

Værdier og motivation i den offentlige sektor

Torben Beck Jørgensen

Professor, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
tbj@ifs.ku.dk

Lotte Bøgh Andersen

Lektor, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet
lotte@ps.au.dk

»Du gode, gamle mand, du er et billed
på en forsvunden oldtids trofasthed,
da pligt og ikke løn var sliddets grund;
du ynder ikke disse tiders mode,
hvor tjeneste betyder egennytte,
og hvor en tjener glemmer alt om troskab,
så snart han er forfremmet et par grader.«

(Shakespeare: *Som man behager*.

Anden akt. Scene 3.)

Den internationale forvaltningsforskning har som reaktion mod New Public Management bølgen stillet skarpt på fænomener, der ligger ud over egennyttmaksimering. Det gælder især forskningen om offentlige værdier og public service motivation (PSM). Værdier udtrykker »det ønskværdige«, mens PSM er udtryk for individers orientering mod at levere service for at gøre det godt for andre og for samfundet. Baseret på en redegørelse for forskningen inden for disse to områder diskuterer artiklen fordelene ved at kombinere de to forskningsretninger og de konkrete måder at gøre dette på. Vi argumenterer for, at PSM og værdier både kan kombineres definitorisk og bruges som særskilte begreber i samme analyse, og artiklens hovedargument er, at de to begreber behøver hinanden i analyser af adfærd. Forskningen på de to områder tyder på, at der faktisk er tale om vigtige fænomener med reelle effekter, og det implicerer, at forskningen i værdier og motivation udgør en vigtig tendens i den internationale forvaltningsforskning med potentiale for at bidrage samfundsmæssigt.

For snart 20 år siden skrev Hood (1991) artiklen »A Public Management for All Sea-

sons?«, som satte fokus på, at »New Public Management« – effektivitet, arms-længde-afstand til politik, markedsmetoder og kundeorientering – udfordrer grundlæggende værdier i den offentlige sektor. Og sandt er det, at en mangfoldighed af forskellige styrings- og organiseringsmekanismer med inspiration fra den private sektor siden har invaderet den offentlige sektor. Det vigtige er her, at det ikke blot er »mekanikken«, der er ændret. Den udfordring, som Hood taler om, går også på mentaliteten og de bagvedliggende værdier. Beslutningstagerne har med NPM ændret syn på de offentligt ansattes motivation og borgernes handlingskapacitet. Offentligt ansatte betragtes ikke længere som altruister udstyret med en særlig »statsloyalitet«, de er nu egoister, der skal styres ved at spille på deres egennytte. Derfor resultatløn og kontrakter. Tilsvarende er borgerne ikke mere nogle, der skal tages hånd om, de er i stand til at træffe rationelle og fuldt informerede valg om, hvilke ydelser der gavner dem mest. Derfor individualisering af offentlige ydelser og frit valg.

Mange NPM tiltag vil sikkert virke glimrende i en verden, hvor betingelserne er til stede, men når det kommer til stykket, er brugerne ikke fuldt informerede, og offentligt ansatte er formodentlig motiveret af egeninteresse

såvel som pligt og altruisme. Derfor er der også kommet en ret kraftig reaktion på NPM i de seneste år. Reaktionen har flere facetter. Den er både *politisk* (fx Det radikale Venstres retorik om en tillidsreform) og *ledelsesmæssig* (fx værdibaseret ledelse). Den er også rettet mod mere grundlæggende *systemiske* problemer: Er værdier som fx retssikkerhed, politisk loyalitet og solidaritet ved at blive fortrængt af effektivitet og individualitet?

Forskningen i offentlig forvaltning har i de senere år taget bestik af tendenserne på dette område. Både »Public Service Motivation« (PSM) litteraturen og »Public Value« (PV) litteraturen blomstrer lige nu. Denne artikels ærinde er at diskutere disse to strømninger i forskningen, men læseren skal have in mente, at selvom vi bruger ord som tendenser og strømninger, så er der – som Shakespeare-citatet antyder – tale om en tidløs problematik: balancen mellem egennytte, pligt og altruisme.

Vores hovedargument er, at analyser af offentligt ansatte med fordel kan inddrage såvel incitamenter og regulering som blødere faktorer så som public service motivation og værdier. Der er mange danske beskrivelser af de hårdere styringsmidler (se fx Ejersbo og Greve 2001 og 2008; Andersen, Pallesen og Serritzlew 2006; Bregn 2008), og til en vis grad også af de bløde (se f.eks. Beck Jørgensen, 2003), men der mangler en samlende dansk diskussion af både public service motivation og offentlige værdier. Artiklens problemstilling er derfor: *Hvilken vej bevæger forskningen sig på disse to områder, er der fordele ved at kombinere de to forskningsretninger, og hvorledes kan det i givet fald gøres?*

Public service motivation

Overordnet set kan motivation forstås som drivkraften bag målrettede handlinger, og i vores forståelse handler arbejdsmotivation om den energi, en ansat er villig til at lægge

bag opnåelsen af et givent mål i forbindelse med sit job. Motivation være knyttet til såvel indre som ydre forhold svarende til, hvilke mål man vil opnå. Her kan man skelne mellem tre typer:

- At gavne sig selv (incitamenter) eller undgå straf (regulering) (ekstrinsisk motivation)
- At nyde opgaven i selv (intrinsisk motivation)
- At gøre godt for andre eller samfundet (altruistisk motivation)

Public service motivation (PSM) er en delmængde af sidstnævnte. Litteraturen om PSM var indtil for nyligt primært baseret på amerikansk forskning, men tendensen har bredt sig til Europa inden for de seneste fem år. I USA startede det for alvor med en artikel af James Perry og Lois Wise (1990). De definerede PSM som »an individual's predisposition to respond to motives grounded primarily or uniquely in public institutions and organizations« (Perry og Wise, 1990: 368). Som det fremgår af definitionen, var begrebet oprindeligt tæt knyttet til den offentlige sektors organisationer – forventningen om, at denne type motivation primært fandtes blandt offentligt ansatte, var med andre ord nærmest bygget ind i definitionen. Det kom nu ud igen ret hurtigt ved at droppe de sidste to ord (Perry, 1996: 6), og i det hele taget har begrebet bevæget sig væk fra et sektorfokus og hen imod et servicefokus. Public service motivation er således bestemt ikke lig med »public sector motivation«. Sidstnævnte handler om, hvilken motivation der i bred forstand findes blandt offentligt ansatte (Wright, 2001), mens førstnævnte handler om altruistisk servicemotivation, der ikke nødvendigvis er knyttet til en bestemt sektor.

