

Redaktionelt forord

Ved et første øjekast ud over det globale landskab af offentlige forvaltninger kunne man forledes til at konkludere, at de samme typer problemer og udfordringer besvares af nogenlunde den samme type af institutionelle reformer. Over de sidste to årtier har det især været reformer, der på den ene eller anden måde kan forbindes med begrebet New Public Management, der har været i fokus. Det vil sige reformer, der i varierende udstrækning introducerer blandt andet økonomiske incitamenter, konkurrence og kontrakter i den offentlige forvaltning. På trods af denne næsten synkrone reformrytme på globalt plan, kan der identificeres meget store lokale og sektorspecifikke variationer i den måde, hvorpå man forstår, italesætter, implementerer og efterlever disse reformer. Hertil kommer, at den offentlige sektor i det hele taget er meget dynamisk og i pendulfart bevæger sig fra den ene reformmode til den næste. I dette temanummer af *Økonomi & Politik* har vi derfor valgt at fokusere på de helt aktuelle »tendenser i den offentlige forvaltning«. Omdrejningspunktet for samtlige bidrag er at identificere en række væsentlige udviklingstræk, som måske vil gøre sig gældende i de kommende år. Ved at tage temperaturen på nogle af de væsentligste udviklingstendenser i den offentlige forvaltning, kan vi også få en fornemmelse af, hvorhen den offentlige sektor i det hele taget bevæger sig.

De fire første artikler giver hver deres bud på, hvilken rolle New Public Management kommer til at spille i den offentlige forvaltning. *Tom Christensen* peger i sit bidrag på, at New Public Management er ved at have udlevet sin storhedstid. En ny reformbølge, der kan kaldes Post-New Public Management, er begyndt at se dagens lys. I modsætning til tidligere er det ikke længere opsplittning, decentralisering og afpolitisering, der er de centrale reformprincipper, men derimod koordination, kulturel mangfoldighed og proaktiv politisk styring. *Jørgen Grønnegård Christensen* stiller sig tvivlende over for, om begrebet New Public Management overhovedet er egnet til at karakterisere de sektorspecifikke, gradvise ændringer, der har fundet sted over årene. Det gør det ikke bedre, at dette uklare managementbegreb med rette eller urette forbindes med ny-liberalisme. *Eva Sørensen* og *Jacob Torfing* peger på, at innovation i den offentlige forvaltning i stigende udstrækning finder sted gennem samarbejde og inddragelse på kryds og tværs. Denne tendens udfordrer New Public Managements fokus på konkurrence og resultatorientering. Der er som følge heraf behov for en opdatering mod »NPM 2.0«, der i højere grad forankrer innovationsfremme i tværgående samarbejdsarenaer, og renoncerer på de mange krav om standardisering, dokumentation og resultatmåling. *Torben Beck Jørgensen* og *Lotte Bøgh Andersen* argumenterer for, at New

Public Management har bidraget til, at offentligt ansatte ikke længere betragtes som altruister udstyret med en særlig »statsloyalitet«. Ifølge NPM kan de ses som egoister, der skal styres ved at spille på deres egennytte. Derfor resultatløn og kontrakter. De argumenterer imidlertid for, at et mere komplet billede af de offentlige ansattes motiver må indeholde en balance mellem egennytte, pligt og altruisme. Til det formål er »Public Service Motivation« (PSM) litteraturen og »Public Value« (PV) litteraturen nyttige udgangspunkter for en analyse af tendenserne i den offentlige forvaltning.

Derefter følger tre artikler, der udreder nogle specifikke udviklingstendenser med tilknytning til New Public Management, og som forfatterne mener får eller burde have betydning for en forståelse af den offentlige forvaltning i de kommende år. *Hanne Foss Hansen* og *Olaf Rieper* diskuterer de seneste udviklingstendenser til at anvende evaluering

og evidens som styringsværktøjer i den offentlige sektor. *Anne Binderkrantz* og *Jørgen Grønnegård Christensen* beskriver, hvorledes kontraktstyringens indhold og formål har ændret form over de seneste år, og *Vibeke Lehmann Nielsen* og *Heidi Salomonsen* peger på, at der er andre forhold end økonomiske incitament, eksempelvis køn, der spiller en rolle i vores forståelse af adfærdsdynamikker i den offentlige sektor.

Temanummeret opsamlar nogle af de væsentligste diskussioner, der udfoldede sig på en forvaltningskonference, der var organiseret af Institut for Statskundskab, Københavns Universitet den 12.-13. november 2009. Der blev modtaget finansiel støtte af Forskningsrådet for Samfund og Erhverv, hvilket der hermed takkes for.

Martin Marcussen og *Karsten Ronit*
Ansvarshavende redaktører

Hermed indkaldes til generalforsamling i

Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi

mandag den 17. maj 2010, kl. 16.30
i DJØF Forlags mødelokale
Lyngbyvej 14, stuen, 2100 København Ø

Dagsorden er fastsat i henhold til vedtægterne.

Transcending New Public Management

Tom Christensen

Professor, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo

tom.christensen@stv.uio.no

New Public Management som reformbølge synes at have passeret toppen. Artiklen starter med at spørge hvorfor dette er sket. Årsagen synes at have at gøre med svækket styring og koordination, problemer med at øge effektiviteten, såvel som med stigende nationale og internationale fornemmelser for usikkerhed. Derefter drøftes hvad der kendetegner post-NPM som reformbølge. Her er det særligt den øgede styring og koordination, samt øget kulturel integration, der drøftes. Til slut diskuteres hvad der sker i mødet mellem de to reformbølger – NPM hhv post-NPM – og hvilke effekter dette møde har på offentlig beslutningsadfærd.

Fra NPM til Post-NPM

Offentlige organisationer ændres tilsyneladende i et stadigt større tempo rundt omkring i verden, enten som følge af kontinuerlige og afgrænsede ændringer, som nogen gange summerer op til større ændringer (Streeck og Thelen, 2005), eller gennem større reformbølger som en konsekvens af reformpolitik (Pollitt og Bouckaert, 2004). Det stadigt stigende ændrings- og reformtempo kan tyde på en stærkere ændringstakt i det omkringliggende samfund, som afspejles i det politisk-administrative apparat, sådan at offentlige ledere kontinuerligt må tilpasse sig dette. Men også andre fortolkninger er mulige, som at der foregår kontinuerlige forhandlinger og genforhandlinger mellem forskellige aktører med udgangspunkt i diverse interesser og ik-

ke mindst kulturel resistens (Christensen og Lægheid, 2001a). Eller at ledere prægnes af kapacitets-, kontrol- og vidensunderskud, noget som giver anledning til stadigt flere ændringsprocesser, hvor disse delvist er præget af forvirring, tvetydighed og symboler, alle træk fra garbage-can-lignende processer (March og Olsen, 1976; Olsen, 1988).

Fokus i denne artikel er på forholdet mellem reformbølger, herunder særligt de to nyere bølger som har fået navnet New Public Management (NPM) og post-NPM (Christensen, Lie og Lægheid, 2007). Mit udgangspunkt er kontroversielt og bør debatteres åbent, for jeg antager at NPM har passeret toppen af sin betydning. Det vil først blive belyst, hvorfor denne udvikling har fundet sted. Derefter vil fokus blive rettet mod det som kendetegner den nye bølge, der er vokset frem i Australien og New Zealand fra slutningen af 1990'erne, nemlig post-NPM. Hvad kendetegner post-NPM, og i hvilken grad og hvordan kan man sige, at denne bølgen er en reaktion på NPM? Herefter er spørgsmålet, hvad der sker når to reformbølger mødes? Kan vi se dette som en konflikt og kamp, hvor størstedelen af NPM forsvinder når post-NPM kommer til, akkurat som nogen hævder at NPM har erstattet det gamle Weberianske regime i den offentlige sek-

tor? Eller er det som om at disse bølger lever i sameksistens, fredelig eller ikke? Opstår der komplekse eller hybride blandinger af reformbølger? Endelig vil det blive diskuteret, hvilke effekter dette møde mellem reformbølger har på offentlige beslutningsprocesser? Ændres lederens rolle og kapacitet, indflydelsesforholdene mellem aktørerne eller de videnskabelige aspekter af reformprocesser i den offentlige forvaltning?

Hvorfor har NPM passeret toppen?

Spørgsmålet om, hvornår NPM blev indført, hvor mange elementer fra NPM der i realiteten blev iværksat, og hvor dybt reformbølgen stikker i praksis, varierer naturligvis mellem og inden for forskellige landes offentlige forvaltninger (Wright, 1994). Alligevel synes der at være noget der peger mod at NPM har passeret toppen og ikke er så dominerende som for 10-15 år siden. I princippet giver NPM sig mere synlige udtryk i lande og på policyområder, der har startet tidligt med NPM og implementeret de tilhørende reformelementer bredt og dybt, end i lande der er startet sent og nølende, og som har udvalgt nogle reformelementer, som de har brugt forsigtigt (Hood, 1996).

En hovedårsag til NPM's svækkelse og eventuelle tilbagefald er at reformbølgen har bidraget til at svække den politiske styring (Christensen og Lægreid, 2001b). Reformentreprenørerne bag NPM lovede, at den politiske styring ikke skulle svækkes, men bare gå over i andre former. Men dette løfte er ikke blevet holdt. Årsagen til dette er en formel svækkelse af de politiske lederes autoritet gennem en form for vertikal specialisering – det vil sige øget decentralisering og uddelegering til lavere forvaltningsniveauer, -institutioner og -ledere, som sammen med et kulturelt og symbolsk pres i retning af mindre politisk styring har medført en reel svækkelse af de politiske lederes indflydelse. Øget horisontal specialisering eller fragmentering har også medført større kapacitetsproblemer i

toppen blandt politiske og administrative ledere. Politiske ledere er i højere grad blevet skeptiske over for denne svækkelse af deres indflydelse. Kombinationen af undergravet styring, problemer med viden om hvad der sker i de underliggende institutioner, og at de som ledere oftest får skylden for problemerne, har vist sig at være særligt problematisk (se Brunsson, 1989). Når politiske ledere ønsker at generobre styringen, og dermed gå imod et centralt træk ved NPM, har der været en tendens til at dette har omhandlet mange forskellige ledere uafhængigt af deres politiske farve og tidligere indstilling til NPM. Dette er interessant, idet øget styring oftest forbindes med venstrefløjss regeringer.

En anden hovedårsag til NPM's retræte har været at mange politiske og administrative ledere er kommet til den indsigt at NPM ikke kan levere øget effektivitet i den offentlige forvaltning (Christensen og Lægreid, 2007a). Øget effektivitet blev jo oprindeligt set som selve rationalet for NPM og overordnet alle andre hensyn, så dette er et kritisk punkt. Selv om det i udgangspunktet er vanskeligt at kunne forudse nogen klar sammenhæng mellem en del centrale makro-økonomiske størrelser og NPM som en bred reformbølge, så har der bredt sig en erkendelse af at de typiske NPM-lande som de angelsaksiske ikke har leveret bedre økonomiske resultater som følge af denne reformbølge. Når det gælder effektiviteten i de offentlige organisationer, som er blevet reformeret med udgangspunkt i NPM, er forskningsresultaterne modsætningsfyldte. Generelt mener mange økonomer at kunne påvise at der er markante besparelser at hente på at iværksætte NPM-relaterede reformer, såsom mere brug af markedet, konkurrenceudsætning, mere brug af private udbydere, bench-marking, osv. (Domberger og Rimmer, 1994; Domberger og Jensen, 1997). Blandt politologer er perspektiverne og resultaterne mere tvetydige, men de er generelt mere skeptiske i forhold til NPM's øgede betydning for den offentlige

forvaltnings effektivitet (Boyne et al., 2003). Nogle af disse hævder, at man skal medregne alle omkostninger der er forbundet med at igangsætte og iværksætte omstillingsprocesser. Resultatet af regnestykket bliver så mindre klart mht. hvorvidt og hvor meget effektivitet der egentlig er vundet. Andre lægger vægt på betydningen af enkelte typer af tiltag og siger, at enkle og tekniske offentlige serviceydelser har det største effektivitetspotentiale, mens mere komplekse tjenester med mere utydelige og inkonsistente mål og hensyn viser tvetydige resultater. Det bliver også påpeget at øget effektivitet kan hænge sammen med en nedskæring i medarbejdstaben, hvilket er tilfældet i forskellige transport- og kommunikationssektorer, og hvis disse arbejdstagere ikke bliver videreuddannet og ikke får job i andre sektorer vil de belaste andre dele af budgettet, som de sociale forsikringsordninger. Så kritikken er ofte at det bliver vanskeligt at sammenligne effektivitet over tid mht. NPM-reformer, fordi man sammenligner »æbler og pærer«.

I tilknytning til debatten om øget effektivitet har der også udviklet sig en debat om kvaliteten af offentlige serviceydelser. Kritikerne af NPM mener, at det alt for let tages for givet at øget effektivitet betyder øget kvalitet. De hævder tværtimod, at der kan være et decideret modsætningsforhold mellem effektivitet og kvalitet (Self, 2000). Et eksempel på dette kan være en konkurrenceudsætning af et plejehjem, hvor en aktør efter at have vundet en kontrakt må rekruttere sundhedspersonale på en konkurrencedygtig løn, som kan medføre en lavere plejefaktor og dårligere kvalitet. Det er også blevet hævdet at udbredt brug af NPM fører til øget social ulighed, sådan som det ses i Australien og New Zealand (Stephens, 1996). NPM kan føre til at arbejdstagerne med de svageste politiske og sociale ressourcer mister jobbet eller taber i en øget konkurrence om offentlige ydelser, ud fra en erkendelse af en Matthæuseffekt, dvs. de som har meget vil få mere, og de sva-

ge vil i relation hertil fremstå deproverede. Den politiske accept af en sådan effekt varierer mellem landene og er lavest i Norden, selv om dette gradvist er i færd med at ændre sig, for eksempel i tilknytning til en voksende »underklasse« af indvandrere.

En tredje hovedårsag til modstand mod NPM som reformbølge hænger sammen med den øgede følelse af usikkerhed og krise i verden. En dramatisk manifestation af dette kom med 9/11 i 2001, der medførte at præsident Bush umiddelbart inddrog kontrollen over lufthavnssikkerheden, og iværksatte en storstilet styrings- og samordningsproces mht. forvaltningen af den nationale sikkerhed, både på den civile (Department of Homeland Security) og den militære side (Kettl, 2004; Hammond, 2007). I kølvandet på dette har en række lande, som eksempelvis Australien og Storbritannien, iværksat lignende præventive tiltag, som ofte er blevet beskyldt for at være »drakoniske« og bryde med de demokratiske rettigheder og retssikkerhedsprincipper (Etzioni, 2004). Et andet eksempel er forskellige pandemier, som SARS, fugleinfluenza og svineinfluenza, som har medført øget international styring og samordning, men også nationale kriser og nye tiltag som omorganisering af styringen af fødevarer sikkerheden. Effekterne af tsunamien i Thailand havde også lignende træk, hvor den øverste embedsmand i Udenrigsministeriet i Norge måtte gå af som følge af en dårlig håndtering af krisen og det nationale sikkerhedsapparatet blev omorganiseret. Og det sidste eksempel er den globale økonomiske krise som i mange lande har medført krav om og en reel styrkelse af den centrale offentlige styring og stærkere involvering af staten i det økonomiske liv. I de allerfleste land har både politiske og økonomiske aktører, som ellers traditionelt er meget skeptiske over for offentlig styring, nærmest tryglet staten om at gribe ind for at håndtere krisen. Så kriser og katastrofer har generelt haft både internationale og nationale konsekvenser, som oftest øger styringen og

samordningen. Igen kan det hævdes, at dette er gjort af politiske ledere af alle politiske af- skygninger (Boin et al., 2005).

En fjerde hovedårsag er at myterne, symbo- lerne og retorikken, der er relateret til NPM i en periode har været på tilbageslag og mod- myterne er tilsvarende vokset frem. Der er blevet stillet spørgsmålstejn ved, om man skal acceptere de forskellige negative konse- kvenser af NPM, som for eksempel dårligere kvalitet på tjenester, øgede omkostninger, øgede sociale forskelle osv. Retorikken om- kring struktureringen af den offentlige sektor er også under udvikling. Fortalerne for NPM har argumenteret for at øget vertikal og hori- sontal specialisering medfører øget effektivitet gennem en blanding af strategisk styring fra toppen, klarere rollefordeling, bevidst brug af virkemidler lavere nede i hierarkiet, øget resultatbevidsthed osv. (Christensen og Lægneid, 2001b). NPM-kritikerne, som har fået øget vind i sejlene, hævder derimod, at strukturel fragmentering medfører ineffekti- vitet pga. »administrativ egoisme og snæver- syn«, svækket samarbejde og øgede kapaci- tetsproblemer i forlængelse af, at flere sager kommer på den politiske og administrative ledelses bord.

En femte hovedårsag, som både har tekniske og symbolske aspekter i sig, drejer sig om øget brug af informationsteknologi (IT). Fra starten blev der stærkt argumenteret for, at NPM indebar øget effektivitet på grund af strukturel fragmentering og klarere rollefor- deling, klarere mål, mere bevidst brug af vir- kemidler, mere resultatmåling, mere bevidst- hed om effektivitet og serviceorientering, mere åbenhed om ressourceforbruget osv. In- teressant nok hævder også aktørerne som står bag post-NPM at denne reformbølge også fører til mere effektivitet, men nu er virke- midlet øget styring, samordning og sammen- lægning (Christensen og Lægneid, 2007a). I den forbindelse er der blevet argumenteret for at det er blevet lettere at kommunikere i

komplekse strukturer end hidtil, især på grund af nye IT-instrumenter som kan frem- me brugerorienteringen og give betydelige samordningsgevinster.

Hvad er typisk for post-NPM?

Hovedideen bag post-NPM er »bring the sy- stem back together again« (Gregory, 2003), dvs. at den kan ses som en reaktion på NPM og særligt de negative konsekvenser af frag- menteringen under NPM. Den nye post- NPM-reformbølge blev fra afslutningen af 1990erne et nyt træk i tidligere typiske NPM- lande som Australien (whole-of-govern- ment), New Zealand og Storbritannien (joi- ned-up government) (Bogdanor, 2005; Halli- gan, 2006; Richards og Smith, 2006). Post- NPM er generelt mindre præget af strukturel- le ændringer end NPM, og lægger relativt mere vægt på kulturelle ændringer (Christen- sen og Lægneid, 2007a). De strukturelle æn- dringer er på den ene side »hårde« og på den anden side relativt »bløde«. De hårde æn- dringer indebærer for det første strukturel, vertikal despecialisering eller integration, ek- sempelvis ved at integrere direktorater (agen- cies) i et departement eller at styrke de sty- ringsinstrumenter, som en politisk og admi- nistrativ ledelse har over for direktoraterne, de enkelte tilsynsorganer og de statslige sel- skaber. Det er alt sammen eksempler på æn- dringer, der er skabt for at styrke den centra- le politiske og administrative styring. Eksem- pler på dette finder man i reorganiseringer i Australien rettet mod strukturel integration og ved den nye ejerskabspolitik over for de statslige virksomheder i Norge, som menes at befordre mere aktiv styring. For det andet ser vi øget horisontal integration eller despeciali- sering der har at gøre med sammenlægning af departementer og direktorater, sådan som det for eksempel manifesteres i det brede og stærke Ministry of Social Development i New Zealand eller i den store arbejds- og velfærdsreform fra 2006 i Norge, hvor tryk- deetaten og arbejdsmarkedsetaten som to sektororganisationer med en lang historie

blev slået sammen i et nyt direktorat for arbejds- og velfærdsetaten (NAV) (Christensen, Fimreite og Lægred, 2007).

I en kategori af lidt blødere virkemidler for øget styring og samordning finder man etableringen af programmer og projekter på tværs af det vertikale niveau, som for aboriginerne i Australien (Halligan, 2006), eller horisontalt, som ved bekæmpelsen af fattigdom og miljøproblemer. Her er formaliseringsgraden og forpligtelserne mindre for de involverede aktører end ved formelle strukturelle ændringer af mere omfattende karakter. I en sidste kategori af bløde virkemidler finder vi pragmatiske samarbejdsformer mellem forskellige direktorater og enheder vedrørende serviceydelser, der af Bardach (1998) kaldes »smart practice«. Hertil kommer den politiske og administrative ledelses signaler til den offentlige forvaltning i al almindelig om, at der ønskes øget styring, samordning og samarbejde.

Post-NPM er også præget af et ønske om kulturelle ændringer (Christensen og Lægred, 2007a). Der skal lægges mere vægt på fælles kulturelle normer og mindre på de institutionsspecifikke. I stedet for at tænke i de subkulturer og den identitet som knyttes til en specifik forvaltningsenhed eller sektor skal man udvikle kollektive identiteter og lægge vægt på den identitet der knytter sig til forvaltningen som helhed. Post-NPM er også kritisk overfor hvad man kalder et reaktivt lederskab og ønsker at der skal udvikles et proaktivt lederskab. Dette afspejles i den skelnen som Gormley (1989) har lavet mellem hvad han kalder for et lederskab baseret på et princip om »fire alarm« og et lederskab på »police patrol«. Udviklingen af lederkompetencer skal også pege mod bredere kompetencer og ikke være for specialiseret. I Australien vægter man det som kaldes »value-based management«, hvor der indgår kulturel integration og udvikling af et kulturelt etos og etiske ret-

ningslinjer (se Lotte Bøghs og Torben Beck Jørgensens bidrag til dette temanummer).

Post-NPM har som reformbølge nogle af de samme træk som NPM. Den oversælges med et sæt af tilknyttede myter og symboler. Den er en reformbølge »hvis tid er kommet«, uden at det er helt klart, hvordan og hvorfor dette er blevet et vigtigt omdrejningspunkt for den offentlige forvaltnings udvikling. Den er ikke konsistent, men indeholder forskellige elementer som ikke altid passer sammen. Den fremstilles ofte som »one size fits all«, mens det i realiteten oftest er sådan at der er varierende betingelser for hvor relevant den kan være. Der er heller ingen garanti for at store strukturelle ændringer i retning af mere central styring eller samordning vil virke godt. Og akkurat, som det var tilfældet for NPM, bliver post-NPM ofte fremstillet som teknisk neutral, mens realiteten er at den er en politisk villet reformbølge i nogle lande, hvor ledelsen håber at den vil indfri nogle nye mål.

Hvad sker der i mødet mellem reformbølgerne?

Et syn på dette er at der med NPM foregår et afgørende paradigmeskift for tænkningen omkring og organiseringen af den offentlige sektor, og at NPM, efter at bølgen får fodfæste, vil sprede sig bredt og langt (Boston et al., 1996). Ja, nogen hævder at vi ser en lineær udvikling i denne forbindelse. Et argument for dette er at der kun er ganske få reformbølger, der har haft en så stor spredningskraft som NPM mht. geografisk nedslagsområde og spredning på forskellige typer policyområder og opgaver/funktioner. Et andet argument, og det er gerne fremført af økonomer, er, at tænkningen omkring den offentlige sektor inden for det økonomiske paradigme er klarere og mere udviklet end før.

Et modargument er, at selv om NPM uomtvisteligt har spredt sig meget, siden det blev indført i Australien og New Zealand i starten

af 1980'erne, er spredningen varierende og kulturafhængig. Det viser for eksempel det studie Pollitt og Bouckaert (2004) har gennemført af reformer i 12 vestlige lande. Tankegodset i NPM er umiskendeligt præget af tænkningen omkring forvaltningsudviklingen i USA, og spredningen har været særligt stærk i de angelsaksiske lande. Men rent faktisk er også post-NPM taget tidligst i brug i nogen af de samme lande – noget som skulle svække argumentet om en lineær udvikling. Et andet modargument er at der under etiketten NPM er gennemført mange enkeltreformer, som har vekslende indhold, hvilket betyder, at det ikke altid er let at sige hvad der er den »egentlige« implementering af NPM. Når det gælder tænkningen bag NPM argumenterer Boston et al. (1996) overbevisende for at den økonomiske tænkning, som lå til grund for reformerne i New Zealand, var kompleks, delvis uklar, inkonsistent og ikke gav klare retningslinjer for de strukturelle løsninger, som skulle vælges. Så der har været en delvis løs kobling mellem grundlæggende NPM ideer, foreslåede løsninger og faktisk implementering.

Et andet syn på dette er, at nye reformer i den offentlige forvaltning skubber gamle systemer, ændringer og reformer til side. Dette indebærer, at »old public administration« erstattes af NPM fra 1980'erne og fremefter, lige såvel som post-NPM erstatter NPM fra slutningen af 1990'erne. Konfronteret med den empiriske virkelighed, syntes dette ikke umiddelbart at være nogen god forklaring. Forklaringen synes for det første at undervurdere betydningen af stiafhængigheden (Krasner, 1988; March, 1994), både mht. kontinuiteten i de politisk-administrative systemer, og mht. kulturel modstand mod reformer som kan ses som kulturelt insensitive (Brunsson og Olsen, 1993; Wærness, 1990). Forklaringen overvurderer også rationaliteten i reformbølger mht., hvor stærkt de er kontrolleret, og hvor gennemtænkte de er. Al erfaring tilsiger, at brede reformer både møder mod-

stand og må spille på heterogenitet, og at de ikke mindst indebærer store kognitive udfordringer (Christensen, Lie og Lægneid, 2007; Pollitt og Bouckaert, 2004).

Et tredje syn på mødet mellem reformbølger, og det er dét som især fremhæves i denne artikel, er at mødet mellem reformbølger præges af kompleksitet og hybridisering. Når nye reformbølger kommer til, vil de gamle systemer eller reformer ikke bare forsvinde, men delvist bestå. Nogle af de nye reformelementer institutionaliseres og fæstner sig, mens andre elementer ikke bliver taget i brug i særlig stor udstrækning. Nogle af hovedelementerne i de gamle systemer består, mens andre elementer afinstitutionaliseres eller skubbes til side. »Old public administration« sameksisterer altså med NPM og post-NPM. Som antydnet ovenfor, er forklaringer på dette for det første knyttet til betydningen af kulturel stiafhængighed, hvor fortiden er overrepræsenteret i nutiden. Kaufman (1976) hævder i sin bog »Are Governmental Organizations Immortal?« at offentlige organisationer over en vis alder har en tendens til »at leve evigt« og begrunder dette med en form for »institutionel intelligens« eller overlevelses-evne, som reflekterer en kombination af kulturel resistens og fleksibilitet (Boin og Christensen, 2008). Et andet argument er at komplekse eller hybride systemer er lettere at få accepteret, fordi de kan tilfredsstille flere interesser samtidig, men giver også mere fleksibilitet i organisationstænkningen.

Eksempler på sådan en hybridisering og kompleksitet kan generelt være, at den hierarkiske styring består, men blandes med netværksstyring. Regelstyring og målstyring eksisterer side om side. Øget styring og koordination eksisterer samtidig med at elementer af diskretion bibeholdes. Vægt på kollektive løsninger sameksisterer med individuelt ansøede ordninger. Men der er også mange konkrete eksempler i nyere reformer i Norge: I politireformen fra 2000 oprettedes Politidi-

rektoratet samtidig med, at man slog politidistrikter sammen, altså en blanding af vertikal specialisering og horisontal despecialisering (Christensen et al., 2009). Reformen af indvandringsforvaltningen i 2001 gav Utlendingsdirektoratet en friere stilling og Utlendingsnemda blev oprettet som et »domstolslignende organ« med særlig stor frihedsgrader (Christensen, Lægneid og Ramslien, 2006). Siden da har den politiske ledelse på forskellige måder vedtaget stramninger, dvs. vertikal specialisering er blevet kombineret med vertikal despecialisering. Sygehusreformen i 2002 indebar på en og samme tid øget statslig styring og centralisering, uddelegering af kompetencer til de lokale og regionale sundhedsmyndigheder samt en markeds-gørelse med vægt på økonomiske incitamenter (Christensen, Lægneid og Stigen, 2006). Planerne for Tilsynsreformen anno 2003 kombinerede udflytninger af offentlige tilsynsmyndigheder fra Oslo med stærk fristilling af tilsynene og en udflytning af klagebehandlingerne. Reformen endte imidlertid ikke som en konsistent reform, men derimod som en ordning, hvor nogle af tilsynene fik en særlig fri stilling og andre ikke, og ikke med en etablering af uafhængige klageorganer som en generel ordning (Christensen og Lægneid, 2007b; Hommen, 2003).

