan være et element som forklarer det respondentene viser til med «økt byråkrati» og «rapportering». St.meld.nr 27 (2000-2001) (2001) – *Gjør din plikt - Krev din rett. Kvalitetsreform av høyere utdanning* – slår fast at mekanismer for kvalitetssikring ikke må medføre et stort utdanningsbyråkrati, men respondentenes svar kan indikere at opplevelsene i arbeidshverdagen viser at nettopp det har skjedd.

Våre data indikerer at det er en opplevelse av økt byråkratisering, og at det er store forskjeller rundt tolkningen av begrepet utdanningskvalitet (jfr. Meld. St. 16 (2016-2017), 2017)). Er institusjonene og de ansatte omforente i hva som ligger i utdanningskvalitet og hva som påvirker utdanningskvalitet? Defineres utdanningskvalitet for styring eller utdanningskvalitet med tanke på kandidaten? Sikrer man kvalitet ved at for eksempel en førsteamanuensis skal legge inn eksamensoppgave i eksamenssystemet Inspira på egenhånd, en arbeidsoppgave som utføres en til to ganger i semesteret, fremfor å kunne sende et ferdig oppgavesett til administrativt ansatte med ansvar for eksamen? Man kan i det minste stille spørsmål ved om ikke sannsynligheten er høy for at den administrativt ansatte hadde utført oppgaven langt raskere og trolig med bedre kvalitet enn hva førsteamanuensis kan. I praksis ser vi for oss at situasjoner skjer rundt denne oppgaveløsningen. Det er høy sannsynlighet for at førsteamanuensis vil involvere minst en administrativ ressurs og kanskje andre kolleger for å få utført oppgaven med den kvalitet som er påkrevd. En feil i utførelsen av oppgaven kan i verste fall medføre at oppgaven gjøres tilgjengelig tidligere enn på eksamenstidspunktet, noe

som krever merarbeid for å rette opp i, både fra vitenskapelig- og administrativt ansatte, eller det kan utløse formelle feil med tilhørende saksgang. Det ønsker man å unngå.

Både usikkerhet og frustrasjon knyttet til slike overførte oppgaver vil kunne føre til en økt ressursbruk i flere ledd for å få utført en standardisert arbeidsoppgave. I forhold til effektiv ressursbruk og rasjonalitet må man stille spørsmål om dette er fornuftig bruk av ressurser. Man må i denne sammenheng også kunne diskutere hvordan administrativ virksomhet støtter opp under, eller bør støtte opp under, kjerneoppgavene som reformdokumentene fremhever skulle styrkes. En mulig forklaring er at man fra institusjonsnivå definerer administrasjon som oppgaver som i langt større grad er knyttet opp til institusjonenes forpliktelser i forhold til styringsorgan, og rapportering på indikatorer fremfor å tenke kjernevirksomhet på mikronivå. Dette kan medføre at administrative ressurser på avdeling/fakultet mer knyttet mot generell administrativ oppfølging av studenter fremfor å tenke på kvalitet i et mer helhetlig perspektiv.

Vi finner derfor støtte for hypotesen (H1)

NPM-inspirerte reformer som avbyråkratiseringsreformen (ABE) medfører et fokus på effektivitet (som i produktivitet) som fører til at administrative årsverk reduseres uten at de administrative gjøremålene reduseres. Dette medfører en økning og forskyvning av administrative oppgaver til faglig ansatte. Dette oppleves som en fortregelse av de oppgavene som oppleves som indre motiverte og meningsfulle.

Det er imidlertid et poeng å se ABE-reformen i sammenheng med andre reformer i sektoren. Slik vi tolker det virker for eksempel ABE-reformen og kvalitetsreformen forsterkende på opplevelsen av økt studieadministrativt byråkrati og vridning av administrative oppgaver sammen og forsterker den opplevde effekten for de vitenskapelige ansatte. I forhold til vår problemstilling indikerer en støtte til hypotese H1 at PSM påvirkes negativt av reformene i UH-sektoren.

## 5.2 Autonomi og kontroll

Autonomi og selvbestemmelse oppgis som viktige variabler for motivasjon. Det er en rekke utsagn fra respondentene som tilsier at disse variablene utfordres kraftig. I denne forbindelse er det interessant å se på spørsmål vedrørende i hvilken grad de opplever at de styrer aktiviteter innen egen arbeidstid.

---

Vi stilte spørsmål om i hvilken grad de vil si at de styrer sin egen undervisnings- og forskningstid. 50% oppgir at de i noen grad styrer undervisningstiden selv, mens 28,7% oppgir at de i stor grad styrer den selv. 20% oppgir at de i mindre grad, eller ikke i det hele tatt styrer undervisningstiden sin. På spørsmålet om i hvilken grad de vil si at de styrer forskningstiden selv, er tallene noe høyere i favør av større selvbestemmelse. 56,3% opplever at de i stor grad styrer forskningstiden selv, 21,3% i noen grad. 18,8% sier at de i mindre grad, eller ikke i det hele tatt styrer forskningstiden selv.

For begge spørsmålene var det anledning til å kommentere svaret de ga, og spørsmålene vekket stort engasjement og mange kvalitative svar. Det i seg selv velger vi å tolke som en indikator på at selvbestemmelse i forhold til arbeidstid oppfattes som viktig, og det går rett inn i spenningsfeltet mellom medarbeideres autonomi og institusjonenes behov for styring. I forhold til egen styring av undervisningstid er følelsen av økende pålagt administrasjon en fellesfaktor som begrenser opplevelsen av å styre egen undervisningstid. I tillegg fremheves det at mange styrer undervisningstiden selv, innen de gitte rammer og strukturer for emnet. Rammer og strukturer som gis er bla. føringer i form av timeplan, emnebeskrivelser, tildelt arbeidstidsressurs (forventet undervisningsbelastning knyttet til antall emner per år). Det er imidlertid stort sprik i uttalelsene knyttet til styring av egen undervisningstid, alt fra «jeg har en pott med timer jeg kan bruke slik jeg mener det er best for studentene» til

tiltroen til at faglærer er best egnet til å vite hva som gir best læring avtar stadig. F.eks: ressurser til undervisning skjæres stadig ned (antall lærerstyrte timer per studiepoeng). Lærers innsyn i studentenes karakterer er inndratt. Anledning til å ha obligatorisk undervisning er kraftig redusert. Samtidig detaljstyrer ledelsen for å sikre varierte undervisnings- og vurderingsformer.

Andre kommentarer omhandler opplevelsen av manglende forståelse for reell tidsbruk knyttet til pålagte aktiviteter, for eksempel «En real forståelse av tidsbruk for god undervisning og god forskning» og «Mer tillit til faglighet og fagpersoner, mer autonomi, mindre administrasjon og meningsløse kontrolloppgaver. Mindre lydighetstyranni. Mer fokus på kritisk tenkning og solid forskning, ikke bare PR-stunts i media som belønnes av UH-ledelsen».

Respondentene virker i større grad å ha en opplevelse av at de styrer egen forskningstid (kontra undervisningstid). Dette gjenspeiles i tallene og i kommentarene som er gitt. Det oppgis at

man i stor grad velger tema, kanaler og prosjekter selv, men at tiden til forskning skvises på grunn av andre oppgaver som er tillagt stillingen. Imidlertid oppgir flere at det er mindre oppfølging og kontroll for å sikre at man bruker forskningstiden til forskningsaktiviteter. Vår tolkning av datamaterialet er at de fleste opplever forskningsaktivitetene som en salderingspost som enten utføres på fritiden, eller som går på bekostning av alle andre oppgaver. En respondent uttrykket at «Det er lite tid til overs når det ikke undervises og det er lite oppfølging for å sikre at en bruker tiden». Dette fremheves også av en annen respondent som sier

Jeg opplever at jeg har så mye annet som spiser av tiden min at jeg ikke får forsket så mye som jeg skulle ha ønsket. Mye av dette er knyttet til forskningsrelatert aktivitet, og jeg skriver forskningsartikler basert på tidligere data, men ny datainnsamling og grunnforskning er det ikke tid til.

Det framgår at mange opplever langt mindre styring, kontroll og oppfølging med hva de bruker FoU-tiden sin til, i forhold til styring og kontroll av undervisningstid – «Ledelsen interesserer seg overhodet ikke i hva jeg forsker på. Det er tid som er begrensende faktor». Som en annen respondent uttrykte det: «Jeg har frie rammer innenfor tilgjengelig tid til å styre forskningstid. En kjent erfaring som jeg også kjenner på er at det er forskningstiden som blir spist opp av andre oppgaver som brenner». Opplevelsen av at undervisning og administrasjon er styrende parameter fra ledelsens side uttrykkes av en respondent som «Det er til syvende og sist opp til meg å verne om og forvalte forskningstiden min, men den forstyrres gjerne av mye administrativt støy og andre oppgaver som vokser utover sine ressurser».

En vitenskapelig stilling består normalt av oppgaver innen undervisning og forskning. Undervisningen skal gi studentene kompetanse for morgendagens arbeidsliv, og skal være forskningsbasert for å bedre kunne oppnå dette. Normalt avsettes det en viss andel av årsverket til forskning, en andel til undervisning og eventuelt en andel til andre aktiviteter i ansattes arbeidsplan. I forhold til ressursstyring er det interessant hvordan oppfølgingen av arbeidet skjer. Vi tolker våre data dit at ansatte opplever mindre kontroll og en større autonomi knyttet til forskningsoppgaver enn til undervisningsoppgaver. Det kan være flere årsaker til dette. For det første er undervisningsaktiviteter mer konkrete og absolutte, og gjennomføres i et gitt tidsrom. Ett emne er definert i form av en beskrivelse med læringsmål, innhold og vurderingsform som gir både underviser og student forventninger og føringer for emnet. Ut

---

fra dette kan institusjonen tildele ressurser for emnet. I tillegg er det «enkelt» å definere systemer for oppfølging og avdekking av avvik i institusjonen igjennom et kvalitetssystem.

Forskningsaktivitetene er mindre strømlinjeformede og mer krevende å følge opp i praksis. Mange av aktivitetene er egenstyrt, og går over lengre perioder. I noen kommentarer går det frem at det må søkes om forskningstid og at det følger en forventning om at man publiserer. Dette oppleves på et vis som styring, men graden av overordnet styring kan sies å oppleves svakere enn ved undervisningsaktiviteter. En mulig forklaring kan være at institusjonene vegrer seg for å styre forskningstiden sterkere ut fra kjennskapen de har om at årsverket for mange oppleves som ressursmessig feildimensjonert. Det kan også ligge en historisk forklaring i at forskning skal være fri og autonom – en slags kulturbetinget forutsetning – mens undervisning anses mer legitim å styre tettere.

Det fremstår som tydelig at både undervisning og økt administrasjon begrenser tiden til forskning, og man må derfor kunne spørre seg om det kan være en årsak til at ansatte opplever at de har større grad av styring av forskningstiden enn undervisningstiden. Kommentarer som omhandler at ledelsen ikke er interessert i hva man forsker på, eller at temaer og kanaler velges selv, kan være uttrykk for flere ting. Det kan være at ledelsen vektlegger en høy grad av faglig autonomi for den ansatte (en bevisst prioritering), eller at det er et uttrykk for at det er krevende å finne gode, konkrete og kvalitative systemer for oppfølging av forskning (ut over metriske målinger/tellekanter). Det kan fremstå som om institusjonene er langt mindre opptatt av produksjonsutbyttet knyttet til forskningstid, enn for undervisningstid, men det framstår som usikkert om dette skyldes mangel på gode systemer eller en anerkjennelse av faglig autonomi.

Forholdet mellom den enkelte ansatte og institusjonen, og forståelsen av fordeling av tid og ressurser på ulike arbeidsoppgaver trekkes fram av flere respondenter som utfordrende. En respondent uttrykker sin frustrasjon over det hen ser som en utvikling som gjør hen i dårligere stand til å gjøre en god jobb:

Andelen administrativt arbeid er helt ute av kontroll. Når høgskolen stadig flytter administrative arbeidsoppgaver til faglig ansatte får vi mindre tid til å jobbe med undervisning og forskning. Dette lider både forskningen og undervisningen noe under, men først og fremst lider vår mulighet til å avvikle alt vi skal gjøre innenfor normalarbeidstid. Dette betyr at vi enten må gjøre deler av jobben vår dårlig eller ofre til dels enorme deler av privatlivet vårt. I dag er det i hele sektoren en tendens til å

utnytte de ansattes faglige integritet ved å gi dem svært lite tid til å gjøre arbeid som krever lang forberedelse. Utfallet blir at vi bruker fritiden vår til å forberede undervisning og publikasjoner fordi det går ut over oss personlig å levere dårlig undervisning og publisere tekster med svakheter. I stillingen er 5% satt av til administrasjon, men administrativt arbeid ligger nærmere 50%.

Dette peker mot at tidsbruk og forskyving av oppgaver er en kilde til relativt stor frustrasjon – ikke bare rent jobbmessig, men også privat ved at organisering på jobb påvirker fritid dersom man skal opprettholde en profesjonell standard i så vel undervisning som forskning. Det peker også mot at retorikken og målsetningene i en rekke reformer i sektoren, som på mange måter har hatt en motsatt målsetning, ikke har lyktes særlig godt på dette området.

### 5.3 Tillit, motivasjon og meningsfullhet

I undersøkelsen av vi stilt en rekke spørsmål om tillit. Respondentene uttrykker mange klare oppfatninger om forhold rundt tillit. En respondent er for eksempel veldig tydelig på hva tillit innebærer: «Tillit til at vi som jobber faglig prøver å gjøre jobben. Mindre kontroll og administrative latterlige rutiner». Vi oppfatter utsagnet dithen at faglige ansatte opplever kontroll og administrative rutiner som tillitsreducerende. Det er flere utsagn som gir indikasjoner på samme opplevelse.

I undersøkelsen svarte respondentene på spørsmål om opplevelse av tillit fra overordnet<sup>18</sup> til seg, og fra seg til overordnet. Her er den generelle trenden at den tilliten respondentene opplever fra sin nærmeste leder er noe styrket, mens opplevelsen av tilliten fra institusjonsledelsen i liten grad har endret seg. I begge tilfeller finner vi svar på hele svarskaalen.