Vandenabeele (2007: 547) definerede i 2007 public service motivation som »the belief, values and attitudes that go beyond self-interest and organizational interest, that con-

cern the interest of a larger political entity and that motivate individuals to act accordingly whenever appropriate«. Vandenaabeele indarbejder dermed eksplicit værdier i definitionen, og som vi vil komme tilbage til, er der nogle potentielle problemer i at gøre dette. Vi er imidlertid enige med ham i, at PSM må adskilles fra egeninteresse og fra organisatoriske interesser, og derfor arbejder vi med Hondegheem og Perry's (2009: 6) forståelse af begrebet som »an individual's orientation to delivering service to people with the purpose of doing good for others and society«. Denne definition ser PSM som altruistisk motivation knyttet til produktion af service. Men denne service skal være kollektivt orienteret i en eller anden forstand; de færreste vil næppe tale om PSM i forhold til levering af frisør ydelser. Serviceydelsen skal ikke kun have en brugerrettet karakter, den skal også have en almen karakter – rettet mod »the public-at-large« (Beck Jørgensen et al., 1998; Blau og Scott, 1963).

I 1990'erne arbejdede PSM forskningen på dels at få lavet et godt måleredskab og dels at forklare variationer i begrebet. I forhold til udviklingen af et måleredskab var det centra-

le bidrag James Perrys indeksskonstruktion (1996), som viste, at begrebet kan underopdeles i forskellige dimensioner (de øverste fire rækker i tabel 1). Ud over de traditionelle fire dimensioner foreslog Vandenaabeele (2008) to nye dimensioner: client/user orientation og democratic governance. Sidstnævnte handler om at levere ydelser under overholdelse af centrale demokratiske principper så som om ansvarlighed, lighed og neutralitet. Kim og Vandenaabeele (2009) omfortolker i forlængelse heraf »public interest« dimensionen, så den i højere grad kommer til at handle om »commitment to public values«, og de foreslår også, at dimensionen »attraction to policy making« genfortolkes som »attraction to public participation« (ibid). Uanset, hvad man kalder dimensionerne, er kernen i målingen af PSM imidlertid fire indeks for hhv. »public interest/public values«, »compassion«, »attraction to policy making/public participation« og »self sacrifice«.

For alle dimensionerne i tabel 1 er der udviklet reflektive indeks bestående af Likert-format spørgeskemaspørgsmål. Indtil nu har traditionen været meget baseret på surveyforskning, men der er ved at komme andre meto-

Tabel 1: Oversigt over public service motivation dimensionerne

Dimension:	Hvad forstås ved dimensionen:	Ophav:
»Public Interest« (»public values«)	Pligt- og loyalitetsbaseret motivation for at levere offentlige ydelser og derved tjene samfundet	Perry (1996)/Kim og Vandenaabeele 2009
»Compassion«	Følelsesmæssigt baseret motivation for at gøre det godt for andre eller samfundet	Perry (1996)
»Attraction to policy making« (»public participation«)	Motivation for at forbedre de politiske beslutninger (og for at deltage i offentligheden) for at gøre det bedre for andre eller samfundet	Perry (1996)/Kim og Vandenaabeele 2009
»Self sacrifice«	Vilje til at tilsidesætte egne behov til fordel for at hjælpe andre og/eller samfundet via levering af offentlige ydelser	Perry (1996)
»User orientation«	Motivation for at hjælpe den specifikke anden via levering af offentlige ydelser	Vandenaabeele (2008)
»Democratic Governance«	Motivation for at levere offentlige ydelser i overensstemmelse med centrale offentlige værdier	Vandenaabeele (2008)

der på banen, fx registerdata (Andersen og Serritzlew, 2009) og kvalitative interviews (Kjeldsen, 2009; Andersen, 2008).

Selvom der stadig er diskussion af målingen af PSM, beskæftiger litteraturen sig nu meget med effekterne af public service motivation, og denne forskning er i høj grad struktureret af tre forventninger, som Perry og Wise (1990) opstillede (se boks 1). Selvom især de to første forventninger har fået stor forskningsmæssig opmærksomhed, er de empiriske undersøgelser af alle tre forventninger imidlertid mangelfulde.

*Boks 1: Perry og Wises (1990)
oprindelige forventninger.*

1. Jo højere grad af PSM et individ har, jo mere sandsynligt er det, at individet vil søge job i en offentlig organisation.
2. I offentlige organisationer hænger graden af PSM positivt sammen med den individuelle performance
3. Offentlige organisationer, der tiltrækker medlemmer med høj PSM, forventes at være mindre afhængige af utilitaristiske incitamenter for at styre den individuelle performance effektivt.

Udfordringen ved at undersøge den første forventning er todelt. Det første problem er, at kausaliteten både kan tænkes at gå fra PSM til sektor (selektion) og fra sektor til PSM (socialisering), og her mangler der solide studier af, hvordan mekanismen i denne relation er, og hvordan den udspiller sig inden for forskellige jobfunktioner over tid. Dette er emnet i Anne Mette Kjeldsens ph.d. projekt. I figur 1 er dette illustreret som en dobbelpil mellem PSM og sektor.