Reformen i arbejds- og velfærdsforvaltningen i Norge er et sidste eksempel på hybridisering af en særlig kompleks karakter. Reformen, som blev vedtaget i 2005, havde en interimperiode i 2006 og blev endeligt implementeret i alle kommuner ved udgangen af 2009, er særdeles kompleks (Askim et al., 2008). På centralt plan sammenlægges to direktorater – Rikstrykdeverket og Aetat – til et direktorat, som på lokalt plan samarbejder i det lokale NAV-kontor som er en fysisk samling af tre offentlige organisationer. På denne måde kombinerer man horisontal integrering på centralt, regionalt og lokalt plan, altså typisk post-NPM. Samtidig etablerer man mål- og resultatstyring mellem og på forskellige

niveauer i den nye organisation, og på niveauet under det centrale niveau iværksættes en bestiller-udfører-model mellem det centrale NAV-direktorat og NAV Drift og Udvikling (NDU), altså alle klare NPM-træk. For at gøre billedet endnu mere kompliceret har man foretaget en reorganisering af reformen undervejs med oprettelsen af forvaltnings- og pensionsenheder på regionalt niveau, som har tappet det lokale niveau for ressourcer. Samtidig nedlægges NDU i sin nuværende form.

Et nyere bidrag til institutionel teori, leveret af bl.a. Paul Pierson (2004) og Kathleen Thelen (Streeck og Thelen, 2005; Mahoney og Thelen, 2009) har blik for denne øgede kompleksitet og hybridisering og taler om at udviklingen af offentlige organisationer er præget af »layering« eller hybridisering. Dette indebærer, at der for hver tidsepoke dannes forskellige lag af strukturer og kulturer med tilhørende normer og værdier. Og at der derfor for hver generation bliver et stadigt tykkere institutionelt lag. Ikke bare repræsenteres de arkæologiske lag i en offentlig organisation, men forskellige elementer »diffunderer«, hvilket betyder at de influerer andre lag af normer og værdier og øger kompleksiteten. De »rene« former blandes altså i hybride løsninger samtidig med at der sker en »omsmeltning« og transformation.

Kjell Arne Røvik (1998 og 2007) lægger i sin version af institutionel teori vægt på forhold og mekanismer som også kan beskrive hvad der sker i mødet mellem reformer, og dermed underbygger idéen om den institutionelle hybridisering. Han afviger fra lignende teorityper ved at han ikke accepterer præmissen om at myter som importeres bare ligger på overfladen som »window-dressing« (Brunsson, 1989). Han mener, at myter kan påvirke praksissen og adfærden. Han understreger, at reformtiltag ofte repræsenterer »institutionelle standarder«, som bevidst kopieres og hentes fra omgivelserne. I stedet for at sige, at re-

former overføres som brede myter og fremmer isomorfi, understreger Røvik at offentlige organisationer henter reformelementer fra forskellige organisationsfelter og sætter dem sammen i multistandardorganisationer. Man kan sammensætte reformtiltag ved at kombinere forskellige »familier« af reformer eller kombinere forskellige tiltag inden for samme familie.

Røvik (2007) præsenterer også hvad han kalder for en oversættelsesteori, hvor forskellige udenfrakommende reformopskrifter på forskellige måder tilpasses og files til i forhold til andre opskrifter eller tiltag. Han udvikler også en »virus-teori«, hvor pointen er at »short-term failures may be long term successes« (March og Olsen, 1983). Når et reformtiltag bliver introduceret, kan det i første omgang blive skubbet til side eller brugt en smule og overfladisk, men det vil så ligge latent som en virus og vil efter en vis »inkubationstid« udvikle sig til et reformtiltag, som tages i brug og virker. Dette kan have noget at gøre med at ydre forhold ændrer sig, eller at tanken om et sådan tiltag modnes over tid – en form for »civic education« i forhold til tiltaget.

Mulige effekter af kompleksitet, hybridisering og sedimentering

Der synes i litteraturen at være forskellige syn på konsekvenserne af hybridiseringen og sedimenteringen af ændringer og reformer i de offentlige organisationer. Et positivt syn understreger, at hybridisering giver politiske og administrative ledere fleksibilitet i beslutningsprocesserne, fordi der eksisterer en vis uklarhed og inkonsistens mellem de forskellige reformelementer, og dette kan udnyttes til ledernes fordel, akkurat som forvaltningsansattes roller historisk har haft en tilsvarende fleksibilitet (Jacobsen, 1960). Lederne kan, ligesom ræven mht. rævehulens mange udgange, have forskellige mulige alternativer for handling. Dette ræsonnement kan kobles på et centralt ræsonnement i myteteorien

båret frem af Nils Brunsson (1989). Han hævder at det at skulle balancere mellem tale og handling er en fordel for ledere, fordi det giver fleksibilitet og øget legitimitet. I stedet for bare at satse på handling og specificering af mål, kan ledere være fleksible gennem at balancere tale og handling, enten samtidig, over tid, mod forskellige dele af omgivelserne eller specialiseret indad i egen organisation. Konsistent handling er ikke nødvendig og ønskelig, fordi forskellige interesser kan tilfredsstilles med tale og handling. Desuden er krav indadtil i organisationen og udad til mod omgivelserne sjældent konsistente. Så ledere kan altså på forskellige måder og til forskellige tider fokusere på forskellige aktører, interesser og hensyn. Ledernes fleksibilitet kan også give rum for at prioritere det vigtige, når der er behov for dette.

Der kan være flere indvendinger mod dette syn. Et er at ledere ser behovet for inkonsistens og kan spille på dette i en offentlig organisation, mens fodfolket tror at symboler og intentionserklæringer betyder handling (Brunsson, 1989). Noget andet er at man kan få problemer med inkonsistens for eksempel ved at forskellige beslutninger og handlinger peger for meget i forskellige retninger og kan slå hinanden ihjel. Det betyder at der må være visse grænser for inkonsistens. En tredje potentielt problematisk side ved inkonsistens er at det kan være vanskeligt at balancere tale og handling, fordi balancen forrykkes mod mere tale end handling. Dette kan svække lederens legitimitet og øge kynismen og kritikken mod offentlige ledere. Et studie af Bondeviks første regeringsperiode i Norge (1997-2000) viser, at dette klart er tilfældet (Christensen og Lægveid, 2002). Så balancen mellem tale og handling kan også være problematisk og skabe legitimitetsproblemer for lederne. En sidste pointe er at det som er politisk eller administrativt vigtigt let kan ændre sig over tid, og at man ikke har nogen garanti for at dette er lettere at beskæftige sig

med i et mere komplekst og hybridt system (Olsen, 1988).

Et mere negativt syn på kompleksitet og hybridisering understreger, at dette lettere kan forårsage forvirring, konflikter og kaos. Sandsynligheden kan øges for at aktørerne vejer forskellige beslutningsmuligheder op mod hinanden og at konflikter kan blive mange og gå på tværs af forskellige aktørgrupper. Ledere kan også få øgede problemer med kapacitet og opmærksomhed, noget som kan være en indvending både mod NPM (fragmentering) og post-NPM (stærke krav til styring og samordning). Dette kan føre til øgede problemer med hensyn til lederens rationelle kalkuler, dvs. kognitive problemer mht. at formulere relativt klare mål, finde passende virkemidler og måle resultater og effekter. Dette kan igen føre til, at ledere sætter på stadig nyere ændringer og reformer, ofte med symbolske overtoner, for at komme ud af problemerne. Indvendinger mod et sådant negativt syn er at fleksibilitet ikke behøver at medføre inkonsistens og konflikter, men kan bruges konstruktivt og at ledere har brug for at balancere tale og handling, uden at løs snak tager overhånd.

Man kan ikke bade to gange i den samme flod

Vi kan konstatere at post-NPM ikke bare er et nyt sæt af ideer og ideologi om den offentlige sektors organisering og virkemåde. Meget må ses som en reaktion på NPM, en reaktion som også har elementer af tænkning fra »old public administration« i sig. Her tænkes både på de grundlæggende økonomisk inspirerede ideer i NPM, og på praksis på forskellige områder. I de skandinaviske lande har der været betydelig modstand mod NPM ikke så meget på ledelsesplan, men blandt fodfolkene i centralforvaltningen og i de serviceproducerende enheder (Christensen og Lægreid, 1998, 2008). NPM har måttet brydes med de kulturelle traditioner i forvaltningen i Skandinavien.

Post-NPM medfører en delvis tilbagevending til »traditionel« styring og samordning, men på delvist nye måder (Gregory, 2003). Som Heraklit siger, »Man kan ikke bade to gange i den samme flod«. Post-NPM har haft vanskeligheder med at fortrænge NPM. Den har snarere modificeret denne og blandet sig med denne med komplekse og hybride løsninger til følge. Som påvist, lader der til at opstå komplekse og usikre effekter af denne udvikling.

Referencer

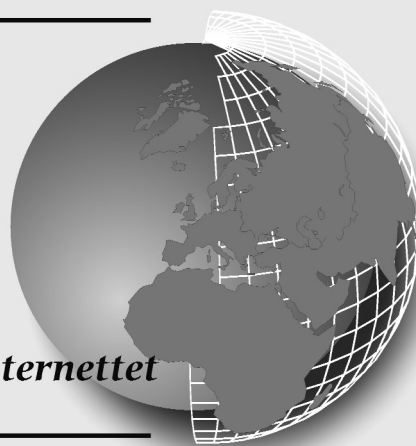
- Askim, Jostein, Tom Christensen, Anne L. Fimreite og Per Lægreid (2009), »How to Carry Out Joined-Up Government Reforms: Lessons from the 2001-2006 Welfare Reform«, *International Journal of Public Administration*, 32: 1005-25.
- Bardach, Eugene (1998), *Getting agencies to work together. The art and practice of managerial craftsmanship*, Washington, DC: The Brookings Institution.
- Bogdanor, Vernon, red. (2005), *Joined-Up Government*, Oxford: Oxford University Press.
- Boin, Arjen og Tom Christensen (2008), »The Development of Public Institutions. Reconsidering the Role of Leadership«, *Administration & Society*, 40(3): 271-97.
- Boin, Arjen, Paul t'Hart, Eric Stern og Bengt Sundelius (2005), *The Politics of Crisis Management. Public Leadership under Pressure*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Boston, Jonathan, John Martin, June Pallot og Pat Walsh (1996), *Public Management: The New Zealand Model*, Auckland: Oxford University Press.
- Boyne, George, Catherine Farrell, Jennifer Law, Martin Powell og Richard Walker (2003), *Evaluating Public Management Reforms*, Buckingham: Open University Press.
- Brunsson, Niels (1989), *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*, Chichester: Wiley.
- Brunsson, Niels og Johan P. Olsen (1993), *The Reforming Organization*, London og New York: Routledge.
- Christensen, Tom og Per Lægreid (1998), *Den moderne forvaltning*, Oslo: Tano Aschehoug.
- Christensen, Tom og Per Lægreid (2001a), »A Transformative Perspective on Administrative Re-

- forms», i Tom Christensen og Per Lægheid, red., *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot: Ashgate, pp 13-42.
- Christensen, Tom og Per Lægheid (2001b), »New Public Management – Undermining Political Control«, Tom Christensen og Per Lægheid, red., *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot: Ashgate, pp 93-120.
- Christensen, Tom og Per Lægheid (2002), *Reform og lederskap*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom og Per Lægheid (2007a), »The whole-of-government approach to public sector reform«, *Public Administration Review*, 67: 1059-66.
- Christensen, Tom og Per Lægheid (2007b), »Regulatory Agencies – The Challenges of Balancing Agency Autonomy and Political Control«, *Governance*, 20(3): 499–520.
- Christensen, Tom, Anne L. Fimreite og Per Lægheid (2007), »Reform of the employment and welfare administrations – The challenges of co-coordinating diverse public organizations«, *International Review of Administrative Sciences*, 73(3): 389-408.
- Christensen, Tom og Per Lægheid (2008), »NPM and beyond – structure, culture and demography«, *International Review of Administrative Sciences*, 74(1): 7-23.
- Christensen, Tom, Per Lægheid og Arne R. Ramslien (2006), *Styring og autonomi. Organisasjonsformer i norsk utlendingsforvaltning*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom, Per Lægheid og Inger M. Stigen (2006), »Performance Management and Public Sector Reform: The Norwegian Hospital Reform«, *International Public Management Journal*, 9(2): 113-39.
- Christensen, Tom, Per Lægheid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik (2009), *Organisasjonsteori for offentlig sektor*, Oslo: Universitetsforlaget. 2.udgave.
- Domberger, Simon og Paul Jensen (1997), »Contracting Out by the Public Sector: Theory, Evidence, Prospects«, *Oxford Review of Economic Policy*, 13: 67-77.
- Domberger, Simon og Stephen Rimmer (1994), »Competitive Tendering and Contracting in the Public Sector: A Survey«, *International Journal of the Economics of Business*, 1(3): 439-53.
- Etzioni, Amitai (2004), *How Patriotic is the Patriot Act? Freedom versus Security in the Age of Terrorism*, NY: Routledge.
- Gormley, William T. Jr. (1989), *Taming the Bureaucracy: Muscles, Prayers, And Other Strategies*, Princeton: Princeton University Press.
- Gregory, Robert (2003), »All the King's Horses and all the King's Men: Putting New Zealand's Public Sector Back Together Again«, *International Public Management Review*, 4(2): 41-58.
- Halligan, John (2006), »The Reassertion of the Centre in a First Generation NPM System«, i Tom Christensen og Per Lægheid, red., *Autonomy and regulation. Coping with agencies in the modern state*, London: Edward Elgar, pp. 162-80.
- Halligan, John (2007), »Reform Design and Performance in Australia and New Zealand«, i Tom Christensen og Per Lægheid, red., *Transcending New Public Management*, Aldershot: Ashgate, pp. 43-64.
- Hammond, Thomas H. (2007), »Why Is the Intelligence Community So Difficult to Redesign? Smart Practices, Conflicting Goals, and the Creation of Purpose-Based Organizations«, *Governance*, 20(3): 401-22.
- Hommen, Kim O. (2003), »Tilsynspolitikk i Norge: Utflytting og autonomi«, Rapport no 17. Bergen: Rokkansenteret.
- Hood, Christopher (1996), »Exploring Variations in Public Management Reform of the 1980s«, i Hans A.G.M. Bekke, James L. Perry and Theo. A.J. Toonen, red., *Civil Service Systems in comparative perspectives*, Bloomington: Indiana University Press, pp. 268-287
- Jacobsen, Knut. D. (1960), »Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet«, *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, 1: 231-48.
- Kaufman, Herbert (1976), *Are Governmental Organizations Immortal?* Washington D.C.: Brookings Institution.
- Kettl, Donald (2004), *System under Stress: Homeland Security and American Politics*, Washington: CQ Press.
- Krasner, Stephen D. (1988), »Sovereignty. An Institutional Perspective«, *Comparative Political Studies*, 21(1): 66-94.
- March, James G. (1994), *A Primer in Decision Making*, New York: Free Press.
- March, James G. og Johan P. Olsen (1976), *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen: Universitetsforlaget.

- March, James G. og Johan P. Olsen (1983), »Organizing Political Life. What Administrative Reorganization Tells Us About Government«, *American Political Science Review*, 77: 281-97.
- Mahoney, James og Kathleen Thelen, red. (2009), *Explaining Institutional Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Olsen, Johan P. (1988), »Administrative Reform and Theories of Organization«, i Colin Campbell og B.G. Peters, red., *Organizing Governance: Governing Organizations*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, pp. 233-54.
- Pierson, Paul (2004), *Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis*, Princeton: Princeton University Press.
- Pollitt, Christopher og Geert Bouckaert (2004), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press, 2. udgave.
- Richards, David og Martin Smith (2006), »The Tension of Political Control and Administrative Autonomy: From NPM to the Reconstituted Westminster Model«, i Tom Christensen og Per Lægrend, red., *Autonomy and regulation: Coping with Agencies in the Modern State*, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 181-200.
- Røvik, Kjell Arne (1998), *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*, Bergen: Fagbokforlaget.
- Røvik, Kjell Arne (2007), *Trender og Translasjoner. Ideer som former the 21. århundres organisasjon*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Self, Peter (2000), *Rolling Back the Market. Economic Dogma & Political Choice*, New York: St. Martin's Press.
- Stephens, Robert (1996), »Social Services«, i Brian Silverstone, Allan Bollard og Ralph Lattimore, eds., *A Study of Economic Reform: The Case of New Zealand*, Elsvier.
- Streeck, Wolfgang og Kathleen A. Thelen (2005), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford: Oxford University Press.
- Wright, Vincent (1994), »Reshaping the state. The implications for public administration«. *West European Politics*, 17(3): 102-37.
- Wærness, Marit (1990), »Treårsbudgetering som rationalisering«, i Niels Brunsson og Johan P. Olsen, red., *Makten att reformera*. Stockholm: Carlsons, pp. 143-70.

**Øko
no
mi
Poli
tik**

*Se tidsskriftets
hjemmeside på Internettet*



www.djoef-forlag.dk/sites/oekpol/

Al den snak om NPM.

En lavmælt og kritisk røst

Jørgen Grønnegård Christensen

Professor, Institut for Statskundskab, Århus Universitet

jgc@ps.au.dk

NPM har i årtier sat dagsordenen for både den administrative reformdebat og en stor del af forvaltningsforskningen. Problemet er, at det aldrig er blevet helt klart, hvad NPM er, om den er gennemført og derfor heller ikke, om den har virket. Det skaber ikke større klarhed at erklære den for død og afløst af post-NPM. Men uklarhederne har ikke hindret en dæmonisering af NPM som en del af den neo-liberale strategi for nedbrydningen af det gode samfund.

Tre observationer og en formaning

Et spørgsmål går på fjerde årti gennem den offentlige sektor. Som andre spørgsmål har det et navn, og da det er et højst moderne spørgsmål, er navnet selvsagt engelsk: New Public Management, blandt de indforståede bare NPM. Som andre spørgsmål er det ikke til at uddrive. Hvad der end sker, og hvad man end siger og gør, dukker det troligt op. Også selv om man efterhånden selv er kommet til den sikre erkendelse, at der ikke er andet i det end en luftig substans, der for en stund kan hensætte ubefæstede sjæle i en tilstand mellem drøm og mareridt.

Det gør det i sig selv til et interessant fænomen. For hvorfor er det egentlig, at den offentlige sektor ikke bare i Danmark, men hele den vide verden har underlagt sig en fælles bevægelse? Og hvordan kan så kimærisk et fænomen sætte sindene i vedholdende be-

vægelse hos de ellers så sindige og afbalancerede mennesker som politisk, administrativt og akademisk beskæftiger sig med forvaltning, styring og organisation?

Spørgsmål af denne art melder sig med så meget desto større styrke, som der er problemer knyttet til NPM. Det er dem, jeg i denne lille artikel vil forholde mig til. Det sker – til dels – med udgangspunkt i Tom Christensens artikel og det foredrag, som den bygger på; jeg var opponert på foredraget. Problemerne lader sig sammenfatte i tre punkter:

1. NPM har gået sin sejrsgang over den ganske verden, men vi ved fortsat ikke, hvad NPM helt præcist er, og derfor kan vi af gode grunde hverken vide om NPM er realiseret, eller om den virker/virkede.
2. NPM er, gøres det gældende, klinget ud eller er i det mindste ved at gøre det, hvorfor man over den ganske verden har bevæget sig ind i en fase, der meget ramende får karakteristikken post-NPM. Men hvis vi ikke præcis ved, hvad NPM er og var, om det blev gennemført og virker eller virkede, er det umådeligt svært at forholde sig til det fænomen, der har afløst den. Hvis NPM har en kimærisk karakter, risikerer afløseren, post-NPM, at blive endnu sværere at få hold på.

3. NPM har i enhver debat om reformer af den offentlige sektor en uklar status. Synspunkterne svinger fra præsentationen af NPM som anvendelsen af indsigt fra rationel institutionel teori og forskning, over en normativ teori om den offentlige sektors indretning, til NPM som den operationelle gren af et ny-liberalt og stærkt statsskeptisk politisk program. Derfor fremstår NPM i store dele af verden, og da ikke mindst i Norden, ikke som stueren.

Selv om NPM kan være svær at få hold på, er fænomenet interessant. Det gælder også som studieobjekt for den akademiske forskning. Der er således omkring NPM opstået et enormt forskningsfelt. En søgning på Google giver på ingen tid 3.180.000 resultater; på Google Scholar er det 1.480.000. Og amazon.com markedsfører ikke mindre end 9.210 titler, der angiveligt beskæftiger sig med fænomenet (altså bare på engelsk). Så der er mange ord at forholde sig til. Men netop dér er min pointe, at forvaltningsforskningen har taget på NPM-fænomenet med ulidelig lethed. Eller sagt på en anden måde, så er NPM ikke forskningsbaseret, og forskningen i NPM repræsenterer ofte dårlig politologi, måske også dårlig samfundsforskning. For det er jo ikke bare politologer, der er fanget ind. Det bør man besinde sig på. For intet er så trist som en forskning, der bare flyder med en strøm. Det skal være min formaning, som afslutter artiklen.

Det første problem:

Vi ved ikke, hvad NPM er

Christopher Hood var den første, der forsøgte at få hold på NPM-fænomenet. Det er faktisk ham, vi kan takke for navnet. Hans indsats bestod for det første i at vise, hvor mange forskellige elementer der er i de reformtiltag, der fra en gang i de sene halvfjerdser og frem til hans skrivende stund (1991) er blevet betragtet som nye og moderniserende. Den bestod for det andet i at vise, hvor forskellige

rødder tankerne har. Nogle idéer kan med en vis sandsynlighed føres tilbage til ny-institutionel økonomisk tænkning og rationel institutionalisme; men ofte, gjorde Hood opmærksom på, er de krydset med managementidéer, hvis centrale budskab er ledelsens altafgørende betydning for gode resultater, og hvor det fantastiske potentiale ligger i, at det offentlige tager ved lære af privat virksomhedsledelse og private virksomhedsledere. For det tredje viste Hood med få ord, at der er noget for enhver smag i programmet, hvorfor den veldrejede titel på hans artikel da også var: »Offentlig ledelse til enhver årstid?« (Hood, 1991). Det kan ikke undre, da den vin, der er fyldt på flaskerne, i allerhøjeste grad er sammenstukket.

Det behøvede ikke at indebære, at der er gammel vin i flasken. Men som Christopher Hood mere udførligt har vist i en senere bog, så repræsenterer tankerne, som indgår i NPM-bevægelsens program, i meget høj grad genbrug af ældgammelt tankegods. En del af programmet har væsentlige lighedstræk med det 19. århundredes utilitarisme og forestillingen om sociale systemer, der har så stærke selvregulerende mekanismer, at de efter en forstyrrelse selv finder tilbage til ligevægt (Hood, 1998). Tænk i den sammenhæng på den populære og forkætrede forestilling om det frie valgs velgørende effekter, selv om det ikke lader sig realisere på markedet, men alene inden for det der meget betegnende netop hedder et quasi-(halv-)marked. Særligt interesserende kan her læse en ret frisk beretning fra den danske rigsrevision om frit sygehusvalg, patientforsikringer og proceduren for indgåelse af aftaler mellem regionerne og Danske Privathospitalers og Privatklinikkers Sammenslutning. Det er et markeds lignende arrangement, hvor sundhedsministeren indtil nu har fungeret som vikar for den ellers nok så bekendte usynlige hånd (Rigsrevisionen, 2009).

Fra andre dele af programmet går tråde til

fortidens forvaltnings- og ledelsestænkning. Effektivitet og sparsommelighed er et ubetinget plusord i bevægelsens ordforråd, men heller ikke det er nyt. Når man læser om behovet for klare organisatoriske opdelinger uden overlap, om den professionelle ledelses (med streg under ledelse) fantastiske kapacitet, hvis bare den får lov til at råde, og om den nødvendige forskydning af vægten fra procedurer og kontrol til mål og resultater, er man ikke bare hensat til de brølende 20'ere med deres »scientific management« og 30'ernes strømlinede administrative skole. Man kan også læse årtiers betænkninger og rapporter, skrevet af hver sin tids embedsmænd som med ord fra hver deres tid grundlæggende anviser den samme vej. Flittige læsere af litteratur i denne specielle genre vil yderligere have iagttaget, at der intet nyt er i at gøre erhvervslivet til et forbillede for den offentlige sektor. Det kan, som Hood (1991) påpegede, være et eksempel på, at cargokultens rituelle besværgelser ikke er isoleret til Melanesien. Og det er da også fantastisk, hvis det er muligt gennem nogle få og simple ritualer at realisere det allerbedste.

Den omstændighed, at der som nævnt er skrevet og talt umådeligt meget om NPM, er ikke ensbetydende med, at den er realiseret. Det er også svært at gennemføre noget, hvor ingen præcist ved, hvad det er, og som derfor ikke kan rumme helt præcise handlingsanvisninger. Tilsvarende er det svært at forvente en effekt, positiv eller negativ, hvis reformrecepten ikke er fulgt i daglig praksis. Det uklare forhold mellem recept, behandling og helbredelse fortjener nogle eksempler, for jeg vil gerne med nogle drilske bemærkninger demonstrere, at jeg ikke løber med en halv vind:

- Rigtigt mange myndigheder og institutioner, politikere og embedsmænd (undskyld ledere) taler henført om mål-, ramme- og resultatstyringens velsignelser. Empiriske

undersøgelser viser blot, at de kun følger opskriften med betydelige forbehold.

- Det er empirisk uomtvisteligt, at der ofte er omkostningsbesparelser at hente på udlisering og konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver. Det er imidlertid empirisk lige så uomtvisteligt, at der er så store politiske omkostninger forbundet med at lade private leverandører erstatte egenproduktion, at det ofte bliver ved snakken.
- Opskriften fremstår pludselig som et eksempel på, hvordan man ønsker at effektivisere og afpolitisere opgaveløsningen gennem delegation til professionelt ledede enheder, der er trukket ud af det politisk styrede hierarki; i løbet af NPM-perioden har man tilføjet ønsket om troværdig forvaltning og med flotte generaliseringer konstateret, at politikerne har taget det til sig og overladt flere og flere styrelser mere og mere; det er ikke bare et internationalt, men et globalt fænomen. Blot et beskedent historisk-komparativt perspektiv vil dog godtgøre, at styrelser placeret på større eller mindre afstand af ministre og regering er en ældgammel europæisk formel; den blev anvendt længe inden NPM. Samtidig vil en bare lidt grundigere granskning af forholdet mellem ministre, deres administrative rådgivere og styrelserne afsløre, at skotterne mellem politik og administration fortsat er ganske porøse.
- Quasi-markedet er enhver systemtænkners drøm, for her designer man ved tankens kraft en markedsplads, der er lige så, om ikke mere, fuldendt end markedet for uldne sokker. Problemet er blot, at politiske og administrative beslutningstagere, der sætter det i værk, har svært ved at leve med det, og derfor ser man kun få, om overhovedet nogen rimeligt konsekvente og rimeligt stabile praktiseringer af det. Der, hvor man har det, for eksempel i det danske friskolesystem, er det forankret i en på netop dette område stærk folkelig og åndsliberal tradition, som har overmå-

de lidt til fælles med NPM. Det illustrerer i øvrigt igen, at det kan være så som så med innovationen i NPM. Der er nemlig gamle koncepter for offentlig opgaveløsning, som indeholder adskillige af de komponenter, der i de seneste årtier er gjort til en del af NPM-revolutionen.

- De traditionelle ansættelses- og lønsystemer i den offentlige sektor er alt for stive. De giver ikke tilskyndelser til hverken fornyelse eller præstationer på højt niveau. Det skal de, og derfor er de blevet erstattet af fleksible ansættelsesformer (åremål), nye præstationsafhængige lønformer og cheflønninger, der via direktørkontrakter kobler direktørens løn sammen med dennes ledelsesindsats og styrelsens eller institutionens performance. Men også her løber vi ind i det problem, at vi ikke helt ved, hvad der ligger i det, når man hævder at have realiseret de nye ansættelses- og lønformer. Lige så lidt ved vi, om de for det første kobler løn og præstation, og om de for det andet faktisk virker præstationsfremmende.

