

Redaktionelt forord

I dag er det ikke længere nok at gå på arbejde. Man skal være motiveret, når man går på arbejde. Det er et entydigt plusord, som ingen kan være imod, og det er en sandhed, som ingen længere stiller spørgsmål til. Den organisation, man arbejder i, skal desuden være performende. Der skal leveres resultater, gerne synlige resultater, og helst flere resultater fra år til år. En organisation skal vokste, og en vigtig ingrediens i moderne, vækstende organisationer er således motiverede medarbejdere. Ledere vurderes på, hvorvidt de er i stand til at skabe de rette vilkår for, at deres medarbejders motivation på jobbet bevares og styrkes. Ansvar for motivation kan altså føres opad. Hvis nogen ikke er motiveret, må det være organisationens struktur, funktioner, processer og kultur, der er noget i vejen med – og det må lederen tage sig af, hvis altså vedkommende er en god leder.

I den offentlige sektor findes særlige former for medarbejdermotivation. Det er angiveligt i den offentlige sektor, at man kan finde medarbejdere, der hovedsageligt bliver motiveret af at gøre noget godt for andre. Hvad »det gode« er, er selvfølgelig vanskeligt at sige noget præcist om. Det gode kan være eksplicit defineret på organisatorisk niveau (eksempelvis at gøre syge mennesker raske), eller det kan være defineret på individniveau og have noget at gøre med politiske præferencer og forestillinger om, hvordan samfundet bør indrettes. Definitionen af »det gode« kan selvfølgelig også udvikles over tid, og det

kan udfordres af diverse styringsredskaber. Derfor er det selvfølgelig også vanskeligt for offentlige ledere at lede offentligt ansatte, der i meget stor udstrækning er motiveret af at levere de offentlige serviceydelser, som de selv mener gør godt for andre.

I dette temanummer argumenterer bidragerne for, at det særligt er de motiverede medarbejdere i den offentlige sektor, der leverer på resultatsiden. Motivationsmønstre kortlægges på tværs af den offentlige sektor, og der sammenlignes mellem lande. Til slut diskuteres, hvilke muligheder den offentlige leder har for at understøtte medarbejdermotivationen.

Uden for tema bidrager *Anne Bach Nielsen* med en reviewartikel, der lancerer begrebet bydiplomati. Det har fået en kolossal opblomstring – ikke kun i Europa omkring Bruxelles, men i hele verden. På den internationale arena opsamler byer viden og udveksler erfaring, de kapacitetsopbygger og advokater, og de repræsenterer og fremmer politiske og økonomiske interesser. Og det gør de med betydelig styrke og legitimitet. Modsat stater er byerne helt tætte på deres borgere og virksomheder. I fremtiden kommer vi til at høre meget mere til dette fænomen.

Martin Marcussen
Professor, ansvarshavende redaktør for
Økonomi & Politik

Forord

Motiverede medarbejdere er kernen i succesfulde organisationer. Et helt centralt spørgsmål for beslutningstagere og offentlige ledere er derfor, hvordan man sikrer høj medarbejdermotivation. En dominerende vinkel i forskningslitteraturen og i den offentlige debat på dette spørgsmål er indlejret i 'new public management' perspektivet. En grundlæggende antagelse her er, at medarbejdere ønsker at mele deres egen kage, og at målopnåelse (f.eks. høj produktivitet) bedst sikres ved at give den enkelte medarbejder tilskyndelser til at arbejde for organisationens mål. Et eksempel er resultatløns, der kan virke motiverende og bidrage til at løfte medarbejdernes præstationer. Forskningen peger dog også på andre vægtige motivationsformer, der kan bidrage til større målopnåelse – og det er uden ekstra økonomiske belønninger.

Motivation kan beskrives som den energi, en person er villig til at lægge i sit job, og kan udspringe af forskellige forhold. Ansatte kan for eksempel lægge en ekstra indsats i jobbet, fordi arbejdsopgaven er interessant og udfordrende, eller fordi indsatsen bidrager positivt til andre mennesker og samfundet. Sidstnævnte betegnes ofte 'public service motivation' og er sammen med indre opgavemotivation genstandsfeltet for dette temanummer. Danske og internationale studier har vist, at medarbejdere, der er motiveret af at bidrage til andre mennesker og samfundet,

præsterer bedre i deres job. Samtidig viser ny forskning, at public service motivation er foranderlig over tid, og det stiller åbenlyse spørgsmål, om og hvordan offentlige ledere kan bidrage til at stimulere og fastholde et højt niveau af public service motivation. Temanummeret stiller skarpt på disse spørgsmål ved at inddrage robuste empiriske analyser af public service motivation på tværs af landegrænser og sektorer (artiklerne 1 og 3), af foranderligheden af motivation over tid (artikel 2 og 4), samt af forholdet mellem ledelse og motivation (artiklerne 4, 5 og 6).

Dansk og international forskning peger på, at public service motivation er en vigtig kilde til god performance i den offentlige sektor, og det er derfor temanummerets ambition at præsentere nye indsigter i medarbejdermotivation i den offentlige sektor, der kan hjælpe offentlige ledere med at sikre energiske medarbejdere og høj målopnåelse.

Lotte Bøgh Andersen
Aarhus Universitet

Christian Bøtcher Jacobsen
Aarhus Universitet

Ulrich Thy Jensen
Arizona State University

Temaredaktører

Serviceproduktion eller serviceregulering: Forskelle i public service-motivation?

Ulrich Thy Jensen, adjunkt, School of Public Affairs, Arizona State University, ujensen@asu.edu

Nina Mari van Loon, adjunkt, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, nina@ps.au.dk

Wouter Vandenabeele, lektor, Utrecht University School of Governance, w.v.vandenabeele@uu.nl

Eksisterende forskning peger på en række positive effekter af public service motivation (PSM) i offentlige organisationer, og det er derfor en central udfordring at forstå, hvorfor nogle offentligt ansatte er mere public service motiverede end andre. Artiklen bidrager til dette spørgsmål ved at sammenligne PSM blandt offentligt ansatte i serviceproducerende og serviceregulerende organisationer i to lande, Danmark og Holland. Resultaterne demonstrerer, i modsætning til eksisterende forventninger, at ansatte i serviceregulerende organisationer (kommunale centralforvaltninger) udtrykker højere PSM sammenlignet med ansatte i serviceproducerende organisationer (skoler). Resultaterne er robuste på tværs af to lande med tilsvarende velfærdsregimer, Danmark og Holland, og indikerer, at offentlige ledere kan have stærkt public service motiverede medarbejdere, selvom kontakten med ydelsesmodtagerne er distanceret, og de daglige opgaver består af deltagelse i beslutninger om indretningen af og adgangen til offentlige ydelser snarere end selve leveringen af serviceydelserne.

Public service motivation beskriver den energi, et individ er villig til at investere i leveringen af offentlige ydelser med det formål at gøre godt for andre mennesker og samfundet (Perry og Wise, 1990; Hondeghem og Perry, 2009). Dansk og international forskning pe-

ger på en række positive effekter af PSM i offentlige organisationer (se Ritz o.a., 2016 for et overblik): Mere public service-motiverede ansatte er for eksempel mere tilfredse med deres job, føler en større forpligtelse over for deres organisation og præsterer bedre i deres job (Andersen o.a., 2014; Crewson, 1997; Leisink og Steijn, 2009; Vandenabeele, 2009). En central udfordring er derfor at få en bedre forståelse for, hvilke faktorer der former individers PSM. Hvorfor er nogle offentligt ansatte mere motiverede af at gøre godt for andre mennesker og samfundet end andre? Artiklen bidrager til dette spørgsmål ved at fokusere på et grundlæggende strukturelt karakteristika ved offentlige jobs, nemlig om jobbet har til formål at *producere* offentlige serviceydelser eller at *regulere* dem. Ved serviceproduktion deltager offentligt ansatte fysisk i produktionen af en specifik ydelse til en identificerbar gruppe af modtagere, mens serviceregulering beskriver jobs, hvor offentligt ansatte deltager i beslutninger om indretningen af og adgangen til en specifik ydelse (Kjeldsen, 2012a: 69).

Den eksisterende litteratur peger på to mulige

forklaringer på forskelle i niveauet af PSM mellem ansatte i serviceproducerende og serviceregulerende organisationer: Tiltrækning og socialisering (Kjeldsen og Jacobsen, 2013; Wright og Christensen, 2011). Tiltræknings-effekten tilsiger, at public service motiverede individer aktivt søger medlemskab af organisationer, som understøtter et drev om at hjælpe andre og bidrage til samfundet (Kjeldsen, 2014). Mens alle offentlige organisationer er karakteriseret ved en 'public service'-mission, tilbyder serviceproducerende organisationer en direkte brugerkontakt, som kan virke tiltrækkende på individer, der er drevet af følelsesmæssig identifikation med modtagerne af de offentlige ydelser, og som er villige til at sætte andres hensyn foran egne. Offentligt ansattes PSM kan imidlertid også formes efter medlemskab af henholdsvis serviceproducerende og serviceregulerende organisationer. Den direkte brugerkontakt i serviceproducerende organisationer forventes mere effektivt at transmittere værdier knyttet til at hjælpe andre og bidrage til samfundet, fordi den direkte og positive interaktion med modtagerne af ydelserne gør det meget synligt for de offentligt ansatte, hvordan deres arbejde konkret bidrager til andres velbefindende (Grant, 2008). Uanset mekanismen er det således en etableret forventning i den eksisterende litteratur, at offentligt ansatte i serviceproducerende organisationer vil være mere public service-motiverede sammenlignet med offentligt ansatte i serviceregulerende organisationer. Denne forventning ses også afspejlet i den bredere debat om den danske offentlige forvaltning, hvor forskellen mellem 'kolde' og 'varme' hænder ofte beskrives i kontraster mellem omsorgsetik og effektivitet (for eksempel i forbindelse med begrebet 'djøfisering', se Dahler-Larsen o.a., 2011).

Denne artikel undersøger forventningen ved hjælp af fire spørgeskemaundersøgelser. Identiske PSM-spørgsmål blev distribueret til skoler i Danmark og Holland samt til ansatte

i kommunale centraladministrationer i selv-samme lande. Casevalget giver ikke alene mulighed for at sammenligne det gennemsnitlige niveau af PSM mellem serviceproducerende (skoler) og serviceregulerende (kommunale centralforvaltninger) i Danmark, men også at teste hvorvidt forskelle mellem serviceproducerende og serviceregulerende organisationer er systematiske på tværs af lande med ensartede velfærdsregimer. Sidstnævnte er unikt, da vi kun sjældent har mulighed for at anvende identiske mål blandt sammenlignelige organisationer i forskellige lande. Artiklen bidrager dermed til at belyse spørgsmålet om forskelle i offentligt ansattes PSM ved at fokusere på sondringen mellem serviceproduktion og serviceregulering samt til den begyndende litteratur om PSM på tværs af landegrænser (se for eksempel Vandenabele og Van de Walle, 2008).

Artiklen er struktureret således: Først introduceres PSM-begrebet, inden vi bevæger os videre til tiltrækning og socialisering som to mulige forklaringer på forskelle i PSM mellem offentligt ansatte i serviceproducerende og serviceregulerende organisationer. Vi diskuterer herefter de anvendte metoder inklusiv dataindsamling og analysestrategien. Endelig diskuterer vi de centrale resultater i lyset af den eksisterende litteratur, skitserer studiets begrænsninger og fremhæver de praktiske implikationer af artiklens fund.

Hvad er public service motivation?

Arbejdsmotivation kan forstås som den energi, individer er villige til at investere i deres job for at opnå et bestemt mål (Jørgensen og Andersen, 2010), og PSM repræsenterer én form for arbejdsmotivation. Selvom PSM defineres forskelligt i den eksisterende litteratur (se for eksempel Bozeman og Su, 2015 eller Ritz m.fl. 2016 for et overblik), er der vigtige fællestræk blandt definitionerne: PSM knytter sig til leveringen af offentlige ydelser og har til formål at bidrage til andre og samfundet. PSM kan således siges at beskrive moti-

vation til at levere offentlige ydelser med det formål at gøre godt for andre og samfundet (Hondegheem og Perry, 2009) og kan kategoriseres som én type af motivation, der sigter mod at gøre godt for andre mennesker. Mens motivationen til at hjælpe andre mennesker kan komme til udtryk i forskellige former (Grant, 2008), knytter PSM sig således til den energi, individer er villige til at investere i leveringen af offentlige ydelser med det formål at øge velværen for samfundet (Jensen og Andersen, 2015).

Mere specifikt siges PSM at hvile på tre typer af motiver: normative, affektive, og rationelle (Perry og Wise, 1990). Normative motiver knytter sig til en loyalitetsfølelse og oplevelse af forpligtelse over for samfundsinteressen, og dette aspekt af PSM forventes derfor at lede til handlinger funderet i en internalisering af normer og værdier for passende adfærd. Affektive motiver er koblet til en følelsesmæssig identifikation med modtagerne af de offentlige ydelser, mens rationelle motiver indfanger en kalkuleret tilgang til at øge velværen for flest mulige mennesker (for eksempel ved at deltage i beslutningsprocesser). De tre typer motiver oversættes i litteraturen til deres empiriske udtryksformer: »commitment to the public interest«, »compassion« og »attraction to policy making« (Perry, 1996), mens en grundlæggende vilje til at stille andres behov foran sine egne (»self-sacrifice«) forventes at udgøre fundamentet for øvrige dimensioner (Kim og Vandenabeele, 2010). De fire dimensioner repræsenterer således de aktive komponenter, der tilsammen udgør et individs motivation for at levere offentlige ydelser med det formål at gøre godt for andre mennesker og samfundet.

PSM i serviceproduktion versus serviceregulering: Tiltrækning og/eller socialisering?

Offentligt ansatte kan bidrage til andre menneskers og samfundets velvære på forskellig vis. De kan fysisk bidrage til frembringelsen

af serviceydelser til en identificerbar gruppe af modtagere, som for eksempel skolelæreren, der underviser elever i klasselokalet, eller sygeplejersken, der tilser og plejer hospitalsindlagte borgere. Offentligt ansatte kan også påvirke borgere og virksomheder mere indirekte igennem regulering af indretningen og adgangen til offentlige service, som for eksempel socialrådgiveren, der behandler sager om offentlig forsørgelse, eller embedsmanden, der bidrager til formuleringen af nye politikker. Sondringen indrammer en strukturel forskel på offentlige jobs som henholdsvis 'serviceproducerende' eller 'serviceregulerende' og forventes at kunne forklare forskelle i niveauet af PSM blandt offentligt ansatte. Kjeldsen (2012a) undersøger således socialrådgiverstuderende, der kan vælge et serviceproducerende eller serviceregulerende job efter endt uddannelse, og finder med hjælp fra både kvantitative og kvalitative datakilder, at de studerendes PSM-profil har betydning for deres jobpræference. Resultatet er i tråd med et amerikansk studie af Bradley Wright og Robert Christensen (2011), der finder, at jurastuderende med et højere niveau af PSM er mere tilbøjelige til at blive tiltrukket til et 'serviceorienteret' job.

Resultaterne kan fortolkes som støtte til et teoretisk argument om, at et individ tiltrækkes af job, som giver individet mulighed for at udleve ens motivation til at hjælpe andre mennesker og bidrage til samfundet (Kjeldsen, 2012a: 69-70). Bidrag fra organisationspsykologien fremhæver, at individer generelt søger at skabe et 'match' mellem deres individuelle præferencer og karakteristika ved deres omgivelser (Kristof-Brown o.a., 2005). Én måde at skabe et match i konteksten af PSM er at søge mod jobs, der understøtter motivationen til at hjælpe andre og bidrage til samfundet. Som fremhævet af Kjeldsen kan man for eksempel forestille sig, at individer, der er stærkt drevet af en emotionel tilknytning og identifikation med modtagerne af offentlige ydelser, vil være mere til-

bøjelige til at søge mod serviceproducerende jobs, fordi denne type af jobs er karakteriseret ved intensiv og ekstensiv direkte kontakt med modtagerne af serviceydelse (2012a: 71). Indlæring af nyt materiale i grundskolen for eksempel er en lang og tidskrævende proces, der kræver en stor investering af læreren i den enkelte elev. Når offentlige organisationer har til formål at 'forandre' brugerne, giver det mulighed for, at de offentligt ansatte via deres interaktion med brugerne kan forme følelsesmæssige bånd og identificere sig med brugerne. Serviceproducerende jobs er således ofte karakteriseret ved direkte og positiv kontakt mellem den offentligt ansatte og brugerne, og en generel velvilje til at sætte brugernes behov forrest samt følelsesmæssig identifikation med brugernes ønsker og velvære må derfor forventes at være stærke drivkræfter for at søge arbejde i serviceproducerende organisationer.

Ovenstående peger på, at forskelle i niveauet af PSM mellem offentligt ansatte i serviceproducerende og serviceregulerende organisationer kan tilskrives, at individer med højere PSM aktivt søger medlemskab af serviceproducerende organisationer, fordi disse jobs bedre understøtter muligheden for at hjælpe andre mennesker og bidrage til samfundet. Litteraturen peger imidlertid også på mindst én anden forklaring, nemlig at PSM formes af den institutionelle kontekst, som individet befinder sig i (Perry og Vandenabeele, 2008). Institutioner består af »kognitive, normative, og regulative strukturer og aktiviteter, der giver stabilitet og mening til social adfærd« (Scott, 2001: 33, oversat af forfatter). Perry og Vandenabeele (2008) argumenterer for, at individer påvirkes af de normer og værdier, som er indlejret i den institutionelle kontekst og giver mening til social adfærd i den givne kontekst, via en socialiseringsproces. Socialisering afspejler »den proces, hvormed et individ tilegner sig de værdier, den viden og forventede adfærd, som er påkrævet for at kunne deltage som et medlem af en organisation«

(Kjeldsen 2012b: 54, oversat af forfatter), og idéen her er, at værdier i offentlige organisationer, der knytter sig til at hjælpe andre mennesker og bidrage til samfundet, internaliseres af individer og påvirker deres PSM over tid. I kraft af deres tilhørsforhold til bestemte organisationer (for eksempel serviceproducerende eller serviceregulerende) udsættes offentligt ansatte for bestemte værdier og overbevisninger. I alle offentlige organisationer er det at bidrage til samfundet indlejret som en værdi, der giver mening til adfærd, men det er ikke ensbetydende med, at det at hjælpe andre mennesker og bidrage til samfundet fremstår lige klart i serviceproducerende og serviceregulerende organisationer.

Teoretisk har vi skelnet mellem serviceproducerende og serviceregulerende organisationer, der svarer til Hasenfelds (1972) sondring mellem 'people-changing'-og 'people-processing'-organisationer. De to organisations typer hviler på forskellige logikker. Serviceproducerende organisationer stræber efter at ændre modtagerne af de offentlige ydelser (for eksempel øge indlæringen hos eleverne i skolen eller forbedre sundhedstilstanden hos patienterne på hospitalet), mens serviceregulerende organisationer søger at regulere borgernes adfærd. Førstnævnte involverer som oftest en intensiv og ekstensiv kontakt mellem de offentligt ansatte og modtagerne af ydelsen. Den direkte brugerkontakt giver gode muligheder for, at offentligt ansatte i serviceproducerende organisationer kan få førstehåndserfaring med, hvordan deres job konkret hjælper andre mennesker og bidrager til samfundet i en bredere forstand. Ifølge den amerikanske organisationspsykolog Adam Grant forstærkes individers motivation for at hjælpe andre mennesker, når individet konkret kan se, hvordan egne handlinger bidrager til at højne andre menneskers velvære (2007; 2008). Grant bruger termen 'relationelt jobdesign' til at karakterisere, hvordan relationen mellem en producent af en ydelse og modtageren udformes, og flere

studier dokumenterer, at det synlige bidrag af ens eget arbejde kan virke selvforstærkende på drevet til at hjælpe andre mennesker. Mens serviceproducerende organisationer tilbyder rig mulighed for de offentligt ansatte til at indgå i direkte kontakt med brugerne og se, hvordan deres arbejde bidrager til at hjælpe til andre mennesker, er det mindre synligt for offentligt ansatte i serviceregulerende organisationer. Kontakten mellem de offentligt ansatte og modtagerne vil her være mere distanceret, og kontakten risikerer i større omfang at have en negativ karakter som for eksempel, når der skal gives afslag på adgangen til offentlige ydelser (Kjeldsen 2012a). I et socialiseringsperspektiv kan det således forventes, at serviceproducerende organisationer mere effektivt vil transmittere offentlige værdier knyttet til at hjælpe andre mennesker og bidrage til samfundet, fordi offentligt ansatte i disse organisationer i større omfang har mulighed for at se, hvordan deres arbejde gør en positiv forskel. I tråd med disse forventninger finder Bro, Andersen og Bøllingtoft (2016) i et nyt studie et højere gennemsnitligt niveau af PSM blandt gymnasielærere, folkeskolelærere og børnehavepædagoger sammenlignet med skattefuldmægtige.

Opsummerende har vi præsenteret to teoretiske forklaringer på, hvordan vi kan forklare forskelle i niveauet af PSM mellem offentligt ansatte i serviceproducerende og serviceregulerende organisationer. Uanset om forskelle skyldes, at individer med større PSM aktivt søger ind i serviceproducerende organisationer, og/eller om PSM blandt offentligt ansatte i serviceproducerende organisationer forstærkes, i takt med at de oplever og ser, hvordan deres arbejde hjælper andre mennesker og bidrager positivt til samfundet, giver forklaringerne anledning til den samme implikation:

H1 Det gennemsnitlige niveau af PSM er højere i serviceproducerende organisationer

sammenlignet med serviceregulerende organisationer.

Institutionel kontekst spænder imidlertid videre end organisationen, og det er derfor relevant at undersøge, om eventuelle forskelle i PSM mellem serviceproducerende og serviceregulerende organisationer er robuste på tværs af landegrænser. Justin Bullock og kolleger (2014) argumenterer på baggrund af en sammenligning af 30 lande for, at kulturer og normer kan være væsentlige forklarende faktorer for variation mellem lande, og Kim og kolleger (2013) finder, at niveauet af PSM varierer på tværs af landegrænser (se også Vandabeele og Van de Walle, 2008). Offentligt ansatte er indlejret i en bestemt organisatorisk kontekst (for eksempel en skole), som igen er indlejret i en bestemt national kontekst (for eksempel Danmark), og faktorer knyttet til begge institutionelle kontekster kan forventes at påvirke niveauet af offentligt ansattes PSM via socialisering og internalisering af normer og værdisæt. Såfremt eventuelle forskelle i PSM mellem serviceproducerende og serviceregulerende organisationer er systematiske, bør vi derfor kunne genfinde de samme forskelle i lande, der ligner hinanden på relevante parametre som national kultur, værdisæt og indretningen af produktionen af velfærdsservices. Danmark og Holland er to nordeuropæiske lande, som opfylder disse betingelser.

Hofstede (2001) opstillede forskellige dimensioner til at kategorisere national kultur, og hans analyse beskriver Danmark og Holland som ganske ens på relevante dimensioner for PSM. For eksempel tilskrives begge lande en feminin kultur, hvor serviceorientering og solidaritet er i centrum. Også i Ingleharts (1997) analyse af 43 lande kategorises Danmark og Holland sammen, idet værdisættene i begge lande er karakteriseret ved sekularisering og rationalitet frem for religiøse overbevisninger. Selvom kulturelle forskelle mellem Danmark og Holland naturligvis eksisterer,

kan de to lande på mange parametre siges at være mere ens, end de er forskellige. Grundlæggende værdisæt er sammenlignelige, og begge lande har veludviklede velfærdsydelser, hvor offentlig produktion er en grundsten i frembringelse af vigtige serviceydelser som uddannelse og sundhed. Sondringen mellem serviceproducerende og serviceregulerende organisationer er gyldig på tværs af landegrænser, idet der altid vil være nogle, som frembringer de offentlige ydelser, mens andre må regulere indretningen og adgangen til sådanne ydelser. Sammensætningen imellem de to typer opgaver kan variere på tværs af lande med forskellige velfærdsregimer (Kjeldsen, 2012b: 42), og vi forventer derfor, at eventuelle forskelle i PSM mellem serviceproducerende og serviceregulerende organisationer kan genfindes i lande med samme velfærdsregime. Givet at indretningen og produktionen af velfærdsydelser samt grundlæggende værdisæt er sammenlignelige i Danmark og Holland, forventer vi, at hypotese 1 kan generaliseres til lande tilhørende samme velfærdsregime, her Danmark og Holland.

PSM i serviceproducerende og serviceregulerende organisationer: Empiri og metode

Artiklens empiriske del trækker på fire spørgeskemaundersøgelser indsamlet i henholdsvis Danmark og Holland i perioden 2010-2012. For at sikre variation i opgavetype – serviceproduktion versus serviceregulering – blev spørgsmål om PSM distribueret til både skolelærere og kommunalfuldmægtige i begge lande. Skoler er et klassisk eksempel på serviceproducerende organisationer, hvor undervisningen af elever repræsenterer en specifik ydelse til en identificerbar gruppe af modtagere. Samtidig kan kontakten mellem lærer og elev karakteriseres ved en direkte brugerkontakt (for eksempel undervisning i klasselokalet), som tidligere studier fremhæver som motiverende (Grant, 2008). Kommunale centralforvaltninger er omvendt et eksempel på serviceregulerende organisatio-

ner, hvor udvikling og formulering af lokalpolitikken samt behandlingen af sager er definerende for indretningen af og adgangen til offentlige ydelser for borgerne. Selvom den decentrale forvaltning i Danmark og Holland ikke er fuldstændig ens, er serviceregulering en primær jobfunktion i de kommunale forvaltninger i begge lande.

I det danske tilfælde blev spørgeskemaer distribueret ved lærermøder på 85 af de 221 største skoler i Danmark i perioden december 2010 til juni 2011. Indsamlingsmetoden gav en svarprocent tæt ved 100 og 3.230 brugbare besvarelser (se Andersen o.a., 2014 for flere detaljer om spørgeskemainsamlingen). Hovedkonto 6 blev anvendt til at afgrænse ansatte i de kommunale centraladministrationer, hvorefter 1.282 ansatte blev kontaktet i 2010 med en invitation til at deltage i en webbaseret spørgeskemaundersøgelse. Svarprocenten endte efter to påmindelser på 47,3 (se Kim o.a., 2013 for flere detaljer om dataindsamlingen). I det hollandske tilfælde, blev en webbaseret spørgeskemaundersøgelse distribueret til ni skoler og to kommunale centralforvaltninger mellem marts og september 2012. I alt 224 skolelærere (40,9 pct.) og 351 kommunalfuldmægtige (39,5 pct.) gennemførte spørgeskemaet. Efterfølgende analyser viser, at gennemsnitsalderen og kønsfordelingen i stikprøverne for de to grupper ikke adskiller sig systematisk fra de nationale statistikker på de respektive områder (om end andelen af kvinder i de undersøgte skoler var marginalt større end landsgennemsnittet; se van Loon o.a., 2015 for flere detaljer om dataindsamlingen).

For at sammenligne PSM på tværs af serviceproducerende og serviceregulerende organisationer inden for begge lande er det endvidere en forudsætning, at PSM måles ens og opfattes ens i skoler såvel som centralforvaltningerne i både Danmark og Holland. Vi identificerede derfor 4 spørgeskemaspørgsmål fra validerede måleinstrumenter for PSM

(Kim o.a., 2013; Perry, 1996), som var stillet på tværs af alle fire grupper. En sammenligning af gennemsnitsværdierne for PSM på tværs af grupperne kræver, at respondenterne har forstået spørgsmålene på samme måde. Dette betyder ikke, at skolelærere og kommunalfuldmægtige er lige public service-motiverede, men snarere at deres forståelse af de enkelte spørgsmål ligner hinanden i tilstrækkelig grad. Hvorvidt vores mål for PSM (jf. figur 1 for ordlyd af de fire spørgeskemaspørgsmål) opfattes identisk på tværs af grupperne, kan undersøges ved hjælp af tests for såkaldt »målingsinvarians«. Test for målingsinvarians indbefatter en sekventiel proces, hvor stadigt mere restriktive betingelser begrænser det empiriske målingsinstrument. Resultaterne (ikke vist, men kan indhentes ved førsteforfatteren) viser, at forståelsen af de fire spørgeskemaspørgsmål er tilstrækkelig identisk til, at vi kan sammenligne deres gennemsnit på tværs af grupperne.

For hvert af de fire spørgeskemaspørgsmål beregnede vi de respektive gennemsnitsværdier for henholdsvis skoler og kommunalforvaltninger i begge lande. Da den danske stikprøve blandt skolelærere var markant større end stikprøverne for de øvrige grupper, trak vi et tilfældigt udsnit således, at grupperne var af omtrent samme størrelse (224 respondenter per gruppe). På den baggrund kan vi direkte sammenligne de absolutte gennemsnitsværdier mellem serviceproducerende (skoler) og serviceregulerende (kommunalforvaltninger) organisationer i begge lande. Gennemsnitsværdierne sammenlignes for hvert enkelt spørgeskemaspørgsmål i stedet for et samlet (aggregeret) mål for PSM. Dette giver for det første robusthed til resultaterne, såfremt en tendens er systematisk på tværs af alle fire spørgsmål. For det andet repræsenterer de fire spørgeskemaspørgsmål ikke alle aspekter af PSM. Spørgsmålene afspejler »commitment to the public interest« og »compassion«-dimensionerne, som begge betragtes som centrale aspekter af PSM (Kjeldsen og Ja-

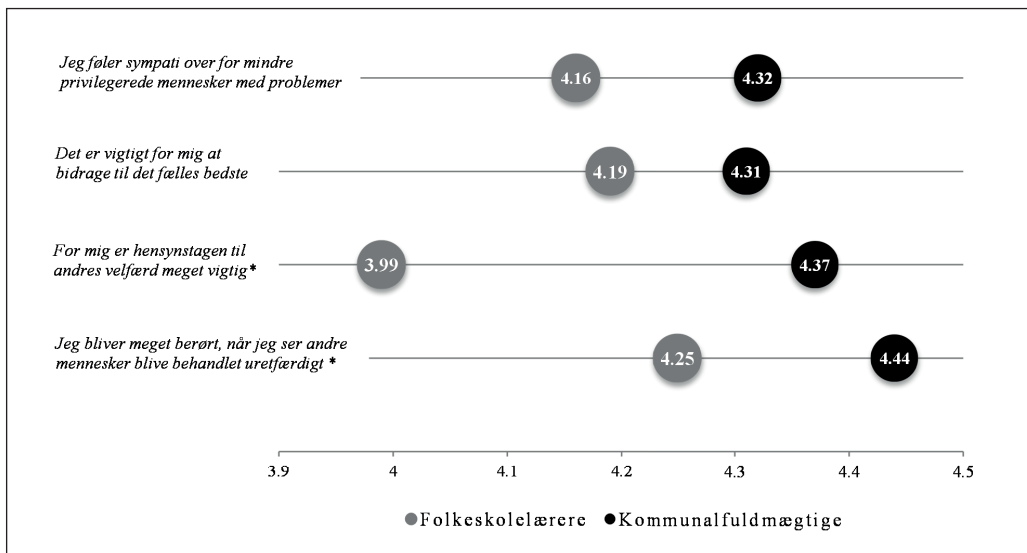
cobsen, 2013), men det bør være en prioritet for fremtidig forskning at undersøge eventuelle forskelle mellem serviceproducerende og serviceregulerende organisationer på tværs af PSM's fire dimensioner. Med dette forbehold in mente sammenligner artiklen de absolutte gennemsnitsværdier og beregner T-tests for at undersøge, om forskelle i gennemsnitsværdierne mellem skolerne og kommunalforvaltningerne er statistisk signifikant forskellige fra hinanden.

Forskelle i PSM? En sammenligning af serviceproducerende og serviceregulerende organisationer i Danmark og Holland

Figur 1 og 2 præsenterer de gennemsnitlige niveauer af de fire PSM-spørgsmål blandt de undersøgte skolelærere og ansatte i de kommunale centraladministrationer i henholdsvis Danmark og Holland. Foruden den grafiske fremstilling af de absolutte gennemsnitsværdier i figur 1 og 2 undersøgte vi ved hjælp af T-tests, om forskellene mellem niveauet af PSM i de serviceproducerende og serviceregulerende organisationer er statistisk signifikante. I det følgende fremhæver vi de PSM-spørgsmål, hvor de gennemsnitlige niveauer adskiller sig (statistisk) mellem de to typer af organisationer.

Vender vi os først mod figur 1, er den første observation, at de ansatte i de kommunale centraladministrationer gennemsnitligt ser ud til at være mere public service-motiverede sammenlignet med undersøgte skolelærere. Skalaen har en teoretisk variationsbredde på 5, hvilket vil sige, at 5 er det maksimale niveau af PSM, som et individ kan udtrykke. Det er derfor værd at bemærke, at de oftest ansatte i de serviceproducerende og serviceregulerende organisationer udtrykker høje niveauer af PSM. Konsistent med andre danske studier (Andersen og Pedersen, 2014) skal variationen findes i 'toppen' af skalaen, og her viser resultaterne i modsætning til vores forventning baseret på den eksisterende litteratur (jf. hypotese 1), at ansatte i de ser-

Figur 1. Gennemsnitligt niveau af public service motivation.
Sammenligning af serviceproducerende og serviceregulerende organisationer i Danmark



Note: * Forskellen mellem gennemsnitsværdierne er statistisk signifikant.

viceregulerende organisationer gennemsnitligt udtrykker et højere niveau af PSM. Forskellen i gennemsnitsværdierne er ydermere statistisk signifikant forskellige fra hinanden for udsagnene: »for mig er hensyntagen til andres velfærd meget vigtig« og »jeg bliver meget berørt, når jeg ser andre mennesker blive behandlet uretfærdigt«.

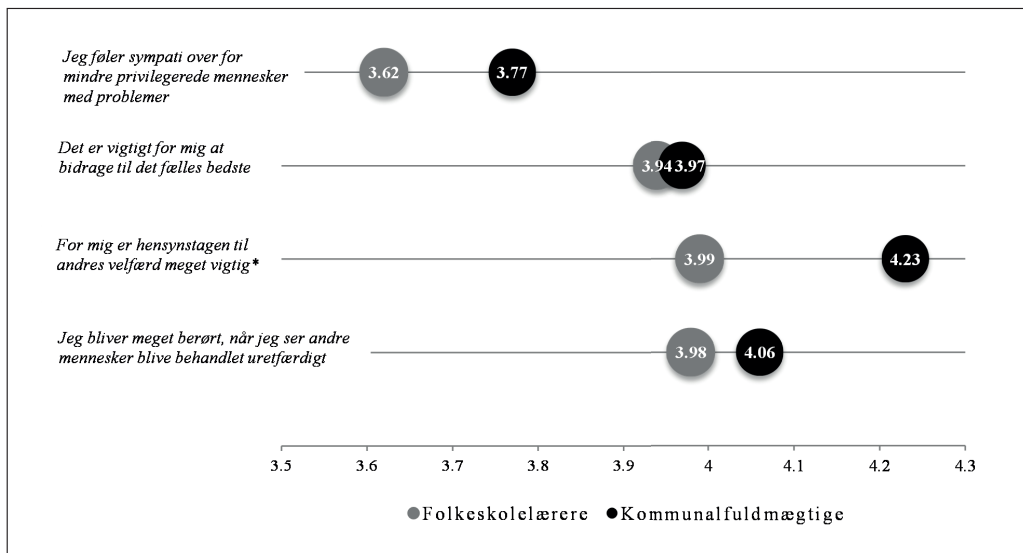
Figur 2 præsenterer de tilsvarende resultater for de serviceproducerende og serviceregulerende organisationer i Holland. I tråd med vores forventning finder vi meget ensartede resultater for Danmark og Holland. I det hollandske tilfælde udtrykker de ansatte i serviceregulerende organisationer ligeledes højere niveauer på tværs af alle fire PSM-spørgsmål. Det er også værd at bemærke, at forskellen mellem gennemsnitsniveauerne for udsagnet »for mig er hensyntagen til andres velfærd meget vigtig« er statistisk signifikant. Dette er tilsvarende resultatet for

den danske stikprøve. Opsummerende finder vi således en systematisk tendens til højere niveauer af PSM (i modsætning til vores forventning) i de serviceregulerende organisationer sammenlignet med de serviceproducerende organisationer, og tendensen er robust på tværs af de to lande.

Forskelle i PSM mellem serviceproducerende og serviceregulerende organisationer?

Med udgangspunkt i en sondring mellem serviceproducerende og serviceregulerende organisationer har denne artikel undersøgt forskelle i niveauet af PSM blandt offentligt ansatte i Danmark og i Holland. På baggrund af fire spørgeskemaundersøgelser viser de empiriske resultater, at offentligt ansatte i serviceregulerende organisationer – i modsætning til forventningen – rapporterer højere niveauer af PSM sammenlignet med offentligt ansatte i serviceproducerende organisationer.

Figur 2. Gennemsnitligt niveau af public service motivation.
Sammenligning af serviceproducerende og serviceregulerende organisationer i Holland



Note: * Forskellen mellem gennemsnitsværdierne er statistisk signifikant.

Tendensen er ydermere robust i den forstand, at resultaterne er stort set identiske i Danmark og Holland. Studiet bidrager således til 1) at øge vores forståelse af forskelle i niveauet af PSM blandt offentligt ansatte, og 2) at 'internationalisere' dansk PSM-forskning ved at dokumentere konsistente forskelle i niveauet af PSM mellem serviceproducerende og serviceregulerende organisationer i Danmark og Holland.

Et åbent spørgsmål er dog, hvorfor vi i modsætning til forventningen ser højere niveauer af PSM blandt ansatte i de kommunale centralforvaltninger sammenlignet med skolelærerne? I et panelstudie af danske fysioterapeuter følger Kjeldsen og Jacobsen (2013) de samme personer før og efter deres første job og finder, at PSM falder i mødet med de nye realiteter på arbejdspladsen. Selvom faldet er mindre udtalt blandt fysioterapeuter, der finder beskæftigelse i den offentlige sektor, kan

studiet alligevel give et hint om potentielle forklaringer på resultaterne i nærværende artikel. Som nævnt består en stor del af arbejdet i serviceproducerende organisationer af direkte interaktion mellem den offentligt ansatte og modtageren af ydelsen (for eksempel læreren, der underviser i klasselokalet, eller sygeplejersken, der går stuegang). Direkte brugerkontakt kan være motiverende, blandt andet fordi den er med til at synliggøre bidraget af det daglige arbejde (Grant, 2008), men såfremt brugerkontakten bliver af negativ karakter (for eksempel som følge af for lidt arbejdstid til at levere ydelser af høj kvalitet eller som følge af rigide bureaukratiske regler), er offentligt ansatte i serviceproducerende organisationer også tilsvarende sårbare. Resultatet for modtageren er således meget synligt for offentligt ansatte involveret i serviceproduktion, og lavere niveauer af PSM blandt denne gruppe kan derfor muligvis tilskrives en frustration eller desillusion,

som indtræffer, når offentligt ansatte ikke i tilstrækkelig grad oplever at kunne indfri deres ønske om at hjælpe andre og bidrage til samfundet. Her kan det ligeledes være relevant at sondre mellem graden og karakteren af brugerkontakt i serviceregulerende organisationer. Bro, Andersen og Bøllingtoft (2016) fokuserer for eksempel på skattefuldmægtige, og skattefuldmægtiges kontakt med borgerne kan både være af mere intensiv og negativ karakter (særligt for ansatte, der skal inddrive manglende skat) sammenlignet med kontakten mellem borgerne og de kommunalfuldmægtige undersøgt i denne artikel. Det er derfor en prioritet for fremtidig forskning at undersøge, om forskelle mellem resultaterne præsenteret i nærværende artikel og resultaterne i tidligere studier skyldes et fokus på forskellige typer af serviceregulerende organisationer.

En anden, men relateret, forklaring kan være, at offentligt ansatte involveret i serviceproduktion i større grad er eksponeret for stigende krav fra brugerne af de offentlige serviceydelser. Litteraturen om markarbejdere og deres adfærd (Brehm og Gates, 1999) peger for eksempel på, at offentligt ansatte kan anlægge forskellige strategier til at regulere efterspørgslen efter deres ydelser. Det kan imidlertid være en vanskelig opgave i serviceproducerende organisationer, hvor arbejdet involverer en høj grad af direkte brugerkontakt, og hvor den offentligt ansatte står overfor modtagerne på daglig basis. Omvendt er kontakten mellem offentligt ansatte og borgerne typisk mere distanceret i serviceregulerende organisationer, og det giver de ansatte bedre muligheder for at håndtere en stigende efterspørgsel efter serviceydelser. Studiet tillader ikke at afdække dette spørgsmål nærmere, og det vil derfor være relevant for fremtidige studier at undersøge, hvorvidt lignende forskelle mellem andre typer af serviceproducerende og serviceregulerende organisationer kan genfindes, samt at efterprøve forskellige forklaringer på de relativt

lavere niveauer af PSM blandt ansatte i serviceproducerende organisationer.

Studiet har også en række begrænsninger, som læseren bør være opmærksom på. For det første arbejder dele af den eksisterende litteratur med et samlet PSM-begreb, mens vi er begrænset til at se på aspekter af PSM, der alene knytter sig til de normative og affektive motiver. Begrænsningen gør dog ikke hovedresultaterne mindre interessante, idet motivation baseret på empati og følelsesmæssig identifikation med ydelsesmodtagerne ses som særlig relevant i forhold til at tiltrække individer til serviceproducerende organisationer (Kjeldsen, 2012a). Andre begrænsninger knytter sig til det empiriske materiale. Dataindsamlingen var forskudt i tid mellem spørgeundersøgelserne i Danmark (2010) og Holland (2012), hvilket kan give anledning til, at niveauerne af PSM påvirkes af tidsbestemte begivenheder. Af samme årsag fokuserer artiklen ikke på forskelle i de absolutte niveauer af PSM mellem de to lande, men på forskelle mellem serviceproducerende og serviceregulerende organisationer internt i de to lande. Ingen af stikprøverne er endvidere repræsentative for de respektive populationer (for eksempel alle skolelærere i Danmark), og vi kan derfor ikke med sikkerhed sige, at studiets resultater lader sig generalisere. Der er dog intet, der peger på, at der skal være en særlig selektion knyttet til organisationstypen. Man kunne forestille sig, at ansatte med høj PSM var overrepræsenteret i stikprøverne (Houston, 2006), men denne skævhed vil være ens for både skolelærere og ansatte i de kommunale centralforvaltninger, og den vil derfor ikke kunne forklare de observerede forskelle i det gennemsnitlige niveau af PSM mellem serviceproducerende og serviceregulerende organisationer i Danmark og Holland.

PSM har vist sig at have en række positive effekter i offentlige organisationer, og det er derfor vigtigt for både forskere og offentlige

ledere at opnå en bedre forståelse af forskelle i PSM blandt offentligt ansatte. Dette studie har vist, at offentligt ansatte i både serviceproducerende og serviceregulerende organisationer er public service motiverede, men også at sondringen mellem serviceproduktion og serviceregulering ser ud til – i hvert fald delvist – at kunne forklare forskelle i PSM. Eksisterende forskning fremhæver direkte brugerkontakt som en faktor, der kan forstærke PSM ved at synliggøre bidraget af ens arbejde til andre mennesker og samfundet, men det synes ikke givet, at PSM nødvendigvis er højest blandt offentligt ansatte involveret i serviceproduktion. Resultaterne bidrager dermed også til debatten om forskelle mellem 'kolde' og 'varme' hænder i den danske offentlige forvaltning blandt andet eksemplificeret ved 'djøfisering'-begrebet. Kontrasten mellem en diskurs, hvor samfundssind og affektive motiver beskrives som særligt udtalte drivkræfter blandt de fagprofessionelle serviceproducenter, og artiklens resultater stiller spørgsmålstegn ved, om ikke alle, der beskæftiger sig med frembringelsen af offentlige ydelser, er motiveret af at gøre en positiv forskel for andre mennesker og bidrage til vores fælles samfund. Artiklens resultater er således ikke blot glædeligt nyt for offentlige ledere, idet PSM ser ud til at være en udtalt drivkraft blandt ansatte i de kommunale centraladministrationer, men også en varsel om, at offentlige ledere i serviceproducerende organisationer kan have en vigtig opgave i at understøtte medarbejdernes PSM, når efterspørgslen efter ydelser er stor og ressourcerne knappe.

Litteraturliste

- Andersen, Lotte B., Eskil Heinesen og Lene H. Pedersen (2014), »How Does Public Service Motivation Among Teachers Affect Student Performance in Schools?«, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(3): 651-71.
- Andersen, Lotte B. og Lene H. Pedersen (2014), *Styring og motivation i den offentlige sektor*, København: DJØF Forlag.
- Bozeman, Barry og Xuhong Su (2015), »Public Ser-

vice Motivation Concepts and Theory: A Critique«, *Public Administration Review*, 75(5): 700-10.