Det andet problem er, at mange af de eksisterende undersøgelser ikke kontrollerer for hverken jobindhold eller professionalisme, når de ser på relationen mellem sektor og

PSM. Især professionalisme er et problem, fordi vi ved, at høj identifikation med den relevante profession og lang uddannelse giver højere grad af PSM (Perry, 1997). Vi har derfor undersøgt, om der er forskel mellem privatansatte og offentligt ansatte fysioterapeuter, der laver stort set det samme og har samme uddannelse og professionalisme. Resultaterne viste, at der var en forskel, men ikke i graden af PSM. Typen af PSM (dimensionerne) varierede derimod: Mens offentlige fysioterapeuter have mere »public interest motivation«, havde de privatansatte mere brugerorientering (Andersen, Pallesen og Pedersen, 2009). »Public service motivation« er således knyttet til leveringen af serviceydelser med et kollektivt indhold, men det er ikke en motivation, som udelukkende findes inden for den offentlige sektor, om end forskellen peger på en sektoreffekt.

Undersøgelser af den anden forventning har også haft sine problemer, idet den primært har været undersøgt med selvrapporterede performancemål (Naff og Crum 1999; Vandenaabeele 2009a, Leisink og Steijn 2009). Fysioterapeutundersøgelsen brugte derimod objektive adfærdsdata for de 542 fysioterapeuter, der havde en individuel praksis (og hvor det derfor gav god mening at tale om individuel performance). Mere specifikt blev prioriteringen af vederlagsfrie patienter undersøgt, fordi dette adfærdsmaal, jf. 17 kvalitative interviews, afspejler ønsket om at gøre godt for »trængende« andre, uden at det er »gratis« at udøve denne adfærd. Hvis man slet ikke skal tilsidesætte sine egne behov for at hjælpe andre, er det vanskeligt at differentiere mellem effekterne af egeninteresse og PSM.

Når det »koster« at prioritere vederlagsfrie patienter, skyldes det, at disse patienter tager længere tid end almene patienter til samme honorar. Eftersom fysioterapeuterne anser vederlagsfrie patienter for at være mere værdigt trængende, var forventningen, at fysioterapeuter med høj grad af PSM prioriterede

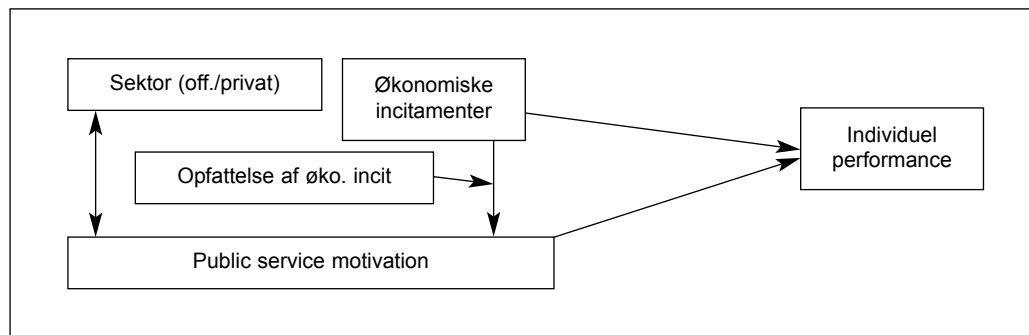
de vederlagsfrie patienter højere end andre fysioterapeuter. Det viste sig at holde stik; Public Interest dimensionen havde signifikant betydning for, hvor stor andel vederlagsfrie patienter fysioterapeuterne valgte at have (Andersen og Serritzlew, 2009). Det tyder på, at PSM faktisk har betydning for adfærden, hvis denne relaterer sig til at gøre det godt for »værdigt trængende« grupper i samfundet.

Tilbage står Perry og Wises tredje og sidste forventning. Offentlige organisationer bruger sjældent alene hårde økonomiske incitamenter, så det interessante spørgsmål må her være, hvordan samspillet er mellem økonomiske incitamenter og PSM. Det er således en alvorlig sag, hvis incitamenter har en utilsigtet negativ effekt på PSM og dermed potentielt også på medarbejdernes performance. Den såkaldte crowding teori (Frey, 1997; Frey og Jegen, 2001) forventer, at brugen af ekstrinsiske (ydre) motivationsfaktorer så som performanceafønning og regulering kan fortrænge indre motivation. Denne indre motivation kan indeholde ren intrinsisk motivation (lysten i sig selv til at gøre arbejdet) og public service motivation (Jacobsen, 2009). Der er kun lidt forskning i, om og hvordan PSM bliver påvirket af ekstrinsiske motivationsfaktorer (e.g. Perry og Hondeghem, 2008: 301; Vandenabeele, 2009b), men i Dan-

mark er Christian Bøtcher Jacobsen i gang med et ph.d.-projekt om netop dette spørgsmål. Som figur 1 illustrerer, forventer han, at ekstrinsiske motivationsfaktorer såsom resultatløn og regulering reducerer den intrinsiske motivation og PSM, hvis de opfattes som kontrolforanstaltninger (»crowding out«), hvorimod de øger de indre motivationsformer, hvis de opfattes understøttende (»crowding in«). I næste led kan »crowding out« betyde, at resultatløn og regulering ikke øger performance så meget, som ellers skulle forventes, eller at ændringen i de ansattes adfærd og performance faktisk går i den stik modsatte retning af det tilsigtede.

Når PSM litteraturen kobles sammen med anden relevant politologisk og økonomisk teori (som i crowding eksemplet), forventer vi, at den har et ret stort potentiale i forvaltningsforskningen. Begrebet indfanger den altruistiske motivation knyttet til levering af offentlige ydelser og denne motivation har andre teorier haft svært ved at håndtere. Der er imidlertid stadig en række udfordringer (Kim og Vandenabeele, 2009: 3): a) at få defineret og teoretiseret selve begrebet bedre; b) at få forbedret dimensionerne og koblet dem tættere teoretisk til begrebet, og c) at få skabt en operationalisering, der fungerer bedre på tværs af landegrænser. Nok så vigtigt er det at overveje, om værdier bør være en del

Figur 1: Illustration af forskningen i Public Service Motivation



af PSM, eller om begreberne skal behandles separat.