NPM er således et meget bredt fænomen. Det er også et fænomen, som har skiftet karakter over tid. Det er så plastisk, at der ikke bare er noget for alle fire årstider, men også for enhver smag. Det gør bestemt ikke fænomenet uinteressant, men derimod svært at forholde sig til i NPM's helhed. For hvad er den egentlig? Kan man tale om, at NPM helt generelt er gennemført eller ikke gennemført? Hvordan finder man ud af det, hvis det ikke altid er klart, hvad opskriften går ud på? Og hvad har vi af systematisk viden om effekterne? Det sidste er et rigtigt godt spørgsmål, når indholdet flagrer og rapporterne om gennemførelsen ofte er baseret på interne rapporteringer af typen: »Hu hej, hvor det går. Vi står ikke tilbage for nogen og er altid med på det allernyeste.«

To ting står tilbage. Gang på gang er det gjort gældende, at NPM-recepten overfører erfa-

ringer fra (succesrige) private virksomheder. Det forudsætter som et minimum, at NPM-fortalerne har en systematisk viden om private virksomheders organisations- og ledelsesformer. Det forudsætter dernæst, at denne systematiske viden ikke blot skiller de succesrige fra de mindre succesrige virksomheder. Samtidig må det ske på en måde, så man med rimelig sikkerhed kan tillade sig at konkludere, at de gode virksomheders succes kan tilskrives netop de organisations- og ledelsesformer, som man vil overføre til det offentlige.

Jeg er så frimodig at hævde, at denne viden slet ikke er tilgængelig. Det svækker unægtelig anbefalingen om at tage ved lære af de gode private. Samtidig har jeg det som en engelsk politolog (James, 2001) sådan, at det er overmåde svært for mig at forstå at private virksomheder, selv hvis vi holder os til dem med succes, skulle være så homogene, ja så ensrettede, at en enkelt opskrift på succes lader sig identificere. På et enkelt punkt ved vi tilmed, at private virksomheder ikke gør, som man påstår, men derimod indretter sig på en måde, som ikke adskiller sig radikalt fra de traditioner, som NPM-fortalere i det kritiske hjørne skyder den offentlige sektor i skoene (Tosi, Werner, Katz og Gomez-Mejia, 2000; Le Grand, 2003). Det område, jeg her refererer til, er den henholdsvis svage offentlige og stærke private kobling mellem chefløn og præstationer. Den er med temmelig stor sikkerhed slet ikke at finde, i hverken den tilbagestående offentlige eller den beundrede private sektor.

Det andet problem:

NPM er angiveligt afløst af post-NPM

NPM er altså så mange ting, at vi ikke helt præcist kan sige, hvad opskriften går ud på. Vi ved derfor heller ikke, om den er gennemført. Mange af beretningerne, også de forskningsmæssige, om dens sejrsgang er af typen: Her er, hvad moderne offentlige ledere lige nu er optaget af og taler om. Det er hver-

ken systematiske kortlægninger af, hvad man har gjort eller møjsommelige analyser af om, og hvordan det har påvirket adfærd og effekter, for eksempel omkostninger og ydelseskvalitet. Så meget desto mere må det undre, at NPM er erklæret død og afløst af et nyt fænomen, en ny bevægelse, ja, hvem ved en ny reformteori: Post-NPM.

Der er noget gådefuldt over det. For hvordan kan man vide, at et fænomen af kimærisk substans er gået bort for al evighed? Og hvordan kan man afgøre, at det er afløst af noget helt andet? Ja, hvordan kan man være sikker på, at arvtageren ikke lider under samme skavanker som NPM, altså er vag, grænsende til det luftige, med en efterlevelse som mest af alt er diskursiv og effekter der i virkeligheden er vagt formulerede forventninger og løfter?

Svaret er, at man slet ikke kan være sikker på det. Det kan man skabe sig vished om, hvis man (gen-)læser den artikel, der varslede NPM's hensygnen og post-NPM's komme. Den er skrevet af et firkløver, hvoraf en i hvert fald ikke er hvem som helst. Godt nok erkender forfatterne at »NPM er svær at få hold på« (Dunleavy, Margetts, Bastow og Tinkler, 2006: 469). Men de ser sig alligevel i stand til skråsikkert at erklære den på tilbagetog. Det kræver en del ord at komme dertil, men de tegner konturerne af post-NPM's offentlige sektor, hvis kendemærker er reintegration, behovsbaseret holisme og ikke mindst digital forvaltning. Denne læser har dog også svært ved at få hold på post-NPM. Det gælder på dens egne præmisser, og det smutter endnu mere, når forfatterne holder en kimærisk post-NPM op imod en lige så kimærisk NPM. Så meget er dog sikkert, at vi er ved at få isokratisk selvforvaltning, der er parret med en ny centralisering. Jeg må flovt erkende mit behov for at slå isokratisk op, og egentlig blev jeg slet ikke overrasket da Gyl-dendals digitaliserede ordbogssystem kastede et modspørgsmål i hovedet på mig: »Men-

te du isostatisk?«.¹ Det gjorde jeg ikke. Ligeledes ved jeg nu, at den netværksforenkling, som er en integreret del af post-NPM, vil stoppe den nok så omtalte »bureaushaping«, der pludselig optræder som en NPM-forbundet ledelsesstrategi (Dunleavy, Margetts, Bastow og Tinkler, 2006: 483). Her må jeg dog påpege, at »bureaushaping« i den originale tekst var så generisk, at det slet ikke kom på tale at koble den sammen med noget så tidstypisk som NPM (Dunleavy, 1991: 200-248). Jeg må endnu engang konstatere, at samfundsforskere har let bevægelige sind.

Dér ligner samfunds- (forvaltnings?)forskernes tidens embedsmænd i langt højere grad, end de ligner de politikere der ellers ofte tilskrives temperamenter, som driver dem hid og did i takt med tidens puls. Det ser man for eksempel i en ganske fortrinlig bog. Den handler om reformer og lederskab i norsk centralforvaltning. Den bygger som mange norske analyser inden for forvaltningsfeltet på interviews med både politiske og administrative chefer. Efter læsningen står det klart, at de kommer om ikke fra Mars og Venus så dog fra ganske forskellige verdener.

Foreløbig vil jeg blot henvise til at en meget uimponeret norsk minister bliver citeret for at sige, at

MRS [mål- og resultatstyring] ikke er noget andet end, at du skal arbejde systematisk med de opgaver, som du skal løse. En anden gav udtryk for, at han ikke kunne så meget om dette mål- og resultatstyrings-system. En tredje sagde, at han havde umådeligt lidt med denne type virkemidler at gøre. Der var mange, som var meget lidt inddraget i formuleringen af mål for de underliggende enheder. »Men jeg bliver jo gjort bekendt med de mål, som bliver formuleret for dem,« som en minister udtrykte det. Mange ministre oplever hovedsageligt mål- og resultatstyring som et forvaltningsanliggende (Christensen og Lægred, 2002: 158).

Så er det sagt. Ministerperspektivet er imidlertid et andet, for som en minister tilføjer:

»Det er en dårlig leder, som ikke skønner på, når noget er akut, og du er nødt til at improvisere. Og har du ikke den evne, så er du i praksis ikke leder. Da kunne du lige så godt erstattes af et computerprogram« (Christensen og Lægread, 2002: 159).

Det er selvfølgelig norsk, men jeg vover pelsen for at hævde, at de to forfattere med deres norske casestudie har fat i noget, der er generelt for rolleopfattelsen og rollefordelingen mellem politisk og administrativ ledelse i vestlige demokratier. Det lader sig sammenfatte i fire punkter:

1. NPM's mange løsninger havde i det mindste et fælles teknokratisk tilsnit, som bringer mindelser om fortidens naive sondring mellem politik og administration. Den har vi som bekendt for længst lagt fra os.
2. Alligevel tiltalte NPM umiddelbart manglen ledende embedsmand som i det så ikke alene et middel til at bringe orden i en rodet hverdag, men også til at flytte demarkationslinjen mellem politikere (ministre og borgmestre) og embedsmænd (departementschefer og kommunaldirektører, styrelses- og forvaltningschefer) således, at de første blev skubbet væk fra den daglige ledelse.
3. Mange af NPM's bredt formulerede løsninger har i så henseende ganske den samme tiltænkte effekt som de løsninger, der blev arbejdet med i, ja, undskyld mig præ-NPM-tidsalderen; det gælder i øvrigt også for dem, der nu indgår i post-NPM-repertoire.
4. At det forholder sig sådan, har ført til mange skuffelser og mange nederlag for embedsmænd, der troede sig langt fremme med avancerede ledelses- og styringsreformer. Det så man i Danmark, da Finansministeriets embedsmænd ikke uden selvironi sagde farvel til flere års bestræbelser på at opnå systemisk planlægning, datidens variant af mål-, ramme- og resul-

tatstyring med rapporten *Al den planlægning* (Budgetdepartementet, 1983). Samtidig viste de sig som internationale foregangsmænd ved at lancere moderniseringsprogrammet. Det var NPM i beskeden dansk aftapning, hvorfor Danmark helt uretfærdigt aldrig er blevet talt med blandt foregangslandene og -mændene (»leading-edge countries and sectors«) (Folketinget, 1983; Dunleavy, Margetts, Bastow og Tinkler, 2006: 468; Nissen, 2009).

Når Tom Christensen (se foregående artikel) derfor taler om hybrider mellem mange forvaltningsmodeller, kan jeg følge ham langt hen ad vejen. Jeg vil blot have lov til at fastholde, at de brede modellers konturer vanskeliggør enhver præcis diskussion om, hvor vi var, hvor vi kom fra, og hvor vi er nu. Det er snarere sådan, at i det konstante virvar, som hersker, har vi oplevet hybridløsninger en masse både før, under og efter NPM.

Det tredje problem: NPM var aldrig stueren

Ovenfor har jeg beskrevet NPM som først og fremmest en bevægelse, der havde fat i embedsmændene og deres rådgivere i konsulentbranchen. Politikerne så til på afstand, vel vidende at de i forhold til kerne-NPM om mål, rammer, resultater og forbeholdsløs delegation havde fat i en lang ende. De kunne bare ignorere det. Over for denne jubel-NPM-bevægelse har hele tiden stået en gruppe af skeptikere og kritikere; de så og ser NPM som et neo-liberalt, måske neo-konservativt anslag mod velfærdsstatens professionelle autonomi og forvaltningens ophøjede og retlinede helhedstænkning. Det har ligesom NPM været en international bevægelse, og ofte har der slet ikke været dialog mellem jubel-NPM's og forfalds-NPM's fortalere.

Jeg er ikke vildt imponeret over nogen af kombattanterne. Debatten bliver ufokuseret, når man, som jeg har vist, ikke helt ved, hvad

NPM er og slet ikke, hvor langt den er kommet, hvis den da ikke er gået i sig selv igen. Jeg tilslutter mig her et beskedent mandskor (Derlien, 2008; Sørensen, 2005).

Alligevel lader det sig ikke benægte, at visse neo-liberale tanker er parret med NPM-bevægelsen. Det ser man i USA, hvor dette tankegods i liberale kredse er stødt på dyb og instinktiv uvilje. Man ser det også i en nordisk sammenhæng, hvor den stærke satsning på velfærdsservice produceret og leveret af den offentlige sektor selv har en uantastelig status. Det har ført til strid om ord, når borgerrollen bliver truet af det frie valg, således som det fremgår af følgende citat fra en af dagbladet Politikens lederskribenter (Bjørn Bredal): »Licensbetalerne ses i stadig højere grad som kunder/brugere/forbrugere og i stadig mindre grad som »seere og lyttere«, hvilket var en gammeldags måde at sige »borgere« på« (Politiken, 1.11. 2009). Nu er radio og tv næppe en kerneydelse inden for velfærdsservice, og jeg ved ikke, om skribenten mener, at hans borgere skal fratages fjernbetjeningen, fordi de er bedst tjent med, at andre vælger for dem.

Det sære er, at synspunktet også dukker op i en samfunds-, ja, forvaltningsvidenskabelig sammenhæng. Der er internationale stemmer, der gør sig gældende her, og der er iblandt bestemt også tankevækkende litteratur (se f.eks. Brown og Jacobs, 2008; Marquand, 2004; Suleiman, 2003). Det samme gælder på dansk. Det sker for eksempel i en lærebog om implementering, der i en diskussion af de mulige konsekvenser af markedsgørelse nævner, at »en af konsekvenserne af konkurrence mellem tv-stationer [synes] at være en meget stor vægt på seerundersøgelser og en opprioritering af underholdende i forhold til oplysende programmer« (Winter og Nielsen, 2008: 53). Ingen reflekterer tilsyneladende over, at konsekvensen af det modsatte synspunkt er andres valg for den enkelte, hvor hin enkeltes eneste forsvarsreaktion er

at lade være med at tage imod ydelsen, hvis den ikke falder i smag.

Det er dernæst tankevækkende, at NPM's allermest kritiske opponenter på intet tidspunkt søger svar på spørgsmålene om, i hvilket omfang NPM-programmet er realiseret, på hvilken måde det er sket, og hvad man ved om eventuelle effekter.

En afsluttende formaning

Denne artikel er dens muntre tone til trods båret af dyb forstemmelse. Den kommer af, at der inden for international og dansk forvaltningsforskning er en utroligt ringe modstandskraft over for modefænomener. NPM har været et meget livskraftigt modefænomen. Resultatet er en akademisk dagsorden sat af en løsagtig tidsånd og på et grundlag så løst som tørvesmuld. Det betyder ikke, at man skal holde sig fra NPM. Men man kunne gøre det på en mere kvalificeret måde, så diskussionen ikke reduceres til et spørgsmål om at være med på noderne og lidenskabeligt for eller imod. Det kommer der ikke god forskning ud af, hvad enten målet er systematisk vidensakkumulation (det primære og allermest vigtige) eller kritisk bidrag til den demokratiske proces (det sekundære, men overmåde vigtige).

Der er forudsætninger for mere kvalificerede forskningsmæssige bidrag til forståelse af NPM og lignende reformbevægelser. Den første er, at forskningen bliver specifik. Det indebærer, at den i stedet for altovervejende at beskæftige sig med fænomenet i hele dets konturløse bredde, skal identificere enkeltkomponenter for at besvare spørgsmålene: Hvad er det? Hvad er logikken? Er det gennemført – og hvis ikke hvorfor? Virker det – og hvis ikke må man igen spørge hvorfor?

I dette ligger selvfølgelig en klar politologisk vinkel. Dermed mener jeg ikke, at politologer er de eneste med adkomst til feltet. Tværtimod er det kun godt, hvis andre (organisati-

onssociologer, økonomer, diskursanalytikere og offentlig ret-jurister) også gør det. Alligevel vil jeg hævde politologiens primat. Selvfølgelig fordi jeg selv er det, men også fordi der nu en gang er et symbiotisk forhold mellem politik og forvaltning, politikere og embedsmænd. Artiklen har også vist det.

Det leder til et særligt problem, som jeg vil nævne til sidst. Ofte fremstår det, som om der er en særlig NPM-teori. Det oplever man, når man som jeg har været henvist til at læse studenteropgaver i stakke. Men man oplever det også i omgangen med praktikere, der er fanget helt ind af NPM-bevægelsen. Da mine egne ord på det punkt kan virke forudindtagne og derfor af beskeden påvirkningskraft, læner jeg mig i stedet op ad to amerikanske koryfæer som i en nylig bog er ude i et beslægtet ærinde. I en bog med den sigende titel *The Politics of Bad Ideas* skriver Bryan Jones og Walter Williams således:

Vi vil ikke holde os til at pille dårlige idéer fra hinanden. Vi er fortalere for en bedre strategi, en der fremhæver praktisk politik og forvaltning på bekostning af luftig teoretiseringen. Vi kan bruge policy-analysen og politologien til at klargøre [reform]teoriernes svagheder. ... Policy-analyse handler at sikre information om offentlige programmers succeser og fiaskoer. ... Politologien handler om indretningen af vores regeringsinstitutioner (Jones og Williams, 2008: 20-21).

Note

1. <http://ordbog.gyldendal.dk.ez.statsbiblioteket.dk:2048/sitecore/content/Ordbog/Home/Opslag/Resultat.aspx?lcode=ENDA&dym=isostatic&q=isocratic&lemdesc=&pos=>

Referencer

- Brown, Lawrence D. og Lawrence R. Jacobs (2008), *The Private Abuse of the Public Interest*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Budgetdepartementet (1983), *Al den planlægning – hvorfor og hvordan*, København: Finansministeriet.
- Christensen, Tom og Per Lægred (2002), *Reformer og lederskab*, Oslo: Universitetsforlaget.

- Derlien, Hans-Ulrich (2008), »About the Trees in the Forest: The Nation State at Work, Decentralization, Agencification, EU Policy Influence, and Legitimation,« paper prepared for the SOG Conference: »Drawing Lessons from the Transformation of the State.« Paris, 22-25 May.
- Dunleavy, Patrick (1991), *Democracy, Bureaucracy & Public Choice*, Hempel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Dunleavy, Patrick, Helen Margetts, Simon Bastow og Jane Tinkler (2005), »New Public Management is Dead – Long Live Digital Era Governance«, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3): 467-94.
- Folketinget (1983). Finansministerens redegørelse om modernisering af den offentlige sektor. Folketingets forhandlinger, 30.11. 1983.
- Hood, Christoffer (1991), »A Public Management for All Seasons?« *Public Administration*, 69(1): 3-19.
- Hood, Christoffer (1991), *The Art of the State. Culture, Rhetoric, and Public Management*, New York: Oxford University Press.
- James, Oliver (2001), »Business Models and the Transfer of Businesslike Central government Agencies«, *Governance*, 14(2): 233-52.
- Jones, Bryan D. og Walter Williams (2008), *The Politics of Bad Ideas*, New York: Pearson Longman.
- Le Grand, Julian (2003), *Motivation, Agency, and Public Policy: Of Knights and Knaves, Pawns and Queens*, Oxford: Oxford University Press.
- Marquand, David (2004), *The Decliner of the Public*, Cambridge: Polity Press.
- Nissen, Christian S. (2009), »Vi har sejret ad helvede til – men var det godt alt sammen. Moderniseringsprogrammet i 25 år« i Christian S. Nissen, red., *På ministerens vegne*, København: Handelshøjskolens Forlag, pp. 207-38.
- Rigsrevisionen (2009), *Beretning 15/2008 om pris, kvalitet og adgang til behandling på private sygehuse*, København: Rigsrevisionen.
- Sørensen, Rune J.(2005). »Et folkestyre i fremgang.« *Nytt Norsk Tidsskrift*, (3): 258-70.
- Suleiman, Ezra (2003), *Dismantling Democratic States*, Princeton: Princeton University Press.
- Tosi, Henry L., Steve Werner, Jeffrey P. Katz og Luis R. Gomez-Mejia (2000), »How Much Does Performance Matter? A Meta-Analysis of CEO Pay Studies«, *Journal of Management*, 26(2): 301-39.
- Winter, Søren C. og Vibeke Lehmann Nielsen (2008), *Implementering af politik*, Århus: Academia.

Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor

Eva Sørensen

Professor, Institut for Samfund og Globalisering, Roskilde Universitet
eva@ruc.dk

Jacob Torfing

Professor, Institut for Samfund og Globalisering, Roskilde Universitet
jtor@ruc.dk

Artiklen analyserer baggrunden og betingelserne for offentlig innovation, og argumenterer for, at samarbejdsdrevet innovation, der bringer forskellige typer af offentlige og private aktører sammen, kan blive en vigtig drivkraft i udviklingen af den offentlige sektor. Det kræver nye samarbejdsstrategier, organisatoriske og ledelsesmæssige forandringer, samt udvikling af NPM 2.0.

Moderniseringsredegørelserne fra 1982 og frem var med til at konstituere administrationspolitik som et nyt og selvstændigt policyområde i Danmark. Siden da har skiftende regeringer inspireret af New Public Management lanceret en perlerække af slogans for udviklingen af den offentlige sektor: Udlicitering, mål- og rammestyring, strategisk ledelse, fritvalgsordninger, mv. (Klausen og Ståhlberg, 1998). Et af de nyeste skud på stammen er forestillingen om, at vi skal have mere innovation i den offentlige sektor for at forbedre kvaliteten af de offentlige serviceydelser. Det voksende internationale fokus på innovation i den offentlige sektor og den danske regerings behov for at demonstrere sin vilje til velfærd danner baggrund for promoveringen af innovationsdagsordenen som en del af kvalitetsreformen. Innovationsdiskursen har dog hurtigt fået sit eget liv, og der er grund til at formode, at innovationsfremme

bliver et vigtigt pejlemærke for udviklingen af den offentlige sektor i fremtiden.

I denne artikel ser vi nærmere på behovet og betingelserne for offentlig innovation. Vores centrale tese er, at innovation i den offentlige sektor med fordel kan fremmes gennem et bredt samarbejde mellem en række forskellige offentlige og private parter, der kan udveksle ideer, skabe gensidig læring og udvikle et fælles ejerskab til nye løsninger, der sikrer, at disse implementeres. Som vi skal se, finder denne form for »samarbejdsdrevet innovation« støtte i en række nye økonomiske, sociologiske og politologiske teorier, der alle understreger behovet for udvikling af interaktive samarbejdsstrategier som et middel til at fremme innovation. Samarbejdsstrategier er dog ikke i sig selv nok. Der er også behov for organisatoriske forandringer og for en reformulering af offentlige leders rolle og funktion, hvis den offentlige sektor skal gøres mere innovativ. I sidste ende er der måske ligefrem behov for udviklingen af »NPM 2.0«, hvis potentialerne i de samarbejdsdrevne innovationsprocesser skal realiseres fuldt ud.

Innovation i den offentlige sektor

Den private sektor har i mange år satset stort på innovation. Udviklingen og implemente-

ringen af nye og kreative produkter, processer og koncepter er nøglen til succes, hvis en virksomhed vil sænke sine omkostninger, øge sin markedsandel, trænge ind på nye markeder, eller i det hele taget øge sin indtjening. Mange virksomheder har store og dyre forsknings- og udviklingsafdelinger, og nogle af de største og mest succesfulde firmaer som Google og 3M lader desuden deres medarbejdere bruge op til 20 procent af arbejdstiden på at udvikle deres egne nye forretningsideer (Eggers og Singh, 2009). En del store virksomheder, som for eksempel IBM, har endda i stigende grad suppleret deres interne forsknings- og udviklingsafdelinger med eksterne vidensnetværk, der hjælper dem til at udvikle nye og kreative ideer i samarbejde med brugere, eksperter og offentlige myndigheder (Nambisan, 2008).

Hvor den private sektor altid har været betragtet som dynamisk og innovativ, er der til gengæld en sejlivet myte om den offentlige sektor som et stivnet og hensygnende bureaukrati præget af stilstand og inert. Nyliberale ideologier har i hvert fald gjort deres til at nære forestillingen om den private sektors konkurrencedrevne og omstillingsparathed og den offentlige sektors skattefinansierede mangel på samme. For at skabe dynamik og forandring skal den offentlige sektor derfor indrettes ligesom den private sektor.

Der er imidlertid masser af forandring og fornyelse i den offentlige sektor, og desuden også et voksende fokus på innovation. Innovation handler ikke kun om, hvordan det offentlige kan fremme innovation i den private sektor, men også om hvordan den offentlige sektor selv kan blive mere innovativ. Regeringens kvalitetsreform fra 2007 har været med til at sætte innovation på dagsordenen, og der er vel at mærke ikke kun tale om innovation af offentlig organisation og ledelse gennem en fortsat udrulning af New Public Management reformer, men også om innova-

tion af indholdet og kvaliteten af offentlige politikker og serviceydelser. Offentlige ledere og medarbejdere har taget imod den nye innovationsdagsorden med kyshånd. De hungrer efter at mobilisere deres faglige viden, erfaringer og ideer, der længe har været tilsidesat af New Public Management reformernes adfærdsregulerende standardiseringer, dokumentationskrav og resultatmålinger. Der er ikke meget systematisk viden om innovation i den offentlige sektor, men det bliver der måske snart rådet bod på, eftersom en række offentlige innovationslaboratorier har set dagens lys (se MindLab, www.mind-lab.dk), og en række nye forskningsprojekter er blevet skudt i gang finansieret af det Strategiske Forskningsråd (se CLIPS, www.ruc.dk/clips).

Der er i hovedsagen tre årsager til den stigende interesse for innovation i den offentlige sektor. Den første årsag er, at den offentlige sektor befinder sig i et krydspres mellem stigende forventninger og begrænsede ressourcer. På den ene side har borgere og virksomheder stadig højere forventninger til den offentlige services kvalitet, omfang og effektivitet. På den anden side er der begrænsede ressourcer i den offentlige sektor, hvilket både skyldes strukturelle og konjunkturelle forhold. Den offentlige sektor har på grund af opgavernes karakter svært ved at levere de samme produktivitetsstigninger, som man har i den lønførende private sektor, hvorfor lønomkostningerne alt andet lige vejer tungere og tungere i de offentlige budgetter. Samtidig forhindrer et politisk motiveret skat-testop og den økonomiske krise en skattefinansieret forbedring af de offentlige finanser. Det er i lyset af dette krydspres, at tanken melder sig om, hvorvidt man gennem innovation kan blive i stand til at imødekomme de voksende forventninger til den offentlige sektor ved at gøre tingene på en anden, smartere og mere effektiv måde.

Den anden årsag til det øgede fokus på innovation handler ikke så meget om antallet af

opgaver, men mere om deres karakter. Der er en udbredt opfattelse af, at den offentlige sektor med udviklingen af risikosamfundet står over for en voksende mængde ondartede problemer, som man ikke kan løse ved at kaste flere ressourcer efter dem, men som kalder på nye og kreative løsninger. Ondartede problemer er karakteriseret ved, at de er svære at definere, at der er en stor substantiel, strategisk og institutionel usikkerhed, at der er behov for specialiseret viden, at der er mange interessenter og en stor risiko for konflikter (Koppenjan og Klijn, 2004). Vi kan i flæng nævne børns overvægt, bandekonflikter, uddøende landsbyer, frafald fra ungdomsuddannelserne og integration af nydanskere som eksempler på »wicked problems«, der kræver innovative løsninger.

Den tredje årsag handler om de enorme udfordringer som den tiltagende globalisering rummer for det danske samfund. Danmark har tilsluttet sig EU's ambitiøse målsætning om både at styrke den strukturelle konkurrenceevne og forbedre den sociale sammenhængskraft. Indfrielsen af denne målsætning kræver en offentlig sektor i topform. Ifølge regeringen skal den offentlige sektor trimmes og udvikles for at frigøre ressourcer til en proaktiv globaliseringsindsats, og den skal gå forrest i kampen for at skabe et kreativt samfund. Tilsammen udgør de stigende forventninger, den tiltagende mængde ondartede problemer og globaliseringspresset en kraftig spore til innovation i den offentlige sektor.

Betingelser for innovation i den offentlige sektor

Der er altså et stort behov for innovation i den offentlige sektor. Problemet er bare, at der sammenlignet med den private sektor er nogle ugunstige grundbetingelser for innovation (Halvorsen o.a., 2005; Røste, 2005). For det første er der ikke en klar bundlinje i den offentlige sektor, der gør det muligt at registrere gevinsten ved innovation. Selv med de nye omkostningsbaserede budgetterings- og

regnskabsformer er der stadig et godt stykke igen, før offentlige ledere kan se, om investeringer i innovative løsninger giver et positivt afkast. For det andet er der på trods af øget konkurrenceudsættelse og indførelsen af Ny Løn ikke stærke økonomiske incitamenter til innovation. Hverken offentlige ledere eller medarbejdere kan være sikre på at blive belønnet for innovative tiltag. Tværtimod er der ofte en øget risiko for besparelser, hvis en offentlig organisation har været innovativ og sparet ressourcer. For det tredje er offentlige serviceydelser og reguleringsformer som regel meget komplekse og rettighedsbaserede, hvilket gør dem svære at pille ved. Måske bliver sagsbehandlingen hurtigere, men retssikkerheden forsvinder. Sidst, men ikke mindst, skal vi huske på, at den offentlige sektor er politisk ledet. Demokratiet er kendetegnet ved, at der i toppen af den offentlige organisation er en institutionaliseret konflikt mellem regering og opposition. Det betyder, dels at der er politiske og ideologiske begrænsninger på, hvad og hvordan der kan innoveres, og dels at omkostningerne ved fejlslagen innovation potentielt set er meget store, fordi de kan svække den politiske ledelse og styrke oppositionen. Det er i forlængelse heraf værd at bemærke, at det politiske liv drives af en kortsigtet valgcyklus, der ofte kommer i vejen for nye og innovative initiativer.