- Brehm, John O. og Scott Gates (1999), *Working, Shirking, and Sabotage: Bureaucratic Response to a Democratic Public*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Bro, Louise L., Lotte B. Andersen og Anne Bøllingtoft (2016), »Low-Hanging Fruit: Leadership, Perceived Prosocial Impact, and Employee Motivation«, Udkommer i *International Journal of Public Administration*, DOI:10.1080/01900692.2016.1187166.
- Bullock, Justin B., Justin M. Stritch og Hal G. Rainey (2015), »International Comparison of Public and Private Employees' Work Motives, Attitudes, and Perceived Rewards«, *Public Administration Review*, 75(3): 479-89.
- Christensen, Robert K. og Bradley E. Wright (2011), »The Effects of Public Service Motivation on Job Choice Decisions: Disentangling the Contributions of Person-Organization Fit and Person-Job Fit«, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(4): 723-43.
- Crewson, Philip E. (1997), »Public-Service Motivation: Building Empirical Evidence of Incidence and Effect«, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(4): 499-518.
- Dahler-Larsen, Peter, Niels Ejersbo og Morten Balle Hansen (2011), »Djøfisering: Polemisk eller analytisk begreb?«, *Samfundsøkonomen*, 3: 4-9.
- Grant, Adam M. (2007), »Relational Job Design and the Motivation to Make a Prosocial Difference«, *Academy of Management Review*, 32(2): 393-417.
- Grant, Adam M. (2008), »Employees without a Cause: The Motivational Effects of Prosocial Impact in Public Service«, *International Public Management Journal*, 11(1): 48-66.
- Hasenfeld, Yeheskel (1972), *Human Service Organizations*, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Hofstede, Geert (2001), *Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions and Organizations Across Nations*, Thousand Oaks: Sage Publications.
- Hondeghem, Annie og James L. Perry (2009), »EGPA Symposium on Public Service Motivation and Performance: Introduction«, *International Review of Administrative Sciences*, 75(1): 5-9.
- Houston, David J. (2006) »Walking the Walk' of Public Service Motivation: Public Employees and Charitable Gifts of Time, Blood, and Money«,

- Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1): 67-86.
- Inglehart, Ronald (1997), *Modernization and Post-modernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*, New Jersey: Princeton University Press.
- Jensen, Ulrich T. og Lotte B. Andersen (2015), »Public Service Motivation, User Orientation, and Prescription Behaviour: Doing Good for Society or for the Individual User?«, *Public Administration*, 93(3): 753-68.
- Jørgensen, Torben B. og Lotte B. Andersen (2010), »Værdier og motivation i den offentlige sektor«, *Økonomi og Politik*, 83(1): 34-46.
- Kim, Sangmook og Wouter Vandenabeele (2010), »A Strategy for Building Public Service Motivation Research Internationally«, *Public Administration Review*, 70(5): 701-09.
- Kim, Sangmook, Wouter Vandenabeele, Bradley E. Wright, Lotte B. Andersen, Francesco P. Cerase, Robert K. Christensen, Céline Desmarais, Maria Koumenta, Peter Leisink, Bangcheng Liu, Jolanta Palidauškaite, Lene H. Pedersen, James L. Perry, Adrian Ritz, Jeannette Taylor og Paola De Vivo (2013), »Investigating the Structure and Meaning of Public Service Motivation across Populations: Developing an International Instrument and Addressing Issues of Measurement Invariance«, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(1): 79-102.
- Kjeldsen, Anne Mette (2012a), »Public service motivation og jobvalg: Serviceproduktion eller serviceregulering?«, *Politica*, 44(1): 66-86.
- Kjeldsen, Anne Mette (2012b), Dynamics of Public Service Motivation, Politicas PhD serie, Aarhus: Politica.
- Kjeldsen, Anne Mette (2014), »Dynamics of Public Service Motivation: Attraction-Selection and Socialization in the Production and Regulation of Social Services«, *Public Administration Review*, 74(1): 101-12.
- Kjeldsen, Anne Mette og Christian B. Jacobsen (2013), »Public Service Motivation and Employment Sector: Attraction or Socialization?«, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(4): 899-926.
- Kristof-Brown, Amy L., Ryan D. Zimmerman og Erin C. Johnson (2005), »Consequences of Individuals' Fit at Work: A Meta-Analysis of Person-Job, Person-Organization, Person-Group, and Person-Supervisor Fit«, *Personnel Psychology*, 58(2): 281-342.
- Leisink, Peter og Bram Steijn (2009), »Public Service Motivation and Job Performance of Public Sector Employees in the Netherlands«, *International Review of Administrative Sciences*, 75(1): 35-52.
- Perry, James L. (1997), »Antecedents of Public Service Motivation«, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(2): 181-197.
- Perry, James L. og Wouter Vandenabeele (2008), »Behavioral Dynamics: Institutions, Identities and Self-Regulation« i James L. Perry og Annie Hondeghem, red., *Motivation in Public Management: The Call of Public Service*, Oxford: Oxford University Press, pp. 56-79.
- Perry, James L. og Lois R. Wise (1990), »The Motivational Bases of Public Service«, *Public Administration Review*, 50(3): 367-73.
- Ritz, Adrian, Gene A. Brewer og Oliver Neumann (2016), »Public Service Motivation: A Systematic Literature Review and Outlook«, *Public Administration Review*, 76(3): 414-26.
- Scott, Richard W. (2011), *Institutions and Organizations*, Thousand Oaks: Sage Publications.
- Vandenabeele, Wouter (2009), »The Mediating Effect of Job Satisfaction and Organizational Commitment on Self-Reported Performance: More Robust Evidence of the PSM-Performance Relationship«, *International Review of Administrative Sciences*, 75(1): 11-34.
- Vandenabeele, Wouter og Steven Van de Walle (2008), »International Difference in Public Service Motivation« i James L. Perry og Annie Hondeghem, red., *Motivation in Public Management: The Call of Public Service*, Oxford: Oxford University Press, pp. 223-46.
- Van Loon, Nina M., Wouter Vandenabeele og Peter Leisink (2015), »Clarifying the Relationship Between Public Service Motivation and In-Role and Extra-Role Behaviors: The Relative Contributions of Person-Job and Person-Organization Fit«, Udkommer i *The American Review of Public Administration*, DOI:10.1177/0275074015617547

Fast er foranderlig? Arbejds kontekstens betydning for offentligt ansattes public service-motivation

Anne Mette Kjeldsen, lektor, Institut for Statskundskab,
Aarhus Universitet, annemette@ps.au.dk

Stefan Boye, stud.scient.pol., Institut for Statskundskab,
Aarhus Universitet, sboye@ps.au.dk

Morten Brænder, lektor, Institut for Statskundskab,
Aarhus Universitet, mortenb@ps.au.dk

Christian Bøtcher Jacobsen, lektor, Institut for Statskundskab,
Aarhus Universitet, christianj@ps.au.dk

Ulrich Thy Jensen, adjunkt, School of Public Affairs,
Arizona State University, ujensen@asu.edu

Et omdiskuteret spørgsmål i litteraturen om public service-motivation (PSM) er, hvorvidt ansattes motivation til at gøre godt for andre og samfundet er en foranderlig størrelse eller en konstant. På baggrund af fem nyere danske studier af udviklingen i PSM over tid blandt leverandører af offentlige servicere og administrative ydelser bidrager denne artikel med en analytisk ramme til forklaring af denne udvikling. Studierne peger på, at PSM er foranderlig i niveau og sammensætning, og at ændringer i motivationen kan knyttes til forhold på i hvert fald tre niveauer: Individuelle forhold (f.eks. alder og uddannelse), organisatoriske faktorer (f.eks. ledelsesstil) samt politiske forhold og styringstiltag. En prioritet for fremtidig forskning bør derfor være at kortlægge mere præcist, hvordan forhold på disse tre niveauer kan påvirke PSM, samt hvordan samspillet mellem disse forskellige niveauer bidrager til den enkelte serviceleverandørs motivation til at gøre godt for andre mennesker og samfundet.

Perry og Wise definerede oprindeligt begrebet public service-motivation (PSM) som »et individs *prædisposition* til at handle på motiver, der udspringer af offentlige institutioner og organisationer« (1990: 368). De fastslog dog samtidig, at »PSM skal forstås som et *dynamisk* karaktertræk, der kan ændres over tid« (ibid.: 370) [vores oversættelse og fremhævning]. På trods af de seneste to årtiers massive forskningsmæssige interesse i PSM er der imidlertid kun få studier, som har studeret disse tilsyneladende modsatrettede opfattelser af, hvilke egenskaber PSM rummer (Ritz, Brewer og Neumann, 2016): Er PSM statisk eller dynamisk? Og hvis PSM er dynamisk, hvor foranderligt er det så, og hvad kan sådanne forandringer skyldes?

Flere internationale publikationer har på det seneste efterlyst studier, der er egnede til at undersøge sådanne kausale spørgsmål om ændringer i niveau og sammensætning af PSM (Perry, Hondeghem og Wise, 2010; Wright og Grant, 2010; Bozeman og Su, 2014; Vandenabeele, Brewer og Ritz, 2014) public service motivation (PSM). Det indebærer undersøgelser, der følger udviklingen i individers motivation over tid. Sådanne tilgange har netop været anvendt i fem danske studier af PSM, som alle finder, at PSM rent faktisk kan ændres. Ændringerne kan endda være markante og indtræffe inden for en forholdsvis kort tidsramme, hvis individet vel at mærke oplever større forandringer i arbejdsomgivelserne. Disse forandringer kan knyttes til ændringer på tre niveauer: politiske forhold og styringstiltag, organisatoriske forhold, såsom strategier og ledelse, samt individuelle forhold og arbejdsopgaver. Afsættet for denne artikel er at sammenholde disse forskellige nyere danske studier af dynamikkerne omkring PSM og på den baggrund at komme med et bud på en analytisk ramme til forklaringen af PSM's foranderlighed.

Eksisterende forskning peger på, at ansattes motivation er vigtig for deres individuelle adfærd (f.eks. Andersen og Serritzlew, 2012; Jensen og Andersen, 2015) og for den performance, vi kan forvente at se i den offentlige sektor generelt (f.eks. Andersen, Heinesen og Pedersen, 2014; Andersen og Pedersen, 2014). I en offentlig forvaltningskontekst er potentialet ved at understøtte og udvikle de offentligt ansattes PSM derfor blevet fremhævet som et middel til at opnå bedre offentlige ydelser og mere velfungerende offentlige organisationer (Perry og Hondeghem, 2008). Derfor er PSM's foranderlighed værd at holde sig for øje blandt offentlige ledere og beslutningstagere. I det følgende vil vi gennemgå den eksisterende litteratur om foranderligheden af PSM. Derefter opsummerer vi hovedresultaterne fra de fem ovennævnte danske studier. Artiklen afsluttes med en dis-

kussion af PSM's dynamiske karakter og vores bud på en analytisk ramme for fremtidig forskning i PSM's foranderlighed.

Teori og litteratur om public service motivations dynamikker

PSM beskriver et individs motivation til at gøre godt for andre og bidrage til samfundet gennem leveringen af offentlige ydelser (Perry og Hondeghem, 2008: vii). Som nævnt ovenfor definerede Perry og Wise (1990) oprindelig begrebet som en prædisposition, som individer og især offentligt ansatte kan besidde. Det er på den baggrund, at det ofte antages, at PSM er relativt stabilt forankret i individets grundlæggende værdier og livsanskuelse (Perry og Hondeghem, 2008: 302). Empirisk er denne tilgang til studiet af PSM bl.a. kommet til udtryk i undersøgelser af individuelle karaktertræk og socioøkonomiske faktorer som årsager til forskellen i individers grad af PSM (Perry, 1997; Bright, 2005; Camilleri, 2007) samt i undersøgelser af, om individets job- og organisationsvalg kan tilskrives vedkommendes PSM (Lewis og Frank, 2002; Vandenabeele, 2008). Antagelsen er her, at PSM grundlægges tidligt i livet og/eller under uddannelse i ungdomsårene, hvorefter det får betydning for individers arbejdsrelaterede valg og adfærd. Perry og Wise har midlertidig også fremhævet PSM's mulige dynamiske karakter i samspil med arbejdsomgivelserne (1990: 368-70), hvilket er udgangspunktet for nærværende artikels fem studier af PSM's foranderlighed. Vi vil i det følgende uddybe de forskellige teoretiske og empiriske bidrag, som dette udgangspunkt trækker på.

I deres argumentation om PSM's foranderlighed bygger Perry og Wise implicit på teorier om »person-environment fit« (Kristof-Brown, Zimmerman og Johnson, 2005). Person-environment fit-teorier lægger op til, at individuelle forhold, f.eks. PSM, kan ændres over tid afhængigt af samspillet med faktorer på arbejdspladsen generelt og i den enkelte

medarbejders job. Udgangspunktet er, at individet i beslutningen om at træde ind i og forblive i en bestemt organisation vil gå efter at opnå den bedst mulige overensstemmelse mellem vedkommendes egen motivation, værdier og præferencer og så det, arbejdsomgivelserne kan tilbyde (Kristof, 1996: 3). I relation til PSM vil det betyde, at individer, der oplever, at de ikke i deres nuværende arbejdsomgivelser kan få opfyldt deres præferencer for at gøre godt for andre og bidrage til samfundet, enten vil revidere disse præferencer eller søge nye arbejdsomgivelser (Perry og Wise, 1990: 370). Førstnævnte er Perry og Wise's kerneargument for, at PSM også kan vise sig at være foranderligt.

Flere studier har anvendt dette teoretiske udgangspunkt til at undersøge, hvilke positive effekter PSM kan have på en række individuelle og organisatoriske forhold såsom jobtilfredshed, tilknytning til organisationen og performance (Andersen og Kjeldsen, 2013; Crewson, 1997). Resultaterne viser her konsistent, at et oplevet match mellem arbejdsopgaver og organisatoriske omgivelser er afgørende for, at motivationen kan have disse positive konsekvenser (f.eks. Andersen og Kjeldsen, 2013; Steijn, 2008). Andre studier har ligeledes anvendt Person-Environment Fit-teorien til teoretisk at begrunde og empirisk at undersøge, i hvilket omfang PSM kan forudsige, hvilke sektorer og hvilke public service-relaterede arbejdsopgaver inden for disse sektorer individet vil føle sig tiltrukket af (f.eks. Kjeldsen og Jacobsen, 2013; Vandenabeele, 2008; Christensen og Wright, 2011). I kontrast hertil står det meget begrænsede antal studier, der anvender PSM som afhængig variabel og dermed åbner op for en undersøgelse af, hvordan motivationen kan ændres som følge af organisatoriske socialiseringsprocesser samt ændringer i individets livsbane og arbejdsomgivelser.

Et helt centralt bidrag kommer fra Moynihan og Pandey (2007), som undersøger, hvilken

rolle forskellige individuelle og intra-organisatoriske faktorer spiller for niveauet og sammensætningen af PSM. Deres analyser viser, at offentlige ledere, der oplever et højt niveau af unødigt og besværende bureaukrati i deres organisation, har lavere PSM, mens ledere, der opfatter en innovativ og reformorienteret kultur i organisationen, har højere PSM. Derudover finder de også, at der er en negativ sammenhæng mellem anciennitet i organisationen og PSM. Disse resultater peger på, at PSM kan udvikle sig over tid, og at arbejdsomgivelserne kan have betydning for niveauet af PSM blandt organisationsmedlemmerne. Et vigtigt mål for offentlige ledere bliver dermed at indrette organisationen, så den bedst muligt understøtter motivationen, og at italesætte, hvordan organisationens mål og bidrag er i tråd med PSM. I forlængelse heraf har flere studier således også fundet en positiv sammenhæng mellem PSM og udøvelsen af transformationsledelse (Park og Rainey, 2008; Wright, Moynihan og Pandey, 2012; Bellé, 2013; se også Jensen, Jacobsen og Andersens artikel i dette temanummer).

Alle de ovennævnte internationale studier bygger dog hovedsageligt på tværsnitsundersøgelser. Vi kan derfor ikke med sikkerhed sige, om resultaterne rent faktisk er udtryk for, at arbejdsomgivelserne har *påvirket* PSM, eller om det snarere er udtryk for, at ansatte med bestemte motivationsprofiler *tiltrækkes* af organisationer med bestemte karakteristika. For at kunne sandsynliggøre, at udefrakommende faktorer faktisk påvirker PSM (eller omvendt), skal man vælge en anden type forskningsdesign. Enten kan man anvende undersøgelser over tid, som følger udviklingen i de samme individers PSM, når de udsættes for ændringer i arbejdsomgivelserne. Eller også kan man anvende en form for eksperimentelt design, hvor der ydermere tages højde for eventuelle tredjearbejdsomgivelser.

Wards (2014) undersøgelse af PSM blandt

unge amerikanere, der deltog i AmeriCorps-programmerne i 1999-2007, og de danske studier, der er omdrejningspunktet i denne sammenhæng, er eksempler på studier over tid. Eksperimentelle studier er først for nyligt begyndt at optræde i den internationale PSM-litteratur. Et tidligt eksempel herpå findes dog i Adam Grants (2008) kvasi-eksperimentelle studie af en gruppe amerikanske fundraisere. En gruppe af fundraisere mødte konkrete modtagere, som nød godt af deres arbejde (indsatsgruppen), mens kontrolgruppen ikke fik mulighed for direkte at se, hvad deres arbejde bidrog positivt med hos modtagerne. Studiet viste, at fundraisere i indsatsgruppen efterfølgende indsamlede flere penge og modtog flere positive tilkendegivelser om donationer. Grant fortolker resultatet sådan, at motivationen for at bidrage til andre menneskers velvære blandt fundraisere i indsatsgruppen blev stimuleret af den (kunstige) ændring i arbejdsomgivelserne, der gav fundraisere mulighed for at konkret se, hvordan deres arbejde gør en forskel for andre menneskers liv. Med andre ord indikerer resultaterne, at PSM rent faktisk kan ændres (i hvert fald kortvarigt) ved at »skrue« på arbejdsomgivelserne; i dette tilfælde det personlige møde med dem, der havde behov for penge.

Dette og andre eksperimentelle studier fokuserer således på, hvordan ændrede arbejdsomgivelser kan ændre individers motivation (se f.eks. Bellé, 2013). Dermed bygger de på en form for »relational job-design«-teori, ifølge hvilken udviklingen og understøttelsen af de ansattes prosociale motivation afhænger af, om arbejdsopgaverne er tilrettelagt på en sådan måde, at de ansatte faktisk kan se, hvilken betydning deres arbejdsindsats konkret har for andre mennesker (Grant, 2007). Disse studier fokuserer hovedsageligt på jobtyper, hvor de ansattes opgaver er ønskværdige for både samfund og brugere. Ud fra teorien forventes det imidlertid også, at denne mekanisme kan være udfordret i de jobtyper, hvor

de ansatte løser en samfundsgavnlig opgave, som borgerne ikke ønsker (f.eks. tvangsforanstaltninger i fængsler eller andre lukkede institutioner). Det forventes altså, at motivation til at gøre en forskel er vigtig i disse typer job, men at den også kan være udfordret af de negative oplevelser, de ansatte får i mødet med borgerne. Hertil kommer også, at de eksperimentelle studier udelukkende er i stand til at undersøge ændringer i motivationen på kort sigt, mens panelstudierne, som er genstandsfelt i denne artikel, i højere grad kan afdække et mere langsigtet perspektiv. Endelig er det også væsentligt at bemærke, at navnlig når vi befinder os i en offentlig kontekst, så er det ikke kun forhold inden for organisationen, der har stor betydning for de ansattes arbejdsbetingelser. Det har i særdeleshed også de rammer for leveringen af offentlige ydelser, som udstikkes af politikerne.

Et andet perspektiv på foranderligheden af PSM tager derfor udgangspunkt i den såkaldte »policy feedback«-litteratur (Moynihan og Soss, 2014). Kerneargumentet er her, at offentligt vedtagne politikker ikke kun har betydning for de ydelser, der leveres af det offentlige, men også virker tilbage på de offentligt ansatte, som skal implementere dem. Det kan være i form af ændrede praksisser og rutiner, men også ændrede motivationsfaktorer og organisationskulturer (Moynihan og Soss, 2014: 324-5). Soss, Fording og Schram (2011) har eksempelvis undersøgt implementeringen af nye arbejdsmarkedspolitikker udarbejdet med fokus på at sanktionere og disciplinere de ledige til at komme i arbejde som en del af et større velfærdsprogram i staten Florida, USA. I denne undersøgelse viste de, hvordan sådanne politikker kan »virke tilbage« på socialarbejdernes motivation og adfærd og bevirke, at de – for at afbøde virkningerne for klienterne – begynder at kompensere og pålægge sig selv ekstra opgaver.

For at undersøge og vurdere eventuelle effekter af ændrede politikker på de ansattes

motivation og øvrige individkarakteristika er det imidlertid vigtigt at holde sig karakteren af politikken for øje. Der er god grund til at tro, at et politisk tiltag eksempelvis har meget forskellige virkninger på motivationen til at gøre godt for andre og bidrage til samfundet afhængigt af, om det er en politik drevet af behov for nedskæringer, eller om det er en positivt italesat velfærdsreformerende politik. Et studie af Wright, Christensen og Isett (2013) har dog vist, at offentligt ansatte med en høj grad af selvopofrelse er relativt mere tilbøjelige til at støtte politiske reformer, der har nedskæringer og reduktion i arbejdsstyrken som mål. Sammenholdt med Soss, Forthing og Schrams studie (2011) kan det være en indikation på, at individers motivation til at ofre sig selv for at bidrage til samfundet og hjælpe andre kan blive styrket, når de står for implementeringen af politikker, som netop – efter deres opfattelse – truer ønsket om at levere de bedst mulige offentlige ydelser i modtagernes interesse.

Disse resultater knytter også an til en tilgrænsende teoretisering om betydningen af styringstiltag, »motivation crowding«-teorien. Det centrale argument i denne teori er, at opfattelsen af et givet styringstiltag er central, fordi opfattelsen af styringen som enten kontrollerende eller understøttende bestemmer, hvordan medarbejdernes indre motivation (herunder PSM) påvirkes (Frey, 1997; Jacobsen, 2012). Hvis medarbejderne opfatter sig som underlagt kontrol, fortrænges deres motivation. Omvendt kan den faktisk styrkes, når medarbejderne opfatter styringstiltaget som understøttende. Danske studier har vist, at efter indførelsen af elevplaner i folkeskolen var der inden for skoler en sammenhæng mellem lærernes opfattelse af elevplaner som enten kontrollerende eller understøttende og lærernes PSM (Jacobsen, Hvitved og Andersen, 2013). Hvor policy feedback-litteraturen bredt fokuserer på politikkers overordnede karakter, fokuserer motivation crowding-teorien på de specifikt individuelle aspekter

heraf. Som vi vender tilbage til, kan begge perspektiver derfor være vigtige for at forstå foranderligheden af PSM i lyset af policy-forandringer.

Opsummerende har denne litteraturgennemgang sat fokus på flere forskellige teoretiske argumenter for, hvordan PSM kan vise sig at være foranderligt. Hvorvidt disse sammenhænge også findes, når vi anvender forskningsdesigns, der bedre kan isolere effekten af ændringer i arbejds konteksten på de ansattes motivation og handlinger, samt om der som følge heraf kan være forskel på de kort- og langsigtede effekter af sådanne ændringer, er dog stadig relativt underbelyst.

Hvad danske studier kan lære os om forandring af PSM over tid

I dette afsnit præsenterer vi kort de fem danske studier, der er foretaget af forandringer i PSM. Alle studierne er designet som panelstudier, hvori den samme gruppe studeres, før og efter at en forandring i arbejdsomgivelserne er indtruffet. Casene er kendetegnet ved, at de ansatte alle varetager offentligt finansierede funktioner, men også favner bredden i udbuddet af sådanne ydelser. Der er således både offentligt og privatansatte repræsenteret i udvalget af cases. Dertil kommer, at de også fokuserer på grupper, der tilvejebringer meget forskellige offentlige ydelser, fra sundhed (læger og fysioterapeuter) over undervisning (skolelærere og pædagogisk personale) til sikkerhed (soldater) og administrative ydelser (skattemedarbejdere). Ydermere er der tale om studier af forskellige typer forandringsprocesser. I to af de valgte cases – blandt praktiserende læger og blandt skolelærere – finder målingen af PSM sted før og efter implementeringen af politikker, der har medført en arbejdsmarkedskonflikt. Studierne af fysioterapeuter og soldater knytter derimod an til fysiske forandringer i arbejdsopgaverne i form af henholdsvis overgangen fra studie til arbejdsmarked og udsendelse til et krigsområde. Endelig fokuserer et femte

studie på opfattelsen af de lokale leders brug af visioner og belønninger som redskab til at øge medarbejdernes PSM og opnå større målopfyldelse.

I kraft af dette brede udvalg af cases får vi ikke blot en indsigt i, om PSM er foranderligt. Vi kommer også nærmere en viden om, hvorvidt sådanne ændringer er kontekstspecifikke, og om, hvad det egentlig er, der ændrer sig, og hvordan det teoretisk kan forklares. Her fokuserer vi ikke kun på PSM generelt, men også på hvordan de enkelte underdimensioner hertil – commitment to the public interest, compassion, attraction to policy making, og self-sacrifice – forskyder sig i kølvandet på de forandringsprocesser, der studeres i de fem cases. De enkelte dimensioner afspejler, at motivationen til at gøre godt for andre og samfundet hviler på forskellige psykologiske processer og adfærdsdeterminanter som f.eks. normative, affektive og instrumentelle/rationelle hensyn. Commitment to the public interest dækker således over pligt og loyalitet til at bidrage til samfundet, mens compassion afspejler en følelsesbundet motivation til at hjælpe andre og samfundet. Attraction to policy making er derimod en mere instrumentelt funderet motivation, hvor ønsket om at bidrage til samfundet og hjælpe andre udspringer af rationelle overvejelser om gennem politiske kanaler at kunne forbedre offentlige ydelser. Endelig er self-sacrifice et udtryk for villigheden til at opgive materielle goder for altruistisk motiverede handlinger (for yderligere beskrivelse af PSM-dimensionerne se også artiklen af Jensen, van Loon og Vandnabeele i dette temanummer).

Det første studie fokuserer på overenskomster for praktiserende læger. I foråret 2013 strandede forhandlingerne om en fornyelse af overenskomsten mellem Danske Regioner og de Praktiserende Lægers Organisation (PLO). Forløbet var præget af konflikt mellem de forhandlende parter, og Folketinget greb i juli ind og forlængede ved lov den

eksisterende overenskomst med et år. Jensen, Kjeldsen og Feeding (2015) foretog en undersøgelse af lægernes motivation umiddelbart før og umiddelbart efter konflikten og Folketingets tilsidesættelse af forhandlings-systemet. Undersøgelsen viser, at lægerne havde lavere niveauer af PSM-dimensionerne public interest, policy making og self-sacrifice, end de havde før. Omvendt observeredes en gennemsnitlig stigning i compassion på næsten 8 på en 0-100-skala. Betydningen af, at »systemet« således knægtede lægernes rettigheder, syntes altså at være, at de vendte sig bort fra den generelle samfundsnytte og i stedet anlagde et brugerfokus. Det, der nu motiverede dem, var ønsket om at gøre en forskel for patienterne. Umiddelbart efter konflikten var denne stigning i den empatiske motivation stærk nok til at ophæve det samlede fald målt på de strukturelle dimensioner. I en senere undersøgelse foretaget knap to år senere var lægernes compassion imidlertid tilbage på det initiale niveau, mens der forsat var tale om et fald med hensyn til de øvrige PSM-dimensioner, og derfor også et samlet fald i PSM.

Det andet studie fokuserer på indførelsen af arbejdstidsregler og implementeringen af den nye folkeskolereform for de danske folkeskolelærere. Folkeskolereformen, der første gang blev diskuteret i medierne i sommeren 2011, affødte forhandlinger om ændrede arbejdstidsregler mellem Kommunernes Landsforening (KL) og Lærernes Centralorganisation (LC). Disse forhandlinger brød sammen i marts 2013, og den 1. april begyndte den varslede lockout af omkring 70.000 overenskomstsansatte lærere. Efter godt tre ugers lockout greb et flertal i Folketinget ind og afsluttede konflikten med vedtagelsen af et lovforslag, der i store træk efterkom KL's oprindelige ønske om en ophævelse af den centrale fastsætning af retningslinjer for lærernes arbejdstid. Andersen, Boye og Laursen (2015) undersøgte lærernes motivation, lige før folkeskolereformen overhovedet kom på tale og

lige efter konflikten, og fandt et generelt fald i de ansattes PSM. I modsætning til den parallelle case med de praktiserende læger betød konfliktens forløb og indgrebet til fordel for modparten imidlertid ikke, at medarbejderne her valgte at fokusere på målgruppen og den empatiske motivation. Det afspejler formentlig den omstændighed, at lærerne ikke mødte uforbeholden støtte fra målgruppen af børn og forældre, et forhold, der muligvis også vil kunne forklare, hvorfor lærerne efterfølgende rapporterede højere personlig opofrelse (self-sacrifice) end før: Der var intet andet at læne sig op ad. Omvendt bør det bemærkes, at denne stigning ikke var stærk nok til at ophæve den generelt negative betydning af konflikten på lærernes PSM.

Det tredje studie undersøgte ved hjælp af et panelstudie fra 2009 til 2011, hvorvidt overgangen fra studieliv til arbejdsmarked påvirkede fysioterapeuters PSM (Kjeldsen og Jacobsen, 2013). Generelt betød indtrædelsen på arbejdsmarkedet en svækkelse af både den overordnede PSM og af de enkelte PSM-dimensioner på op mod 10 point på en 0-100 skala. Dog var denne svækkelse kun signifikant, hvis respondenterne fik job i en privat organisation. Resultaterne antyder et mindre fald i motivationen blandt offentligt ansatte. Mødet med verden uden for studierne ser altså ud til at lægge en dæmper på motivationen til at gøre en forskel for samfundet og for andre, i særlig grad for dem, som kommer til et job i det private. Ydermere lader denne forskel til at være mest udtalt i forhold til public interest-dimensionen. Det er altså den abstrakte motivation – samfundssindet – der svækkes mest af introduktionen til det private arbejdsmarked. Denne observation er i overensstemmelse med et andet, kvalitativt, studie af Kjeldsen, som demonstrerer, at privatsatte i højere grad drives af ønsket om at gøre en forskel for den konkrete anden, end de af deres kolleger, der er ansat i samme funktioner i det offentlige, for hvem netop

PSM-dimensionerne spiller en mere central rolle (Kjeldsen, 2012).

I det fjerde studie undersøgte Brænder og Andersen i 2011, hvordan soldaters udsendelse til krig påvirker PSM. Helt omvendt af casen med de praktiserende læger viste det sig her, at soldaterne efter deres hjemkomst rapporterede en markant lavere grad af empatiske motivation – compassion – end før deres afrejse. Dette fald blev delvist modsvaret af en moderat stigning i deres samfundssind (public interest). Studiet indeholdt imidlertid ikke data om policy making-motivationen, da denne dimension ikke blev betragtet som relevant i den pågældende case, og der lod ikke til at være signifikant forskel på deres self-sacrifice før og efter udsendelsen. En af de mest interessante observationer i den henseende er, at faldet i graden af medfølelse ikke blot gælder forholdet til de civile afghanere, dvs. de umiddelbare modtagere af den ydelse – sikkerhed – som soldaterne tilvejebringer. Soldaterne rapporterer endvidere et lavere niveau af empati over for alle udenforstående, inklusive andre danskere og soldater, som de ikke var udsendt med.

Det femte og sidste studie fokuserede på medarbejderes opfattelse af deres ledes brug af visioner og belønninger i organisationen og selv samme medarbejderes PSM (jf. Jacobsen m.fl. 2016, som også indgår som en del af grundlaget for artiklen af Jensen, Jacobsen og Andersen i dette temanummer). 2.648 medarbejdere fordelt på 340 daginstitutioner, folkeskoler, gymnasieskoler og skattekontorer besvarede med et års mellemrum spørgsmål vedrørende deres ledes brug af transformations- og transaktionsledelse og deres eget niveau af PSM. I tråd med forfatterens forventning udtrykte medarbejderne større PSM, hvis de i det foregående år havde oplevet, at deres ledere anvendte en kombination af visioner og verbal ros til at motivere dem. Resultaterne er interessante i lyset af de øvrige studier, da det viser, at den organisa-

Tabel 1: De fem studiers fund af ændringer af generel PSM og enkelte PSM-dimensioner

Case	Forandring	PSM	Compassion	Public interest	Policy making	Self-sacrifice
Læger	Arbejdsmarkeds-konflikt	0 ⁽¹⁾	+ ⁽²⁾	÷	÷	÷
Skolelærere	Arbejdsmarkeds-konflikt	÷	÷	÷	÷	+
Fysioterapeuter	Indtrædelse på arbejdsmarkedet	÷ ⁽³⁾	÷ ⁽³⁾	÷ ⁽³⁾	÷ ⁽³⁾	... ⁽⁴⁾
Soldater	Udsendelse til krig	0	÷	+	... ⁽⁴⁾	0
Skolelærere, pædagogisk personale og skatte-medarbejdere	Forandringer af ledelses- adfærd	+	+	0	0	+

¹⁾ Studiet måler forandringer på både kort og langt sigt. Skønt der umiddelbart ingen forandring sker af PSM, kan et samlet markant fald heraf observeres i den sene måling.

²⁾ Ændringen i graden af compassion på kort sigt er væk i den sene måling.

³⁾ Svækkelsen er kun signifikant for de fysioterapeuter, der får et job i den private sektor.

⁴⁾ Der foreligger ikke paneldata til at måle denne dimension i det pågældende studie.

toriske kontekst (her ledelse) kan øge medarbejdernes PSM over tid, mens resultaterne for de politisk initierede ændringer i casene med de praktiserende læger og folkeskolelærere generelt viste lavere niveauer af PSM over tid.

Hvornår er PSM dynamisk?

De gennemgåede panelstudier, hvis resultater er opsummeret i tabel 1, peger på PSM som et dynamisk fænomen. Resultaterne af de fem danske studier viser, at individers PSM kan ændre sig over tid. Men hvad skyldes sådanne ændringer? Med udgangspunkt i de gennemgåede studier og PSM-litteraturen mere generelt vil vi nu diskutere tre typer faktorer, som tilsammen kan danne en teoretisk ramme for at forstå, hvornår og hvordan PSM kan forventes at forandre sig. De tre typer faktorer knytter sig til henholdsvis 1) *individet*, 2) *det politiske niveau* og 3) *organisatoriske forhold*.

Opdelingen mellem disse niveauer er analytisk. I praksis vil ændringer på ét niveau (f.eks. hvilken organisatorisk kontekst man indgår i) ofte samvariere med forhold på de andre niveauer (f.eks. om man er kvinde eller mand, og i hvilket omfang og hvilken form

det relevante område er underlagt politisk styring). Ud over at ændringer på et niveau derfor kan betinge ændringer på de øvrige niveauer i forklaringen af PSM's foranderlighed, så kan det heller ikke udelukkes, at andre faktorer end dem, der fokuseres på i de ovennævnte studier, også kan påvirke PSM. I sit arbejdsliv og i sit privatliv indgår man eksempelvis i andre institutionelle sammenhænge end rent organisatoriske (tænk bare på betydningen uformelle hierarkier). Eftersom sådanne sammenhænge påvirker ens organisatoriske tilknytning og personlige velbefindende i øvrigt, kan de derfor også påvirke ens PSM.

Forklaringer på ændringer i PSM: individ-niveau

Individuelle karakteristika kan opdeles i biologisk og ikke-biologisk betingede aspekter. Køn og alder er eksempler på biologisk bestemte, individuelle karakteristika. Kvinder rapporterer generelt en højere PSM end mænd. Ældre rapporterer højere PSM end unge (Pandey og Stazyk, 2008). Sidstnævnte kan skyldes, at opmærksomheden på fremtidige generationers ve og vel – og dermed motivationen for at bidrage til samfundet – forstærkes med alderen. Uddannelse udgør

et eksempel på et ikke-biologisk, individuelt forhold, som ikke desto mindre også kan påvirke ens PSM. I lighed med alder forandres uddannelse over en længere periode, og PSM kan derfor ændre sig mere gradvist som følge af disse forhold (Kjeldsen, 2012a). Omvendt viser to af de ovenfor gennemgåede studier, at PSM også kan undergå mere pludselige forandringer som respons på vidtgående ændringer i individets umiddelbare kontekst, eksempelvis ændringer af arbejdssituationen.

Casen med soldaterne viste således, hvordan en forandring i arbejds konteksten (udsendelse til krig) ændrede soldaternes PSM. At det markante fald i soldaternes empatiske motivation delvist blev modsvaret af en stigning i deres samfundssind, kan antyde, at soldaterne »kompenserede« for deres tab af idealer på et punkt (at gøre en forskel for afghanere i nød) ved at tilskrive idealer på et andet punkt (den omstændighed, at deres udsendelse spillede en meget klar samfundsmæssig interesse) endnu større betydning. Fysioterapeuterne blev udfordret på deres generelle PSM ved skiftet fra uddannelse til arbejdsmarked. Dette kan umiddelbart virke overraskende, da fysioterapeuterne netop blev sat i en situation, hvor de faktisk kunne gøre en forskel, men som studiet viste, opstod der et såkaldt 'realitetschok' blandt mange nye fysioterapeuter. Mødet med brugere, som stillede krav, var utilfredse og ikke nødvendigvis sagde tak, samt et system, der stillede krav til produktivitet, processer og ressourceforbrug, harmonerede ofte ikke med fysioterapeuternes motivation til at gøre en forskel. Reaktionen i forhold til motivationen var derfor også negativ. Soldater- og fysioterapeutstudierne peger således på, at vi ud over at inddrage individets baggrund (f.eks. køn, alder og uddannelse) også bør tage betydningen af pludselige forandringer i individets omgivelser i betragtning, når vi ønsker at forstå, hvordan PSM kan formes og forandres.

Forklaringer på ændringer i PSM: det politiske niveau

Aktører i og omkring den offentlige sektor er på ingen måde isolerede individer – de præges tværtimod af kontekstuelle faktorer på flere niveauer. En væsentlig kontekstfaktor er det politiske niveau, hvor styring i bred forstand spiller væsentligt ind på de ansattes muligheder for og oplevelse af at gøre en forskel. Det centrale er altså ikke blot, hvordan beslutninger truffet af politikere øverst i den parlamentariske styringskæde påvirker niveauet af PSM blandt medarbejdere længere nede i hierarkiet. Det centrale er i lige så høj grad at spørge til, hvordan PSM påvirkes af måden, der styres på. Her fokuserer vi således både på den politiske og den administrative styring.

Årsager til forandringer af PSM forankret i den hierarkiske struktur er stærkt underbelyste i den eksisterende litteratur. Dette er overraskende i den forstand, at styring er et grundvilkår for leveringen af offentlige ydelser, og at styring derfor sætter rammerne for den virkelighed serviceproducenterne agerer inden for. To af de fire gennemgåede studier i denne artikel bidrager med viden ved at belyse betydningen af rammevilkår for leveringen af offentlige services for individers PSM. I forlængelse af disse studier peger vi på tre centrale variable til at forstå samspillet mellem politiske ændringer af rammevilkårene for leveringen af offentlige service og PSM: 1) den substantielle størrelse af forandringen af rammevilkårene, 2) graden af konflikt knyttet til forandringen og 3) forandringens betoning af hensyn til brugere og/eller samfundet.

For det første viser studierne, at reformerne kan have stor betydning for serviceproducenternes PSM. Samtidig ser reaktionerne dog kun i nogen grad ud til at afspejle ændringernes faktiske størrelse. I forandringslitteraturen skelnes mellem inkrementelle og transformationelle forandringer (Nadler og

Tushman, 1995). Inkrementelle forandringer er løbende tilpasninger eller justeringer af gældende praksis. Transformationelle forandringer er brud med organisationens eksisterende grundlag (Andersen m.fl., 2016). Transformationelle forandringer ændrer radikalt grundlaget for at kunne levere en indsats, som gør en forskel for borgere eller samfund. Det er derfor oplagt at forvente, at sådanne forandringer af rammevilkårene har den største indvirkning på PSM. Dette var på mange måder tilfældet med folkeskolereformen og arbejdstidsreglernes indførelse på skoleområdet, som grundlæggende lagde styring og organisering af området om, og hvor virkningerne på lærerens PSM var markante. Baseret på policy feedback-litteraturen og forandringslitteraturen har vi en forventning om, at især transformative forandringer kan føre til ændringer i PSM. Studiet af folkeskolelærerne viste et fald i PSM som følge af en forandring knyttet til omstrukturering, kompetencetab, koordinationsudfordringer og usikkerhed, der gjorde det vanskeligere for serviceproducenterne at se muligheden for at bidrage til samfundet og borgerne. Ligeledes støttede studiet det teoretiske argument om, at dimensionen self-sacrifice kan stige som reaktion på, at medarbejderne oplever at måtte ofre sig selv endnu mere under det, de oplever som vanskeligere arbejdsbetingelser.

Forandringslitteraturen peger dog også på, at selv inkrementelle forandringer kan opleves som indgribende, hvis de tager fat på centrale værdier eller normbelagte områder. Det lader netop til at have været tilfældet med de praktiserende lægers konflikt omkring overenskomsten, som trods en relativt begrænset ændring havde meget store indvirkninger på lægernes PSM. Dette understøttes af policy feedback-litteraturen, der anerkender vigtigheden af signalet i en policy. Motivation crowding-teorien kan yderligere kvalificere dette perspektiv. Her er et argument, at serviceproducenterens opfattelse af forandringen – som henholdsvis understøttende eller

kontrollerende – er afgørende for, om deres motivation styrkes eller fortrænges. Dette peger på, at samspillet mellem den substantielle ændring og graden af konflikt omkring ændringen er vigtig at forstå, når vi ønsker at forklare eller forudsige, hvordan politiske ændringer af rammevilkår for offentlige servicere påvirker PSM. Hertil kommer selvfølgelig organisatoriske forhold omkring den lokale implementering, hvilket i høj grad er et ledesspørgsmål på decentralt niveau. Baseret på bl.a. casene med lærerens arbejdstidsregler og lægernes overenskomstændring er det således vores teoretiske forventning, at politiske ændringer – transformationelle eller inkrementelle – kan resultere i lavere PSM, når sådanne ændringer er præget af stor konflikt mellem politikere og serviceproducenter. Forventningen understøttes af, at der findes eksempler på transformationelle forandringer, som er blevet implementeret nærmest uden konflikt. I denne sammenhæng er det oplagt at pege på arbejdstidsaftalen på gymnasierne efter OK13, der indeholdt næsten lige så vidtgående forandringer som på folkeskoleområdet. Det samme gør sig gældende for mange inkrementelle forandringer, der glider ind i organisationens funktionsmåde med kun lidt eller ingen konflikt. Det er derfor vigtigt for fremtidig forskning at belyse ændringen (om nogen) af PSM i sådanne tilfælde.

Endelig udleder vi på baggrund af studierne af lærerne og lægerne en forventning om, at serviceproducenterens PSM bliver påvirket forskelligt af forandringerne afhængigt af, om de oplever, at disse forandringer substantielt ændrer deres forhold til brugerne eller til det omgivende samfund. Hvor lægernes PSM faldt på alle dimensioner undtagen compassion, var der tendens til, at lærernes PSM faldt på alle dimensioner undtagen selvopoffelse. Disse ændringer kan teoretisk kobles tilbage til forandringens orientering mod henholdsvis brugerne og samfundet. I lægernes tilfælde betoner forandringen samfundets betydning, da et af kravene var, at data fra de

praktiserende læger skulle deles med det øvrige sundhedsvæsen. Mange læger oplevede derfor forandringen som et overgreb fra samfundet på bekostning af lægen og patienten, og reaktionen var øget compassion. Blandt lærerne skete det modsatte; lærerne oplevede forandringerne som udtryk for samfundets indgreb på fagprofessionens område og det oven i købet på en måde, som fjernede dem fra brugerne (eleverne). Lærernes reaktion var derfor reduceret PSM på både de brugerorienterede og samfundsorienterede dimensioner, mens deres selvpofrelse, som er rettet mod dem selv, blev øget. For teoretisk at forstå forandringernes betydning for PSM er det således vigtigt at inddrage, om en given forandring opleves som noget, der positivt eller negativt berører henholdsvis brugerne og samfundet, eller om forandringen er neutral ift. disse dimensioner.

Forklaringer på ændringer i PSM: organisatoriske faktorer

I det ovenstående har vi fokuseret på, hvordan »vertikale« faktorer i form af de politiske omgivelser kan påvirke PSM. Nu går vi over til betydningen af de »horisontale« faktorer af den organisatoriske kontekst, som individet indgår i. Også organisatoriske forhold kan nemlig i høj grad forme PSM og ikke mindst interessant er disse forhold som oftest også lettere at forandre og arbejde aktivt med sammenlignet med forhold på individuelt og politisk niveau. Som nævnt bidrager Moynihan og Pandey (2007) i deres undersøgelse af offentlige ledere med et centralt eksempel på, hvilken betydning regler og organisationskultur kan have for PSM: Jo højere niveauer af unødigt og besværligt bureaukrati lederne gav udtryk for, desto lavere var deres PSM. Omvendt var opfattelsen af en innovativ og reformorienteret kultur forbundet med højere PSM. I forlængelse heraf indikerer resultaterne fra det femte studie, at medarbejdere under danske ledere, der både leder ved hjælp af en organisatorisk vision og anvender verbal belønning, oplever at være mere public

service-motiverede. Visionen anskueliggør organisationens fælles bidrag til andre mennesker og til samfundet. Den verbale belønning, der er afhængig af medarbejdernes præstationer, benyttes til at understøtte arbejdet med at realisere den fremsatte vision. I tillæg til de internationale studier, argumenterer denne artikel dermed for, at organisatoriske forhold som ledelse og regler kan være væsentlige faktorer, når vi ønsker at forstå, hvordan medarbejderes PSM kan ændre sig (se artiklen af Jensen, Jacobsen og Andersen i dette temanummer for en omfattende diskussion af ledelse som årsag til PSM).

Det organisatoriske niveau kan endvidere spille en central rolle i mellemløbet mellem det overordnede politiske niveau og den enkelte ansatte. I et studie af skolelederes implementering af elevplaner viser Mikkelsen, Jacobsen og Andersen (2015) således, at da Folketinget i 2006 vedtog brugen af elevplaner som nationalt styringsredskab af skolelærernes opfølgning og tilbagemelding til eleverne og deres forældre, blev implementeringen i væsentlig grad overladt til skolelederne. Nogle skoleledere anvendte en relativt hård implementeringsstil baseret på krav og opfølgning, andre førte en blød stil baseret på forslag og dialog, mens en mindre gruppe undlod at implementere elevplanerne. Resultaterne viste, at lærere, som var blevet udsat for enten hård eller ingen implementeringsstil, i væsentlig højere grad opfattede elevplanerne som kontrol, mens lærere, som var udsat for den bløde implementering, i højere grad så elevplaner som et understøttende redskab. I forhold til motivation er dette et væsentligt resultat, fordi kontrollerende opfattelser af styring er blevet forbundet med lavere PSM (Jacobsen, 2012; Jacobsen, Hvidtved og Andersen, 2014). Styring kan med andre ord fortrænge PSM, hvis det opleves som kontrollerende snarere end understøttende, og ledelsen har således væsentlig indflydelse på, hvordan styringen opfattes.

Politiske, organisatoriske og individuelle forhold gør PSM dynamisk

Denne artikel har med udgangspunkt i fem danske studier vist, at PSM er foranderligt, og i forlængelse heraf givet en række teoretiske bud på, hvordan vi skal forstå offentligt ansattes ændrede PSM som følge af markante ændringer i de politiske rammer, organisatoriske forhold som ledelse samt kritiske begivenheder på individniveau i det konkrete job. Artiklens væsentligste bidrag er således afmærkningen af de sigtelinjer, inden for hvilke sådanne forandringer kan forklares.

For det første argumenterer vi for, at de politiske rammer spiller en markant rolle for, hvordan PSM kan udledes, idet de signalerer over for de ansatte, hvordan de betragtes af det samfund, de tjener. For folkeskolelærere og praktiserende læger peger resultaterne på, at reformer, som serviceproducenterne tolker som mistillid til deres arbejde, kan have negative implikationer for PSM. Resultaterne peger dog også på, at dynamikkerne kan tage sig forskelligt ud på kort og langt sigte, og der er derfor brug for flere panelstudier, der kan evaluere både den kortsigtede og den langsigtede udvikling i PSM.

For det andet kan organisatoriske forhold såsom ledelse have betydning for udviklingen i PSM. Det ser dog også ud til, at disse forandringer sker over et relativt langt forløb, og det kalder på en bedre forståelse af, hvordan og under hvilke betingelser ledelse og andre organisatoriske forhold kan påvirke PSM. Den eksisterende litteratur peger f.eks. på, at et »fit« mellem den enkelte ansatte og organisationen er en væsentlig betingelse, men der er stadig relativt få panelstudier af sådanne forventninger.