Værdier

Før vi går i dybden med værdilitteraturen, er det vigtigt at spørge, hvorfor værdier overhovedet er vigtige at beskæftige sig med? Er det andet end modebølger, som f.eks. luftige »mission statements« for offentlige organisation af typen: »Vi går ind for troværdighed og ansvarlighed og vil være blandt de bedste i verden«? Svaret fra sociologer, antropologer og politologer er ganske entydigt: Værdier er vigtige, fordi de har væsentlige effekter. Det fremgår ofte af selve begrebsdiskussionen.

Den amerikanske antropolog Kluckhohn definerer værdier som »a conception, explicit or implicit, distinctive of an individual or characteristic of a group, of the desirable which influences the selection from available modes, means, and ends of action« (1962:395, vor fremhævelse). Kernen i Kluckhohns definition er ordet »desirable«. En værdi er en forestilling om det ønskværdige. Det er altså ikke blot noget, et individ kan ønske sig (»desired«), men noget der er fundet værdigt at ønske. En værdi er altså noget mere end ønsket om en kold øl en varm sommerdag, og værdier er også langt mindre flygtige end sådanne ønsker. Den amerikanske politolog Barry Bozeman fremhæver således, at »(v)alues are *difficult to change* and a change can be brought about only after *careful deliberation*« (2007:117, vor fremhævelse). Samme vægt på den kritiske refleksion som forudsætning for godkendelse af værdier finder vi hos Rostbøll (2009). Værdier er ikke blot en tilfældig vane, et øjeblikks modelune eller resultatet af et diktat.

Det sidste element i Kluckhohns definition er også vigtigt. Værdier influerer på menneskers handlinger. Eller omvendt udtrykt: Hvis det ikke er tilfældet, er der ikke tale om værdier. Denne vigtige del af værdidefinitionen ses også i den norske Verdikommission første

rapport: »Værdier er overordnede ønsker og opfattninger som vi legger til grunn for våre valg og beslutninger« (Verdikommissionen, 1999:12). Derfor er det heller ikke så mærkeligt, at mange forskere har beskæftiget sig med værdiledelse eller værdibaseret ledelse (se fx Arnold og Davies, 2000), eller at Etzioni (1964) inkluderer kontrol gennem værdier (normativ magt) i sin kontroltypologi ved siden af kontrol gennem fysisk magt og kontrol gennem incitamenter. Endnu mere fundamentalt ser den norske verdikommissionen værdier som centrale for fornuftsmennesket, uløseligt knyttet til vores forståelse af både os selv og andre samt nødvendige for at kunne skabe et samfund med sammenhold (Verdikommissionen, 1999:13-14).

Værdier antages altså at have særdeles væsentlig betydning for såvel individer som kollektiver, og denne antagelse er så vigtig for flere forskere, at den er bygget ind i selve værdidefinitionen. Hvis udtrykte værdier ikke har nogen effekter, er der selvfølgelig ikke tale om værdier. Der er i stedet tale om varm luft. For en umiddelbar betragtning er sigtet med at inkludere værdiers effekter i selve definitionen sympatisk; værdier er knap så interessante, hvis de kun findes på det mentale plan og ikke på handleplanet. Inklusionen af handleplanet gør også, at man kan bruge handlinger som en indikation på værdier, hvilket kan være nyttigt, hvis det er meget svært at identificere mentale forestillinger.

Ikke desto mindre vil vi argumentere for, at det er en forkert tankegang. For det første kan praktiske restriktioner for aktøren betyde, at forestillinger om det ønskværdige ikke kan forme valget af mulige handlingsveje, og det er urimeligt at frakende aktøren hans eller hendes værdier af den grund. For det andet er det uheldigt, at der indgår en kausalrelation i definitionen, idet samme kausalrelation vanskeligt kan belyses empirisk (idet den definitorisk findes). Man kan således ikke undersøge værdiers implementering, for imple-

menteringen er forudsat at være der, før vi kan tale om værdier. I det hele taget kan vi dårligt behandle værdier som uafhængig variabel, og det har netop den allerstørste interesse selvstændigt at undersøge, hvilke effekter værdier har under hvilke omstændigheder. For det tredje afskæres muligheden for at undersøge facadeværdier. De findes definitorisk ikke. For det fjerde udelukker definitioner med et kausalelement den vigtige abstrakte og analytiske diskussion af værdier og deres indbyrdes relationer. Af disse grunde anbefaler vi klart at tage udgangspunkt i den puritanske definition af værdier som »the desirable« (Van Deth og Scarbrough, 1995). I forlængelse heraf er det selvfølgelig vigtigt at acceptere, at værdier kan udtrykkes på flere planer. Inspireret af organisationskulturlitteraturen (Schultz, 1995; Van Wart, 1998) kan vi således undersøge, hvordan og på hvilke planer værdier findes udtrykt:

- strategiske dokumenter (fx mission statements)
- lovgrundlag
- tale
- handlinger
- handlingsmønstre
- ritualer
- de ansattes virkelighedsopfattelser
- beslutninger
- organisationsstruktur
- bygninger
- artefakter.

Ud fra denne enkle opstilling kan facadeværdier defineres som værdier, der kun optræder i strategiske dokumenter. Kerneværdier er på den anden side værdier, der udtrykkes samtidig på alle planer. Jo stærkere værdier, jo flere planer kan de identificeres på. Denne tilgang, hvor værdier klassificeres ud fra deres styrke, står i modsætning til Hodgkinsons mere individualpsykologiske tilgang, hvor skalaen (bevidst utro mod definitionen af værdier som udtrykkende noget ønskværdigt) går fra ønskværdigt til det slet og ret ønskede, hvorved Hodgkinson introducerer en nyttig sondring mellem forskellige *begrundelser* for at acceptere en given værdi.