Vi må dog ikke glemme, at der også er nogle stærke drivkræfter, der skaber håb om udviklingen af en mere innovativ offentlig sektor. For det første er lave offentlige udgifter og lave skatteprocenter ikke længere det fremmeste mål for politikerne. For nylig benægtede kommunalbestyrelsen i Holbæk således hårdnakket, at de var landets billigste kommune. Det er ikke fedt at være billigst, fordi det skaber tvivl om viljen til at prioritere velfærdsstatens kerneydelser. Det er bedre at være bedst, uden at det koster en bondegård, og derfor er der en politisk efterspørgsel efter innovative løsninger. For det andet har vi i

Danmark nogle meget veluddannede og kompetente offentlige ledere og medarbejdere med et stort personligt engagement og høje faglige ambitioner, som for alvor kommer i spil, når der fokuseres på indholdet og kvaliteten af den offentlige service og ikke kun på effektivitet og nye styringsformer. Endelig har vi også borgere og brugere med et relativt højt uddannelsesniveau, en stor mængde social kapital og en tradition for samarbejde med offentlige organisationer. Her er det desuden værd at bide mærke i, at borgere og brugere spiller en langt mere aktiv rolle i forhold til den offentlige sektor, end de gør i forhold til den private sektor. Hvor borgere og brugere stort set udelukkende stemmer med fødderne som reaktion på utilfredshed med varer og tjenesteydelser fra private virksomheder (exit), er der i den offentlige sektor bedre mulighed for både at vælge mellem forskellige serviceudbydere (exit) og for at give kritisk og konstruktiv feedback (voice) gennem personlig henvendelse, formelle klager og deltagelse i brugerbestyrelser, mv. (Hirschman, 1970). Innovation i den offentlige sektor kan accelereres ved at skabe en tæt dialog mellem politikere, offentligt ansatte og brugere.

Politikere, offentlige ledere og organiserede brugergrupper har i de sidste årtier deltaget i forandringsprocesser, der har betydet, at den offentlige sektor er helt anderledes end den var engang. Faktisk er den offentlige sektor ret dynamisk og innovativ, selvom meget af forandringspresset kommer fra oven og mest handler om konkurrenceudsættelse og implementering af nye styringssystemer baseret på mål- og rammestyring. Alligevel er der behov for en ny innovationsdagsorden. Innovation af offentlig politik og serviceydelser er nemlig ofte præget af tilfældighed. Service- og policyinnovation følger ofte i kølvandet på kriser og skandaler, som skaber et akut behov for at gøre tingene på en anden måde og hindre fremtidige skandaler. Innovation er også ofte betinget af, at offentlige organisationer

har fået tildelt særlige puljemidler, der gør det muligt at igangsætte tidsbegrænsede eksperimenter, der i tilfælde af positiv evaluering fører til permanente innovationer. Endelig skyldes innovation og kvalitetsudvikling ofte ansættelsen af nye heroiske ledere, der skal vise deres værd ved at gøre tingene på en ny og smartere måde. Som modvægt til disse mere eller mindre tilfældige former for ad hoc innovation må ambitionen være at gøre innovation til en permanent og systematisk aktivitet, der gennemsyrrer hele den offentlige sektor. Ikke fordi innovation skal være et mål i sig selv, men fordi innovation er et vigtigt middel til problemløsning og forbedring af den offentlige evne til effektiv problemløsning.

Innovation gennem samarbejde

Etableringen af en ny innovationsdagsorden kunne passende begynde med at definere begrebet innovation (Hartley, 2005). Efterhånden som »innovation« bliver et nyt modeord i den offentlige sektor stiger risikoen for, at innovationsbegrebet mister sin skarphed og bliver synonymt med forandring. Der er derfor grund til at fastholde, *at innovation refererer til en mere eller mere intenderet og proaktiv proces, som udvikler, implementerer og spreder nye og kreative ideer, der skaber en kvalitativ forandring indenfor en given kontekst*. Innovation kan altså ikke reduceres til et spørgsmål om at få en ny og lovende ide. At få en ny ide er et udtryk for kreativitet, men kreativitet bliver først til innovation, når den gode ide føres ud i livet, og i et vist omfang spredes inden for organisationen eller til andre organisationer. Innovation er udtryk for en tilstræbt forandring, men der tale om en anden eller tredje ordens forandring (Hall, 1993). Innovation handler ikke om at gøre mere eller mindre af det samme (første ordens forandring), men enten om at ændre formen, indholdet eller repertoire af produkter eller processer (anden ordens forandring) eller om at basere indsatsen på en ny forståelse

af de grundlæggende sammenhænge og målsætninger (tredje ordens forandring).

Innovation er altid kontekstuel. Det nye er nyt i en given kontekst. Selvom en ny ide er opstået og afprøvet andre steder, kan implementeringen af selvsamme ide i en anden organisation godt betegnes som en innovation. For det første etableres der en ny praksis, der i den givne kontekst opleves som kvalitativt forskellig fra det, man plejer at gøre. For det andet indebærer overførsel af ideer fra en kontekst til en anden kontekst altid en specifik oversættelse og tilpasning til den nye kontekst. Man ender således med at gøre det samme, men på en lidt anden måde.

Selvom ordet innovation i dag har en positiv valør, så siger definitionen af innovation ikke noget om, hvorvidt konsekvenserne af en innovation er positive eller negative. Men der tales undertiden om succesfulde innovationer i form af innovationer, som efterfølgende vurderes at føre til et ønskværdigt resultat. Alt afhænger dog her af øjnene, der ser. Politikere, medarbejdere og brugere kan have vidt forskellige vurderinger af innovative tiltag.

Innovationsteorien skelner mellem forskellige typer af innovation i den offentlige sektor (Halvorsen o.a., 2005). *Produkt- og service-innovation* forandrer den offentlige services form og indhold. Et eksempel kunne være, at daginstitutioner ud over at passe børnene nu skal give dem et sundt måltid mad. *Procesinnovation* forandrer den måde, en given service produceres og leveres. Gode eksempler er private madudbringning til ældre og on-line behandling af byggetilladelser. *Organisatorisk innovation* forandrer de organisatoriske rammer for produktionen og leveringen af offentlig service og regulering. Mange kommuner har eksempelvis omorganiseret deres forvaltning for at støtte op om skabelsen af et godt børneliv. *Systeminnovation* forandrer den offentlige sektors rolle og identitet, samt

dens relationer til omgivelserne. Sygedagpengereformen er et godt eksempel på, hvordan det offentlige rolle gradvist forandres fra myndighed til facilitator af netværkssamarbejde. *Strategisk innovation* forandrer det grundlæggende rationale i offentlige politikker ved at ændre problemopfattelsen og redefinere mål og midler. Fremme af den forebyggende sundhedsindsats er et godt eksempel på strategisk innovation. Selvom man analytisk kan skelne mellem forskellige typer af innovation, så kombineres de ofte i virkelighedens verden.

Innovationsprocessen gennemløber forskellige faser, der dog ofte griber ind i hinanden, forløber parallelt og skaber gensidige feedback loops (Eggers og Singh, 2009). Idealtypisk kan der dog skelnes mellem forskellige elementer i innovationsprocessen: 1) Ideudvikling, hvor problemer og udfordringer defineres, målsætninger ekspliciteres og nye og kreative ideer udvikles gennem en kombination af ny og gammel viden; 2) Ideselektion, hvor de mest lovende ideer vurderes og udvælges; 3) Implementering, hvor ideerne operationaliseres og realiseres i praksis; 4) Idespredning, hvor ideer, der virker i praksis, spredes til andre dele af organisationen eller til andre organisationer.

Der er mange kilder til innovation: Nye teknologier, nye forskningsresultater, ideer fra medarbejdere og feedback fra brugerne, men praktiske erfaringer viser, at samarbejde mellem forskellige typer af offentlige og private aktører kan styrke alle fire faser i innovationsprocessen (Eggers og Singh, 2009). Ideudviklingen styrkes, når forskellige erfaringer og ideer spiller sammen, og der opstår gensidig læring. Selektionen bliver bedre, når der er flere forskellige parter til at vurdere realiseringsmulighederne og de potentielle gevinster og risici. Implementeringen afhænger af ressourcemobilisering og ejerskab, der skabes gennem deltagelse og aktiv involvering af relevante og berørte parter. Endelig

sker spredning af innovation i høj grad gennem sociale og professionelle netværk.

Der er således gode grunde til at søge at fremme samarbejdsdrevet innovation, hvis den offentlige sektor skal blive bedre til at skabe innovation og fornyelse. Offentlige organisationer kan med fordel kopiere de mest succesfulde private virksomheder, der i stigende grad samarbejder med en lang række eksterne parter i form af andre offentlige myndigheder, eksperter, NGO'er og individuelle brugere om at skabe og implementere nye kreative løsninger (Nambisan, 2005).

Teorier om samarbejdsdrevet innovation

En række forskellige teorikomplekser danner grobund for udviklingen af en teori om samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor. Blandt disse kan nævnes økonomisk innovationsteori, der fokuserer på innovation i private markedsbaserede virksomheder; politisk-sociologisk planlægningsteori, der beskæftiger sig med fysisk planlægning af udviklingen af by- og landdistrikter; og endelig forvaltningsteorien, der er optaget af at forstå de forhold, der henholdsvis hæmmer, og fremmer forandring i den offentlige sektor. Teoriudviklingen inden for disse tre teorifelter har været præget af en væsentlig grad af parallelitet i den forstand, at de i stigende grad fremhæver den betydning, som samarbejde har for skabelsen af innovation. Samtidig er teorierne komplementære, idet de giver hver deres særlige bidrag til udviklingen af en teori om samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor.

Økonomisk innovationsteori

Udviklingen inden for den økonomiske innovationsteori kan opdeles i tre faser. I den første fase fokuserede Joseph Schumpeter (1949) og hans arvtagere på de individuelle og kollektive entreprenørers rolle for skabelsen af innovation internt i private virksomheder (Hagedoorn, 1996). I den næste fase blev fokus i stigende grad rettet mod betydningen

af interorganisatorisk samarbejde mellem virksomheder og mellem virksomheder og offentlige institutioner (Lundvall, 1985). Endelig begyndte man i en tredje fase at interessere sig mere og mere for den rolle, som samarbejde mellem virksomheder og brugere kan have for skabelsen af innovation (Von Hippel, 1988).

Teoriudviklingen har således i stigende grad interesseret sig for, hvordan innovation skabes gennem samarbejde mellem en mangfoldighed af aktører. Innovation ses i dag som et resultat af interaktioner inden for nationale og regionale innovationssystemer (Edquist og Hommen, 1999). Den systemiske tilgang til innovation gør op med den traditionelle lineære innovationstænkning, som ser innovation som noget, der produceres af viden-skaben, realiseres af konkurrerende private virksomheder, og konsumeres af individuelle brugere. Innovation finder sted i komplekse kæder med mange feedback loops. Den systemiske tilgang tildeler desuden offentlige myndigheder en ny og aktiv rolle i skabelsen af institutionelt design, der fremmer innovation gennem etablering af incitamenter, interdependensrelationer og kommunikationskanaler, som beforder vertikal og horisontal koordination og samarbejde mellem aktører med relevante kompetencer, vidensformer og ressourcer. Den systemiske tilgang rummer således vigtige kim til udviklingen af en teori om samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor.

Politisk-sociologisk planlægningsteori

Planlægningsteorien har foretaget en nogenlunde parallel rejse. Traditionel planlægnings-teori tog afsæt i forestillingen om, at det er muligt at skabe udvikling og forandring i det urbane og agrare rum gennem formulering og realisering af rationelle, sammenhængende og langtidsholdbare planer udviklet på basis af lineære demografiske fremskrivninger og den nyeste ekspertviden (Davidoff og Reiner, 1962; Friedman, 1987). Denne forestil-

ling blev mødt af en voksende kritik op gennem 70'erne, fordi planlægningsprocesserne sjældent førte til det forventede resultat. Det skyldtes dels modstand fra befolkningen og andre berørte aktører, der ikke følte ejerskab til planerne, og dels at planerne ikke i tilstrækkelig grad tog højde for lokale forhold og dynamikker (Sager, 1999). Kritikerne påpegede derfor, at den fysiske planlægning i højere grad burde tage lokale borgere og andre relevante parter i ed og inddrage den praksisbaserede viden, som disse aktører besidder.

Den nyeste planlægningsteori går imidlertid endnu længere i sin kritik af den traditionelle planlægningstilgang. Den hævder således, at selve ønsket om at skabe en rationel, sammenhængende og langsigtet plan for en given samfundsudvikling bør opgives og erstattes med en mere realistisk forståelse af planlægning som en sammenkobling af multiple og decentrerede forandrings- og udviklingsprocesser, der skaber en flydende koordinering og overordnet retning i en fragmenteret udviklingsproces (Sievert, 2007). Denne form for planlægning, som Patsy Healey (2007) benævner strategisk planlægning, udøves bedst gennem etablering og understøttelse af en mangfoldighed af fleksible koblingspunkter og overlap mellem decentrerede udviklingsprocesser, der fremmer tværgående interaktion og samarbejde karakteriseret ved en høj grad af diversitet og densitet (Dente, Bobbio og Spada, 2005). Den nyeste planlægningsteori betoner altså ligesom den økonomiske innovationsteori værdien af interaktion og samarbejde mellem forskellige aktører, men peger derudover på de betydelige vanskeligheder, der er forbundet med at fastsætte klare mål for forandringsprocesser, og herunder ikke mindst for innovationsprocesser. Man kan fremme innovation gennem rammesætning af samarbejdsprocesser, men man kan ikke på forhånd afgøre, hvad resultatet af processen bliver. Planlægningsteoriens særlige bidrag til en teori om samar-

bejdsdrevet innovation i den offentlige sektor ligger således i dens betoning af den åbne og dynamiske innovationsproces.

Politologisk forvaltningsteori

Den politologiske forvaltningsteori har i mange år været optaget af spørgsmålet om, hvordan forandring finder sted, men fokus har i særlig grad været rettet mod forandring af organisations- og styreformer. Den traditionelle forvaltningsforskning var dog først og fremmest optaget af at identificere organisations- og styreformer, der kan skabe stabilitet, forudsigelighed og top-down kontrol i den offentlige forvaltning. Max Webers idealtypiske bureaukrati udgør i kraft af hierarkiet, den klare horisontale arbejdsdeling og den regelstyrede adfærd en velsmurt og driftssikker maskine kendetegnet ved en høj grad af stabilitet (Weber, 1971 [1920]). Hvor Weber så stabilitet som et positivt bidrag til den offentlige sektors styringskapacitet, så ser Anthony Downs (1967) år senere den høje grad af stabilitet som et problem, fordi den forhindrer den offentlige sektor i at tilpasse sig nye krav fra omgivelserne og nye vilkår for samfundsstyringen. Ifølge Downs har de store offentlige bureaukratier meget svært ved at forandre sig, fordi de bruger alle deres ressourcer på intern koordination og eksterne grænsekrige. Det fører til en gradvis »forbening« af den offentlige sektor.

Denne form for bureaukratikritik lå til grund for udviklingen af Public Choice teorien, som senere i slutningen af 80'erne skabte en tidevandsbølge af New Public Management reformer. Målet med disse reformer var dels at øge anvendelsen af markedsøkonomiske styringsmekanismer i form af konkurrence og fritvalgsordninger med henblik på at skabe øget dynamik og fleksibilitet i den offentlige sektor, og dels at udvikle nye og mere effektive ledelsesformer, der motiverer medarbejderne til at yde en ekstra indsats (Hood, 1991). Set i et innovationsperspektiv består begrænsningen i New Public Management

tilgangens bidrag til innovation imidlertid i to ting: 1) den har allerede i udgangspunktet lagt sig fast på, at inspirationen til innovation i den offentlige sektor skal findes i markedsbaseret konkurrence, og 2) at innovative ideer og målsætninger primært skal komme fra de offentlige ledere, der har ansvaret for den strategiske udvikling af den offentlige sektor.

De nye teorier om netværksstyring rummer til sammenligning en langt mere åben tilgang til, hvordan innovation kan tilvejebringes, og hvem der kan bidrage til innovationen. Netværksteorien understreger nemlig, at innovation både kan fremmes af konkurrence og af samarbejde, og at innovationskapaciteten findes mange steder, herunder ikke mindst hos brugere, medarbejdere, eksperter, samt private virksomheder og foreninger. Derfor er det hverken muligt at udvikle et nyt generisk organisationsdesign for offentlig innovation, eller at udpege en bestemt aktør som eneansvarlig for offentlig innovation. De offentlige lederes opgave består primært i at skabe åbne og fleksible rammer for interaktion og samarbejde mellem aktører, der på forskellig vis kan bidrage til udvikling og implementering af nye og kreative løsninger. Denne form for rammesætning af innovationsfremmende styringsnetværk kalder netværksteorien for metastyling (Sørensen og Torfing, 2007), og det er her den politologiske forvaltningsteoris særlige bidrag til en teori om samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor skal findes.

Samarbejdsstrategier

Som vi har set, henter tesen om innovationsfremme gennem interaktion og samarbejde støtte inden for økonomisk, sociologisk og politologisk teori. Det er derfor oplagt at se på, hvilke samarbejdsstrategier offentlige organisationer kan anvende med henblik på at fremme innovation. Bill Eggers og Shalabh Singh (2009) skelner mellem fem forskellige samarbejdsstrategier: 1) *Kultiveringsstrategien* søger at skabe mulighed for, at medarbej-

derne kan samarbejde om at skabe og afprøve nye ideer i hverdagen. Målet er at skabe tid og rum til samarbejde udenfor, men tæt på driften, sådan at der på den ene side er overskud til at tænke innovativt, og på den anden side er viden om de konkrete problemer og udfordringer; 2) *Replikationsstrategien* handler populært sagt om »at stjæle med arme og ben« ved at samarbejde med andre offentlige institutioner med henblik på at identificere, tilpasse og afprøve deres mest vellykkede innovationer. Samarbejdet gør andre organisationers innovationer tilgængelige, og gør det muligt at finde ud af præcis, hvad det er der virker, og hvorvidt og hvordan det kan overføres til ens egen organisation; 3) *Partnerskabsstrategien* tilstræber at udvikle og afprøve nye og kreative ideer i samarbejde med én eller flere offentlige eller private partnere, der måske er underlagt andre regler og har flere eller andre ressourcer. Partnerens organisation bruges som rugekasse og eksperimentarium for udviklingen af succesfulde innovationer, der sidenhen adopteres; 4) *Netværksstrategien* har til hensigt at fremme gensidig læring og ideudvikling gennem horisontal interaktion mellem relevante og berørte parter, der har forskellige ekspertiser, ressourcer og ideer. Drivkraften i samarbejdet er den gensidige afhængighed mellem parterne og ønsket om at skabe ny fælles løsninger; og 5) *Open-sourcestrategien* forsøger at inddrage, hvem som helst hvor som helst i udviklingen og afprøvningen af nye ideer ved at lægge relevant materiale (nyudviklet software, problembeskrivelser og visionspapirer) frit og åbent ud på internettet og invitere andre til at være medskabere af nye løsninger, som man derefter kan implementere. Modsat netværksstrategien har man her mulighed for at inddrage ukendte interessenter og ressourcepersoner i innovative processer med ganske lave omkostninger. Valget af en eller flere samarbejdsstrategier afhænger af situationen, problemets karakter og den offentlige organisations erfaringer og ressourcer.

Behov for organisationsforandring

En vellykket samarbejdsstrategi er en nødvendig, men ikke tilstrækkelig forudsætning for at skabe innovation i den offentlige sektor. Offentlige organisationernes indretning og *modus operandi* kan være en alvorlig barriere for samarbejdsdrevet innovation, og organisatoriske forandringer er derfor påkrævet. CLIPS-projektet har i efteråret 2009 gennemført et Delphi-studie, hvor et panel af 150 eksperter med særlig viden om offentlig innovation er blevet bedt om at identificere barrierer og drivkræfter for samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor. Svarerne viser blandt andet, at klart formulerede mål og værdier er afgørende for at fremme innovation. Det er svært at tænke nyt og kreativt i et tomrum. Der skal være et normativt grundlag, der kan give retning, og som man kan spille bold op ad. Nedbrydning af interne siloer og åbenhed over for omgivelserne er også et gennemgående tema i svarerne. Stive faggrænser og organisatorisk opsplitning understøttet af kassetænkning er gift for samarbejdsdrevet innovation. Berøringsangsten over for borgere og brugere skal bekæmpes, og de personlige, faglige og interorganisatoriske netværk skal styrkes. En fladere organisation med færre blokerende ledelsesniveauer kan også fremme innovation, og kan suppleres med muligheder for at innovative projektledere kan få direkte foretræde for de relevante ledere. Den vertikale reduktion af de hierarkiske niveauer kan med fordel kombineres med en øget horisontal diversitet og mobilitet, sådan at nye og forskellige medarbejdere med forskellige udgangspunkter kan se med friske øjne på vaner og rutiner, og udfordre det man plejer at gøre. Mange af Delphi-eksperterne påpeger også behovet for øget kommunikation og vidensdeling inden for og på tværs af offentlige organisationer. De understreger desuden behovet for konfliktløsning, som er vigtig, fordi innovation både skaber vindere og tabere, og fordi samarbejde ofte involverer et element af interessekamp. Sidst, men ikke mindst, fremhæves

vigtigheden af at skabe en innovationskultur, hvor fejl er tilladt, og det perfekte ikke er det godes og nyes værste fjende. En af topscorerne blandt vores Delphi-eksperter var således bekæmpelsen af nulfejlskulturen, som lægger en afgørende dæmper på lysten til og muligheden for at skabe innovation i den offentlige sektor.

Svarerne fra vores Delphi-studie giver et første fingerpeg om, hvilke organisatoriske knapper der kan drejes på med henblik på at fremme offentlig innovation. CLIPS-projektet vil på baggrund af Delphi-studiet og en række andre eksplorative studier opstille en række hypoteser, som vi senere vil underbygge teoretisk og afprøve i en række empiriske casestudier.

Nye krav til offentlige ledere

Delphi-studiet viser også, at samarbejdsdrevet innovation ikke blot stiller krav til indretningen af de offentlige organisationer, men også til de offentlige ledere. Offentlige ledere skal først og fremmest være modige og visionære og skabe rammer for innovationsprocesser. De har desuden en vigtig rolle at spille i forhold til at afstemme de mange forventninger til innovationsprocessen og det innovationsskabende samarbejde. Hvad er formålet med den påtænkte innovation, og hvilken rolle skal de forskellige aktører spille? Offentlige ledere skal have et overordnet blik for hele innovationsprocessen, og de skal sørge for, at flaskehale i innovationsprocessen fjernes. Nogle organisationer er mægtig gode til at få nye ideer, men har til gengæld svært ved at få sorteret i dem. Andre har svært ved at få de kreative tiltag implementeret og spredt til hele organisationen. Offentlig ledelse handler også i høj grad om at motivere medarbejderne til at tænke og arbejde innovativt. Innovation kræver opbakning fra ledelsen, og er betinget af, at der skabes tid, rum og overskud ved at tælleregimet begrænses, driftsopgaverne afgrænses og innovation belønnes. Samarbejde kommer sjældent af

sig selv, og de offentlige ledere må derfor tilskynde samarbejde på tværs af kontorer og faggrænser og ud af huset.

En øget fokusering på samarbejdsdrevet innovation kalder måske ligefrem på en ny form for offentlig ledelse. I tabel 1 har vi forsøgt at kontrastere den traditionelle bureaukratiske ledelse med en ny type innovationsledelse.

Pointen er ikke, at offentlige ledere skal holde op med at lave bureaukratisk ledelse og kun lave innovationsledelse. Det ville få den offentlige sektor til at bryde sammen. Pointen er derimod, at offentlige ledere skal kunne kombinere begge former for ledelse og vurdere, hvornår de skal lægge vægt på henholdsvis bureaukratisk ledelse og innovationsledelse.

New Public Management: ven eller fjende?

Selvom ledelsesdelen har haft langt større gennemslag end markedsdelen, så er der ingen tvivl om, at New Public Management tænkningen generelt set har haft stor betydning for udviklingen i den offentlige sektor i Danmark. Og uanset at en række tidligere fortalere for New Public Management synes at have fået kolde fødder (Gjørup o.a., 2007),

så vil New Public Management også være en toneangivende forvaltningsdoktrin i den nærmeste fremtid. Ledernes og markmedarbejdernes protester over konsekvenserne er endnu for få og spredte til for alvor at udfordre hegemoniet. Derfor er det centralt, at rejse spørgsmålet om, hvordan New Public Management harmonerer med den nye innovationsdagsorden og forsøget på at fremme samarbejdsdrevet innovation. Er New Public Management ven eller fjende?

Som tidligere beskrevet har New Public Management fra starten sat forandring på dagsorden, dels ved at foreslå at den offentlige sektor skulle tilnærme sig og lære af den private sektor, og dels ved at tildele de offentlige ledere ansvaret for den strategiske udvikling af den offentlige sektor. New Public Management reformerne er også sidenhen begyndt at promovere forskellige former for privat-offentlige partnerskaber som et middel til at fremme innovation. Brugen af styringsnetværk har endda også vundet indpas, om end mest som et middel til at overvinde de negative konsekvenser som opsplittningen af den offentlige sektor i en række relativt autonome offentlige og private driftsenheder har afstedkommet. Banen er dermed kridtet op for samarbejdsdrevet innovation.

Tabel 1: Sammenligning af bureaukratisk ledelse og innovationsledelse

Bureaukratisk ledelse	Innovationsledelse
Fokus på program	Fokus på problemer og målsætninger
Mål: Sikker og stabil drift	Mål: Skabe fornyelse og udvikling
Instrument: Regel-baseret detailstyring	Instrument: Reguleret selv-regulering
Skabe klar arbejdsdeling og løse grænsekonflikter	Tilskynde tværfaglighed, projektarbejde og grænseløshed
Fastholde driftssikre medarbejdere	Udvikle de kreative talenter
Sikre koordination	Fremme læring
Øge effektivitet ved at eliminere spild	Skabe innovation ved at mobilisere spild
Selv skabe fornyelse	Facilitere samarbejdsdrevet innovation

På den anden side er der i hovedsagen tre forhold, der peger i den modsatte retning og virker som en hæmsko for samarbejdsdrevet innovation. For det første kan offentlige ledere ikke alene løse opgaven med at skabe innovation i den offentlige sektor. Medarbejdernes ressourcer og faglige kompetencer skal mobiliseres, og de folkevalgte politikere og brugerne skal på banen. Sammen skal de udfordre og supplere de offentlig lederes viden, opfattelser og ideer. Det kræver udvikling af tværgående samarbejdsarenaer i et helt andet omfang, end vi har set til dato.

For det andet kan den konkurrencementalitet, der gennemsyrrer New Public Management, gøre det svært at opbygge den nødvendige tillid mellem de forskellige offentlige og private parter, der skal til for at skabe samarbejdsdrevet innovation. Det kan være svært at være i benhård konkurrence med hinanden den ene dag, og så skulle samarbejde om at udveksle ideer og metoder og udvikle fælles løsninger den næste dag.

For det tredje er standardiseringer, dokumentationskrav og resultatmålinger på mange områder blevet så omfattende, at de ikke alene beslaglægger tid og ressourcer, der kunne have været brugt på innovation, men også virker direkte hæmmende for offentlig innovation. Standardiseringer, dokumentationskrav og resultatmålinger tager ifølge sagens natur udgangspunkt i noget givet og velkendt, og hvis man gennem samarbejdsdrevet innovation skaber noget nyt og ukendt, kan man som offentlig organisation risikere at blive straffet for at bryde med standarden, ikke at kunne dokumentere indsatsen og ikke at gøre det, man bliver målt på.

Identifikationen af disse innovationsbarrierer betyder dog ikke, at vi skal opgive New Public Management. Strategisk ledelse, konkurrence og resultatorientering kan faktisk være en væsentlig drivkraft for innovation. Men der er behov for at udvikle en »NPM 2.0«,

der i højere grad forankrer innovationsfremme i tværgående samarbejdsarenaer, forsøger at kombinere konkurrence og samarbejde på en konstruktiv måde, og renoncerer på de mange krav om standardisering, dokumentation og resultatmåling. Hvordan det gøres, er en stor opgave for fremtidens forvaltningsforskning.