For det tredje sætter vi fokus på, hvordan markante forandringer i den enkelte medarbejders job kan have betydning for PSM. Undersøgelserne af soldaterne og fysioterapeuterne viser f.eks., at udsendelse til en

krigszone eller overgang til arbejdsmarkedet begge er oplevelser, der kan have ganske stor indvirkning på niveauet og sammensætningen af PSM. Ikke desto mindre ved vi hverken teoretisk eller empirisk meget om, hvilken rolle eksempelvis forventninger spiller, hvordan opfattelser dannes, og præcist hvilke faktorer i de markante forandringer der har størst betydning. Det vil derfor være relevant for fremtidige studier at adressere, hvordan mødet med krævende brugere, arbejdspress og manglende ressourcer spiller ind på PSM.

Endelig er det meget relevant at overveje, hvordan faktorer på de tre niveauer kan tænkes at spille sammen. I en tværsnitsundersøgelse af indførelsen af elevplaner i folkeskolen finder Mikkelsen m.fl. (2015) en sammenhæng mellem skoleledernes implementeringsstil og lærernes opfattelse af elevplaner som kontrolforanstaltninger; en opfattelse der igen er tæt forbundet med lærernes PSM. Dette indikerer, at beslutninger på det politiske niveau (såsom politisk initierede reformer) kan præges lokalt i organisationerne med forskellige opfattelser blandt medarbejderne til følge. I analyser af og konkrete tiltag til at præge udviklingen i offentlige serviceproducenters PSM er det således vigtigt at være opmærksom på ændringer på alle tre niveauer.

Litteratur

- Andersen, Lotte B. og Anne Mette Kjeldsen (2013), »Public service motivation, user orientation, and job satisfaction: A question of employment sector?«, *International Public Management Journal*, 16(2): 252-74.
- Andersen, Lotte B. og Lene Holm Pedersen (2014), *Styring og motivation i den offentlige sektor*, København: Jurist- og økonomiforbundets forlag.
- Andersen, Lotte B. og Søren Serritzlew (2012), »Does public service motivation affect the behavior of professionals?«, *International Journal of Public Administration*, 35(1): 19-29.
- Andersen, Lotte B., Stefan Boye og Ronni Laursen (2015), »Folkeskolelærernes motivation og opfattelse af arbejdstidsreglerne«, *Baggrundsno-*

- tat, kan findes på www.leap-projekt.dk, tilgået 15.06.2016.
- Andersen, Lotte B., Anne Bøllingtoft, Martin Christensen og Ida B. Hald (2016), »Ledelse af forandring: dilemmaer, udfordringer og erfaringer«, *Politica*, 48(2): 228-50.
- Andersen, Lotte B., Eskil Heinesen og Lene H. Pedersen (2014), »How does public service motivation among teachers affect student performance in schools?«, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(3): 651-71.
- Bozeman, Barry og Xuhong Su (2014), »Public Service Motivation Concepts and Theory: A Critique«, *Public Administration Review*, 75 (5): 700-10.
- Bright, Leonard (2005), »Public employees with high levels of public service motivation: Who are they, where are they, and what do they want?«, *Review of Public Personnel Administration*, 25(2): 138-54.
- Brænder, Morten og Lotte B. Andersen (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): 466-77.
- Camilleri, Emanuel (2007), »Antecedents affecting public service motivation«, *Personnel Review*, 36(3): 356-77.
- Christensen, Robert K. og Bradley E. Wright (2011), »The effects of public service motivation on job choice decisions: Disentangling the contributions of person-organization fit and person-job fit«, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(4): 723-43.
- Crewson, Philip E. (1997), »Public-service motivation: Building empirical evidence of incidence and effect«, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(4): 499-518.
- Frey, Bruno S. (1997), *Not just for the money: an economic theory of motivation*, Cheltenham: Edward Elger.
- Grant, Adam M. (2007), »Relational job design and the motivation to make a prosocial difference«, *Academy of Management Review*, 32(2): 393-417.
- Grant, Adam M. (2008), »Employees without a cause: The motivational effects of prosocial impact in public service«, *International Public Management Journal*, 11(1): 48-66.
- Jacobsen, Christian B. (2012). *Management interventions and motivation crowding effects in public service provision*. Ph.d. afhandling, Aarhus: Politica.
- Jacobsen, Christian Bøtcher, Ulrich Thy Jensen og Lotte Bøgh Andersen (2016) *Leadership and Public Service Motivation: How the Combination of Transformational Leadership and Contingent Verbal Rewards Can Motivate Employees*. Præsenteret ved International Research Society on Public Management Conference, 13-15. april 2016, Hong Kong.
- Jacobsen, Christian B., Johan Hvitved og Lotte B. Andersen (2013), »Command and motivation: How the perception of external interventions relates to intrinsic motivation and public service motivation«, *Public Administration*, 92(4): 790-806.
- Jensen, Ulrich T. og Lotte B. Andersen (2015), »Public service motivation, user orientation, and prescription behaviour: Doing good for society or for the individual user?«, *Public Administration*, 93(3): 753-68.
- Jensen, Ulrich T., Anne Mette Kjeldsen og Christian V. Feeding (2015) »Back to motivation? A longitudinal study on policy change and public service motivation«, Revideret version af paper præsenteret på Public Management Research Association Conference, 11.-13. juni, Minneapolis, Minnesota, USA.
- Kjeldsen, Anne Mette (2012a). »Sector and Occupational Differences in Public Service Motivation: A Qualitative Study«, *International Journal of Public Administration*, 35(1): 58-69.
- Kjeldsen, Anne Mette (2012b), »Vocational study and public service motivation: Disentangling the socializing effects of higher education«, *International Public Management Journal*, 15(4): 500-524.
- Kjeldsen, Anne Mette og Christian B. Jacobsen (2013), »Public service motivation and employment sector: Attraction or socialization?« *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(4): 899-926.
- Kristof, Amy L. (1996), »Person-organization fit: An integrative review of its conceptualizations, measurement, and implications«, *Personnel Psychology*, 49(1): 1-49.
- Kristof-Brown, Amy L., Ryan D. Zimmerman og Eric C. Johnson. 2005. »Consequences of individuals' fit at work: A meta-analysis of person-job, person-organization, person-group, and person-supervisor fit«, *Personnel Psychology*, 58(2): 281-342.
- Lewis, Gregory B. og Sue A. Frank (2002), »Who

- wants to work for the government?«, *Public Administration Review*, 62(4): 395-404.
- Mikkelsen, Maria F., Christian B. Jacobsen og Lotte B. Andersen (2015), »Managing employee motivation: Exploring the connections between managers' enforcement actions, employee perceptions, and employee intrinsic motivation«, *International Public Management Journal*, online before print, DOI: 10.1080/10967494.2015.1043166.
- Moynihan, Donald P. og Sanjay K. Pandey (2007), »The role of organizations in fostering public service motivation«, *Public Administration Review*, 67(1): 40-53.
- Moynihan, Donald P. og Joe Soss (2014), »Policy feedback and the politics of administration«, *Public Administration Review*, 74(3): 320-32.
- Nadler, David A. og Michael L. Tushman (1995), »Types of organizational change: From incremental improvement to discontinuous transformation«, i David A. Nadler, Robert B. Shaw og Elise A. Walton, red., *Discontinuous change. Leading organizational transformation*. San Francisco: Jossey-Bass Inc., pp. 14-34.
- Pandey, Sanjay K. og Edmund C. Stazyk (2008), »Antecedents and correlates of public service motivation«, *Public Administration*, 88(1): 101-17.
- Park, Sung Min og Hal G. Rainey (2008), »Leadership and public service motivation in US federal agencies«, *International Public Management Journal*, 11(1): 109-42.
- Perry, James L. (1997), »Antecedents of public service motivation«, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(2): 181-97.
- Perry, James L. og Annie Hondeghem (2008), *Motivation in public management: The call of public service*, New York: Oxford University Press.
- Perry, James L. og Lois R. Wise (1990), »The motivational bases of public service«, *Public Administration Review*, 50(3): 367-73.
- Perry, James L., Annie Hondeghem og Lois R. Wise (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.
- Rainey, Hal G. (2009), *Understanding and managing public organizations*, 4. udg. San Fransisco: Jossey-Bass.
- Ritz, Adrian, Gene A. Brewer og Oliver Neumann (2016), »Public service motivation: A systematic literature review and outlook«, *Public Administration Review*, 76(3): 414-26.
- Soss, Joe, Richard C. Fording og Sanford Schram (2011), *Disciplining the poor: Neoliberal paternalism and the persistent power of race*, Chicago: University of Chicago Press.
- Steijn, Bram (2008), »Person-environment fit and public service motivation«, *International Public Management Journal*, 11(1): 13-27.
- Vandenabeele, Wouter (2008), »Government calling: Public service motivation as an element in selecting government as an employer of choice«, *Public Administration*, 86(4): 1089-1105.
- Vandenabeele, Wouter, Gene A. Brewer og Adrian Ritz (2014), »Past, present, and future of public service motivation research«, *Public Administration*, 92(4): 779-89.
- Ward, Kevin D. (2014), »Cultivating public service through AmeriCorps Service: A longitudinal study«, *Public Administration Review*, 74(1): 114-25.
- Wright, Bradley E. og Adam M. Grant (2010), »Unanswered questions about public service motivation: Designing research to address key issues of emergence and effects«, *Public Administration Review*, 70(5): 691-700.
- Wright, Bradley E., Robert K. Christensen og Kimberley Roussin Isett (2013), »Motivated to adapt? The role of public service motivation as employees face organizational change«, *Public Administration Review*, 73 (5): 738-747.
- Wright, Bradley E., Donald P. Moynihan og Sanjay K. Pandey (2012), »Pulling the levers: Transformational leadership, public service motivation, and mission valence«, *Public Administration Review*, 72(2): 206-15.

Én gang offentligt ansat, altid offentligt ansat? Public service-motivation og sektorskifte

**Christian Bøtcher Jacobsen, lektor, Institut for Statskundskab,
Aarhus Universitet, christianj@ps.au.dk**

**Anne Mette Kjeldsen, lektor, Institut for Statskundskab,
Aarhus Universitet, annemette@ps.au.dk**

Hvorfor vælger nogen at forblive i samme sektor hele deres arbejdsliv, mens andre skifter? En central forventning i litteraturen om public service-motivation (PSM) er, at ansatte med høj motivation til at bidrage til samfundet og hjælpe andre mennesker er mere tilbøjelige til at søge ansættelse i den offentlige sektor. En logisk følge af denne forventning er derfor også, at privatansatte med høj PSM vil være mere tilbøjelige til at skifte til offentlig ansættelse, og at offentligt ansatte med høj PSM forbliver i denne sektor. Men der findes meget få studier, som rent faktisk har undersøgt, hvilken betydning PSM har for sektorskifte. Vi anvender spørgeskemabesvarelser fra 2.100 offentlige og private fysioterapeuter, som har svaret på spørgsmål om motivation og job i både 2011 og 2013. Resultaterne viser, at for denne faggruppe, som løser meget sammenlignelige opgaver på tværs af sektorer, kan PSM *ikke* forudsige sektorskifte. Derimod har erfaring med en given sektor stor betydning for tilbøjeligheden til at forblive ansat der.

Det er vigtigt for organisationers succes, at der er sammenhæng mellem det, organisationen står for, og det, medarbejderne ønsker at opnå gennem deres arbejde. I den internationale litteratur kaldes dette også *person-organization fit* (Kristof-Brown, Zimmerman og Johnson, 2005). Organisationer kan opnå fit ved at præge de ansatte gennem socialisering, ved at rekruttere medarbejdere, hvis personlige karakteristika og behov passer til organisationen, eller ved at lade de medarbejdere,

som ikke passer ind, forlade organisationen (Leisink og Steijn, 2008; Schneider, 1987). Når vi ser på den offentlige sektor og leveringen af offentlige ydelser mere generelt, så er det forventningen, at et særligt vigtigt omdrejningspunkt for opnåelsen af fit mellem medarbejdere og organisation er public service motivation (PSM). Perry og Wise påpegede allerede i 1990, at en afgørende faktor bag beslutningen om at søge ansættelse i den offentlige sektor for mange lader til at være et stærkt ønske om at bidrage til samfundet og hjælpe andre mennesker (Perry og Wise, 1990: 370). En række undersøgelser har undersøgt, om offentligt ansatte har højere PSM end privatansatte, hvilket de fleste studier finder (Perry, Hondeghem og Wise, 2010), men studierne siger ikke ret meget om, hvordan forskellene opstår. Derudover taler meget efterhånden for, at sammenhængen mellem PSM og sektor er mere kompliceret end først antaget, hvilket der er flere årsager til.

For det første er der givetvis en andre faktorer end PSM, som har betydning for individers beslutning om at søge og forblive i enten den offentlige eller den private sektor. Flere studier har undersøgt, om PSM har betydning for sektorvalget i nyuddannedes første job, men det lader ikke til at være tilfældet (Kjeldsen, 2012; Kjeldsen og Jacobsen, 2013). En væ-

sentlig årsag hertil synes at være, at nyuddannede har begrænsede muligheder for at vælge sektor – især i deres første job (Kjeldsen og Jacobsen, 2013). Mere generelt kan aspekter som lønforhold, arbejdstider og organisering, faglig udfordring og jobsikkerhed spille en rolle for jobvalget. Disse faktorer hører under den bredere kategori af karakteristika som ofte benævnes *public sector motivation* – dvs. den flerhed af motiver, man kan have for at blive (og forblive) offentligt ansat, hvorunder ønsket om at bidrage til samfundet og hjælpe andre kun udgør ét aspekt (Brewer og Selden, 1998; Grabris og Simo, 1995; Kjeldsen, 2012).

For det andet besværliggøres undersøgelser af sammenhængen mellem PSM og sektorskifte også ofte af, at det er forskellige arbejdsopgaver, der løses i de to sektorer. Der er en klar tendens til, at jobs, der involverer offentlig service, og som dermed taler til ønsket om at bidrage til samfundet og hjælpe andre, hovedsageligt leveres i den offentlige sektor, og det gør det grundlæggende svært at undersøge betydningen af sektor. Mange tidligere sektorstudier kan derfor siges at have sammenlignet pærer og bananer.

Endelig for det tredje kan der fremføres en mere rendyrket metodisk årsag til de skiftende resultater: De fleste eksisterende studier baserer sig på tværsnitsdata, som gør det vanskeligt at adskille tiltræknings- og afgangseffekter fra de socialiseringseffekter, som over tid forventes at udjævne forskellene i PSM inden for sektorerne. Dermed bliver det vanskeligt at afgøre, om eventuelle forskelle i PSM skyldes jobvalget, eller om de offentligt ansatte er blevet præget af den offentlige sektors værdier (Wright og Grant, 2010; Wright, 2008). De få studier, som har undersøgt sammenhængen mellem PSM og jobvalg over tid, viser, at PSM betyder mindre end først antaget for sektorvalg (Georgellis, Iossa og Tabvuma, 2009; Gregg et al., 2011; Kjeldsen og Jacobsen, 2013; Wright og Christensen,

2010), men disse studier har dog også visse begrænsninger, som gør nærværende studie relevant. For det første fokuserer de på nyuddannede, hvor PSM kunne tænkes at betyde mindre – både fordi de nyuddannede har begrænsede erfaringer med konkrete jobs, og fordi deres hovedprioritet nok er bare at få et job og først derefter et job i den foretrukne sektor. Man kunne således forestille sig, at søgningen mod den foretrukne sektor i højere grad sker senere i arbejdslivet, hvor man har mere at tilbyde. Dernæst anvender flere af studierne relativt generelle mål for prosocial motivation, og man mister dermed også noget af det særlige ved PSM, som er knyttet netop til leveringen af *offentlig service* og ikke alene et generelt behov for at hjælpe andre. Der er derfor behov for undersøgelser som denne, der undersøger sammenhængen mellem PSM og sektorvalg blandt ansatte, som allerede har været i ansættelse et stykke tid.

Denne artikel bidrager dermed med ny og mere solid metodisk funderet viden om, i hvilket omfang PSM forudsiger individers beslutning om sektorvalg og sektorskifte, når vi samtidig tager højde for øvrige faktorer, som også kan have betydning for valget af en privat eller offentlig sektor arbejdsplads. Det gør vi ved at anvende spørgeskemadata fra 2.100 danske fysioterapeuter, som har besvaret spørgeskemaer om PSM og deres job i henholdsvis 2011 og 2013. Ved at fokusere på én faggruppe, fysioterapeuterne, har vi mulighed for bedre at isolere, om producenter af offentlig service, som leverer meget ens opgaver på tværs af sektor, skifter sektor på baggrund af deres PSM – og altså ikke blot arbejdsopgaven. Hermed kan vi levere mere detaljeret viden til beslutningstagere og offentlige ledere om, hvad der er afgørende for beslutningerne om sektorskifte, og i hvilket omfang PSM er et vigtigt opmærksomhedspunkt for succesfuldt match mellem organisation og medarbejdere i leveringen af offentlige ydelser.

Den eksisterende litteratur og PSM og sektorskifte

Litteraturen om sektorskift er voksende inden for offentlig forvaltning (Hansen, 2014; Su og Bozeman, 2009). Debatten binder sig til den offentlige sektors udfordringer med en aldrende arbejdsstyrke, nedbringelse af sygefravær og behov for at bygge bro mellem den private sektors fokus på omkostningseffektivitet med den offentlige sektors viden og fagprofessionalisme. Sektorskift defineres som, når folk skifter job og flytter fra den private til den offentlige sektor eller vice versa (Bozeman og Ponomariov, 2009; Hansen, 2014), og hovedformålet med denne artikel er at undersøge, hvilken rolle PSM spiller for sektorskift gennem forskellige veje.

Den dominerende teoretiske ramme for at forstå og forklare individers jobvalg og karrieremønstre baserer sig på teorierne om *attraction-selection-attrition* (Schneider, 1987) og teorier om *person-environment fit* (Kristof-Brown m.fl., 2005). Hovedargumentet i begge disse teoriretninger er, at individer tiltrækkes til og ønsker at blive i arbejdsmiljøer, hvor de oplever, at der er overensstemmelse mellem deres personlige karakteristika og det, organisationen står for og kan tilbyde. Hvis de ikke oplever overensstemmelse forudsiger teorien, at individerne over tid vil søge job andre steder. Forholdet mellem jobvalg og jobskifte kan altså ses som en cyklus af tiltræknings-, udvælgelses- og afgangseffekter, hvor individer løbende forsøger at opnå det bedste mulige fit. Teorien angiver yderligere, at dette fit kan baseres på enten et supplerende eller komplementerende fit med arbejdsomgivelserne i forhold til organisationen, arbejdsopgaver, faget eller andre væsentlige faktorer (ibid.). Når vi undersøger sektorskifte, er det relevant at fokusere på det supplerende fit, da spørgsmålet er, om individet oplever, at deres præferencer imødekommes og passer ind i den offentlige eller private organisation, man er en del af. Givet at studiet udelukkende fokuserer på fysioterapeuter, holdes fittet mellem

omgivelserne og andre individuelle forhold som faglighed og arbejdsopgaver konstant i studiet, og vi kan dermed bedre end tidligere studier fokusere på betydningen af sektor.

De karakteristika og præferencer, et individ søger at skabe overensstemmelse i forhold til, kan være enten ydre eller indre faktorer (Gregg m.fl., 2011; Lewis og Frank, 2002; Tschirhart m.fl., 2008). Studier af sektorskift er dermed også tæt forbundet til den større litteratur om grundlæggende forskelle på offentlige og private ansatte (Baarspul og Wilderom, 2011; Boyne, 2002; Rainey, 2009). I denne artikel fokuseres hovedsageligt på prosociale egenskaber og mere specifikt på betydningen af individuel PSM for forudsigelsen af sektorskift. PSM kan defineres som »et individs orientering mod at levere offentlig service til folk med det formål at gøre godt for andre og samfundet« (Perry og Hondegem, 2008: vii).

Perry og Wise beskrev oprindeligt PSM som et dynamisk begreb og foreslog, at individer med højere niveauer af PSM tiltrækkes til og er mere villige til at forblive i offentlige organisationer sammenlignet med private organisationer (1990: 370). Derudover opstillede de en forventning om, at individer, som ikke oplever, at de kan udleve deres motivation til at levere offentlig service i deres nuværende organisation, enten ville tilpasse deres præferencer eller søge mod andre organisationer, som forventes at være mere kompatible. Denne cyklus mellem tiltrækning, selektion, socialisering og afgang baseret på PSM bygger på argumenter om, at den offentlige sektor adskiller sig fra den private sektor i forhold til grundlæggende karakteristika som ejerskab, finansiering og graden af politisk kontrol (Boyne, 2002; Perry og Rainey, 1988). Individer med PSM forventes således at være bedre tilpas i offentlige organisationer, som ikke skal levere profit, hvor der ikke er en direkte betalingsrelation til brugerne, og hvor den politiske kontrol betoner det fælles

bedste. Det betyder samtidig, at ansatte med lavere PSM kan forventes at være mere tilbøjelige til at skifte til den private sektor, fordi den offentlige sektors kendetegn ikke har samme betydning for dem som for individer med højere PSM. Et individ, som ikke føler sig motiveret til at gøre en forskel for andre og samfundet, er givetvis mere tilbøjelig til at finde den offentlige kontekst mere begrænsende end understøttende.

Disse dynamikker er blevet undersøgt i en række studier, men der er kun fundet meget begrænset støtte til forventningen (Perry m.fl., 2010; Wright og Grant, 2010). Først og fremmest har en række studier vist, at værdi- og målkongruens mellem person og organisation reducerer ønsket om at skifte job samt sygefravær (Cable og Judge, 1996; Chatman, 1991; Verquer m.fl., 2003; Wright og Pandey, 2008). Disse studier bekræfter den bagvedliggende mekanisme om tiltrækning til jobbet, men de fokuserer ikke direkte på faktisk jobskifte. Ser man nærmere på denne relation har store tværnitsspørgeskemaundersøgelser af tiltrækning-selektion mod PSM-baserede jobvalg og sektorskift baseret fundet, at individer med høj PSM er mere tilbøjelige til at søge ansættelse i den offentlige sektor (Steijn 2008; Lewis og Frank 2002). Derimod fandt hverken Wright og Christensen (2010) eller Kjeldsen og Jacobsen (2013) støtte til forventningen om en positiv sammenhæng mellem individuel PSM og offentlig ansættelse i forhold til henholdsvis amerikanske advokaters og danske fysioterapeuters første job.

Når man ser nærmere på studier af sektorskift og jobvalg over tid, fandt Wright og Christensen (2010) ikke desto mindre, at PSM øgede sandsynligheden for at efterfølgende jobs var i den offentlige sektor, og i bredere studier af sektorskift har Georgellis (2009), Su og Bozeman (2009) samt Hansen (2014) fundet støtte til samme forventning. Disse studier understøtter dermed relevansen af at matche individ og organisation, og at mismatch øger

villigheden til at skifte job. Der er imidlertid også andre studier, som ikke har fundet støtte til forventningen om sektorskift (Gregg m.fl., 2011), og vi står derfor samlet set med usikker viden om PSM's betydning for job- og sektorskifte. Ikke desto mindre forventer vi at finde støtte til to hypoteser, som relaterer sig til sektorskifte mellem den private og offentlige sektor:

H1a: Individer med højere niveauer af PSM er mere tilbøjelige til at skifte fra den private sektor til den offentlige sektor.

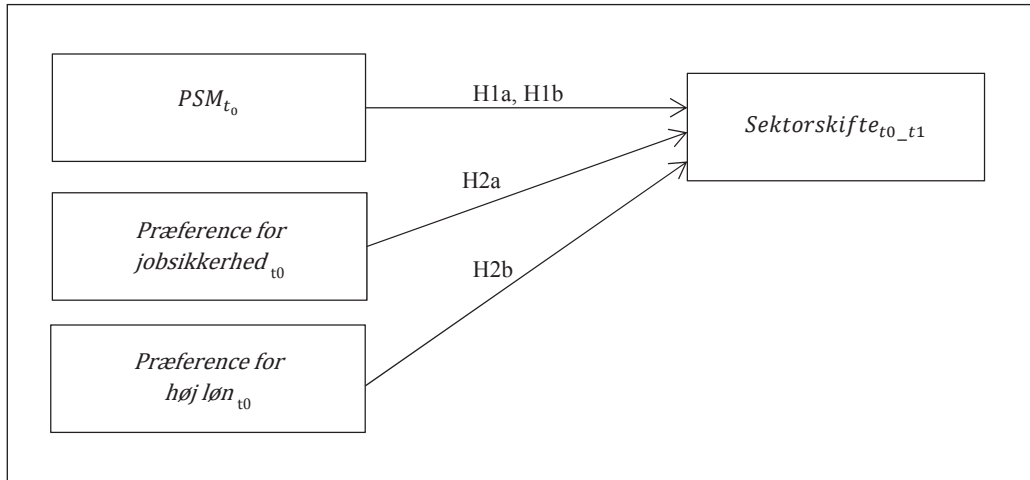
H1b: Individer med lavere niveauer af PSM er mere tilbøjelige til at skifte fra den offentlige sektor til den private sektor.

I forlængelse af artiklens introduktion til *public sector motivation* forventer vi dog samtidig, at ydre faktorer som jobsikkerhed og løn også spiller en vigtig og supplerende rolle for sektorvalget i sammenligning med PSM. Ifølge Wright og Christensen viser de eksisterende studier meget blandede resultater, hvilket forventeligt afspejler kompleksiteten knyttet til valget om at skifte job, organisation og sektor (2010: 158). Flere studier har vist, at offentligt ansatte værdsætter jobsikkerhed i højere grad end privatansatte, og at det er omvendt i forhold til betydningen af at få en høj løn, og at disse ønsker virker supplerende og ikke substituerende i forhold til betydningen af PSM (Baarspul og Wilderom, 2011; Rainey, 2009). For fagprofessionelt personale er lønniveauet oftest lidt højere i den private sektor end i den offentlige sektor, hvorimod jobsikkerheden traditionelt har været højest i den offentlige sektor. Vi forventer derfor også, at:

H2a: Individer med stærkere præference for jobsikkerhed er mere tilbøjelige til at skifte fra den private sektor til den offentlige sektor.

H2b: Individer med stærkere præference for

Figur 1: Teoretisk model



høj løn er mere tilbøjelige til at skifte fra den offentlige sektor til den private sektor.

Vi kan belyse disse hypoteser bedre end tidligere studier, da vi har adgang til paneldata over to år, hvilket tillader os at følge betydningen af PSM og andre jobpræferencer for de samme individer over tid.

Danske fysioterapeuter

For at teste hypoteserne anvender vi paneldata fra to spørgeskemaundersøgelser af danske fysioterapeuter i den offentlige og private sektor. Der er flere grunde til, at denne faggruppe er velegnet til at undersøge betydningen af PSM og sektorskifte. Selvom det gør undersøgelsen mindre overførbart til andre områder, tillader studiet af én profession nemlig, at vi kan holde en række faktorer konstante, som ellers kunne forstyrre sammenhængen. Intern validitet prioriteres således over generaliserbarhed. Fysioterapeuterne har alle gennemgået en 3½-årig uddannelse, som ikke bare giver dem praktiske kvalifikationer, men også en række faglige normer for praksis af fysioterapi. De fleste fysioterapeuter er medlemmer af Danske Fysioterapeuter, som for-

handler løn og arbejdsvilkår og bidrager til at sætte fælles professionelle standarder for praksis. For det andet er der en meget ligelig fordeling af fysioterapeuter i begge sektorer, og det muliggør en reel undersøgelse af sektorskifte.

For det tredje kan vi i væsentlig grad isolere sektorforskellene til ejerskab. Som nævnt ovenfor er idealtypiske offentlige organisationer offentligt ejet, finansieret gennem skatter og lovreguleret, hvorimod den idealtypiske private organisation ejes af private aktører, finansieres af kunder, som køber ydelser, og opererer på et frit marked. Hvis der er variation på alle tre forhold, er det vanskeligt at fastlægge præcis, hvad forskellen mellem offentlige og private organisationer skal henføres til. Forskellene mellem de private og offentlige organisationer, hvor de danske fysioterapeuter arbejder, er heldigvis afgrænset til ejerskabsdimensionen. Selvom private fysioterapiklinikker er private virksomheder, er de i væsentlig grad afhængige af offentlig finansiering, som svarer til mere end 2/3 af de private klinikkers omsætning (Andersen m.fl., 2011). Derudover er de private klinikker tæt

reguleret gennem aftaler mellem Danske Fysioterapeuter og de offentlige myndigheder (Regionernes Lønnings- og Takstnævn og Danske Fysioterapeuter, 2008a, 2008b), lovgivning (f.eks. lov nr. 95 af 7. februar, 2008, og lov nr. 1350 af 17. december, 2008), og guidelines (f.eks. Sundhedsstyrelsen, 2004). Endelig er opgaverne relativt ensartede på tværs af sektorer med fokus på vedligeholdelse og træning af fysiske problemer blandt personer med og uden handicap. Dette giver også gode mulighed for sektorskifte, og det er derfor forholdsvis normalt, at fysioterapeuter har arbejds erfaring fra begge sektorer.

Ikke desto mindre er der klare forskelle mellem sektorer i forhold til ejerskabet. De private klinikker er private virksomheder, og ejerens indkomst baserer sig på aktiviteten i klinikken. Flere patienter giver derfor også større indtjening for ejeren, ligesom manglende indtjening kan føre til konkurs. Ejeren har derfor en stærk pengemæssig tilskyndelse til at levere høj performance, hvad enten det sker gennem egen behandling af patienter eller gennem ledelse af ansatte fysioterapeuter. En del fysioterapeuter i den private sektor er ejere, men der er således også ansatte, som arbejder i relativt små klinikker med stor nærhed til ejeren. Dette er markant forskelligt fra de offentligt ejede organisationer, hvor den offentlige ejer ikke skal skabe profit, og hvor organisationens overlevelse alene beror på politisk legitimitet. I gennemsnit tjener fysioterapeuter i den private sektor mere end offentligt ansatte (gennemsnitslønnen var 402.738 kr. i den private sektor og 362.969 kr. i den offentlige sektor i 2011), og lønmotivet knyttet til sektorvalget er således reelt.

Metode og datagrundlag for undersøgelsen af sektorskifte

PSM forventes generelt at være en betydningsfuld motivationsfaktor i begge sektorer, da opgaverne i begge sektorer i væsentlig grad handler om at levere offentlig service, men baseret på ejerskabsargumentet forven-

ter vi altså også, at denne betydning kan betones mere eller mindre i de to sektorer. For at undersøge dette spørgsmål har vi udsendt spørgeskemaer til alle medlemmer af Danske Fysioterapeuter i 2011 og 2013. Vi har dermed mulighed for at undersøge, hvordan niveauet af PSM i 2011 forudsiger sandsynligheden for, at der er foretaget sektorskifte mellem 2011 og 2013. Vi kan derfor også bedre end tidligere studier isolere tiltrækningsselektionseffekten fra socialiseringseffekten.

Vi sendte elektroniske spørgeskemaer til mere end 8.000 fysioterapeuter i januar/februar 2011 og igen i april 2013. Svarprocenten var tilfredsstillende i begge runder (2011: 48 procent og 2013: 50 procent). Kontaktoplysninger blev leveret af Danske Fysioterapeuter, som organiserer 85 procent af de danske fysioterapeuter. Vores panel består af de 1.874 fysioterapeuter, som var ansat i enten den private eller offentlige sektor i begge spørgeskemarunder, og vi ser dermed bort fra fysioterapeuter uden ansættelse, da de ikke er relevante i forhold til spørgsmålet om sektorskifte.

Spørgeskemaspørgsmål og fordelinger

En del studier af PSM anvender målinger, som baserer sig på Perry' (1996) oprindelige måleskala, som består af fire dimensioner – *compassion, attraction to public policy making, commitment to the public interest* og *self sacrifice*. Mange har dog foreslået og siden anvendt kortere skalaer (Coursey og Pandey, 2007; Kim, 2009) eller målinger, som fokuserer på PSM som unidimensionelt begreb (Kjeldsen og Jacobsen, 2013). Et nyligt studie viser endda, at unidimensionale mål klarer sig lige så godt som multidimensionale (Wright, Christensen og Pandey, 2013). På denne baggrund anvender vi et unidimensionelt mål, som baserer sig på fire centrale spørgsmål fra Perrys skala. Dette mål indfanger *compassion* (PSM8 og PSM13) og *commitment to the public interest* (PSM30 og PSM39) (se tabel 1), som er centrale i

Tabel 1. Spørgsmål til måling af PSM

Jeg bliver følelsesmæssigt berørt, når jeg ser mennesker i nød. (PSM8)
Daglige begivenheder minder mig ofte om, hvor afhængige vi er af hinanden. (PSM13)
Det er meget vigtigt for mig, at de offentlige ydelser er i orden. (PSM30)
Det er min borgerpligt at gøre noget, der tjener samfundets bedste. (PSM39)

Tabel 2. Public service motivation (2011) efter sektor og sektorskift (2011-2013)

PSM ₂₀₁₁	Fra offentlig sektor			Fra privat sektor		
	Blivere	Skiftere	Forskel (skiftere-blivere)	Blivere	Skiftere	Forskel (skiftere-blivere)
Gns.	77,2	73,1	-4,1	74,2	75,9	1,7
Std. fejl	(0,4)	(2,9)	(2,8)	(0,7)	(1,7)	(2,0)
n	1.512	26		492	70	

forhold til den direkte levering af service, og det har vist sig anvendeligt i tidligere studier (Kjeldsen og Jacobsen, 2013). Respondenterne har skullet angive graden af enighed/uenighed ift. hvert spørgsmål på fem-punkts likert skalaer, og konfirmative faktoranalyser viser meget tilfredsstillende resultater for målingen af PSM i begge år.

Målingen af den afhængige variabel, sektorskift, baserer sig på respondenternes egen angivelse af primært arbejdssted i begge år (ansættelse på offentlige hospitaler og andre organisationer i kommuner, regioner og stat kategoriseret som »offentlig« med værdien 1, mens ansættelse på private hospitaler, private klinikker og selvstændigt arbejde er kategoriseret som »privat« med værdien 0). På baggrund af sektorvariablen har vi konstrueret to sektorskiftvariable – en for sektorskift til privat og en for sektorskift til offentlig. Variablen for sektorskift til offentlig er kodet 0, hvis sektorvariablen er 0 i begge perioder, mens den er 1, hvis den var 0 i første periode og 1 i anden periode. Respondenter, som var offentligt ansatte i første periode, er dermed kodet som »manglende værdi« på denne variabel, da sammenligningen sker inden for privatansatte. På samme måde er variabelen

for sektorskift til privat 0, hvis en respondent har været ansat i den offentlige sektor i begge perioder, mens den er 1, hvis respondenter er flyttet fra offentlig til privat sektor, og manglende værdi, hvis respondenter var privatansatte i første periode. Alle, som er kodet 1 på sektorskiftvariablen, er således *skiftere*, mens dem, som er kodet 0, er *blivere*.

Tabel 2 viser niveauerne af PSM for disse grupper i 2011, og at der er forskelle mellem grupperne i den forventede retning inden for hver sektor, men at disse forskelle er relativt små og ikke statistisk signifikante. Dette skyldes til en vis grad den statistiske usikkerhed i grupperne af skiftere, som bliver relativt stor, fordi kun relativt få har skiftet. Tabellen viser også, at i løbet af to år skiftede 70 ud af 562 privatansatte (12,5 %) til den offentlige sektor, mens kun 26 ud af 1.512 offentligt ansatte (1,7 %) skiftede til den private sektor. De privatansatte har i 2011 samlet set signifikant lavere PSM, end offentligt ansatte, men undersøgelsen her fokuserer på, om skiftere inden for hver sektor har henholdsvis højere og lavere PSM end blivere.

Alder og køn inkluderes i analyserne for at kontrollere for generations- og kønsbaserede

forskelle på PSM og sektorskifte. Derudover inkluderes to variable, som angiver arbejdserfaring i hver af de to sektorer for at kontrollere for orientering mod sektorerne. Endelig måler vi den enkelte respondents præferencer for høj løn og jobsikkerhed sammen med to andre præferencer, selvbestemmelse i arbejdet og professionel udvikling, som respondenterne har skullet vurdere betydningen af på en fem punkts skala (5: Afgørende betydning til 1: Ikke vigtigt overhovedet). Disse mål baserer sig på eksisterende undersøgelser (Kilpatrick m.fl., 2964, Rainey, 1982; Vandnabeele, 2008).

Tabel 3 viser en oversigt over studiets centrale variable, og den viser for det første, at der er væsentligt flere kvinder i begge sektorer, men at andelen af mænd er væsentligt højere i den private sektor end i den offentlige sektor. De ansatte har omkring 14 års erfaring, som hovedsageligt er knyttet til den sektor, de nu er ansat i.

Statistiske metoder

Da de afhængige variable (sektorskift) er binære anvender vi logistisk regression. Koefficienterne i analysen skal derfor fortolkes som ændringer i odds for et givent outcome på den afhængige variabel og ikke faktiske ændringer på den afhængige variabel relateret til ændringer på de uafhængige variable (Gujarati, 2009: 555).

Kan PSM forudsige sektorskifte?

Dataanalysen viser både forventede og overraskende resultater i forhold til de opstillede hypoteser. De logistiske regressioner i Tabel 4 viser forudsagte sandsynligheder for sektorskifte, og de afslører, at PSM ikke signifikant forudsiger sektorskift hverken til (Model 5 og 6) eller fra (Model 2 og 3) den offentlige sektor. Koefficienterne for sektorskifte fra den offentlige sektor til den private sektor på baggrund af PSM er som forventet negative, men de er ikke signifikante. Dette kan dog skyldes det lave antal cases, og vi

Tabel 3. Oversigt over fordelingen på centrale variable i panelet efter sektor i 2013.

Sektor	Offentlig (n=1.256)	Privat (n=456)
Køn		
Mand	11,8 %	30,2 %
Kvinde	88,2 %	69,8 %
Alder (in years)		
Gns.	47,2	47,8
Std.afv.	(9,2)	(9,6)
Erfaring (år)		
Offentlig sektor	17,6	4,8
Privat sektor	2,2	15,2
Arbejdspræferencer		
Jobsikkerhed		
Gns.	3,69	3,47
Std.afv.	(0,86)	(1,04)
Høj løn		
Gns.	3,04	3,22
Std.afv.	(0,74)	(0,89)
Selvbestemmelse		
Gns.	4,25	4,20
Std.afv.	(0,72)	(0,68)
Professionel udvikling		
Gns.	4,16	4,09
Std.afv.	(0,75)	(0,79)

Tabel 4: Logistisk regression af sandsynligheden for sektorskifte fra henholdsvis offentlig til privat sektor (model 1-3) og fra privat sektor til offentlig sektor (model 4-6)

	Sektorskifte, off. → privat (=1)			Sektorskifte, privat → off. (=1)		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
PSM _{t-1}		-0,011 (-0,75)	-0,011 (-0,74)		0,005 (0,52)	0,004 (0,39)
<i>Jobpræferencer</i>						
Jobsikkerhed _{t-1}			-0,193 (-0,75)			0,231 (1,50)
Høj løn _{t-1}			-0,437 (-1,50)			-0,013 (-0,07)
Selvbestemmelse _{t-1}			-0,437 (-1,46)			-0,502* (-2,49)
Professionel udvikling _{t-1}			0,373 (1,24)			0,371† (1,90)
Alder (år)	0,008 (0,17)	0,010 (0,20)	0,025 (0,51)	-0,032 (-0,88)	-0,032 (-0,89)	-0,017 (-0,47)
Køn	1,411*** (3,34)	1,385** (3,27)	1,493*** (3,43)	-0,784* (-2,25)	-0,766* (-2,19)	-0,757* (-2,12)
<i>Arbejds erfaring</i>						
Total	-0,069 (-1,26)	-0,068 (-1,24)	-0,071 (-1,24)	0,008 (0,21)	0,007 (0,19)	0,007 (0,18)
Offentlig sektor _{t-1}	-0,092† (-1,77)	-0,094† (-1,78)	-0,096† (-1,79)	0,335*** (3,48)	0,334*** (3,47)	0,317*** (3,34)
Constant	-3,463** (-2,66)	-2,739† (-1,69)	-1,204 (-0,52)	-0,697 (-0,73)	-1,032 (-0,89)	-1,801 (-1,20)
N	1,538	1,538	1,538	562	562	562

Note: †: p < 0,1, *: p < 0,05, **: p < 0,01, ***: p < 0,001

vil derfor diskutere analysens styrke nedenfor. Koefficienten for PSM som forklaring på sektorskifte til den offentlige sektor er som forventet positiv, men den er meget lille og ikke signifikant. På baggrund af disse resultater må vi derfor afvise hypotese 1a og 1b.

Vender vi os derefter mod jobpræferencerne, er resultaterne ret forskellige for analyserne af sektorskifte henholdsvis til og fra den offentlige sektor. I forhold til skiftet fra den offentlige til den private sektor (Model 1-3) er koefficienterne overvejende negative, men

alle er insignifikante. Det mest overraskende er, at præference for høj løn er forbundet med mindre sandsynlighed for at skifte til den private sektor, og koefficienten er relativt stor, men på grund af de få skiftere fra det offentlige er standardfejlen temmelig stor, og estimatet er derfor ikke statistisk signifikant forskelligt fra nul. Ser vi på sektorskifte fra den private til offentlige sektor, er præference for selvbestemmelse stærkt negativt og signifikant, mens præference for professionel udvikling er positiv og svagt signifikant ($p < 0,1$). Dvs. fysioterapeuter med ønske om høj grad af selvbestemmelse på jobbet er *mindre* tilbøjelige til at skifte til den offentlige sektor, mens fysioterapeuter med stort ønske om faglig udvikling er *mere* tilbøjelige til at skifte til den offentlige sektor.

I forhold til kontrolvariable er det tydeligt, at der er et meget forskelligt sektorskiftemønster mellem kønnene. Der er således langt større tendens til, at kvinder skifter til den offentlige sektor, mens der er langt større tilbøjelighed for mænd til at skifte til den private sektor. Derudover er erfaring i den offentlige sektor positivt forbundet med sektorskifte til den offentlige sektor, men negativt forbundet med at søge privat ansættelse. Privatansatte med erfaring fra den offentlige sektor er således mere tilbøjelige til igen at søge tilbage til den offentlige sektor, mens offentligt ansatte med længere erfaring i den offentlige sektor også bliver her. Derimod ser den totale jobberfaring og alder ikke ud til at have betydning for sektorskifte.

PSM har begrænset betydning for sektorskifte

På baggrund af spørgeskemadata fra to undersøgelser af de samme fysioterapeuter har dette studie undersøgt sektorskifte mellem den offentlige og private sektor med udgangspunkt i public service motivation som forklaring. Dette er en mere konservativ test af forklaringer på sektorskifte, idet danske fysioterapeuter udfører meget ensartede op-

gaver i de to sektorer, og vi kan derfor isolere betydningen af arbejdspladsens offentlige eller private ejerskab samt betydningen af øvrige arbejdspræferencer. Resultaterne har vist blandet støtte til de fremsatte hypoteser, og vi finder ikke signifikant støtte til, at PSM spiller den rolle for sektorvalget, som foreslået (Perry og Wise, 1990).

Dette resultat ligger i forlængelse af et studie af danske fysioterapeutstuderende, som viste, at ønsket om at bidrage til samfundet og hjælpe andre gennem leveringen af offentlige ydelser ikke forudsiger studerendes første jobvalg (Kjeldsen og Jacobsen, 2013). Vi diskuterede indledningsvist, at jobvalget kunne være omgærdet af særlige omstændigheder og overvejelser for nyuddannede, men på baggrund af denne undersøgelse lader det til, at jobvalget mellem sektorerne for færdiguddannede fysioterapeuter med flere års erfaring også kun i mindre grad handler om muligheden for at levere offentlig service. Det kan skyldes, at opgaverne er relativt ensartede på tværs af forskellige jobmuligheder, og for størstedelens vedkommende er offentligt finansierede og under væsentlig grad af samfundsmæssig kontrol. Det væsentlige valg i forhold til at levere offentlig service er således allerede truffet i forbindelse med uddannelsesvalget. Man skal dog være påpasselig med at konkludere, at PSM ikke har betydning for sektorskifte, da undersøgelsen er behæftet med usikkerhed, men det lader til, at PSM i så fald har væsentlig mindre betydning for sektorvalget, når vi holder opgaven konstant, end oprindeligt forventet.

Dette kan betyde begrænset variation i PSM inden for gruppen af fysioterapeuter i dette studie, som igen gør det vanskeligt at identificere en eventuel betydning af PSM. Med andre ord kan PSM tænkes at spille en stærkere rolle for at vælge at levere offentlig service frem for den sektor, service skal leveres i. Dette vedrører mere specifikt debatten om, hvorvidt det er *person-organization* eller

person-job fit, som er det mest afgørende for individuelle jobvalg (Christensen og Wright, 2011; Kristof-Brown m.fl., p. 284-5; Leisink og Steijn, 2008). Christensen og Wright (2011) fandt ligeledes, at amerikanske juristers mulighed for at gøre godt for andre og samfundet gennem deres job (målt som jobbets serviceorientering) bedre forudsiger jobvalg end organisationens status som offentlig eller privat. Fraværet af stærke sektorforskel i PSM kan således indikere, at faktorer som uddannelse, job og opgaver ofte er tættere forbundet med PSM end sektor. Dette svarer også godt overens med tidligere studier, som har vist, at et PSM-relateret begreb som *organizational commitment* bedre kan forklares af arbejdsområdet (*industry*) end af sektor (Steinhaus og Perry, 1996).

Vi fandt derimod nogen støtte til hypoteserne om betydningen af øvrige jobpræferencer men kun i forhold til skiftet fra den private til den offentlige sektor. Disse fund kan dog skyldes, at der er væsentlig flere, som skifter den vej, hvilket øger analysens statistiske sikkerhed. Præference for selvbestemmelse viste sig således at føre til mindre sandsynlighed for at skifte fra privat til offentlig sektor, hvorimod præference for professionel udvikling var positivt forbundet med et skifte til den offentlige sektor. Ydermere var jobsikkerhed positivt forbundet til sektorskifte til offentlig, men resultatet var ikke signifikant, og præference for høj løn var (om noget) negativt forbundet til at skifte fra offentlig til privat. Sidstnævnte fund (som altså ikke er statistisk signifikant) er i modsætning til mange internationale undersøgelser, som generelt har fundet, at privatansatte vægter pengemæssige belønninger højere end offentligt ansatte (Kilpatrick et al., 1964; Lawler, 1971; Rainey, 1982; Rawls m.fl., 1975; Wittmer, 1991; Vandenabeele, 2008a). Der er dog også enkelte studier, som finder det samme som os – nemlig ingen sektorforskel i lønpræferencen (Crewson 1997; Gabris og Simo, 1995; Lewis og Frank, 2002; Wright og Christensen, 2010). Mulige forklaringer på dette fund kunne relatere sig til det relativt høje lønniveau i den danske offentlige sektor sammenlignet med andre lande, og at arbejdstiden typisk er kortere for offentligt ansatte fysioterapeuter, således at timelønnen ikke nødvendigvis er højere for privatansatte fysioterapeuter.