På spørsmål om tillitsforholdet fra medarbeider *til* institusjonsledelsen er det 40% som oppgir at den er mye, eller noe svekket. 32,5% svarer at den er verken styrket eller svekket, mens 16% oppgir at den er noe styrket. 5% sier at den er mye styrket. På spørsmålet om opplevd tillit *fra* institusjonsledelse til den ansatte oppgir 31,3% at den er noe eller mye

---

<sup>18</sup> Overordnet ble definert i tre kategorier 1) nærmeste leder (dekan/instituttleder/studieleder), 2) Institusjonsledelse (rektorat) og 3) sentrale styringsorganer (Storting, departement og forvaltningsorganer)

---

styrket. 30% oppgir verken styrket eller svekket, mens 23,8% oppgir at den er noe eller mye svekket. Generelt virker det å være en klar forskjell mellom hvilken tillit den ansatte opplever at han har fra institusjonsledelsen og hvilken tillit den ansatte har til institusjonsledelsen. En mulig forklaring basert på empirien er opplevelsen av økt rapportering og kontroll, og mindre autonomi i stillingen. Andre forhold som vårt studie ikke sier noe om, men som kan påvirke, er f.eks. organisering og størrelse av enheter.

Når det gjelder tilliten til/fra medarbeider og sentrale styringsorganer i sektoren er bildet noe annerledes. Det er 5,1% som oppgir at de opplever at tilliten *fra* styringsorganene er noe eller mye styrket, 38,8% er nøytrale, mens 33,8% oppgir at den er noe eller mye svekket. Derimot oppgi 48,8% at deres tillit *til* sentrale styringsorganer er mye eller noe svekket de senere årene. 35% er nøytrale, mens 3,8% oppgir at det er noe styrket. Dette er ganske interessant med tanke på de store reformene og prioriteringer som er gjort fra sentralt hold, og sett opp mot PSM-teoriene. Til sammen er bildet av tilliten mellom den enkelte medarbeider og sentrale styringsorganer at tilliten er svekket begge veier.

Vitenskapelig ansatte som har svart på vår undersøkelse oppgir at motivasjonen påvirkes av andelen administrative oppgaver som oppfattes som unødvendige. Flest oppgir dette som den største påvirkningsfaktoren. Derneft kommer forhold knyttet til et styrket faglig kollegium og selvbestemmelse/autonomi i stillingen. Lønns- og stillingsutvikling, effektiv og produktiv bruk av ressurser samt annet angis som mindre viktig. Disse funnene samsvarer med PSM-teori, vitenskapelig ansatte som har besvart vår undersøkelse vektet indre motivasjonsfaktorer høyest. Det betyr ikke at effektivitet og lønns- og stillingsutvikling ikke er viktig for vitenskapelig ansatte, men at det er andre faktorer som oppgis for å være mer viktig. En forklaring på dette er at vitenskapelig ansatte drives av mer altruistiske motiver som kan gjenkjennes innen Perrys seks dimensjoner sin PSM modell (se side 19).

Det skal nevnes at lønns- og stillingsutvikling muligens kunne ha gitt et større utslag dersom det ikke var et så transparent system for stillingsopprykk og lønnsutvikling i sektoren for vitenskapelige stillinger. Kvalifiseringsstigen for vitenskapelige stillinger i UH-sektoren er tydeligere og mer presis enn for stillinger i andre deler av offentlig sektor og i det private. Det kan tenkes at dersom man hadde hatt et avlønningssystem som ble oppfattet som mer individuelt basert i UH-sektoren kunne dette ha vært en sterkere motivasjonsfaktor enn hva det virker å være i vår undersøkelse. En annen mulig forklaring er at lønnen oppleves som

rettferdig og tilstrekkelig, og at motivasjonen dreier seg om andre forhold (jf. samme tenkning som med Maslows behovspyramide, lønn vil ha en avtakende effekt for motivasjon).

Vår empiri indikerer at det er utfordringer i institusjonene knyttet til variabler som inngår i motivasjon. Porter & Miles (1974) og Perry & Porter (1982) skisserte ulike variabler knyttet til motivasjon: individuelle trekk/egenskaper, jobbkarakteristika, arbeidsmiljø og eksterne miljøfaktorer, økonomiske/monetære insentiver, mål, jobbdesign/organisering og deltakelse/involvering. Disse finner vi igjen i våre data og beskrivelser fra respondenter. Det uttrykkes for eksempel at et godt kollegialt arbeidsmiljø er motivasjonsfremmende. I policydokumenter finner vi imidlertid et sterkt fokus på koblingen mellom større/mer robuste enheter og kvalitet. Gitt en kobling mellom motivasjon og kvalitet indikerer våre funn at reformene må forutsette minst like godt kollegialt arbeidsmiljø i større enheter for å ivareta kvaliteten i det aspektet.

Hele 92,5% svarer at de generelt opplever arbeidet ved institusjonen som meningsfylt. Vi har ikke spurt direkte om faktorer som gjør at respondentene opplever arbeidet som meningsfylt, men datagrunnlaget gir oss noen kvalitative svar som vi kan trekke sammen til noen hovedpunkter. Respondentene oppgir at økt administrasjon spiser av både undervisnings- og forskningstid. Spesielt forskning er noe mange må gjøre på fritiden. Det virker å være naturlig for respondentene å benytte fritiden sin til forskning. Forklaringen på hvorfor ansatte velger å gjøre dette kan finnes i public-choice inspirerte teorier hvor motivasjonen relateres til vurdering av egennytte. For å kvalifisere for opprykk i vitenskapelige stillinger må man tilfredsstille både kvalitative og kvantitative mål knyttet til forskning fordi insentivene/systemet er lagt opp på denne måten. En alternative forklaring er at vitenskapelige ansatte oppfatter forskning som indre motivert, og at dette er noe de brenner for å gjøre.

I tillegg har mange institusjoner utviklet incentivordninger hvor forskning er en tydelig tellekant, og som igjen er en indikator som blant annet gir uttelling i finansieringssystemet i UH-sektoren. Institusjonene har derfor et klart økonomisk insentiv til å anspore ansatte også gjennom institusjonsspesifikke insentiver. Et annet moment er at man er pålagt å gi forskningsbasert undervisning, og siden mange underviser i emner innen sitt eget forskningsområde, så er det naturlig å bedrive forskning for å ha en høy kvalitet i undervisningen.



---

En annen tilnærming til hvorfor vitenskapelige ansatte velger å bruke sin fritid på forskning kan finnes i PSM-teori. Spørsmålet man kan stille er om den vitenskapelige ansatte ville man ha utført forskning på fritiden dersom man kun hadde fått uttelling for institusjonen og ikke i egen karriereutvikling? Hvis svaret er ja på dette betyr det at den ansatte finner en tilstrekkelig motivasjon uten direkte personlig nytte. Erkjennelsen og selvfølelsen av å være en solid, oppdatert kompetent underviser er motivasjon nok i seg selv for å utføre forskningsarbeid på fritiden. Dette vil i så fall ifølge Mann (2006) være et tegn på PSM. Den ansatte har et dypere ønske om å utgjøre en forskjell og en følelse av ansvar og integritet for noe ut over en selv.

Vi finner derfor delvis støtte til hypotesen H2

NPM-inspirerte reformer fører i praksis til økt kontroll og mindre tillit og individuell autonomi. For faglig ansatte i UH-sektoren oppleves dette som styring som fortrenger PSM og reduserer tilliten i sektoren.

Vi finner støtte for at reformene har medført økt opplevd kontroll og at dette kan påvirke opplevelsen av autonomi. Dette peker mot at forhold som har betydning for PSM blir påvirket negativt, noe som igjen indikerer at PSM påvirkes negativt av reformene (jfr. studiens problemstilling). Det er imidlertid ikke grunn ut fra våre funn å konkludere med at tilliten generelt har blitt mindre i sektoren. Vi ser at tilliten har økt noe fra nærmeste ledernivå til den enkelte vitenskapelige ansatte, men at de ansatte opplever at tilliten fra sektornivået og sentrale styringsorganer til den enkelte er betydelig svekket. I et styringsperspektiv finner vi derfor støtte for at reformene har medført styring som fortrenger PSM.

## 5.4 Kvalitet

Utredningen *Med viten og vilje* (NOU 1988:28, 1988, s. 113) fastslår at «Større miljøer gir større faglig bredde og høyere kvalitet». Videre sier NOUen *Frihet med ansvar* (NOU 2000:14, 2000, s. 17) at «Samtidig vil et skjerpet kvalitetskrav kunne innebære at den kompetanse som foreligger, kanskje like mye bør samles som ytterligere å spres». I disse formuleringene ligger det, etter vårt syn, et ganske klart uttrykt syn på at større enheter gir høyere kvalitet. Dette har vært et gjennomgående budskap i reformer i offentlig sektor de siste åra, troen på at jo større enheter jo bedre blir kvaliteten. Dette oppfatter vi som helt i tråd med

NPM-tankegangen. I reformdokumentene er for øvrig de utfordringer større enheter kan ha lite problematisert og vektlagt.

Større enheter øker sannsynligheten for at nærheten oppleves som mindre. Det kan gjelde nærheten til kollegaer i det daglige arbeidsfellesskapet og ikke minst følelsen av nærheten til ledelse. Mindre enheter kan ofte ha kortere beslutningsveier og kan oppleves å ha større handlekraft på grunn av dette. Større enheter gir ofte grobunn for flere ledelsesnivåer og mer byråkratisering for å opprettholde styring og kontroll av virksomheten. Dette kan gi grunnlag for å binde opp mer ressurser til administrasjon/ledelse fremfor å frigjøre ressurser til kjernevirksomhet. Videre kan en konsekvens av dette være at for eksempel undervisningsansatte må bruke tid i sin stilling for å dokumentere og rapportere til nivåer over seg slik at de vet at arbeidet er utført i henhold til institusjonens og styrende organers forventninger. Det kan altså, paradoksalt nok gitt reformenes retorikk, føre til reduserte ressurser for kjernevirksomheten i institusjonen, dersom kjernevirksomhet defineres til undervisning og forskning- og at kvaliteten på kjerneoppgaver er avgjørende for institusjonens mål. Økt formalisering og byråkratisering er nødvendigvis ikke kvalitetsfremmende i seg selv når opplevelsen er at dette er «plunder og heft» - og at det har direkte påvirkning på tjenestene som ytes.

Det er selvfølgelig mange nyanser her. Vår tolkning er at det er aksept for noe formalisering og rapportering, men at påleggene har tiltatt veldig og at man som ansatt ikke ser nytteverdien i forhold til eget arbeid. Det eksisterer en del frustrasjon blant våre respondenter som det gis uttrykk for:

Færre formaliserte administrative oppgaver. Jeg bruker alt for mye tid på noe som sannsynligvis ikke kommer noen til gode. Et større fokus på å øke studentenes opplevelse av at fagansatte ønsker dem godt og dermed en minking av en rigiditet i kontroll-arbeid og mer fokus på faglig blomstring.

Vi ser respondentens kommentar som et uttrykk for at institusjonene og de ansatte står et stykke fra hverandre i forhold til kvalitetsbegrepet. Institusjonene har, i tråd med statlige styringssignaler og tilsynsforskrifter, utarbeidet relativt store og rigide systemer for rapportering og kontroll. Dette ansees for å være nødvendig for å tilfredsstille overordnet nivå, samtidig som at dette oppleves å ha medført en begrensning i vitenskapelige ansattes faglige autonomi.

---

Vi har tidligere nevnt forholdet mellom administrativt ansatte og vitenskapelig ansattes arbeidsdeling, og at det oppleves som en stor utfordring. Dette er igjen en aktuell spenning i forhold til kvalitet. For at man skal oppnå best mulig undervisnings- og forskningsaktivitet (forutsatt at det er en vitenskapelig ansatts kjerneoppgaver), så vil kvaliteten påvirkes av et samspill med administrative funksjoner. Vår tolkning av dataene tilsier at det totalt vil kunne gi en bedre kvalitet med en mer hensiktsmessig samarbeidsform, enn hva det fremstår som om det er i dag. En effektiv ressursutnyttelse vil tilsi at man utfører oppgaver man har mest forutsetning til å utføre, ut fra kompetanse og tilsetningskategori (vitenskapelig- eller administrativt ansatt). En felles forståelse for hva som er kjerneoppgaver og hvordan man skal samarbeide for å utføre oppgaven med best mulig kvalitet og effektivitet vil kunne føre til økt motivasjon, som igjen vil øke produktiviteten og effektiviteten i institusjonen i forhold til studiekvalitet.

En annen vurdering kan være kvalitet og styring på overordnet nivå. Institusjonene må rapportere på en rekke indikatorer som legges til grunn for styring på overordnet nivå. Institusjonenes autonomi avhenger av at det arbeides godt med systemer for kvalitet og rapportering, og mange administrative ressurser går med til denne type arbeid, både på fakultets/avdelingsnivå og på institusjonsnivå. Slik dagens styring er lagt opp danner dette grunnlag for blant annet finansiering og styringsdialog med departementet. I tillegg kommer aktiviteter som studietilsyn- og kvalitetskontrollarbeid i regi av NOKUT. Vitenskapelig ansatte opplever en mindre tilgang på administrativ støtte i hverdagen, samtidig som at administrative årsverk i prosent er relativt stabile. En mulig forklaring er at administrativt ansatte nå arbeider mer med oppgaver knyttet til rapportering og kontroll, enn å yte støttetjenester knyttet til vitenskapelig ansattes kjerneoppgaver.

NOUen Frihet med ansvar (NOU 2000:14, 2000, s. 20) sier at «en annen gjennomgående målsetting er å la hensynet til kvalitet være det styrende prinsipp for aktiviteten ved virksomheten». Dette burde fremtvinge en annen diskusjon, som ikke vi berører her, om hvilken kvalitet som er det styrende prinsipp; er det aktivitet rettet mot overordnet nivå, eller kjernevirksomheten, og hvordan kan dette organiseres for å oppnå en best mulig kvalitet og effektiv ressursbruk. Som en av respondentene sier når hen oppsummerer sin opplevelse av arbeidshverdagen sett opp mot kvalitet:

Mer administrasjon, mer undervisning, flere møter. For lite tid til alt og alt blir i beste fall sånn passe. Kvalitet lar seg ikke telle og da blir det oversett i de mange og patetiske

forsøkene på å måle arbeidet vårt. Enten må NPM bort eller så kommer kvaliteten til å bli presset ut – og den vil det ikke bli lett å få tilbake.

Vi finner derfor støtte til hypotesen H3

Faglig ansatte opplever at forskyvning av administrative oppgaver gjennom NPM inspirerte reformer gir dårligere kvalitet.