Litteratur

- Davidorff, Paul og Thomas A. Reiner, Thomas A. (1962), »A Choice theory of planning«, *Journal of the American Institute of Planners*, 28, 11-39.
- Dente, Bruno; Luigi Bobbio, Luigi; og Alessandra Spada, Alessandra. (2005), »Government or governance of urban innovation?«, *DIPS*, 162, pp. 1-22.
- Downs, Anthony (1967), *Inside Bureaucracy*, Boston: Little, Brown and Company.
- Edquist, Charles og Leif Hommen. Leif (1999), »Systems of innovation: theory and policy for the demand side«, *Technology and Society*, 21, 63-79.
- Eggers, Bill og Shalabh Singh, Shalabh (2009), *The Public Innovators Playbook*, Washinton: Harvard Kennedy School of Government.
- Friedman, John (1987), *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*, New Jersey: Princeton University Press.
- Gjørup, Jes o.a. (2007), »Tilgiv os – vi vidste ikke, hvad vi gjorde«, *Politiken*, 29. marts.
- Hagedoorn, John (1996), »Innovation and entrepreneurship: Schumpeter revisited«, *Industrial and Corporate Change*, 5(3):, 883-896.
- Hall, Peter (1993), »Policy paradigms, social learning and the state: The case of economic policymaking in Britain«, *Comparative Politics*, 25(3): 275-296
- Halvorsen, Thomas o.a. (2005), »On the differences between public and private sector innovation«, *Publin Report*, D9.
- Hartley, Jean (2005), »Innovation in governance and public service: past and present«, *Public Money and Management*, 25(1):, 27-34.
- Healey, Patsy (2007), *Urban Complexity and Spatial Strategies: Towards a Relational Planning for Our Time*, London and New York: Routledge.
- Hirschman, Albert O. (1970), *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge: Harvard University Press.
- Hood, Christopher (1991), »A New Public Manage-

- ment for all seasons», *Public Administration*, 69(1):, 1-19.
- Klausen, Kurt K. og Krister Ståhlberg, red. (1998), *New Public Management i Norden*, Odense: Odense Universitetsforlag.
- Koppenjan, Joop og Erik-Hans Klijn, Erik-Hans (2004), *Managing Uncertainties in Networks*, London: Routledge.
- Lundvall, Bengt Å. (1985), *Product Innovation and User-producer Interaction*, Aalborg: Aalborg University Press.
- Nambisan, Satish (2008), *Transforming Government Through Collaborative Innovation*, Washinton: Harvard Kennedy School of Government.
- Røste, Rannveig (2005), »Studies of innovation in the public sector: A theoretical framework, *Publin Report*, D16.
- Sager, Tore (1994), *Communicative Planning Theory*, Aldershot UK: Avebury.
- Schumpeter, Joseph (1949), *Economic Theory and Entrepreneurial History – Change and the Entrepreneur*, Harvard: Cambridge, MA.
- Sievert, Thomas (2007), »From an impossible order to a possible disorder in design of urban landscape«, *Working Paper*, Århus: Arkitektskolen Århus.
- Sørensen, Eva og Torfing, Jacob (2007), *Theories of Democratic Network Governance*, (Basingstoke: Palgrave Macmillan.)
- Von Hippel, Eric (1988), *The Sources of Innovation*, Oxford: Oxford University Press.
- Weber, Max (1971), *Makt og Byråkrati*, Oslo: Gyldendals Norsk Forlag.

Værdier og motivation i den offentlige sektor

Torben Beck Jørgensen

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

Lotte Bøgh Andersen

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

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

(Shakespeare: *Som man behager*.

Anden akt. Scene 3.)

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

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

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

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

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

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

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

Public service motivation

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabel 1: Oversigt over public service motivation dimensionerne

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

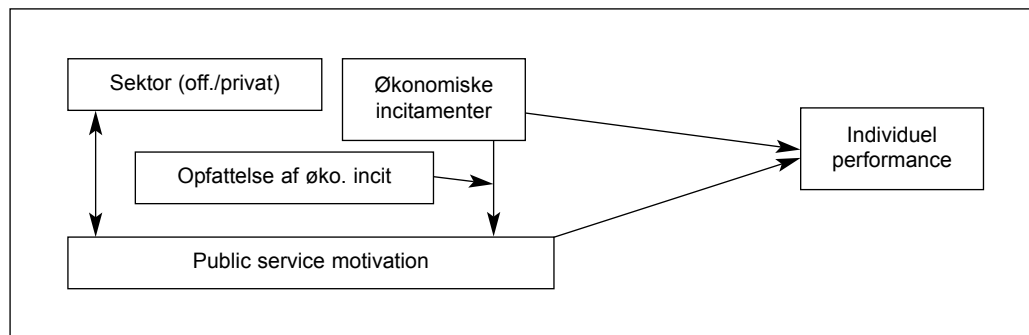
de vederlagsfrie patienter højere end andre fysioterapeuter. Det viste sig at holde stik; Public Interest dimensionen havde signifikant betydning for, hvor stor andel vederlagsfrie patienter fysioterapeuterne valgte at have (Andersen og Serritzlew, 2009). Det tyder på, at PSM faktisk har betydning for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

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

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

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

Figur 1: Illustration af forskningen i Public Service Motivation



af PSM, eller om begreberne skal behandles separat.

Værdier

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabel 2 Hodgkinsons's Værdiparadigme

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

Note: Bearbejdet efter Hodgkinson (1996: 115)

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

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

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

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

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

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

Tabel 3. Værdiuniverset

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PSM og værdier

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

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

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

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

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

Referencer

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

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

the Copenhagen International Public Values Workshop.

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

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

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

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

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

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

ternational Review of Administrative Sciences 75: 11-34.

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

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

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

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

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

Evaluering og evidensbaseret praksis som styreformer i den offentlige sektor

Hanne Foss Hansen

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

Olaf Rieper

Forskningsleder, Anvendt Kommunal Forskning (AKF)
or@akf.dk

Formålet med artiklen er at belyse forholdet mellem evaluering forstået som politik- og programevaluering på den ene side, og evidensbaseret politik og praksis på den anden side. »Evidens« afgrænses til systematiske forskningsoversigter. De forskellige udviklingslinjer i henholdsvis evaluering og evidens beskrives, og der gøres opmærksom på, at evaluering blev institutionaliseret langt tidligere end evidens, men at evidens (forstået som forskningsoversigter) udarbejdes og formidles i et langt snævrere og mere afgrænset sæt af specialiserede organisationer. Der diskuteres en række antagelser om forholdet mellem evaluering og evidens: For det første en parallel udvikling – ingen nævneværdig gensidig påvirkning. For det andet, at evidens vil påvirke evalueringsfeltet metodemæssigt, således at de kvalitetskrav, der stilles til primærstudier, som udvælges til at indgå i en systematisk forskningsoversigt, i stigende omfang vil smitte af på evalueringspraksis. For det tredje, at evidens bliver den »nye evalueringsbølge«.

Forholdet mellem evaluering og evidens

Det tema, der tages op og diskuteres i denne artikel, er forholdet mellem evaluering forstået som politik- og programevaluering på den ene side, og evidensbaseret politik og praksis på den anden side. De to sæt af fænomener vil blive anskuet som potentielle styringsformer i den offentlige sektor med forskellig historik,

forankret i delvis forskellige forestillinger om betydningen af information og viden og med hver sit institutionelle »setup«. Men de to fænomener har også meget til fælles.

Formålet med artiklen er at diskutere, afklare og afgrænse de to fænomener, påpege forskelle og ligheder. Og på den baggrund fremsætte og begrunde nogle antagelser om, hvordan de to fænomener interagerer og påvirker hinanden.

Politik- og programevaluering – begreb og historik

Evaluering er et sammensat begreb. En af de korte definitioner lyder:

Evaluering er systematisk retrospektiv vurdering af organiserende, gennemførelse, præstationer (output) og udfald (outcome) af offentlig politik, som tiltænkes at spille en rolle i praksis (Vedung, 2009: 22).

I den Store Danske Encyklopædi omtales evaluering bl.a. på følgende måde:

»Inden for samfundsforskningen anvendes betegnelsen evalueringsforskning om vurderinger af indsatser

ud fra bestemte kriterier. Indsatserne kan omfatte offentlige bestræbelser inden for forskellige politiske områder, som fx social- og energipolitik samt offentlige programmer og projekter, som fx bistand til udviklingslande og projekter til bekæmpelse af arbejdsløshed. Kriterierne kan defineres ud fra indsatsens mål eller ud fra andre interessenters mål, fx brugernes eller forskernes mål. I Danmark udføres evalueringsforskning af samfundsvidenskabelige sektorforskningsinstitutter, universiteter og konsulentfirmaer samt af offentlige myndigheder, og ved store programmer er der fra starten et krav om evalueringsforskning.

Der skelnes mellem forskellige typer af evalueringsforskning. I resultatevaluering vurderes virkningerne af en indsats, og årsags-virknings-forholdet mellem indsats og virkning søges afdækket. I udviklingsevaluering vurderes indsatsen løbende under dens gennemførelse med mulighed for at ændre indsatsen undervejs.«

Politik- og programevaluering (kort: evaluering) er således et ganske bredt og elastisk begreb, og selv de ovennævnte definitioner er der ikke enighed om i evalueringslitteraturen. Således vil nogle også medregne vurderinger af programmer og handleplaner, før de begynder at blive iværksat. Det gælder fx store dele af EU systemer, som opererer med ex ante evalueringer ud over midtvejs- og ex post evalueringer. Evaluering er en undergruppe af anvendt samfundsforskning, som retter sig mod især – men ikke kun – offentlige indsatser. De har et bredt anvendelses-potentiale, såvel forvaltningsteknisk (fx »accountability« og resultatstyring) som demokratisk og læringsmæssigt.

Evalueringsforskning kan dateres tilbage til USA fra 1960'erne, og blev i årtierne efter spredt til de fleste lande og til de fleste politikområder. I Danmark tog vi for alvor begrebet op i 1980'erne (Adamsen m.fl., 1986; Hansen og Hansen, 2000), og de følgende år skete der nærmest en eksplosiv udvidelse af evalueringsaktiviteter på nær sagt alle politikområder (Albæk og Rieper, 2002). Den internationale spredning af evalueringsfænomenet er

blevet benævnt »bølger«. Førstebølge landene var lande som USA, England og Tyskland, og andenbølgelandene var lande som de skandinaviske og Nederlandene (Rist, 1990). I starten af det 21. århundrede opgjorde man udviklingen i evalueringspraksis i 21 lande og en række internationale organisationer (Furubo m.fl., 2002). Det fremgik, at Nordamerika og Nordeuropa var de områder, hvor evalueringspraksis var mest udviklet, mens sydeuropæiske lande og asiatiske lande var mindre fremme. Hertil kan føjes, at de østeuropæiske lande i dag står over for at skulle udvikle deres evalueringspraksis. Kriterierne for udvikling i evaluering var fx om evaluering foregik i mange politikområder, om der var særligt uddannede evaluatore, om der foregik en national diskurs om evaluering, om der var faglige foreninger for evaluering, og om der var politiske institutioner, der fremmede evaluering og sørgede for, at evalueringssinformation blev formidlet og anvendt.

Konklusionen på denne ultrakorte historik er, at evaluering i dag er et globalt fænomen, som, i den form vi kender i dag, kan dateres til 1960'erne, og at evaluering er mest udviklet og udbredt i Nordeuropa og Nordamerika samt gennem EU systemet og internationale organisationer i øvrigt.

Evidens som systematiske forsknings-oversigter – begreb og historik

Begrebet evidens har i de senere år tiltrukket sig stærkt voksende interesse både internationalt og i Danmark. Evidensbaseret politik, evidensbaseret praksis (medicin, velfærd, socialt arbejde, uddannelse mv.), evidensbaseret ledelse, ja, evidensbaseret »alt-muligt« er blevet et plusord.

Evidensbaseringsbegrebet handler om at udarbejde politik, praksis etc. med afsæt i den bedst mulige viden om, hvilke indsatser der virker. Begrebet »evidens« anvendes, som det vil fremgå, i en ganske bred betydning. Og debatten om evidensstankegangen er intensiv og ofte

ganske polariseret. Fortalerne for tankegangen ser store fordele i at indarbejde evidens-tankegangen i alle dele af den offentlige sektor:

»Evidenstankegangen passer godt til flere af de udfordringer, som den offentlige sektor står over for fremover ... Evidens kan blive et afgørende bidrag til et prioriteringssprog ... Evidenstankegangen kan blive et markant kvalitetsløft og være et nyt grundlag for dialogen med brugere og brugerorganisationer ... Evidens kan blive et løft for offentlig ledelse« (Mandag Morgen, 2004: 10-11).

Kritikerne er endog særdeles skeptiske. De taler om et »tal- og kontrolgruppetyranni« (Lihme, 2005b: 2-3) og om »kulturkamp« (Lihme, 2005a: 52).

Læg mærke til, hvordan begrebet »evidens« lige ovenfor kan udskiftes med »evaluering«, uden at sætningerne mister mening. I denne brede betydning af evidensbaseret politik og praksis: »Som en omhyggelig, udtrykkelig og kritisk brug af den aktuelt bedste viden, når der træffes beslutninger om andre menneskers velfærd« (Sheldon og Macdonald, 1999) er der således et betydeligt begrebsmæssigt sammenfald mellem »evidens« og »evaluering«. Forskellen mellem de to fænomener kommer imidlertid tydeligere frem, når vi afgrænser evidensbegrebet til det relativt nye aspekt, nemlig systematiske forskningsoversigter (Rieper og Foss Hansen, 2007).

De systematiske forskningsoversigter (»systematic reviews«) adskiller sig fra de klassiske litteraturoversigter ved at følge nøje beskrevne procedurer for søgning, udvælgelse og syntetisering af primærstudier samt procedurer for kvalitetssikring af disse. Arbejdsprocessen er organiseret i en række faser: 1) Formulering af problemstillingen, 2) Systematisk søgning, 3) Kritisk vurdering af enkeltstudier og 4) Syntetisering af resultaterne. Herudover varierer de nyere typer imidlertid med hensyn til sigte. Mens nogle typer

af systematiske forskningsoversigter sigter mod at vurdere, om indsatser og interventioner virker, sigter de såkaldte realistiske forskningsoversigter mod at teste og udvikle programteorier (Pawson, 2002).

Der er ligeledes udviklet en vifte af arbejdsformer, ved hjælp af hvilke primærstudiernes resultater kan syntetiseres. Metaanalyse er en statistisk arbejdsform, der kræver tilgængelige kvantitative data helst tilvejebragt via lodtrækningsforsøg. De øvrige arbejdsformer muliggør, at andre typer af undersøgelsesdesign og datatyper kan inkluderes i syntesearbejdet. I narrativ syntese sammenfattes resultaterne argumenterende. I det, der kaldes »bedste evidenssyntese« (BES), syntetiseres resultaterne fra alle relevante undersøgelser uanset design under hensyntagen til de foreliggende undersøgelseres kvalitet. I denne tilgang kombineres fx kvantitative data vedrørende indsatseres outcome med kvalitative data vedrørende implementeringsprocesser (Bhatti m.fl., 2006).

Et vigtigt fundament for evidensbevægelsen etableres i 1930'erne og 1940'erne, da man eksperimenterer med kontrollerede lodtrækningsforsøg inden for det medicinske område (Oakley, 2000). Ideen videreudvikles i 1970'erne, hvor epidemiologen Archie Cochrane kritiserer medicinen for ikke at organisere viden på en systematisk, pålidelig og kumulativ måde med det resultat, at behandlinger ofte bliver ineffektive, ja til tider ligefrem skadelige for patienter (Cochrane, 1999|1972). I forlængelse heraf lanceres i 1992 begrebet evidensbaseret medicin (EBM) i en artikel i Journal of the American Medical Association (JAMA) af en forskergruppe ved McMaster universitetet i Canada. Forskergruppen betegnede sig selv »The Evidence-Based Medicine Working Group« (Hult, 2006: 82).

Den institutionaliserede evidensbevægelse, forstået som etableringen af organisationer,

der er specialiserede i at producere evidens, fik på denne baggrund sit udspring på det medicinske område med etableringen af det internationale Cochrane-samarbejde i 1993 (Oakley m.fl., 2005). Cochrane-samarbejdet udvikledes med afsæt i et internationalt forskningssamarbejde forankret på Oxford University, og flere af forfatterne bag artiklen i JAMA engagerede sig i Cochrane.

Senere blev tænkningen udbredt til andre områder. Cochranes søsterorganisation, det internationale Campbell-samarbejde, blev etableret i 1999 med fokus på områderne velfærd, uddannelse og kriminologi (Shadish, m.fl., 2005). Samarbejdet tog navn efter den anerkendte amerikanske samfundsforsker Donald T. Campbell, kendt blandt andet fra hans tanker om det eksperimenterende samfund (Davies, 2004).

Initiativerne til evidensbevægelsen i Europa er kommet fra universitetsmiljøer og har været drevet frem af enkeltpersoner. Men ideen har vundet politisk støtte. I England var Blairs Labour-regering således en central aktør i forhold til at udbrede forestillingen om evidensbaseret til andre politikområder. I 1999 publicerede Blair-regeringen et White Paper med titlen »Modernising government«. I papiret formuleredes en politik, der understreger ønsket om, at politiske beslutninger (»policy making«) baseres på viden om, hvilke virkemidler og indsats typer der virker. Læring skal fremmes via styrket anvendelse af evidens og forskning samt via udvikling af nye evalueringsværktøjer (Cabinet Office, 1999: 17 og 20). To år senere udvidede regeringen perspektivet til også at inkludere ønsket om, at praksis og opgavevaretagelse (»policy delivery«) baseres på evidens (Cabinet Office Performance and Innovation Unit, 2001).

De politiske oplæg blev efterfølgende fulgt op dels ved at give økonomisk støtte til allerede eksisterende evidensproducerende organisationer, fx The Evidence for Policy and

Practice Information and Co-ordinating Centre (EPPI) på Institute of Education, University of London, dels ved at etablere nye organisationer, blandt andet Social Care Institute for Excellence (SCIE). Ønsket om at fundere politik- og praksisudvikling på evidens er i dag spredt til en række lande, herunder de nordiske.

Nordiske forskere var involveret i tilblivelsesfasen i både Cochrane og Campbell, og nordiske centre blev hurtigt etableret med base i Danmark. Det Nordiske Cochrane Centre, der er placeret på Rigshospitalet, blev således etableret i efteråret 1993 samtidig med det internationale samarbejde, og Det Nordiske Campbell Center, nu SFI Campbell, der er lokaliseret på SFI, Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, blev etableret i 2002.

Evidensbevægelsens institutionelle forankring i Danmark blev således bestemt af de eksisterende forskningsbaserede netværkskonfigurationer. Det Nordiske Cochrane Centre blev, via en klinisk forsker med kompetence inden for metaanalyse, forankret på et hospital tæt på den kliniske forskning, mens Det Nordiske Campbell Center, via en forsker med kompetence inden for socialforskning, blev forankret på SFI.

Udviklingen gav plads til etableringen i 2006 af en særskilt evidensproducerende organisation på uddannelsesområdet kaldet Clearinghouse for uddannelsesforskning på Danmarks Pædagogiske Universitetsskole, Aarhus Universitet. Denne proces var mere drevet af politisk-administrative interesser, der brugte OECD som løftestang, end direkte af forskningsmæssige interesser (Hansen og Riiper, 2006).

Forskelle og ligheder mellem evaluering og evidens

Forskelle og ligheder mellem evaluering og evidens kan nu opsummeres således:

Begge fænomener er udviklet som redskaber til styring af offentlige indsatser (både velfærdsydelser og regulering) gennem viden og informationer, og de er begge baseret på samfundsvidenskabelige metoder. Begge begreber har en bred betydning, men afgrænsningen af evidens til forskningsoversigter gør, at begrebet evidens bliver mere entydigt end evalueringsbegrebet.

Forskellene er, at evaluering (igen forstået som politik- og programevaluering) har en betydelig længere tilblivelses- og udviklingshistorie end de systematiske forskningsoversigter, som først begyndte at blive institutionaliseret i 1990'erne. En anden forskel er, at evalueringer kan og bliver gennemført af mange forskellige aktører i vidt forskellige organisationer, mens evidens (forskningsoversigter) udarbejdes i specialiserede organisationer (fx Campbell). En tredje forskel, og måske den vigtigste, er at systematiske forskningsoversigter, i kraft af at de sammenfatter flere omhyggeligt udvalgte primærstudier, tillægges højere kvalitet og troværdighed end enkelte evalueringsstudier normalt gør. De har således en højere vidensautoritet end evalueringer, som imidlertid udgør en del af fødekæden til forskningsoversigter.

Antagelser om forholdet mellem evaluering og evidens

I dette afsnit vil en række antagelser om forholdet (og evt. påvirkninger) mellem evaluering og evidens blive diskuteret. Det vil være på baggrund af forfatternes erfaringer fra 1990'erne og 00-årtiet, og det vil blive forsøgt at komme med bud på udviklingen fremover.

Der kan formuleres følgende antagelser om forholdet mellem evaluering og evidens:

- **Parallel udvikling** – ingen nævneværdig gensidig påvirkning. Evalueringspraksis vil fortsat tilbyde sin viden, mens forskningsoversigter tilbyder en supplerende viden.

- Evidens vil påvirke evalueringsfeltet metodemæssigt, således at de kvalitetskrav, der stilles til primærstudier, som udvælges til at indgå i en systematisk forskningsoversigt i stigende omfang vil smitte af på evalueringspraksis. Vi tænker her især på, at kravet om, at primærstudier så vidt muligt skal være udformet som lodtrækningsforsøg (»Randomized controlled trials« – RCT) overføres til evalueringer.
- Evidens bliver den »nye evalueringsbølge«. Når vi i 2020 ser tilbage på udviklingen af evalueringspraksis, vil årtiet fra 2010 til 2020 være domineret af systematiske forskningsoversigter.

I det følgende vil hver udviklingstendens kort blive omtalt nærmere.

Parallel udvikling

For praktikere og politiske beslutningstagere vil der være et større tagselvbord af viden og informationer. Evaluerings-tsunamien vil fortsætte med skiftende fokus, som i 00-årtiet har været på effekter (resultatbaseret styring), og som fremover kan svinge over til at omfatte både processer (implementering) og effekter og til at lægge mere vægt på brugernes (brugerne af indsatserne) vurderinger.

Og de specialiserede evidens-organisationer vil fortsætte med at producere og formidle forskningsoversigter til fagprofessionelle og beslutningstagere, som vil anvende, hvad de finder relevant og troværdigt – og legitimt – uanset, om det er evalueringer eller systematiske forskningsoversigter.

Evidens vil påvirke evalueringsfeltet

Her er der tale om, at de (forskellige) krav som organisationer, der udarbejder og formidler systematiske forskningsoversigter, stiller til primærstudierne, vil påvirke udformning og gennemførelse af evalueringer. Dels fordi evaluatorene kan ønske, at deres evalueringer indgår i en fremtidig forsk-

ningsoversigt, dels fordi den metodedeбат, der foregår i forbindelse med evidensbegrebet, som deltagere også har mange aktører fra evalueringsfeltet, og det gælder både på bestiller- og udførersiden. For eksempel har knæsætningen af evidenshierarkiet gennem manualer og guidelines, fra især Cochrane samarbejdet på det medicinske område (som er spredt til andre områder), haft en betydelig indflydelse på udformningen af evalueringer og på, hvilke krav der stilles fra fonde og myndigheder, der finansierer evalueringer.

Der forventes endvidere i stigende grad krav om, at forberedelse af nye evalueringer skal indeholde referencer til relevante systematiske forskningsoversigter på det pågældende område. Denne tendens ses bl.a. i amerikanske fonde. Og nye evalueringer iværksættes kun, hvis der ikke foreligger relevante forskningsoversigter, eller hvis der er et klart behov for at opdatere foreliggende forskningsoversigter. Man må imidlertid også holde sig for øje, at forskningsoversigter (som allerede nævnt) kan udarbejdes på baggrund af flere metoder og på forskelligt grundlag (jf. Pawson, 2002; Launsø og Rieper, 2010), hvor evidensstigen ikke alene er udgangspunktet.

Disse påvirkninger kan vurderes forskelligt. På den negative konto kan man hævde, at evidensbevægelsen har underlagt evalueringsfeltet en design- og metodemæssig spændetrøje (RCT og lignende). På den positive side kan man håbe (og allerede nu se), at metodedebatten omkring evidens medvirker til, at evalueringsfeltet bliver sig kvaliteten i evalueringer mere bevidst, og at kvaliteten af evalueringer derfor antagelig vil blive højnet fremover.

Evidens bliver den »nye evalueringsbølge« af evaluering

Mange forfattere har anskuet udviklingen af evalueringer i forskellige faser eller »bølger« eller »arenaer« (Dahler-Larsen, 2007; Vedung, 2010).

Den første fase er den videnskabeligt baserede evaluering fra USA i 1960'erne, som var orienteret mod instrumentel anvendelse. Den anden bølge var et opgør herimod. Den byggede på en anden videnskabsopfattelse og var orienteret mod demokrati og dialog. Den tredje, nyliberale evalueringsbølge, rettede sig mod idealet om, at evaluativ information skulle indgå i mål- og resultatstyring, hvilket var svært at gennemføre (Mayne, 2010). Den fjerde bølge kan man så kalde evidensbølgen, hvor man forsøger at indfri håbet fra den tredje bølge, nemlig at frembringe troværdig viden om effekter af indsatser og at indbygge forskning via systematiske forskningsoversigter i programpakker som fx evidensbaseret familierådgivning.

2010'erne

De tre forskellige forhold mellem evaluering og evidens udelukker ikke hinanden, men man kan overveje, hvilke tendenser, der indtil nu har været de stærkeste, og hvilke der vil blive styrket fremover.

Vores vurdering er, at den anden udviklingstendens, nemlig at evidens vil påvirke evalueringsfeltet på godt og ondt, allerede kan observeres, og at den vil blive forstærket, men også mere differentieret – altså ikke kun med udgangspunkt i evidenshierarkiet. Vi tror ikke, at der vil blive tale om en ny evalueringsbølge som sådan, men systematiske forskningsoversigter er klart kommet for at blive i en stadig mere forskningspræget verden.

Referencer

- Adamsen, Lis m.fl. (1986), *Vejledning i evaluering*, København: AKF Forlaget.
- Albæk, Erik og Olaf Rieper (2002), »Evaluation in Danish Governance«, i J-E Furobo m.fl., red., *International Atlas of evaluation*, New Brunswick and London: Transaction Publishers, pp. 27-45.
- Bhatti, Yosef m.fl. (2006), *Evidensbevægelsens udvikling, organisering og arbejdsform. En kortlægningsrapport*, København: AKF Forlaget.
- Cabinet Office (1999), *Modernising government*, London.

- Cabinet Office Performance and Innovation Unit (2001), *Better Policy Delivery and Design: a Discussion Paper*, London.
- Cochrane, Archie L. (1999) [1972], *Effectiveness & Efficiency. Random Reflections on Health Services*. London: Royal Society of Medicine Press Ltd.
- Dahler-Larsen, Peter, Jonathan D. Breul og Richard Boyle red. (2007), *Open to The Public: Evaluation in The Public Arena*. New Brunswick and London: Transaction Publishers.
- Davies, P. (2004), »Systematic reviews and the Campbell Collaboration« i G. Thomas og R. Pring, red., *Evidence-Based Practice in Education*, New York: Open University Press.
- Djøfbladet (2009), »Evaluering bruges forkert«, (1): 28-9.
- Furubo, Jan-Eric, Ray C. Rist og Rolf Sandahl, red. (2002), *International Atlas of Evaluation*, New Brunswick: Transaction Publishers.
- Hansen, Anja og Hanne Foss Hansen (2000), *Evaluering i Danmark i Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 2: 156-77.
- Hansen, Hanne Foss og Olaf Rieper (2006), »Evidensbevægelsen: Hvorfra, hvordan og med hvilke konsekvenser«, *Unge Pædagoger*, (3): 27-34.
- Hult, Erica (2006), »Vetenskap i paketerad form. Framväxten av evidensbaserad medicin« i Charlotta Levay og Caroline Waks, red., *Strävan efter transparens*, Stockholm: SNS Förlag, pp. 77-100.
- Launsø, Laila og Olaf Rieper (2010), »User-dependent Knowledge as Evidence in Health Care« i Olaf Rieper, F. Leeuw og T. Ling, red., *The Evidence Book. Concepts, Generation and use of Evidence*. New Brunswick and London: Transaction Publishers, pp. 95-113.
- Lihme, Benny (2005a), »Kulturkamp«, *Social Kritik*, 102(17): 52.
- Lihme, Benny (2005b), »Leder«, *Social Kritik*, 102(17): 2-3.
- Mandag Morgen (2004), *Virker velfærden? – et debatoplæg om evidens og velfærd*, København.
- Mayne, John (2010), »Results management. Can results evidence gain a foothold in the public sector«? i O. Rieper, F.L. Leeuw og T. Ling, red., *The Evidence Book. Concepts, generation, and use of evidence*, New Brunswick and London: Transaction Publishers, pp. 117-49.
- Oakley, Ann (2000), »A Historical Perspective on the Use of Randomized Trials in Social Science Settings«, *Crime and Delinquency*, 46(3): 315-29.
- Oakley, Ann, D. Gough, S. Oliver og J. Thomas (2005), »The politics of evidence and methodology: Lessons from the EPPI-Centre«, *Evidence and Policy*, 1(1): 5-31.
- Pawson, Ray (2002), »Evidence-based Policy: The Promise of Realist Synthesis«, *Evaluation*, 8(3): 340-58.
- Rieper, Olaf og Hanne Foss Hansen (2007), *Metode-debatten om evidens*, København: AKF Forlaget.
- Rist, R.C. red. (1990), *Program evaluation and the management of government. Patterns and prospects across eight countries*, New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Shadish, William R., S. Chacón-Moscoso og J. Sánchez-Meca (2005), »Evidence-based Decision Making: Enhancing Systematic Reviews of Program Evaluation Results in Europe«, *Evaluation*, 11(1): 95-109.
- Sheldon, B. og G. Macdonald (1999), *Mind the Gap*, London: EPPI Centre.
- Vedung, Evert (2009), *Utvärdering i politik och förvaltning*, Lund: Studentlitteratur, upplaga 3.