Nederst i tabel 2 – som værdier af type III – har vi værdier der alene begrundes i individuelle *præferencer*: »Jeg synes, det er rart at servicere ministeren ordentligt«. Det psykologiske korrelat er følelser og på handlingsplanet spontane affekthandlinger.

Værdier af type II rummer to undergrupper. IIB ligger nærmest værdier af type III. Her er værdier begrundet i enighed – *konsensus* – blandt en flerhed af mennesker – f.eks. i et kontor, et ministerium, et byråd eller i en stat – om, at X er godt.: »Der er almindelig enighed om, at det er vigtigt, at ministeren skal serviceres fuldt ud loyalt«. Type IIA derimod vejer pro et contra, og noget besluttet som en værdi, hvis *konsekvenserne* alt i alt er positive: »Ministeren bør serviceres grun-

Tabel 2 Hodgkinsons's Værdiparadigme

Type	Begrundelse		Psykologisk tilstand
I	Ønskværdigt Ønsket	Principper	Samvittighed, Overbevisning, Tro
IIA		Konsekvenser	Tænkning, Perception, Læring
IIB		Konsensus	
III		Præferencer	Følelse, Affekt

Note: Bearbejdet efter Hodgkinson (1996: 115)

digt. Det koster, men ellers ender det i det lange løb med at blive meget dyrere for skatteyderne.« Det psykologiske korrelat er kognition, dvs. perception, læring, tænkning og erkendelse.

Type I værdier begrundes i en pludselig intuitiv stærk oplevelse, eller gennem den langvarige øjenåbnende diskussion. Det psykologiske korrelat til værdier af type I er derfor samvittighedsfølelse, overbevisning og tro. Og derfor anvendes der ofte her udtryk som etik, etos og kald. Type I værdier betragtes ikke noget som ønskværdigt ud fra rene fornuftsgrunde, konsensus eller præferencer. Her følger man et *princip*, som man er blevet overbevist om. Implikationen heraf er, at den fornuftsprægede diskussion på et tidspunkt må stoppe. Hvis man eksempelvis er loyal over for sin minister eller borgmester, så er man det så at sige på sin ære. Loyal er man egentlig først rigtig i situationer, hvor det ikke kan betale sig, hvor man har stemningen imod sig, eller hvor man slet ikke har lyst. Type I værdier er stærke værdier. De kan motivere meget kraftigt, og når de først er indpodede, kan de virke på stor afstand. Type I værdier kan betragtes både som noget meget positivt og som noget meget negativt. Om vi vurderer på det på den ene eller anden måde, beror på konteksten. Frihedskæmperen, terroristen, den dedikerede forsker og Kamikaze-piloten er alle motiverede af type I værdier.

Mens ovenstående har fokuseret på værdier generelt og diskuteret værdistyrke, skal vi nu se nærmere på offentlige værdier. Disse værdier specificerer jf. Bozeman (2007:13).

- »the rights, benefits, and prerogatives to which citizens should (and should not) be entitled;
- the obligations of citizens to society, the state and one another; and
- the principles on which governments and policies should be based«.

Især det sidste element i definitionen er vigtigt, idet store dele af denne litteratur forholder sig til værdier som *retningsgivende* snarere end som *handlingsdrivende*. Diskussionen af, hvilke værdier der bør udvælges som retningsgivende, er en vigtig del af litteraturen om fx »good governance«, og disse overvejelser er også centrale for praktisk udarbejdelse af alle slags dokumenter, der angiver et formelt eller uformelt konstitutionelt grundlag for et system.

For at få et overblik over »de mulige retningsgivere« foretog Beck Jørgensen og Bozeman (2007) en registrering i den relevante faglitteratur af de dér nævnte offentlige værdier. Registreringen gav i alt 72 værdier, hvilket viser en betydelig bredde i det samlede offentlige værdiunivers. Til at skabe orden i disse værdier, anvendte Beck Jørgensen og Bozeman en til formålet udviklet klassifikation byggende på, hvilke aspekter ved forvaltningen eller den offentlige organisation, den pågældende værdi vedrører eller retter sig mod. En oversigt ses i tabel 3.

Tabel 3. Værdiuniverset

Universets struktur	Eksempler på værdier
Det offentliges almene bidrag til samfundet	Almennyttige, social sammenhængskraft
Interesser konverteret til beslutning	Flertalsvilje, Mindretalsbeskyttelse
Relationen politikere – forvaltning	Politisk loyalitet
Relationen forvaltning og de nære omgivelser	Åbenhed, interessebalancering, Upartiskhed
Forvaltningens forhold internt	Pålidelighed, innovation, produktivitet
Offentligt ansatte	Professionalisme, ansvarlighed, integritet
Relationen forvaltning og borgere/brugere	Retssikkerhed, dialog, brugerorientering, fair behandling

Denne klassifikation lægger op til at stille det helt grundlæggende spørgsmål: Hvilke værdier følges der rent faktisk i den offentlige sektor? Et af den danske magtudrednings projekter foretog en sådan afdækning (Beck Jørgensen, 2003) med følgende delprojekter:

- Identifikation af værdier i den offentlige sektors regelgrundlag gennem tiden og den dertil knyttede retspraksis.
- Registrering af de værdier offentlige organisationer står for gennem udsendelse af et spørgeskema til offentlige ledere på alle niveauer og alle sektorer.
- Indsamling og analyse af de værdigrundlag, der allerede er udformede af offentlige organisationer selv.
- Case-studier af værdivaretagelsen i fire offentlige institutioner (et bibliotek, en kirke, et fængsel, et hospital) for at kunne udnytte det, at værdier kan udtrykkes på forskellige måder og for at kunne inddrage handlingsdimensionen.
- Case-studier af fem »værdivogtende« organisationer i staten (Ombudsmanden, Rigsrevisionen, Økonomistyrelsen, Ligestillingsafdelingen, det daværende IT-kontor i Forskningsministeriet).
- Analyse af tre udliciteringsdebatter, som byggede på en forestilling om, at implícite værdier bliver gjort eksplicitte i kritiske situationer.