## 5.5 PSM og effekter av reformene

Våre funn tyder på at ansatte i UH-sektoren opplever at byråkratiseringen har økt. De vitenskapelig ansatte respondentene uttrykker ganske klart at mengden administrative oppgaver har økt. For disse kan det se ut som at administrasjon er byråkrati. En økning i administrative oppgaver innebærer for dem en økt byråkratisering. Dette er i så fall stikk i strid med intensjonene i ABE-reformen som nettopp skulle sikte på å avbyråkratisere og effektivisere. Der man på polycynivå kan avbyråkratisere og effektivisere blir det en spagatøvelse i virksomhetene som opplever kuttene som rene budsjettkutt. For virksomhetene innebærer dermed effektivisering at man forsøker å kutte i administrative årsverk. Vi ser en tydelig trend i tallene fra DBH på antall årsverk i ulike kategorier. Det er et knekkpunkt i antall administrative årsverk rundt 2015. Dette sammenfaller med introduksjonen av ABE-reformen. Det er nærliggende å tro at dette henger sammen. I så fall kan man si at regjeringen har lykket med reformen, i det minste på effektiviseringsbiten dersom man måler nedgang i antall administrative ansatte som en effektiviseringsgevinst. Utfordringen kan imidlertid ligge i at man samtidig definerer dette som avbyråkratisering. Det er lite som tyder på at omfanget av administrative oppgaver for institusjonene i sektoren har blitt mindre i samme periode. Effektene for den enkelte vitenskapelige ansatte blir dermed at opplevelsen av byråkrati/administrative oppgaver snarere har økt enn minket.

En mulig forklaring er at ABE-reformen i praksis i offentlig sektor – i hvert fall på institusjonsnivå og lavere – har blitt det Dæhli (2019) kaller selvbetjeningsreformen. Dersom omfanget av administrative oppgaver ikke har gått ned må oppgavene løses og fordeles på en annen måte. Vitenskapelig ansatte opplever dermed at det de oppfatter som administrative oppgaver fortrenger tiden til forskning og undervisning. Tid medgått til rapportering i kvalitetssystemer, timeplanlegging, reiseregninger/reisebestillinger og liknende oppfattes som administrative oppgaver de må gjøre «selvbetjent». Effekter av nye systemer og digitalisering

---

hvis formål er å effektivisere (og kutte kostnader) får ikke ønsket effekt delvis fordi systemene krever administrative ressurser på implementering, vedlikehold og utvikling i seg selv, og delvis fordi konkrete arbeidsoppgaver/rutiner overføres fra en støtteressurs til den enkelte ansatte (som for eksempel innlegging av pensum, eksamensoppgaver i digitale system for håndtering av eksamen o.l.). Utfordringen synes ofte å være at arbeidsoppgaver/rutiner den enkelte utfører relativt sjeldent tar uforholdsmessig mye tid og dertil skaper uforholdsmessig stor frustrasjon.

Vi vet at policyendringer som oppfattes som begrensende og/eller kontrollerende kan ha negative effekter på PSM både på kort og lang sikt (Jacobsen mfl., 2014; U. T. Jensen mfl., 2019). Ved vår gjennomgang av sentrale policydokumenter for UH-sektoren opplever vi at retorikken og de foreslåtte tiltakene i all hovedsak bygger på et rasjonelt og instrumentelt syn på motivasjon, insentiver og effekter. Det er rimelig å se policydokumentene i lys av vår redegjørelse av NPM i kapittel 1. Tidligere forskning peker på at når ansatte har en stor grad av indre motivasjon vil insentivsystemer og retorikk som i det store bygger på en tilnærming som belønner ytre motivasjon kunne være kontraproduktive. Våre funn bekrefter dette. Når for eksempel ABE-reformen vil avbyråkratisere og effektivisere oppleves effektene av dette for individet som motsatte: de har fått mer administrative oppgaver i et voksende byråkrati som fortrenger det de virkelig ønsker å drive med. Resultatet kan bli en følelse av oppgittethet. Det er også dokumentert i tidligere forskning at policyendringer som oppfattes som negative kan føre til økt forekomst av fravær, stress og utbrenthet (U. T. Jensen mfl., 2017; Schott & Ritz, 2017).

I et litt større perspektiv er det derfor grunn til å rette et kritisk blikk mot retorikken, insentivene og effektene av sentrale reformer, både generelt i offentlig sektor (se f.eks. også på reformer i politiet og helsesektoren), men også spesielt for UH-sektoren. Det er liten grunn til å anta annet enn at reformer er helt avhengige av at de ansatte er med på lasset og implementerer reformen. Forskning på endringsprosesser er konsistent når det pekes på de ansattes støtte til reformer som en forutsetning for en vellykket implementering (se f.eks. Fernandez & Rainey, 2006; Ford et al., 2008; Isett et al., 2013; Strebel, 1996). Det er derfor noe paradoksalt at reformdokumentene bygger på en tilnærming som i all vesentlighet ikke erkjenner eller tar stilling til tilstedeværelsen av Public Service Motivation som en faktor. ABE-reformen har for eksempel en retorikk det er vanskelig å være uenig i dersom man aksepterer premisset om at offentlig sektor er ineffektiv. Det store spørsmålet blir da hva som er effektivt. Hvis avbyråkratisering i praksis betyr selvbetjening og økte administrative

oppgaver for ansatte som ikke er administrativt personell er det stor grunn til å stille spørsmål ved effektiviseringsgevinsten (eller oppfattelsen av effektivitet i det hele tatt).

Det kan også se ut til at ulike reformer ikke virker i samme retning. Sektorvise reformer som Kvalitetsreformen (Meld. St. 18 (2014-2015), 2015), som uttrykker at effektiv administrasjon er nødvendig for å kunne fokusere på kjerneoppgavene (og levere disse med høy kvalitet), ser ut til å – i det minste til en viss grad – å mislykkes når de ansatte gir uttrykk for at det motsatte skjer. Utviklingen de siste årene etter at ABE-reformen ble introdusert kan i hvert fall tyde på det.

Det er nærliggende å vise til den vesentlige forskjellen mellom «efficiency» og «effectiveness» i det engelske språket. Selv om begge oversettes til effektivitet i det norske språket kan «efficiency» bedre omtales som produktivitet (som en input-output ratio) mens «effectiveness» best kan ses som et input-outcome forhold. Effektivitet kan dermed ses på som en endelig effekt for samfunnet, ikke som produktivitet. En annen måte å se på dette er gjennom kostnadseffektivitet og formålseffektivitet. Våre funn kan tyde på at med kostnadseffektiviteten i fokus blir det vanskelig å samtidig tjene formålseffektiviteten – i hvert fall slik reformenes grunnleggende antakelser, retorikk og virkemidler ser ut til å være innrettet. Det er i dette perspektivet PSM kan, og kanskje bør, ha en mer framtrædende plass i reformarbeid. Moynihan & Pandey (2007) har vist at reformprogram rettet mot kvalitetsforbedring er positivt forbundet med PSM. Jakobsen et al. (2017) finner at ansatte, til tross for en kritisk holdning, kan være en mobiliserende styrke for politisk initierte reformer. Når vi vet at PSM påvirker ytelse positivt (se f.eks. Andersen, Heinesen, & Pedersen, 2014; Paarlberg & Lavigna, 2010) og kan være en drivende kraft i politisk vedtatte reformer er det påfallende at reformer og policydokumentene ikke i større grad erkjenner og bygger på dette.

Det er ingen underdrivelse å hevde at mange reformer i offentlig sektor ikke akkurat har blitt entusiastisk mottatt av en stor del av de berørte ansatte. Eksemplene er mange innenfor både politi, helse og UH. Initiativtakere til og tilhengere av reformene kan peke på faktorer som manglende endringsvillighet og liten kultur for utvikling (se f.eks. Coch & French Jr., 1948). Dent & Goldberg (1999) utfordrer imidlertid den vanlige oppfatningen av at mennesker har endringsvegring per se, og peker i stedet på at mennesker kan ha vegring mot å miste f.eks. status, lønn eller goder. Som Watson (1971, s. 746) uttrykker det:

---

Actually, almost everyone is eager for some kind of change in his life and situation. He would like better health, more money, and more freedom to satisfy his desires. Excitement is more attractive than a humdrum existence. If people and organizations do not change, it must be because the natural drives toward innovation are being stifled or held in check by countervailing forces.

Et annet mulig perspektiv er derfor at det skapes en dissonans mellom reformenes retorikk og innhold på makronivå, og de praktiske konsekvensene på mikronivå ift. de ansattes oppfatning av hva som er viktig, hva som er verdifullt og hva som er kjernevirksomhet. Initiativ som «pay-for-performance», at man kobler finansielle insentiver til nivå og/eller omfang av ytelser, kan fortrenge en indre motivasjon grunnet i en oppfatning av virksomhetens og individets samfunnsnyttige bidrag (Stazyk, 2012; Weibel mfl., 2009). I vår studie finner vi noe tilsvarende ved at reformers retorikk om kvalitet og kjernevirksomhet (forskning og undervisning) kobles med opplevelsen av mer byråkrati og administrative oppgaver av de ansatte.

PSM kan grovt sett ses på fra to vinkler – som noe man har med seg inn i ansettelsesforholdet og som noe som utvikles gjennom ansettelsesforholdet. I det første perspektivet ligger en rekrutteringseffekt: personer med høy PSM er mer tilbøyelig til å søke jobb i offentlig sektor. I det andre perspektivet ligger en retensjonseffekt: personer med høy PSM er mer tilbøyelig til å forbli ansatt i samme organisasjon. I et reformperspektiv slik det framkommer i vår studie er det grunn til å vurdere hvilke effekter reformenes retorikk og innhold vil ha på kort og lang sikt. Slik våre respondenter svarer opplever vi en tilstedeværelse av frustrasjon og lettere oppgitthet over utviklingen de senere årene (til tross for at drøye 92% uttrykker at de opplever arbeidet som meningsfylt). Uttalelser de kommer med tyder på at elementer ved deres PSM utfordres. Vi har ikke datagrunnlag for å konkludere spesifikt i vår undersøkelse, men tidligere forskning og teoretiske forventninger vil tilsi at utviklingen kan påvirke både rekrutterings- og retensjonseffekten. Dersom reformer gjennom sin retorikk og innretning over tid endrer forventningene til hva det betyr for den enkelte å være ansatt i sektoren – hva som forventes og hvilke insitamenter som brukes – vil det kunne få en betydning på hvem som søker seg til sektoren i utgangspunktet. På samme måte vil det kunne påvirke hvem som forblir i organisasjonen over tid. Begge effektene vil i sin tur kunne ha betydning for kvaliteten på de leveransen som ytes. Dette er imidlertid ikke et tema i policydokumentene.

## 6. Konklusjon

Denne studien har hatt følgende problemstilling: *Hvordan påvirkes Public Service Motivation hos vitenskapelig ansatte i UH-sektoren av et utvalg NPM inspirerte reformer som er gjennomført i norsk offentlig forvaltning de siste årene?*

Vi har tilnærmet oss denne problemstillingen gjennom en undersøkelse av ansatte i to statlige institusjoner i UH-sektoren. Med bakgrunn i gjennomgangen av teori formulerte vi tre hypoteser vi drøftet:

H1: NPM-inspirerte reformer som avbyråkratiseringsreformen (ABE) medfører et fokus på effektivitet (som i produktivitet) som fører til at administrative årsverk reduseres uten at de administrative gjøremålene reduseres. Dette medfører en økning og forskyvning av administrative oppgaver til vitenskapelig ansatte. Dette oppleves som en fortregning av de oppgavene som oppleves som indre motiverte og meningsfulle.

H2: NPM-inspirerte reformer fører i praksis til økt kontroll og mindre tillit og individuell autonomi. For vitenskapelig ansatte i UH-sektoren oppleves dette som styring som fortrenge PSM og reduserer tilliten i sektoren.

H3: Vitenskapelig ansatte opplever at forskyvning av administrative oppgaver gjennom NPM-inspirerte reformer gir dårligere kvalitet.

Våre funn indikerer at effektivitetsfokus i NPM-inspirerte reformer som ABE-reformen forskyver gjøremål i organisasjonen som oppleves som en fortregning av kjerneoppgaver (forskning og undervisning). Dette kan føre til at indre motivasjon reduseres og at arbeidssituasjonen oppleves som mindre meningsfull. Vi finner derfor støtte for hypotese 1 (H1).

Vi finner også delvis støtte for hypotese 2 (H2) ved at økt kontroll har medført mindre tillit oppover i organisasjonen. Det ser imidlertid ikke ut til at tilliten generelt har blitt lavere. Respondentene uttrykker at de opplever noe økt tillit fra nærmeste leder til individnivået. Styring gjennom økt kontroll ser derfor ut til å fortrenge de ansattes PSM.

Hypotese 3 (H3) støttes av våre funn. Vi finner at oppgaver knyttet til for eksempel kvalitetssystemer oppleves som kontrollfunksjoner som (i det minste delvis) ikke fører til økt



---

kvalitet, men i stedet kan føre til lavere kvalitet fordi formelle oppgaver og krav får et større fokus enn oppgaver som faktisk hever kvaliteten (som forberedelser til undervisning og forskning).

Vår hovedkonklusjon er at de ansattes PSM påvirkes negativt av reformer i sektoren som i all hovedsak ser ut til å være inspirert av NPM-styring. Vi finner at det er en utbredt oppfattelse av at byråkratiet rundt studieadministrasjon har økt med reformer som stiler mot strukturendringer og kvalitetsforbedring, og at dette – paradoksalt nok – oppfattes som til dels kvalitetsreducerende.

Vi finner også at en utbredt avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform (ABE) trolig har lykket med effektiviseringsdelen dersom effektivitet betyr produktivitet i den forstand at veksten i antallet administrative årsverk skal flates ut og reduseres (slik vi ser i sektoren fra 2015 og framover). Derimot er det grunn til å hevde at ABE-reformen ikke har lykket i UH-sektoren når det gjelder avbyråkratiseringsdelen av reformen. Det er større grunn til å kalle effekten av reformen på dette området for ombyråkratisering enn avbyråkratisering. Dette skyldes en kombinasjon av at andre reformer som kvalitetsreformen medfører mer omfattende kvalitetssystemer (altså mer rapportering og «byråkrati») og at antall administrative årsverk som nevnt har gått ned siden 2015.