Relevante web-sites

- Campbell Collaboration (C2):
www.campbellcollaboration.org
- Cochrane Collaboration: www.cochrane.org
- Nordic Campbell (NC2):
<http://www.sfi.dk/Default.aspx?ID=137>
- Nordic Cochrane Centre: www.cochrane.dk
- Social Care Institute for Excellence (SCIE):
www.scie.org.uk/
- The Evidence for Policy and Practice Information and Co-ordinating Centre (EPPI-Centre):
<http://eppi.ioe.ac.uk>

Kontraktstyring i centraladministrationen

Fra frihedsgrader til indholdsfokus

Anne Skorkjær Binderkrantz

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

Jørgen Grønnegård Christensen

Professor, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet
jgc@ps.au.dk

Kontraktstyring har i løbet af de sidste årtier vundet indpas som et universelt styringsinstrument i den danske centraladministration. På baggrund af en analyse af kontrakter indgået mellem statslige styrelser og departementer i 1995, 2000, 2005 og 2008 undersøger artiklen udviklingen i kontraktstyring. Den første bølge af kontrakter afspejlede en »noget-for-noget« tankegang, hvor styrelserne fik øgede frihedsgrader til gengæld for opstillingen af mere præcise krav til opgavevaretagelsen. Over tid har kontrakterne bevæget sig mod et mere ensidigt fokus på resultatkrav, ligesom de i stigende grad retter sig mod styrelsernes omgivelser. Udviklingen afspejler, hvordan det danske system lægger op til en gradvis tilpasning af styringsredskaber til forskellige formål og interesser i de enkelte styrelser og ministerier.

Kontrakter er et af de mest anvendte styringsredskaber i den offentlige sektor. I staten har de været anvendt siden starten af 1990'erne og er i dag udbredte både i centraladministrationen, hvor alle styrelser har resultatkontrakter, og ved styringen af en lang række statslige institutioner. I regioner og kommuner er kontrakterne kommet senere til, men også her har de hurtigt spredt sig. KREVI har fx opgjort, at to ud af tre kommuner anvendte kontrakter i 2007, og at kon-

trakterne blev brugt på alle sektorområder (KREVI, 2008).

I sin oprindelige form byggede kontraktstyringen på en »noget for noget«-tankegang, hvor præcise krav til fx en styrelses opgavevaretagelse var modsvaret af øgede frihedsgrader, især på økonomi- og personaleområdet. En væsentlig del af baggrunden var da også den decentraliseringsfilosofi, som dengang karakteriserede dansk styringstænkning. I samme periode lanceredes også frikommunerne og på universiteterne frifakulteterne. I et internationalt perspektiv er det også nærliggende at koble kontraktstyringen sammen med det såkaldte New Public Management-paradigme, som – blandt andet – plæderede for et øget fokus på målopfyldelse ledsaget af ledelsesmæssige frihedsgrader. Imidlertid er anvendelsen af kontrakterne over tid forskudt i retning af et mere ensidigt fokus på resultatkrav (Binderkrantz og Christensen, 2009a). Det svarer til erfaringerne med andre typer af styringsredskaber, som gradvist udvikler sig i takt med deres udbredelse og tilpasning til forskellige formål og interesser.

Artiklen undersøger, hvordan kontraktstyringen af danske statslige styrelser har udviklet sig siden introduktionen i 1990'erne. Dermed giver den et overblik over kontraktindholdet, som ikke tidligere har været etableret: Hvilke typer af aktiviteter og målsætninger indeholder kontrakterne? Og i hvilket omfang lever styrelserne op til kontraktens krav? Grundlaget for artiklen er en indsamling og kodning af kontrakter og virksomhedsregnskaber for samtlige styrelser med kontrakt i udvalgte år i perioden fra 1995 til 2008.

Kontraktstyring: inspirationskilder og udvikling

Kontraktstyring er ingenlunde en dansk opfindelse. Anvendelsen af kontrakter og andre former for målstyring kan ses som led i en international New Public Management-bevægelse. NPM er en samlebetegnelse for et sæt af anvisninger for den offentlige forvaltning, som kom på dagsordenen i mange lande fra slutningen af 1970'erne. Både spørgsmålet om statens størrelse og indretning indgår i NPM, og blandt de centrale komponenter er forsøg på at opstille mål for »performance« i den offentlige sektor, større fokus på kontrol med præstationer og ressourceforbrug og anvendelse af ledelsesredskaber inspireret af den private sektor (Hood, 1991: 3-5). OECD har været en vigtig bannerfører for NPM-inspirerede reformer og har bidraget til spredningen af sådanne ved fx at foreslå kontraktstyring i medlemslandene (Christensen og Lægheid, 2007; OECD, 2005).

Kontraktstyringens opstilling af krav til »performance« koblet med en bevægelse væk fra traditionel hierarkisk styring til større frihedsgrader signalerer klart inspirationen fra NPM. Idéen er, at opstillingen af klare resultatkrav vil give styrelserne incitament til højere målopfyldelse på de områder, der indgår i kontrakten, og samtidig gøre det lettere efterfølgende at vurdere effektivitet og målopfyldelse. Kontrakterne kan dermed ses

som et forsøg på at løse delegationsproblemet, der opstår, når en regering må overlade væsentlige opgaver til underordnede enheder, som man ikke har sikkerhed for arbejder målrettet og loyalt for at varetage opgaverne (Binderkrantz og Christensen, 2009b).

Kernen i kontraktstyring er indgåelsen af en skriftlig aftale mellem en underordnet og en overordnet myndighed, som specificerer en række krav til den underordnede myndigheds arbejde. Allerede det antyder, at der ikke er tale om kontrakter i retlig forstand, hvor juridisk bindende aftaler mellem uafhængige parter kan blive genstand for domstolsprøvelse. Carsten Greve skelner da også mellem »hårde« kontrakter (anlægsentrepriser, indkøb og også udliciteringer) og »bløde« kontrakter indgået internt i et hierarkisk system (Greve, 2000: 154-155). Netop indlejringen i hierarkiet er et centralt aspekt ved kontraktstyringen. Kontrakterne kan ses som et led i departementernes styring af styrelsernes opgavevaretagelse. Når man diskuterer incitamenter til at opfylde kontrakterne, er den hierarkiske relation central. Uanset om der direkte i kontrakterne er opstillet sanktioner eller belønninger, er der rig mulighed for, at kontraktopfyldelsen kan få konsekvenser såvel for styrelsen som organisation som for styrelsesdirektøren. Med Fritz Scharpfs ramrende udtryk er kontrakterne indgået i »hierarkiets skygge« (1997). Det kan generelt påvirke styrelsernes dispositioner, for det første fordi de ved, at en overordnet instans alternativt kunne diktere et mål, og for det andet fordi den overordnede instans har det sidste ord ved vurderingen af kontraktefterlevelse og performance i øvrigt. Man kan ikke engang udelukke, at der her bliver brugt andre »performance-kriterier« end kontraktens. Kontrakten er dermed ikke bare en løsning på et agentproblem; den repræsenterer også en mulighed for at få afstemt forventningerne inden for en hierarkisk relation, som i dobbelt forstand er asymmetrisk.

Når NPM gang efter gang bliver gjort til en central inspirationskilde, er det væsentligt at fastholde paradigmets karakter af en løs samlebetegnelse anvendt om ret forskellige reformer. Reformbestræbelser, der på overfladen ser ens ud, dækker over meget forskelligt indhold og tilgang. I New Zealand og Storbritannien, som tidligt og tilsyneladende radikalt indførte NPM-reformer, skete det topstyret, så hele administrationen på samme tid blev pålagt anvendelsen af fx resultatkrav. Andre steder – fx Holland og Tyskland – har man valgt en mere gradvis tilgang, hvor ministerier og styrelser selv har kunnet vælge, om de ville indgå i reformtiltagene (Mol, 1989; OECD, 2005; Klages og Löffler, 1998). Men selv i fx Storbritannien har den centraliserede strategi givet plads til meget betydelig variation fra område til område og fra tidspunkt til tidspunkt (Flinders, 2008).

Den store forskel i implementeringen af umiddelbart ensartede forvaltningsreformer i forskellige lande antyder betydningen af, hvilken institutionel kontekst reformerne indgår i. Institutioner kan begrænse reformtiltag, men udgør også mulighedsstrukturer, som leder implementeringen i bestemte retninger (Gregory og Christensen, 2004: 63). De samme idéer om NPM finder altså forskelligt udtryk alt efter landet og konteksten (Christensen og Lægread, 2007).

To aspekter er særligt vigtige: Er forvaltningen for det første allerede organiseret på en måde, der i sammenhængen svarer til NPM-idéerne? Her var det fx nødvendigt med omfattende reorganiseringer af den britiske forvaltning med opbygning af en styrelsesstruktur for at kunne indføre resultatstyring. Er det for det andet muligt at gennemføre centralt konciperede reformer? Her er der betydelig forskel på, hvor stærkt de centrale ministerier så som finansministerierne og premierministrenes kontorer står i forskellige lande (Christensen og Jensen, 2009).

Dansk centraladministration var i det lys kontraktparat. Ministerierne var allerede i vidt omfang organiseret efter en departements-styrelsesmodel. Det var et resultat af en gradvis udvikling, hvor forskellige udvalg havde anbefalet en sådan struktur, som langsomt var blevet indarbejdet i det meste af centraladministrationen (Finansministeriet, 2006). En væsentlig betingelse for indførelsen og spredningen af resultatkontrakter var dermed på forhånd til stede. Men samtidig indebærer ministrenes ressortansvar, at de enkelte ministre og ministerier har stor autonomi (Greve, 2006: 146; Pedersen, Sørensen og Vestergaard, 1997: 106). Er man først udpeget som minister, har man bemyndigelse ikke alene, for så vidt angår de faglige opgaver inden for ministerområdet, men også til at træffe beslutninger vedrørende ministeriets organisering og styring. Det sætter spor ned gennem embedshierarkiet. Derfor er det vanskeligt at gennemføre centralt dikterede, ja, selv centralt koordinerede reformer. Der er i stedet lagt op til en mere gradvis tilgang, hvor frivillighed er et bærende princip, og hvor de enkelte ministerier har stort råderum i tilpasningen af reformerne til deres eget koncept.

Som artiklen vil vise, har disse forventninger i meget høj grad slået igennem i forhold til kontraktstyringens udbredelse. Samtidig betyder den eksisterende departements-styrelsesstruktur, at der er stort potentiale for, at reformen kan sprede sig, såfremt de relevante aktører ser et formål hermed. Endelig har man tilpasset kontrakterne til den konkrete kontekst og de berørte interesser i ministerierne og deres enkelte styrelser. Men dermed er der også åbnet for en gradvis bevægelse væk fra de oprindelige idéer i takt med, at andre og nye aktører sætter deres præg på kontrakterne. Man kan således se, hvordan de politiske interesser i de enkelte styrelsesomgivelser i stigende grad påvirker kontrakternes indhold og dermed den konkrete opstilling af krav til styrelsernes indsats.

Artiklens empiriske grundlag

Artiklen bygger på en analyse af resultatkontrakter og opfølgningen på disse i årsrapporter og virksomhedsregnskaber. Analysen starter i 1995 kort tid efter indførslen af kontraktstyring og omfatter herudover årene 2000, 2005 og 2008, som er det seneste år, hvor det er muligt at opgøre målopfyldelsen. Vi har medtaget alle statslige styrelser med kontrakt i de pågældende år. Kontrakter anvendes også i regioner og kommuner og i forhold til statslige institutioner, men fokus er alene på kontrakter mellem ministeriernes departementer og styrelser. Udgangspunktet for indsamlingen af kontrakter har været lister over samtlige statslige styrelser i de relevante år. Vi har kontaktet de nuværende styrelser med henblik på at få kontraktmaterialet og har herudover suppleret med materiale fra departementer, Finansministeriet og Personalestyrelsen samt Rigsrevisionen for at opnå et sandsynligvis komplet sæt af kontrakter og virksomhedsregnskaber. Der har overalt været stor imødekommenhed over for vores projekt.

Resultatkontrakterne består typisk af en generel indledning fulgt af et sæt af specifikke krav til styrelsens indsats. Analysen bygger på kodning af de enkelte resultatkrav. Vi har registreret kravets indhold i form af den aktivitet eller den målsætning, som styrelsen skal nå. På dette grundlag har vi konstrueret mål for hver kontrakts indholdsmæssige sammensætning. Opfølgningen på styrelsernes opfyldelse af kontrakter sker i styrelsernes virksomhedsregnskaber. I forbindelse med deres speciale har Mogens Holm og Kirstine Korsager (Holm og Korsager, 2009) indsamlet årsrapporter og virksomhedsregnskaber svarende til hver enkelt kontrakt i det samlede datasæt. Det har været muligt for samtlige kontrakter med undtagelse af enkelte kontrakter fra 1995, hvor der endnu ikke fandtes en systematisk ordning med aflæggelse af virksomhedsregnskab. Med udgangspunkt i regnskaberne er det registreret, om hvert en-

kelt krav kan betragtes som opfyldt. Det har været muligt at genfinde og vurdere opfyldelsen af kravene fra resultatkontrakterne i omkring 90 pct. af tilfældene (For nærmere diskussion se: Holm og Korsager, 2009).

Udbredelsen af kontraktstyring

Kontraktstyring kom på den forvaltningspolitiske dagsorden for første gang i 1991, da den borgerlige regering lancerede de såkaldte »fristyrelser«. Finansministeriet spillede den centrale rolle i udvælgelsen af styrelser og formuleringen af kontraktstyringsregimet. Med kontrakterne fulgte en budgetgaranti, som sikrede styrelserne mod nedskæringer i kontraktperioden (Greve, 2000: 157-8). De første kontrakter var således karakteriseret af den »noget for noget«-tankegang, som er beskrevet i indledningen. Kernen i kontraktstyringen overlevede regeringsskiftet i 1993, om end den socialdemokratisk ledede regering udskiftede betegnelsen »fristyrelser« med det mindre liberalt og mere teknokratisk prægede »kontraktstyrelser«.

De første seks fristyrelser blev etableret 1. januar 1992, og året efter fulgte yderligere seks. Blandt dem var både styrelser og forskellige typer af statsinstitutioner som fx Nationalmuseet og Statsbiblioteket i Århus. Som tabel 1 viser, var der i 1995 i alt ni styrelser med resultatkontrakter. Det svarer fint til idéerne om indførelsen af kontraktstyring som et instrument i et mindre antal styrelser. Allerede fem år senere havde flertallet af styrelserne indgået kontrakt, og i 2005 og 2008 var kontraktstyring i praksis udbredt til hele centraladministrationen. Kontrakterne vandt således ganske let udbredelse, sandsynligvis på grund af den vide anvendelse af departments-styrelsesmodellen og på grund af mulighederne for at tilpasse kontraktstyringen til lokale ledelses- og styringskoncepter.

I perioden fra 1995 til 2005 skete der, som tabel 1 viser, næsten en fordobling af antallet af krav, og der er dermed sket en gradvis ud-

Tabel 1: Oversigt over kontrakter

	1995	2000	2005	2008
Antal styrelser	50	56	59	62
Styrelser med kontrakt	9	35	54	58
Procentdel styrelser med kontrakt	19	63	92	94
Antal krav	179	1.103	1.998	1.761
Gennemsnitligt antal krav	19,9	31,5	37,0	30,4

bygning af kontrakterne med stadig flere specifikke krav. Det kan afspejle en ændret tilgang til anvendelsen af kontrakter eller simpelthen, at det er lettere at opstille krav på stadig flere områder end at fjerne eksisterende krav fra kontrakterne. Interessant er imidlertid, at der sker ikke blot en opbremsning, men et vist fald i det gennemsnitlige antal krav fra 2005 til 2008. Det tyder på en bevidst prioritering af kontraktindholdet i retning af et lavere antal resultatkrav. Det er i øvrigt en udvikling, som Finansministeriet har støttet.

Kontraktindhold:

NPM-inspiration og lokal tilpasning

Resultatkontrakternes kerne er en række krav til styrelsernes indsats i kontraktperioden. Der er tale om meget forskelligartede krav, som strækker sig fra afholdelsen af et enkeltstående arrangement eller udarbejdelsen af et arbejdspapir til krav om fastsatte reduktioner af sagsbehandlingstider eller øget produktivitet. Samtidig er der forskel på, om kravene vedrører aspekter af styrelsens arbejde, som er direkte relevante for borgere og virksomheder, eller om de snarere retter sig mod interne forhold fx i form af omorganiseringer. Kravenes sammensætning har ganske store konsekvenser for vurderingen af resultatkontrakternes potentiale for at forbedre styrelsernes »performance«.

I tabel 2 er samtlige resultatkrav opdelt efter, hvilken type mål der er tale om. For det første kan der være tale om *projektinitiering*, hvor

styrelsen forpligter sig til at gennemføre udvalgsarbejder, kampagner, konferencer eller til at udarbejde forskellige typer af dokumenter. For det andet retter en del krav sig mod *organisationstilpasning* i form af fx strategier for it-anvendelse, personalepolitik eller omorganiseringer. Den tredje hovedkategori er *indholdskrav* til styrelsens varetagelse af samfundsmæssige kerneopgaver. Den omfatter krav vedrørende sagsbehandlingstid og -kvalitet samt krav om brugerundersøgelser og tilfredshedsmålninger. Fjerde type krav handler om *produktion*, dvs. krav til antallet af producerede enheder i styrelsen, mens femte kravtype går på *produktiviteten* og dermed styrelsens omkostningseffektivitet. Endelig omfatter kategorien *andre krav*, fx ministerbetjening og generelle krav om samarbejde og kommunikation.

I førstegenerations-kontrakterne indgik internt rettede krav med betydelig vægt. Kontrakterne blev i høj grad anvendt til organisatoriske tilpasninger med vægt på ændrede procedurer, omorganiseringer og personalemæssige tiltag. Det er til gengæld en type krav, der mister terræn i perioden, og i slutåret 2008 udgør de kun halvt så stor en andel som i 1995. Også projektinitiering fylder en del i de første kontrakter, og især i 2000 og 2005 går rigtigt mange krav på igangsættelse af forskellige typer af analyser og udarbejdelse af dokumenter, primært af en mere uforpligtende karakter som pjecer eller arbejdspapirer. Frem til 2008 falder andelen en del, idet de her kun udgør 25 pct. af kravene.

Tabel 2: Kontrakternes kravindhold

	1995	2000	2005	2008
<i>Projektinitiering, heraf:</i>	20	31	31	25
– analyse og evaluering	10	11	9	8
– uforpligtende dokument	1	10	10	6
– forpligtende dokument	3	5	5	4
– projekter og kampagner	6	3	5	3
<i>Organisationstilpasning, heraf:</i>	29	28	21	15
– it-anvendelse	3	6	9	6
– lønsspørgsmål	4	2	0	0
– omorganisering	4	3	1	1
– personalepolitik	5	5	2	2
– procedurer og arbejdsgange	8	2	3	2
– styringssystemer	4	7	4	3
<i>Indholdskrav, heraf:</i>	17	14	20	28
– brugerundersøgelse	5	4	5	2
– sagsbehandlingstid	5	6	10	13
– kvalitets- og servicekrav	6	4	5	10
– tilfredshedsmål	1	0	0	3
<i>Produktionskrav</i>	13	13	14	18
<i>Effektivitetskrav, heraf:</i>	16	7	5	5
– produktivitetskrav	8	3	2	2
– økonomiske resultater	6	3	3	3
<i>Andre krav, heraf:</i>	5	7	9	8
– samarbejde	3	3	4	4
N	9	35	54	58

Krav til indholdet i opgavevaretagelsen vinder til gengæld terræn. I startåret fyldte de ca. 17 pct., mens de udgør 28 pct. i 2008. Især krav, der vedrører kvaliteten af styrelsernes opgavevaretagelse og sagsbehandlingstider, er steget markant. Også produktionskrav – altså krav der vedrører antallet af producerede enheder – indgår med væsentlig vægt i de nyeste kontrakter, om end udviklingen her ikke er så markant. Krav, der omhandler de anvendte ressourcer, er til gengæld primært at finde i de allerførste kontrakter. Her udgør de 16 pct. af alle krav, mens de falder til 5 pct.

igennem perioden. Endelig fylder kategorien andre krav, herunder især krav til samarbejde ud af huset, omkring 8 pct.

Samlet afspejler det en markant udvikling siden introduktionen af de første resultatkontrakter. Førstegenerationskontrakterne var et redskab til tilpasning af organisation og resourceforbrug. Kravene var i høj grad indadrettede. Det ændrer sig over perioden. I 2008 er der ikke mange krav, der omhandler omstruktureringer og arbejdsgange internt i styrelsen. Ligeledes er resourcespørgsmålet

gledet i baggrunden. Til gengæld handler det i højere grad om at sikre levering af styrelsernes ydelser – gerne i høj kvalitet, til brugernes tilfredshed og inden for rimelig tid.

Lige så iøjnefaldende er, hvordan noget for noget-tankegangen hurtigt gled helt i baggrunden. I det oprindelige tankegods indgik, at opstillingen af præcise krav til opgavevaretagelsen skulle ledsages af øgede økonomiske frihedsgrader. Som illustreret i tabel 3 var det da også et markant element i den første generation af kontrakter. Styrelserne fik garantier for de budgetmæssige rammer i kontraktperioden, de fik tildelt flere midler, og de fik udvidet kompetence i løn- og budgetsager. Allerede i 2000 var dette element imidlertid stort set forsvundet fra kontrakterne. Kun en mindre del af kontrakterne indeholdt her større dispositionsfrihed til styrelserne. I de senere år falder dette element så godt som helt ud.

Kontrakterne afspejler i mangt og meget de herskende politiske strømninger. De første kontrakter bærer tydeligt præg af NPM-inspirationen i dens mere liberale og decentraliseringsvenlige version. De fremstår som et instrument til organisationstilpasning og prioritering og fokuserer på økonomiske resultater kombineret med frihedsgrader. Gennemlæsningen af kontrakterne viser også, at mange formuleringer er enslydende på tværs af kontrakterne, hvilket understreger Finans-

ministeriets rolle som igangsætter og koordinator. I takt med spredningen af kontrakterne til alle styrelser sker der en dramatisk udvikling i kontrakternes indhold. Det oprindelige tankegods fra NPM bliver fortrængt, og kontrakterne retter opmærksomheden mod styrelsens bidrag til ministeriets og ministerens politik. Det drejer sig om at sikre policy-output, ikke mindst på parametre, som brugere, klienter og politikere prioriterer højt. De enkelte ministerier benytter som forventet deres betydelige autonomi til at præge kontrakternes indhold.

Opfyldelsen af kontrakternes mål

En ting er at opstille krav, en anden er at opfylde dem. Så i hvilket omfang lever styrelserne op til kontrakternes krav? Her viser det sig for det første, at målopfyldelsen stiger over tid. I 1995 lykkedes det for kontraktstyrelserne at opfylde 61 pct. af målene. I 2000 og 2005 lå styrelserne gennemsnitligt på henholdsvis 65 og 70 pct., og i 2008 var målopfyldelsen på 74 pct. Overordnet set har styrelserne altså pæn succes med at imødekomme kravene til deres opgavevaretagelse. Er det så kun de bløde krav så som udarbejdelse af et arbejdspapir eller afholdelse af en konference, der giver en høj målopfyldelse? Eller gælder det samme hårdere krav som kortere sagsbehandlingstid og højere brugertilfredshed?

Tabel 4, som illustrerer opfyldelsen af samt-

Tabel 3: Kontrakternes økonomiske implikationer

	1995	2000	2005	2008
Budgetgaranti	78	3	2	0
Flere midler	67	6	7	0
Færre midler	44	6	4	2
Delegation på lønområdet	78	9	0	0
Økonomisk delegation	56	6	2	2
N	9	34	54	58

Tabel 4: Kravindhold og målopfyldelse

	Opfyldt	Delvist opfyldt	Ikke opfyldt	Antal krav
Projektinitiering	75,9	12,2	11,9	1.367
Organisationstilpasning	68,8	16,8	14,4	937
Indholdskrav	68,8	13,9	17,3	873
Produktionskrav	76,3	12,8	10,9	713
Produktivitetskrav	68,0	13,4	18,6	231
Andre krav	83,9	9,8	6,3	378
Alle krav	73,4	13,4	13,2	4.499

lige enkeltkrav fordelt på type, viser rigtigt nok, at der er en rimelig høj målopfyldelse i forhold til den bløde projektinitiering. Men opfyldelsen af produktionskrav ligger også højt, og der er ikke den store variation i målopfyldelsen på tværs af kravkategorier. Det er altså ikke sådan, at det er de umiddelbart let opnåelige krav, der fører til en høj målopfyldelse. Over hele linjen lykkes det for styrelserne at opnå fuld opfyldelse af mere end to tredjedele af alle krav.

To forbehold er dog meget væsentlige i vurderingen af målopfyldelsen. For det første har vi taget styrelsernes oplysninger vedrørende opfyldelsen af de enkelte resultatkrav for pålydende. Der er sandsynligvis et vist spillerum, når man i forbindelse med årsrapporten skal afrapportere opfyldelsen. Ikke desto mindre gælder det for mange mål, at det ret klart lader sig vurdere, om de er opfyldte eller ej. Men så er der det andet forbehold. En forudsætning for at blive imponeret over en høj målopfyldelse er jo, at kontraktens krav til styrelserne er relativt ambitiøse. Er der tale om mål af mere symbolsk karakter, er der næppe grund til den store begejstring. Det gælder så meget mere, som styrelserne selv spiller en central rolle i forhandlingerne om deres resultatkontrakter.

Vi er altså tilbage i den delegationsproblematik, som er nævnt ovenfor. Det gælder så meget mere, som styrelserne har den største ind-

sigt og viden inden for deres arbejdsområde og derfor har god mulighed for at påvirke kontraktindholdet i en retning, der ikke giver alt for store problemer med målopfyldelsen. Omvendt giver hele systemet med jævnligt tilbagevendende kontrakter og afrapporteringer departementerne som den anden aftalepart større indsigt i styrelsens område. Samtidig er der løbende fokus på forskellige aspekter af styrelsernes opgavevaretagelse fra departementer, ministre, partier og medier. Her giver kontrakterne en lejlighed til at pålægge styrelserne resultatkrav på områder, der opleves som væsentlige. Der er derfor grund til at tro, at målopfyldelsen, om end den ikke udgør en perfekt indikator, i et eller andet omfang afspejler succes med at levere de ydelser, der efterspørges. Det gælder specielt, hvor man holder krav- og målspecifikationer konstante over en længere periode, således at der bliver mulighed for systematisk at overvåge virksomheden inden for styrelsens kerneområder.

Konklusion: fra frihedsgrader til opgaveindhold

Kontraktstyring er inden for centraladministrationen på få år forvandlet fra et spædt forsøg til en universel ledelses- og styringsmodel. I samme periode er der sket en markant udvikling i kontraktkonceptet. Det, der for snart tyve år siden blev lanceret som en liberalt tænkt noget for noget-decentralisering, blev hurtigt forvandlet til en teknokratisk sty-

ringsmodel. Det indebærer, at kontrakterne, som aldrig har været bindende aftaler, men gensidige og udtrykkelige formuleringer af styringsgrundlaget i forhold til hver enkelt styrelse, kan fungere som et supplement til myndighedshierarkiet. De er i dobbelt forstand formuleret i hierarkiets skygge. De understreger 1) departementernes (og ministre-nes) position som dem, der har det sidste ord, og 2) departementernes stærke afhængighed af den sagkundskab, som de specialiserede styrelser råder over.