Spørgeskemaundersøgelsen overraskede. En forventning om, at New Public Management værdier havde sat sig igennem i løbet af 1990'erne, blev ikke indfriet. De mest udbredte værdier var snarere de klassiske: Et generelt samfundsansvar, offentlig indseende, retssikkerhed og uafhængige faglige standarder, mens den lavest rangerende værdi karakteristisk nok var hensyn til opinionen. Svar på spørgsmål om vigtige personalegenskaber og personalets motivationsfaktorer støttede op omkring et nærmest klassisk myndigheds- og embedsmandsideal: Man er hævet over andre for at kunne tjene andre.

Dette »gammeldags« værdisæt var generelt udbredt. En forventning om tydelige variationer mellem niveauer og sektorer blev ikke indfriet, og alt i alt tonede der en generel offentlig etos frem som kontrast til New Public Management (Beck Jørgensen 2004, 2006). Lignende undersøgelser (især surveys) er senere foretaget i andre lande med bl.a. sammenligninger mellem lande og mellem sektorer (Waal, 2007; Waal, Pekur, og Vrangbæk, 2008). Komparative studier er altid interessante, men i en globaliseringstid er der en særlig interesse i at få belyst eventuelle komparative institutionelle fordele, herunder værdiprofiler (se fx Foss Hansen og Beck Jørgensen, 2009).

Givet at værdier er vigtige, er et centralt spørgsmål, med hvilke mekanismer eller strukturer man kan fremme eller hæmme bestemte værdier. Hvordan organiserer man sig fx frem til retssikkerhed, politisk loyalitet eller omkostningseffektivitet? Det er en problemstilling, der bl.a. er belyst for infrastrukturområdet med baggrund i de senere års markante EU-deregulering (Jones, 2009; Beck Jørgensen, 2009). Et tilgrænsende spørgsmål er, hvorledes man får offentligt ansatte til at følge bestemte værdier. I den forbindelse har edsaflæggelse gennem tiden været anvendt (Rutgers, 2008), og er det stadig i den moderne form: Kodeks for god offentlig topledelse, kodeks for god offentlig service etc. Ligeledes kan man gennem studiet af annoncer for job i den offentlige sektor få indtryk af, hvilke værdier der lægges vægt på i selektionen af nye ansatte. Endelig kan man undersøge, hvorvidt fx uddannelse af offentlige ledere har en effekt på deres værdier (og motivation).

Undersøgelsen af udviklingen i offentlige lederes værdier er et eksempel på et studium af værdidynamik. Det er et vanskeligt område både teoretisk og empirisk. På trods af vanskeligheder med at skaffe data, der kan belyse værdiforandringer over tid, er flere studier

på vej. Eksempelvist er det ved at blive belyst, om de værdier, der afspejles i jobannoncer og reformdokumenter i den offentlige sektor, har ændret sig over tid, og om sektorer med en særlig lang og rig institutionel historie med en retsvæsenet er resistente over for NPM's moderne værdier. Et særligt aspekt vedrørende værdiforandringer vedrører spørgsmålet om, hvorvidt der pga. globaliseringen kan spores udviklingen af en global diskurs om »good governance«. En undersøgelse af en række kodeks for »good governance« fra forskellige lande er på vej.

I det hele taget er værdiforskningen i høj grad en international tendens. Den bliver især præsenteret på de såkaldte Copenhagen Public Value Consortium konferencer. I Danmark finder forskningen i offentlige værdier især sted ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet (The Copenhagen Public Values Research Group) og Anvendt Kommunal Forskning (AKF). Inddrager man studiet af værdier generelt, skal der også peges på Sociologisk Institut, Københavns Universitet. I øvrigt må det understreges, at studiet af værdier kan forgrene sig ud i mange forskellige retninger, fx værdibaseret ledelse, organisationskultur, korruption, tillid, social kapital, »corporate social responsibility« og politisk teori og filosofi. Alle disse forgreningsmuligheder kan dog være et problem for værdiforskningen: Den kan diffundere ud i mange spændende retninger, herunder overskride grænsen mellem offentlig og privat sektor som også nævnt under præsentationen af PSM – men med risiko for at miste egen indre sammenhæng. På den anden side vil det netop være kritisabelt ikke at lade sig inspirere af den tilgrænsende forskning.

En anden udfordring for værdiforskningen er, at værdier ofte behandles – både teoretisk og empirisk – som meget abstrakte størrelser til trods for, at alle erkender, at værdier først får deres reelle betydning i den konkrete situation. Det skyldes, at værdiers fortolkningsrum

sædvanligvis er meget stort (hvilket på en og samme tid er deres styrke og svaghed). To undersøgelsesmetodikker er særligt sårbare over for dette. I komparative undersøgelser (såvel mellem perioder som mellem stater og sektorer) er der en risiko for, at den abstrakte værdi fortolkes helt forskelligt. Desuden er surveyundersøgelser dårligt egnede til at indfange fortolkningsforskelle. Derfor er der et stigende behov for at få afdækket enkeltværdier og deres mangesidige fortolkningsrum i tid og sted. Her kan det netop være en fordel at gå til tilgrænsende områder. Hvis man vil forstå fortolkningsrummet for effektivitet, kan man med fordel gå til organisationsteorien (fx Quinn og Rohrbaugh, 1983), ligesom man inden for humaniora kan finde et godt bud på, hvordan tolerance er blevet udmøntet gennem tiden (Bredsdorff og Kjældgaard, 2008).