Våre funn er i overensstemmelse med flere av observasjonene i Nokuts rapport om tidspress i undervisning og veiledning i høyere utdanning, noe som styrker våre funn. Selv om Nokuts rapport ikke bruker PSM som rammeverk, ser vi elementer av PSM hos de ansatte som etter vårt syn støtter opp under vårt studie som hevder at

en følge av urealistiske timeregnskaper er at det (indirekte) skapes en undervisningskultur der de ansatte stiller opp og bruker konsekvent mye mer tid enn det som er avsatt/estimert til undervisning og veiledning, samtidig som dette ikke reflekteres i timeregistreringen. Det ble trukket frem at denne dugnadskulturen, der man tar på seg utvidede oppgaver uten at dette blir registrert, bidrar til at den økte arbeidsinnsatsen sjelden premieres i form av økte karrieremuligheter (Amundsen & Øygarden, 2019, s. 22).

Den samlede effekten av dette oppleves av de vitenskapelige ansatte som mer byråkrati *for dem* og mindre tid til det de oppfatter som kjerneoppgaver. For institusjonene innebærer

reformene samlet sett at mer skal gjøres for mindre penger, og at differansen skal tas ut av det som ser ut til å være en grunnleggende oppfatning: at det er store rom for effektivisering. Effektiviseringen ser imidlertid ut til i hovedsak å resultere i mindre tid til undervisning og forskning for de vitenskapelige ansatte.

Hva innebærer dette i forhold til vår problemstilling? Vi vet at PSM er knyttet til forhold som jobbengasjement, jobbtilfredshet og ytelse. Vi vet også at ansattes deltakelse og engasjement i reformer kan være avgjørende for at reformene skal nå sine mål. Vår studie indikerer at reformer i UH-sektoren sammen med ABE-reformen ikke i nevneverdig grad fokuserer på disse aspektene i sin retorikk eller virkemidler. Tvert imot finner vi grunn til å hevde at de faktisk kan virke negativt på PSM. En implikasjon av dette er at reformenes vellykkethet begrenses av «interne årsaker» i reformene selv. En praktisk konsekvens kan være at reformatorer i langt større grad bør inkludere PSM som en faktor i utformingen av kommende reformer. Det er grunn til å anta at kommende reformer vil gå miste av en vesentlig kilde til reform-/endringskraft dersom NPM-inspirert retorikk og styringsmekanismer fortsetter å råde grunnen mer eller mindre alene i utformingen av reformer.

En konsekvens av et gjentagende og økende trykk på motivasjonsfaktorer som forbindes med NPM-styring kan på noe lengre sikt være at man verken rekrutterer eller beholder ansatte i offentlig sektor med høy PSM. Dersom styringssignalene i større og større grad fortrenger PSM-faktorene vil NPM-faktorene få større og større plass og legitimitet. Dersom PSM-faktorene fortrenges vil ansatte naturlig nok også få et større fokus på NPM-faktorene. Siden offentlig sektor generelt ikke er konkurransedyktige på lønn og andre goder (NPM-faktorene) vil man kunne oppleve økende grad av lav tilfredshet og høy turnoverintensjon. Det er neppe heldig for kvaliteten.

Det er imidlertid på sin plass å presisere at denne studien ikke konkluderer med at PSM er det eneste saliggjørende for reformer framover. Det er stor grunn til å utgå fra at ansatte i offentlig sektor henter motivasjon både fra for eksempel god lønn og gode arbeidsvilkår, og fra faktorer vi forbinder med PSM (altruisme, ønsket om å gjøre godt for andre, samfunnets beste osv.). Nøkkelen til vellykkede reformer ligger nok mer i å finne en bedre balanse mellom de ulike motivasjonsfaktorene.

---

## 6.1 Videre forskning

Denne studien er gjennomført ved å innhente primærdata fra to statlige høyskoler i Norge. De to høyskolene har mange fellestrekk med andre statlige høyskoler og sektoren for øvrig, men naturlig nok også mange særegenheter. Det kan være demografiske forhold, geografiske forhold og ikke minst ulik organisasjonskultur som gjør at overførbarheten til sektoren for øvrig kan være begrenset. Tilsvarende studier ved andre statlige høyskoler kan derfor være på sin plass.

Likeledes er det et poeng at PSM bygger på en erkjennelse av forskjeller i motivasjonsfaktorer mellom offentlige og ikke-offentlige organisasjoner. UH-sektoren består av begge typer organisasjoner. Det vil derfor være et interessant poeng å undersøke om det er forskjeller mellom ansatte i de to typene institusjoner i sektoren. Et kjernepunkt i vår studie er imidlertid knytningen til reformer, så for sammenlikningens skyld må det tas med i betraktningen i eventuelle funn i en slik studie.

Videre vil det være veldig interessant å gjøre tilsvarende studier i andre sektorer innen f.eks helse- og politi. Dette er sektorer som også har hatt en relativt stor reformhyppighet de siste 20-30 årene, sektorer som også har personell man ut fra PSM teori vil anta har høy tilstedeværelse av PSM. Man kan se for seg vår studie replisert i disse to sektorene. Det vil kunne gi veldig interessante betraktninger rundt forholdet mellom PSM, reformer, ytelse og «vellykkethet» av reformer. Med sektorovergripende funn ligger muligheten økt innsikt om så vel teoretiske som praktiske aspekter ved reformer i offentlig sektor.

Til slutt mener vi at følgeforskning over tid i en eller flere reformprosesser der man fokuserer på PSM gjennom reformens ulike faser vil kunne gi oss svært verdifull kunnskap om reformprosesser i offentlig sektor.

## Litteraturliste

- Aars, J., Fimreite, A. L., & Homme, A. (2004). *Styrt fragmentering og fragmentert styring. Nettverksstyring i norske kommuner*. Bergen. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/styrt-fragmentering-og-fragmentert-styri/id106079/>
- Agenda. (2017). *Ostehøvelkutt – ikke så effektiv effektivisering*. Oslo: Agenda.
- Aiginger, K., & Guger, A. (2006). The ability to adapt: Why it differs between the Scandinavian and continental European models. *Intereconomics*, 41(1), 14–23. <https://doi.org/10.1007/s10272-006-0168-5>
- Alford, J., & Hughes, O. (2008). Public Value Pragmatism as the Next Phase of Public Management. *The American Review of Public Administration*, 38(2), 130–148. <https://doi.org/10.1177/0275074008314203>
- Almqvist, R., Catasús, B., & Wällstedt, N. (2014). Debatten om NPM behöver nyanseras. *Kommunal Ekonomi*, (1), 25–26. Hentet fra [https://www.kef.se/wp-content/uploads/Kommunal\\_Ekonomi/2014/KE\\_1\\_2014.pdf](https://www.kef.se/wp-content/uploads/Kommunal_Ekonomi/2014/KE_1_2014.pdf)
- Almqvist, R., & Wällstedt, N. (2013). Managing public sector organizations: Strategic choices within changing paradigms. I L. Strannegård & A. Styhre (Red.), *Management – An Advanced Introduction* (s. 203–230). Lund: Studentlitteratur.
- Alonso, J. M., Clifton, J., & Díaz-Fuentes, D. (2015). Did New Public Management Matter? An empirical analysis of the outsourcing and decentralization effects on public sector size. *Public Management Review*, 17(5), 643–660. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.822532>
- Amable, B. (2009). *The Diversity of Modern Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Amundsen, G. Y., & Øygarden, K. F. (2019). *Tidspress i undervisning og veiledning i høyere utdanning. En utfordring for kvaliteten i utdanningen?* Oslo: NOKUT.
- Andersen, L. B., Heinesen, E., & Pedersen, L. H. (2014). How Does Public Service Motivation Among Teachers Affect Student Performance in Schools? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(3), 651–671. <https://doi.org/10.1093/jopart/mut082>
- Andersen, L. B., Pallesen, T., & Holm Pedersen, L. (2011). Does Ownership Matter? Public Service Motivation Among Physiotherapists in the Private and Public Sectors in Denmark. *Review of Public Personnel Administration*, 31(1), 10–27. <https://doi.org/10.1177/0734371X10394402>
- Appelbaum, S. H., & Kamal, R. (2000). An analysis of the utilization and effectiveness of non-financial incentives in small business. *Journal of Management Development*, 19(9), 733–763. <https://doi.org/10.1108/02621710010378200>
- Ariely, D. (2012). *The (honest) truth about dishonesty. How we lie to everyone - especially ourselves*. New York: Harper Collins Publishers.
- Armstrong, A. (1998). A Comparative Analysis: New Public Management - The Way Ahead? *Australian Journal of Public Administration*, 57(2), 12. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.1998.tb01379.x>
- Arrow, K. J. (1963). *Social choice and individual values* (Bd. 12). New Haven: Yale University Press.
- Arrow, K. J. (1972). Gifts and Exchanges. *Philosophy & Public Affairs*, 1(4), 343–362. Hentet fra <https://www.jstor.org/stable/2265097>
- Arthur, W. B. (1994). Inductive Reasoning and Bounded Rationality. *The American Economic Review*, 84(2), 406–411. Hentet fra <http://www.jstor.org/stable/2117868>
- Aucoin, P. (1990). Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. *Governance*, 3(2), 115–137. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1990.tb00111.x>

- 
- Baker, G. P. (1992). Incentive Contracts and Performance Measurement. *Journal of Political Economy*, 100(3), 598–614. <https://doi.org/10.1086/261831>
- Barberis, P. (1998). The New Public Management and a New Accountability. *Public Administration*, 76(3), 451–470. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00111>
- Barnard, C. (1938). *The Functions of the Executive*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Battaglio Jr., R. P., & Condrey, S. E. (2009). Reforming Public Management: Analyzing the Impact of Public Service Reform on Organizational and Managerial Trust. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(4), 689–707. <https://doi.org/10.1093/jopart/mun030>
- Becker, S., & Green, D. (1962). Budgeting and Employee Behavior. *The Journal of Business*, 35(4), 392–402. Hentet fra <http://www.jstor.org/stable/2350614>
- Bellé, N. (2013). Experimental Evidence on the Relationship between Public Service Motivation and Job Performance. *Public Administration Review*, 73(1), 143. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02621.x>
- Bentzen, T. Ø. (2015, september 4). At generobre kontrol over kontrollen. A: kommunal. Hentet fra <https://www.altinget.dk/kommunal/artikel/kronik-at-generobre-kontrol-over-kontrollen>
- Berntsen, T. A., Brunstad, P. O., Eidhamar, A., Lunde, N. T., Rolfsen, R., Waaler, G., & Olberg, T. S. (2009). Religiøst mangfold og militær enhet. Geistlig betjening og etikkopplæring i et pluralistisk forsvar. Hentet fra <http://pacem.no/2009/geistlig-betjening-og-etikkopplaering-i-et-pluralistisk-forsvar-kapittel-i-innledning/>
- Bevir, M., Rhodes, R. A. W., & Weller, P. (2003). Traditions of governance: interpreting the changing role of the public sector. *Public Administration*, 81(1), 1–17. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00334>
- Bhatta, G. (2003). Post-NPM themes in public sector governance. *State Services Commission*, (Working Paper No.17). Hentet fra [https://www.ssc.govt.nz/sites/all/files/Post-NPM\\_Themes\\_In\\_Public\\_Sector\\_Governance.pdf](https://www.ssc.govt.nz/sites/all/files/Post-NPM_Themes_In_Public_Sector_Governance.pdf)
- Black, D. (1950). The Unity of Political and Economic Science. *The Economic Journal*, 60(239), 506. <https://doi.org/10.2307/2226793>
- Black, D. (1958). *The Theory of Committees and Elections*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bonner, S. E., Hastie, R., Sprinkle, G. B., & Young, S. M. (2000). A Review of the Effects of Financial Incentives on Performance in Laboratory Tasks: Implications for Management Accounting. *Journal of Management Accounting Research*, 12, 19–64. <https://doi.org/10.2308/jmar.2000.12.1.19>
- Boyne, G. A. (1998). Competitive Tendering In Local Government: A Review Of Theory And Evidence. *Public Administration*, 76(4), 695–712. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00132>
- Brænder, M., & Andersen, L. B. (2013). Does Deployment to War Affect Public Service Motivation? A Panel Study of Soldiers Before and After Their Service in Afghanistan. *Public Administration Review*, 73(3), 466. <https://doi.org/10.1111/puar.12046>
- Brewer, G. A. (2002). Public Service Motivation: Theory, Evidence, and Prospects for Research. I *2002 Annual Meeting of the American Political Science Association, August 29-September 1* (s. 1–18). Boston. Hentet fra [https://convention2.allacademic.com/one/apsa/apsa02/index.php?click\\_key=2#search\\_top](https://convention2.allacademic.com/one/apsa/apsa02/index.php?click_key=2#search_top)
- Brewer, G. A. (2008). Employee and Organizational Performance. I J. L. Perry & A. Hondeghem (Red.), *Motivation in Public Management: The Call of Public Service* (s. 136–156). Oxford: Oxford University Press.
- Brewer, G. A., & Selden, S. C. (1998). Whistle Blowers in the Federal Civil Service: New Evidence of the Public Service Ethic. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(3), 413–440.