Ofte har man fremstillet kontraktstyringen som et klart indicium for Finansministeriets stærke rolle inden for centraladministrationen og for den økonomiske styrings primat. Det er en vinkling, der ikke holder. Ganske vist var det sådan, at Finansministeriet i høj grad var initiativtageren, ja, entreprenøren, der lancerede og sikrede kontraktstyringens udbredelse. Men ressource- og effektiviseringsperspektivet, som trods alt var der i den allertidligste fase, er i nutidens kontrakter trængt fuldstændigt ud. Man kan, ud fra en politologisk vinkel, tage det som et udtryk for, hvor ringe vægt dette hensyn har i virkelighedens forvaltning. Men man kan også undre sig over, i hvor ringe grad det økonomiske styringshensyn er integreret i det ministerielle ledelseskoncept.

Samtidig viser analysen også, at kontrakterne i forhold til en række styrelser formulerer krav, som er klart relaterede til styrelsens lovmæssigt fastlagte kerneopgaver, og at der i den sammenhæng er lagt særlig stor vægt på at sikre en forvaltning, som lever op til præcist formulerede krav til sagsbehandlingstider og andre servicemål. Da vi samtidig ved, at ministre kun i meget begrænset omfang er inddraget i kontraktindgåelse og kontraktopfølgning, viser det, i hvilken høj grad ministeriernes embedsmænd er i stand til ganske effektivt og loyalt at anticipere hensyn og bekymringer hos ikke bare ministre, men også partierne og Folketinget.

Det gælder så meget mere, som man især ser sådanne kontante krav formuleret i forhold til styrelser, som står over for velafgrænsede målgrupper, og som betjener borgere og virksomheder direkte.

Analysen har koncentreret sig om de generelle – og gennemsnitlige – træk i kontrakternes indhold og udvikling. Det er imidlertid en betydelig variation i den måde, som kontraktstyringen bliver brugt på. Man kunne tolke det som et udtryk for, hvor svagt, i betydningen hvor lidt konsistent, konceptet er. Det er ikke vores tolkning. Vi ser snarere variationen som et udslag af den ressortautonomi, som kendetegner dansk centraladministration, og som gør, at man på pragmatisk vis kan finde løsninger, der er tilpasset vilkår og behov inden for de enkelte ministeriers, ja, styrelsers områder. Og som analysen viser, har det ikke blokeret for en endog meget hurtig udvikling.

En sådan hurtig udvikling kan imidlertid dække over, at der har været tale om et modelfænomen, hvor ministeriernes administrative ledelser fra omkring årtusindskiftet har set et fænomen i rivende udvikling og klogelig har afstået fra at indtage positionen som drengen i H.C. Andersens eventyr, der ikke kunne se kejserens nye klæder. Der er givetvis sådanne elementer i kontrakterne. Men det skal holdes op imod tendensen til at formulere substantielle krav, der, hvis de fastholdes over flere kontraktperioder, bidrager til at fastholde en styrelses fokus på politikimplementering og performance.

Vores vurdering er med andre ord, at kontraktstyringen har bidraget positivt til opgaveløsningen i en række af ministerierne. Samtidig er det dog et meget tungt apparat, som det kræver en ikke ubetydelig indsats at holde ved lige. Derfor er der grund til at rejse spørgsmålet, om man ikke kunne forenkle og videreudvikle det. Det kunne ske ved at opgive det lidt pompøse og i bund og grund

symbolske kontraktparadigme. I stedet kunne departementerne i forhold til hver af deres styrelser opstille udvalgte, men centrale politik-relaterede benchmarks, som år for år offentligt skulle være genstand for afrapportering. Det ville gøre modellen mindre belastende og mere gennemskuelig. Det ville også gøre den mere klart relevant for styrelsernes klienter og for politikerne. Det er i et demokratisk perspektiv de to sidste ting, det handler om.

Man kan læse udviklingen på kontraktstyrings område som et eksempel på NPM's sejrsgang. Den er imidlertid i høj grad sikret ved NPM's egen rummelighed. Der er noget for enhver smag – eller med et lån fra Christopher Hood og Antonio Vivaldi musik for alle fire årstider. Det kommer i særlig grad frem ved en udvidelse af perspektivet til danske kommuner. Den i indledningen nævnte KREVI-undersøgelse viser, hvordan kontraktmodellen – med vanlig forsinkelse – og så har holdt sit indtog på rådhusene. Det interessante er imidlertid, at kontraktstyringen ifølge den første adfærdsanalyse i langt højere grad er et symbolsk fænomen i kommunerne (Pedersen, 2008). Det er overraskende, eftersom kommunerne over en bred kam løser opgaver, der har klare målgrupper, og som involverer deres forvaltning og institutioner i direkte samspil med borgere og virksomheder. En forklaring på forskellen til staten kunne være, at de kommunalpolitiske omgivelser i langt mindre grad end de parlamentariske vilkår, som gælder i landspolitik, udsætter ledelsen for et præstationspres, som tilskynder den til at anticipere krav om policy- og brugerrelevant performance. En anden – og venligere – tolkning kunne være, at der netop i de borgernære kommuner kun i ringe grad er et performanceproblem. Men i så fald er der ingen grund til at bruge ledelsesmæssig energi på kontraktstyring.

Referencer

- Binderkrantz, Anne Skorkjær og Jørgen Grønnegård Christensen (2009a), »Governing Danish Agencies by Contract: From Negotiated Freedoms to the Shadow of Hierarchy«, *Journal of Public Policy*, 29(1): 55-78.
- Binderkrantz, Anne Skorkjær og Jørgen Grønnegård Christensen (2009b), »Delegation without Agency Loss? The Use of Performance Contracts in Danish Central Government«, *Governance*, 22(2): 263-93.
- Christensen, Tom og Per Lægreid (2007), »Regulatory Agencies – The Challenge of Balancing Agency Autonomy and Political Control«, *Governance*, 20(3): 499-520.
- Christensen, Jørgen Grønnegård og Lotte Jensen (2009), *The Executive Core and Government Strategy in the Nordic Countries*. 1st draft. Paper presented at the 5th ECPR General Conference. University of Potsdam September 10-12.
- Finansministeriet (2006), *Centraladministrationens organisering – status og perspektiver*, København: Schultz.
- Flinders, Matthew (2008), *Delegated Governance and the British State*, Oxford: Oxford University Press.
- Gregory, Robert og Jørgen Grønnegård Christensen (2004), »Similar Ends, Differing Means: Contractualism and Civil Service Reform in Denmark and New Zealand«, *Governance*, 17(1): 59-82.
- Greve, Carsten (2000), »Exploring Contracts as Reinvented Institutions in the Danish Public Sector«, *Public Administration*, 78(1): 153-64.
- Greve, Carsten (2006), »Public Management Reform in Denmark«, *Public Management Review*, 8(1): 161-9.
- Holm, Mogens og Kirstine Korsager (2009), *Hvad kan forklare kontraktstyrings varierende effektivitet i den danske centraladministration?*, speciale ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Hood, Christopher (1991), »A Public Management for All Seasons?«, *Public Administration*, 69(1): 3-19.
- Klages, Helmut og Elke Löffler (1998), »New Public Management in Germany«, *International Review of Administrative Sciences*, 64: 41-54.
- KREVI (2008), *Kommunale kontrakter i overblik. En kortlægning af intern kontraktstyringspraksis i kommunerne*. Århus: KREVI.
- Mol, N.P. (1989), »Contract Based Management

Control in Government Organizations», *International Review of Administrative Sciences*, 55(3): 365-79.

OECD (2005), *Modernising Government. The Way Forward*, Paris: OECD.

Pedersen, Jesper Roest (2009), *Hvorfor anvender danske kommuner kontraktstyring, og hvad kan forklare resultatkontrakternes indhold?* Speciale ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.

Pedersen, Peter Kjærsgaard, Hanne Dorthe Sørensen og Jakob Buhl Vestergaard (1997), »The Contract Management Project in Denmark« i OECD, red., *Benchmarking, Evaluation and Strategic Management in the Public Sector*, OECD Working Papers, Paris: OECD.

Scharpf, Fritz W. (1997), *Games Real Actors Play*, Boulder, CO: Westview Press.

Mænd og kvinders adfærd i den offentlige sektor

Vibeke Lehmann Nielsen

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

Heidi Houlberg Salomonsen

Lektor, Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet
heidi@epa.aau.dk

Artiklen argumenterer for behovet for at studere mænd og kvinders adfærd i den danske offentlige sektor ud fra en forventning om, at kvinder og mænd er forskellige, og at forskellene viser sig som forskelle i den adfærd, som de udøver i forbindelse med deres daglige opgaveløsning i den offentlige sektor (præstationsadfærd) samt som forskelle i mænd og kvinders ledelse af den offentlige sektor.

Med afsæt i en sondring mellem forskelle mellem mænd og kvinder, som begrundes i forventede variationer mellem biologisk køn (sex) argumenteres der bl.a. for, at kvinder generelt set er mere empatiske og bedre til at kommunikere og multitasker end mænd, mens mænd generelt set er bedre til at tænke systematisk og er mere konkurrenceminded.

Endvidere argumenteres der for, at de adfærdsmæssige konsekvenser af de nævnte kønsmæssige forskelle vil variere afhængigt af institutionelle forhold, som kendetegner de sammenhænge, hvori mænd og kvinder indgår. Herved konstrueres en analyseramme til at undersøge køn som et personligt karakteristika og dets betydning for adfærd i den offentlige sektor. Argumentationen tager afsæt i en vifte af neurologiske, økonomiske, socialpsykologiske, sociologiske og klassiske forvaltningsteorier og studier, herunder repræsentativ bureaukrati teori. Analyserammen er supplerende og ikke konkurrerende til eksisterende analyserammer, der studerer køn i den offentlige sektor.

Forskelle mellem mænd og kvinder på forskningsdagsordenen

»Tendenser i den offentlige forvaltning«

kommer ikke af sig selv og det ambitiøse formål med artiklen er at bidrage til at skabe en tendens i dansk forvaltningsforskning. Det er nemlig på tide, at forskelle mellem mænd og kvinder og forskellenes betydning for offentligt ansattes adfærd sættes på forskningsdagsordenen. Vi ved forbavsende lidt om, hvad køn som et personligt karakteristika betyder for adfærd i den offentlige sektor. Den manglende viden er problematisk givet, at en af forvaltningsforskningens kerneopgaver er at forklare den adfærd, som finder sted indenfor rammerne af offentlige organisationer. Desuden er vi nødt til at vide, hvilken betydning et personligt karakteristika som køn har for adfærd, hvis vi vil blive klogere på, hvordan politiske og administrative ledere kan motivere medarbejder til at arbejde loyalt, engageret, effektivt og efficient for den politik og opgave, som de er sat til at løse.¹

Kan vi forvente et andet miljøtilsyn, hvis den tilsynsførende er kvinde frem for mand? Bliver unge gymnasieelever vejledt anderledes af en kvindelig vejleder end af en mandlig? Indgår kvindelige styrelsesdirektører resultatkontrakt om andre typer af mål end mandlige og betyder det noget for styrelsernes performance, om der er mandlige eller kvindelige direktører? Mange har sikkert en mening herom, men vi ved meget lidt.

Artiklen indledes med at skitsere en forskningsdagsorden som argumenterer for, at køn som et personligt karakteristikum – i hvert fald under visse institutionelle sammenhænge – har betydning for, hvordan ansatte i den offentlige sektor varetager deres arbejdsopgaver.

Vi argumenterer dermed for en konceptualisering af begrebet køn som et personligt karakteristikum hos hhv. mænd og kvinder (sex), hvorved det analytiske afsæt er at studere forskelle mellem mænd og kvinder.

Med et sådant udgangspunkt bidrager forskningsdagsordenen til den eksisterende forskning om køn og forvaltning på to måder.

For det første er forskningsdagsordenen et alternativ til studier, der tager analytisk afsæt i, at køn er et performativt begreb hvis betydning skabes – ofte diskursivt – i samfundet, i organisationer mv. Ved at introducere en sådan forskningsdagsorden fastholder vi en ontologisk, epistemologisk og metodisk pluralitet i forhold til studiet af køn.

For det andet er en forskningsdagsorden, der ser på evne/dispositionsforskelle mellem mænd og kvinder et supplement til studier, som fx indenfor repræsentativ bureaukratilitet, der tager afsæt i, at interesseforskelle mellem kønnene skaber variationer mellem mænd og kvinders adfærd. Vi argumenter således for, at handlinger og adfærd grundlæggende betragtes som et produkt dels af aktørers evne og vilje (interesser), dels af de institutionelle formelle og uformelle rammer, hvor indenfor adfærden finder sted (Winter og Nielsen, 2008: 128-41). De beslutninger, vi træffer, og den adfærd, vi udviser, herunder også i forbindelse med vores arbejdsliv, er således præget både af vores kognitive kapacitet og af de interesser – den vilje – som vi knytter dertil. Når en miljøtilsynsførende er på virksomhedsbesøg, afhænger dennes adfærd rundt på virksomheden

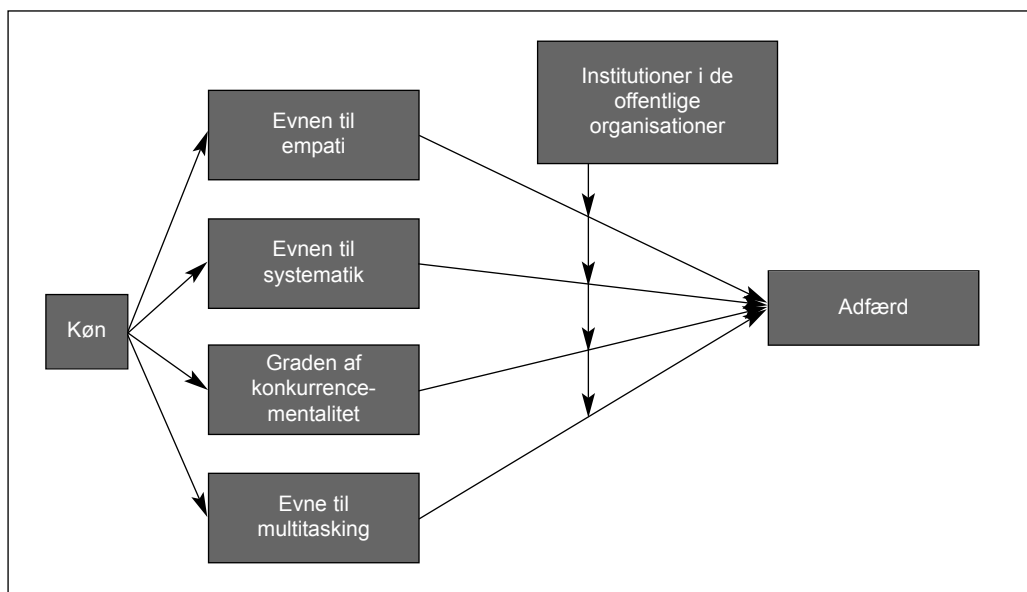
både af vedkommendes evne til at overskue virksomhedens produktion, hans eller hendes evne til at lytte og forklare, vedkommendes viden om tekniske løsninger, samt hans eller hendes vilje til for eksempel at tage hensyn til lokale arbejdspladser evt. på bekostning af miljøet. Ligeledes er en gymnasievejleders håndtering af elevsamtaler et produkt af vedkommendes evne til empati samt viljen til at bruge den afsatte tid (eller mere) på arbejdsopgaven. Med evne forstås altså fundamentale kompetencer/attributter, der gør, at man – dersom man i høj grad besidder evnen – har disposition for at udvise en bestemt adfærd. I modsætning hertil skal interesse – som det blandt andet fremgår af repræsentativt bureaukratilitet – forstås som en præference for det output eller outcome, som en bestemt adfærd forventes at have, hvorfor interessen disponerer én til at udvise en bestemt adfærd.

Det bør derfor ikke kun være forventninger om forskelle i konstruktioner af køn, kønsstereotyper og/eller kønsforskelle samt forskelle mellem mænds og kvinders interesser, men også forventninger om forskelle i evner, der sætter spørgsmålet om forskelle mellem kvindelige og mandlige offentligt ansattes adfærd på forskningsdagsordenen. Forskningsdagsordenen, der er skitseret i figur 1, supplerer dermed de eksisterende studier af kønsforskelle, som præsenteres senere i artiklen.

Med udgangspunkt i neurologiske, psykologiske og sociologiske studier (se fx Baron-Cohen, 2007; Pinker, 2008; Gupta, Poulsen og Villeval, 2005) kan man argumentere for følgende fire initiale evnemæssige forskelle mellem mænd og kvinder:

- Kvinder er gennemsnitligt bedre til at udvise empati end mænd
- Mænd er gennemsnitligt bedre til at tænke systematisk end kvinder

Figur 1: Analytisk model af forskningsdagsorden vedr. mænd og kvinders og adfærd i den offentlige sektor



- Mænd evner i højere grad end kvinder at indgå i konkurrencer
- Kvinder er bedre end mænd til at varetage multiple opgaver samtidigt²

Adfærd kan imidlertid sjældent udelukkende forklares på baggrund af faktorer som er relateret til det enkelte individ. På trods af en række forskelle er alle ny-institutionalister enige om, at menneskelig adfærd i varierende grad er betinget af forskellige typer formelle og uformelle institutionelle regler og normer, der påbyder og forbyder givne handlinger (Peters, 1999; Scott, 2001). Denne betingethed varierer imidlertid i forhold til hvor institutionaliseret en given arbejdsopgave, profession, organisation m.v. er (Jepperson, 1991: 151-2; Scott, 2001: 162-5).

Som udgangspunkt er forventningen, at køn, som et personligt karakteristika, har en betydning for adfærd, men betydningen formindskes eller forstærkes af institutionerne i den offentlige forvaltning. Offentlig ansattes

adfærd ses derfor som et produkt af både formelle og uformelle institutionelle forhold og personlige karakteristika – herunder køn – hvor betydningen af de personlige karakteristika falder med stigende institutionaliseringsgrad. Vi er således fx i stand til at opstille en hypotese om, at jo større et skøn og jo færre professionelle normer, der er knyttet til en jobfunktion jo større betydning har kønsmæssige forskelle mht. enten evne eller vilje for den faktiske forvaltningsadfærd.

I det følgende afsnit begrundes og uddybes en række evnemæssige forskelle mellem mænd og kvinder, hvorefter det diskuteres hvilke institutionelle forhold, der betinger evnemæssige forskelles betydning for adfærd og hvilke konsekvenser det får for hvilke empiriske forventninger vi kan have til betydningen af køn for adfærd i den offentlige sektor. Dernæst præsenteres den litteratur, der indenfor den internationale forvaltningsforskning omhandler forskelle mellem biologiske mænd og kvinder samt danske studier

af køn og forvaltning, der primært tager afsæt i at studere køn og køns betydning som forskelle mellem mænd og kvinder. Formålet hermed er at tydeliggøre, hvordan vores forskningsdagsorden supplerer den eksisterende forskning.

Evneforskelle mellem mænd og kvinder

Lige siden Simone de Beauvoir (1965) i bogen »Det andet køn« skrev de berømte ord »One is not born, rather becomes a woman« har mikro- og makrosociologiske teorier spillet en stor og væsentlig rolle i såvel kønsforskningen som kønsdebatten (Tong, 1999). En række sociologiske teorier argumenterer således for, at årsagerne til eventuelle adfærdsmæssige forskelle mellem mænd og kvinder skal findes i samfundets mikro-, meso- og makrostrukturer – dvs. i familien, uddannelsessystemet, på arbejdspladserne og arbejdsmarkedet samt i den måde sproget strukturerer vores forståelse og opfattelse af mandligt hhv. kvindeligt (Ørum, 1988; Alvesson og Billing, 1989 og 1997; Acker, 1990; 1992; Faber og Bloksgaard, 2004). Piger og drenge indlærer kulturelle mønstre fx via massemedier, skole og de voksnes arbejdsdeling, og herigennem forsynes de med modeller for, hvilken adfærd der er passende for de to køn. Socialiseringen stopper imidlertid ikke i barndommen, men sker gennem hele livet, hvor forskellige forestillinger og forventninger udvist gennem andres adfærd og talemåder løbende definerer normerne for ens adfærd og hvilken rolle, man bør udvise.

Udover strukturelle teoretiske forklaringer på adfærdsmæssige forskelle mellem mænd og kvinder findes imidlertid også en række aktørforklaringer, nemlig 1) neurologiske samt 2) psykologiske teorier. Ifølge disse teorier er det altså karakteristika ved personen, og ikke alene de strukturelle forhold, som vedkommende lever under, der forårsager forskelle mellem kønnene. Hvor de neurologiske teorier lægger vægt på de rent genetiske og hormonelle medfødte forskelle kønnene imel-

lem, anses piger og drenge forskellige identifikationsprocesser med henholdsvis moderen og faderen i de psykologiske forklaringer som årsag til forskellene i de voksne kvinders og mænds psyke (Holgersson o.a., 2004; Birke, 1986; Alvesson og Billing, 1997; Frieze o.a., 1978).

Den neurologiske forskning har påvist væsentlige forskelle i mænds og kvinders hjerneprocesser. Kvinder har gennemsnitligt en bedre evne end mænd til at tænke og handle empatisk. Omvendt er mænd bedre end kvinder til at tænke i systemer eller til det, vi kan kalde »systematisk tænkning« (Baron-Cohen, 2003; Connellan o.a., 2000; Baron-Cohen, 2007; Eisenberg o.a., 1991; Feingold, 1994; Pinker, 2008, 104-6). Empati handler om spontant at kunne sætte sig ind i andres tanker og følelser, samt intuitivt at kunne indstille sig herpå. Det gør, at man er god til at se en sag fra flere sider. Evnen til systematisk tænkning handler om at forstå og skabe systemer. Den systematiske tankegang gør, at man dels kan fokusere på regelmæssigheder, det generelle og årsager, og dels kan søge at opnå kontrol ved at skabe eller følge systematiske arbejdsgange og handlemåder. Adskillige studier har således vist, at kvinder er bedre og mere præcise end mænd til at vurdere andres følelsesmæssige tilstand (Campanelle o.a., 2004; Schirmer og Kotz, 2003; Thayer og Johnsen, 2000; Killgore og Cupp, 2002). Undersøgelser af hormonelle studier støtter endvidere påstanden om, at kvinder – gennemsnitligt betragtet – er mere empatiske end mænd. Kvinder producerer således mere oxytocin end mænd, når de interagerer med andre, og idet oxytocin er et nydelseshormon, motiverer produktionen af oxytocin kvinder til at indgå og opretholde forbindelse med andre mennesker (Legato, 2004: 17). Selv med identiske eksterne påvirkninger giver kvinders neurologi og hormoner hende altså andre forudsætninger end mænd for at afkode andres følelser.

De fundamentale forskelle i evnen til empati og systematisk tænkning og deres neurologiske og hormonelle forklaring kan også være årsag til, at mænd er mere opgaveorienteret end kvinder (Deci og Ryan, 1985; Sonnert, 1996; Lippa, 2005). Dog med den lille detalje, at kvinder er mere vedholdende og opgavefokuseret end mænd, hvis opgaven er stillet af andre, mens mænd er mere vedholdende i forbindelse med opgaver, som de selv har defineret (Stonewater o.a., 1990; Spence og Buckner, 2000; Jacob, 2002).

Udover forskelle i evnen til empati og systematisk tænkning tyder studier også på, at der er neurologiske forskelle i mænd og kvinders såvel verbale som non-verbale kommunikation. For eksempel har kvinder højere koncentrationer af den neurotransmitter, der hedder dopamine i den del af hjernen, som er ansvarlig for sprog og kommunikation. Kvinders celler har med andre ord flere budbringere til rådighed, og flere budbringere betyder mere information videregivet mere effektivt rundt i hjernen. Desuden viser hjerne-scanninger, at mænd og kvinder ikke bruger de samme dele af hjernen til at identificere ansigtsudtryk, og at kvinder gennemsnitligt er hurtigere end mænd til at registrere frygt i andres ansigtsudtryk (Hall, Witelson o.a., 2004).

Endelig støtter neurologiske studier påstanden om, at kvinder i højere grad end mænd kan multitasking, dvs. håndtere flere såvel praktiske som mentale projekter på én og samme tid (Pease, 2001: 63-4; Gur, Turetsky, Matsui o.a., 1999; Gur, Gunning-Dixon, Bilker og Gur, 2002). Empirisk viser dette sig ved, at kvinder er bedre end mænd til at holde flere bolde i luften og ved siden af det faglige arbejde er i stand til at tænke på, planlægge og koordinere familieforhold (Bonke, 2000 og 2002; Dam, 1994), sociale netværk (Cross og Madson, 1997) samt småfunktioner på jobbet – i form af fx fredagsrundstykker, huske fødselsdage, købe gaver i forbin-

delse med fx jubilæum og barsel, ordne sommerfest og julefrokost og i det hele taget påtage sig ekstraopgaver (Nexø-Jensen, 1993: 243-58; Rasmussen og Kristiansen, 2004; Gray, 2002: 73-84). Dermed er det ikke – som vi vender tilbage til – sagt, at multitasking ikke også er noget, som kvinder socialiseres til. Den neurologiske forskning tyder imidlertid på, at kvinder allerede som udgangspunkt har andre evnemæssige dispositioner herfor end mænd.

En række også økonomiske og socialpsykologiske studier har endvidere vist, at mænd er mere konkurrencemindedede end kvinder (Gupta, Poulsen og Villeval, 2005; Gneezy, Niederle og Rustichini, 2003; Niederle og Vesterlund, 2005; Ahlgren og Johnson, 1979; Strube, 1981; Cheng og Chan, 1988; Head, 1996). Selv i set-ups, hvor de opgavespecifikke evner søges holdt konstant, hvor diskrimination er fraværende, og hvor alle bruger lige meget tid på opgaven, viger kvinder i højere grad end mænd væk fra konkurrencesituationen. En del af forklaringen kan være hormonel. For det første påvirker testosteron risikovilligheden, og for det andet udløser mænd større mængder af adrenaline og cortisol end kvinder, når de er under stress og konkurrerer, hvilket gør det psykologisk rarere for mænd end for kvinder at konkurrere (Pinker, 2008: 232; Frankenhaeuser o.a., 1978).

Lige siden Simone de Beauvoirs kanoniske ord har kønsdebatten og kønsforskningen udkæmpet adskillige skyttegravskrige mellem struktur og aktørforklaringer (Widerberg, 1992). Men der er for os at se ingen logisk konflikt mellem aktør- og strukturbaserede kønsteorier. Man kan argumentere for, at vi fødes som mænd og kvinder og derfor med forskellige prædispositioner, men at de strukturelle rammer, indenfor hvilke vi skal agere, enten kan øge eller mindske sådanne forskelle. Med et lille twist af de Beauvoirs ord kan man sige, at »Man fødes som kvinde/mand

og bliver det mere eller mindre alt afhængig af de strukturelle og institutionelle rammer«. Forskellene mellem mænd og kvinder er altså et produkt af flere komponenter og kan ikke kun forklares biologisk, men må ses i sammenhæng med de socialiserings- og meningsdannelsesprocesser, der bidrager til at definere kønsforskelle i samfundets forskellige kulturelle, sociale og politiske sammenhænge. Den væsentligste pointe er imidlertid, at vi med udgangspunkt i neurologiske, psykologiske og sociologiske argumenter kan argumentere for, at kvinder har – eller har fået opdyrket – andre evnemæssige dispositioner end mænd. Vi bør derfor supplere de analyser, der studerer køn ud fra et socialkonstruktivistisk perspektiv eller ud fra en forventning om, at der er forskelle mellem mænd og kvinders interesser med en analyseramme, der tager udgangspunkt i forventninger om forskelle i evner.

Institutioner og forskelle mellem mænd og kvinder

Ét er imidlertid at forvente evne- og dispositions-mæssige forskelle generelt, noget andet er påstanden om, at de kommer til udtryk i forbindelse med konkret varetagelse af arbejdsopgaver i den offentlige sektor. Påvirker individuelle forhold som evne og vilje adfærden, når vi træder ind på en arbejdsplads og bliver rekrutteret til – og betalt for – at udføre et bestemt stykke arbejde?

Som nævnt er der, trods en række både ontologiske og epistemologiske forskelle mellem de ny-institutionelle teorier enighed om at adfærd både er resultat af forhold som knytter sig til det enkelte individ og forhold som har en institutionel karakter (Peters, 1999, Scott 2001). Institutioner har mange udformninger. I litteraturen sondres der ofte mellem regulative, normative og kulturelt-kognitive institutioner (Scott 2001). Til de regulative institutioner (Ostrom, 1991; 1990) henregnes fx love og andre hierarkisk fastsatte regler. De normative institutionelle forhold (March

og Olsen, 1989) er fx normer og værdier som udvikles enten i enkelte organisationer, mellem organisationer eller indenfor en given profession. Til de kulturelle-kognitive institutioner (DiMaggio og Powell, 1991; Meyer og Rowan, 1991) henregnes fx administrative praksisser og rutiner, der over tid bliver taget for givet som den rette adfærd i en given organisation.