PSM og værdier

Fællesnævneren mellem PV og PSM litteraturerne er, at begge retninger er optaget af fænomener, der ligger over det egennytte-baserede. På den måde er de begge en del af reaktionen på NPM jf. artiklens indledning. Samtidig er der dog en række forskelle:

- 1) Mens PSM forskningen kan karakteriseres som teknisk, konkret, præcis og fokuseret (og dermed også ret lukket om sig selv), er PV forskningen bredere i sit sigte, mere filosofisk og analytisk, men også mindre fokuseret og præcis.
- 2) Ud fra en snæver PSM synsvinkel er PV forskningen en delmængde af PSM, fordi værdier kan indgå i selve definitionen af PSM (i hvert fald public interest og democratic governance dimensionerne). Ud fra en snæver PV synsvinkel er PSM forskningen en delmængde af PV, fordi PSM fokuserer på en ud af flere vigtige problemstillinger i PV, nemlig hvordan man institutionaliserer værdier på handleplanet. Det er dog rigtigere at se de to retninger som to mængder, der på de nævnte punkter overlapper hinanden.

- 3) Det er karakteristisk, at PSM er særdeles fokuseret på spørgsmålet om effekter: Har PSM nogen effekt? Hvorfor, hvordan og under hvilke betingelser? PV er her mindre entydig. I og med, at effekter indgår i flere opfattelser af værdiers betydning, a) *antages* det, at fordi værdier har effekter, er de vigtige at beskæftige sig med, eller b) at en værdi slet ikke er til stede, hvis den ikke har effekter. Dette er som nævnt ikke et hensigtsmæssigt udgangspunkt, og vi mener derfor c) at værdier kan udtrykkes på flere planer, herunder et handleplan.
- 4) PSM er hovedsageligt optaget af energien bag handlinger, dvs. forestillingen om motivation som en drivkraft. Værdier indgår dog som retningsgiver, når »public interest« og »democratic governance« dimensionerne specificeres ud fra værdier. Denne inkludering af værdier er dog ganske implicit og ikke helt uproblematisk. Selvom PV inkluderer overvejelser om værdistyrke (og dermed nærmer sig PSM), ligger PV's komparative styrke i behandlingen af værdier som retningsgivere og er heri langt mere eksplicit på værdikonflikter og værdiforandringer end PSM.

Med den grundlæggende fællesnævner og de nævnte forskelle er der for os ikke tvivl om, at de to forskningsretninger har et potentiale i forhold til hinanden. På mange måder er de nemlig hinandens blinde vinkler. En strategi kunne være at analysere individer med samme værdier og undersøge, hvad variationer i deres PSM betyder for deres adfærd. En anden strategi kunne være at søge at få variation i både værdier og PSM, hvorved forventningen må være, at »bilen kører i forskellige hastigheder i forskellige retninger«. Jf. Brehm og Gates kan forskellige opfattelser af det ønskværdige sårar føre til sabotage, hvor den ansatte aktivt modarbejder målsætningerne (1997: 21). Argumentet er, at offentligt ansatte har tre reaktionsmuligheder: De kan arbej-

de i overensstemmelse med de politiske forskrifter (»working«), de kan sabotere jf. ovenfor, og de kan helt lade være med at gøre en indsats (»shirking«). For i størst muligt omfang at leve op til de politisk bestemte ønsker skal offentligt ansatte således ud fra dette argument både dele værdier med beslutningstagerne og have høj grad af PSM. En tredje måde at behandle forholdet mellem værdier og PSM er at integrere værdierne i selve PSM begrebet. Derved bliver det en integreret del af at have høj public service motivation at være dedikeret i forhold til offentlige værdier. Her er udfordringen at håndtere, at værdier ofte er modsatrettede, og dette mulige trade-off mellem forskellige værdier bør håndteres analytisk. Fordelen ved at koble værdi- og PSM begreberne sammen definitivt er derimod, at vi i ét begreb samler det, der skal til for, at vi forventer altruisme i forbindelse med produktionen af offentlig service.

Referencer

- Andersen, L.B. og S. Serritzlew (2009), *Does public service motivation affect the behavior of professionals?* Paper presented at the 2009 International Public Service Motivation Research Conference in Bloomington, Indiana.
- Andersen, L.B., Pallesen, T., Serritzlew, S. (2006), »Økonomiske incitamenter i den offentlige sektor«, *Politica*, 38(4): 371-79.
- Andersen, L.B.; T. Pallesen og L.H. Pedersen (2009), *Does employment sector matter for professionals' public service motivation?* Paper presented at the 2009 International Public Service Motivation Research Conference in Bloomington, Indiana.
- Arnold, G. og M. Davies (2000), *Value-based Management: Context and Application*. NY: John Wiley og Sons,
- Beck Jørgensen, T. H. Foss Hansen, M. Antonsen og P. Melander (1998), »Public Organizations, Multiple Constituencies, and Governance«, *Public Administration*, 76(3): 499-518.
- Beck Jørgensen, T. og B. Bozeman (2007), »Public Values: An Inventory«, *Administration og Society*, 39(3): 354-81.
- Beck Jørgensen, T. (2003), »Konturerne af en offentlig identitet. Varige og foranderlige træk«, i T.