<https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024390>

- Brewer, G. A., Selden, S. C., & Facer II, R. L. (2000). Individual Conceptions of Public Service Motivation. *Public Administration Review*, 60(3), 254–264. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00085>
- Bright, L. (2007). Does Person-Organization Fit Mediate the Relationship Between Public Service Motivation and the Job Performance of Public Employees? *Review of Public Personnel Administration*, 27(4), 361–379. <https://doi.org/10.1177/0734371X07307149>
- Brownell, P., & McInnes, M. (1986). Budgetary Participation, Motivation, and Managerial Performance. *The Accounting Review*, 61(4), 587–600. Hentet fra <http://www.jstor.org/stable/247359>
- Brunet, J., Gunnell, K. E., Gaudreau, P., & Sabiston, C. M. (2015). An integrative analytical framework for understanding the effects of autonomous and controlled motivation. *Personality and Individual Differences*, 84, 2–15. <https://doi.org/10.1016/j.paid.2015.02.034>
- Brunsson, N., & Sahlin-Andersson, K. (2000). Constructing organizations: The example of public sector reform. *Organization Studies*, 21(4), 721–746. <https://doi.org/10.1177%2F0170840600214003>
- Bryman, A. (2008). *Social research methods* (3. utg.). Oxford: Oxford University Press.
- Bullock, J. B., Stritch, J. M., & Rainey, H. G. (2015). International Comparison of Public and Private Employees' Work Motives, Attitudes, and Perceived Rewards. *Public Administration Review*, 75(3), 479–489. <https://doi.org/10.1111/puar.12356>
- Burrell, G., & Morgan, G. (1979). *Sociological paradigms and organisational analysis : Elements of the sociology of corporate life*. Farnham: Ashgate.
- Camerer, C. F., & Hogarth, R. M. (1999). The Effects of Financial Incentives in Experiments: A Review and Capital-Labor-Production Framework. *Journal of Risk and Uncertainty*, 19(1), 7–42. <https://doi.org/10.1023/A:1007850605129>
- Cameron, J., & Pierce, W. D. (1994). Reinforcement, Reward, and Intrinsic Motivation: A Meta-Analysis. *Review of Educational Research*, 64(3), 363–423. <https://doi.org/10.3102/00346543064003363>
- Campbell, D. T. (1979). Assessing the impact of planned social change. *Evaluation and Program Planning*, 2(1), 67–90. [https://doi.org/10.1016/0149-7189\(79\)90048-X](https://doi.org/10.1016/0149-7189(79)90048-X)
- Cheung, A. B. (2009). Public Management Reform in Hong Kong. I S. F. Goldfinch & J. L. Wallis (Red.), *International Handbook of Public Management Reform* (s. 317–335). London: Edward Elgar.
- Christensen, J. (2009). Danish Public Management Reform before and after NPM. I S. F. Goldfinch & J. L. Wallis (Red.), *International Handbook of Public Management Reform* (s. 279–299). London: Edward Elgar.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (3.utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (1999). New Public Management - are politicians losing control? I *The ECPR Joint Sessions of Workshops - Workshop 1: «Politicians, Bureaucrats and Institutional Reform»*. Mannheim. Hentet fra <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/959501ca-b91b-44cf-93e4-736e14ddf36c.pdf>
- Coch, L., & French Jr., J. R. P. (1948). Overcoming Resistance to Change. *Human Relations*, 1(4), 512–532. <https://doi.org/10.1177/001872674800100408>
- Considine, M. (1988). The Corporate Management Framework as Administrative Science: A Critique. *Australian Journal of Public Administration*, 47(1), 4–18. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.1988.tb01042.x>
- Coursey, D. H., & Pandey, S. K. (2007). Public Service Motivation Measurement: Testing an Abridged Version of Perry's Proposed Scale. *Administration & Society*, 39(5), 547–568.

<https://doi.org/10.1177/0095399707303634>

- Crewson, P. E. (1997). Public-Service Motivation: Building Empirical Evidence of Incidence and Effect. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(4), 499–518. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024363>
- Dæhli, K. (2019). Selvbetjeningsreformen. *Forskerforum*, 51(8), 43.
- Daly, G. B. J. (1996). Public accountability in today's health service. *Local Government Studies*, 22(2), 52–63. <https://doi.org/10.1080/03003939608433820>
- Davies, B. (2003). Death to Critique and Dissent? The Policies and Practices of New Managerialism and of «Evidence-based Practice». *Gender and Education*, 15(1), 91–103. <https://doi.org/10.1080/0954025032000042167>
- de Menezes, L. M. (2012). Job satisfaction and quality management: an empirical analysis. *International Journal of Operations & Production Management*, 32(3), 308–328. <https://doi.org/10.1108/01443571211212592>
- Deakin, N., & Walsh, K. (1996). The Enabling State: The Role of Markets and Contracts. *Public Administration*, 74(1), 33–47. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1996.tb00856.x>
- DeCharms, R. (1968). *Personal Causation: The Internal Affective Determinants of Behavior*. New York: Academic Press.
- Deci, E. L. (1971). Effects of externally mediated rewards on intrinsic motivation. *Journal of Personality and Social Psychology*, 18(1), 105–115. <https://doi.org/10.1037/h0030644>
- Deci, E. L., Koestner, R., & Ryan, R. M. (1999). A meta-analytic review of experiments examining the effects of extrinsic rewards on intrinsic motivation. *Psychological Bulletin*, 125(6), 627–668. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1037/0033-2909.125.6.627>
- Deci, E. L., & Ryan, R. M. (1985). *Intrinsic motivation and self-determination in human behavior*. New York: Plenum Press.
- Deckop, J. R., & Cirka, C. C. (2000). The Risk and Reward of a Double-Edgedsword: Effects of a Merit Payprogram on Intrinsic Motivation. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29(3), 400–418. <https://doi.org/10.1177/0899764000293003>
- DeHart-Davis, L., Marlowe, J., & Pandey, S. K. (2006). Gender Dimensions of Public Service Motivation. *Public Administration Review*, 66(6), 873–887. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00655.x>
- Deng, J., Sun, Y., Lei, R., & Yang, T. (2019). Job Stress and Healthcare Quality among Chinese Healthcare Workers: The Mediating Effects of Public Service Motivation. *American Journal of Health Behavior*, 43(4), 705–716. <https://doi.org/10.5993/AJHB.43.4.5>
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549–559. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00117>
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2015). The New Public Service Revisited. *Public Administration Review*, 75(5), 664–672. <https://doi.org/10.1111/puar.12347>
- Dent, E. B., & Goldberg, S. G. (1999). Challenging “Resistance to Change”. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 35(1), 25–41. <https://doi.org/10.1177/0021886399351003>
- Difi. (2016). *Nøklene til handlingsrommet: Hva fremmer og hemmer effektivisering i staten? Difi-rapport 2016:3*. Oslo: Direktoratet for forvaltning og ikt. Hentet fra [https://www.difi.no/sites/difino/files/difi-rapport\\_2016-6\\_noklene\\_til\\_handlingsrommet\\_hva\\_fremmer\\_og\\_hemmer\\_effektivisering\\_i\\_staten.pdf](https://www.difi.no/sites/difino/files/difi-rapport_2016-6_noklene_til_handlingsrommet_hva_fremmer_og_hemmer_effektivisering_i_staten.pdf)
- Dirks, K. T. (1999). The effects of interpersonal trust on work group performance. *Journal of Applied Psychology*. US: American Psychological Association. <https://doi.org/10.1037/0021-9010.84.3.445>

- 
- Dirks, K. T., & Ferrin, D. L. (2001). The Role of Trust in Organizational Settings. *Organization Science*, 12(4), 450–467. <https://doi.org/10.1287/orsc.12.4.450.10640>
- Dixit, A. (2002). Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative Review. *The Journal of Human Resources*, 37(4), 696–727. <https://doi.org/10.2307/3069614>
- Drechsler, W. (2005). The rise and demise of the new public management. *Post-autistic economics review*, 33(14), 17–28. Hentet fra <http://www.paecon.net/PAERreview/wholeissues/issue33.pdf>
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New Public Management Is Dead: Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467–494. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>
- Dunsire, A., & Hood, C. (1989). *Cutback management in public bureaucracies: Popular theories and observed outcomes in Whitehall*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Eisenberger, R., & Cameron, J. (1996). Detrimental effects of reward: Reality or myth? *American Psychologist*, 51(11), 1153–1166. <https://doi.org/10.1037/0003-066X.51.11.1153>
- Ernst & Young AS. (2019). *Kunnskapsgrunnlag ABE-reform NTNU*. Ernst & Young AS. Hentet fra <https://innsida.ntnu.no/wiki/-/wiki/Norsk/ABE-reformen>
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. New Jersey: Princeton University Press.
- Etzioni, A. (1988). *The Moral Dimension: Toward a New Economics*. New York: Free Press.
- Evans, P. B., Rueschmeyer, D., & Skocpol, T. (1992). States as Promoters of Economic Development and Social Redistribution. I P. B. Evans, D. Rueschmeyer, & T. Skocpol (Red.), *Bringing the State Back In* (s. 39–43). Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511628283>
- Ferlie, E., & Steane, P. (2002). Changing Developments in NPM. *International Journal of Public Administration*, 25(12), 1459–1469. <https://doi.org/10.1081/PAD-120014256>
- Fernandez, S., & Rainey, H. G. (2006). Managing Successful Organizational Change in the Public Sector. *Public Administration Review*, 66(2), 168–176. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00570.x>
- Ferrera, M., & Ferrara, M. (1996). The «Southern Model» of Welfare in Social Europe. *Journal of European Social Policy*, 6(1), 17–37. <https://doi.org/10.1177/095892879600600102>
- Fisher, R. J. (1993). Social Desirability Bias and the Validity of Indirect Questioning. *Journal of Consumer Research*, 20(2), 303–315. <https://doi.org/10.1086/209351>
- Ford, J. D., Ford, L. W., & D’Amelio, A. (2008). Resistance to Change: The Rest of the Story. *Academy of Management Review*, 33(2), 362–377. <https://doi.org/10.5465/AMR.2008.31193235>
- Forskningsrådet. (2016). *Forskningsrådets innspill til stortingsmeldingen om kvalitet i høyere utdanning*. Oslo: Norges forskningsråd.
- Francois, P. (2000). ‘Public service motivation’ as an argument for government provision. *Journal of Public Economics*, 78(3), 275–299. [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(00\)00075-X](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(00)00075-X)
- Frey, B. S. (1994). How Intrinsic Motivation Is Crowded Out and In. *Rationality and Society*, 6(3), 334–352. <https://doi.org/10.1177/1043463194006003004>
- Frey, B. S. (1997). A Constitution for Knaves Crowds Out Civic Virtues. *The Economic Journal*, 107(443), 1043–1053. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0297.1997.tb00006.x>
- Frey, B. S., & Jegen, R. (2001). Motivation Crowding Theory. *Journal of Economic Surveys*, 12(5), 589–611. <https://doi.org/10.1111/1467-6419.00150>



- 
- Frey, B. S., & Oberholzer-Gee, F. (1997). The Cost of Price Incentives: An Empirical Analysis of Motivation Crowding-Out. *The American Economic Review*, 87(4), 746–755. Hentet fra <https://www.jstor.org/stable/2951373>
- Gabris, G. T., & Simo, G. (1995). Public Sector Motivation as an Independent Variable Affecting Career Decisions. *Public Personnel Management*, 24(1), 33–51. <https://doi.org/10.1177/009102609502400103>
- Gagné, M., & Deci, E. L. (2005). Self-determination theory and work motivation. *Journal of Organizational Behavior*, 26(4), 331–362. <https://doi.org/10.1002/job.322>
- Gigerenzer, G., & Goldstein, D. G. (1996). Reasoning the Fast and Frugal Way: Models of Bounded Rationality. *Psychological Review*, 103(4), 650. <https://doi.org/10.1037/0033-295X.103.4.650>
- Gigerenzer, G., & Selten, R. (Red.). (2002). *Bounded rationality: The adaptive toolbox*. Cambridge, MA: MIT press.
- Gjerde, R. (2014, oktober 6). Siv Jensen vil slanke staten med pisk. *Aftenposten*. Hentet fra <https://www.aftenposten.no/norge/i/On2Gb/Siv-Jensen-vil-slanke-staten-med-pisk>
- Goldfinch, S. (1998). Evaluating Public Sector Reform in New Zealand: Have the Benefits Been Oversold? *Asian Journal of Public Administration*, 20(2), 203–232. <https://doi.org/10.1080/02598272.1998.10800354>
- Goldfinch, S., & Wallis, J. (2010). Two Myths of Convergence in Public Management Reform. *Public Administration*, 88(4), 1099–1115. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2010.01848.x>
- Gore, A. (1993). *From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better & Costs Less. Report of the National Performance Review*. Washington, D.C.: Office of the Vice President. Hentet fra <https://eric.ed.gov/?id=ED384294>
- Gravdal, L., & Sandal, G. M. (2004). Sosial ønskerdighet: Marlowe-Crowne Social Desirability Scale i norsk forkortet utgave. *Tidsskrift for Norsk Psykologforening*, 41(9), 729–730. Hentet fra <https://psykologtidsskriftet.no/oppsummert/2004/09/sosial-onskverdigheit-marlowe-crowne-social-desirability-scale-i-norsk-forkortet>
- Gregory, R. J. (1999). Social Capital Theory and Administrative Reform: Maintaining Ethical Probity in Public Service. *Public Administration Review*, 59(1), 63. <https://doi.org/10.2307/977480>
- Grønmo, S. (2016). *Samfunnsvitenskapelige metoder* (2. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Halligan, J. (2011). NPM in Anglo-Saxon Countries. I T. Christensen & P. Lægred (Red.), *The Ashgate Research Companion to New Public Management* (s. 83–96). Farnham: Ashgate.
- Harvey, D. (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Harvey, L., & Williams, J. (2010). Fifteen Years of Quality in Higher Education (Part Two). *Quality in Higher Education*, 16(2), 81–113. <https://doi.org/10.1080/13538322.2010.485722>
- Heald, D. (1988). The United Kingdom: Privatisation and its political context. *West European Politics*, 11(4), 31–48. <https://doi.org/10.1080/01402388808424707>
- Heinrich, C. J. (2007). False or fitting recognition? The use of high performance bonuses in motivating organizational achievements. *Journal of Policy Analysis and Management*, 26(2), 281–304. <https://doi.org/10.1002/pam.20244>
- Heise, A. (2012). Governance Without Government. *International Journal of Political Economy*, 41(2), 42–60. <https://doi.org/10.2753/IJP0891-1916410203>
- Held, D., & McGrew, A. (1993). Globalization and the Liberal Democratic State. *Government and Opposition*, 28(2), 261–288. <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.1993.tb01281.x>