En række begrænsninger skal også nævnes i forhold til undersøgelsen. For det første kan studiet ikke give en forklaring på, *hvorfor* PSM ikke har den forventede betydning for sektorskifte. I forlængelse heraf ville det være interessant med studier, som fokuserer på, hvad der sker i overgangen fra uddannelse til ansættelse og i forbindelse med valget om at søge ansættelse i en given sektor. Selvom vi baseret på kvantitative undersøgelser kan gøre en række observationer, ville det være gavnligt også at få en mere dybdegående viden om de kausale mekanismer, og hvad der faktisk sker i henhold til individuel tiltrækning til et givent job, organisation eller sektor. Derudover ville det være relevant med studier af andre grupper af ansatte, som leverer ensartede opgaver på tværs af sektorer, for at se, om resultaterne er robuste på tværs af faggrupper. I relation til dette har vi ikke direkte målt fit mellem person og omgivelser, selvom et sådant mål ville kunne hjælpe til at kaste mere lys over, hvad der faktisk fører til jobskifte. Her tyder et lignende studie af danske socialrådgivere på, at *person-organization fit* er vigtigere end *person-job fit* for intentionen om at skifte job (og altså ikke faktisk jobskifte), (Kjeldsen, 2012). Endelig i forhold til målingen af PSM har vi anvendt et unidimensionalt mål, men et studie, som anvender flere dimensioner af PSM, ville kunne svare på, om nogle dimensioner evt. er forbundet til sektorvalget, mens andre ikke er. Andersen m.fl. (2011) fandt, at offentligt ansatte fysioterapeuter havde højere *commitment* to the public interest, mens de privatansatte havde højere brugerorientering. Til gengæld var der ikke forskelle ift. de øvrige dimensioner.

Af mange årsager er PSM en værdifuld egen- skab for organisationer, som leverer offentlig service, fordi det fremmer performance og ansattes villighed til at yde en ekstra indsats (Brewer, 2008; Naff og Crum, 1999; Vandenaabeele, 2009; Andersen m.fl., 2015). Det er således vigtigt, at organisationer er i stand til at tiltrække og fastholde individer med høj PSM, fordi det gør dem bedre i stand til at imødegå mange af de udfordringer, de møder i forhold til omgivelser, brugere og andre interesserter. Ikke desto mindre må man ikke glemme, at opnåelsen af et fit mellem individ og organisation også kan føre til aflukning, vanetænkning og mindre responsivitet over for forandringer (Billsberry, 2007; Schneider et al., 1995). Studiet har vist, at PSM ikke spiller en rolle i forhold til beslutningen om at skifte sektor, men det er stadig vigtigt, at arbejdsgivere og ledere er opmærksomme på både indre og ydre typer af motivation. Ansatte, som arbejder med offentlig service er generelt optaget af at hjælpe andre og samfundet, men tilsyneladende er der små forskelle mellem sektorerne, når opgaven er relativt ens.

Litteratur

- Andersen, L.B., Pallesen, T., og Pedersen, L.H. (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.
- Baarspul, H.C., og Wilderom, C.P. (2011), »Do Employees Behave Differently In Public-Vs Private-Sector Organizations«? *Public Management Review*, 13(7): 967-1002.
- Boyne, G.A. (2002), Public and private management: what's the difference? *Journal of management studies*, 39(1): 97-122.
- Bozeman, B., og Ponomariov, B. (2009), Sector Switching from a Business to a Government Job: Fast-Track Career or Fast Track to Nowhere? *Public Administration Review*, 69(1): 77-91.
- Brewer, G.A. (2008), Employee and organizational performance, i J. Perry og A. Hondeghem, red., *Motivation in public management: The call of public service*, New York: Oxford University Press, pp. 136-56.
- Brewer, G. og Selden, S. (1998), »Whistle Blowers in the Federal Civil Service: New Evidence of the Public Service Ethic«, *Journal of Public Administration Research and Theory* 8(3): 413-439.
- Cable, D.M., og Parsons, C.K. (2001), »Socialization Tactics and Person-Organization Fit«, *Personnel Psychology*, 54(1): 1-23.
- Cable, Daniel M., og Judge, T.A. (1996), »Person-organization fit, job choice decisions, and organizational entry«, *Organizational behavior and human decision processes*, 67(3): 294-311.
- Chatman, J.A. (1991), »Matching People and Organizations: Selection and Socialization in Public Accounting Firms«, *Administrative Science Quarterly*, 36(3): 459-84.
- Coursey, D.H., og Pandey, S.K. (2007), »Public Service Motivation Measurement Testing an Abridged Version of Perry's Proposed Scale«, *Administration og Society*, 39(5): 547-68.
- Feldman, D.C. (1976), »A Contingency Theory of Socialization«, *Administrative Science Quarterly*, 21(3): 433-52.
- Gabris, G.T. og G. Simo (1995), »Public Sector Motivation as an Independent Variable Affecting Career Decisions«, *Public Personnel Management*, 24(1): 33-49.
- Georgellis, Y., Iossa, E., og Tabvuma, V. (2009), »Crowding out public service motivation«, *Working Paper*, Brunel University.
- Georgellis, Yannis, og Tabvuma, V. (2010), »Does Public Service Motivation Adapt«? *Kyklos*, 63(2): 176-91.
- Gregg, P., Grout, P.A., Ratcliffe, A., Smith, S., og Windmeijer, F. (2011), »How important is pro-social behaviour in the delivery of public services«? *Journal of Public Economics*, 95(7): 758-66.
- Hansen, J.R. (2014), »From Public to Private Sector: Motives and explanations for sector switching«, *Public Management Review*, 16(4): 590-607.
- Kim, S. (2009), »Revising Perry's measurement scale of public service motivation«, *The American Review of Public Administration*, 39(2): 149-63.
- Kim, S., Vandenaabeele, W., Wright, B.E., Andersen, L.B., Cerase, F.P., Christensen, R.K., ... Liu, B. (2013), »Investigating the Structure and Meaning of Public Service Motivation across Populations: Developing an International Instrument and Addressing Issues of Measurement Invariance«, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(1): 79-102.
- Kjeldsen, A.M. (2012), *Dynamics of Public Service Motivation*, Forlaget Politica.

- Kjeldsen, A.M., og Jacobsen, C.B. (2013), »Public Service Motivation and Employment Sector: Attraction or Socialization«? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(4): 899-926.
- Kristof-Brown, A.L., Zimmerman, R.D., og Johnson, E.C. (2005), Consequences of Individuals' Fit at Work: A Meta-Analysis of Person-Job, Person-Organization, Person-Group, and Person-Supervisor Fit«, *Personnel Psychology*, 58(2): 281-342.
- Leisink, P., og Steijn, B. (2008), »Recruitment, Attraction, and Selection« i J.L. Perry, A. Hondeghem, red., *Motivation in Public Management: The call of Public Service*, Oxford: Oxford University Press, pp. 118-35.
- Lewis, G.B., og Frank, S.A. (2002), »Who Wants to Work for the Government«? *Public Administration Review*, 62(4): 395-404.
- March, J.G., og Olsen, J.P. (1995), *Democratic governance*, Free Press New York.
- Moynihan, D.P., og Pandey, S.K. (2007), »The Role of Organizations in Fostering Public Service Motivation«, *Public Administration Review*, 67(1): 40-53.
- Perry, J.L., og Hondeghem, A. (2008), *Motivation in public management: The call of public service*, New York: Oxford University Press.
- Perry, J.L., Hondeghem, A., og 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): 681-90.
- Perry, J.L., og Rainey, H.G. (1988), »The public-private distinction in organization theory: A critique and research strategy«, *Academy of Management Review*, 13(2): 182-201.
- Perry, J.L., og Vandenabeele, W. (2008), »Behavioral dynamics: Institutions, identities, and self-regulation«, J. Perry og A. Hondeghem, red., *Motivation in public management: the call of public service*, New York: Oxford University Press, pp. 56-79.
- Perry, J.L., og Wise, L.R. (1990), »The motivational bases of public service«, *Public administration review*, 50(3): 367-73.
- Rainey, H.G. (2009), *Understanding and managing public organizations*, 4 udg., San Fransisco: Jossey-Bass.
- Rainey, H.G., Backoff, R.W., og Levine, C.H. (1976), »Comparing public and private organizations«, *Public Administration Review*, 36(2): 233-44.
- Schneider, B. (1987), »The people make the place«, *Personnel Psychology*, 40(3): 437-53.
- Steijn, B. (2008), »Person-environment fit and public service motivation«, *International Public Management Journal*, 11(1): 13-27.
- Su, X., og Bozeman, B. (2009a), »Dynamics of sector switching: Hazard models predicting changes from private sector jobs to public and nonprofit sector jobs«, *Public Administration Review*, 69(6): 1106-14.
- Su, X., og Bozeman, B. (2009b), »Job choice motivation among public and nonprofit managers: Impacts of sector switching«, *10th Public Management Research Conference, October*, pp. 1-3.
- Tschirhart, M., Reed, K.K., Freeman, S.J., og Anker, A.L. (2008), »Is the Grass Greener? Sector Shifting and Choice of Sector by MPA and MBA Graduates«, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 37(4): 668-88.
- Van Maanen, J. (1975), »Police socialization: A longitudinal examination of job attitudes in an urban police department«, *Administrative Science Quarterly*, 20: 207-28.
- Verquer, M.L., Beehr, T.A., og Wagner, S.H. (2003), »A meta-analysis of relations between person-organization fit and work attitudes«, *Journal of Vocational Behavior*, 63(3): 473-89.
- Wright, B.E. (2008), »Methodological challenges associated with public service motivation research« i *Motivation in public management: The call of public service*, New York: Oxford University Press, USA, pp. 80-98.
- Wright, B.E., og Christensen, R.K. (2010), »Public Service Motivation: A Test of the Job Attraction-Selection-Attrition Model«, *International Public Management Journal*, 13(2): 155-76.
- Wright, B.E., og Grant, A.M. (2010), »Unanswered questions about public service motivation: Designing research to address key issues of emergence and effects«, *Public Administration Review*, 70(5): 691-700.
- Wright, B.E., og Pandey, S.K. (2008), »Public Service Motivation and the Assumption of Person-Organization Fit Testing the Mediating Effect of Value Congruence«, *Administration og Society*, 40(5): 502-21.

Hvordan formes og forandres opfattelsen af ledelsesværktøjer over tid? En undersøgelse af opfattelse og anvendelse af effektstyring i dagtilbud

Caroline Howard Grøn,¹ lektor, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, cg@ifs.ku.dk

Hvordan formes opfattelsen af et ledelsesværktøj, og hvad sker der med den over tid, når et ledelsesværktøj tages i anvendelse? Det er de spørgsmål, denne artikel gerne vil besvare. Ledelsesværktøjer kan have både positive og negative konsekvenser for medarbejdernes performance, afhængigt af om værktøjet opfattes som understøttende eller kontrollerende. På baggrund af et toårigt studie af en gruppe pædagogers implementering af et resultatbaseret styringsværktøj, effektstyring, viser artiklen, hvordan opfattelsen af effektstyring formes og forandres over tid.

Artiklen finder, at opfattelsen primært formes på baggrund af den lokale lederes implementering af værktøjet. Pædagogernes opfattelse af lederens implementering formes over tid, ikke mindst af deres erfaringer med anvendelsen af værktøjet. Artiklen påpeger på den baggrund, at det er væsentligt at indtænke dynamiske effekter i vores forståelse af, hvordan opfattelser af styringsværktøjer formes, og at den lokale leder har en helt central rolle i den sammenhæng.

Resultatbaseret styring og motivation

Debatten om effekterne af resultatbaseret styring har været højlydt i en årrække. Både i den akademiske litteratur (Kristiansen, 2014; Pollitt og Bouckaert, 2011; De Bruijn, 2002) og blandt praktikere, hvor bl.a. KORAs metareview fra 2016 gav grobund for en omfattende diskussion af fordele og ulemper ved resultatbaseret styring (Møller, Iversen og Andersen, 2016). Hvorvidt resultatbaseret

styring har positive effekter på performance i den offentlige sektor, har delt vandene. Studier viser positive effekter (Kolthoff, 2007; Gerrish, 2016), mens andre beskriver ikke-intenderede konsekvenser eller direkte negative effekter (Møller, Iversen og Andersen, 2016; Bevan og Hood, 2006; Radin, 2006). Forskningen illustrerer altså, at den samme type ledelsesværktøj kan have ret forskellige performancekonsekvenser. Det er generelt vigtigt, men ikke mindst, når vi taler om resultatbaseret styring, der har vundet frem mange steder i den danske offentlige sektor i en årrække.

I forhold til motivationslitteraturen er anmeldelserne af resultatbaseret styring tilsvarende blandede. En række studier har påvist negative motivationseffekter af f.eks. resultatløn (se Weibel, Rost og Osterloh, 2010; Ingraham, 1993), mens andre har vist blandede effekter (Andersen og Pallesen, 2008). Der er med årene etableret et ret stærkt link mellem performance og motivation, så negative motivationseffekter må i et eller andet omfang også forventes at afspejle sig i medarbejdernes performance (f.eks. Bellé, 2013; Andersen, Heinesen og Pedersen, 2014).

Som forklaring på, at det samme ledelsestiltag kan have forskellige motivationseffekter,

har litteraturen vendt sig til crowding-teorien (Frey 1997; Frey og Jegen, 2001). Crowding-teorien påpeger, at motivationseffekterne af et ledelsestiltag afgøres af, hvorvidt tiltaget opfattes som understøttende eller kontrollerende. Som med motivationseffekterne finder studier, at opfattelsen af et givet ledelsesværktøj som understøttende eller kontrollerende varierer ganske meget, også inden for den samme profession (Jacobsen, Hvidtved og Andersen, 2014). Det rejser spørgsmålet: hvordan formes opfattelsen af et ledelsesværktøj?

Opfattelsen af et ledelsesværktøj er i sig selv vigtig, fordi opfattelsen af et ledelsesværktøj som kontrollerende kan have negative motivationseffekter – og potentielt afledte negative performanceeffekter. Men derudover er det også interessant at se, hvad opfattelsen betyder for, hvordan et ledelsesværktøj anvendes i praksis.

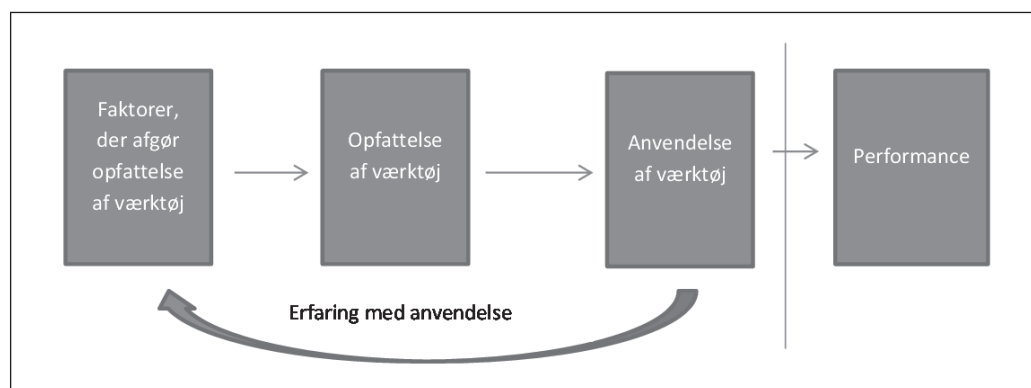
Implementering tager tid, og et ledelsesværktøj kan forandres, når det tages i brug. Røvik omtaler sådanne tilpasninger som oversættelser (Røvik, 2007) og beskriver, hvordan oversættelse og tilpasning over tid er en forudsætning for succesfuld implementering (Røvik, 2007: 293 ff.). På samme vis må vi også forvente, at opfattelsen af et ledelsesværktøj, der

tages i anvendelse, kan forandres over tid. En del af de studier, der er foretaget af crowding-out-mekanismer baserer sig på data indsamlet på ét bestemt tidspunkt. For at udbygge vores forståelse af crowding-mekanismen lægger denne undersøgelse til den eksisterende litteratur ved også at se på fænomenet over tid. Figur 1 opsummerer argumentet.

For at kunne undersøge de to spørgsmål – *hvordan formes opfattelsen af et ledelsesværktøj, og hvordan forandrer den sig over tid, når værktøjet tages i brug* – undersøger jeg i denne artikel, hvordan en gruppe pædagoger i Frederiksberg kommune opfattede og implementerede effektstyring. (For en nærmere diskussion af pædagogernes anvendelse, henvises læseren til Grøn, 2015). Effektstyring er en variation over resultatbaseret styring, og pædagogernes arbejde med effektstyring blev fulgt i en toårig periode. Artiklen baserer sig på 27 fokusgrupper, hvor stort set de samme pædagoger deltog over de to år, projektet stod på. Metoden beskrives nærmere nedenfor.

I de følgende afsnit skal vi først se nærmere på litteraturen om crowding, ikke mindst, hvad der forklarer, om ledelsesinitiativer opfattes som understøttende eller kontrollerende. Efter dette afsnit følger en diskussion af

Figur 1. Artikkens argument: Opfattelse, anvendelse og betydningen af erfaring



den undersøgelse, artiklen bygger på, og den anvendte metode. Derefter analyseres de indsamlede data, og artiklen diskuterer sine fund og konkluderer.

Crowding out og opfattelsen af ledelsesværktøjer

Crowding-teorien benyttes til at forstå, hvorfor ledelsesværktøjer kan have varierende motivationseffekter. Crowding-out beskriver en situation, hvor et ledelsesværktøj medfører et samlet fald i motivation. Typisk anvendes crowding til at beskrive situationer, hvor der enten er tale om intrinsisk motivation, glæden ved en opgave i sig selv (Deci, 1971: 105), eller public service motivation (PSM): ønsket om at gøre noget godt for andre eller samfundet (Hondeghem og Perry, 2009:6) (se også artikel 1 i dette temanummer). Når individer, der er motiveret af disse motivationsformer, mødes med ekstrinsiske kontrolmekanismer, kan crowding opstå. Ekstrinsisk motivation er motivationsformer, hvor opgaven er et middel til at opnå et andet mål. Det kan enten være at få en belønning eller undgå straf (Osterloh og Frey, 2000). Ekstrinsiske kontroller er i den sammenhæng mekanismer, der enten virker igennem belønning eller straf.

Når man som leder vælger at sætte et ledelsesværktøj i søen, gør man det typisk ikke for at mindske medarbejdernes samlede arbejdsindsats. Men hvorfor opstår crowding? Litteraturen giver forskellige bud, men en del af litteraturen, fokuserer på behovet for »self-determination« for at forklare crowding-out (f.eks. Weibel, Rost og Osterloh, 2010, Jacobsen, Hvidtved og Andersen, 2014). F.eks. argumenterer Frey og Jegen (2001) for, at crowding-out opstår i situationer, hvor ledelsesværktøjer opfattes som kontrollerende frem for understøttende. Behovet for self-determination teoretiseres typisk med Self-determination theory (Gagné og Deci, 2005). Her understreges, at evalueringen af, om et ledelsesværktøj opfattes som kontrollerende eller understøttende, baseres på, hvordan det

påvirker tre grundlæggende psykologiske behov, som alle individer besidder. De tre behov er behovet for at føle sig kompetent, behovet for at føle sig autonom og endelig behovet for at føle sig som en del af et fællesskab. I det omfang et ledelsesværktøj understøtter disse tre behov, vil det blive opfattet som understøttende frem for kontrollerende. Hvis ikke, er der risiko for, at crowding-out opstår (Frey og Jegen, 2001:594). En del af litteraturen om crowding har fokuseret på intrinsisk motivation (f.eks. Frey og Jegen, 2001; Weibel, Rost og Osterloh, 2010), men crowding-mekanismer er også påvist i forhold til public service-motivation (Jacobsen, Hvidtved og Andersen, 2014).

Men hvad afgør så, om et ledelsesværktøj understøtter self-determination? Tidligere undersøgelser har vist, at grupper af ens ansatte, f.eks. folkeskolelærere, der bliver bedt om at vurdere et ledelsesværktøj, elevplaner, faktisk vurderer ledelsesværktøjet ret forskelligt (Jacobsen, Hvidtved og Andersen, 2014; se også Andersen og Pallesen, 2008). Litteraturen giver forskellige forklaringer på disse forskelle. Delvist kan det handle om ledelsesværktøjet. Når vi f.eks. taler om økonomiske incitamenter, kan det have en betydning, hvor stor den økonomiske belønning er (Andersen og Pallesen, 2008). Jo større belønning, i kombination med en opfattelse af et værktøj som rimeligt, jo større effekt. *Opfattelsen af værktøjets styrke* forstås i denne undersøgelse ret enkelt som, at værktøjet enten opfattes som stærkt eller svagt.

Andre, f.eks. Weibel (2010) peger på betydningen af, hvordan lederen vælger at implementere et værktøj. Weibel understreger, at et værktøj skal implementeres på en måde, så kontrol ikke opfattes som mistroisk, at medarbejderne skal inddrages i processen, at belønninger ikke skal købes alt for stramt til formelle krav, og at feedback skal være læringsorienteret (Weibel, 2010: 444 ff.). Tilsvarende finder Mikkelsen, Jacobsen og An-

dersen (2015), at ledere, der implementerer et ledelsesværktøj på en hård måde, har medarbejdere, der er mindre intrinsisk motiveret. *Opfattelsen af lederens implementering* trækker på Mikkelsen, Jacobsen og Andersens skel mellem hård, blandet og blød implementering (2015).

Første del af analysen vil på den baggrund se på, hvordan henholdsvis værktøjets styrke og lederens implementering påvirker *opfattelsen* af det som enten understøttende eller kontrollerende. Dernæst ser analysen på, hvordan opfattelsen af værktøjet påvirker anvendelsen. *Anvendelsen af værktøjet* fokuserer delvist på omfanget af anvendelse. En del af implementeringslitteraturen påpeger, hvor svært det rent faktisk er at implementere (Pressman og Wildavsky, 1973; Sætren, 2014). Dertil kommer, at den konkrete anvendelse af værktøjet kodes i en åben kategori. På den baggrund ser analysen på, hvordan deres konkrete erfaringer med værktøjet påvirker opfattelsen af værktøjet over tid.

I denne undersøgelse er det vigtigt at understrege, at der er tale om medarbejdernes opfattelse af både styrken af værktøjet og lederens implementering. Medarbejdernes opfattelse afviger ganske ofte fra f.eks. lede-

rens egen forståelse af ledelsesstil (Wright og Nishii, 2007), eller f.eks. de intentioner, forvaltningen har haft ved implementeringen af et givet værktøj.

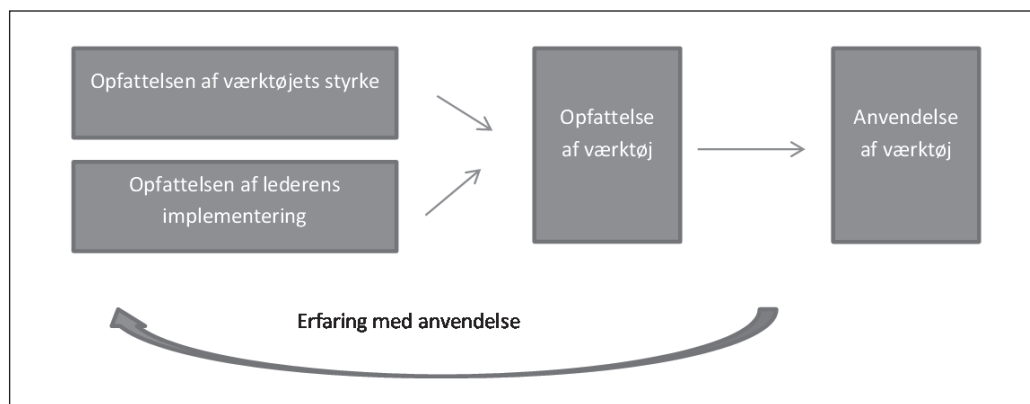
Effektstyring i Frederiksberg kommune

Undersøgelsen er et toårigt studie af, hvordan pædagoger i Frederiksberg Kommune har arbejdet med effektstyring. Vi skal først se nærmere på, hvad effektstyring er, og det oplæg pædagogerne implementerer på baggrund af. Dernæst beskrives undersøgelsens design, og endelig beskrives de data, der kom ud af undersøgelsen, samt hvordan disse er blevet bearbejdet til brug for analysen.

Effektstyring på dagtilbudsområdet

Artiklens genstandsfelt er implementeringen af effektstyring på dagtilbudsområdet i Frederiksberg Kommune. I 2011 besluttede kommunalbestyrelsen i Frederiksberg Kommune at implementere effektstyring i alle forvaltninger. Kommunalbestyrelsen så effektstyring som en måde at gå fra input- til outputorientering på (Frederiksberg Kommune, 2011: 2). Mere konkret skulle tiltaget sikre, at de af kommunalbestyrelsen udstukne mål også bliver fulgt ned igennem det kommunale hierarki. Børneudvalget fastsatte to overordnede mål for dagtilbudsområdet: livs-

Figur 2. Artiklens undersøgelse



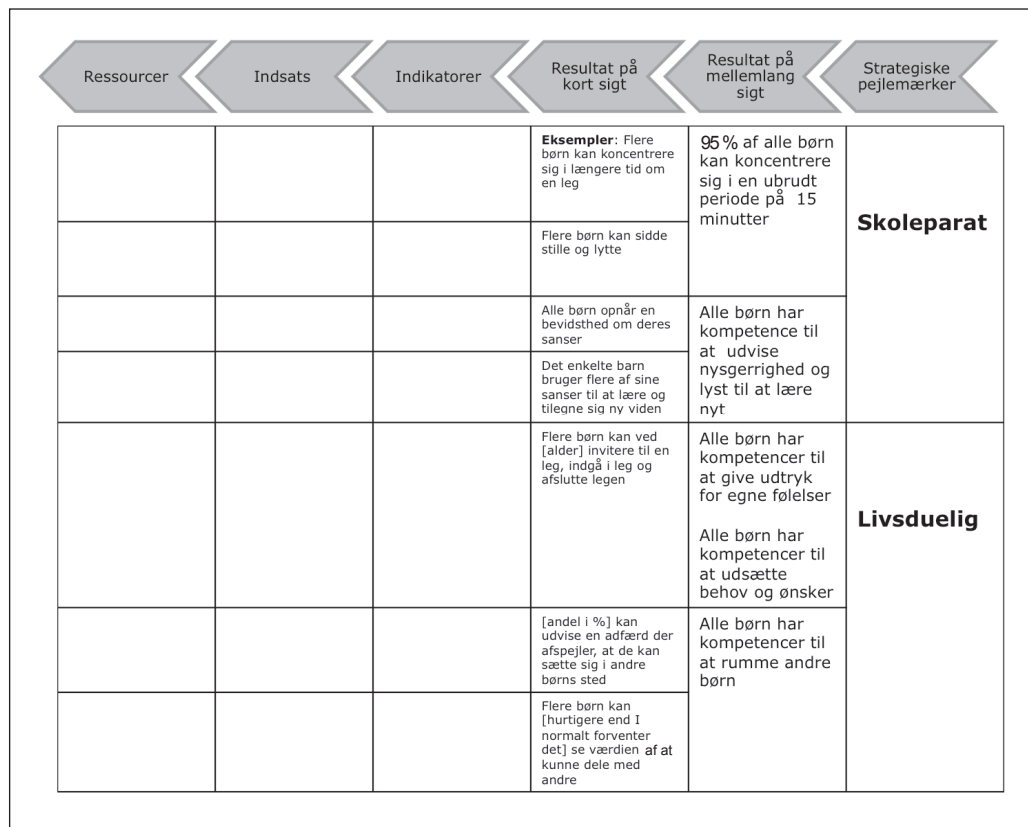
duelighed og skoleparthed. Disse to mål operationaliseret med brug af »forandringsteorien«, en model for resultatorienteret styring.

Grundlæggende er forandringsteorien en model, der på baggrund af definerede strategiske pejlemærker specificerer resultater på mellemlagt sigt, kort sigt, indikatorer, der kan afgøre målopfyldelse, samt hvilke indsats og ressourcer der skal anvendes for at opnå de strategiske pejlemærker. Hvor de overordnede strategiske pejlemærker og resultater på mellemlangt sigt blev defineret politisk, blev det overladt til den enkelte institution at definere kortsigtede resultater samt indsats og ressourcer. Denne strategi anvendtes bevidst

af dagtilbudschefen for at sikre lokal forankring.² Alle institutioner skulle dog udfylde forandringsteorien og aflevere den til dagtilbudschefen. Figur 3 illustrerer forandringsteorien for en konkret daginstitution.

På dagtilbudsområdet startede implementeringen i 2012, hvor ledergruppen begyndte at arbejde med effektstyring. Fra 1. januar 2013 blev pædagoger i kommunens institutioner involveret i arbejdet med effektstyring. En del institutioner valgte at udfylde de tomme felter i forandringsteorien sammen med pædagogpersonalet, mens opgaven blev løst af ledelsen andre steder. Man kunne forestille sig, at denne variation i medarbejderinddra-

Figur 3. Forandringsteorien³



gelse havde betydning for, hvordan medarbejderne anvendte effektstyring. Der kan dog ikke spores systematiske sammenhænge mellem inddragelse og opfattelsen af effektstyring i mine data, og jeg vil derfor ikke diskutere det yderligere.

Der var 54 dagtilbud i Frederiksberg Kommune ved udgangen af 2014, men antallet var faldende igennem undersøgelsesperioden som konsekvens af en række sammenlægninger af institutioner. Det gennemsnitlige dagtilbud havde 99 børn, men størrelsen varierede fra 14 til 256 børn i institutionerne. Det betyder, at hvor lederen af de fleste dagtilbud er fuldtidsleder uden »tid på gulvet«, er der også enkelte ledere, der stadig har tid med børnene.

Effektstyring over to år

Som skrevet følger undersøgelsen implementeringen af effektstyring over to år, i 2013 og 2014. Konkret gennemførtes over de to år fem runder fokusgrupper med – stort set – de samme pædagoger. I alt afholdtes 27 fokusgrupper, og i alt har 31 unikke pædagoger deltaget i en eller flere fokusgrupper. Disse 31 pædagoger kom fra 18 forskellige institutioner, der med undtagelse af en institution, sendte en eller to pædagoger per institution. 17 pædagoger deltog i tre eller flere grupper over de to år.

Fokusgruppemetoden blev valgt af flere årsager. For det første giver fokusgrupper mange af de samme fordele som kvalitative interview, men de giver i modsætning til kvalitative interview informanterne mulighed for at interagere (Morgan, 1996). Formålet med fokusgrupperne var at forstå, hvordan effektstyring blev omsat i praksis, og hvordan pædagogerne opfattede effektstyring. Hvor den sidste del af erkendelsesinteressen kunne være afdækket kvantitativt eller igennem enkeltinterview, gav fokusgruppen en unik mulighed for at forstå anvendelsen, fordi de deltagende pædagoger også stillede spørgs-

mål til hinanden. I udgangspunktet var min forståelse for dagliglivet i dagtilbud relativt begrænset, og mens vidensniveauet steg over de to år, var det utroligt nyttigt at have muligheden for, at pædagogerne også stillede spørgsmål til hinanden, særligt i forhold til den praktiske anvendelse.

Deltagerne i fokusgrupperne blev rekrutteret igennem deres ledere. Efter forskningsprojektet var blevet præsenteret for ledergruppen, havde hver enkelt leder mulighed for at melde sin institution til at deltage. Rekrutteringsformen giver selvfølgelig en vis bias i deltagergruppen. Det er forventeligt, at institutionsledere, der vidste, at de ikke ville prioritere effektstyring højt, vil være mindre tilbøjelige til at deltage i undersøgelsen, ligesom det er forventeligt, at de pædagoger, der sendes til fokusgrupperne, er blandt dem, lederen vil vurdere vil »repræsentere institutionen godt«. Det betyder, at fund om anvendelse af effektstyring må forventes at overrapportere anvendelse og potentielt også overvurdere pædagogernes positive indstilling til effektstyring.

I modsat retning af denne bias trækker, at effektstyring på mange måder er overraskende valgt af ledelsesværktøj til dagtilbudsområdet. For det første, fordi dagtilbud er kendetegnet af samproduktion (de Bruijn, 2002). Hvis børnene bliver livsduelige, skyldes det formentlig både børnehavens og forældrenes indsats (se f.eks. Sylva et al, 2010). Dertil kommer, at det kan være svært at måle på det, der produceres i dagtilbud, og ikke mindst, at den »service«, der leveres, er svær at kontrollere. Endelig er pædagogerne som profession typisk ikke uddannet i det kausale paradigme, der underligger effektstyring (Grøn, 2014).

Alle fokusgrupper blev optaget og er efterfølgende blevet transskriberet og kodet ift. analysens tematikker og på individniveau. Oversigt over kodningen kan findes i bilag A.

Tabel 1. Kodning af data

Kode	Underkoder
Opfattelse af værktøjets styrke	Stærk/svag samt åben kodning af udsagn
Opfattelse af lederens implementering	Hård/ blandet/blød samt åben kodning af udsagn
Opfattelsen af værktøjet	Understøttende/kontrollerende
Anvendelse	Ingen anvendelse/nogen anvendelse/ omfattende anvendelse samt åben kodning af anvendelsens karakter

Hvordan dannes opfattelser?

I udgangspunktet analyseres udviklingen af hhv. opfattelsen af værktøjets styrke og opfattelsen af lederens implementering i starten af implementeringsperioden. På den baggrund analyseres opfattelsen af værktøjet. Udgangspunktet omtales T1 og er konkret de to fokusgrupper, der mødtes i april og august 2013. Dernæst analyseres anvendelsen af værktøjet, og denne analyse bruges i de efterfølgende analyser af opfattelsen af værktøjets styrke, opfattelsen af lederens implementering og opfattelsen af værktøjet. Denne del af analysen tager udgangspunkt i de to sidst afholdte grupper, T2, der fandt sted i marts og september 2014. I den efterfølgende tekst refererer jeg til individuelle pædagoger med et nummer og ved citater også runden, hvor citatet er fremkommet. Numrene kan genfindes i bilag A.

T1: udgangspunktet

I udgangspunktet deltager 25 pædagoger i opgørelsen.⁴ I bilag A er pædagogernes anvendelse angivet, men da der var tale om opstartsperioden, vil jeg ikke analysere selvstændigt på anvendelse i T1.

Opfattelsen af værktøjets styrke

I udgangspunktet har 15 ud af 25 en opfattelse af værktøjet som stærkt, mens 9 har en opfattelse af det som svagt. Denne kodning skal dog tages med et vist forbehold.

I starten af implementeringsperioden er syv pædagogerne stadig meget i tvivl om, hvad effektstyring er. På den baggrund bærer

en del af diskussionen af effektstyring i udgangspunktet også præg af, at der er ret stor usikkerhed omkring, hvad det vil udvikle sig til som ledelsesværktøj. Det er med andre ord en del, hvor det er svært at lave entydige konklusioner på, om effektstyring opfattes som stærkt eller svagt.

En del (otte pædagoger) påpeger, at effektstyring har potentiale til at understøtte deres faglige kompetencer, som en pædagog beskriver det: »Refleksionen er skærpet, men min dagligdag er ikke ændret voldsomt« (15, runde 1). I de udsagn er der fokus på, hvordan effektstyring gør pædagogerne mere bevidste om det teoretiske argument bag den praksis, de udfører. Eller sagt på en anden måde, tvinger dem til at tænke systematisk over, hvorfor de gør, som de gør. Men det er også klart, at effektstyring stadig opfattes som i opstartsfasen: »2013 har været sådan et prøveår« (3, runde 2).

En tilsvarende gruppe andre understreger, at effektstyring, som de opfatter det, ligger i forlængelse af deres eksisterende pædagogiske praksis. Som en pædagog siger: »Vi startede med, at vi talte om, at det ikke er nyt« (23, runde 1).

Der er altså en del, der opfatter effektstyring som mindre indgribende i deres hverdag.

Ni er i udgangspunktet mere bekymrede. Det er de af en række forskellige årsager. En del påpeger, at de er bekymrede over, at effektstyring fjerner fokus fra kerneopgaven – nær-

vær med børnene (2, 18): »nærvær kan det [effektstyring] også tage fra, synes jeg, fordi du sidder og skal helt fysisk jo faktisk gå fra børnene [for at dokumentere]« (18, runde 2). Andre bekymrer sig over, at effektstyring vil gøre deres arbejde for struktureret (3,7) eller, at dokumentationsbyrden vil blive for stor (3, 6, 8, 18, 19). Her er tale om bekymringer, der udspringer af en opfattelse af værktøjet som relativt stærkt.

Imidlertid er det vigtigt at holde fast i, at mange af de kritikpunkter, der rejses, ikke så meget handler om effektstyrings direkte effekter, men mere generelle problemer, der kan opstå i anvendelsen af effektstyring, og som potentielt kan opstå på sigt.

Opfattelsen af lederens implementering

I udgangspunktet oplever ca. halvdelen en hård implementering, mens fire oplever en blød implementering. Dette omsættes ikke direkte i deres oplevelse af implementeringen. Pædagogerne deler sig i to næsten lige store grupper, en gruppe på 12, der er glade for lederens implementering, og en gruppe på 13, der er mindre tilfredse med implementeringen. Generelt vurderer pædagoger fra samme institution situationen ens.

Syv synes at det er svært, at få effektstyring til at give mening. Både i praktiske termer og af mere principelle årsager. De stiller spørgsmål ved det fornuftige i at generalisere mellem børn, og de er af principielle årsager imod at måle børn. De ser en risiko for, at målingen kan blive en selvopfyldende profeti. Tilsvarende synes særligt pædagoger i vuggestuen (0-2½ årige børn), at det er svært at måle. En stor del af de utilfredse pædagoger påpeger, at de oplever, at deres leder ikke har forstået, hvad effektstyring er. I en opsamlende fokusgruppe med en gruppe ledere blev pædagogerne oplevelse af ledernes manglende forståelse i øvrigt understøttet af ledergruppens egen oplevelse af implementeringen af effektstyring. En pædagog forklarer: »...så kom-

mer der et personalemøde, og lederen dukker op med et nyt ord: effektstyring. [...] »I skal noget, men hvad det er, aner vi ikke« ...« (3, runde 2). I denne gruppe finder vi en del, der oplever, at lederen presser på for implementering, men uden at medarbejderne oplever at få de værktøjer, der skal til for, at de rent faktisk kan implementere effektstyring.

Den anden halvdel er glade for deres leders implementering. Pædagogerne fremhæver særligt ledere, der har været gode til at forklare pædagogerne, hvordan effektstyring kan forstås i relation til det arbejde, der allerede udføres. Det gør sig f.eks. gældende, når lederen har været i stand til at forklare, hvordan effektstyring relaterer sig til arbejdet med læreplaner eller med observationsteknikken Marte Meo, som en del af institutionerne arbejder med. En af pædagogerne forklarer: »... vi kunne godt tænke os at få gang i det der marte meo igen [...] og så tror jeg bare, det passede med, at så kom det der effektstyring på banen ikke særlig lang tid efter, og så sagde vores leder, var det ikke en god mulighed, og så synes alle bare jo, det var en god mulighed, det kunne være superfedt« (6, runde 2).

Grundlæggende kan man sige, at det er centralt, om lederen har været i stand til at hjælpe pædagogerne til at finde ud af, hvordan de skal arbejde med effektstyring, så det giver mening for dem. Hvorvidt de har valgt en hård eller blød implementeringsstrategi, går på tværs af dette skel. På den måde kan man også argumentere for, at oplevelsen af værktøjets styrke medieres af lederens implementering. Det bliver særligt tydeligt, hvis man ser på de enkelte pædagoger, der oplever, at lederen har tilpasset effektstyring til institutionens behov, men som samtidig oplever, at effektstyring er en kontrolmekanisme, netop på grund af lederens tilpasning (10). Lederens store betydning hænger selvfølgelig sammen med, at kommunen bevidst har givet stort lokalt råderum i implemente-

ringen. Imidlertid handler en stor del af lederens betydning, i hvert fald i denne fase, også om lederens evne til at sikre, at medarbejderne rent faktisk forstår, hvad meningen er med værktøjet. En rolle, der ofte også vil være vigtigt i implementeringen af værktøjer, der er mere standardiserede.

Opfattelsen af værktøjet

I udgangspunktet finder kun 20 pct. effektstyring kontrollerende, mens 60 pct. opfatter det som understøttende. Den positive evaluering hænger primært sammen med, at en stor del af pædagogerne mener, at effektstyring har potentiale til at gøre dem bedre til deres arbejde. De ser altså potentiale for forbedret kompetence, jf. self-determination-teorien. Lederens implementering er central for opfattelsen af værktøjets styrke.

T2: Efter erfaringer er høstet

Det andet nedslagspunkt i de to fokusgrupper i 2014. Her har pædagogerne arbejdet med effektstyring i en periode, og det gør det muligt at se nærmere på anvendelse og erfaringer. Ambitionen med projektet var at følge de samme pædagoger over tid, men da der i den slags undersøgelser altid må påregnes et vist frafald, er der i denne del af analysen inkluderet 16 pædagoger, i modsætning til de 25, der blev inkluderet i første del af analysen. Dertil kommer, at en stor del af pædagogerne, halvdelen, er helt holdt op med at arbejde med effektstyring på dette tidspunkt. Den pointe bliver berørt nærmere nedenfor.

Anvendelse af værktøjet

Halvdelen af de resterende 16 pædagoger er holdt op med at bruge effektstyring i slutningen af 2014. De pædagoger, der over tid er faldet fra gruppen, kan vi kun gisne om, men i hvert fald en af dem har bekræftet over for mig, at vedkommende valgte gruppen fra, fordi vedkommende ikke længere arbejdede med effektstyring (20). En del af frafaldet skyldes f.eks. også barselsorlov, så det er langt fra alle, denne forklaring gælder for.

Blandt de resterende anvender fem effektstyring regelmæssigt. Ud af disse forekommer tre at have implementeret effektstyring på en måde, så det er integreret i deres daglige praksis. Det efterlader tre, der har meget begrænset brug af effektstyring i slutningen af perioden.

Hvis vi skal se lidt mere substantielt på anvendelsen, så ser effektstyring ret anderledes ud i udgangen af 2014, end hvad pædagogerne forventede i starten af 2013. For en del har effektstyring ændret sig over tid fra det oprindelige fokus på skemaer og optællinger, f.eks. af hvor mange børn der koncentrerer sig til en samling (2), til et mere kvalitativt værktøj. Pædagogerne fortæller f.eks. om brug af praksisfortællinger (5) eller observation af pædagoger (2) frem for den registrering af børn, der var den mest almindelige model i udgangspunktet. Enkelte registrerer og tester stadig (11).

Opfattelsen af værktøjets styrke

Blandt de pædagoger, der ikke længere anvender effektstyring, er der af logiske årsager ikke nogen, der oplever effektstyring som værende et stærkt værktøj. Blandt de resterende er de kun de tre, der har integreret effektstyring i deres daglige praksis, der oplever effektstyring som et stærkt værktøj. Enkelte af dem, der ikke længere bruger effektstyring, men som i 4. runde havde en lokal tilpasning (2, 8), rapporterer også om et stærkt værktøj. Men de er som sagt holdt op med at bruge det i 5. runde, fordi de er begyndt at bruge et andet værktøj i stedet.

Alt i alt er det dog de færreste, der ser effektstyring som et særligt indgribende værktøj.

Opfattelsen af lederens implementering

Fem ud af de 16 opfatter lederens implementering som hård i T2. Syv oplever en blød implementering. Som i udgangspunktet er evalueringerne af lederne delte. En del synes, lederne har gjort det godt. Hvor fokus i ud-

gangspunktet meget var på lederens evne til at formidle effektstyring til pædagogerne, er fokus her i højere grad på lederens evne til at prioritere effektstyring. En pædagog beskriver: »jamen så sætter hun ekstra personale på f.eks. [...] når man skulle observere« (24, runde 4). En anden beskriver tilsvarende lederens opbakning: »jeg kommer i hvert fald til at sidde og tænke ... »ej, jeg har simpelthen ikke tid til det, altså ...«. Og så sidder der så en lavpraktisk leder »hvad så med på torsdag, der er I tre? Kunne man måske gøre det sådan, så du gik fra der, så kunne de to andre måske klare det den dag?« Og så oplever vi jo lige pludselig, jamen det kan jo måske godt lade sig gøre.« (13, runde 4). Her er tale om hård, men populær implementering.

Det er vigtigt at forstå, at pædagogerne typisk har meget lidt forberedelsestid. De har måske forberedelsestid hver tredje eller fjerde uge i en eller to timer. Det betyder, at den tid, de skal bruge til at foretage registreringer, enten skal være, mens de er »på gulvet«, eller alternativt skal de gå fra børnegruppen. Dertil kommer, at en del af institutionerne også arbejder med effektstyring på en måde, så en særlig børnegruppe skal gå fra med en voksen og lave bestemte aktiviteter. Både i forhold til aktiviteter og dokumentationstid er det værd at holde i mente, at det nemt kan betyde, at f.eks. to resterende voksne tager sig af 18 børn.

Ligesom en del oplever, at deres leder har været med til at sikre, at der var ressourcer til effektstyring, findes en gruppe, som oplever det modsatte. En del oplever, at lederen slet ikke er engageret i effektstyring, og f.eks. aldrig taler om det. Enkelte oplever, at lederen stadig ikke er i stand til at formidle effektstyring (5,12).

Ligesom oplevelsen af værktøjets styrke var stærkt påvirket af den faktiske anvendelse, gør det sig også gældende her. Den hårde implementering hjælper pædagogerne til at hø-

ste fordele af effektstyring, og de pædagoger, der oplever denne form for implementering, er glade for lederens implementering.

Opfattelsen af værktøjet

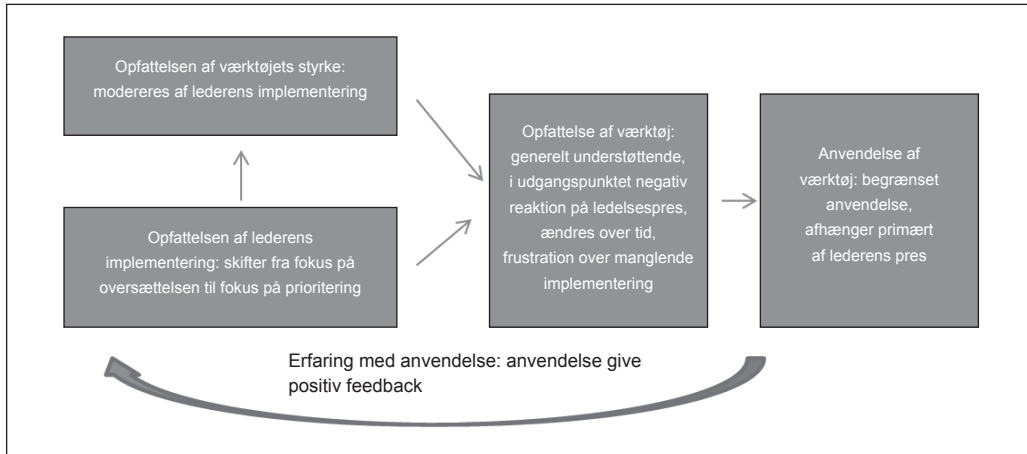
De, der ikke længere anvender effektstyring, er blevet kodet som neutralt indstillede, det er halvdelen af pædagogerne. Blandt de resterende otte opfatter en god del af pædagogerne stadig effektstyring som et værktøj, der understøtter deres pædagogfaglighed, på samme måde som i udgangspunktet. De to pædagoger (10,11), der i udgangspunktet opfattede effektstyring som kontrollerende, primært på grund af lederens lokale implementering, er over tid blevet mere positivt indstillede overfor effektstyring og selvom de stadig har reservationer (særligt 10), er det generelt blevet opmærksomme på de positive effekter af effektstyring.