- Beck Jørgensen red.: *På sporet af en offentlig identitet. Værdier i stat, amter og kommuner*. Århus: Aarhus Universitetsforlag, pp. 240-260.
- Beck Jørgensen, T. (2004), »Som man råber i skoven. Lidt om, hvordan man også kan studere offentlig forvaltning«, i J. Blom-Hansen, A. Sonne Nørgaard og T. Pallesen red.: *Politisk Ukorrekt. Festschrift til professor Jørgen Grønnegaard Christensen*. Århus: Aarhus Universitetsforlag, pp. 67-83.
- Beck Jørgensen, T. (2007), »Public Values, Their Nature, Stability and Change. The Case of Denmark«, *Public Administration Quarterly*, 30(4): 365-98.
- Beck Jørgensen, T. (2009), »Value dynamics and infrastructure reform«, *International Journal of Public Policy*, 4(5): 449-57.
- Blau, P. og W.R. Scott (1963), *Formal Organizations. A Comparative Approach*, London: Routledge and Kegan Paul.
- Bozeman, B. (2007), *Public Value and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Bredsdorff, T. og L.H. Kjældgaard (2008), *Tolerance*, København: Gyldendal.
- Bregm, K. (2008), »Resultatløn: nogle udfordringer med udblik til nye lønformer generelt.« Pp. 101-119 i Jacob Torfing, red., *Ledelse efter kommunalreformen: sådan tackles de nye udfordringer*. København : Jurist- og Økonomforbundets Forlag, pp. 101-119.
- Coursey, D.H. og S.K. Pandey (2007), »Public Service Motivation Measurement: Testing an Abridged Version of Perrys Proposed Scale«, *Administrative Science Quarterly* 39: 547-68.
- Dixit, A. (2002), »Incentives and Organizations in the Public Sector. An Interpretative Review«, *Journal of Human Resources*, 37, pp. 696-727.
- Ejersbo, N. og C. Greve (2001), *Den offentlige sektor på kontrakt*, København: Børsens Forlag.
- Ejersbo, N. og C. Greve (2008), *Moderniseringen af den offentlige sektor*, København: Børsens Forlag.
- Etzioni, A. (1964), *Modern Organizations*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Foss Hansen, H. og T. Beck Jørgensen (2009), »Den danske forvaltningsmodel og globaliseringens udfordringer«, i M. Marcussen og K. Ronit, red., *Globaliseringens udfordringer*. København: Hans Reitzels Forlag, pp. 36-64.
- Hodgkinson, C. (1996), *Administrative Philosophy. Values and Motivations in Administrative Life*. Oxford: Pergamon.
- Hondeghem, A. og James L.P. (2009), »EGPA symposium on public service motivation and performance: Introduction,« *International Review of Administrative Sciences* 75: 5-9
- Hood, C. (1991), »A Public Management for All Seasons?« *Public Administration*, 69(1): 3-19.
- Jacobsen, C.B. (2009), *The carrot or the stick? A study on motivation, behavior, and performance of public employees*. Working paper, department of Political Science, Aarhus University.
- Jones, D.N. (2009), »Matching regulatory arrangements with public values«, *International Journal of Public Policy*, 4(5): 435-48.
- Kim, S. og W. Vandenabeele (2009), *A Strategy for Building Public Service Motivation Research Internationally* Paper prepared for delivery at the International Public Service Motivation Research Conference, Indiana University, Indiana, June 7-9.
- Kjeldsen, A.M. (2010), Antecedents of Public Service Motivation Revised: The effect of employment sector and level of professionalism when controlling for work task. Paper prepared for the IRSPM in Bern April 2010.
- Kluckhohn, C. (1962), »Values and Value-Orientations in the Theory of Action: An Exploration in Definition and Classification«, i T. Parsons og E.A. Shils, red., *Toward a General Theory of Action*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, pp. 388-433.
- Leisink, P. og B. Steijn (2009), »Public service motivation and job performance of public sector employees in the Netherlands« *International Review of Administrative Sciences*, 75: 35-52.
- Naff, K.C. og J. Crum (1999), »Working for America: Does Public Service Motivation Make a Difference?« *Review of Public Personnel Administration*, 19(4): 5-16.
- Perry, J.L. og A. Hondeghem (2008), »Directions for future theory and research«, in J. L. Perry og Annie Hondeghem, red. *Motivation in public management. The call of public service*, Oxford: Oxford University Press, pp. 294-310.
- Quinn, R.E. og J. Rohrbaugh (1983), »A Spatial Model of Effectiveness Criteria: Towards a Competing Values Approach to Organizational Analysis«, *Management Science*, March, pp. 363-77.
- Rostbøll, C.F. (2009), »Vore danske værdier – en kritisk analyse«, *Politica*, 41(4): 391-408.
- Rutgers, M. (2008), »Public Values, Public Functions, and the Oath of Office«, *Paper presented at*

the Copenhagen International Public Values Workshop.

Schultz, M. (1995): *On Studying Organizational Cultures. Diagnosis and Understanding*, Berlin: Walter de Gruyter.

Van Deth, J.W. og E. Scarbrough (1995), »Perspectives on Value Change«, i J.W. Van Deth og E. Scarbrough, red., *The Impact of Values*. Oxford: Oxford University Press, pp. 528-540.

Van Wart, M. (1998), *Changing Public Sector Values*, Hamden CT: Garland.

Vandenabeele, W. (2007), »Towards a theory of public service motivation : an institutional approach«, *Public Management Review*, 10(4): 545-56.

Vandenabeele, W. (2008), »Development of a Public Service Motivation Measurement Scale: Corroboration and Extending Perry's Measurement Instrument«, *International Public Management Journal*, 11(1): 143-67.

Vandenabeele, W. (2009a), »The mediating effect of job satisfaction and organizational commitment on self-reported performance: more robust evidence of the PSM-performance relationship« *In-*

ternational Review of Administrative Sciences 75: 11-34.

Vandenabeele, W. (2009b), *Management interventions as conditions for motivation crowding of motivation in the European commission: a mediational analysis of basic needs satisfaction* Paper presented at the annual EGPA conference, SG III, Malta, 2-4 September.

Verdikommisjonen (1999), *Verdier – fellesskap og mangfold. Verdikommisjonens midtveisrapport*. Oslo: Verdikommisjonens styringsgruppe.

Wright, B. E. (2001), »Public-Sector Work Motivation: A Review of the Current Literature and a Revised Conceptual Model« *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(4): 559-86.

Waal, Z.v.d. (2007), *Value Solidity. Differences, Similarities and Conflicts Between the Organizational Values of Government and Business*, Amsterdam: V U University.

Waal, Z.v.d, A. Pekur og K. Vrangbæk (2008), »Public Sector Value Congruence Among Old and New EU Member-States? Empirical Evidence from the Netherlands, Denmark and Estonia«, *Public Integrity*, 10(4): 317-33.