- 
- Hofstede, G. (1981). Culture and organizations. *International Studies of Management & Organization*, 10(4), 15–41. <https://doi.org/Article>
- Hofstede, G. (1991). *Cultures and Organizations. Software of the Mind*. London: McGraw Hill.
- Hofstede, G., Neuijen, B., Ohayv, D. D., Sanders, G., & Sanders. (1990). Measuring Organizational Cultures: A Qualitative and Quantitative Study Across Twenty Cases. *Science*, 35(2), 286–316. <https://doi.org/10.2307/2393392>
- Holt, S. B. (2018). For Those Who Care: The Effect of Public Service Motivation on Sector Selection. *Public Administration Review*, 78(3), 457–471. <https://doi.org/10.1111/puar.12906>
- Homberg, F., McCarthy, D., & Tabvuma, V. (2015). A Meta-Analysis of the Relationship between Public Service Motivation and Job Satisfaction. *Public Administration Review*, 75(5), 711–722. <https://doi.org/10.1111/puar.12423>
- Hood, C. (1989). Public Administration and Public Policy: Intellectual Challenges for the 1990s. *Australian Journal of Public Administration*, 48(4), 346–358. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.1989.tb02235.x>
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons. *Public Administration*, 69(1), 3–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Houston, D. J. (2011). Implications of Occupational Locus and Focus for Public Service Motivation: Attitudes Toward Work Motives across Nations. *Public Administration Review*, 71(5), 761–771. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02415.x>
- Isett, K. R., Glied, S. A. M., Sparer, M. S., & Brown, L. D. (2013). When Change Becomes Transformation. *Public Management Review*, 15(1), 1–17. <https://doi.org/10.1080/14719037.2012.686230>
- Iverson, R. D. (1996). Employee acceptance of organizational change: the role of organizational commitment. *The International Journal of Human Resource Management*, 7(1), 122–149. <https://doi.org/10.1080/09585199600000121>
- Jacobsen, C. B., Hvitved, J., & Andersen, L. B. (2014). Command and Motivation: How the Perception of External Interventions Relates to Intrinsic Motivation and Public Service Motivation. *Public Administration*, 92(4), 790–806. <https://doi.org/10.1111/padm.12024>
- Jakobsen, M. L., Kjeldsen, A. M., & Pallesen, T. (2017). Loyal Agents or Saboteurs? Performance-Increasing Policies and Public Service Motivation among Hospital Workers in Denmark. I K. J. Meier, A. Rutherford, & C. N. Avellaneda (Red.), *Comparative Public Management: Why National, Environmental, and Organizational Context Matters* (s. 130–153). Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Jenkins Jr., G. D., Gupta, N., Gupta, A., & Shaw, J. D. (1998). Are Financial Incentives Related to Performance? A Meta-Analytic Review of Empirical Research. *Journal of Applied Psychology*, 83(5), 777–787. <https://doi.org/10.1037/0021-9010.83.5.777>
- Jensen, S. (2018). Brev fra Finansdepartementet v/statsråd Siv Jensen til finanskomiteen, datert 16. april 2018. Hentet 3. oktober 2019, fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2017-2018/inns-201718-397s/#m5>
- Jensen, U. T., Andersen, L. B., & Holten, A.-L. (2017). Explaining a Dark Side: Public Service Motivation, Presenteeism, and Absenteeism. *Review of Public Personnel Administration*, 39(4), 487–510. <https://doi.org/10.1177/0734371X17744865>
- Jensen, U. T., Kjeldsen, A. M., & Vestergaard, C. F. (2019). How Is Public Service Motivation Affected by Regulatory Policy Changes? *International Public Management Journal*, 1–31. <https://doi.org/10.1080/10967494.2019.1642268>
- Jessop, B. (2005). Multi-level Governance and Multi-level Metagovernance. I I. Bache & M. V Flinders (Red.), *Multi-level Governance* (s. 49–74). Oxford ; New York: Oxford University Press.

- 
- Jessop, B. (2013). Putting neoliberalism in its time and place: a response to the debate. *Social Anthropology*, 21(1), 65–74. <https://doi.org/10.1111/1469-8676.12003>
- Johannessen, A., Tufte, P. A., & Christoffersen, L. (2016). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (5. utg.). Oslo: Abstrakt forlag.
- Jurkiewicz, C. L. (2000). Generation X and the Public Employee. *Public Personnel Management*, 29(1), 55–74. <https://doi.org/10.1177/009102600002900105>
- Kacmar, K. . M., Carlson, D. S., & Brymer, R. A. (1999). Antecedents and Consequences of Organizational Commitment: A Comparison of Two Scales. *Educational and Psychological Measurement*, 59(6), 976–994. <https://doi.org/10.1177/00131649921970297>
- Kapucu, N. (2006). New Public Management: Theory, Ideology, and Practice. I A. Farazmand & J. Pinkowski (Red.), *Handbook of Globalization, Governance and Public Administration* (s. 889–902). Boca Raton: CRC Press.
- Kaufman, H. (1960). *The Forest Ranger: A Study in Administrative Behavior*. Washington, DC: Routledge.
- Kaufmann, G., & Kaufmann, A. (2009). *Psykologi i organisasjon og ledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Khojasteh, M. (1993). Motivating the Private vs. Public Sector Managers. *Public Personnel Management*, 22(3), 391–401. <https://doi.org/10.1177/009102609302200304>
- Kim, S. (2011). Testing a Revised Measure of Public Service Motivation: Reflective versus Formative Specification. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 21(3), 521. <https://doi.org/10.1093/jopart/muq048>
- Kim, S., & Vandenabeele, W. (2010). A Strategy for Building Public Service Motivation Research Internationally. *Public Administration Review*, 70(5), 701–709. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02198.x>
- Kjeldsen, A. M. (2014). Dynamics of Public Service Motivation: Attraction-Selection and Socialization in the Production and Regulation of Social Services. *Public Administration Review*, 74(1), 101–112. <https://doi.org/10.1111/puar.12154>
- Klikauer, T. (2013). What Is Managerialism? *Critical Sociology*, 41(7–8), 1103–1119. <https://doi.org/10.1177/0896920513501351>
- Kohn, A. (1993a). *Punished by Rewards: The Trouble with Gold Stars, Incentive Plans, A's, Praise, and Other Bribes*. Boston: Houghton Mifflin.
- Kohn, A. (1993b). Why Incentive Plans Cannot Work. *Harvard Business Review*, 71(5), 54–63. Hentet fra <https://hbr.org/product/why-incentive-plans-cannot-work-hbr-onpoint-enhanced-edition/2799-PDF-ENG>
- Kohn, A. (1996). By All Available Means: Cameron and Pierce's Defense of Extrinsic Motivators. *Review of Educational Research*, 66(1), 1–4. <https://doi.org/10.3102/00346543066001001>
- Korpi, W., & Palme, J. (1998). The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries. *American Sociological Review*, 63(5), 661. <https://doi.org/10.2307/2657333>
- Kristensen, N., Perderson, L. H., & Andersen, L. B. (2014, februar 1). For meget kontrol risikerer at gøre offentligt ansatte syge og umotiverede. *Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning*. Hentet fra <http://5069ko.skybrud.net/udgivelser/udgivelse/i7743/For-meget-kontrol-risikerer-at-goere-offentligt-ansatte-syge-og-umotiverede>
- Lægred, P. (2014). Accountability and New Public Management. I M. Bovens, R. E. Goodin, & T. Schillemans (Red.), *The Oxford Handbook of Public Accountability* (s. 324–338). Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199641253.013.0008>

- 
- Lapsley, I. (2009). New Public Management: The Cruellest Invention of the Human Spirit? *Abacus*, 45(1), 1–21. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6281.2009.00275.x>
- Latif, M. S., Ahmad, M., Qasim, M., Mushtaq, M., Ferdoos, A., & Naeem, H. (2013). Impact of employee's job satisfaction on organizational performance. *European Journal of Business and Management*, 5(5), 166–171. Hentet fra <https://www.iiste.org/Journals/index.php/EJBM/article/view/4565>
- LeGrand, J. (2003). *Motivation, Agency, and Public Policy: Og Knights and Knaves, Pawns and Queens*. Oxford: Oxford University Press.
- Leibfried, S. (1993). Towards a European Welfare State? I K. Jones (Red.), *New Perspectives on the Welfare State in Europe* (s. 120–143). London: Routledge.
- Lepper, M. R., Greene, D., & Nisbett, R. E. (1973). Undermining children's intrinsic interest with extrinsic reward: A test of the «overjustification» hypothesis. *Journal of Personality and Social Psychology*. US: American Psychological Association. <https://doi.org/10.1037/h0035519>
- Locke, E. A., Feren, D. B., McCaleb, V. M., Shaw, K. N., & Denny, A. T. (1980). The relative effectiveness of four methods of motivating employee performance. I K. D. Duncan, M. M. Gruneberg, & D. Wallis (Red.), *Changes in working life* (s. 363–383). London: Wiley.
- Locke, E. A., Schweiger, D. M., & Latham, G. P. (1986). Participation in decision making: When should it be used? *Organizational Dynamics*, 14(3), 65–79. [https://doi.org/https://doi.org/10.1016/0090-2616\(86\)90032-X](https://doi.org/https://doi.org/10.1016/0090-2616(86)90032-X)
- Lowi, T. J. (1972). Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, 32(4), 298–310. <https://doi.org/10.2307/974990>
- Maidani, E. A. (1991). Comparative Study of Herzberg's Two-Factor Theory of Job Satisfaction among Public and Private Sectors. *Public Personnel Management*, 20(4), 441–448. <https://doi.org/10.1177/009102609102000405>
- Mann, G. A. (2006). A Motive To Serve: Public Service Motivation in Human Resource Management and the Role of PSM in the Nonprofit Sector. *Public Personnel Management*, 35(1), 33–48. <https://doi.org/10.1177%2F009102600603500103>
- Maor, M. (1999). The Paradox of Managerialism. *Public Administration Review*, 59(1), 5. <https://doi.org/10.2307/977475>
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- Meadows, D. H. (2008). *Thinking in Systems: A Primer*. (D. Wright, Red.). White River Junction, VT: Chelsea Green Publishing.
- Meld. St. 16 (2016-2017). (2017). *Kultur for kvalitet i høyere utdanning*. Oslo: Det Kongelige Kunnskapsdepartement.
- Meld. St. 18 (2014-2015). (2015). *Konsentrasjon for kvalitet. Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren*. Oslo: Det Kongelige Kunnskapsdepartement.
- Merritt, C. C., Kennedy, S. S., & Kienapple, M. R. (2019). The Cost of Saving Money: Public Service Motivation, Private Security Contracting, and the Salience of Employment Status. *Public Performance & Management Review*, 42(4), 920–946. <https://doi.org/10.1080/15309576.2018.1535442>
- Meyer, J. P., Srinivas, E. S., Lal, J. B., & Topolnytsky, L. (2007). Employee commitment and support for an organizational change: Test of the three-component model in two cultures. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 80(2), 185–211. <https://doi.org/10.1348/096317906X118685>
- Meyer, M. W. (1979). *Change in Public Bureaucracies*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

- 
- Miller, G. J., & Whitford, A. B. (2006). The Principal's Moral Hazard: Constraints on the Use of Incentives in Hierarchy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(2), 213–233. <https://doi.org/10.1093/jopart/mul004>
- Minogue, M. (2000). *Should Flawed Models of Public Management be Exported? Issues and Practices* (Public Policy and Management Working Paper Series No. 15). Manchester: University of Manchester. Hentet fra <https://www.gdi.manchester.ac.uk/research/publications/working-paper-archive/public-policy-and-management/>
- Morgan, G. (1980). Paradigms, Metaphors, and Puzzle Solving in Organization Theory. *Administrative Science Quarterly*, 25(4), 605–622. <https://doi.org/10.2307/2392283>
- Moynihan, D. P. (2008). The Normative Model in Decline? Public Service Motivation in the Age of Governance. I J. L. Perry & A. Hondeghem (Red.), *Motivation in Public Management: The Call of Public Service* (s. 247–267). Oxford: Oxford.
- Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (2007). The Role of Organizations in Fostering Public Service Motivation. *Public Administration Review*, 67(1), 40–53. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00695.x>
- Mudge, S. L. (2008). What is neo-liberalism? *Socio-Economic Review*, 6(4), 703–731. <https://doi.org/10.1093/ser/mwn016>
- Müller, W. C., & Wright, V. (1994). Reshaping the state in Western Europe: The limits to retreat. *West European Politics*, 17(3), 1–11. <https://doi.org/10.1080/01402389408425027>
- Murayama, K., Matsumoto, M., Izuma, K., & Matsumoto, K. (2010). Neural basis of the undermining effect of monetary reward on intrinsic motivation. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 107(49), 20911 LP – 20916. <https://doi.org/10.1073/pnas.1013305107>
- Nadin, V., & Stead, D. (2008). European Spatial Planning Systems, Social Models and Learning. *dsiP - The Planning Review*, 44(172), 35–47. <https://doi.org/10.1080/02513625.2008.10557001>
- Naff, K. C., & Crum, J. (1999). Working for America: Does Public Service Motivation Make a Difference? *Review of Public Personnel Administration*, 19(4), 5–16. <https://doi.org/10.1177/0734371X9901900402>
- Neeru, M., & Avinandan, M. (2004). The relative influence of organisational commitment and job satisfaction on service quality of customer-contact employees in banking call centres. *Journal of Services Marketing*, 18(3), 162–174. <https://doi.org/10.1108/08876040410536477>
- Niskanen, W. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Piscataway: Transaction Publishers.
- Noblet, A. J., & Rodwell, J. J. (2009). Identifying the Predictors of Employee Health and Satisfaction in an Npm Environment. *Public Management Review*, 11(5), 663–683. <https://doi.org/10.1080/14719030902798214>
- Norman, R. (2003). *Obedient Servants? Management Freedoms & Accountabilities in the New Zealand Public Sector*. Victoria: Victoria University Press.
- NOU 1988:28. (1988). *Med viten og vilje*. Oslo: Kultur- og vitenskapsdepartementet.
- NOU 1989:5. (1989). *En bedre organisert stat*. Oslo: Forbruker- og administrasjonsdepartementet.
- NOU 2000:14. (2000). *Frihet med ansvar. Om høgre utdanning og forskning i Norge*. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- NOU 2008:3. (2008). *Sett under ett. Ny struktur i høyere utdanning*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2015:1. (2015). *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd. Produktivitetskomisjonens første rapport*. Oslo: Finansdepartementet.
- NOU 2016:3. (2016). *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi*.

---

*Produktivitetskommissjonens andre rapport*. Oslo: Finansdepartementet.

- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Ostrom, E. (1974). *The Intellectual Crisis in Public Administration*. Alabama: University of Alabama Press.
- Paarlberg, L. E., & Lavigna, B. (2010). Transformational Leadership and Public Service Motivation: Driving Individual and Organizational Performance. *Public Administration Review*, 70(5), 710–718. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02199.x>
- Paarlberg, L. E., & Perry, J. L. (2007). Values Management: Aligning Employee Values and Organization Goals. *The American Review of Public Administration*, 37(4), 387–408. <https://doi.org/10.1177/0275074006297238>
- Painter, M. (1997). Public Management: Fad or Fallacy? I M. Considine & M. Painter (Red.), *Mangerialism: The Great Debate* (s. 39–43). Melbourne: Melbourne University Press.
- Palley, T. I. (2005). From Keynesianism to Neoliberalism: Shifting Paradigms in Economics. I A. Saad-Hilho & D. Johnston (Red.), *Neoliberalism: A critical reader* (s. 20–29). London: Pluto Press.
- Palma, R., & Sepe, E. (2017). Structural equation modelling: a silver bullet for evaluating public service motivation. *Quality & Quantity*, 51(2), 729–744. <https://doi.org/10.1007/s11135-016-0436-9>
- Parish, J. T., Cadwallader, S., & Busch, P. (2008). Want to, need to, ought to: employee commitment to organizational change. *Journal of Organizational Change Management*, 21(1), 32–52. <https://doi.org/10.1108/09534810810847020>
- Park, J., Lee, K.-H., & Kim, P. S. (2016). Participative Management and Perceived Organizational Performance: The Moderating Effects of Innovative Organizational Culture. *Public Performance & Management Review*, 39(2), 316–336. <https://doi.org/10.1080/15309576.2015.1108773>
- Park, S. M., & Rainey, H. G. (2008). Leadership and Public Service Motivation in U.S. Federal Agencies. *International Public Management Journal*, 11(1), 109–142. <https://doi.org/10.1080/10967490801887954>
- Paulhus, D. L. (1991). Measurement and control of response bias. I J. P. Robinson, P. R. Shaver, & L. S. Wrightsman (Red.), *Measures of personality and social psychological attitudes* (s. 17–60). San Diego, CA: Academic Press.
- Perry, J. L. (1996). Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(1), 5–22. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024303>
- Perry, J. L. (1997). Antecedents of Public Service Motivation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(2), 181–197. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024345>
- Perry, J. L. (2000). Bringing Society In: Toward a Theory of Public-Service Motivation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 471–488. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024277>
- Perry, J. L., Brudney, J. L., Coursey, D., & Littlepage, L. (2008). What Drives Morally Committed Citizens? A Study of the Antecedents of Public Service Motivation. *Public Administration Review*, 68(3), 445–458. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2008.00881.x>
- Perry, J. L., Engbers, T. A., & Jun, S. Y. (2009). Back to the Future? Performance-Related Pay, Empirical Research, and the Perils of Persistence. *Public Administration Review*, 69(1), 39–51. [https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2008.01939\\_2.x](https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2008.01939_2.x)
- Perry, J. L., & Hondeghem, A. (Red.). (2008). *Motivation in Public Management: The Call of Public Service*. Oxford: Oxford University Press.

- 
- Perry, J. L., Hondeghem, A., & Wise, L. R. (2010). Revisiting the Motivational Bases of Public Service: Twenty Years of Research and an Agenda for the Future. *Public Administration Review*, 70(5), 681–690. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02196.x>
- Perry, J. L., & Porter, L. W. (1982). Factors Affecting the Context for Motivation in Public Organizations. *Academy of Management Review*, 7(1), 89–98. <https://doi.org/10.5465/amr.1982.4285475>
- Perry, J. L., & Wise, L. R. (1990). The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review*, 50(3), 367. <https://doi.org/10.2307/976618>
- Pfiffner, J. P. (2004). Traditional public administration versus the new public management: accountability versus efficiency. I A. Benz, H. Siedentopf, & K.-P. Sommermann (Red.), *Institutionenbildung in Regierung und Verwaltung: Festschrift für Klaus König zum 70. Geburtstag* (s. 443–454). Berlin: Duncker & Humboldt.
- Podsakoff, P. M., MacKenzie, S. B., Lee, J.-Y., & Podsakoff, N. P. (2003). Common Method Biases in Behavioral Research: A Critical Review of the Literature and Recommended Remedies. *Journal of Applied Psychology*, 88(5), 879.
- Pollitt, C. (1990). *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience*. Cambridge, MA: Basil Blackwell.
- Pollitt, C. (1993). *Managerialism and the Public Services: Cuts or Cultural Change in the 1990s?* (2. utg.). Cambridge, MA: Basil Blackwell.
- Pollitt, C. (1995). Justification by Works or by Faith? Evaluating the New Public Management. *Evaluation*, 1(2), 133–154. <https://doi.org/10.1177/135638909500100202>
- Pollitt, C., & Dan, S. (2011). The Impacts of the New Public Management in Europe: A Meta-Analysis. Leuven: European Commission. Hentet fra <https://lirias.kuleuven.be/1866257?limo=0>
- Porter, L. W., & Miles, R. P. (1974). Motivation and measurement. I J. W. McGuire (Red.), *Contemporary management: Issues and viewpoints* (s. 545–570). Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Power, M. (1997). *The audit society: Rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Pratchett, L., & Wingfield, M. (1994). *The public service ethos in local government: a research report*. London: CLD Limited.
- Pratchett, L., & Wingfield, M. (1996). Petty Bureaucracy and Wolly-Minded Liberalism? The Changing Ethos of Local Government Officers. *Public Administration*, 74(4), 639–656. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1996.tb00888.x>
- Prendergast, C. (1999). The Provision of Incentives in Firms. *Journal of Economic Literature*, 37(1), 7–63. <https://doi.org/10.1257/jel.37.1.7>
- Prop. 1 S. (2014). *Proposisjon til Stortinget for budsjettåret 2015 - Statsbudsjettet*. Oslo: Finansdepartementet.
- Prop 1 S. (2019). *Proposisjon til Stortinget for budsjettåret 2020 - Statsbudsjettet*. Oslo: Finansdepartementet.
- Rainey, H. G. (1982). Reward Preferences among Public and Private Managers: In Search of the Service Ethic. *The American Review of Public Administration*, 16(4), 288–302. <https://doi.org/10.1177/027507408201600402>
- Rainey, H. G. (1983). Public Agencies and Private Firms: Incentive Structures, Goals, and Individual Roles. *Administration & Society*, 15(2), 207–242. <https://doi.org/10.1177/009539978301500203>
- Rainey, H. G., & Chun, Y. (2007). Public and Private Management Compared. I E. B. Ferlie, L. E. Lynn, & C. Pollitt (Red.), *The Oxford Handbook of Public Management* (s. 72–102). Oxford: Oxford University Press.
- Ringdal, K. (2007). *Enhet og mangfold: samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. Bergen:

---

Fagbokforl.

- Ritz, A., Brewer, G. A., & Neumann, O. (2016). Public Service Motivation: A Systematic Literature Review and Outlook. *Public Administration Review*, 76(3), 414–426. <https://doi.org/10.1111/puar.12505>
- Rønne, K. P. (2018, oktober 3). ABE-reformen videreføres – Ingen god måte å styre et land på. *Dagens Perspektiv*. Hentet fra <https://www.dagensperspektiv.no/samfunnsstyring/2018/ingen-god-mate-a-styre-et-land-pa>
- Rosenblatt, M. (2011). The use of innovation awards in the public sector: Individual and organizational perspectives. *Innovation: Management, Policy & Practice*, 13(2), 207–219. <https://doi.org/10.5172/impp.2011.13.2.207>
- Rothstein, B., & Teorell, J. (2008). What is quality of government? A theory of impartial government institutions. *Governance*, 21(2), 165–190. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2008.00391.x>
- Ruggie, J. G. (1982). International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order. *International Organization*, 36(02), 379–415. <https://doi.org/10.1017/S0020818300018993>
- Ryan, R. M., & Deci, E. L. (2000). Intrinsic and Extrinsic Motivations: Classic Definitions and New Directions. *Contemporary Educational Psychology*, 25(1), 54–67. <https://doi.org/10.1006/ceps.1999.1020>
- Sandal, G. M., & Endresen, I. M. (2002). The Sensitivity of the CPI Good Impression Scale for Detecting ‘Faking Good’ among Norwegian Students and Job Applicants. *International Journal of Selection and Assessment*, 10(4), 304–311. <https://doi.org/10.1111/1468-2389.00220>
- Sauermann, H., & Cohen, W. M. (2010). What Makes Them Tick? Employee Motives and Firm Innovation. *Management Science*, 56(12), 2134–2153. <https://doi.org/10.1287/mnsc.1100.1241>
- Savoie, D. J. (1995). What is Wrong with the New Public Management? *Canadian Public Administration*, 38(1), 112–121. <https://doi.org/10.1111/j.1754-7121.1995.tb01132.x>
- Schein, E. H. (1984). Coming to a New Awareness of Organizational Culture. *Sloan Management Review*, 25(2), 3–16. Hentet fra <https://sloanreview.mit.edu/article/coming-to-a-new-awareness-of-organizational-culture/>
- Schein, E. H. (1996). Culture: The Missing Concept in Organization Studies. *Administrative Science Quarterly*, 41(2), 229–240. <https://doi.org/10.2307/2393715>
- Schick, A. (2002). Agencies in Search of Principles. *OECD Journal on Budgeting*, 2(1), 7–26. <https://doi.org/10.1787/budget-v2-art2-en>
- Schott, C., & Ritz, A. (2017). The Dark Sides of Public Service Motivation: A Multi-level Theoretical Framework. *Perspectives on Public Management and Governance*, 1(1), 29–42. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvx011>
- Schwab, D. P., & Cummings, L. L. (1976). A Theoretical Analysis of the Impact of Task Scope on Employee Performance. *The Academy of Management Review*, 1(2), 23. <https://doi.org/10.5465/amr.1976.4408660>
- Selznick, P. (1957). *Leadership in administration: A sociological interpretation*. New York: Harper & Row.
- Shaikh, A. (2005). The Economic Mythology of Neoliberalism. I A. Saad-Filho & D. Johnston (Red.), *Neoliberalism: A critical reader* (s. 41–49). London: Pluto Press.
- Shantz, A., Alfes, K., Truss, C., & Soane, E. (2013). The role of employee engagement in the relationship between job design and task performance, citizenship and deviant behaviours. *The International Journal of Human Resource Management*, 24(13), 2608–2627. <https://doi.org/10.1080/09585192.2012.744334>
- Shepherd, S. (2018). Managerialism: an ideal type. *Studies in Higher Education*, 43(9), 1668–1678.



---

<https://doi.org/10.1080/03075079.2017.1281239>

- Simon, H. A. (1972). Theories of Bounded Rationality. I C. B. McGuire & R. Radner (Red.), *Decision and Organization: A Volume in Honor of Jacob Marschak* (s. 161–176). Amsterdam: North-Holland.
- Singh, A. (2003). Questioning the New Public Management. *Public Administration Review*, 63(1), 116–119. <https://doi.org/10.1111/1540-6210.00270>
- Skelcher, C. (2000). Changing images of the State: overloaded, hollowed-out, congested. *Public Policy and Administration*, 15(3), 3–19. <https://doi.org/10.1177/095207670001500302>
- Skinner, B. F. (1953). *Science and Human Behavior*. New York: The Free Press.
- Solow, R. M. (1971). Blood and Thunder. *The Yale Law Journal*, 80(8), 1696–1711. <https://doi.org/10.2307/795132>
- Spector, P. E. (1987). Method variance as an artifact in self-reported affect and perceptions at work: Myth or significant problem? *Journal of Applied Psychology*, 72, 438–443. <https://doi.org/10.1037/0021-9010.72.3.438>
- Spector, P. E. (2006). Method Variance in Organizational Research: Truth or Urban Legend? *Organizational Research Methods*, 9(2), 221–232. <https://doi.org/10.1177/1094428105284955>
- Spekter. (2018). ABE-reformen må evalueres og kontantstøtten fases ut. Hentet 4. oktober 2019, fra <https://spekter.no/Nyheter/Nyheter-2018/ABE-reformen-ma-evalueres-og-kontantstotten-fases-ut/>
- St.meld.nr 27 (2000-2001). (2001). *Gjør din plikt - Krev din rett. Kvalitetsreform av høyere utdanning*. Oslo: Det Kongelige Kirke-, Utdannings- og Forskningsdepartement.
- Statens Offentliga Utredningar. (2018). *Med tillit växer handlingsutrymmet - tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn (SOU 2018:48)*. Stockholm. Hentet fra <https://www.regeringen.se/49d37c/contentassets/1705dea13e1845d999ce29016897a1ce/med-tillit-vaxer-handlingsutrymmet--tillitsbaserad-styrning-och-ledning-av-valfardssektorn-sou-201847.pdf>
- Statskontoret. (2016). *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*. Stockholm. Hentet fra <http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2016/201626.pdf>
- Stazyk, E. C. (2012). Crowding Out Public Service Motivation? Comparing Theoretical Expectations with Empirical Findings on the Influence of Performance-Related Pay. *Review of Public Personnel Administration*, 33(3), 252–274. <https://doi.org/10.1177/0734371X12453053>
- Stazyk, E. C., Davis Jr., R. S., & Pettijohn, S. (2011). Working in the Hollow State: Exploring the Link between Public Service Motivation, Contracting, and Collaboration. I *The 11th National Public Management Research Conference, June 2 – 4*. Syracuse, NY: American University. Hentet fra [https://www.maxwell.syr.edu/uploadedFiles/conferences/pmrc/Files/Stazyk et al\\_Working in the Hollow State.pdf](https://www.maxwell.syr.edu/uploadedFiles/conferences/pmrc/Files/Stazyk%20et%20al_Working%20in%20the%20Hollow%20State.pdf)
- Steijn, B. (2004). Human Resource Management and Job Satisfaction in the Dutch Public Sector. *Review of Public Personnel Administration*, 24(4), 291–303. <https://doi.org/10.1177/0734371X04269187>
- Stewart, G. L. (2006). A Meta-Analytic Review of Relationships Between Team Design Features and Team Performance. *Journal of Management*, 32(1), 29–55. <https://doi.org/10.1177/0149206305277792>
- Stewart, J. (1996). A dogma of our time: The separation of policy-making and implementation. *Public Money & Management*, 16(3), 33–40. <https://doi.org/10.1080/09540969609387931>
- Stoker, G. (2006). Public Value Management. A New Narrative for Networked Governance? *American Review of Public Administration*, 36(1), 41–57. <https://doi.org/10.1177/0275074005282583>
- Strathern, M. (1997). ‘Improving ratings’: audit in the British University system. *European Review*, 5(03), 305–