Som i udgangspunktet er der dog stadig pædagoger, der finder, at effektstyring fjerner fokus fra det centrale: »Fordi det er lige så meget i samværet i dagligdagen, der er vigtigt. Ikke kun at sidde og taste, og nu skal vi også lave aktiviteter. For det er simpelthen ikke så vigtigt, fordi det skal ikke overskygge dagligdagen og samværet med børnene« (2, runde 5). Imidlertid er der kun to pædagoger (2,5), der taler om effektstyring på en måde, så de kodes som kontrollerende. Denne ene, fordi hun oplever at have dårlig samvittighed over ikke at anvende effektstyring i noget særligt omfang (2), den anden, fordi effektstyring for hende fremstår som endnu et forvaltningsmæssigt tiltag, som tager pædagogernes tid, og som alligevel bliver erstattet af det næste tiltag i løbet af en forholdsvis kort periode (5).

Lederen er central, når opfattelser formes

Grundlæggende viser analysen (figur 4), at opfattelsen af et ledelsesværktøj i høj grad formes af lederens implementering. Særligt når vi ser på et værktøj med ret stor lokal autonomi, som effektstyring, bliver lederens

Figur 4: Opsamling på analysen



lokale tilpasning vigtig og former, hvordan værktøjets styrke opfattes.

Derudover viser analysen af opfattelsen af værktøjet forandres over tid. Forandringen er delvist drevet af erfaringer med brugen af værktøjet. Når medarbejderne efter at have været utilfredse med lederens hårde implementeringsstil høster positive erfaringer, ændres deres syn på både lederen og værktøjet. Konsekvensen af dette fund er, mindst, to ting. For det første kan det være væsentligt at se på implementering over tid, når motivationseffekter skal evalueres. For det andet kan modstand i udgangspunktet godt veksles til positive erfaringer over tid. Sagt med andre ord; En upopulær, hård implementeringsstil kan godt munde ud i glade medarbejdere. Her er lederens troværdighed central. Hvis lederen forstår værktøjet og presser på, er der også større sandsynlighed for, at medarbejderne med tiden beejstres.

Endelig illustrerer analysen med al tydelighed, at det er svært at implementere. I denne case er det tydeligt, at hvis den lokale leder ikke opretholder et kontinuerligt pres for, at medarbejderne skal anvende værktøjet, så

holder de op med at gøre det. Analysen ser ikke systematisk på institutionsstørrelse i denne sammenhæng, men andre undersøgelser har vist at et ledelsesspænd på maksimalt 20 ansatte giver bedst mulighed for ledelse (Holm-Petersen et al., 2015). Det er klart, at et stort ledelsesspænd kan gøre det sværere for den enkelte leder at holde presset, for at hver enkelt medarbejder skal arbejde med effektiv styring.

Analysen illustrerer også, at de to faktorer, der diskuteres her naturligt nok i praksis skal suppleres med en række andre faktorer, der påvirker opfattelsen af et ledelsesværktøj. Ledelsesværktøjer kan drukne i andre tiltag eller i den måde, hverdagen er organiseret på. Begge dele forekommer i denne case. Det betyder ikke nødvendigvis, at medarbejderne får et negativt syn på ledelsesværktøjet, men som undersøgelsen også illustrerer, kan det i sig selv være demotiverende, hvis man oplever, at der bliver stillet krav til en, det af praktiske årsager, er svære at håndtere.

Alt i alt peger analysen på den direkte leder som helt central. Både i forhold til vedkommendes investering i ledelsesværktø-

jet, i den måde, vedkommende former værktøjet på, i forhold til vedkommendes kommunikationsevner. Hvis lederen ikke forstår og/eller kan kommunikere et nyt styringsværktøj, bliver det svært for medarbejderne at forstå, hvad værktøjet skal gøre godt for.

Det lokale implementeringsrum og lederens betydning

Artiklen spurgte, hvad der former opfattelsen af et ledelsesværktøj, og hvordan opfattelsen ændrer sig over tid. Undersøgelsen viste, at lederens implementering er afgørende, og at den type ledelse, der efterspørges, ændres over tid, ligesom opfattelsen gør det. På den måde understreger undersøgelsen betydningen af at se på opfattelser som et dynamisk fænomen.

Analysens konklusioner er betinget af, at der er tale om et ledelsesværktøj, der var meget fleksibelt. Det gør det sig gældende for mange af de ledelsesværktøjer, der implementeres i den offentlige sektor. I udgangspunktet gav undersøgelsens design, specifikt den måde deltagerne blev valgt på, en risiko for bias. Bias i udvælgelsen af pædagogerne må imidlertid betragtes som en styrkelse af det fund, at halvdelen af pædagogerne holdt op med at anvende effektstyring. En randomiseret udvælgelse ville formentlig have set et endnu større frafald i forhold til anvendelsen af effektstyring. Endelig bør det nok nævnes, at selvom der i udgangspunktet var tale om et ret stort kvalitativt datamateriale, ender analysen med at se på ret små grupper af pædagoger. Det bør selvfølgelig være et vigtigt forbehold, når generaliseringspotentialet af undersøgelsen overvejes.

Hvad betyder denne undersøgelse så for praksis? Først og fremmest understreger den endnu en gang, at ledelse er vigtig. Dertil kommer at ledere ikke nødvendigvis skal være bange for at presse på, for at implementere nye ledelsesværktøjer. Implementering tager tid, men en negativ indstilling

kan over tid vendes til en positiv indstilling med den rigtig ledelsesmæssige backup og ikke mindst ressourcer. For dem, der designer værktøjerne, mellemlederne implementerer, er det væsentligt at huske, at hvis man giver stor frihed i implementeringen, får man også et meget varierende resultat. I denne case holdt en stor del af de ansatte op med at bruge værktøjet. Der er altså et trade-off mellem »fidelitet« og frihed/muligheden for at skabe lokalt ejerskab, der ikke må ignoreres.

Noter

1. Forfatteren ønsker at takke redaktørerne af temanutnummeret samt den anonyme reviewer for konstruktive input. Derudover bør der rettes en tak til Frederiksberg Kommune og ikke mindst de mange pædagoger, der har deltaget i undersøgelsen. Uden dem ville studiet ikke have været muligt.
2. Denne og øvrige faktuelle informationer er fremkommet i korrespondance med dagtilbudschefen.
3. De to kolonner til højre var ens for alle dagtilbud i kommunen, de kortsigtede resultater er et eksempel fra en af de institutioner, der indgår i undersøgelsen.
4. Forskellen til de 31 skyldes af et antal pædagoger, der enten kun var med til en gruppe eller kun var med i sidste del af undersøgelsen, ikke er inddraget.

Litteratur

- Andersen, L.B. og T. Pallesen (2008), »Not Just for the Money?« How Financial Incentives Affect the Number of Publications at Danish Research Institutions«, *International Public Management Journal*, 11(1): 28-47
- Andersen, L.B., E. Heinesen og L.H. Pedersen (2014), »How Does Public Service Motivation Among Teachers Affect Student Performance in Schools?«, *JPART*, 24(3): 651-71.
- Bellé, N. (2013), »Experimental evidence on the relationship between public service motivation and job performance«, *Public Administration Review*, 73 (1): 143-53
- Bevan, G. og Hood, C. (2006), »What's Measured is what Matters: Targets and Gaming in the English Public Health Care System«, *Public Administration*, 84(3): 517-34.
- de Bruijn, H. (2002), *Managing Performance in the Public Sector*, London: Routledge.
- Deci, E.L. (1971), « Effects of externally mediated

- rewards on intrinsic motivation«, *Journal of Personality and Social Psychology*, 18(1): 105-15
- Frederiksberg Kommune (2011), *Effektstyring i Frederiksberg Kommune – Hvorfor og hvordan?* Frederiksberg: Frederiksberg Kommune.
- Frey, B.S. (1997), *Not Just for the Money: An Economic Theory of Personal Motivation*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishers.
- Frey, B.S., og R. Jegen (2001), »Motivation crowding theory«. *Journal of Economic Surveys* 15(5): 589-23.
- Gagné, M., and E.L. Deci (2005), »Self-determination theory and work motivation«, *Journal of Organizational Behavior*, 26: 331-62
- Gerrish, E. (2016), »The Impact of Performance Management on Performance in Public Organizations: A Meta-Analysis«. *Public Administration Review*, 76(1): 48-66.
- Grøn, C.H. (2015), »Resultater ved fronten – brugen af effektstyring i dagtilbud«. *Politik* 18(1): 45-54.
- Grøn, C.H. (2014), »Effektstyring i felten«, Grøn, C.H., H.F. Hansen og M.B. Kristiansen (red.): Offentlig styring: forandringer i krisetider. København: Hans Reitzel, 357-383 .
- Holm-Petersen, C., L.B. Andersen, B. Bjørnholt, M.Høybye-Mortensen, L.L. Bro og V.N. Andersen (2015), *Ledelsesspænd på dagtilbudsområdet. Størrelse, ledelsesstil, faglig kvalitet og trivsel*. KORA rapport.
- Hondeghem, A., og J.L. Perry (2009), »EGPA symposium on public service motivation and performance: Introduction«, *International Review of Administrative Sciences*, 75: 5-9.
- Ingraham, P.W. (1993), »Of Pigs in Pokes and Policy Diffusion: Another Look at Pay-for-Performance,«. *Public Administration Review*, 53(4): 348-56.
- Jacobsen, C.B., J. Hvitved og L.B. Andersen (2014), »Command and motivation. How the perception of external interventions relate to intrinsic motivation and public service motivation«, *Public Administration*, 92(4): 790-806
- Kolthoff, E. (2007), *Ethics and New Public Management. Empirical Research into the Effects of Businesslike Government on Ethics and Integrity*, Den Haag: Boom Jurudusche uitgevers.
- Kristiansen, M.B. red. (2014), *Resultatstyring i den offentlige sektor*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Le Grand, J. (2003), *Motivation, Agency and Public Policy: of knights and knaves, pawns and queens*. Oxford: Oxford University Press.
- Mikkelsen, M.F., C.B. Jacobsen, og L.B. Andersen (2015), »Managing Employee Motivation: Exploring the Connections Between Managers' Enforcement Actions, Employee Perceptions, and Employee Intrinsic Motivation,«. *International Public Management Journal*.
- Morgan, D.L. (1996), »Focus groups«, *Annual Review of Sociology*, 22: 129-52.
- Møller, M.Ø., K. Iversen og V.N. Andersen (2016), *Review af resultatbaseret styring. Resultatbaseret styring på grundskole-, beskæftigelses- og socialområdet*, KORA rapport.
- Pollitt, C. og Bouckaert, G. (2011), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, 3. udg., Oxford: Oxford University Press.
- Pressman, J.L. og A. Wildavsky (1973), *Implementation*, Berkeley, CA: University of California Press.
- Produktivitetskommissionen (2014), *Det handler om velfærd og velstand. Slutrapport*, København: Produktivitetskommissionen.
- Radin, B.A. (2006), *Challenging the Performance Measurement: Accountability, Complexity, and Democratic Values*, Washington: Georgetown University Press.
- Røvik, K.A. (2007), *Trender og Translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Sylva, K., E. Melhuish, og P. Sammons (2010), »Effective Pre-School, Primary and Secondary Education 3-14 project (EPPSE3-14). Final report from the Key Stage 3 Phase: Influences on Students' Development from age 11-14«, i Siraj-Blatchford og B. Taggart, *Research Report DFE-RR202*.
- Sætren, H. (2014), »Implementing the third generation research paradigm in policy implementation research: An empirical assessment«, *Public Policy and Administration*, 29(2):84-105.
- Weibel, A. (2010), »Managerial objectives of formal control: high motivation control mechanisms«, S.B. Sitkin, L.B. Cardinal og K.M. Bijnsma-Frankema, red., *Organizational Control*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 434-462.
- Weibel, A., K. Rost, og M. Osterloh (2010), »Pay for Performance in the Public Sector – Benefits and (Hidden) Costs«. *JPART*, 20: 389-412.
- Wright, Patrick M., og Lisa H. Nishii (2007) »Strategic HRM and Organizational Behavior: Integrating Multiple Levels of Analysis«. *CAHRS Working Paper* no. 468, Cornell University, School of Industrial and Labor Relations, Center for Advanced Human Resource Studies.

Ledelse og medarbejdermotivation: Danske og internationale forskningsresultater

**Lotte Bøgh Andersen, professor, KORA og Institut for Statskundskab,
Aarhus Universitet, lotte@ps.au.dk**

**Christian Bøtcher Jacobsen, lektor, Institut for Statskundskab, Aarhus
Universitet, christianj@ps.au.dk**

**Ulrich Thy Jensen, adjunkt, School of Public Affairs, Arizona State
University, ujensen@asu.edu**

Et væsentligt sigte med at bedrive ledelse er at skabe motiverede medarbejdere. To centrale ledelsesstrategier, som med forskellige midler sigter mod at øge medarbejdernes motivation til at opnå organisatoriske målsætninger, er transformationsledelse og transaktionsledelse. Transformationsledelse sigter primært mod medarbejdernes indre motivation til at udføre meningsfuldt og interessant arbejde ved at tydeliggøre visionen, mens transaktionsledelse primært retter sig mod medarbejdernes ydre motivation knyttet til løn og anerkendelse. Artiklen gennemgår den danske og internationale litteratur på området og diskuterer, hvordan de to ledelsesstrategier generelt kan supplere hinanden til at skabe medarbejdermotivation og ultimativt målopnåelse i offentlige organisationer. Ligeledes fremhæves det, at ledelsesstrategierne skal tilpasses den organisatoriske kontekst, og at forhold som værdikonflikt og eksisterende motivation har stor betydning for deres anvendelighed.

Hvorfor undersøge ledelse og motivation?

Understøttelse af høj medarbejdermotivation kan ledelsesmæssigt slå to fluer med et smæk. Dels trives motiverede medarbejdere på deres arbejdsplads, dels udgør medarbejdermotivation en af vejene til at nå de organisatoriske målsætninger (Andersen, Heinesen og Pedersen, 2014). Ledelsesforskere og praktikere fremhæver da også forbedret ledelse som en

kilde til såvel øget medarbejdermotivation som bedre resultater. Artiklen gennemgår centrale ledelses- og motivationsbegreber samt diskuterer danske og internationale forskningsresultater vedrørende sammenhængen mellem ledelse og motivation. I stedet for at fokusere på en enkelt undersøgelse går vi på tværs af eksisterende resultater for bedre at kunne besvare spørgsmålet om, hvordan danske offentlige ledere kan øge deres medarbejders motivation.

Medarbejdermotivation

Det første skridt i besvarelsen af spørgsmålet handler om at komme tættere på, hvad vi forstår ved medarbejdermotivation. Selvom hele dette temanummer beskæftiger sig med motivation, og der findes en del litteratur på dansk om forskellige motivationsformer (f.eks. Andersen og Pedersen, 2014), er det relevant at klargøre, hvilke typer motivation der er specielt relevante for offentlige ledere. Arbejdsmotivation kan ses som den potentielle energi, en medarbejder er villig til at lægge bag at opnå et givet mål på sit arbejde (Jørgensen og Andersen, 2010). Den første underopdeling går mellem ydre og indre mo-

tivation. Mens ydre motivation knytter sig til at ville gøre noget pga. den belønning (eller fravær af straf), som handlingen forventes at medføre, handler indre motivation ikke om konsekvenserne for medarbejderen selv af de relevante handlinger. Indre motivation kan igen underopdeles i indre opgavemotivation og public service motivation (PSM) som diskuteres nedenfor.

Indre opgavemotivation

Indre opgavemotivation er den potentielle energi, medarbejdere lægger i opgaveløsningen, fordi de nyder selve processen. Nydelsen kan knytte sig til, at opgaverne er behagelige at udføre, og at medarbejdere oplever deres opgaver som spændende og/eller udfordrende. På dansk betegnes denne motivationstype som 'indre opgavemotivation', fordi motivationen netop knytter sig til udførelsen af selve arbejdsopgaverne. Indre opgavemotivation er beslægtet med, men forskellig fra jobtilfredshed, der er bredere i den forstand, at tilfredshed med ens job også omfatter aspekter ved arbejdsomgivelserne, der ikke direkte knytter sig til arbejdsopgaverne. I forskningslitteraturen beskrives indre opgavemotivation ofte som den motivationsform, der har højeste grad af selvbestemmelse, fordi villigheden til at udføre arbejdsopgaverne ikke hviler på eksterne forhold (som f.eks. en belønning eller det at bidrage til andre mennesker), men alene på glæden og udfordringen i selve opgaveløsningen.

Public Service Motivation

PSM bliver typisk defineret som orienteringen til at levere offentlig service for at gøre godt for samfundet og andre mennesker (Andersen og Pedersen 2014). Det kan med andre ord give ekstra potentiel energi i forhold til at udføre arbejdsopgaverne, at man som medarbejder er orienteret imod at bidrage samfundsmæssigt. Nogle udtrykker det som, at arbejdet skal være meningsfuldt for andre, og en ny dansk undersøgelse bekræfter, at danske lønarbejdere generelt oplever dette

aspekt ved arbejdet som vigtigt (Krifa og Institut for Lykkeforskning, 2016).

Motivationsformen er især fremherskende hos de faggrupper, der leverer velfærdsservice, og forskellen mellem offentlig og privat ansættelse betyder mindre, så længe arbejdet knytter sig til leveringen af velfærdsservice. Selvom offentligt ansatte tenderer til at have lidt højere PSM end privatsatte fra samme faggruppe, er forskellen mellem fx folkeskolelærere og skattefolk større end mellem medlemmer af samme faggruppe ansat i hhv. offentlige og private organisationer (f.eks. folkeskole- og privatskolelærere).

Mens PSM og indre opgavemotivation ligner hinanden ved at relatere sig til individets indre forhold frem for de ydre konsekvenser af handlingen, adskiller de sig ved at være hhv. egoistisk og prosocial, dvs. rettet mod at bidrage til andre end en selv og ens nærmeste familie (Rainey og Steinbauer, 1999). Pedersens afhandling (2015) viser også, hvordan såvel public service-motivation som indre opgavemotivation kan begrebsliggøres indenfor samme teoretiske forståelsesramme, hvor PSM ses som et eksempel på en internaliseret type autonom motivation, mens indre opgavemotivation ses som den mest autonome motivationstype. Både PSM og indre opgavemotivation forventes at afhænge af tilfredsstillelsen af de tre psykologiske behov for kompetence, autonomi og tilknytning (ibid.:40). I forlængelse heraf kan begge motivationsformer potentielt påvirkes via ledelse. Nedenfor diskuterer vi, hvilke ledelsesstrategier der især er relevante i forhold til at fremme offentlige medarbejders motivation.

Ledelsesstrategier

At hævde at der er lige så mange ledelsesbegreber, som der er ledelsesforskere, vil nok være en overdrivelse, men ledelse er mildt talt ikke et entydigt begreb. Det gælder især i den offentlige sektor, hvor ledere ikke alene skal sikre målopnåelse, men også den integri-

tet i processen, som påhviler offentlige organisationer. Tilgangene til offentlig ledelse er derfor mange (se Van Wart, 2013; Orazi, Turrini og Valotti, 2013; Vogel og Masal, 2015; Chapman m.fl., 2016 for oversigtsartikler), og en afgrænsning er nødvendig. Hvis vi ser på de seneste bidrag inden for ledelsesbegreber udviklet specifikt til den offentlige kontekst, argumenterer Fernandez (2005) og Tummers og Knies (2016) for, at særlige offentlig-sektor-aspekter af ledelse knytter sig til en orientering mod diversitet, integritet og det politiske hierarki. Fernandez, Cho og Perry (2010) finder en positiv sammenhæng mellem det integrerede ledelsesbegreb fremsat af Fernandez (2005) og performance. Selvom Orazi, Turrini og Valotti (2013) argumenterer for, at de integrerede tilgange er den nye trend i offentlig ledelsesforskning, findes der dog kun en sparsom viden om deres betydning for medarbejdermotivation. Retter vi til gengæld blikket mod mere generelle ledelsesformer som transformations- og transaktionsledelse findes et større antal studier, der dokumenterer sammenhænge med medarbejdermotivation. Vi fokuserer derfor på transformations- og transaktionsledelse i denne artikel, men det bør være en prioritet for fremtidig forskning at belyse potentielle sammenhænge mellem ledelsesbegreber udviklet specifikt til den offentlige sektorkontekst og medarbejdermotivation.

Transformationsledelse og transaktionsledelse

Transformations- og transaktionsledelse har nydt særlig opmærksomhed i den eksisterende ledelsesforskning, og det er der god grund til, da de begge har vist sig at hænge direkte og/eller indirekte sammen med, hvor godt opgaverne bliver løst i den offentlige sektor (f.eks. Dvir m.fl., 2002 og Jacobsen m.fl., 2015). De to ledelsesstrategier hviler på forskellige logikker, men som vi skal se, er de ikke gensidigt udelukkende. Transaktionsledelse er funderet på en »noget for noget«-tilgang og omhandler lederes systematiske

brug af betingede belønninger og sanktioner med det formål at give medarbejderne en egeninteresse i at opfylde organisationens mål. Belønningerne kan være både pengemæssige og ikke-pengemæssige, og positiv feedback er et eksempel på sidstnævnte, mens resultatløn er en klassisk betinget pengemæssig belønning. Tanken er, at disse tilskyndelser gør, at medarbejdernes egeninteresse bliver sammenfaldende med organisationens målsætning, såfremt lederen opstiller incitamenter (enten positive i form af ros og materielle belønninger eller negative i form af straf), der tilskynder medarbejderen til at levere en arbejdsindsats rettet mod organisationens mål.

Transformationsledelse tager et andet udgangspunkt: Medarbejderne kan have et ønske om at opnå organisationens målsætninger, fordi disse opleves som vigtige i sig selv. Transformationsledelse handler således om lederes indsats for at opstille, kommunikere og fastholde en vision for deres organisation med det formål at inspirere medarbejderne til at overskride deres egen umiddelbare egeninteresse og bidrage til at opnå organisationens målsætninger (Jacobsen og Andersen, 2015). Af samme årsag er det en forventning i den internationale litteratur, at transformationsledelse er særligt effektiv i forhold til at stimulere motivation blandt leverandører af offentlige ydelser (Wright, Moynihan og Pandey, 2012). Offentlige ledere kan anvende visionen til at anskueliggøre for medarbejderne, hvordan deres daglige arbejde bidrager til at indfri organisatoriske målsætninger, der tjener andre menneskers og samfundets ve og vel. På den måde synliggøres det, hvordan deres motivation for at bidrage til andre (PSM) er direkte kompatibelt med organisationens målsætninger. I de næste afsnit gennemgår vi resultaterne fra dansk og international forskning for at belyse, om denne forventning samt en bredere forventning om et positivt samspil mellem de to ledelsesstrategier og arbejdsmotivation finder opbakning.

Ledelseeffekter på Public Service Motivation

En række internationale studier finder, at transformationsledelse er positivt forbundet med medarbejdernes PSM (se f.eks. Park og Rainey, 2008; Wright, Moynihan og Pandey, 2012), men disse studier har typisk vanskeligt ved at identificere, om ledelse påvirker motivationen, eller om påvirkningen går den anden vej. Et problem kan også være, at andre forhold (så som opgavens sværhedsgrad) både kan påvirke den anvendte ledelse og medarbejdermotivationen. Disse indvendinger gælder imidlertid ikke for eksperimentelle studier, hvor lederne får træning i at anvende en bestemt type ledelse (typisk transformationsledelse), hvorefter effekterne på ledernes medarbejdere bliver målt (se f.eks. Dvir m.fl., 2002). I en anden type eksperimenter sker sammenligningen ved, at medarbejderne mere direkte udsættes for systematisk forskellige ledelsespåvirkninger. Bellés studier (2013; 2014; 2015) af italienske sygeplejerskers pakning af nødhjælpsudstyr er eksempler på sådanne undersøgelser. Konkret bliver nogle af sygeplejerskerne f.eks. udsat for transformationsledelse i form af en 15 minutters tale fra lederen fokuseret på at tydeliggøre visionen bag arbejdet, hvilket får dem til at færdiggøre nødhjælpspakkerne bedre og hurtigere end sygeplejersker, der ikke har været udsat for denne ledelsespåvirkning. Især når transformationsledelsen kombineres med en indsats, hvor sygeplejerskernes opmærksomhed rettes mod det bidrag, arbejdet har for modtageren af nødhjælpsudstyret (f.eks. ved, at de møder en person fra modtagerlandet), gør ledelsesindsatsen en stor forskel.

På den baggrund er der i Danmark udført forskellige tværsnitsundersøgelser, der belyser holdbarheden af de internationale forskningsresultater i en dansk kontekst samt nuancerer forståelsen af sammenhængene. En af indsigterne fra disse undersøgelser er, at medarbejdere allerede kan være så højt motiverede, at »frugterne hænger højt«. Hvis medarbejdere

med andre ord allerede er stærkt motiveret af hensynet til andre mennesker, kan det være vanskeligt for ledere at stimulere en samfundsrettet motivation yderligere. Bro, Andersen og Bøllingtoft (2016) viser ståledes, at mens børnehavens ansatte i forvejen er motiverede for at gøre godt for børnene, lader der til at være mere at hente ledelsesmæssigt i at øge deres motivation for at bidrage samfundsmæssigt, mens det modsatte ser ud til at gøre sig gældende i SKAT (her er mange medarbejderne allerede motiveret af at bidrage til samfundet som helhed, men mindre fokuserede på »gøre godt for brugere«). Indholdet af visionen i transformationsledelse viser sig også at være relevant i en kvalitativ analyse af 48 interviews med ledere og medarbejdere på daginstitutionsområdet kombineret med observationsdata (Andersen, Bjørnholt, Bro og Holm-Petersen, 2016). Denne undersøgelse bekræfter, at transformationsledelse hænger positivt sammen med PSM, men indikerer samtidig, at det kan være vigtigt, om visionen handler om at gøre godt for hhv. børn eller samfundet. I direkte forlængelse af disse pointer påviser Krogsgaard, Thomsen og Andersen (2014), at transformationsledelse på professionshøjskolerne (fra både den direkte leder og den overordnede ledelse) kun hænger positivt sammen med medarbejdernes PSM, når der ikke er alvorlig værdikonflikt mellem lederne og medarbejdernes forståelse af, hvad der er ønskværdigt i organisationen. Det lader således til at være svært at trænge igennem med ledelse baseret på en vision, som medarbejderne slet ikke finder ønskværdig.

Dansk forskning ser også på udviklingen i ledelse og motivation over tid. Jacobsen, Jensen og Andersen (2016) undersøger f.eks. sammenhængen mellem transformationsledelse, transaktionsledelse og PSM ved at undersøge begge begreber i såvel 2014 som 2015 for de samme ledere og medarbejdere. Data kommer fra et stort ledelsestræningsforløb, hvor 506 offentlige og private ledere fra skoler,

ungdomsuddannelser, dagtilbud, SKAT og banker gennemgik ledelsestræning i enten transformationsledelse, transaktionsledelse eller en kombination af de to tilgange, hvorved deres niveau af ledelsesstrategierne ændrede sig (Jacobsen, Andersen og Bøllingtoft, 2015). Ved at sammenligne udsagn fra såvel ledere som medarbejdere (a) lige før ledelsestræning i enten transformationsledelse, transaktionsledelse eller kombinationen heraf og (b) nogle måneder efter, at ledelsestræningen blev afsluttet, undersøger Jacobsen, Jensen og Andersen (2016), om ændringerne i ledernes brug af transformationsledelse og transaktionsledelse ændrer medarbejdernes PSM. Deres resultater tyder på, at kombinationen af transformationsledelse og ikke-pengemæssig belønning har potentialet til at øge medarbejdernes PSM. Deres resultater indikerer dog også, at PSM ikke ser ud til at ændre sig hurtigt som følge af ændret ledelsesadfærd. Som diskuteret i Kjeldsen, Boye, Brænder, Jacobsen og Jensens artikel i dette temanummer, er det stadig omdiskuteret i litteraturen, hvor foranderligt eller stabilt PSM er. Studiet af Jacobsen, Jensen og Andersen (2016) lægger sig således mellem ekstremerne i denne diskussion, da resultaterne tyder på en vis langsigtet påvirkning fra ledelse, idet studiet fokuserer på udviklingen over et år, hvor medarbejdernes PSM ændres en lille smule i takt med ledelsespåvirkningen.

Dette resultat står i kontrast til Bellés resultater (2013; 2014), hvor en peptalk på 15 minutter som nævnt gav ændret adfærd og ændret PSM hos italienske sygeplejersker, der på frivillig basis pakkede nødhjælpsudstyr. Det kan imidlertid tænkes, at ændringen i PSM kun var midlertidig, og det er også muligt, at selv denne midlertidige ændring ikke vil finde sted, hver gang lederen udøver transformationsledelse. Dette samspil mellem de langsigtede og kortsigtede effekter af ledelse på PSM vil forhåbentlig blive undersøgt yderligere i de kommende år, for de nuværende undersøgelser giver ikke mulighed

for at drage en entydig konklusion om mulighederne for ledelsesmæssigt at øge medarbejdernes PSM.

De tvetydige resultater skal muligvis også ses i lyset af en helt ny undersøgelse af Jensen (2016), der skelner mellem direkte og indirekte effekter af transformationsledelse. I lighed med Krogsgaard m.fl. (2014) inddrager han værdier forstået som opfattelser af det ønskværdige. Det bagvedliggende argument er, at PSM kan være et tveægget sværd: Hvis medarbejderne deler de organisatoriske værdier, kan ledelse øge PSM, som igen kan øge den organisatoriske målopnåelse, men hvis medarbejderne forstår noget andet som ønskværdigt end ledelsen, kan medarbejdere med PSM være ganske vanskelige at styre. Effekten af transformationsledelse i forhold til PSM kan i forlængelse heraf potentielt forstås som klargøring og deling af de vigtigste grundlæggende værdier (dvs. enighed i organisationen om, hvad det vil sige at gøre godt for andre og samfundet) snarere end niveauforøgelse af PSM (større orientering mod at gøre godt for andre og samfundet).

Selvom PSM er vigtig i offentlig serviceproduktion (Andersen, Heinesen og Pedersen 2014), skal man ikke glemme, at der er andre typer medarbejdermotivation, som det er relevant at adressere ledelseeffekterne på. Nedenfor diskuterer vi således betydningen af ledelse for medarbejdernes indre opgavemotivation.

Ledelseeffekter på indre opgavemotivation

Baseret på data fra samme overordnede undersøgelse som Jacobsen, Jensen og Andersen (2016) undersøger Nielsen m.fl. (2016), om ændringer i ledernes transformations- og/eller transaktionsledelse giver ændringer i medarbejdernes indre opgavemotivation. Resultaterne peger i retning af, at såvel transformationsledelse som brugen af betinget ros (en form for transaktionsledelse) kan bidrage

til at øge medarbejdernes indre opgavemotivation. Der er altså flere mulige måder at arbejde ledelsesmæssigt med at understøtte den indre opgavemotivation på. For de undersøgte medarbejdergrupper (lærere, daginstitutionspersonale og medarbejdere med finansielle arbejdsopgaver) ser brugen af materiel belønning ikke ud til at øge den indre opgavemotivation, men den reducerer heller ikke motivationen. Øget brug af betingede sanktioner ser ligefrem ud til at reducere medarbejdernes indre opgavemotivation, hvilket også er forventningen i teorien om motivationsfortrængning (motivation crowding teori).

Motivation crowding-teorien adresserer spørgsmålet om, hvornår man kan forvente hhv. positive og negative effekter af styring på medarbejdernes motivation. Bruno Frey (1997), som oprindeligt formulerede teorien, taler om indre motivation som et samlebegreb for indre opgavemotivation og PSM, men teorien har været afprøvet for begge motivationstyper i Danmark. Forventningen er, at når styring i form af betinget belønning og/eller regulering (regler, som monitoreres og sanktioneres) opfattes som kontrollerende af medarbejderne, reducerer det deres indre motivation. Reduktionen i den indre motivation kan være så stor, at medarbejdernes indsats – trods indførelsen af en belønning eller sanktion knyttet til indsatsen – bliver reduceret. Modsvarende forventes styring, som medarbejderne opfatter som understøttende, at øge deres indre motivation. Motivation crowding-teorien har generel fået opbakning i de undersøgelser, der analyserer forskellige typer motivation, mens resultaterne af de undersøgelser, der også inddrager medarbejdernes indsats og/eller resultaterne af denne indsats, er mere blandede. Et specifikt eksempel på en dansk undersøgelse af sammenhængen mellem styringsopfattelse og motivation er Jacobsen, Hvitved og Andersens (2014) studie af elevplaner: Når folkeskolelærere opfatter kravet om elevplaner som kontrollerende, tenderer de til at have mindre indre opgavemotivation.

Det samme gælder også for PSM, om end sammenhængen her kun er ca. halvt så stærk som for indre opgavemotivation. Mikkelsen m.fl. (2015) viser i forlængelse heraf, at en elevplansimplementering fra skolelederens side præget af »kæft, trit og retning« tenderer til at give en opfattelse hos lærerne af elevplanerne som mere kontrollerende end en implementering præget af dialog. Et eksempel på et studium, der også inddrager resultaterne af medarbejdernes indsats, er Andersen og Pallesens (2008) undersøgelse af danske universitetsinstitutter. De viser, at indførelsen af bonus for at publicere videnskabelige artikler kan føre til enten vækst eller reduktion i antal publikationer afhænger af, hvordan medarbejderne opfatter dette bonussystem. Dette fortolkes som støtte til motivation crowding-teorien, og faktisk er bedste estimat, at publikationsomfanget reduceres ved at indføre publikationsbelønning, hvis bonussystemet opfattes som kontrollerende af medarbejderne. Om dette gælder generelt, diskuteres i nedenstående afsnit, hvor vi også kommer ind på, at ledelse kan handle om andre ting end forøget medarbejdermotivation.

Bestræbelserne på at nå de organisatoriske målsætninger

Som nævnt i starten af artiklen har offentlige ledere mange opgaver, hvoraf det at understøtte medarbejdernes motivation er en væsentlig delmængde, især fordi høj medarbejdermotivation bidrager til, at organisationen opnår sine målsætninger. PSM og indre opgavemotivation er imidlertid ikke eneste vej til høj målopfyldelse. Når Jacobsen og Andersen (2015 og 2016) påviser sammenhænge mellem hhv. transformations- og transaktionsledelse og målopfyldelse for danske gymnasier, ser det f.eks. ud til, at lærernes professionelle selvtillid (self-efficacy) er en vigtig mekanisme i forhold til at lykkes med at bruge relevante former for betinget belønning og tydeliggørelse af visionen til at øge gymnasiernes bidrag til at løfte elevernes faglige niveau. Rektorerne prioritering af en

given målsætning (fx høj gennemførelse) ser også ud til selvstændigt at kunne bidrage til forståelsen af, hvorfor nogle gymnasier lykkes bedre med at nå målsætningen end andre (Staniok 2016).

Som nævnt er der også ydre motivationsformer, og det er relevant at huske, at medarbejdere også kan være villige til at yde en større indsats for at opnå en belønning og/eller undgå en straf (dvs. være ydre motiverede). Gode eksempler findes inden for skolesektoren. I et amerikansk studie undersøgte Dee og Wyckoff (2015) effekten af et stærkt incitamentssystem, der indeholdt fyringstrusler til de dårligst præsterende lærere og pengemæssige belønninger til de bedst præsterende lærere. Forfatterne fandt, at incitamentssystemet fungerede som et stærkt signal, idet antallet af frivillige aftrædelse steg blandt de dårligst præsterende lærere, imens de tilbageværende lærere forbedrede deres resultater. I to studier af resultatbaseret aflønning i israelske skoler fandt Lavy ligeledes positive effekter på elevernes testresultater (2009) samt på langsigtede outcomes som beskæftigelsesfrekvens og indkomst (2016). Pengemæssige belønninger kan således have en positiv effekt på medarbejdernes præstationer via deres ydre motivation, og det kan derfor næppe entydigt anbefales at undgå enhver styring, som potentiel kan opfattes som kontrollerende.

Bengtsson og Engström (2014) viser eksempelvis også, at der ikke lod til at være næneværdig crowding out, da de i et lodtrækningsforsøg erstattede forholdsvis tillidsbaseret styring med mere kontrollerende styring. Det var godt nok non-profit-organisationer, men resultaterne er bemærkelsesværdige: Forskerne fik lov til ved lodtrækning at fordele svenske non-profit-organisationer i to grupper, hvor den ene gruppe ved årets begyndelse fik at vide, at deres finansielle dokumentation ville blive kontrolleret af bevillingsmyndigheden Sida, mens organisationerne i den

anden gruppe intet fik at vide. Førstnævnte gruppe blev også informeret om, at de ville risikere ikke at få fremtidige bevillinger, hvis der blev fundet uregelmæssigheder. I slutningen af året fik alle organisationerne samme revision. Resultaterne viser, at mens kontrolgruppens udgifter landede meget tæt på maksimum, var organisationer, der fik besked om kontrollen, mere tilbøjelige til at betale penge tilbage til Sida. Forskerne fandt intet, der tydede på, at dette skete på bekostning af pro-social adfærd eller motivation. Konklusionen er derfor, at interventionen forbedrede effektiviteten. Det er selvfølgelig muligt, at disciplinerings-effekten blot oversteg en eventuel motivation crowding-out-effekt, og det er også værd at bemærke, at interventionen er på organisationsniveau, mens motivation crowding teorien omhandler individer.

Når Bellé (2015) tester motivation crowding teorien i konteksten af sygeplejerskers pakning af nødhjælpsudstyr, finder han dog også samlede positive effekter af resultatløns på sygeplejerskernes indsats, om end denne resultatløns havde en mindre positiv effekt, såfremt den var synlig for andre. Det gjaldt især for medarbejdere med direkte kontakt med målgruppen for ydelserne. Bellés fortolkning er, at der sker en fortrængning af medarbejdernes motivation for at hjælpe andre, hvis de får en synlig resultat aflønning. Tilsvarende peger de ovennævnte danske undersøgelser med fokus på selve motivationen på, at man ledelsesmæssigt skal være påpasselig med at gennemføre styring, der opfattes som kontrollerende.

I fortolkningen af de danske motivationsundersøgelsers praktiske implikationer skal man dog erindre, at der også kan være en direkte effekt på medarbejdernes indsats (pga. det pengemæssige incitament/sanktionen), dvs. en påvirkning af den ydre motivation. Ikke desto mindre finder Mikkelsen (2016: 33-34) i forlængelse af den tidligere omtalte motivationsundersøgelse af lærernes elev-

planer, at denne effekt tilsyneladende ikke modsvarer faldet i indre motivation, og at hård implementering af elevplaner således reducerer folkeskolers uddannelsesmæssige resultater på kort sigt. Ikke desto mindre viser resultaterne også, at effekten af lærernes opfattelse af elevplaner udjævner sig på længere sigt. Der ligger derfor en ledelsesmæssig overvejelse i, om forøget ydre motivation kan betyde så meget for medarbejdernes indsats, at man med åbne øjne kan vælge at risikere reduceret motivation som følge af kontrollerende styring for at opnå højere målopfyldelse. Her er det dog relevant at påpege, at motiverede medarbejdere kan være en målsætning i sig selv, og at den langsigtede målopfyldelse i organisationen kan lide skade, hvis man ledelsesmæssigt satser alene på at få medarbejderne til at arbejde for at få belønning og/eller undgå straf. Det er således en vigtig opgave for offentlige ledere at balancere hensynet til at stimulere og høste gevinsterne af medarbejdernes indre motivationsformer på den ene side og på den anden side at indfri det potentielle målrettede belønningssystemer kan have til at løfte medarbejdernes ydre motivation og indsats på arbejdspladsen.

Ledelse og medarbejdermotivation

I denne artikel har fokus været på, hvordan offentlige ledere kan øge deres medarbejderes motivation. Vi har fokuseret på to centrale motivationstyper: Public service motivation og indre opgavemotivation. Mens indre opgavemotivation karakteriserer medarbejderes interesse- og lystbaserede motivation til at udføre deres arbejdsopgaver, udtrykker PSM den potentielle energi som medarbejdere er villige til at investere i at opnå målsætninger i arbejdet for at gøre godt for andre mennesker og samfundet. Artiklen viser overordnet, at transformationsledelse hænger positivt sammen med begge motivationsformer, selvom PSM ser ud til at ændre sig over en længere tidshorizont, ligesom det potentielt kræver en kombineret brug af transformationsledelse og betinget ikke-pengemæssig be-

lønning for ledelsesmæssigt at ændre denne form for prosocial motivation. Begge pointer illustreres af studiet af Jacobsen, Jensen og Andersen (2016), der undersøger effekten af en ledelsestræningsindsats på medarbejdernes PSM over en etårig periode. Dette afviger i nogen grad fra studiet af Bellé, der undersøgte den umiddelbare effekt af transformationsledelse i et kontrolleret miljø. Det understreger relevansen af at være opmærksom på, hvor foranderlig PSM egentlig er (se også artiklen af Kjeldsen m.fl. i dette temanummer), ligesom det også tydeliggør, at der er andre vigtige faktorer, som offentlig ledere kan forsøge at påvirke foruden motivation. Også for den indre opgavemotivation peger de danske og internationale resultater på, at ledere med fordel kan overveje at anvende transformations- og transaktionsledelse. Studiet af Nielsen m.fl. (2016) viser f.eks., at en ændring i danske lederes brug af såvel transformationsledelse som betinget ros var positivt forbundet til en ændring i medarbejdernes indre opgavemotivation. Resultaterne fra samme studie peger dog også på, at brugen af betingede sanktioner kan medføre lavere indre opgavemotivation – en pointe som flugter med teorien om motivationsfortrængning, hvor styring, der opfattes som kontrollerede for ens arbejde, risikerer at fortrænge snarere end at styrke den indre motivation.

Inden vi diskuterer implikationerne af de danske og internationale resultater for offentlige ledere, er det værd at erindre to ting. For det først udøves al ledelse ikke af personer med formelle ledelsesbeføjelser. Litteraturen om distribueret ledelse (se f.eks. Timperley, 2005 og Jakobsen, Kjeldsen og Pallesen, 2016) tydeliggør, at der også er et potentiale i at delegere ledelsesopgaver til medarbejdere uden formelle ledelsesbeføjelser, og selvom denne litteratur falder udenfor artiklens afgrænsning, er det vigtigt for fremtidig forskning at undersøge betydningen af sådanne ledelsesformer for medarbejdermotivation. For det andet er motivation som nævnt ovenfor ikke

lederes eneste fokusområde. Ledelse handler ultimativt om at understøtte målopnåelse i organisationen, og selvom motivation er en vej til dette mål, skal offentlige ledere også varetage andre funktioner. Et eksempel præsenteres af de integrerede ledelsesbegreber tilpasset den offentlige sektor (f.eks. Fernandez, 2005; Tummings og Knies, 2016). Her er det f.eks. ikke »nok« for offentlige organisationer at opfylde de formelle målsætninger; målsætningerne skal opfyldes på en måde, som er forenelig med en række proceskrav defineret af den politiske kontekst (se f.eks. aspekt om »accountability« i Tummings og Knies, 2016).

Implikationer for offentlige ledere

Med disse pointer in mente peger resultaterne fra dansk og international forskning gennemgået i denne artikel på mindst tre hovedimplikationer for praktisk ledelse i den offentlige sektor.

For det første er transformationsledelse og betinget ikke-pengemæssig belønning redskaber for offentlige ledere til at stimulere PSM og indre opgavemotivation. De to ledelsesstrategier lader til at komplementere hinanden i den forstand, at transformationsledelse bidrager til at synliggøre medarbejdernes bidrag til andre mennesker og samfundet via en vision for organisationen, mens den betingede brug af ros signalerer til medarbejderne i deres daglige arbejde, hvornår de særligt bidrager til at understøtte visionen.

For det andet er det en væsentlig pointe, at samspillet mellem ledelse og motivation ikke kan forstås uden at tage medarbejdernes værdier i betragtning. Værdier udtrykker opfattelserne af det ønskværdige, og hvis medarbejdere tillægger 'at gøre godt' for andre mennesker og samfundet en anden betydning end lederen, kan PSM være et tveægget sværd. I det ekstreme tilfælde vil medarbejderne være meget motiverede og energiske i deres job, men de vil investere energien i at

forfølge målsætninger, som afviger fra – og i værste tilfælde er i modstrid med – de organisatoriske målsætninger. Det er således vigtigt, at offentlige ledere er opmærksomme på potentielle værdikonflikter og gør en dyd ud af også at klargøre og dele organisationens vigtigste værdier.

Endelig er ledelsesstrategierne ikke nødvendigvis lige effektfulde i forhold til at stimulere de to motivationstyper i alle kontekster. Som nævnt ovenfor viser studiet af Bro, Andersen og Bøllingtoft (2016), at offentlige ledere kan høste lavtstående frugter i form af PSM, hvis medarbejderne i forvejen har svært ved at se, hvordan deres arbejde bidrager til samfundet og/eller til andre menneskers velfærd. I dette tilfælde er transformationsledelse et oplagt valg, idet denne ledelsesstrategi netop sigter mod at anskueliggøre organisationens kernebidrag via en fælles vision, og her kan offentlige ledere fremhæve aspekter af organisationens virke, som tjener til samfundsmæssige hensyn. Tilsvarende kan der være store forskelle på, hvor kontrollerende medarbejderne opfatter forskellige belønningsformer. Mens nogle universitetsansatte således opfattede bonus for at publicere som et klap på skulderen, så andre det som en kontrolforanstaltning (Andersen og Pallesen, 2008). Det er således væsentligt for offentlige ledere at overveje, hvordan transformationsledelse og transaktionsledelse i den konkrete organisatoriske kontekst kan supplere hinanden i bestræbelserne på at balancere hensynene til at fastholde høj indre motivation og indfri potentialet i målrettede og troværdige belønningsstrukturer. Vi håber, at denne artikel giver et afsæt for sådanne overvejelser.