321. <https://doi.org/10.1017/S1062798700002660>
- Strebel, P. (1996). Why Do Employees Resist Change? *Harvard Business Review*, 74(3), 86–92. Hentet fra <https://hbr.org/1996/05/why-do-employees-resist-change>
- Taylor, J. (2005). The next generation of workers in Australia: their views on organizations, work and rewards. *The International Journal of Human Resource Management*, 16(10), 1919–1933. <https://doi.org/10.1080/09585190500298594>
- Taylor, J. (2007). The Impact of Public Service Motives on Work Outcomes in Australia: A Comparative Multi-Dimensional Analysis. *Public Administration*, 85(4), 931–959. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00686.x>
- Taylor, J. (2008). Organizational Influences, Public Service Motivation and Work Outcomes: An Australian Study. *International Public Management Journal*, 11(1), 67–88. <https://doi.org/10.1080/10967490801887921>
- Tepe, M. (2016). In Public Servants We Trust?: A behavioural experiment on public service motivation and trust among students of public administration, business sciences and law. *Public Management Review*, 18(4), 508–538. <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1014396>
- Ter Bogt, H., Budding, T., Groot, T., & Van Helden, J. (2010). Current NPM Research: Digging Deeper and Looking Further. *Financial Accountability & Management*, 26(3), 241–245. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0408.2010.00500.x>
- Tietjen, M. A., & Myers, R. M. (1998). Motivation and job satisfaction. *Management Decision*, 36(4), 226–231. <https://doi.org/10.1108/00251749810211027>
- Titmuss, R. M. (1970). *The Gift Relationship: From Human Blood to Social Policy*. London: Allen & Unwin.
- Tolbert, C. J. (2002). Rethinking Lowi's Constituent Policy: Governance Policy and Direct Democracy. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 20(1), 75–93. <https://doi.org/10.1068/c10w>
- Tršková, K. (2015). Motivation, Performance and Efficiency. I M. McGreevy & R. Rita (Red.), *CER Comparative European Research 2015, October 26-30* (s. 17–19). London: Sciemcee Publishing. <https://doi.org/10.13140/RG.2.1.2353.5126>
- Truxillo, D. M., Cadiz, D. M., Rineer, J. R., Zaniboni, S., & Fraccaroli, F. (2012). A lifespan perspective on job design: Fitting the job and the worker to promote job satisfaction, engagement, and performance. *Organizational Psychology Review*, 2(4), 340–360. <https://doi.org/10.1177/2041386612454043>
- van der Voet, J., Steijn, B., & Kuipers, B. S. (2017). What's in it for others? The relationship between prosocial motivation and commitment to change among youth care professionals. *Public Management Review*, 19(4), 443–462. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1183699>
- van Loon, N. M., Leisink, P., & Vandenabeele, W. (2013). Talking the Talk of Public Service Motivation: How Public Organization Logics Matter for Employees' Expressions of PSM. *International Journal of Public Administration*, 36(14), 1007–1019. <https://doi.org/10.1080/01900692.2013.798811>
- van Mierlo, H. (1998). Lessons from the Experience of OECD Countries. I T. Verheijen & D. Coombes (Red.), *Innovations in public management: Perspectives from East and West Europe* (s. 388–403). Cheltenham: Edward Elgar.
- van Witteloostuijn, A., Esteve, M., & Boyne, G. (2016). Public Sector Motivation ad fonts: Personality Traits as Antecedents of the Motivation to Serve the Public Interest. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(1), 20–35. <https://doi.org/10.1093/jopart/muw027>
- Vanberg, V. J. (2002). Rational Choice vs. Program-based Behavior: Alternative Theoretical Approaches and their Relevance for the Study of Institutions. *Rationality and Society*, 14(1), 7–54. <https://doi.org/10.1177/1043463102014001002>

- 
- Vandenabeele, W. (2007). Toward a public administration theory of public service motivation. *Public Management Review*, 9(4), 545–556. <https://doi.org/10.1080/14719030701726697>
- Vandenabeele, W., & Van de Walle, S. (2008). International Differences in Public Service Motivation: Comparing Regions across the World. I J. L. Perry & A. Hondeghem (Red.), *Motivation in Public Management: The Call of Public Service* (s. 223–246). Oxford: Oxford University Press.
- von Hayek, F. A. (1944). *The Road to Serfdom*. Chicago: University of Chicago Press.
- Vries, M. De, & Nemec, J. (2013). Public sector reform: an overview of recent literature and research on NPM and alternative paths. *International Journal of Public Sector Management*, 26(1), 4–16. <https://doi.org/10.1108/09513551311293408>
- Wagner, J. A. (1994). Participation's Effects On Performance and Satisfaction: A Reconsideration Of Research Evidence. *Academy of Management Review*, 19(2), 312–330. <https://doi.org/10.5465/amr.1994.9410210753>
- Walsh, K., Deakin, N., Smith, P., Spurgeon, P., & Thomas, N. (1997). *Contracting for change: contracts in health, social care, and other local government services*. Oxford: Oxford University Press.
- Warren, D. C., & Chen, L.-T. (2015). The Relationship Between Public Service Motivation and Performance. I E. J. Ringquist (Red.), *Meta-Analysis for Public Management and Policy* (s. 442–474). San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Warwick, D. P. (1975). *A Theory of Public Bureaucracy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Watson, G. (1971). Resistance to Change. *American Behavioral Scientist*, 14(5), 745–766. <https://doi.org/10.1177/000276427101400507>
- Weibel, A., Rost, K., & Osterloh, M. (2007). Crowding-Out of Intrinsic Motivation - Opening the Black Box. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.957770>
- Weibel, A., Rost, K., & Osterloh, M. (2009). Pay for Performance in the Public Sector—Benefits and (Hidden) Costs. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(2), 387–412. <https://doi.org/10.1093/jopart/mup009>
- Weiss, J. A., & Piderit, S. K. (1999). The Value of Mission Statements in Public Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9(2), 193–224. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024408>
- Whitcombe, J. (2008). Contributions and challenges of 'New Public Management': New Zealand since 1984. *Policy Quarterly*, 4(3), 7–13. <https://doi.org/10.26686/pq.v4i3.4259>
- Wilson, J. Q. (1994). The 1994 John Gaus Lecture: Reinventing Public Administration. *Political Science and Politics*, 27(4), 667–673. <https://doi.org/10.2307/420364>
- Wilson, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197–222. <https://doi.org/10.2307/2139277>
- Wittmer, D. (1991). Serving the People or Serving for Pay: Reward Preferences among Government, Hybrid Sector, and Business Managers. *Public Productivity & Management Review*, 14(4), 369–383. <https://doi.org/10.2307/3380953>
- Wood, S., Van Veldhoven, M., Croon, M., & de Menezes, L. M. (2012). Enriched job design, high involvement management and organizational performance: The mediating roles of job satisfaction and well-being. *Human Relations*, 65(4), 419–445. <https://doi.org/10.1177/0018726711432476>
- Word, J., & Carpenter, H. (2013). The New Public Service? Applying the Public Service Motivation Model to Nonprofit Employees. *Public Personnel Management*, 42(3), 315–336. <https://doi.org/10.1177/0091026013495773>

- Wright, B. E. (2003). Toward Understanding Task, Mission and Public Service Motivation: A Conceptual and Empirical Synthesis of Goal Theory and Public Service Motivation. I *The 7th National Public Management Research Conference, October 9-11*. Washington, D.C.: Georgetown University. Hentet fra <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.573.4836&rep=rep1&type=pdf>
- Wright, B. E. (2007). Public Service and Motivation: Does Mission Matter? *Public Administration Review*, 67(1), 54–64. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00696.x>
- Wright, B. E., Christensen, R. K., & Isett, K. R. (2013). Motivated to Adapt? The Role of Public Service Motivation as Employees Face Organizational Change. *Public Administration Review*, 73(5), 738–747. <https://doi.org/10.1111/puar.12078>
- Wright, B. E., Hassan, S., & Christensen, R. K. (2017). Job Choice and Performance: Revisiting Core Assumptions about Public Service Motivation. *International Public Management Journal*, 20(1), 108–131. <https://doi.org/10.1080/10967494.2015.1088493>
- Wright, B. E., Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (2012). Pulling the Levers: Transformational Leadership, Public Service Motivation, and Mission Valence. *Public Administration Review*, 72(2), 206–215. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02496.x>
- Zey, M. (1992). *Decision Making: Alternatives to Rational Choice Models*. Newbury Park, CA: Sage.
- Zhou, K. Z., Li, J. J., Zhou, N., & Su, C. (2008). Market orientation, job satisfaction, product quality, and firm performance: evidence from China. *Strategic Management Journal*, 29(9), 985–1000. <https://doi.org/10.1002/smj.700>

# Vedlegg 1



## Høgskolen i Innlandet

Undersøkelsen blir teknisk gjennomført slik at svarene ikke kan spores tilbake til deg. Deltakelsen i undersøkelsen er frivillig og anonym. Dersom du svarer, har du gitt samtykke til å delta. Dersom du, mot formodning, ikke vil delta, kan du la være å svare. Dersom du ombestemmer deg underveis i utspørringen, lar du være å levere inn skjemaet og kansellere det du har skrevet.

Dersom du har spørsmål til undersøkelsen eller formålet kan du kontakte meg på epost [hannefu@gmail.com](mailto:hannefu@gmail.com). Min veileder er førsteamanuensis Hans Christian Høyer ved Høgskolen i Innlandet, Handelshøgskolen Innlandet - Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap.

På forhånd, tusen takk for at du besvarte undersøkelsen!

Med vennlig hilsen  
Hanne Furuheim  
Masterstudent, Master i offentlig ledelse og styring  
Høgskolen i Innlandet  
Handelshøgskolen Innlandet - Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap

### Bakgrunn

#### 1. Kjønn \*

- 1. Kvinne
- 2. Mann

#### 2. Angi aldersgruppe \*

Velg ... ▾

#### 3. Hovedstilling \*

Velg ... ▾

#### 4. Stillingsprosent \*

- 1. Heltid
- 2. Deltid

Dette elementet vises dersom et av følgende alternativer er valgt på spørsmål «4. Stillingsprosent»: 2. Deltid

#### 4b. Hvor stor stillingsprosent er du tilsatt i?

#### 5. Fagområde \*

Velg ... ▾

#### 6. Hvor mange år har du vært tilsatt i undervisningsstilling i UH-sektoren? \*

- 1. <10 år
- 2. 10-19 år
- 3. 20-29 år
- 4. 30 år eller mer

**Opplevelse av tidsbruk**

7. Anslå prosentandeler av hvordan du fordeler arbeidstiden innen følgende arbeidsområder

|                                      | <10%                  | 10-19%                | 20-29%                | 30-39%                | 40-49%                | 50-59%                | 60% eller mer         |
|--------------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| 1. Undervisning                      | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 2. Forskning                         | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 3. Veiledning                        | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 4. Annen faglig aktivitet, fomidling | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 5. Administrasjon                    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 6. Annet                             | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

8. I hvilken grad vil du si at du selv styrer undervisningstiden din? \*

Velg ... ▾

8b. Kan du vennligst begrunne svaret du ga i spørsmålet ovenfor?

9. I hvilken grad vil du si at du selv styrer forskningstiden din? \*

Velg ... ▾

9b. Kan du vennligst begrunne svaret du ga i spørsmålet ovenfor?

10. Med utgangspunkt i at stillingen du er tilsatt i omfatter både undervisnings- og forskningsaktiviteter, mener du at din arbeidssituasjon er tilpasset dette? \*

- 1. Ja
- 2. Nei
- 3. Vet ikke



**17. Opplevelse av tillit fra deg til overordnet.**

Overordnet deles her inn i tre kategorier 1) Nærmeste leder (dekan/instituttleder/studieleder) 2) Institusjonsledelse (rektorat) og 3) Sentrale styringsorganer (Stortinget, departement og forvaltningsorganer)

|   | Mye styrket           | Noe styrket           | Verken styrket eller svekket | Noe svekket           | Mye svekket           | Ingen formening       |
|---|-----------------------|-----------------------|------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| 1. Hvordan opplever du at tilliten fra deg til nærmeste leder har utviklet seg de senere årene?           | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 2. Hvordan opplever du at tilliten fra deg til institusjonsledelsen har utviklet seg de senere årene?     | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 3. Hvordan opplever du at tilliten fra deg til sentrale styringsorganer har utviklet seg de senere årene? | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

**Motivasjon****18. Påvirker din opplevelse av tilliten til deg din motivasjon for arbeidet? \***

- 1. Ikke i det hele tatt
- 2. I liten grad
- 3. I noe grad
- 4. I stor grad
- 5. Ingen formening

**19. Påvirker din opplevelse av arbeidstidsfordelingen din motivasjon for arbeidet? \***

- 1. Ikke i det hele tatt
- 2. I liten grad
- 3. I noe grad
- 4. I stor grad
- 5. Ingen formening

**20. Generelt vil jeg beskrive arbeidet mitt ved denne institusjonen som meningsfylt \***

- 1. Helt uenig
- 2. Delvis uenig
- 3. Verken eller
- 4. Delvis enig
- 5. Helt enig

**21. Motivasjonen for arbeidet ved institusjonen har økt de senere årene \***

- 1. Helt uenig
- 2. Delvis uenig
- 3. Verken eller
- 4. Delvis enig
- 5. Helt enig

**22. Motivasjonen for arbeidet ved institusjonen har blitt mindre de senere årene \***

- 1. Helt uenig
- 2. Delvis uenig
- 3. Verken eller
- 4. Delvis enig
- 5. Helt enig



**23. Hva påvirker din motivasjon for arbeidet?**

- 1. Redusert selvbestemmelse/autonomi i stillingen
- 2. Økt selvbestemmelse/autonomi i stillingen
- 3. Økte administrative oppgaver som oppfattes som unødvendige
- 4. Færre administrative oppgaver som oppfattes som unødvendige
- 5. Dårlig lønns- og stillingsutvikling
- 6. God lønns- og stillingsutvikling
- 7. Opplevelsen av effektiv og produktiv bruk av ressurser
- 8. Opplevelsen av ineffektiv og uproduktiv bruk av ressurser
- 9. Opplevelsen av det gode, faglige kollegiet er redusert
- 10. Opplevelsen av det gode, faglige kollegiet er styrket
- 11. Annet

**24. De administrative oppgaver knyttet til undervisning har økt sterkt de siste årene \***

- 1. Helt uenig
- 2. Delvis uenig
- 3. Verken eller
- 4. Delvis enig
- 5. Helt enig

**25. De administrative oppgaver knyttet til forskning har økt sterkt de siste årene \***

- 1. Helt uenig
- 2. Delvis uenig
- 3. Verken eller
- 4. Delvis enig
- 5. Helt enig

**26. Etter din vurdering, hva kreves for at du kan bedre ressursbruken i din stilling? \***