Referencer

- Andersen, Lotte Bøgh og Thomas Pallesen (2008), »Not Just for the Money?« How Financial Incentives Affect the Number of Publications at Danish Research Institutions«, *International Public Management Journal*, 11(1): 28-47.
- Andersen, Lotte Bøgh, Bente Bjørnholt, Louise Ladegaard Bro og Christina Holm-Petersen (2016),

- »Leadership and motivation. A qualitative study of transformational leadership and public service motivation«, *International Review of Administrative Sciences*.
- Andersen, Lotte Bøgh og Christian Bøtcher Jacobsen (2014), »Motivation, præstationsbelønning og kontrolsystemer: Et spørgsmål om ledelse«? i Klaus Majgaard, red., *Sprækker for fornyelse. Nye perspektiver for offentlig styring og ledelse*, København: Wilfried, pp. 259-79.
- Andersen, Lotte Bøgh, Eskil Heinesen og Lene Holm Pedersen (2014), 'How Does Public Service Motivation Among Teachers Affect Student Performance in Schools?' *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(3): 651-71.
- Andersen, Lotte Bøgh; Nicolai Kristensen og Lene Holm Pedersen (2015), »Documentation Requirements, Intrinsic Motivation, and Worker Absence«, *International Journal of Public Administration*. 18(4): 483-513.
- Andersen, Lotte Bøgh og Lene Holm Pedersen (2014) *Styring og motivation i den offentlige sektor*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Bass, Bernard M. (1999), »Two Decades of Research and Development in Transformational Leadership«, *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 8(1): 9-32.
- Bellé, Nicola (2013), 'Experimental evidence on the relationship between public service motivation and job performance', *Public Administration Review*, 73(1): 143-53.
- Bellé, Nicola (2014), »Leading to make a difference: A field experiment on the performance effects of transformational leadership, perceived social impact, and public service motivation«, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24, 109-36.
- Bellé, Nicola (2015), »Performance-Related Pay and the Crowding Out of Motivation in the Public Sector: A Randomized Field Experiment«, *Public Administration Review*, 75(2): 230-41.
- Bengtsson, Niklas og Per Engström. (2014), »Replacing Trust with Control: A Field Test of Motivation Crowd Out Theory«, *The Economic Journal*, 124(577): 833-58.
- Burns, James M. (1978), *Leadership*, New York: Harper & Row.
- Bro, Louise Ladegaard, Lotte Bøgh Andersen og Anne Bøllingtoft (2016), »Low-hanging fruit: Leadership, perceived prosocial impact and employee motivation«, *International Journal of Public Administration*, published online: 20 juli.
- Chapman, Carrie, Getha-Taylor, Heather, Holmes, Maja H., Jacobson, Willow S., Morse, Ricardo S. og Sowa, Jessica E. (2016), »How public service leadership is studied: An examination of a quarter century of scholarship«, *Public Administration*, 94(1): 111-28.
- Dee, Thomas S. og James Wyckoff (2013), »Incentives, Selection, and Teacher Performance: Evidence from IMPACT«, *Journal of Policy Analysis and Management*, 34(2): 267-97.
- Dvir, Taly, Dov Eden, Bruce J. Avolio og Boas Shamir (2002), »Impact of Transformational Leadership on Follower Development and Performance: A Field Experiment«, *The Academy of Management Journal*, 45(4): 735-44.
- Krifa og Institut for lykkeforskning (2016), »God arbejdslyst. Indeks 2016 – En kortlægning af danskernes arbejdslyst«, Krifa.
- Fernandez, Sergio (2005), »Developing and testing an integrative framework of public sector leadership: Evidence from the public education arena«, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(2): 197-217.
- Fernandez, Sergio, Cho, Y.J., og James L. Perry (2010), »Exploring the link between integrated leadership and public sector performance«, *The Leadership Quarterly*, 21(2): 308-23.
- Jacobsen, Christian Bøtcher og Lotte Bøgh Andersen (2015), »Is Leadership in the Eye of the Beholder? A Study of Intended and Perceived Leadership Practices and Organizational Performance«, *Public Administration Review*, 75(6): 829-41.
- Jacobsen, Christian Bøtcher og Lotte Bøgh Andersen (2016), »Leading Public Service Organizations: How to obtain employees with high self-efficacy«, published online april 12, i *Public Management Review*.
- Jacobsen, Christian Bøtcher, Ulrich Thy Jensen og Lotte Bøgh Andersen (2016), »Leadership and Public Service Motivation: How the Combination of Transformational Leadership and Contingent Verbal Rewards Can Motivate Employees«, Presented at the International Research Society on Public Management Conference, 13-15 april, Hong Kong.
- Jakobsen, Mads L.J., Anne Mette Kjeldsen og Thomas Pallesen (2016), »Distribueret ledelse i offentlige serviceorganisationer«, *Politica*, 48(2): 208-27.
- Jensen, Ulrich Thy (2016), »Unraveling the Relationship between Transformational Leadership and Employee Performance: Value Fit and Public Service Motivation as Mediators«? Presented at

- the International Research Society on Public Management Conference, 13-15 april, Hong Kong.
- Jørgensen, Torben Beck og Lotte Bøgh Andersen (2010), »Værdier og motivation i den offentlige sektor«, *Økonomi & Politik*, 83(1): 34-46.
- Krogsgaard, Julie Alsøe, Pernille Thomsen og Lotte Bøgh Andersen (2014), »Only if we agree? How value conflict moderates the relationship between transformational leadership and public service motivation«, *International Journal of Public Administration*, 37(12): 895-907.
- Lavy, Victor (2009), »Performance Pay and Teachers' Effort, Productivity, and Grading Ethics«, *American Economic Review*, 99(5): 1979-2011.
- Lavy, Victor (2016), »Teachers' Pay for Performance in the Long-Run: The Dynamic Pattern of Treatment Effects on Students' Educational and Labor Market Outcomes in Adulthood«, *NBER Working Paper*, juli.
- Mikkelsen, Maria Falk (2016), *Effects of Managers on Public Service Performance*, Aarhus: Politica.
- Mikkelsen, Maria Falk, Christian Bøtcher Jacobsen og Lotte Bøgh Andersen (2015), »Managing employee motivation: Exploring the connections between managers' enforcement actions, employee perceptions, and employee intrinsic motivation«, *International Public Management Journal*, accepted author version posted online: 16. juli.
- Nielsen, Poul Aaes, Stefan Boye, Ann-Louise Holten, Christian Bøtcher Jacobsen og Lotte Bøgh Andersen (2016), »Does Transformational and Transactional Leadership Affect Employee Intrinsic Motivation and Work Engagement«? paper presented at MPSA, Chicago, USA.
- Orazi, Davide Christian; Alex Turrini; Giovanni Valotti (2013), »Public sector leadership: new perspectives for research and practice«, *International Review of Administrative Sciences*, 79(3): 486-504.
- Park, Sung Min og Hal G. Rainey (2008), »Leadership and public service motivation in U.S. federal agencies«, *International Public Management Journal*, 11(1): 109-42.
- Pedersen, Mogens J. (2015), *Capitalizing on the Forces within Us: Public Employee Motivation and Commitment at Work* http://politica.dk/fileadmin/politica/Dokumenter/ph.d.-afhandlinger/mogens_jin_pedersen.pdf
- Rainey, Hal G. og Paula Steinbauer (1999), 'Galloping Elephants: Developing Elements of a Theory of Effective Government Organizations', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9(1): 1-32.
- Staniok, Camilla Denager (2016), »Performance Implications of Public Managers' Goal Prioritization: An Empirical Test of the Link between Internal Management and Organizational Performance«, revideret version af paper præsenteret på Transatlantic Dialog Conference i Boston, juni.
- Timperley, Helen (2005), »Distributed leadership: developing theory from practice«, *Journal of Curriculum Studies*, 37(4): 395-420.
- Tummers, Lars G. og Eva Knies (2016), »Measuring Public leadership: Developing Scales for Four Key Public Leadership Roles«, *Public Administration*, 94(2): 433-51.
- Tummers, Lars G. og Eva Knies (2013), »Leadership and meaningful work in the public sector«, *Public Administration Review*, 73(6): 859-68.
- Van Wart, Montgomery (2013), »Administrative leadership theory: A reassessment after 10 years«, *Public Administration*, 91: 521-43.
- Vogel, Rick og Doris Masal (2015), »Public Leadership: A review of the literature and framework for future research«, *Public Management Review*, 17(8): 1165-89.
- Wright, Bradley E., Donald P. Moynihan og Sanjay K. Pandey (2012), »Pulling the levers. Transformational Leadership, Public Service Motivation, and Mission Valence«, *Public Administration Review*, 72(2): 206-15.

Faggrupper, motivation og ledelse på sygehusområdet: Inspiration fra Florence Nightingale?

Lotte Bøgh Andersen, professor, KORA og Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, lotte@ps.au.dk

Mikkel Munk Quist Andersen, projektleder, KORA, mian@kora.dk

Marie Henriette Madsen, seniorprojektleder, KORA, mama@kora.dk

Katrine Nøhr, projektleder, KORA, kano@kora.dk

Hvor villige er forskellige sygehusprofessionelle til at træde til, hvis det er nødvendigt, og hvordan kan denne varierende villighed forstås i lyset af deres motivation? Disse spørgsmål belyses i denne artikel på baggrund af et empirisk materiale bestående af 51 kvalitative interviews samt spørgeskemabesvarelser fra 942 sygehusansatte fordelt på 12 sygehusafdelinger. Ud over at identificere en positiv sammenhæng mellem villighed til at træde til og public service-motivation finder vi interessante faggrufforskelle i de to forhold, som begge hænger positivt sammen med faglig kvalitet og jobtilfredsheden. Endelig tyder resultaterne på, at transformationsledelse kan bidrage til at øge alle de nævnte forhold. Artiklens resultater relaterer sig til sygeplejersken Florence Nightingale, som symboliserer villigheden til at træde til og motivationen for at gøre en samfundsmæssig forskel, ligesom hendes ledelse er blevet karakteriseret som transformationel. Især brugen af transformationsledelse kan sygehuse og andre offentlige organisationer med fordel lade sig inspirere af.

Relevansen af at studere motivation og ledelse på sygehusområdet

Offentligt ansattes motivation er ekstremt relevant for bestræbelserne på at sikre en offentlig sektor, der når sine målsætninger uden opslidning af medarbejderne. Den offentlige sektor er under konstant pres for at

levere flere og bedre ydelser for de samme eller færre ressourcer, og det gælder især sygehusområdet. Selvom artiklen her fokuserer på sygehusansattes motivation, er mange af pointerne således relevante i de fleste offentlige organisationer.

Hvorfor er sygehusansattes motivation specielt interessant?

Den stigende efterspørgsel efter sygehusydelser som følge af den demografiske udvikling og udvidelsen i behandlingsmulighederne tilsiger, at de sygehusansattes motivation er særlig vigtig. Deres villighed til at træde til, når det er nødvendigt, udgør således en uvurderlig ressource på sygehusafdelingerne, og en analyse af deres forskellige motivationsformer giver dybere forståelse for, hvordan dette kan fastholdes og udbygges. Mens der er lavet en del danske motivationsundersøgelser af lærere og praktiserende sundhedsprofessionelle (se f.eks. oversigten i Andersen og Pedersen 2014), er spørgsmålet langt mindre belyst for sygehusområdet. Opgaverne på landets sygehuse er desuden meget komplekse og udføres af mange faggrupper, hvilket giver en unik mulighed for at studere medarbej-

bejdermotivation i en kontekst, hvor forskellige fagligheder arbejder sammen om at nå samme målsætninger.

Hvorfor mulig inspiration fra Florence Nightingale?

Spørgsmålet om motivation er ikke mindst interessant, fordi der blandt nogle faggrupper i sundhedsvæsenet er en diskussion af, om lønnen svarer til faggruppernes bidrag og villighed til at træde til ved behov. Under konflikten i 1995 brugte Dansk Sygeplejeråd således sloganet »Florence er død« til at understrege, at sygeplejerskerne forventer at få løn svarende til deres arbejdsindsats frem for kun at arbejde pga. kaldet. Florence Nightingale er bl.a. er kendt for sin indsats under Krimkrigen i 1800-tallet. Med udgangspunkt i et religiøst kald engagerede hun i sig i etableringen af en egentlig sygeplejerskeuddannelse og i spørgsmål om forebyggelse og sundhedsfremme. Hun bliver ofte fremstillet som et symbol på såvel selvopofrende motivation som ledelse af sygepleje (Elstad 2008), og disse begreber – motivation for at hjælpe andre mennesker og samfundet, ledelse og i det hele taget villigheden til at træde til – er centrale for en velfungerende offentlig sektor.

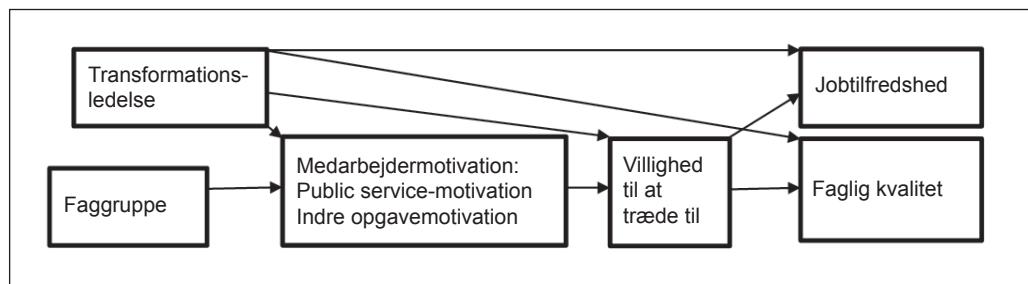
Som symbol står Florence Nightingale imidlertid ikke kun for et kald (hos Florence Nightingale et religiøst kald), men er, jf. ovenstående slogan, også blevet synonym med et afkald (på f.eks. aflønning svarende til

kvalifikationsniveauet). Når vi i artikeloverskriften efterspørger inspiration fra Florence Nightingale, skyldes det imidlertid ikke symbolikken omkring hhv. kald og afkald, men vigtigheden af villigheden til at træde til, orienteringen mod at gøre en positiv forskel for andre mennesker og samfundet samt for en visionær ledelsesadfærd, der tydeliggør den højere mening med arbejdet. Artiklen ønsker at bidrage til en diskussion af, hvordan vi kan fremme disse positive fænomener på sygehuse uden at påberåbe sig hverken kald eller afkald.

Artiklens bidrag og grundlaget for dette

Denne artikel analyserer sygehusansattes motivation i lyset af deres faggruppetilknytning med udgangspunkt i en undersøgelse baseret på kombinationen af 51 kvalitative interviews og spørgeskemabesvarelser fra 942 sygehusansatte fordelt på 12 udvalgte sygehusafdelinger (jf. Madsen m.fl. 2016). Konkret undersøger vi, hvor villige de sygehusprofessionelle er til at træde til, hvis hensynet til arbejdsplanlægningen gør det nødvendigt, og hvordan vi kan forstå denne villighed i lyset af deres motivation. Vi kommer også ind på sammenhænge mellem motivation og villighed til at træde til i forhold til faglig kvalitet samt jobtilfredshed, ligesom vi belyser, om ledelse kan understøtte alle disse forhold. Figur 1 giver et overblik over artiklens teoretiske argument, som uddybes nedenfor. Det skal understreges, at undersøgelsens forsk-

Figur 1: Illustration af artiklens teoretiske argument



ningsdesign ikke muliggør et endeligt svar på, hvordan begreberne påvirker hinanden (dvs. pilenes retning).

Artiklens resultater bekræfter koblingen mellem medarbejdernes motivation og deres villighed til at træde til, ligesom den debatterer faggruppeforskellene i disse begreber. Analyserne tyder på en gennemgående høj motivation og villighed til at træde til på tværs af faggrupperne. Dernæst tyder analyserne på, at sygeplejerskerne er *mindre* motiverede for at bidrage samfundsmæssigt og til andre mennesker og tilsvarende *mindre* villige til at ofre sig og træde til end flere andre sygehusfaggrupper. Det kunne fortolkes som en reaktion mod kalds- og afkaldsdelen af Nightingalesymbolet, omend faggruppernes forskellige arbejdsopgaver og vilkår for arbejde også må tænkes ind i fortolkningen af faggruppeforskellene. Det er således også en meget plausibel mulighed, at dette resultat skal ses i lyset af det generelle pres på bl.a. sygeplejerskerne qua deres specialiserede kompetencer, der kan betyde et endnu større træk på deres motivation og villighed til at træde til. Vi rejser også spørgsmålet, hvorvidt den transformationsledelse, som Nightingale siges at stå for (Koerner, 2010), skal være endnu mere fremtrædende pga. dens positive sammenhænge med motivation, villighed til at træde til, jobtilfredshed og faglig kvalitet. Analyserne tyder nemlig på, at transformationsledelse potentielt kan bidrage til at sikre faggruppernes fortsatte motivation og villighed til at træde til.

Før vi præsenterer analysens resultater mere dybdegående, diskuterer vi hhv. den teoretiske ramme og vores anvendte metoder. Den efterfølgende analyse gennemgår først, hvor villige forskellige sygehusfaggrupper er til at træde til, hvorefter vi går spæstikket dybere og analyserer deres bagvedliggende motivation. Efter en kortfattet påvisning af, at motivation faktisk hænger sammen med villigheden til at træde til, som igen har en positiv

sammenhæng med såvel faglig kvalitet som jobtilfredshed, går vi videre til analysen af, hvordan disse positive elementer kan understøttes ledelsesmæssigt. Her er fokus især på transformationsledelse. Efter analysen, som trækker på såvel interviews som spørgeskemabesvarelser, giver diskussion- og konklusionsafsnittet en kritisk opsummering og perspektivering af artiklens centrale pointer.

Faggrupper, medarbejdermotivation og ledelse i et teoretisk perspektiv

Medarbejdermotivation

Vi inddrager to typer medarbejdermotivation, nemlig *public service-motivation* (Perry og Wise, 1990) og *indre opgavemotivation* (Jacobsen, 2012). Som det også fremgår i artiklen om ledelse og motivation i dette temanummer, kan de forstås som hhv. orienteringen til at levere offentlig service for at gøre godt for samfundet og andre mennesker og den potentielle energi, medarbejdere lægger i opgaveløsning, fordi de nyder selve opgaveløsningsprocessen. Disse to motivationsformer analyseres hver for sig og er udvalgt pga. deres potentialer for at understøtte leveringen af gode og omkostningseffektive offentlige ydelser. Der er mange relevante typer resultater i offentlige organisationer (Andersen, Boesen og Pedersen 2016), og her fokuserer vi på hhv. faglig kvalitet og jobtilfredshed, idet dette tilgodeser artiklens ambition om at undersøge levering af gode offentlige ydelser uden nedslidning af medarbejderne. Litteraturen forventer og finder positive sammenhænge mellem de to typer medarbejdermotivation, faglig kvalitet og jobtilfredshed (jf. f.eks. Gagné og Deci, 2005; Bellé, 2013; Warren og Chen, 2013; Andersen, Heinesen og Pedersen, 2014; 2015; Nielsen m.fl., 2016), men det er stadig meget relevant at undersøge sammenhængene i den danske sygehussektor, da såvel Ritz, Brewer og Neuman (2016) som Warren og Chen (2013) viser, at de kan afhænge af konteksten. På sygehusene har medarbejderne rigtigt gode muligheder for faktisk at give et samfundsmæssigt bidrag

via patientbehandling- og pleje og tilknyttede og understøttende serviceopgaver som forplejning, transport og rengøring, hvilket, jf. Van Loon m.fl. (2016), tilsiger, at der er en stærk sammenhæng mellem medarbejdernes public service-motivation og de resultater, organisationen skaber.

Villighed til at træde til

En underbelyst faktor med speciel relevans for sammenhængen mellem medarbejdermotivation og faglig kvalitet på sygehusområdet er de ansattes villighed til at træde til, når arbejdstilrettelæggelsen kræver det (Høybye-Mortensen m.fl., 2013). Det komplekse samspil mellem mange faggrupper kombineret med de udfordrende arbejdsforhold på sygehuse (f.eks. i form af en stor andel akutte arbejdsopgaver og behovet for døgn dækning) tilsiger, at der på dette område er et særligt behov for, at medarbejderne træder til, når hensynet til arbejdstilrettelæggelsen kræver det. Selvom der teoretisk kan argumenteres for, at villigheden til at træde til i spidsbelastnings-situationer faktisk kan bidrage til forståelsen af relationen mellem motivation (især public service motivation) og organisatoriske resultater i alle offentlige organisationer, er villighed til at træde til specielt relevant i en sygehuskontekst. Den teoretiske forventning er, at høj medarbejdermotivation øger villigheden til at træde til, som så igen forbedrer organisationens resultater og gør medarbejderne mere tilfredse med deres job, fordi de får tilfredsstillelsen ved at have gjort en forskel i en krævende situation. Det er også muligt, at jobtilfredsheden virker tilbage på villigheden til at træde til, hvorved der kan skabes en positiv spiral. Teoretiske argumenter tilsiger, at det især handler om, at villighed til at træde har betydning for resultater og jobtilfredshed, mens en empirisk adressering af kausaliteten mellem begreberne ikke er mulig givet undersøgelsens forskningsdesign. Vi ser også selve sammenhængen mellem begreberne som interessant i sig selv.

Transformationsledelse

Det samme gælder for analysen af ledelse, hvor vi alene ser på sammenhængene mellem de ovennævnte forhold og det ledelsesbegreb (transformationsledelse), som anses for at have størst potentiale for at understøtte medarbejdermotivation, villighed til at træde til, jobtilfredshed og faglig kvalitet.

Transformationsledelse blev først præsenteret af Burns (1978) og har siden da været det dominerende begreb inden for generel ledelsesforskning (jf. Van Knippenberg og Sitkin 2013). Især som del af den såkaldte full-range leadership theory (Bass, 1999) har transformationsledelsesbegrebet vundet stor udbredelse. Også inden for forskningen i offentlig ledelse ses transformationsledelse som en af de mest lovende måder at forbedre de organisatoriske resultater på (Vogel og Masal, 2015; Van Wart, 2013; Orazi m.fl., 2013; Chapman m.fl., 2016). Det defineres på varierende vis af forskellige teoretikere, og da de dominerende begrebsdefinitioner er blevet kritiseret for at inddrage ledelseseffekterne i definitionerne, bruger vi en forståelse af begrebet, der fokuserer på ledelsesadfærd rettet mod at udvikle, dele og fastholde en vision (Jacobsen m.fl., 2015: 832). Konkret arbejder et af landets mellemstore hospitaler systematisk på i fremtiden at blive et magnet-hospital kendetegnet ved høj faglig standard med fokus på forskning, forebyggelse og høj patientsikkerhed samt fastholdelse af og stor tiltrækningskraft på dygtigt sundhedsfagligt personale. For sygeplejen konkretiseres dette til billedet af en ønskeværdig fremtid (dvs. en vision) med konstant forbedret kvalitet i klinisk praksis, øget patientsikkerhed samt en øget tilfredshed blandt patienter og medarbejdere. På hospitalets enkelte afdelinger arbejder lederne med at dele denne vision med medarbejderne og gøre den helt konkret i forhold til afdelingens arbejde (hvad betyder forbedret kvalitet f.eks. i den givne afdeling) samt at fastholde fokuset på visionen, så visionens tydelighed i medarbejdernes øjne

ikke fortæber sig i den daglige travlhed men derimod bliver en naturlig del af den måde, sygeplejen (og de øvrige kliniske opgaver) varetages. Denne adfærd klassificeres som transformationsledelse, fordi bestræbelserne på at forankre en vision i organisationen anses for at være udtryk for en bagvedliggende ambition om at transformere medarbejderne til at dele organisationens målsætninger og på den baggrund overskride deres egeninteresse (Jacobsen m.fl., 2015).

Der er en stærk forventning i litteraturen om, at transformationsledelse øger public service-motivation, jobtilfredshed og faglig kvalitet, og en lang række internationale undersøgelser tyder da også på, at det er tilfældet (f.eks. Park, og Rainey, 2008; Wright, Moynihan og Pandey, 2012; Bellé, 2014). Danske undersøgelser har bekræftet dette (Krogsgaard m.fl., 2014; Andersen, Bjørnholt, Bro og Holm-Petersen, 2016), men det er blevet anført, at transformationsledelse kun kan forventes at påvirke motivationen, hvis medarbejderne faktisk opfatter, at lederen udviser denne adfærd (Jacobsen m.fl. 2015). Det er et argument for at inddrage medarbejderoplevelser af transformationsledelsen fremfor udelukkende at spørge lederne selv. Især når der ikke er alvorlig værdikonflikt forstået som uenighed om, hvad det grundlæggende er ønskværdigt for organisationen at opnå (Krogsgaard m.fl., 2014), forventes transformationsledelse og public service motivation at hænge positivt sammen. Internt på sygehusafdelingerne forventer vi positive sammenhænge mellem transformationsledelse og hhv. motivation, jobtilfredshed og faglig kvalitet pga. en fælles dominerende værdi om vigtigheden af høj faglig kvalitet, men hvis vi havde set på mulighederne for at udøve transformationsledelse på sygehusniveau, ville værdikonflikter, f.eks. mellem øverste ledelse og udførende personale, givetvis have udgjort større udfordringer.

Faggruppeforskelle

De nævnte sammenhænge forventes at gælde for alle sygehusfaggrupper, men det kan bestemt ikke afvises, at der er relevante niveauforskelle i faggruppernes motivation og villighed til at træde til. Medarbejdernes faggruppetilknytning forventes således at have stor betydning for deres motivation, især hvis der er tale om faggrupper med høj grad af professionalisme forstået som kombinationen af teoretisk, specialiseret viden og normer for adfærd, der bliver fastsat og sanktioneret internt i faggruppen. Selvom en eksisterende dansk undersøgelse ikke viser nogen systematisk sammenhæng mellem professionalismegrad og public service-motivation (Andersen og Pedersen 2012), udelukker det ikke historiske og arbejdsopgavebestemte forskelle mellem faggrupperne.

At undersøge motivation og ledelse blandt sygehusfaggrupperne: De anvendte metoder

Empirisk baserer artiklen sig på en tværsnitsundersøgelse med såvel kvalitative som kvantitative datakilder, hvilket på den ene side gør målingsvaliditeten høj, mens det på den anden side ikke er muligt at drage slutninger om årsagssammenhænge. Det er således ikke muligt at afgøre, hvad der *påvirker* hvad. Undersøgelsen giver dog et vigtigt bidrag, idet den tydeliggør såvel de statistiske sammenhænge som medarbejdernes forståelse af mekanismerne bag de fundne sammenhænge. Som det fremgår af Madsen m.fl. 2016, har vi udvalgt 12 hospitalsafdelinger efter kriterier, der sikrer variation i geografisk placering, om opgaverne er akutte eller ej, om der er døgn-dækning eller ej, afdelingernes størrelse samt i faggrupperne. Udvælgelsen sikrer samtidig, at alle større sygehusfaggrupper bortset fra lægerne er repræsenteret i undersøgelsen (lægerne indgik ikke i den rekvirerede undersøgelse, som artiklen bygger på). Inden for kategorierne bestemt af ovennævnte strategiske udvælgelseskriterier blev afdelingerne udvalgt ved lodtrækning.

Den kvalitative del af undersøgelsen består af interviews med en leder, personen med ansvaret for den praktiske udformning af vagtplanen (arbejdstilrettelæggeren) samt to medarbejdere i hver af de 12 afdelinger. I flere tilfælde var leder og arbejdstilrettelægger den samme person, og i de tilfælde interviewede vi kun tre personer i afdelingen. Til gengæld blev der i nogle afdelinger interviewet mere end to medarbejdere for at sikre repræsentation af alle større faggrupper på sygehusområdet (undtagen lægerne). Interviewpersonerne blev udvalgt via lodtrækning indenfor de relevante afdelinger. Alle interviews blev transskriberet fuldt ud og kodet i NVivo 11. Analysen skete via displays og tværgående sammenligninger på tværs af faggrupper og afdelinger.

Spørgeskemaet blev udsendt til alle ansatte (undtagen lægerne) på de 12 afdelinger. Hovedparten modtog skemaet elektronisk den 18. januar 2016, mens enkelte respondenter fik tilsendt spørgeskemaet nogle uger senere, bl.a. pga. behov for at få skemaet i papirversion. Målingen blev lukket den 14. marts 2016, og her havde 942 sygehusansatte besvaret skemaet (heraf gennemførte 876 hele skemaet). Svarprocenten var 59,4. I løbet af perioden blev der sendt flere påmindelser til respondenterne om at svare på skemaet. De vigtigste kvantitative analysemetoder var konfirmativ faktoranalyse, strukturelle ligningsmodeller (SEM) samt regressionsanalyse. For at undgå komplekse tabeller i selve artiklen, henvises til Madsen m.fl. (2016). Faggrupper med lignende opgaver behandles under ét, som det f.eks. er tilfældet for service- og rengøringsassistenterne, og samtlige samklassificeringer er blevet testet for at sikre, at der ikke er markante forskelle på de relevante variables niveauer inden for klassifikationerne.

Den præcise ordlyd af spørgsmålene kan ses i Madsen m.fl. 2016, men det er stadig relevant at knytte et par bemærkninger til hvert af

begreberne. Målingen af public service-motivation tager udgangspunkt i Perrys (1996) operationalisering med den undtagelse, at dimensionen 'tiltrækning til politik' ikke indgår i målet (pga. kritik af denne fra bl.a. Ritz m.fl., 2016). Den danske version af spørgsmålene er valideret i talrige danske undersøgelser (f.eks. Andersen og Pedersen, 2012; Krogsgaard m.fl., 2014; Andersen, Heinesen og Pedersen, 2014).

Målingen af sygehusafdelingernes resultater sker som nævnt ud fra kriteriet faglig kvalitet, og vi anvender primært medarbejdernes oplevelser heraf. På sygehusene er der mange målsætninger og mange måder at måle på, om målsætningerne bliver opfyldt. Ofte anses resultatmål med ekstern validering for at være at foretrække, men disse findes på sygehusområdet kun på afdelingsniveau (i form af f.eks. patienttilfredshed og kliniske indikatorer så som genindlæggelsesprocenter). Vi har gennemført robusthedstests med eksterne data for patienttilfredshed via Den Landsdækkende Undersøgelse af Patientoplevelser (www.patientoplevelser.dk) for 6 af de 12 hospitalsafdelinger (der er kun data for afdelinger med direkte patientkontakt). Målet for patienttilfredshed omhandler den gennemsnitlige overordnede tilfredshed for hver hospitalsafdeling og betragtes i analysen som et supplement til målet for faglig kvalitet. Dertil kommer, at jobtilfredshed og faglig kvalitet primært inddrages for at sikre, at de positive sammenhænge mellem ledelse, motivation, jobtilfredshed og organisatoriske resultater, der allerede er identificeret på mange andre områder (jf. artiklen om motivation og ledelse i dette temanummer), også ses på sygehusene. Jobtilfredshed måles helt traditionelt ved at bede de ansatte angive på en skala fra 0 til 10, hvor tilfredse eller utilfredse de er med deres job som helhed, alt taget i betragtning.

Ud over den tidligere nævnte begrebsmæssige kritik er transformationsledelse også ble-

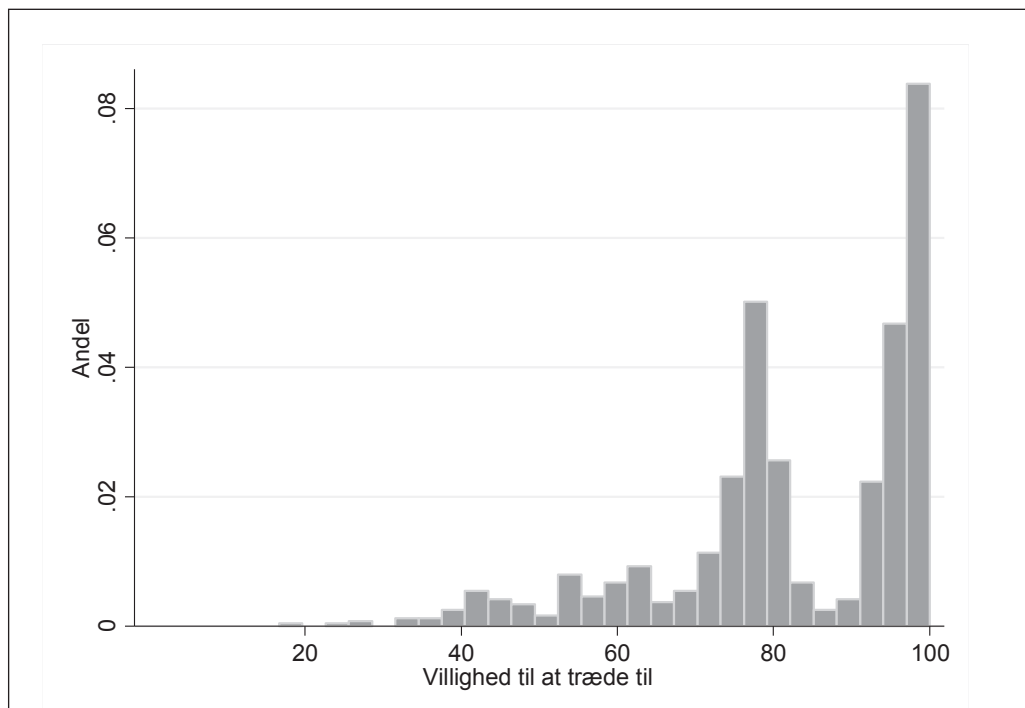
vet kritiseret for at sammenblende målingen af ledelsesadfærden og målingen af dennes effekter (Van Knippenberg og Sitkin, 2013). Derfor har vi brugt fire spørgsmål, der dels er udviklet med henblik på at undgå dette og dels er testet igennem for danske medarbejdere og ledere (Jensen m.fl., 2016). Spørgsmålene indfanger lederens bestræbelse på at formulere, dele og fastholde en vision, og vi har som robusthedstests gennemført analyser både med den enkelte medarbejders svar og med et aggregeret mål for ledelsen indenfor en given faggruppe på en given sygehusafdeling. De to typer analyser giver tilsvarende resultater. Generelt kan det være kritisabelt, hvis kvantitative sammenhængsanalyser trækker på samme datakilde til måling af såvel afhængig som uafhængige variable pga. risikoen for common source bias. Det er van-

skeligt at finde separate datakilder for den samme medarbejders motivation, villighed til at træde til samt deres ledelsesopfattelse, og vores strukturelle ligningsmodeller tyder ikke på særlige problemer i vores analyser (jf. Madsen m.fl., 2016).

Faggrupper, motivation og ledelse på sygehusområdet: Resultaterne

Præsentationen af resultaterne gennemgår først, hvor villige de forskellige sygehusfaggrupper er til at træde til, hvorefter deres bagvedliggende motivation analyseres. Her diskuterer vi både, om motivation og villigheden til at træde til som forventet hænger sammen, og om faggrufforskellene i villighed til at træde til kan forstås i lyset af motivationsforskellene. Derefter kommer vi ind på sammenhængene mellem motivation, villighed til

Figur 2: Sygehusansattes villighed til at træde til



at træde til, faglig kvalitet og jobtilfredshed, hvorefter analysen til sidst inddrager transformationsledelse som en potentiel måde at understøtte alle de øvrige forhold på.

Medarbejdernes villighed til at træde til

Før vi går ind i forskellene i villigheden til at træde til, er det relevant at understrege, at der generelt på sygehusene er en stor villighed til at træde til. Det er illustreret i figur 2. Villigheden til at træde til måles via medarbejdernes enighed i tre udsagn, som fremgår af noten til tabel 1. De ansatte får scoren 100, hvis de har erklæret sig helt enig i alle udsagnene, mens de ville have fået scoren 0, hvis de havde erklæret sig helt uenige med alle udsagn (ingen har dog gjort dette). Figuren illustrerer, at de ansatte primært fordeler sig i to grupper, der er hhv. uforbeholdent villige til at træde til (scoren 100 eller lige under) og

villige med et vist forbehold (score lige under 80, svarende til delvis enighed i alle udsagn).

Inden for denne samlede fordeling er der markante faggrufforskelle. Som tabel 1 viser, er jordemødrene den faggruppe, der angiver mindst villighed til at træde til. Det skal dog tages med det forbehold, at alle undersøgte jordemødrene stammer fra en enkelt afdeling, så det er muligt, at afdelingsspecifikke forhold er afgørende for deres relativt lave score. Det samme gælder for de to terapeutgrupper. Sygeplejerskerne findes imidlertid på de fleste af de undersøgte 12 afdelinger, og tendensen til sygeplejerskernes relativt lave villighed til at træde til genfindes på tværs af afdelingsskellene (også sammenlignet med andre faggrupper på de samme afdelinger).

Forskellene består, når vi tager højde for den demografiske sammensætning af fag-

Tabel 1: Sygehusfaggrupperne efter deres gennemsnitlige villighed til at træde til og antallet af respondenter i stikprøven

	Gennemsnitlig villighed til at træde til	Antal respondenter
Jordemødre	67,7	62
Ergoterapeuter	78,0	38
Fysioterapeuter	78,7	87
Sygeplejersker	79,1	241
Radiografer	79,7	40
Bioanalytikere	82,9	83
Telefonister og lægesekretærer	87,3	111
SOSU-medarbejdere	87,4	38
Hus-, service- og rengøringsassistenter samt servicemedarbejdere og sygehusportører	88,7	132
Laboranter og farmakonome	89,3	79
Økonomaer og ernæringsassistenter	92,4	31

Note: Rangeret efter stigende værdier af villighed. Villigheden til at træde til er målt på en skala fra 0 til 100, hvor 100 er maksimal villighed til at træde til. Spørgsmålene lød: »Hvis der f.eks. er sygdom blandt kollegerne, har jeg intet problem med at få omlagt min arbejdstid«, «Jeg træder gerne til med kort varsel, hvis opgaverne i afdelingen tilsiger, at der er brug for det« samt »Jeg er meget fleksibel i forhold til løsningen af opgaverne i afdelingen«. Målingen af variabelen kan findes Madsen m.fl. (2016).

grupperne (herunder f.eks. alder, køn, og om respondenter har mindre børn, hvoraf især sidstnævnte hænger sammen med mindre villighed til at træde til). Det er et interessant fund, at SOSU-gruppens villighed til at træde til er relativt høj, da det tyder på, at det ikke udelukkende handler om betydningen af patientkontakten, om at have plejeopgaver eller arbejde i dag-, aften-, nat- weekend- og/eller døgnvagter (statistisk kontrol for disse variable ændrer heller ikke billedet). Selvom det viser sig, at medarbejdere på afdelinger med mange akutte opgaver har systematisk lavere villighed til at træde til, forklarer det heller ikke faggrufforskellene. Her skal man dog være opmærksom på, at SOSU-gruppens arbejdsopgaver kan have forskellig karakter sammenlignet med sygeplejerskerne, som bl.a. har medicineringskompetencer¹ og derfor udgør en nødvendig ressource i alle vagter (dvs. dag, aften og nat). Presset på sygeplejerskernes villighed til at træde til er derfor i nogle afdelinger større, hvis der opstår behov for at ændre i vagtplanerne.

Sammen med andelen af akutte opgaver og fordelingen af vagttyper (f.eks., dag-, aften eller nattevagter) var de specialiserede funktioner blandt de mest markante afdelings-specifikke forhold, som kunne identificeres i undersøgelsens empiriske materiale. Af interviewene fremgik det eksempelvis, at der blandt sygeplejersker og jordemødre er medarbejdere, som har bestemte kompetencer og/eller specialiserede funktioner. Der er desuden også specialistfunktioner blandt flere af de andre faggrupper. Eksempelvis har nogle serviceassistenter særlige opgaver i relation til at køre med patienter eller assistere ved operationer, og rengøringspersonalet kan have særlig erfaring med at rengøre sterilcentralen, scannere mv. De udgør en nødvendig brik i afdelingens vagtplanlægning, og ved behov for ændringer i vagtplanen som følge af f.eks. sygdom skal de erstattes af medarbejdere med samme kompetencer. Blandt disse grupper af medarbejdere er der således et særligt behov

for, at de er til stede i bestemte vagter, og det er muligt, at det påvirker deres villighed til at træde til, fordi de oplever særlig stor efterspørgsel på deres arbejdskraft, og at råderummet for at træde til og være fleksibel derfor er relativt mindre end andre medarbejdere. Det er med andre ord vigtigt at overveje, om faggrupperne vurderer deres villighed til at træde til ud fra samme målestok.

Interviewmaterialet indeholder dog flere eksempler på, at medarbejdere med specialistfunktioner har stor forståelse for disse udfordringer. Det f.eks. fremgår af nedenstående citat fra en sygeplejerske med specialistfunktion, der foretrak at tage eventuelle ekstravagter som overarbejde frem for at bede om fri en anden dag:

»Så skal man jo bare have dækket en anden vagt et andet sted, og det giver jo heller ikke mening« (Sygeplejerske).

De kvalitative interviews nuancerer således forståelsen af, hvad der kan påvirke villigheden til at træde til. Interviewene peger blandt andet på individuelle forskelle inden for faggrupperne, som eksempelvis formuleret af en sygeplejerske i citatet nedenfor:

»Der er jo nogle, der bare har et arbejde, som de går på inden for de arbejdstider, der er planlagt. Det kan man vel ikke klandre nogen for. Det er vel okay. Og så er der nogle, der prøver på at gøre alt muligt for at prøve at ... dække huller« (Sygeplejerske).

Interviewene underbygger i forlængelse heraf de kvantitative analysers påpejning af, at personlige forhold kan hænge sammen med medarbejdernes villighed til at træde til, uden at det ændrer faggrufforskellene. Det gælder eksempelvis afstanden til arbejde, om man har mindre børn samt pasningsmulighederne for eventuelle børn. Der lader desuden til at være forskel i medarbejdernes præferencer for at have et planlagt og struktureret arbejdsliv. Her er det værd at bemærke,

at nogle af de faggrupper (f.eks. hospitalsportører), som scorer højest på villighed til at træde til, i interviewene gav udtryk for, at de foretrak den forudsigelighed, der ligger i at kende vagtplanerne langt ud i fremtiden. Jordemødre og sygeplejersker derimod var blandt de faggrupper, som ønskede vagtplaner med kortere tidshorisonter, så arbejdet kunne blive tilpasset deres privatliv for den aktuelle periode. De sidstnævnte faggrupper gav også udtryk for, at foranderlighed er en præmis i det arbejde, de har valgt. Det er paradoksalt, at der blandt de faggrupper, som i størst grad foretrækker forudsigelighed, tilsyneladende er en større villighed til at træde til, mens villigheden er mindre hos faggrupperne, som giver udtryk for at acceptere deres arbejde som foranderligt. Det kunne pege på, at det at træde til (dvs. få omlagt sin arbejdstid med kort varsel, hvis opgaverne i afdelingen tilsiger det samt i det hele taget være fleksibel i forhold til opgaveløsningen) kan være mere krævende for nogle faggrupper. Modsat er det også muligt, at kulturen i nogle faggrupper ikke (længere) tilsiger, at det ses som ønskværdigt og forventeligt, at man som enkeltperson er villig til at træde til.

En yderligere væsentlig dimension af medarbejdernes villighed til at træde til handlede om hensynet til kolleger og til kvaliteten af den opgave, der skal løses. Nedenfor fremgår et citat, der beskriver hensynet til hhv. kollegaer og opgaveløsningen:

»Jeg tror, at mange alligevel siger ja [til en ekstra vagt], for det er også belastende at være dem, der er her, og ikke have den ekstra hånd og mangle en, når du ved, hvor presset det er« (Sygeplejerske).

Dette citat afspejler en forståelse af afdelingens arbejde som værende et fælles anliggende. Sygeplejersken, der udtaler sig i citatet, har selv erfaring med, hvad det betyder at være underbemandet: Det går ud over både kollegerne, som får en dårlig vagt, og opgaveløsningen, som skal klares på trods af færre

medarbejdere. Citatet afspejler hermed en generel tendens i interviewene, nemlig at medarbejderne på tværs af faggrupperne føler sig ansvarlige for hospitalernes opgaveløsning som helhed.

Hverken spørgeskema- eller interviewdata tyder på, at faggruppeforskellene i tabel 1 udelukkende kan forklares af det forskellige specialiseringsniveau, personlige forhold eller forskel i forståelsen af planlægning og opgaveløsning som et fælles anliggende. Det rejser spørgsmålet om, hvorvidt villigheden til at træde til skal ses i lyset af medarbejdernes motivation. Selve sammenhængen mellem motivation og villighed til at træde til er således interessant, og det er også relevant, om motivationsforskellene mellem faggrupperne giver os en bedre forståelse af forskellene i villighed til at træde til.

Medarbejdermotivation

Som omtalt tidligere kan man skelne mellem indre opgavemotivation og public service motivation, og sidstnævnte kan igen underopdeles (i dimensioner baseret på medfølelse, selvopofrelse og normativ forpligtelse til at bidrage samfundsmæssigt). Eftersom resultaterne tenderer til at være ens på tværs af dimensionerne, gennemgår vi public service motivation som samlet begreb.

Tabel 2 viser, at sygehusfaggrupperne generelt har høje niveauer af motivation. Strukturelle ligningsmodeller (jf. bilaget) og regressionsanalyser viser (ikke inkluderet, men disse analyser kan rekvireres hos forfatterne), at såvel public service motivation som indre opgavemotivation hænger positivt sammen med medarbejdernes villighed til at træde til, også når vi kontrollerer for relevante baggrundsvariable. Selvom motivationsforskellene i nogen grad hjælper til at forstå forskellene i villighed til at træde til, er der alligevel nuancer, der overrasker. Som det fremgår af tabel 2, har sygeplejerskerne og radiograferne det laveste niveau af public service-motivation,

Tabel 2: Sygehusfaggrupperne efter deres gennemsnitlige public service motivation og indre opgavemotivation

	Gennemsnitlig public service motivation	Gennemsnitligt indre opgavemotivation
Sygeplejerske	66,2	85,2
Radiograf	66,2	87,7
SOSU	67,5	87,4
Bioanalytiker	67,5	81,0
Ergoterapeut	67,8	80,0
Telefonister og lægesekretærer	68,0	84,1
Laborant, farmakonom	68,6	76,9
Økonoma, ernæringsassistent	69,1	89,7
Hus-, service- og rengøringsassistenter samt servicemedarbejdere og sygehusportører	69,5	81,9
Jordemoder	70,7	82,5
Fysioterapeut	71,7	87,0

Note: Rangeret efter stigende værdier af public service motivation, som i lighed med indre opgavemotivation er skaleret fra 0 (lav motivation) til 100 (høj motivation). Antallet af respondenter inden for de enkelte faggrupper fremgår af tabel 1. Målingen af de to variable kan findes i Madsen m.fl. (2016).

hvilket kan give forståelse for deres lave villighed til at træde til. Mere overraskende er det imidlertid, at to andre faggrupper med relativt lav villighed til at træde til (jordemødre og fysioterapeuter), har relativt høj public service-motivation. Jordemødrenes lave villighed til at træde til kan måske forstås i lyset af deres relativt lave niveau af indre opgavemotivation, men fysioterapeuterne ligger til gengæld højt på denne motivationstype. Undersøgelsens forskningsdesign gør det som nævnt ikke muligt at afgøre retningen på variablenes indbyrdes sammenhænge, men det er interessant i sig selv, at der viser sig en tendens til, at medarbejdere med et højt motivationsniveau samtidig er mere villige til at træde til. Selvom der er en ret stærk sammenhæng på individniveau mellem motivationstyperne og villighed til at træde til, er kompleksiteten tilsyneladende større på faggruppeniveau.

Sammenfattende er der en positiv sammenhæng mellem medarbejdernes motivation og deres villighed til at træde til, men det gælder især på individniveau, mens faggruppeforskellene lader til at være mere komplekse.

Medarbejdermotivation, villighed til at træde til, jobtilfredshed og faglig kvalitet

Før vi undersøger, om man ledelsesmæssigt kan gøre noget for at understøtte såvel motivationen som villigheden til at træde til, er det på sin plads at se på, om de to forhold faktisk som forventet hænger positivt sammen med jobtilfredshed og faglig kvalitet. For den faglige kvalitet er det vigtigt at understrege, at vi primært måler det som medarbejdernes selvrappede vurdering. Vores analyser viser tydelige positive sammenhænge mellem på den ene side såvel villighed til at træde til som public service motivation og indre opgavemotivation og på den anden side faglig kvalitet. Det svarer til litteraturens

resultater (Andersen m.fl., 2014; 2015; samt Bellé, 2013) og er dermed ikke overraskende, men det er stadig en vigtig indsigt, fordi det giver specifik viden om de danske sygehusafdelinger. Den positive sammenhæng mellem public service-motivation og faglig kvalitet bliver reduceret ved inddragelse af villighed til at træde til. Det kan tyde på, at den del af virkningen af public service-motivation på organisationens resultater, som eksisterende litteratur har påvist, går via de ansattes villighed til at træde til.

Det er også værd at bemærke, at eventuelle effekter af motivation og villighed til at træde til på den faglige kvalitet tilsyneladende ikke sker på bekostning af medarbejdernes jobtilfredshed. Der er således positive sammenhænge mellem jobtilfredshed, public service-motivation, indre opgave motivation og villigheden til at træde til. Her er overvejelserne om mulig common source-bias, som metodeafsnittet nævnte, imidlertid særligt relevante, fordi jobtilfredshed som begreb er beslægtet med bl.a. indre opgavemotivation.

Ledelse som en mulig løsning?

Eftersom undersøgelsens resultater er konsistente med litteraturens forventning om positive effekter af motivation og villighed til at træde til, er det relevant at undersøge, hvordan disse forhold kan understøttes ledelsesmæssigt.

Det klareste fund i interviewmaterialet er, at de adspurgte ledelsespersoner vurderer, at de kan understøtte medarbejdernes villighed til at træde til ved at understøtte en gensidig fleksibilitet mellem hensynet til opgaveløsningen og medarbejdernes behov. Det er tidligere fremhævet, hvordan medarbejderne både ønsker at hjælpe deres kolleger og at sikre, at arbejdet i afdelingen kan udføres med høj kvalitet. Samtidig er der private ønsker og behov, som skal imødekommes – ikke bare af hensyn til den enkelte medarbejder, men også af hensyn til deres villighed til at træde til og

være fleksible i andre situationer. Som nedenstående citat også afspejler, er medarbejderne generelt fleksible, og lederne bestræber sig på at bevare denne fleksibilitet ved selv at tilbyde en fleksibilitet overfor medarbejdernes ønsker og behov.

»[Medarbejderne] er meget fleksible, men jeg synes også, at jeg som leder er meget fleksibel. Hvis de har et ønske, så synes jeg, at det skal efterkommes. ... vi arbejder jo hulter til bulter på dag-, aften-, nat- og weekendvagt, og hvis man har et eller andet, som man gerne vil med til, så tror jeg, at det har stor betydning for deres trivsel, at de kan have et privatliv, samtidig med, at de arbejder på de her mærkelige tidspunkter« (Afdelingsleder).

I forlængelse heraf viser de kvalitative interviews, hvordan ledelse i praksis udøves på de enkelte sygehusafdelinger i relation til vagtlægningen. Vi har tidligere beskrevet, hvordan medarbejdere i specialiserede funktioner har et særligt indblik i udfordringerne ved at lægge vagtplaner. Denne indsigt får de eksempelvis, fordi de er med til at varetage dele af vagtplanlægning. Ved sygdom hjælper de f.eks. afdelingsledelsen² med at ringe rundt og tilkalde kolleger, som har fri, og bytte rundt på medarbejdere i vagt. De får herved en indsigt i det, som mange benævner 'puslespillet', og hvad der skal til for, at afdelingen samlet set kan varetage opgaveløsningen på en hensigtsmæssig måde. Nogle afdelinger havde f.eks. indført korte daglige møder, hvor de kommende vagtrul blev gennemgået, og hvor medarbejderne i fællesskab udarbejdede løsninger, som sikrede, at det rette antal medarbejdere med de rette kompetencer var på arbejde.

»I går havde vi en sygemelding til en aftenvagt i dag, og jeg sagde fra morgenstunden »Godt så, jeg har en sygemelding, ledig aftenvagt i morgen, er der nogen, som kunne tænke sig at tage den ganske frivilligt?«, og det var der. Så fik vi på stedet ordnet de detaljer, som skal på plads« (Afdelingsleder).

Dette kan ses som deling (mellem ledere og medarbejdere) af vigtigheden af opgaveløsningen og samtidig en mulighed for at gå i dialog om den gensidige hensyntagen til både medarbejdere og den konkrete opgaveløsning i afdelingen.

I datamaterialet fra spørgeskemaet finder vi desuden en klar sammenhæng mellem motivation samt villighed til at træde til og transformationsledelse. Transformationsledelse er karakteriseret ved, at lederne bestræber sig på at tydeliggøre, dele og fastholde en vision for arbejdet, således at medarbejderne forventes at komme til at dele visionen og (fordi de kan se meningen med arbejdet) yde endnu mere for at realisere denne vision. På sygehusområdet viser spørgeskemadataene, at denne visionære ledelsesadfærd hænger positivt sammen med såvel villigheden til at træde til og de relevante motivationsvariable som med faglig kvalitet og jobtilfredshed. Vi har ikke haft primært fokus på transformationsledelse i interviewene og kan derfor ikke bidrage med konkrete eksempler på denne type af ledelsesadfærd. Analysen af spørgeskemadata tyder dog på, at der er et potentiale i denne type ledelse.

Hvordan kan faggrufforsknel og identificerede sammenhænge forstås?

Artiklens analyse af sygehusansattes motivation i lyset af deres faggruppetilknytning har både bekræftet eksisterende forventninger og frembragt mere overraskende resultater. Jordemødrene, sygeplejerskerne, radiograferne og terapeuterne viser sig at være relativt mindre villige til at træde til end de øvrige sygehusfaggrupper, og for sygeplejerskerne og radiografernes vedkommende viser analyserne også, at de havde mindre public service motivation end de øvrige sygehusansatte. Dette resultat skal formentlig ses i forhold til faggruppernes varierende vilkår for at træde til samt en forskellig belastningsgrad.

Resultatet er tankevækkende i lyset af syge-

plejerskernes historiske kobling til Florence Nightingale. Hun symboliserer villigheden til at ofre sig og motivationen for at gøre forskel for andre og samfundet. Kunne det tænkes, at den religiøse kaldstanke og det (opfattede) afkald på løn bidrager til, at de nævnte faggrupper placerer sig selv som værende mindre public service motiverede og mindre villige til at træde til? Det må være op til videre studier at afgøre.

Et forventet (men ikke desto mindre interessant) fund er, at transformationsledelse ser ud til at kunne understøtte såvel motivation og villighed til at træde til som jobtilfredshed og faglig kvalitet. Det kan bidrage til forståelsen af den generelt høje motivation og villighed til at træde til på sygehusafdelingerne. Der er bestemt behov for denne villighed, så der er et potentiale i transformationsledelse i forhold til at forebygge, at presset på de sygehusansatte kombineret med negative associationer til kaldstanken kommer til at reducere hhv. motivation og villighed til at træde til.

Transformationsledelse svarer som nævnt til, hvad Florence Nightingale siges at have gjort ledelsesmæssigt (Koerner, 2010). Det handler om at tydeliggøre, dele og fastholde det ønskværdige billede af hospitalsafdelingens fremtidige bidrag, og mange sundhedsprofessionelle efterspørger netop retning og mening i deres arbejde fremfor regulering og dokumentationskrav. Transformationsledelse er med andre ord artiklens bud på, hvordan man kan arbejde med at sikre motiverede medarbejdere, der også er villige til at træde til, når der er behov.

Her er en reflekteret og opmærksom ledelsestilgang imidlertid nødvendig, idet ny forskning (Van Loon m.fl., 2015; Giaque m.fl., 2013) også dokumenterer større risiko for stress og udbrændthed hos medarbejdere med høj public service-motivation. Hvis man overdriver transformationsledelsen i en kontekst af knappe ressourcer, kan man således

risikere, at de public service-motiverede medarbejdere nærmest bliver for villige til at træde til og f.eks. tager på arbejde, selvom de er syge (Andersen m.fl., 2016). Det er vigtigt, at ledelsen anviser en retning og konkret anerkender medarbejdere, der i høj grad træder til, men det er også vigtigt at være opmærksom på medarbejdernes langsigtede trivsel.

Samlet set tyder denne artikel på, at transformationsledelse kan nyttiggøres mere på sygehusafdelingerne. Der er ingen tvivl om, at samfundet har brug for sygehusfaggruppernes villighed til at træde til samt at de bevarer den motivation og villighed til at træde til, der faktisk er blandt sygehusfaggrupperne.

Noter

1. SOSU-medarbejdere kan også have medicineringskompetencer- og opgaver, men det kræver særlig efteruddannelse og aftaler i den konkrete afdeling.
2. Ansvar for vagtplanlægning er i mange afdelinger uddelegeret til ledelsen af mindre afsnit i afdelingerne. Nogle afdelinger er imidlertid så små, at afdelingsledelsen varetager denne opgave, evt. i samarbejde med en sekretær i afdelingen.

Litteratur

- Andersen, Lotte Bøgh, Bente Bjørnholt, Louise Lagedgaard Bro og Christina Holm-Petersen (2016), »Leadership and motivation. A qualitative study of transformational leadership and public service motivation«, *International Review of Administrative Sciences*, Published online before print September 5, doi: 10.1177/0020852316654747.
- Andersen, Lotte Bøgh og Lene Holm Pedersen (2012), »Public service motivation and professionalism«, *International Journal of Public Administration* 35(1): 46-57.
- Andersen, Lotte Bøgh, Eskil Heinesen og Lene Holm Pedersen (2016), »Individual Performance: From Common Source Bias to Institutionalized Assessment«, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(1): 63-78.
- Andersen, Lotte Bøgh, Eskil Heinesen og Lene Holm Pedersen (2014), »How Does Public Service Motivation Among Teachers Affect Student Perfor-

mance in Schools?«, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(3): 651-71.

- Andersen, Lotte Bøgh og Lene Holm Pedersen (2014), *Styring og motivation i den offentlige sektor*; København: Jurist- og økonomforbundets forlag.
- Andersen, Lotte Bøgh, Andreas Boesen og Lene Holm Pedersen (2016), »Performance in Public Organizations: Clarifying the Conceptual Space«, *Public Administration Review*, Udgivet online 27. maj.
- Andersen, Lotte Bøgh; Ann-Louise Holten og Ulrich Thy Jensen (2016), *Explaining a dark side: Public service motivation, absenteeism and presenteeism*, paper præsenteret på EGPA konferencen i Utrecht, august.
- Bass, Bernard M. (1999), »Two Decades of Research and Development in Transformational Leadership«, *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 8(1): 9-32.
- Bellé, Nicola (2013), »Experimental evidence on the relationship between public service motivation and job performance«, *Public Administration Review*, 73(1): 143-53.
- Bellé, Nicola (2014), »Leading to make a difference: A field experiment on the performance effects of transformational leadership, perceived social impact, and public service motivation«, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24, 109-36.
- Burns, James M. (1978), *Leadership*, New York: Harper & Row.
- Chapman, Carrie, Heather Getha-Taylor, Maja H. Holmes, Willow S. Jacobson, Ricardo S. Morse og Jessica E. Sowa (2016), »How public service leadership is studied: An examination of a quarter century of scholarship«, *Public Administration*. 94(1): 111-28.
- Elstad, Ingunn (2008), »Florence Nightingale og sygeplejen« i S. Glasdam og J. Bydam, red., *Sygepleje i fortid og nutid – historiske indblik*. København: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck, pp. 64-86.
- Gagné, Marylène og Edward L. Deci (2005), »Self-determination theory and work motivation«, *Journal of organizational behavior*, 26(4): 331-62.
- Giauque, David, Simon Anderfuhren-Biget og Frédéric Varone (2013), »Stress perception in public organizations. Expanding the Job Demands–Job Resources Model by Including Public Service Motivation«, *Review of Public Personnel Administration*, 33(1): 58-83.
- Høybye-Mortensen, Matilde; Kenneth Lykke Søren-

- sen og Lotte Bøgh Andersen (2013), *Døgnarbejde i kommuner. En spørgeskemaundersøgelse af organisering af og holdninger til døgnarbejde på ældre- og socialområdet*, København: KORA.
- Jacobsen, Christian Bøtcher (2012), *Management Interventions and Motivation Crowding Effects in Public Service Provision*, Aarhus: Politica.
- Jacobsen, Christian Bøtcher og Lotte Bøgh Andersen (2015), »Is Leadership in the Eye of the Beholder? A Study of Intended and Perceived Leadership Practices and Organizational Performance«, *Public Administration Review*, 75(6): 829-41.
- Jensen, Ulrich T., Lotte B. Andersen, Louise L. Bro, Anne Bøllingtoft, Tine L.M. Eriksen, Ann-Louise Holten, Christian B. Jacobsen, Jacob Ladenburg, Poul A. Nielsen, Heidi H. Salomonsen, Niels Westergård-Nielsen og Allan Würtz (2016), *Conceptualizing and Measuring Transformational and Transactional Leadership*, Published online before print, doi: 10.1177/0095399716667157.
- Koerner, JoEllen Goertz (2010), »Reflections on Transformational Leadership«, *Journal of Holistic Nursing*, 28(1): 68-9.
- Krogsgaard, Julie Alsøe, Pernille Thomsen og Lotte Bøgh Andersen (2014), »Only if we agree? How value conflict moderates the relationship between transformational leadership and public service motivation«, *International Journal of Public Administration*, 37(12): 895-907.
- Madsen, Marie Henriette; Katrine Nøhr, Mikkel M.Q. Andersen, Lene Holm Pedersen og Lotte Bøgh Andersen (2016), *Arbejdstilrettelæggelse på danske hospitaler. Hvordan udføres og opleves arbejdstilrettelæggelsen blandt udvalgte faggrupper på 12 hospitalsafdelinger?* København: KORA.
- Nielsen, Poul Aaes, Stefan Boye, Ann-Louise Holten, Christian Bøtcher Jacobsen og Lotte Bøgh Andersen (2016), *Does Transformational and Transactional Leadership Affect Employee Intrinsic Motivation and Work Engagement?* paper præsenteret ved MPSA konferencen, Chicago, USA.
- Orazi, Davide Christian; Alex Turrini og Giovanni Valotti (2013), »Public sector leadership: new perspectives for research and practice«, *International Review of Administrative Sciences*, 79(3): 486-504.
- Park, Sung Min og Hal G. Rainey (2008), »Leadership and public service motivation in U.S. federal agencies«, *International Public Management Journal*, 11(1): 109-42.
- Perry, James L. (1996), »Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity«, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(1): 5-24.
- Perry, James L. og Lois L. Wise (1990), »The Motivational Bases of Public Service«, *Public Administration Review*, 50: 367-73.
- Petrovsky, Nicola og Adrian Ritz (2014), »Public service motivation and performance: a critical perspective«, *Evidence-based HRM: a Global Forum for Empirical Scholarship*, 2(1): 57-79.
- Ritz, Adria, Gene A. Brewer og Oliver Neumann (2016), »Public Service Motivation: A Systematic Literature Review and Outlook«, *Public Administration Review*, 76(3): 414-26.
- Van Knippenberg, Daan og Sim B. Sitkin (2013), »A critical assessment of charismatic – transformational leadership research: back to the drawing board?«, *The Academy of Management Annals*, 7(1), 1-60.
- Van Loon, Nina; Anne Mette Kjeldsen, Lotte Bøgh Andersen, Wouter Vandenabeele og Peter Leisink (2016) »Only when the societal impact potential is high? A panel study of the relationship between public service motivation and perceived performance«. Online før udgivelse, 6. april, *Review of Public Personnel Administration*.
- Van Loon, Nina Mari, Wouter Vandenabeele og Peter Leisink (2015), »On the bright and dark side of public service motivation: the relationship between PSM and employee wellbeing«, *Public Money & Management*, 35(5): 349-56.
- Van Wart, Montgomery (2013), »Administrative leadership theory: A reassessment after 10 years«, *Public Administration*, 91: 521-43.
- Vogel, Rick og Doris Masal (2015), »Public Leadership: A review of the literature and framework for future research«, *Public Management Review*, 17(8): 1165-89.
- Warren, David C. og Li-Ting Chen (2013), »Meta-Analysis of the Relationship between Public Service Motivation and Performance« i Evan J. Ringquist, red., *Meta-Analysis for Public Management and Policy*, San Francisco, CA: Jossey-Bass, pp. 442-74.
- Wright, Bradley E., Donald P. Moynihan og Sanjay K. Pandey (2012), »Pulling the levers. Transformational Leadership, Public Service Motivation, and Mission Valence«, *Public Administration Review*, 72(2): 206-215.

Bilag til »Faggrupper, motivation og ledelse på sygehusområdet: Inspiration fra Florence Nightingale?«

Udvælgelse af afdelinger til undersøgelsen

Denne undersøgelse er baseret på en spørgeskemaundersøgelse og kvalitative semistrukturerede interviews gennemført på 12 danske hospitalsafdelinger. I det nedenstående afsnit tydeliggør vi, hvordan vi har udvalgt de 12 afdelinger, ligesom vi i de efterfølgende afsnit gennemgår procedurerne for hhv. spørgeskemaundersøgelsen og interviewene

Udvælgelsen af afdelinger til undersøgelse kombinerede en systematisk opstilling af kriterier for, hvilke karakteristika de undersøgte afdelinger skulle have, med to simpelt tilfældige udtrækninger:

- Hvilken region der for en given afdelingstype skulle udvælgelse afdelingen indenfor.
- Den konkrete afdeling blandt alle de relevante afdelinger i den pågældende region.

Udvælgelsesprocessen involverede seks trin illustreret i Bilagsfigur 1 og beskrevet nedenfor.

Trin 1: Opstilling af kriterier

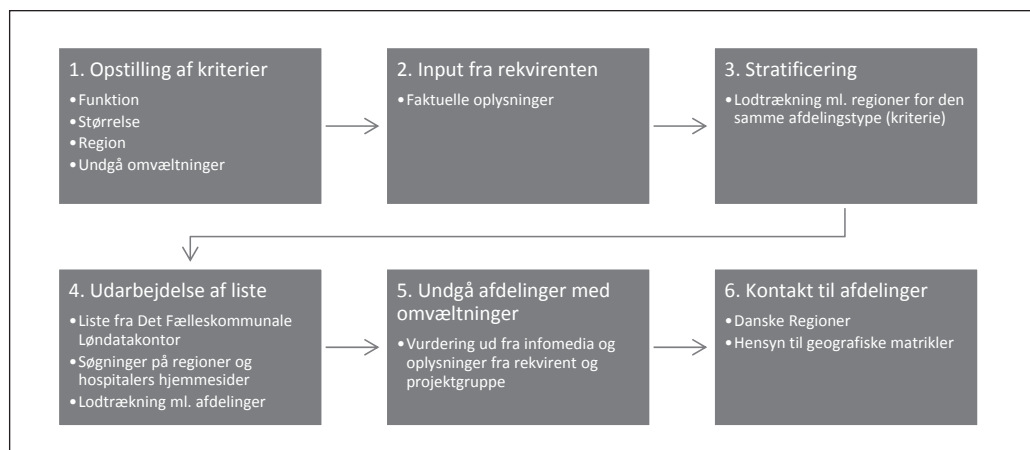
I samråd med rekvirenten opstillede vi fire kriterier for afdelingsudvælgelsen. Nedenfor gennemgår vi disse kriterier i den rækkefølge, de blev prioriteret.

- 1) For det første skulle afdelingerne systematisk va-

riere i forhold til deres funktion og dermed også hhv. den tidsmæssige placering af arbejdsopgaverne på døgnnet og omfanget af akutte opgaver. For at få variation i sidstnævnte samt sikre en bred dækning af relevante faggrupper valgte vi i samråd med rekvirenten, at følgende afdelingstyper skulle indgå: Medicinsk, kirurgisk, service, FAM (fælles akutmodtagelse), apotek, fødeafdeling, biokemisk, røntgen og terapi.

- 2) For det andet ønskede vi for udvalgte afdelingstyper en variation i størrelsen og dermed også i ledelsesspændet for afdelingsledelsen. Vi valgte derfor at udvælge såvel relativt små som store afdelinger inden for følgende afdelingstyper: Medicinske, kirurgiske og serviceafdelinger. Størrelsen på de øvrige afdelinger indgik kun i udvælgelsen i det omfang, at vi var opmærksomme på, om udvælgelsen gav meget atypiske afdelinger (meget store eller meget små). Det viste sig ikke at være tilfældet.
- 3) For det tredje bestræbte vi os på at sikre repræsentation fra alle de fire regioner, der indgår i undersøgelse (Region Sjælland indgår ikke pga. ønsker fra rekvirenten begrundet i sammenlignelighed til øvrige undersøgelser).
- 4) For det fjerde blev afdelinger, der netop havde gennemgået store organisatoriske omvæltninger, undtaget fra undersøgelse.

Bilagsfigur 1: Trin i udvælgelsen af hospitalsafdelinger



Trin 2: Input fra rekvirenten om faktuelle oplysninger til brug for udvælgelsen af afdelinger

På baggrund af de opstillede fire kriterier gav rekvirenten relevante oplysninger som baggrund for den efterfølgende udvælgelse. Det handlede fx om, hvorvidt de forskellige regioner brugte de forskellige afdelingstyper på en sammenlignelig måde, og de forhold med relevans for udvælgelsen, der fulgte deraf.

Trin 3: Stratificering af afdelingstyperne på regioner

For at sikre repræsentation af alle fire regioner samt for at begrænse opgaven med at konstruere lister over relevante afdelinger indenfor de fire kriterier, foretog vi først en lodtrækning mellem regionerne for den givne afdelingstype blandt de regioner, hvor rekvirenten ikke på forhånd havde advaret mod, at regionens afdelinger af den pågældende type ikke var egnede til undersøgelse, fordi regionen havde en atypisk anvendelse af afdelingstypen. Sidstnævnte var kun tilfældet i et meget lille omfang.

Trin 4: Udarbejdelse af liste over egnede afdelinger i den relevante region for den relevante afdelingstype

På baggrund af en liste over afdelinger fra Det Fælleskommunale Løndatakontor (institutioner opdelt på regioner) kombineret med systematiske søgninger på regionernes hjemmesider opstillede vi først for den konkrete udtrukne afdelingstype en nummereret liste over alle afdelinger af den pågældende type i den pågældende region. Derefter blev det kontrolleret på hospitalernes hjemmesider, at der ikke har været ændring i afdelingsstrukturen. Endelig blev to afdelinger udtrukket tilfældet (rent praktisk foregik det ved at slå med en ti-sidet terning til bestemmelse af cifrene i afdelingsnummeringen). Begrundelse for at udtrække to forslag var, at vi dermed havde et sekundært forslag

Bilagstabel 1: Oversigt over de 12 afdelinger samt udvælgelseskriterier

Afdelingstype	Relativ størrelse	Døgnarbejde/ primært dag	Andel af akutte opgaver	Udvalgt afsnit og faggruppe til interview
Medicinsk	Lille	Døgn	Høj	Sengeafsnit (Sygeplejersker)
Medicinsk	Stor	Døgn	Høj	Sengeafsnit (SOSU-gruppen)
Kirurgisk	Lille	Dag	Lav	Sengeafsnit (Lægesekretærer)
Kirurgisk	Stor	Døgn (eksklusive weekend)	Middel	Elektivt sengeafsnit (SOSU-gruppen)
Serviceafdeling	Lille	Døgn Dag	Variierende	Serviceenheden (Servicemedarbejdere og Serviceassistenter) Informationen (Telefonister)
Serviceafdeling	Stor	Dag, primært Dag Døgn	Variierende	Rengøringsenhed (Rengøringsassistenter) Køkkenenhed (Økonomaer og ernæringsassistenter) Portørenhed (Hospitalportører)
Fælles akutmodtagelse	Gennemsnitlig	Døgn	Høj	Skadestue og Sengeafsnit (sygeplejersker)
Hospitalsapotek	Gennemsnitlig	Dag samt rådighedsvagt	Lav	Produktion (Laboranter og Farmakonomer)
Gynækologisk/obstetrisk	Mellem 2 og 6.000 fødsler	Døgn	Høj	Fødeafsnit (Jordemødre)
Klinisk Biokemisk	Gennemsnitlig	Primært dag, men også døgn dækning	Høj	Laboratorieafsnit (Bioanalytikere)
Røntgen	Fleksibelt	Døgn	Variierende	Specialerelateret team (Radiografer)
Terapiafdeling	Gennemsnitlig	Dag (inklusive weekend)	Lav	Specialerelateret team (Fysio- og ergoterapeuter)

at gå videre med, såfremt den først udtrukne afdeling ikke havde mulighed for at medvirke i undersøgelsen. Hvis der kun var én egnet afdeling af den pågældende type i den udtrukne region, udtrak vi en ny region til afdelingsforslag nr. 2, jf. punkt 3 overfor.

Trin 5: Applicering af kriteriet om fravær af helt nylige og store organisatoriske omvæltninger

De udvalgte afdelinger blev undersøgt for det første via Infomedia (og en generel internetsøgning), for det andet via oplysninger fra rekvirenten og for det tredje i hele projektgruppen i forhold til kriteriet om, at der ikke lige må være sket stor organisatorisk omvæltning. Såfremt der viste sig at være sådanne store og nylige omvæltninger, blev en ny afdeling inden for samme region udtrukket. Det var kun i begrænset omfang tilfældet.

Trin 6: Kontakt til afdelingerne

Danske Regioner tog derefter (via de relevante regioner) kontakt til de udvalgte afdelinger i forhold til at undersøge deres muligheder for deltagelse i projektet. I langt de fleste tilfælde accepterede afdelingerne at deltage, og i de få tilfælde, hvor deltagelse ikke var mulig, blev anden-prioriteten blandt de udtrukne afdelinger kontaktet.

Hvis en udtrukket afdeling var placeret på forskellige geografiske matrikler, blev kun en af matriklerne inddraget, hvis de ansatte alene var ansat til at arbejde på én matrikel. Ellers tog vi alle de relevante matrikler med.

Det er vores samlede vurdering, at kriterierne i høj grad er blevet opfyldt, især på grund af de kontaktede afdelingers store samarbejdsvillighed (se bilagstabel 1 for en oversigt over de udtrukne afdelinger)

Spørgeskemaundersøgelsen til medarbejdere og ledere

Første del af rapportens empiriske materiale består af en spørgeskemaundersøgelse udsendt til medarbejdere og ledere i de 12 udvalgte afdelinger. Nedenfor diskuteres først udarbejdelsen af spørgeskemaspørgsmålene efterfulgt af procedurerne for selve dataindsamlingen. Endelig redegør vi for analysestrategien for det indsamlede spørgeskemadata.

Udarbejdelse af spørgeskema

Spørgeskemaet blev udarbejdet i tre faser:

Den første fase indebar opstilling af spørgeskema-

spørgsmål til måling af de begreber, rekvirenten ønskede afdækket. I videst muligt omfang tog spørgsmålene udgangspunkt i eksisterende, validerede spørgsmål, men især til belysning af arbejdstilrettelæggelsen blev der også konstrueret nye spørgsmål.

I den anden fase blev samtlige spørgsmål kvalitets sikret både internt i projektgruppen og via kommentarer fra rekvirenten. I denne fase var vægten især på at sikre, at spørgsmålene var forståelige for alle respondentgrupperne.

Den tredje fase indeholdte en pilotundersøgelse samt tilpasning af spørgeskemaet jf. resultaterne fra denne pilotundersøgelse. Pilotafdelingen blev valgt ud fra et kriterium om, at der skulle være mange forskellige faggrupper repræsenteret blandt afdelingens medarbejdere. Pilotundersøgelsen blev udsendt mandag d. 4. januar 2016, og en uge efter blev analysen indledt med de 45 respondenter, der på pågældende tidspunkt havde svaret. Gennemgangen af pilotundersøgelsen var for det første deskriptiv i forhold til at sikre, at der var tilstrækkelig variation i svarafgivelsen på hvert spørgsmål, og at svarmønstret var tilfredsstillende på tværs af forskellige faggrupper. For det andet blev der gennemført eksplorativ faktoranalyse for at få et første overblik over, om faktorstrukturen i de undersøgte begreber var som tilsigtet. Det viste sig i høj grad at være tilfældet, og den væsentligste tilpasning af spørgeskemaet bestod i at slette redundante spørgsmål. Spørgeskemaet til pilotundersøgelsen indeholdt bevidst flere spørgsmål, end der skulle bruges i den endelige undersøgelse, for at have mulighed for at prioritere mellem forskellige spørgsmål, der var afprøvet blandt respondenter fra undersøgelsens målgruppe.

Dataindsamling

Spørgeskemaet blev udsendt elektronisk til hovedparten af medarbejderne og lederne på de 12 afdelinger den 18. januar 2016. Enkelte afdelinger fik tilsendt spørgeskemaet nogle uger senere. Målingen blev lukket den 14. marts 2016. I løbet af perioden blev der sendt flere påmindelser til respondenterne om at svare på skemaet.

Medarbejdere i ét afsnit besvarede spørgeskemaet på papir. Spørgeskema blev forinden præsenteret på et storrumsmøde. Afdelingen sørgede for, at besvarelsenerne kunne afleveres anonymt, og besvarelsener blev efterfølgende fremsendt til og indtastet elektronisk.

Fra de to serviceafdelinger i undersøgelsen blev det

bemærket, at flere af afdelingernes medarbejdere havde svært ved at navigere i spørgeskemaet. Det gjaldt både i det elektronisk baserede spørgeskema og papirversionen, idet vurderingen var, at skemaet var omfattende og indeholdt forholdsvis svære spørgsmål. Det blev anført, at der i disse afdelinger var ansat forholdsvis mange medarbejdere, der pga. fx ordblindhed eller mangelfuldt kendskab til det danske sprog ville få sproglige udfordringer, når de blev bedt om at besvare spørgsmålene. Spørgeskemaet blev ligeledes kritiseret for at indeholde for meget tekst og for få billeder.

Der blev udtrykt en bekymring for, at svarprocenten ville blive meget lav på grund af spørgeskemaets sværhedsgrad, samt at undersøgelsen primært ville komme til at afspejle de sprogligt stærke medarbejders oplevelser og holdninger. Derfor efterspurgte serviceafdelingerne muligheden for at reducere i antallet af spørgsmål og gøre spørgsmålene mere simple og letforståelige. Vi valgte dog at sende det samme spørgeskema til alle faggrupper og alle afdelinger, da vi prioriterede muligheden for at sammenligne på tværs meget højt. Lederen af en faggruppe i den ene Serviceafdeling gav udtryk for en fornemmelse af, at det var en relativt selekteret gruppe, som havde besvaret spørgeskemaet, og det er da også i den ene serviceafdeling, at vi finde den laveste svarprocent, hvorimod svarprocenten er relativt høj i den anden (se Bilagstabel 3).

Datamateriale

Bilagstabel 2 giver en oversigt over stikprøvestørrelsen. Det fremgår af tabellen, at 876 respondenter har gennemført spørgeskemaet,¹ mens 139 respondenter har påbegyndt deres besvarelse men er stoppet undervejs. Tabellen viser også, at dataindsamlingen har resulteret i en fornuftig svarprocent på godt 51, når man ser på gennemførte besvarelser, mens den er ca. 59, hvis delvise besvarelser medtages.

En relativt høj svarprocent siger dog ikke nødvendigvis noget om stikprøvens repræsentativitet, da der kan

være systematiske skævheder i, hvem der har svaret på spørgeskemaet, fx hvad angår køn og alder. Det er desværre ikke muligt at opgøre, om dette er tilfældet i denne undersøgelse. I mange af analyserne inddrager vi dog fx køn og alder, sådan at et eventuelt bortfald knyttet til disse faktorer ikke i samme omfang kan påvirke analysens resultater. Dog må der tages forbehold for, at opgørelser af, hvor mange der har en given oplevelse af arbejdstilrettelæggelsen, kan være skæve, såfremt der er skævheder i stikprøven, og disse skævheder hænger sammen med analyseobjektet. Vi vurderer dog ikke dette som et stort problem, da en relativt høj svarprocent alt andet lige mindsker sandsynligheden for systematiske skævheder.

I 3 nedenfor er stikprøven opdelt på de 12 hospitalsafdelinger i undersøgelsen, der er udvalgt for at sikre variation på afdelingsrelaterede forhold som vagttyppe, omfang af akutte opgaver, faggruppe mv. Tabellen viser, at svarprocenten svinger fra godt 24 til 80 pct., når man ser på gennemførte besvarelser, mens den spænder fra ca. 28 til 89 pct., når delvise besvarelser også medtages. Særligt to afdelinger har en lav svarprocent, og der er tale om en af serviceafdelingerne og den relativt lille medicinske afdeling. I forlængelse betyder det lave samlede medarbejderantal i de små kliniske afdelinger, at der kun er 25 og 12 besvarelser fra hhv. den lille kirurgiske afdeling og den lille medicinske afdeling. Omvendt udmærker terapiafdelingen og sygehusapoteket sig med høje svarprocenter, og de øvrige hospitalsafdelinger er ligeledes fornuftigt repræsenteret i forhold til både antallet af besvarelser og svarprocenten. Den samlede svarprocent dækker således over en vis variation på tværs af hospitalsafdelingerne, men det er vores vurdering, at der er tilstrækkelig med variation på de vigtigste afdelingsrelaterede forhold til at kunne gennemføre rapportens analyser på tilfredsstillende vis.

Det skal bemærkes, at undersøgelsens datagrundlag ikke nødvendigvis giver mulighed for at generalisere resultaterne til alle landets hospitalsafdelinger eller til faggrupperne ansat herpå.

Bilagstabel 2: Oversigt over stikprøvestørrelsen. Antal og pct

Antal udsendte invitationer	Antal ugyldige e-mailadresser	Antal gennemførte	Antal delvist gennemførte	Svarprocent (gennemførte)	Svarprocent (alle)
1.762	52	876	139	51,2	59,4

Note: Svarprocenterne er udregnet ift. antallet af gyldige invitationer.

Bilagstabel 3: Oversigt over stikprøvestørrelsen fordelt på hospitalsafdelinger. Antal og pct.

Faggruppe	Antal gyldige invitationer	Antal gennemførte	Antal delvist gennemførte	Svarprocent (gennemførte)	Svarprocent (alle)
Fysio- og ergoterapeutisk afdeling	153	123	13	80,4	88,9
Sygehusapotek	168	106	16	63,1	72,6
Biokemisk afdeling	138	77	15	55,8	66,7
Akutfdeling	93	53	9	57,0	66,7
Gynækologisk-obstetrisk afdeling	158	91	12	57,6	65,2
Røntgenafdeling	127	69	12	54,3	63,8
Relativt stor kirurgisk afdeling	223	107	28	48,0	60,5
Relativ stor medicinsk afdeling	132	68	10	51,5	59,1
Relativ lille serviceafdeling	172	85	8	49,4	54,1
Relativt lille kirurgisk afdeling	47	23	2	48,9	53,2
Relativt lille medicinsk afdeling	28	9	3	32,1	42,9
Relativ stor serviceafdeling	271	65	11	24,0	28,0

1. Antal gyldige invitationer er antal invitationer fratrukket antal ugyldige e-mailadresser.
2. Svarprocenterne er udregnet ift. antal gyldige invitationer.

Analysestrategi

I dette afsnit vil vi først beskrive målingen af undersøgelsens begreber og dernæst gennemgå de statistiske metoder benyttet i analyserne af disse begreber. Sidstnævnte gennemgang er opdelt i hhv. analyser af statistiske sammenhænge og øvrige analyser.

Måling af undersøgelsens begreber. Mange af undersøgelsens primære og sekundære begreber omhandler grundlæggende forhold, som kun indirekte kan observeres.² I sådanne situationer måles de teoretiske begreber igennem flere spørgsmål, der reflekterer samme grundlæggende begreb. For at sikre, at disse spørgsmål faktisk belyser det ønskede begreb, benytter vi i denne rapport konfirmative faktoranalyser, hvor vi tester, om respondenterne tenderer til at svare konsistent på de forskellige spørgsmål, der skal måle samme begreb. Først når dette har vist sig at være tilfældet, samler vi flere spørgsmål (stillet til den samme respondent) i en ny variabel, der udgør målingen af det givne begreb.

Nærmere bestemt bruger vi faktoranalyserne til at måle oplevelsen af den *planlagte* og *faktiske* arbejds-tilrettelæggelse, arbejdstilrettelæggelsens *funktiona-*

litet ift. opgaveløsningen, dens *fleksibilitet* over for medarbejderne samt medarbejdernes *villighed* til at træde til ved behov. Skalaen ved målingen af de første tre begreber går fra det uhensigtsmæssige til det hensigtsmæssige, mens den ved de sidste to begreber går fra det ufleksible hhv. uvillige til det fleksible hhv. villige.

Derudover benytter vi metoden til at måle *work-life balancen* (skalaen går fra relativ dårlig til relativ god balance), respondenternes *indre opgavemotivation*, *brugerorientering*, *public service-motivation* (med tre særskilte mål for selvpofrelse, medfølelse, samfundssind samt et samlet mål),³ nærmeste leders *ledelsesstil* (med tre typer af ledelsesstile i form af hhv. transformationsledelse, verbal transaktionsledelse og pekuniær transaktionsledelse) samt faglig kvalitet (skalaen går fra relativt dårlig til relativt god faglig kvalitet). For motivationsbegrebernes vedkommende går skalaerne fra et relativt lavt til et relativt højt udslag af den pågældende motivationstype, og for ledelsesstil spænder de fra en relativt lav til en relativt høj brug af den pågældende ledelsesstil.

I forbindelse med faktoranalyserne er spørgsmålene

først transformerede, således at en høj værdi på de enkelte spørgsmål svarer til en høj værdi på det teoretiske begreb. Eksempelvis blev to ud af nedenstående otte spørgsmål om opfattelsen af den planlagte arbejdstilrettelæggelse omkodet for at sikre, at en høj værdi på de enkelte spørgsmål svarede til høj hensigtsmæssighed af arbejdstilrettelæggelsen:

1. 'Tidsplanen skrider ofte pga. mangler i den planlagte arbejdstilrettelæggelse'
2. 'Den planlagte arbejdstilrettelæggelse tager højde for særlige faglige forhold, der gør sig gældende i min afdeling'
3. 'Den planlagte arbejdstilrettelæggelse tilgodeser medarbejderønsker til arbejdstiden'
4. 'Den planlagte arbejdstilrettelæggelse gør, at der ofte er mangel på fagligt kompetent personale på kritiske tidspunkter'
5. 'Den planlagte arbejdstilrettelæggelse understøtter kvaliteten i opgaveløsningen'
6. 'Den planlagte arbejdstilrettelæggelse gør, at jeg kan følge opgaverne ordentligt til dørs'
7. 'Den planlagte arbejdstilrettelæggelse tilgodeser, at der er et hensigtsmæssigt opgave-flow i afdelingen'
8. 'Den planlagte arbejdstilrettelæggelse tager højde for arbejdsmiljøhensyn'

I spørgsmål 2, 3, 5, 6, 7 og 8 betyder et svar i 'Helt enig', at respondenterne finder den planlagte arbejdstilrettelæggelse hensigtsmæssig, mens et svar i 'Helt enig' i spørgsmål 1 og 4 indikerer, at respondenterne anser den planlagte arbejdstilrettelæggelse for uhenigtsmæssig. Vi har derfor transformeret spørgsmål 1 og 4.

De anvendte spørgsmål til målingen af de forskellige begreber er ordinalskalerede. Det betyder, at svarkategorierne kan entydigt rangordnes, men at afstanden mellem svarkategorierne ikke nødvendigvis er den samme. Vi behandler dog spørgsmålene, som om de er på intervallskalaniveau, da dette typisk er uproblematisk i faktoranalyser, såfremt der er fem eller flere svarkategorier, hvilket er tilfældet for de fleste af spørgsmålene.

Det er dog ikke alle respondenter, der har besvaret alle spørgsmål. For at undgå at reducere stikprøvestørrelsen unødigt har vi erstattet manglende svar for en respondent på et spørgsmål med gennemsnittet blandt alle respondenter på det samme spørgsmål,

hvis respondenterne kun har et manglende svar blandt spørgsmål omhandlende samme begreb.

De konfirmative faktoranalyser er herudover korrigeret for såkaldte metodeeffekter, dvs. at noget af korrelationen mellem spørgsmålene ikke kun er udtryk for, at de reflekterer samme begreb, men også at de fx er placeret samme sted i spørgeskemaet eller er positivt/negativt formuleret modsat de øvrige spørgsmål, der bruges til at måle et begreb.

Resultaterne af faktoranalyserne er præsenteret i bilagstabel 4. Det fremgår af bilagstabellen, at målingen af begreberne fremstår med en acceptabel målingsvaliditet⁴ og skalareliabilitet.⁵ Enkelte af spørgsmålene har dog lavere loadings, hvilket kan fortolkes som svagere sammenhæng mellem det respektive begreb og spørgsmålet.⁶ Vi vurderer dog ikke, at disse spørgsmål synes at udtrykke egentlige underdimensioner inden for de respektive begreber, og spørgsmålenes loadings er stadig acceptable og signifikante, hvorfor vi beholder spørgsmålene i målingerne.

Ud over de teoretiske konstruktioner anvender vi i mange af analyserne en række øvrige individ- og afdelingsrelaterede forhold. De er præsenteret i bilagstabel 5.

Til artiklen er lavet særskilte analyser der belyser sammenhænge mellem public service motivation, indre opgavemotivation, villighed til at træde til, transformationsledelse og faglig kvalitet. Disse er præsenteret i bilagstabel 6.

Interviewundersøgelse

Anden del af undersøgelsens empiriske materiale består af interview med ledere, arbejdstilrettelæggere og udvalgte medarbejdere i de 12 afdelinger. I alle afdelinger blev der interviewet en leder, eventuelt en person med ansvaret for den praktiske udformning af vagtplanen (arbejdstilrettelæggeren) samt to medarbejdere. I flere tilfælde var leder og arbejdstilrettelægger den samme person, og i de tilfælde interviewede vi kun tre personer i afdelingen. Samtidig var det et selvstændigt kriterium, at alle 19 faggrupper skulle repræsenteres i interviewene. I de to serviceafdelinger, hvor mange faggrupper er repræsenteret, gennemførte vi derfor interview med medarbejdere fra flere faggrupper og deres respektive ledere og arbejdstilrettelæggere.

Bilagstabel 4: Konfirmative faktoranalyser

Dimensioner og items		SFL
Planlagt arbejdstid ($\chi^2 = 38,29$, $df = 19$, $p < 0,0055$; CFI = 0,990, TLI = 0,986, RMSEA = 0,034, SRMR = 0,019; Rho = 0,813)		
PA1	Den planlagte arbejdstidstilrettelæggelse tilgodeser, at der er et hensigtsmæssigt opgaveflow i afdelingen	0,733
PA2	Den planlagte arbejdstidstilrettelæggelse gør, at jeg kan følge opgaverne ordentligt til dørs	0,723
PA3	Tidsplanen skrider ofte på grund af mangler i den planlagte arbejdstidstilrettelæggelse	0,481
PA4	Den planlagte arbejdstidstilrettelæggelse gør, at der ofte er mangel på fagligt kompetent personale på kritiske tidspunkter	0,416
PA5	Den planlagte arbejdstidstilrettelæggelse tager højde for de særlige faglige forhold, der gør sig gældende i min afdeling	0,731
PA6	Den planlagte arbejdstidstilrettelæggelse understøtter kvaliteten i opgaveløsningen	0,770
PA7	Den planlagte arbejdstidstilrettelæggelse tager højde for arbejdsmiljøhensyn	0,671
PA8	Den planlagte arbejdstidstilrettelæggelse tilgodeser medarbejderønsker til arbejdstiden	0,539
Faktisk arbejdstid ($\chi^2 = 27,63$, $df = 19$, $p < 0,0907$; CFI = 0,997, TLI = 0,995, RMSEA = 0,023, SRMR = 0,016; Rho = 0,847)		
FA1	Den faktiske arbejdstidstilrettelæggelse tilgodeser, at der er et hensigtsmæssigt opgaveflow i afdelingen	0,812
FA2	Den faktiske arbejdstidstilrettelæggelse gør, at jeg kan følge opgaverne ordentligt til dørs	0,782
FA3	Tidsplanen skrider ofte på grund af mangler i den faktiske arbejdstidstilrettelæggelse	0,510
FA4	Den faktiske arbejdstidstilrettelæggelse gør, at der ofte er mangel på fagligt kompetent personale på kritiske tidspunkter	0,449
FA5	Den faktiske arbejdstidstilrettelæggelse tager højde for de særlige faglige forhold, der gør sig gældende i min afdeling	0,793
FA6	Den faktiske arbejdstidstilrettelæggelse understøtter kvaliteten i opgaveløsningen	0,850
FA7	Den faktiske arbejdstidstilrettelæggelse tager højde for arbejdsmiljøhensyn	0,694
FA8	Den faktiske arbejdstidstilrettelæggelse tilgodeser medarbejderønsker til arbejdstiden	0,571
Fleksibilitet over for medarbejderne ($\chi^2 = 16,21$, $df = 4$, $p < 0,0028$; CFI = 0,989, TLI = 0,972, RMSEA = 0,063, SRMR = 0,021; Rho = 0,774)		
FM1	Det er i min afdeling meget nemt at bytte vagter internt mellem kollegerne	0,570
FM2	Jeg kan altid få lagt mine vagter, så de passer med mit privatliv	0,784
FM3	Afdelingen er meget fleksibel over for medarbejderne	0,729
FM4	Arbejdstidstilrettelæggelsen sikrer mig gode arbejdsvilkår	0,574
FM5	Arbejdstidstilrettelæggelsen sikrer balance mellem arbejdsliv og privatliv	0,659
Villighed til at træde til ($df = 0$; Rho = 0,747)		
VT1	Hvis der fx er sygdom blandt kollegerne, har jeg intet problem med at få omlagt min arbejdstid	0,623
VT2	Jeg træder gerne til med kort varsel, hvis opgaverne i afdelingen tilsiger, at der er brug for det	0,883
VT3	Jeg er meget fleksibel i forhold til løsningen af opgaverne i afdelingen	0,593
Funktionalitet ift. opgaveløsningen ($\chi^2 = 5,16$, $df = 4$, $p < 0,2711$; CFI = 0,999, TLI = 0,996, RMSEA = 0,011, SRMR = 0,019; Rho = 0,774)		
FO1	Arbejdstidstilrettelæggelsen forhindrer, at medarbejdernes kompetencer anvendes fuldt ud	0,664
FO2	Arbejdstidstilrettelæggelsen understøtter samarbejdet i afdelingen	0,394
FO3	Arbejdstidstilrettelæggelsen modvirker fleksibilitet i løsningen af opgaverne	0,723
FO4	Arbejdstidstilrettelæggelsen sikrer forudsigelighed	0,313
FO5	Arbejdstidstilrettelæggelsen forhindrer effektiv ressourceanvendelse	0,778
Work life Balance ($df = 0$; Rho = 0,744)		
WB1	Sker det, at der er konflikt mellem dit arbejde og privatliv, sådan at du helst ville være begge steder på én gang	0,571
WB2	Føler du, at dit arbejde tager så meget af din energi, at det går ud over privatlivet	0,704
WB3	Føler du, at dit arbejde tager så meget af din tid, at det går ud over privatlivet	0,803
Indre opgavemotivation ($df = 0$; Rho = 0,855)		
IO1	Jeg nyder i høj grad mit daglige arbejde	0,850
IO2	Jeg kan godt lide at udføre de fleste af mine arbejdsopgaver	0,834
IO3	Mit arbejde er meget spændende	0,770

Brugerorientering (df = 0; Rho = 0,587)		
BO1	Hensynet til den enkelte patient er vigtigere end hensynet til formelle regler	0,570
BO2	Det giver mig energi at vide, at jeg har gjort det godt for patienterne	0,476
BO3	Hvis patienterne er tilfredse – så er opgaven løst	0,633
Public Service Motivation – selvopofrelse (df = 0; Rho = 0,877)		
PO1	Jeg er villig til at risikere at skulle tilsidesætte mine personlige behov for samfundets skyld	0,864
PO2	Jeg er klar til at lide afsavn for samfundets skyld	0,878
PO3	Jeg sætter samfundsmæssige forpligtelser over hensynet til mig selv	0,775
Public Service Motivation – medfølelse (df = 0; Rho = 0,746)		
PM1	Jeg bliver følelsesmæssigt berørt, når jeg ser mennesker i nød	0,723
PM2	For mig er hensyntagen til andres velfærd meget vigtig	0,725
PM3	Daglige begivenheder minder mig ofte om, hvor afhængige vi er af hinanden	0,663
Public Service Motivation – samfundssind (df = 0; Rho = 0,748)		
PS1	Det er vigtigt for mig, at de offentlige ydelser er i orden	0,550
PS2	Det er vigtigt for mig at bidrage til det fælles bedste	0,851
PS3	Det er min borgerpligt at gøre noget, der tjener samfundets bedste	0,701
Transformationsledelse ($\chi^2 = 15,81$, df = 2, p <0,0004; CFI = 0,991, TLI = 0,972, RMSEA = 0,094, SRMR = 0,015; Rho = 0,920)		
TL1	Konkretiserer en klar vision for afdelingens fremtid	0,865
TL2	Forsøger at få medarbejderne til at acceptere fælles mål for organisationen	0,797
TL3	Gør en løbende indsats for at få organisationens medarbejdere til at arbejde sammen i retning af visionen	0,888
TL4	Bestræber sig på at gøre det klart for medarbejderne, hvordan de kan bidrage til at opnå organisationens mål	0,883
Transaktionsledelse (verbal) (df = 0; Rho = 0,949)		
TV1	Giver individuelle medarbejdere positiv feedback, hvis de præsterer godt	0,929
TV2	Viser aktivt sin påskønnelse af medarbejdere, der gør deres arbejde bedre end forventet	0,909
TV3	Roser personligt medarbejdere, når de gør deres arbejde særlig godt	0,943
Transformationsledelse (pekuniær) (df = 0; Rho = 0,908)		
TP1	Belønner medarbejdernes præstationer, når de lever op til lederens krav	0,907
TP2	Belønner medarbejderne på baggrund af, hvor godt de præsterer i deres arbejde	0,915
TP3	Gør det klart, hvad medarbejderne vil modtage, hvis de lever op til kravene	0,801
Faglig kvalitet ($\chi^2 = 2,59$, df = 2, p <0,2741; CFI = 0,999, TLI = 0,998, RMSEA = 0,019, SRMR = 0,008; Rho = 0,882)		
FK1	At din afdeling lykkes med at nå sine målsætninger	0,751
FK2	Samarbejdet om løsningen af opgaverne i din afdeling	0,695
FK3	At afdelingen fagligt set løser sine opgaver	0,787
FK4	At afdelingen lykkes med at samarbejde med de øvrige dele af sygehuset	0,697

- SFL, standardized factor loading CFI, comparative fit index; TLI, tucker-lewis index; RMSEA, root mean squared error of approximation; SRMR, standardized root mean squared residual, Rho, raykovs rho.
- Der er tilladt korrelation mellem fejllenedene for følgende par af items: PA3 og PA4, FA3 og FA4, FM4 og FM5 samt FO2 og FO4.
- I en model, hvor alle tre subdimensioner for Public Service Motivation indgår, er der følgende modelfit: ($\chi^2 = 55,05$, df = 24, p <0,0003; CFI = 0,986, TLI = 0,976, RMSEA = 0,041, SRMR = 0,026)
- I en model, hvor alle tre former for ledelsesstil indgår, er der følgende modelfit: ($\chi^2 = 82,35$, df = 32, p <0,0000; CFI = 0,991, TLI = 0,987, RMSEA = 0,045, SRMR = 0,020)
- Alle standardiserede faktor loadings og korrelationer mellem fejllenede er signifikante ved p <0,001.
- Standardfej, CFI, TLI og RMSEA er Satorra-Bentler korrigeret.
- Modellerne er estimeret med maximum-likelihood.

Bilagstabel 5: Øvrige begreber i undersøgelsen

Begreb	Spørgsmål og svarkategorier	Operationalisering
Køn	<i>Spørgsmål:</i> Er du? <i>Svarkategorier:</i> – Kvinde – Mand	Dikotom variabel, hvor 1 = kvinde og 0 = mand
Alder	<i>Spørgsmål:</i> I hvilket år er du født? <i>Svarkategorier:</i> – Årstal	Ratio-skaleret variabel, hvor alder er omkodet til at være angivet i hele 10 år.
Børn	<i>Spørgsmål:</i> Hvor mange hjemmeboende børn er der i din husstand, der er mellem: (0-3 år, 4-6 år, 7-10 år og 11 år og derover) <i>Svarkategorier:</i> – 0 – 1 – 2 – 3 – 4 – 5 – 6 eller flere	Dikotom variabel, hvor 1 = børn ml. 0 og 6 år og 0 = ingen børn ml. 0 og 6 år.
Sygefravær	<i>Spørgsmål:</i> Hvor mange arbejdsdage har du været fraværende fra arbejde grundet egen sygdom inden for de seneste fire arbejdsuger? <i>Svarkategorier:</i> – Antal dage	Ratio-skaleret mål for antal sygedage.
Jobtilfredshed	<i>Spørgsmål:</i> På en skala fra 0-10, hvor 0 er lavest og 10 er højest, hvor tilfreds eller utilfreds er du så med dit job som helhed, alt tager i betragtning? <i>Svarkategorier:</i> – 0-10	Intervalskaleret mål fra 0 til 10.
Tilfredshed med arbejdstilrettelæggelsen	<i>Spørgsmål:</i> På en skala fra 0-10, hvor 0 er lavest og 10 er højest, hvor tilfreds eller utilfreds er du så med arbejdstilrettelæggelsen i din afdeling? <i>Svarkategorier:</i> – 0-10	Intervalskaleret mål fra 0 til 10.
Faggruppe	<i>Spørgsmål:</i> Hvilken faggruppe tilhører du? <i>Svarkategorier:</i> – Sygeplejerske – SOSU-gruppen (omfatter social- og sundhedsassistenter, social- og sundhedshjælpere samt sygehjælpere) – Telefonist – Husassistent – Rengøringsassistent – Serviceassistent – Servicemedarbejder – Lægesekretær (omfatter også sundhedsservicemedarbejdere) – Sygehusportør – Laborant – Bioanalytiker – Farmakonom – Jordemoder – Radiograf – Økonoma – Ernæringsassistent – Ergoterapeut (omfatter også ergoterapeuter med udvidet arbejdsområder) – Fysioterapeut (omfatter også fysioterapeuter med udvidet arbejdsområder) – Andet, hvilken	Dikotome variable for hver faggruppe, hvor andet-svar er søgt omplaceret på faggrupperne. De resterende andet-svar er udeladt af analysen. Det er valgt at lade sygeplejerske være referencekategorien i regressionsanalyserne (se næste afsnit), da gruppen udgør den største faggruppe i data.

Vagttype	<p><i>Spørgsmål:</i> Angiv venligst for hver af nedenstående måder at arbejde på, hvor ofte du arbejder på denne måde (dagvagter, aftenvagter, nattevagter, weekendvagter, døgnvagter, andre rådighedsvagter end døgnvagter, anden måde at arbejde på (angiv måden nedenfor)</p> <p><i>Svarkategorier:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Hver eneste arbejdsdag – De fleste arbejdsdage – Flere gange om ugen – Flere gange om måneden – Ca. en gang om måneden – Sjældnere end en gang om måneden 	Dikotom variabel, hvor 1 = dagvagt hver eneste arbejdsdag og øvrige vagttyper sjældnere end en gang om måneden og 0 = alle øvrige vagttyper.
Akutte opgaver	<p><i>Spørgsmål:</i> På en skala fra 0 til 10, hvor 0 er den situation, hvor ingen arbejdsopgaver er akutte, og 10 er, når alle arbejdsopgaver er akutte, hvor vil du så placere din afdeling?</p> <p><i>Svarkategorier:</i> 0-10</p>	<p>Dikotom variabel for relativ lav, hvor den gennemsnitlige score for den hospitalsafdeling, respondenter arbejder i, er mindre end 6.</p> <p>Dikotom variabel for relativ moderat, hvor den gennemsnitlige score for den hospitalsafdeling, respondenter arbejder i, er fra og med 6 op til 8.</p> <p>Dikotom variabel for relativ høj, hvor den gennemsnitlige score for den hospitalsafdeling, respondenter arbejder i, er fra og med 8 til og med 10.</p>
Indflydelse	<p><i>Spørgsmål:</i> På hvilken måde deltager du i planlægningen af, hvordan arbejdstiden skal tilrettelægges i din afdeling?</p> <p><i>Svarkategorier:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Jeg deltager ikke direkte i udarbejdelsen af planerne for arbejdstilrettelæggelsen – Jeg deltager udelukkende ved at fremsætte ønsker – Jeg er ansvarlig for planlægningen (fx vagtplanlægger) – Jeg er deltager i, men er ikke ansvarlig for, arbejdsplanlægningen 	Dikotom variabel, hvor 1 = fremsætter ønsker, er ansvarlig eller deltager uden ansvar og 0 = deltager ikke direkte.
Overensstemmelse	<p><i>Spørgsmål:</i> Hvor ofte betyder ændringer i arbejdsplanlægningen, at du selv er nødt til at få ændringer i tjenesten med kort varsel?</p> <p><i>Svarkategorier:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Hver eneste arbejdsdag – De fleste arbejdsdage – Flere gange om ugen – Flere gange om måneden – Ca. en gang om måneden – Sjældnere end en gang om måneden – Aldrig 	Dikotom variabel, hvor 1 = sjældnere end en gang om måneden eller aldrig og 0 = ca. en gang om måneden eller oftere.

Bilagstabel 6: Statistisk model for sammenhænge belyst specifikt i artiklen

Afhængig variabel	Direkte effekt		Indirekte effekt		Total effekt	
	Koefficient	Signifikans	Koefficient	Signifikans	Koefficient	Signifikans
Faglig kvalitet (R^2 : 0,363)						
Villighed til at træde til	0,155	**	--	--	0,155	**
Public Service Motivation	0,037		0,036	***	0,073	
Indre opgavemotivation	0,228	***	0,045	***	0,273	***
Transformationsledelse	0,339	***	0,102	***	0,441	***
Jobtilfredshed (R^2 : 0,454)						
Villighed til at træde til	0,141	**	--	--	0,141	**
Public Service Motivation	0,027		0,033	***	0,060	
Indre opgavemotivation	0,494	***	0,041	***	0,535	***
Transformationsledelse	0,198	***	0,167	***	0,365	***
Villighed til at træde til (R^2 : 0,367)						
Public Service Motivation	0,235	***	--	--	0,235	***
Indre opgavemotivation	0,290	***	--	--	0,290	***
Transformationsledelse	0,089		0,127	***	0,216	***
Public Service Motivation (R^2 : 0,087)						
Transformationsledelse	0,215	***	--	--	0,215	***
Indre opgavemotivation (R^2 : 0,136)						
Transformationsledelse	0,265	***	--	--	0,265	***

1. *Antal respondenter*: 606.
2. *Koefficient*: Resultaterne er rapporteret som standardiserede regressionskoefficienter, der kan fortolkes som udtryk for den styrke, hvormed en uafhængig variabel påvirker den afhængige variabel. Hvis fortegnet er positivt, så tenderer værdierne på den afhængige variabel til at stige, når værdierne på den uafhængige variabel stiger. Og hvis fortegnet er negativt, så tenderer værdierne på den afhængige variabel til at falde, når værdierne på den uafhængige variabel stiger.
3. *Signifikans*: * $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$ (to-sidet test). Signifikansberegningerne er baseret på en ustandardiseret løsning.
4. *Effekter*: Direkte effekt: Den del af sammenhængen mellem en uafhængig variabel og en afhængig variabel, som skyldes, at den uafhængige variabel påvirker den afhængige variabel. Indirekte effekt: Den del af sammenhængen mellem en uafhængig variabel og en afhængig variabel, som skyldes, at den uafhængige variabel påvirker en eller flere andre uafhængige (mellemliggende) variabler, som dernæst påvirker den afhængige variabel. Hvis der ingen indirekte effekt er, så er dette markeret med »--«. Total effekt: Summen af den direkte og indirekte effekt.
5. *Tidsrækkefølge*: Den statistiske model er opstillet sådan, at faglig kvalitet og jobtilfredshed forklares af en række uafhængige variabler, hvor tidsrækkefølgen går fra transformationsledelse over Public Service Motivation og indre opgavemotiv til villighed til at træde til.
6. *Forklaringskraft*: I tabellen er anført R^2 for de forskellige afhængige variabler. Dette er forklaringsgraden, som er et udtryk for, hvor godt de anvendte uafhængige variabler kan forklare forskelle i den afhængige variabel. Hvis forklaringsgraden nærmer sig 1, kan man med kendskab til de anvendte variabler med næsten 100 pct. sikkerhed forudsige en respondents værdi på den afhængige variabel.
7. *Kontrolvariabler*: Resultaterne er korrigeret for respondenternes køn, alder (inkl. alder²), børn ml. 0-6 år (inkl. interaktion ml. køn og børn), faggruppe, vagttype, andel akutte opgaver samt patientkontakt. Resultaterne for disse kontrolvariabler er ikke rapporteret af pladshensyn, men de kan udleveres ved henvendelse til artiklens forfattere.
8. *Modelfit*: Comparative Fit Index: 0,947, Tucker-Lewis Index: 0,921, Root Mean Squared Error of Approximation: 0,038, Standardized Root Mean Squared Residual: 0,028.
9. *Estimation*: Modellen er en strukturel ligningsmodel estimeret med maximum-likelihood med Satorra-Bentler korrigerede standardfejl.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt udvalgte faggrupper på 12 danske hospitalsafdelinger.

Udvælgelsen af interviewpersoner bestod af følgende fire trin:

- 1) Udarbejdelse af oversigt over, i hvilke afdelinger faggrupperne var ansat. Afdelinger, som alene havde en bestemt faggruppe ansat, blev allerede her udvalgt til interview med denne faggruppe og udgik dermed af puljen af afdelinger til rådighed for interview med andre faggrupper. Eksempelvis var jordemødre kun ansat på fødeafdelingen, hvorved denne afdeling udgik af den gruppe af afdelinger, hvorfra vi kunne udvælge interviewpersoner inden for faggruppen sygeplejersker.
- 2) Udvælgelse af, hvilke afdelinger der skulle repræsentere en given faggruppe, såfremt dette ikke allerede var fastlagt i trin 1. Denne udvælgelse skete via lodtrækning imellem de afdelinger, hvori en given faggruppe var ansat.
 - a. Udvælgelse af afsnit inden for den valgte afdeling: Først skete der en lodtrækning imellem afsnit/teams for at sikre, at vi fik en leder, arbejdstilrettelægger og medarbejdere fra samme team/afsnit.
 - b. For én afdeling blev der truffet et valg om at vælge et afsnit, som arbejdstilrettelagde på tværs af to matrikler.
- 3) For sygehusapoteket blev der truffet et valg om at vælge et team, som både havde laboranter og farmakonomer ansat.
- 4) Udvælgelse af enkeltpersoner: Såfremt der var flere muligheder inden for den udvalgte underenhed, trak vi lod imellem medarbejderne inden for det pågældende team/afsnit og inden for den givne faggruppe.

På denne måde udvalgte vi i alt 51 personer til interview (31 medarbejdere, 15 ledere og 5 arbejdstilrettelæggere). I enkelte tilfælde var de udvalgte medarbejdere ikke længere ansat i afdelingen, eller de var ikke på arbejde på den valgte dag for interviewet. I de tilfælde blev næste medarbejder på de tilsendte medarbejderlister udvalgt til interview. På to afdelinger var en eller begge af de udvalgte medarbejder (trods forudgående oplysning om, at dette var tilfældet) ikke på vagt på den aftalte dag for interviewet. Her udpegede afdelingslederen andre medarbejdere inden for samme faggruppe.

Interviewene blev gennemført som semistrukturerede interview med udgangspunkt i en interviewguide tilpasset de tre kategorier af interviewpersoner. Alle

interviewguides var dog bygget op over følgende temaer relateret til arbejdstilrettelæggelsen:

- Den praktiske tilgang
- Opfattelse af arbejdstilrettelæggelsen – planlagt og ved ændringer
- Hvornår og hvordan medarbejderne har indflydelse på arbejdstilrettelæggelsen
- Opfattelsen af henholdsvis medarbejdere og leders/afdelingens fleksibilitet
- Opfattelsen af arbejdstilrettelæggelsen og hensynet til henholdsvis medarbejderne og afdelingens opgaver
- Ideer til alternative måder at arbejdstilrettelægge på.

I interview med leder og arbejdstilrettelægger indgik desuden spørgsmål om afdelingens eventuelle lokalaftaler og deres indflydelse på arbejdstilrettelæggelsen. I interviewene blev der lagt vægt på at få afdækket de udvalgte temaer, men der var stadig mulighed for, at interviewpersonerne kunne uddybe og udvide temaer ud fra deres perspektiv.

Interviewene blev gennemført i perioden primo februar til ultimo marts 2016 af to af denne rapport forfattere. Interviewene blev gennemført ved fremmøde i afdelingerne, bortset fra et interview, som måtte gennemføres som telefoninterview på grund af sygdom. Interviewene tog mellem ½ og 1½ time. Alle interview blev transskriberet ordret og kodet i NVivo.

Noter til bilag

1. Det har ikke været påkrævet at besvare alle spørgsmål, hvormed en gennemført besvarelse kan indeholde manglende besvarelser for nogle spørgsmål.
2. Begreberne er nærmere forklaret i kapitel 1 (afsnit 1.2) og bilag 1.
3. Det har desværre ikke været muligt at måle tiltrækning til politik i de konfirmative faktoranalyser, hvilket er en underdimension der ofte indgår i målingen af public service motivation. Det samlede mål bygger på en formativ målemodel, hvor målet er konstrueret som et simpelt gennemsnit af respondenternes faktorscorer på de tre underdimensioner (der indgår kun respondenter med en score på alle tre mål).
4. Der er tillige en tilfredsstillende diskriminantvaliditet, idet korrelationerne mellem begreberne ikke er for høje. Dvs. vi kan meningsfuldt betragte begreberne som særskilte begreber. Dog er kor-

Bilagstabel 7: Kodeliste

Arbejdstilrettelæggelsesprocessen

Forslag til alternativer til nuværende arbejdstilrettelæggelsesproces
Hensyn til opgaveløsning og faglig kvalitet i første arbejdstidsplan
Medarbejderhensyn
Praktisk tilgang til arbejdstidstilrettelæggelsen herunder konkrete værktøjer/ systemer
Velfungerende arbejdstilrettelæggelsesproces eller ej herunder gode løsningsmodeller/eksempler

Betydning af faktuelle afdelingsforhold for arbejdstilrettelæggelsen

Vagttyper på afdelingen/i afsnittet
Vikarer/faste afløsere
Akutte opgaver

Citater

Fleksibilitet

Fleksibilitet fra ledelsens side
Fleksibilitet fra medarbejdersiden

IP's egne forhold
IP baggrund
IP's egen arbejdstidstilrettelæggelse
IP's Stilling/funktion

Ledelse og arbejdstilrettelæggelse

Kobling mellem ledelse og praktisk arbejdsplanlægning
Ledelsesmæssige prioriteringer i arbejdsplanlægning

Lokalaftaler

Beskrivelse af lokalaftaler
Oplevet indflydelse fra lokalaftaler på arbejdstilrettelæggelse
Ønsker til ændringer i lokalaftaler

Medarbejderindflydelse på arbejdstilrettelæggelse

Forhold, hvor der er indflydelse
Forhold, hvor ej indflydelse
Omfang af indflydelse

Medarbejdermotivation i forhold til arbejdstilrettelæggelsen

Omtale af afdelingens udleverede registerdata

Ændringer fra planen
Beskrivelser af ændringer
Hensyn til opgaveløsning og faglig kvalitet ved ændringer herunder specifikke kompetencer
Hvornår ændringer
Medarbejderhensyn ved ændringer
Omfang af ændringer

- relationen mellem den planlagte og faktiske arbejdstidstilrettelæggelse 0,83. Dette er imidlertid forventeligt, da begreberne vedrører to aspekter af samme overordnede fænomen (hhv. den planlagte og den faktiske arbejdsplanlægning).
5. Skalareliabiliteten for brugerorientering er dog relativt ringere end ved de øvrige begreber.
 6. Det drejer sig om PA3 og PA4 samt FA3 og FA4 under hhv. planlagt og faktisk arbejdstidstilrettelæggelse. Ligeledes gælder det for FO2 og FO4 under arbejdstidstilrettelæggelsens funktionalitet ift. opgaveløsningen.

Reviewartikel: Diplomati i en urban tidsalder

**Anne Bach Nielsen, PhD-studerende, Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet, abn@ifs.ku.dk**

Det moderne diplomati, som vi kender i dag, har sin rod i bydiplomati i Renaissancens Italien. Nu er bydiplomati tilbage for fuld styrke. Byers styrke er, at de befinder sig tæt på borgere, virksomheder og lokalsamfund. Derfor har de en god forudsætning for at være inddragende i deres internationale orientering. Formålet med det moderne bydiplomati er at skabe nye og innovative alliancer på tværs og varetage lokale interesser igennem inkluderende internationale partnerskaber.

»We're the level of government closest to the majority of the world's people. While nations talk, but too often drag their heels – cities act« (Michael Bloomberg, borgmester i New York fra 2002-2014) .

For første gang nogensinde bor mere end halvdelen af verdens befolkning i byer. Den urbane tidsalder ser ud til at fortsætte, og FN forudsår, at mere end 70 procent af befolkningen vil bo i byer i 2050. Samtidig er byer nøgleaktører i den globale økonomi. Verdens 600 største byer står for 60 procent af verdens samlede BNP, og verdens 20 største byer er hjem for en tredjedel af verdens største virksomheder. Med den stigende urbanisering følger også en række væsentlige sociale, kulturelle og miljømæssige udfordringer. Byer er ansvarlige for 70 procent af verdens samlede CO₂-udledning, og mange byer kæmper med høje forureningsniveauer til skade for både folkesundheden og naturen. Samtidig

skaber en høj befolkningstæthed, midlertidige bebyggelser og komplekse netværk af transport-, kommunikations- og energiinfrastruktur en høj sårbarhed over for ekstreme vejrphenomener, for terrorangreb og for menneskelige bygnings- og konstruktionsfejl.

Det er efterhånden et kendt argument, at kilden til bæredygtig udvikling skal findes i byerne selv, og flere udråber byerne til at være det 21 århundredes helte (Haughton og Hunter, 2004; Bulkeley og Newell, 2010; Bouteligier, 2012). Det skyldes for det første, at mange af de udfordringer, der er forbundet med bæredygtig udvikling skyldes de urbane produktions- og forbrugsmønstre, som opretholdes af byens borgere, virksomheder og politikere. For det andet udviser mange byer selv vilje til at understøtte omstillingen til en mere bæredygtig fremtid. Det er blevet et mantra for mange bypolitikere, at bæredygtig byudvikling ikke kompromitterer øvrige lokalpolitiske mål, og jagten på nye og bedre løsninger kan derfor kombineres med den daglige drift og udvikling af byen.

Lokalpolitikere befinder sig i en stærk position, fordi de er tæt på borgere, virksomheder og andre interessenter. Samtidig tilfalder beslutninger om lokal infrastruktur, byggeri og lokalplaner det lokalpolitiske niveau i de

fleste lande. Byer har derfor en unik forudsætning for at skabe debat og dialog om bæredygtig udvikling. Dialog kan involvere og mobilisere lokalsamfundet og skabe nye og innovative partnerskaber og projekter, der arbejder for en ny urban agenda. Byen er med andre ord problemet og løsningen på én og samme tid.

Den nye urbane agenda er en international agenda

Det er også blevet mere tydeligt for det internationale samfund, at nationalstaterne ikke alene kan løse de komplekse udfordringer, som globaliserings- og urbaniseringsprocesser har bragt på banen. Det kommer blandt andet til udtryk i FN-regi, hvor flere af de seneste internationale aftaler har fremhævet byernes rolle for bæredygtig udvikling. Et godt eksempel er FN's program for bæredygtig byudvikling (UN Habitat), der i efteråret 2016 afholdte en konference med henblik på at vedtage en ny international handleplan for bæredygtig byudvikling (The Urban Agenda). Tilsvarende blev byernes rolle fremhævet i forbindelse med FN-forhandlingerne af The Sendai Framework for Disaster Risk Reduction, der opstiller en global ramme for katastrofehåndtering og resiliensopbygning. Det mest fremtrædende eksempel er FN's 17 nye verdensmål, hvor bæredygtige byer og samfund indgår som et selvstændigt mål (mål nummer 11).

Det internationale samfund er blevet mere bevidst om byens potentiale for det 21. århundredes problemløsning. Alligevel bliver lokalpolitik ofte reduceret til et spørgsmål om drift og implementering af de mål, strategier og aftaler, som kommer oppefra. Både forskere og politiske aktører overser, at en helt central lokalpolitisk strategi for bæredygtig byudvikling er et stigende engagement i internationale relationer. Byerne har meldt sig på banen som selvstændige internationale aktører, der formulerer selvstændige internationale strategier, i forsøget på at udleve

det potentiale, som bliver fremhævet i både nationale og internationale fora (Ljungvist, 2014). Det er derfor på tide, at byer ikke kun betragtes som et domæne for arkitektur, men som internationale politiske arkitekter.

Den usynlige gorilla

I et kendt psykologisk eksperiment bliver over 1.000 testpersoner bedt om at tælle, hvor mange gange en bold skifter hænder i et simpelt boldspil. I løbet af spillet optræder en person klædt i gorillakostume midt på banen, og alligevel overser halvdelen af forsøgets testpersoner gorillaen. Forsøget er kendt som 'den usynlige gorillatest' og demonstrerer, hvordan vi mennesker ofte overser betydningsfulde detaljer, fordi vores opmærksomhed er rettet mod noget andet. Professor i diplomati og byplanlægning, Michael Acuto, bruger netop 'den usynlige gorilla' til at forklare byers position i international politik. Byerne bliver konsekvent overset, fordi vi har for travlt med at observere, hvordan nationalstater spiller bolden rundt mellem hinanden (Acuto, 2010).

På samme måde bliver diplomati ofte forbundet med, og defineret inden for rammen af, stat-til-stat-relationer. Det er derfor gået hen over hovedet på de fleste, at diplomati i dag er en integreret del af rådhusets arbejde i mange byer verden over. Shanghai og New York har begge egne udenrigspolitiske kontorer, og en by som São Paulo har både faste diplomatiske aftaler med både byer og nationalstater. Göteborg og Liverpool er bare eksempler på europæiske byer, der har deres egne repræsentationer i Bruxelles for at sikre, at deres urbane stemmer også bliver hørt i EU. Danske byer har de seneste år også udvist stærk interesse for diplomatiske aktiviteter. For eksempel har Københavns Kommune formelle by-til-by-samarbejder med New York, Beijing, Hamborg og Beirut, og en by som Vejle har fornyligt engageret sig i det globale bynetværk 100 Resilient Cities.

Et omfattende hollandsk studie bruger, som et af de første, betegnelsen »bydiplomati« om byers udenrigspolitiske engagement (van der Pluijm, 2007). Begrebet er fortsat relativt løst defineret i litteraturen, men skal forstås som de processer og institutioner, der medierer byer eller lokalpolitiske aktørers internationale engagement med henblik på varetagelse af lokale interesser. Selvom begrebet fortsat mangler en del konceptuelt arbejde, åbner det op for en forståelse af den type engagement, som kendetegner byers internationale færden.

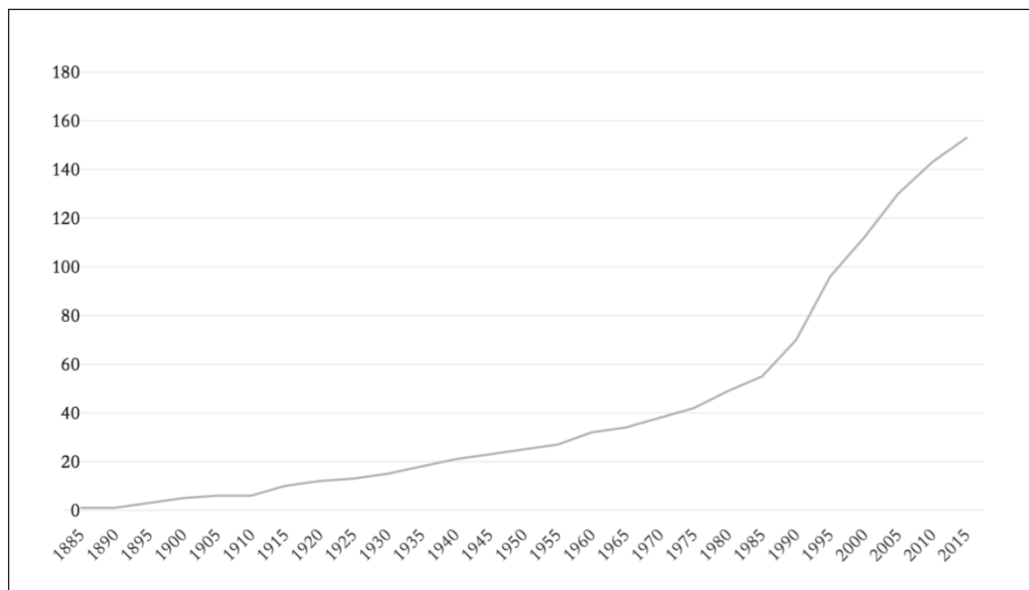
Fra oldtidens bystyre til globale bynetværk

Bydiplomati er et nyt begreb men ikke et nyt fænomen. Der findes eksempler helt tilbage fra oldtidens Grækenland, hvor byer som Athen og Macedon udvalgte 'ambassadører' til at forhandle på vegne af bystyret. I renæssancens Italien etablerede dominerende byer som Venedig, Firenze og Milano faste repræ-

sentationer uden for deres egne grænser for at varetage handelsinteresser. Med den Westphalske fred i 1648 opstod statsstrukturen, og diplomati blev først og fremmest en statslig kompetence (Hamilton og Langhorne, 2011). I kølvandet på 2. Verdenskrig blev bilaterale bysamarbejder dog igen populære, men de havde primært til formål at signalere venskab på tværs af nationale grænser. Siden midten af 1980'erne er aktiviteten dog intensiveret (figur 1), og byer indgår i dag i både bilaterale og multilaterale konstellationer i forsøg på at løse de udfordringer, som er opstået med den stigende urbanisering og globalisering. Bydiplomati er først og fremmest blevet en selvstændig strategisk indsats, der skal understøtte lokale interesser i den globale håndtering af bæredygtig udvikling.

Et engelsk forskningscenter, City Leadership Initiative, ved University College London, har for nyligt bekræftet denne udvikling i by-

Figur 1: Antal bynetværk fra 1885-2015



Kilde: Acuto og Rayner (2016: 1156).

diplomati igennem en kortlægning af, hvordan byer engagerer sig internationalt. Fra primært at engagere sig i bilaterale by-til-by samarbejder prioriterer byer i stigende grad at engagere sig i formaliserede medlemsorganisationer med mere strategiske dagsordener. Det er afspejlet i den markante vækst i såkaldte bynetværk, der blandt andet tæller organisationer som Governments for Sustainability, C40, ECLEI, 100 Resilient Cities og Global Parliament of Mayors. I dag eksisterer der mere end 200 bynetværk og ca. 60 procent af netværkene er under 30 år gamle. De fleste bynetværk er kendetegnet ved, at byer er hovedmedlemmer, men flere af de nyere netværk eksperimenterer også med at optage industripartnere og ikke-statslige aktører i samarbejdet.

Bydiplomatiets dimensioner

De fleste byer orienterer sig mod udlandet af flere forskellige årsager, og den bagvedliggende motivation kan tage udgangspunkt i meget forskellige interesser. Forskningen på området tegner alligevel et overordnet billede af, hvilke dimensioner der kendetegner bydiplomati i sin nuværende form.

For det første er *vidensdeling og erfaringsudveksling* helt centrale elementer. Bydiplomati giver byen adgang til nye løsninger, metoder og samarbejdsformer samtidig med, at det er en god distributionskanal for egen viden og erfaring. Bydiplomati giver viden om 'best practise' på en række områder som klima, sundhed og sikkerhed, der er centrale udfordringer i mange byer verden over.

For det andet kan bydiplomati være *kapacitetsopbyggende*. Engagement i både bilaterale og multilaterale samarbejder kan være en måde at mobilisere ressourcer på, som ellers ikke havde været tilgængelige for den enkelte by. Der kan være tale om mange forskellige typer af ressourcer som finansiering, data, ekspertise og adgang til konkrete projekter. Bynetværk giver f.eks. ikke kun adgang til

andre byer, men også til andre ressourcefulde aktører som internationale virksomheder, finansielle institutioner, interesseorganisationer, tænketanke og universiteter.

For det tredje er *regel- og normpåvirkning* vigtige dimensioner i bydiplomati. Igennem internationalt samarbejde og koalitionsdannelse har byer mulighed for at påvirke den globale dagsorden. Det kan foregå igennem deltagelse i netværksinstitutioner, som kan lobby for bestemte dagsordener i det internationale samfund. Regel- og normpåvirkning kan også foregå imellem byerne igennem udvikling af fælles interne strategier og målsætninger for alle medlemmer i et bynetværk.

For det fjerde skaber bydiplomati en mulighed for *repræsentation* af lokalpolitiske interesser. Denne dimension i bydiplomati lægger sig op af, hvad man klassisk forbinder med staters diplomatarbejde i internationale organisationer. Et godt eksempel er EU's Regionsudvalg, som er et rådgivende EU-organ, der består af lokalpolitiske repræsentanter fra EU's medlemslande. Regionsudvalget giver byer og regioner mulighed for rådgive og udtale sig om EU-lovgivning, der har direkte indflydelse for det lokalpolitiske niveau.

For det femte udgør *varetagelse af lokaløkonomiske interesser* en vigtig dimension. Her lægges vægt på, at internationale platforme giver byer en oplagt mulighed for sammentænke bæredygtig byplanlægning med erhvervs- og vækstudviklingsmål. Deltagelse i diplomatiske relationer skaber et rum for positionering af lokale kompetencer og styrker samt mulighed for at påvirke de metoder, strategier, og initiativer, som implementeres i partnerbyen, eller som netværkene arbejder for. Bydiplomati kan derfor i nogle former ligne økonomisk diplomati, hvor internationalt samarbejde bruges til at lave eksportfremme, til at tiltrække kvalificeret arbejdskraft og internationale virksomheder

eller til at åbne døre for det lokale erhvervsliv i udlandet.

Byer kan blive det 21. århundredes helte

Ved første øjekast kan det virke som om, at bydiplomati er et forsøg på at overtage statens udenrigspolitiske kompetencer. Der er ingen tvivl om, at byers udenrigspolitiske orientering åbner op for et ændret forhold til staten, men frem for at betragte byers globale handlerum som en trussel, kan bydiplomati betragtes som en mulighed for at overkomme nogle af de udfordringer, som rækker ud over statens formåen. Bydiplomati tilbyder et unikt rum, hvor globale problemer forenes med lokale løsninger, og dermed kan bydiplomati blive løsningen på den flaskehals, som internationale forhandlinger mellem stater ofte sidder fast i.

Samtidig tilbyder byer en langt mere pragmatisk og specialiseret tilgang til diplomati. Hvor klassisk diplomati har tendens til at være institutionaliseret, hierarkisk og fastlåst i ideologiske synspunkter og bestemte arbejdsgange, er byers deltagelse i internationale relationer kendetegnet ved at være pragmatisk, pluralistisk og omstillingsparat i forhold til specifikke problemstillinger og fokusområder. De fleste bynetværk er f.eks. orienteret mod et bestemt område såsom klimatilpasning eller flygtningestrømme, hvilket gør det nemmere at koordinere og samarbejde på tværs i de enkelte netværk. Derudover er et vigtigt karakteristika ved bydiplomati, at det henvender sig til mere end bare den lokale myndighed. Byens styrke er netop, at den befinder sig tæt på både borgere, virksomheder og lokalsamfund, og derfor har en god forudsætning for at være inddragende i sin internationale orientering. Formålet med bydiplomati er at skabe nye og innovative alliancer på tværs og varetage lokale interesser igennem inkluderende internationale partnerskaber.

Byer opererer fortsat inden for statens ram-

mer, og har i de fleste tilfælde ingen udenrigspolitiske beføjelser. Samtidig har byer ikke rådighed over militær eller andre magtresourcer eller mulighed for at indgå bindende aftaler. Byer er derfor først og fremmest diplomatiske aktører, der trækker på 'bløde' værktøjer som samarbejde, koalitionsdannelse, lobbyarbejde og branding, når de indgår i internationale relationer. Bydiplomati tilbyder derfor i sin nuværende form et supplement – og ikke et alternativ – til klassisk diplomati.

Bydiplomati er mere end en døgnflue

Byer får stadig mere politisk momentum på den internationale scene i kraft af den øgede strategiske deltagelse i formaliserede netværk og partnerskaber. Politiske aktører bør i højere grad erkende, at byers arbejde med bæredygtig udvikling rækker langt ud over byens egne grænser. Selvom potentialer er stort, er der fortsat en del arbejde med at få de rigtige strukturer på plads, og det kræver fortsat en indsats fra alle parter, hvis der skal skabes et effektivt samarbejde mellem byer, stater og andre internationale aktører. Byer og deres netværk arbejder hårdt på at professionalisere og optimere deres diplomatiske indsatser, og det ser ikke ud til at byerne skruer ned for deres internationale orientering. Tværtimod. Med mere end 70 procent af verdens befolkning bosat i byer i 2050, er det i hvert faldt naivt at tro, at bydiplomati ikke er kommet for at blive.

Litteratur

- Acuto, Michele (2010), »Global Cities: Gorillas in our Midst«, *Alternatives: Global, Local, Political*, 35(4): 425-48
- Acuto, Michele og Steve Rayner (2016), »City Networks: Breaking Gridlocks or Forging (New) Lock-ins?« *International Affairs*, 92(5): 1147-66.
- Bouteligier, Sofie (2012), *Cities, Networks, and Global Environmental Governance: Spaces of Innovation, Places of Leadership*, vol. 1, London: Routledge,
- Bulkeley, Harriet og Peter Newell (2010), *Governing Climate Change*, London: Routledge

Hamilton, Keith og Richard Langhorne (2011), *The Practice of Diplomacy. Its Evolution, Theory and Administration*, London: Routledge.

Haughton, Graham, og Colin Hunter (2004), *Sustainable Cities*, London: Routledge,

Ljungvist, Kristin (2014), »The Global City: From

Strategic Site to Global Actor« i Simon Curtis, red., *Global Cities and International Relations*, New York: Routledge, pp. 32-56.

Van der Pluijm, Rogier (2007), »City Diplomacy: The Expanding Role of Cities«, rapport, Clingendael: Netherlands Institute of International Relations.

Abstract

Production or Regulation of Public Services: Differences in Public Service Motivation?

Ulrich Thy Jensen, associate professor,
School of Public Affairs,
Arizona State University, ujensen@asu.edu

Nina Mari van Loon, assistant professor,
Department of Political Science,
Aarhus University, nina@ps.au.dk

Wouter Vandenaabeele, associate professor,
Utrecht University of Governance,
w.v.vandernaabeele@uu.nl

Existing research shows a number of positive effects of public service motivation (PSM) in public organizations, and it is therefore a core challenge to understand why some public employees exhibit higher levels of PSM. This article contributes to this question by comparing the PSM of public employees working in organizations producing and regulating public services in two countries, Denmark and the Netherlands. Contrary to previous expectations, the results demonstrate that employees working in organizations regulating public services (local government civil servants) display higher levels of PSM compared to employees working in organizations producing public services (schools). The results are robust across the two countries with similar welfare state regimes, Denmark and the Netherlands, indicating that public managers oversee a workforce strongly motivated by public service even though day-to-day contact with recipients of services can be impersonal and

work tasks include participating in decision making processes and regulating access to public services rather than producing them.

Stable or dynamic? The importance of work context for public employees' public service motivation

Anne Mette Kjeldsen, associate professor,
Department of Political Science,
Aarhus University, annemette@ps.au.dk

Stefan Boye, M.Sc. student, Department of Political Science, Aarhus University, sboye@ps.au.dk

Morten Brænder, associate professor,
Department of Political Science,
Aarhus University, mortenb@ps.au.dk

Christian Bøtcher Jacobsen, associate professor, Department of Political Science, Aarhus University, christianj@ps.au.dk

Ulrich Thy Jensen, associate professor,
School of Public Affairs,
Arizona State University, ujensen@asu.edu

Whether individual motivation to do good for others and society is a stable or dynamic trait has been widely debated in the literature on Public Service Motivation (PSM). This article reviews five recent Danish studies of the development in public service providers' PSM over time and suggests an analytical framework for explaining such develop-

ments. The Danish studies show that PSM is, in fact, dynamic and that changes in motivation can be explained by factors at three analytical levels: individual, organizational, and political factors. Hence, an important task for future research in the dynamics of PSM is to scrutinize explanatory factors at these three levels, and to examine how the interaction between these factors shapes public service providers' motivation to do good for others and society.

One time public employee, always public employee? Public service motivation and sector switching

Christian Bøtcher Jacobsen, associate professor, Department of Political Science, Aarhus University, christianj@ps.au.dk

Anne Mette Kjeldsen, associate professor, Department of Political Science, Aarhus University, annemette@ps.au.dk

The literature on Public Service Motivation (PSM) expects individuals who are highly motivated to contribute to society and help others to be more attracted to public sector employment. This expectation implies that we would also expect private employees with high PSM to be attracted to public sector employment, and we would expect highly public service motivated public employees to stay within this sector over time. However, very few studies have actually tested these expectations regarding the impact of PSM on sector switch decisions. This article utilizes panel survey data with 2,100 publicly and privately employed Danish physiotherapists in 2011 and 2013. The analysis shows that for this occupational group performing very similar work tasks across sectors, PSM does *not* predict sector switch. Contrary, long-term experience in a given sector is positively associated with the likelihood of staying within that sector.

How are perceptions of managerial tools shaped over time? An Analysis of perception and use of Performance Management in Daycare

Caroline Howard Grøn, associate professor, Department of Political Science, University of Copenhagen, cg@ifs.ku.dk

How are perceptions of a management tool shaped and what happens with perceptions once a tool is put to use? These are the questions this paper wishes to address. Managerial tools can have positive or negative performance effects, partly depending on the way employees perceive them as either supportive or controlling. By analyzing how daycare workers perceive a performance management tool over a two year period, this paper illustrates how perceptions are shaped and reshaped over time. The paper finds that the perception is primarily shaped by the way the local manager handles implementation. The perception of the managerial implementation changes over time, not least by their experiences using the tool. On this basis, the paper points to the importance of a more dynamic view of how perceptions are formed as well as the important role of local managers in forming perceptions.

Leadership and employee motivation: Results from Danish and international research

Lotte Bøgh Andersen, professor, Department of Political Science, Aarhus Universitet, lotte@ps.au.dk

Christian Bøtcher Jacobsen, associate professor, Department of Political Science, Aarhus University, christianj@ps.au.dk

Ulrich Thy Jensen, associate professor, School of Public Affairs, Arizona State University, ujensen@asu.edu

Leadership often aims at motivating employees, and transformational and transactional leadership are both directed towards increasing employee motivation – although through different mechanisms. Transformational leadership aims to increase the employees' different types of intrinsic motivation by clarifying the vision, while transactional leadership primarily is directed towards increasing their extrinsic motivation linked to salary and recognition. The article discusses Danish and international literature, also addressing how the two types of leadership can supplement each other to create employee motivation and ultimately high goal attainment in public organizations. Key insights are that the leadership strategies must be adjusted to fit the organizational context and that the degree of value conflict and the level of existing motivation are important for their applicability.

Professions, motivation and leadership in hospitals: Inspiration from Florence Nightingale?

Lotte Bøgh Andersen, professor,
KORA and Department of Political Science,
Aarhus University, lotte@ps.au.dk

Mikkel Munk Quist Andersen, projectleader,
KORA, mian@kora.dk

Marie Henriette Madsen, senior projectleader,
KORA, mama@kora.dk

Katrine Nøhr, projectleader, KORA,
kano@kora.dk

How willing are different health professionals to step in if work planning requires it, and how do we understand this varying wil-

lingness based on their motivation? These questions are important both for hospital wards and for this article. Empirically, the analyses are based on 51 qualitative interviews and questionnaire responses from 942 hospital employees from 12 different wards. In addition to identifying a positive association between willingness to step in and public service motivation, the article also shows interesting differences between professions in relation to these two factors which are positively correlated with professional quality and job satisfaction. Florence Nightingale is relevant for these results, symbolizing both the willingness to step in and the motivation to make a societal difference. Her leadership has also been called transformational. Especially the use of transformational leadership can inspire hospitals and other public organizations.

Review Article: Diplomacy in an Urban Age

Anne Bach Nielsen, PhD-fellow,
Department of Political Science,
University of Copenhagen, abn@ifs.ku.dk

With roots in Renaissance Italy, modern city diplomacy is re-shaping the international landscape. In pursuit of new and innovative solutions to sustainable urban transformation, cities have become international actors in their own right. In a world that seems un-governable, cities have the advantage of being the closest link to citizens, companies and local communities. Cities create new inclusive spaces for local-global cooperation and city diplomacy offers new and innovative partnerships and coalitions, through which cities can support local interests and agendas.