Uanset type så fungerer institutioner som regulerings-, socialiserings- og fortolkningsmekanismer, der betinger individuelle karakteristikas effekt på adfærd. Hvorvidt de forskellige typer af institutioner efterlader rum til, at andre mere individrelaterede forhold kan få betydning for aktørernes handlinger, er imidlertid et empirisk spørgsmål.

Institutioner findes imidlertid ikke blot i forskellige former, de skabes og forefindes samtidig på forskellige niveauer i vores samfund (Scott, 2001). Selv om vi indenfor forvaltningsforskningen ofte primært koncentrerer os om de institutionelle forhold som kendetegner den offentlige sektor, offentlige organisationer, professioner (Scott 2008) mv., eller hvad man kunne kalde institutionelle forhold primært på meso-niveauet, så er der samtidig en række institutionelle forhold på samfundsmæssigt eller makro-niveau (Scott, 2001; 83-8), som har betydning for ikke bare den adfærd som udøves i den offentlige sektor (Friedland og Alford, 1991), men også for den adfærd som vi udøver, inden vi ansættes og fx bliver en del af den offentlige sektor.

Køn er således også genstand for institutionsdannelse og institutionaliseringsprocesser på det samfundsmæssige niveau (Acker, 1992). Køn er fx både omdrejningspunktet for formelle regler fx i forhold til ligestilling, for normer om hvad der fx anses som kvindelige og mandlige uddannelser, jobfunktioner, mv. og for kognitive institutioner, hvor vi fx tager et bestemt kønsrollemønster for givet uden at stille spørgsmål til dets legitimitet. Fælles for

de samfundsmæssige institutioner om køn er, at mange af dem møder os inden vi træder ind på arbejdsmarkedet og ind i den offentlige sektor. Disse institutionelle forhold kan bidrage til at forklare fx forskelle mellem mænd og kvinders valg af job, karrierevej og uddannelse, men de forklarer ikke nødvendigvis adfærdsvariationer i den daglige opgavevaretagelse, men snarere selektions- og selvselektionsmekanismer, som skaber variationer i de typer af job, sektorer, professioner mv. som mænd og kvinder tiltrækkes af.

Fortolkningen af observeret hhv. ikke-observeret variation i mænds og kvinders jobadfærd afhænger imidlertid af, hvorvidt observationerne gøres på tværs af og/eller indenfor samme jobfunktion og dermed indenfor jobs, der er karakteriseret af de sammen institutionelle faktorer.

Når vi i den skitserede forskningsdagsorden ønsker at afdække og forklare evt. variation i offentlige ansattes *daglige* opgavevaretagelse, er vi interesseret i at undersøge forholdet mellem på den ene side adfærdsdispositioner knyttet til hhv. mænd og kvinder og på den anden side institutioner, som er knyttet til den offentlige organisation, professionen og/eller den opgave som adfærden er relateret til.

Det er altså variation indenfor samme jobfunktion, der har interesse, mens kønsmæssige variationer mellem jobfunktioner – fx hvorfor arbejdsmarkedet er præget af en markant kønsopdeling i form af eksempelvis meget få mandlige hjemmeplejere, børnetandlæger og til gengæld få kvindelige politibetjente, forskere og styrelsesdirektører falder udenfor dagordenens interessefelt.

Variation i jobvalg handler ikke om adfærd i de offentlige organisationer og dermed ikke om forvaltningsadfærd, men derimod om selektions- og selvselektionsadfærd i forhold til arbejdsmarkedet. En adfærd, som umiddelbart forventes også at være et produkt af per-

sonlige, herunder kønsbetingede, interesser og evner samt institutionelle forhold, men at der er tale om institutioner, som ikke er knyttet specifikt til en given opgavevaretagelse.

Forskelle mellem mænd og kvinder i den internationale forvaltningsforskning

I international forvaltningsforskning analyseres betydningen af offentligt ansattes biologiske køn primært indenfor den klassiske forvaltningsteoretiske tradition: repræsentativ bureaukrati.

Repræsentativ bureaukratiteori (Kingsley, 1944; Long, 1952; Meier, 1975; Meier og Nigro, 1976) har siden midten af 1940'erne teoretiseret og undersøgt betydningen af offentligt ansattes individuelle personlige og sociale karakteristika. Udgangspunktet for de tidlige bidrag indenfor repræsentativ bureaukratiteori er spørgsmålet om, hvorvidt administrationens sociale baggrund er repræsentativ for samfundet som helhed.

Hvor de første bidrag ud fra et demografisk kriterium har passiv repræsentation som genstand, ser senere bidrag i højere grad på aktiv repræsentation (Moscher, 1968, genoptrykt i Dolan og Rosenbloom, 2003). I modsætning til et passivt repræsentations perspektivs fokus på den demografiske profil i hhv. bureaukratiet og samfundet, retter et aktivt repræsentations perspektiv fokus på den adfærd, som forskellige sociale, etniske mv. grupper udfører indenfor bureaukratiet. Den teoretiske argumentation tager afsæt i, at de forskellige sociale, etniske mv. grupper, som offentligt ansatte tilhører, har forskellige interesser med betydning for den adfærd, som udøves i forskellige bureaukratiske sammenhænge.

Selvom et af de første empiriske studier af passiv repræsentation handlede om kønsmæssig repræsentation i den engelske centraladministration (1944, genoptrykt i Dolan og Rosenbloom, 2003) har den nyere forsk-

ning indenfor aktiv repræsentation især beskæftiget sig med etnicitet (White og Rice, 2005; Bell, 2006; Murrell og James, 2001; Webber og Donahue, 2001). I de senere år har en række primært amerikanske studier igen rettet blikket mod køn med henblik på at undersøge, om offentligt ansattes køn har betydning for fx opgavevaretagelse og performance i den offentlige sektor. Disse empiriske studier peger samlet på en række nødvendige (men ikke tilstrækkelige betingelser) for, at passiv repræsentation bliver til aktiv repræsentation således, at kvinder varetager deres køns interesser. For det første skal den undersøgte adfærd udføres i en sammenhæng, hvor de offentlige ansatte har et vist handle- og besluthedsrum til at udøve et skøn. De ansatte skal med andre ord have mulighed for at træffe beslutninger og agere på en sådan måde, at de belønner den gruppe, de deler interesser med (Meier, 1993; Wilkins og Keiser 2004:88). For det andet skal der være tale om såkaldte 'gendered' policyområder. Gendered policyområder er områder, som er mere relevante for kvinder fordi; a) kvinder som gruppe tilgodeses direkte (Dolan 2000; Keiser et al., 2002; Wilkins og Keiser, 2004), b) den offentlige ansattes køn påvirker relationer mellem bruger og offentlig ansat (Meier og Nicholson-Crotty, 2006) og/eller c) området er blevet defineret som gendered i den politiske proces – fx ved, at kvindeorganisationer agerer som interesseorganisationer i forhold til området. Det gælder fx i institutioner som fordeler børnebidrag (Wilkins og Keiser, 2004), kvindelige matematiklærers betydning for kvindelige elevers performance (Keiser o.a., 2002) samt kvindelige betjentes betydning for graden af anmeldelse og arrestationer i forbindelse med seksuelle overgreb og voldtægtssager (Meier og Nicholson-Crotty, 2006). Ved primært at rette blikket mod gendered policyområder har studierne imidlertid fokuseret på en meget specifik (begrænset) del af de ansattes opgavevaretagelse, og vores argument er, at køn også som

følge af evnemæssige forskelle kan have betydning for andre dele af opgavevaretagelsen.

På trods af teoriens fokus på individer har den repræsentative bureaukratiteori også bidraget med og identificeret en række organisatoriske og institutionelle forhold i den offentlige sektor, som betinger hvorvidt mænd og kvinders adfærd varierer, igen primært indenfor gendered policy-områder. Det er grad af hierarki og andel af kvindelige administratorer på skoleområdet samt andel af kvinder i organisationen i øvrigt (Keiser o.a., 2002). Keiser et al viser, at jo mindre hierarkisk skoleorganisationerne er organiseret, og jo flere kvindelige administrativt ansatte, i jo højere grad påvirker kvindelige matematiklærer de kvindelige elevers performance (2002). Dertil kommer studier, der undersøger sammenhængen mellem organisationers funktionsområde (agency type) og køn. Her finder Kelly og Newmann (2001), at kvinder i højere grad repræsenterer og varetager kvinders interesser aktivt i omfordelende (re-distributive) end i fordelende (distributive) og regulerende styrelser. I et senere studie viser Saidel og Loscocco (2005) imidlertid, at både mandlige og kvindelige ledere i re-distributive styrelser i højere grad end ansatte i de øvrige typer af styrelser varetager kvinders interesser, hvilket peger i retning af, at funktionsområde har en større betydning end køn.

Udover repræsentativ bureaukratiteori er betydning af køn som biologisk køn for adfærd blevet studeret af forskere, som ser på emotional labour i den offentlige forvaltning. Inspireret af Hochschild (1979) defineres emotional labour som brugen af følelser til at etablere et samarbejde med klienter og/eller kollegaer se en sag fra flere sider og forbedre den daglige opgavevaretagelse i ens offentlige organisation (Meier o.a., 2006: 899). Emotional labour perspektivet retter således ikke blikket mod de offentligt ansattes interesser, men deres evne til i dette tilfælde at ud-

føre emotional labor med en grundlæggende antagelse om, at kvinder er mere empatiske end mænd. Guy og Newman (2004) undersøger fx jobsegregering og køn, mens Mastracci o.a. (2005) ser på hvorvidt emotional labour værdsættes som et element i performancekriterier, som anvendes i den offentlige sektor og endelig, og af størst relevans for sammenhængen mellem køn og adfærd, undersøger Meier o.a. (2006), hvorvidt emotional labour har betydning for performance på skoleområdet. Med afsæt i tidligere forskning som viser, at kvinder i højere grad end mænd, både udfører og forventes at udføre emotional labour operationaliseres graden af emotional labour som andelen af kvinder i en given organisation. Meier et al finder, jo højere andel af kvinder, der er på skoler, jo bedre performance har disse organisationer, målt som mindre fravær, lavere turnover i lærerstaben og bedre faglige resultater.

Der er således forvaltningsforskning, som viser, at forskelle i mænd og kvinders interesser og evner betyder noget for deres adfærd i den offentlige sektor – både i forhold til opgavevaretagelse og policy præferencer og i forhold til policy outcome og performance.

I den nævnte litteratur gøres antagelsen om, at der er forskel på mænd og kvinders interesser og/eller evner, imidlertid ikke til genstand for empiriske studier, men antages ex ante. Det betyder, at vi ved meget lidt om, hvilke *daglige adfærdsforskelle* mellem mænd og kvinder der fører til forskellene i policy outcome. Vi ved med andre ord meget lidt om, hvorvidt der eksisterer forskelle mellem mænd og kvinders individuelle præstationsadfærd (Winter og Nielsen, 2008: 18) i den offentlige forvaltning, dvs. den del af adfærden i den offentlige sektor, som fører til forskelle i policy outcome, som fx forbedringer af kvindelige elevers performance i skolerne, stigning i graden af anmeldelser og arrestationer ved overgreb og voldtægtssager mv. (se dog Wilkins, 2006). Dertil kommer,

at både emotional labour og repræsentativ bureaukrati studierne primært undersøger adfærd på organisationsniveau, hvor andelen af kvinder i en given organisation ofte anvendes som operationelt mål for køn (Wilkins og Keiser, 2004; Meier og Nicholson-Crotty, 2006). Det betyder, at vi ikke ved, om den adfærd, som undersøges er et resultat af individuelle interesser og/eller evner, eller om den er et resultat af den synergieffekt af summen af forskellige individers handlinger som fx diversitetslitteraturen påpeger som forklaringsmodel (Webber og Donahue, 2001; White og Rice, 2005).

Der synes således at være en stigende international forskningsinteresse i at studere betydningen af interesseforskelle mellem mænd og kvinders for deres adfærd i den offentlige sektor. Indtil nu har interessen dog primært samlet sig om kvinders adfærd på områder kendetegnet ved kønsspecifikke interesser.

Forskelle mellem mænd og kvinder i dansk forvaltningsforskning

Som nævnt i indledningen afspejler vores forskningsdagorden ikke en udbredt tendens i dansk forvaltningsforskning; kun få studier ser på forskelle mellem mænd og kvinder generelt og deres adfærd specifikt i den danske offentlige sektor.

Der findes en række kvantitative studier som på linje med et repræsentativt bureaukrati perspektiv, ser på forvaltningens demografiske sammensætning, herunder på andelen af kvinder. Studierne omhandler primært spørgsmålet om udviklingen i andelen af kvindelige (top)embedsmænd i centraladministrationen (Nexø Jensen, 1997; Nexø Jensen og Knudsen, 1999; Nexø Jensen og Olsen, 2000; Nexø Jensen, 2002) og i den offentlige sektor generelt (Knudsen, 1994) og berører således primært spørgsmålet om passiv repræsentation.

Et ligeledes kvantitativt studie af Højgaard

(2000; 2002) ser på sektorforskelle i fordelingen af topposter indenfor den private sektor, politik og forskellige niveauer i den offentlige sektor (Højgaard, 2002: 93). Forskellene viser sig bl.a. ved en meget lav kvindeandel i topledelse i hhv. den private og den offentlige sektor. Om end analysen ser på klassiske 'objektive' variable som forklaring på forskelle i andelen af mandlige og kvindelige topledere i de tre sektorer (fx ledernes sociale baggrund, uddannelse, karrieremønstre, familiestatus mv.) anlægges der et konstruktivistisk perspektiv i definitionen af køn som et kulturelt, diskursivt fænomen (Højgaard, 2000:4-5).

Højgaard forventer at variationer mellem strukturelle betingelser som kønnede adgangsbetingelser (målt via social baggrund, uddannelser og karriereforløb) og en kønnet livssituation (målt som data om familiesituation, herunder bl.a. ægteskabelig status, børn og partners uddannelse, job og arbejdstid) indenfor sektorer, samt mænd og kvinders håndtering af disse forskelle kan forklare forskellene i topledernes kønssammensætning (Højgaard, 2002: 95-101). Det betyder fx at adgangsbetingelserne for kvinder i sektorer med lav andel af kvinder i topledelsen er hårdere end i sektorer, hvor der er en høj andel af kvinder på ledelsesmæssige niveauer. Højgaard finder imidlertid ikke en sådan sammenhæng, tværtimod (Højgaard, 2002: 102). Derimod finder Højgaard forventede forskelle i livssituation, i den forstand, at kvinder i sektorer med høj andel af kvindelige ledere (som i den politiske sektor) også er de kvinder, der kommer tættest på en kvindelig positionering som, ifølge Højgaard bl.a. inkluderer en lav andel af barnløse, en lav skilsmisrate, stor andel af husarbejde og børnepasning (Højgaard, 2002: 102). I forhold til forvaltningen finder Højgaard, at om end andelen af kvindelige ledere både i den offentlige administration og i erhvervslivet er lav, er mønstret for de offentlige ledere mere blandet i forhold til graden hvormed deres

livssituation og deres biologiske køn følger det forventede mønster.

Studiet af Højgaard blev bl.a. publiceret i forbindelse med magtudredningens udgivelse af antologien »Kønsmagt under forandring« (Borchorst, 2002). Udover bidraget fra Højgaard finder vi en undersøgelse af den danske elite, herunder også den danske administrative elite (Christiansen o.a., 2002). Christiansen o.a. påviser, at den skæve fordeling mellem mandlige og kvindelige topledere ikke kun forefindes i staten, men også i kommunerne (2002: 80-1) Også dette studie diskuterer mulige forklaringer på forskelle i andelen af kvinder og mænd i elitepositionerne i forskellige sektorer i samfundet. Christiansen o.a. peger i den forbindelse på, at forskelle i hvorvidt man har en ligestillingspolitik, men også forskelle i kvinder og mænds præferencer kan bidrage til at forklare nogle af forskellene (2002: 87-8).

Fælles for de nævnte studier er, at de primært omhandler problematikker omkring selektion og selvselektion, der kan bidrage til at give et indblik i både valg af arbejde og valg i det efterfølgende karriereforløb. De bidrager imidlertid ikke med viden om hvorvidt forskelle mellem mænd og kvinder, har betydning for forskelle i mænd og kvinders daglige opgavevaretagelse.

Nexø Jensen har imidlertid lavet et kvalitativt studie af køns betydning for forandringer i offentlige organisationer.³ Studiet ser på mandlige og kvindelige ansatte på danske arbejdsformidlinger og undersøger bl.a. sammenhængen mellem køn og feminine værdier som empati og intuition samt maskuline værdier som konkurrencemindedhed og rationalitet. Nexø Jensen finder, at der ikke er en sådan entydig sammenhæng, men at både mænd og kvinder anvender feminine og maskuline værdier, når de beskriver og argumenterer for den organisatoriske forandring, som de er en del af (Nexø Jensen, 1998: 169).

Dertil kommer enkelte studier, der ser på forskelle mellem mandlige og kvindelige sagsbehandlere på forskellige policy-områder. I forhold til både beskæftigelsesområdet, børn- og ungeområdet og integrationsområdet er der fundet forskelle på den måde mænd og kvinder agerer (Nielsen, 2009: 171). Omvendt finder et studie af miljøtilsynsførende kun forskelle mellem mænd og kvinder i deres beskrivelser af deres egen reguleringsstil, hvorimod forskellene ikke viser sig i forhold til faktisk adfærd (Nielsen, 2004).

Undersøgelserne af forskelle mellem mænd og kvinder i den danske forvaltningsforskning er således, forskellige mht. om de ser på køns betydning for adfærd eller på andelen og repræsentationen af kvinder i den danske forvaltning i almindelighed og på ledelsesniveau i særdeleshed. Desuden når de til forskellige konklusioner i forhold til, om der er forskel på biologiske mænd og kvinders beskrivelser af deres egen adfærd og af deres faktiske præstationsadfærd.

Analysemodellens fordele og ulemper

Køns betydning for offentligt ansattes adfærd er altså en problemstilling som mange sikkert har en mening om – men, hvor vi videnskæmmigt kun har få spredte fægtninger at holde os til. Derfor er det, hvis vi som forvaltningsforskere vil være i stand til at forklare – og måske ligefrem anbefale metoder til at styre og motivere – offentligt ansattes adfærd, nødvendigt at definere en forskningsdagsorden om mænd og kvinder i den offentlige sektor, som udfylder hullet i den danske forvaltningsforskning og ser på forskelle mellem mænd og kvinders daglige opgavevaretagelse. Forskningsdagsordenen er desuden et bidrag til den internationale forskning omkring forskelle mellem mænd og kvinders adfærd i den offentlige sektor på policyområder, der ikke er kendetegnet ved særlige kønsspecifikke (kvindespecifikke) interesser. Adfærd på genderede policy-områder er selvfølgelig interessant i sig selv, men på

den anden side finder langt størstedelen af de mange millioner arbejdstimer, der hvert års udøves i den offentlige sektor, sted på policy-områder og i jobfunktioner, som dårligt kan siges at rumme en specifik mandlig eller kvindelig interesse. At udstede byggetilladelser, vejlede specialeskrivere ved universitetet, helbrede syge, føre miljøtilsyn, undervise, gøre rent hos ældre, passe børn etc. rummer i dagligdagen meget sjældent situationer, hvor kvinder hhv. mænd har en særlig interesse i at varetage opgaven anderledes end det modsatte køn.

En sådan forskningsdagsorden vil muliggøre en undersøgelse af, hvorvidt adfærd i den offentlige forvaltning er bestemt af vores evner – herunder vores evner som mand hhv. kvinde. Gevinsten herved er, at både be- og afkræfte en lang række af myter, som knytter sig til adfærdsmæssige forskelle mellem mænd og kvinder, og/eller kvalificere sådanne myter ved at vise, hvor, hvornår og hvordan kønsforskelle viser sig i offentlig ansattes adfærd.

Desuden er det nødvendigt ikke 'blot' at se på måden, hvorpå vi taler om køn og på den symbolske betydning af køn, men også undersøge de adfærdsmæssige konsekvenser af køn som et personligt karakteristika. Spørgsmålet er ikke alene, om vi fødes som eller socialiseres til det ene eller det andet køn, og hvordan forskelle mellem mænd og kvinder defineres, men om og i fald hvilke adfærdsmæssige konsekvenser forskellene mellem mænd og kvinder har på et givent tidspunkt på et givent sted i den offentlige forvaltning. Gevinsten ved at rette blikket mod adfærd er, at vi får mulighed for at udforske nogle af de forskelle, der som nævnt tidligere synes at være mellem, hvorvidt forskelle mellem mænd og kvinder italesættes, og hvorvidt de reelt viser sig i adfærd.

En væsentlig præmis for al samfundsvidenskabelig forskning er imidlertid, at de fæno-

mener, vi studerer, ofte er komplekse fænomener, der kan studeres på forskellig vis, med forskellige muligheder og forskellige begrænsninger afhængig af teoretiske definitioner, valg af forskningsdesign og valg af metoder. Vi har i artiklen argumenteret for en forskningsdagsorden, der på en og samme tid reducerer, men også anerkender kompleksiteten i det fænomen, som hedder køn. Reduktionen består i at se på forskelle mellem mænd og kvinder – og dermed på forskelle, som knytter sig til det biologiske køn, men det sker med en erkendelse af, at forskelle kan skabes af både biologiske, psykologiske og sociale forhold, og at de kan forstærkes eller reduceres i en lange række af de institutionelle sammenhænge, som vi lever både vores barndoms- og voksenliv og vores arbejds- og private liv i. Og at de sammenhænge potentielt er med til at øge kompleksiteten i forhold til at identificere adfærsforskelle mellem biologiske mænd og kvinder. Derfor har vi med institutionel teori – og i tråd med repræsentativ bureaukratiteori – argumenteret for, at det er nødvendigt at se på under, hvilke institutionelle betingelser vi finder kønsforskelle i adfærden.

At se på forskelle mellem biologiske mænd og kvinder har selvfølgelig også sine begrænsninger. Hvor en konstruktivistisk tilgang nødvendigvis ser køn som en proces, der konstant skabes og genskabes i de institutionelle rammer, individet befinder sig i, så har vi argumenteret for, at der er forskelle mellem mænd og kvinder når, vi træder ind i institutionelle rammer i den offentlige forvaltning, og at forskellene har en sådan styrke og stabilitet, at de viser sig i den adfærd, som mænd og kvinder udfører i den offentlige forvaltning.

Selvom vi ikke ser på køn som proces anerkender vi, at køns betydning for adfærd kan forandre sig over tid. Dette kan imidlertid ikke alene undersøges ved at studere, hvorledes køn italesættes. Det kræver systematisk sam-

menligning af mænd og kvinders adfærd over tid – og herunder en sammenligning, der inkluderer både adfærd disponeret af interesser og adfærd disponeret af evner. Første skridt er derfor, at tage hul på en forskningsdagsorden, der søger at udfylde hullet i vores viden herom.

For at kunne forandre er det endvidere nødvendigt at vide, havde der er årsag til den adfærd, som kan observeres her og nu – institutionelle forhold, sociale konstruktioner, interesser eller evnemæssige forskelle. Først når vi ved det, kan vi begynde at diskutere, hvorvidt og hvordan vi formelt institutionelt, diskursivt og/eller via læring og socialisering kan modarbejde eventuelle uønskede adfærdsmæssige forskelle mellem mænd og kvinder.

Noter

1. Også andre personlige karakteristika kan have betydning for adfærd, herunder fx alder, etnicitet og social baggrund. Disse karakteristikas betydning har også været genstand for videnskabelige undersøgelser, fx indenfor den repræsentative bureaukrati tradition. I denne sammenhæng ser vi imidlertid kun på et enkelt personligt karakteristika, køn.
2. Listen af forskelle mellem mænd og kvinder er ikke udtømmende, men forskelle som står centralt i de nævnte studier.
3. Udgangspunktet for Nexø Jensen er at køn hverken er et biologisk faktum eller udelukkende en social konstruktion (1998: 165).

Referencer

- Acker, J. (1990), »Hierarchies, jobs, babies: A theory of gendered organizations«, *Gender and Society*, (4): 139-158
- Acker, J. (1992), »From Sex Roles to Gendered Institutions«, *Contemporary Sociology*, 21(5): 565-569
- Ahlgren, A. og D.W. Johnson (1979), »Sex differences in cooperative and competitive attitudes from the 2nd through the 12th grades«, *Developmental Psychology*, 15: 45-49
- Alveson, M. og Y.D. Billing (1989), *Køn, ledelse og organisation*, København: Jurist og Økonomforbundets Forlag

- Alveson, M. og Y.D. Billing (1997), *Understanding Gender and Organizations*, London: Sage Publications Ltd.
- Baron-Cohen, S. (2003), *The Essential Difference: The Truth about the Male and Female Brain*, New York: Perseus Books Group
- Baron-Cohen, S. (2007), »Sex Differences in Mind: Keeping Science Distinct from Social Policy«, i S.J. Ceci og C.L. Williams (ed.), *Why Aren't More Women in Science?* Washington D.C.: American Psychological Association
- Beauvoir, S. de (1965), *Det andet køn*, København: Gyldendal
- Bell, M.P. (2006), *Diversity in Organizations*, Mason: Thomson Higher Education
- Birke, L. (1986), *Women, Feminism and Biology*, Brighton: Weatsheaf Books Ltd.
- Bonke, J. (2000), *Børns tidsanvendelse*, København: Socialforskningsinstituttet
- Bonke, J. (2002), *Tid og velfærd*, København: Socialforskningsinstituttet
- Borchorst, A. (red.) (2002), *Kønsmagt under forandring*, København: Hans Reitzels Forlag
- Campanella, S., M. Rossignol, S. Mejias, F. Joassin, P. Maurage, D. Debatisse, R. Bruyer, M. Crommelinck, og J.M. Guerit, (2004), Human gender differences in an emotional visual oddball task: An event-related potentials study. *Neuroscience Letters*, 367: 14-18
- Cheng, S.T., og A.C.M. Chan (1999), »Sex, competitiveness and intimacy in same-sex friendship in Hong Kong adolescents«, *Psychological Reports*, 84: 45-48
- Christiansen, P.M., B. Møller og L. Togeby (2002), »Køn og eliter« i Borchorst, A. (red.) *Kønsmagt under forandring*, København: Hans Reitzels Forlag
- Connellan, J., S. Baron-Cohen, S. Wheelwright, A. Batki og J. Ahluwalia (2000) »Sex Differences in Human Neonatal Social Perception«, *Infant Behavior and Development* 23 (2000): 113-18
- Cross, S.E. og L. Madson (1997), »Models of the self: Self-construals and gender«, *Psychological Bulletin*, 122: 5-37
- Dam, H. (1994), »Ligestilling under milimeter-demokrati«, *Samvirke*: 8-12. København: FDB
- Deci, E.L., og R.M. Ryan (1985), *Intrinsic motivation and self-determination in human behavior*, New York: Plenum Press.
- Dolan, J. (2000), »The Senior Executive Service: gender, attitudes, and representative Bureaucracy«, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(3): 513-29
- Dolan, J. og D.H. Rosenbloom, eds. (2003), *Representative bureaucracy: classic readings and continuing controversies*, M.E. Sharpe, Armonk, New York.
- Eisenberg, N., R.A. Fabes, M. Schiller, P. Miller, G. Carlo, R. Poulin, C. Shea og R. Shell (1991), »Personality and Socialization Correlates of Vicarious Emotional Responding«, *Journal of Personality and Social Psychology* 61(3): 459-70.
- Faber, S.B. og L. Bloksgaard (2004), *Køn på arbejde: En kvalitativ undersøgelse af mandlige sygeplejerskers og kvindelige politibetjentes arbejdsliv*, Aalborg: Aalborg Universitetsforlag
- Feingold, A. (1994), »Gender Differences in Personality: A Meta-analysis«, *Psychological Bulletin* 116 (3): 429-56
- Frankenhaeuser, M., M. Rauste von Wright, A. Collins, J. von Wright, G. Sedwell og C.-G. Swahn (1978), »Sex Differences in Psychoneuroendocrine Reactions to Examination Stress«, *Psychosomatic Medicine*, 40(4): 334-42
- Friedland, R. og R.R. Alford (1991), »Bringing Society Back In: Symbols, Practices, and Institutional Contradictions« in Powell, W.W. og P. Di Maggio, red., *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, London: The University of Chicago Press, pp. 232-63.
- Frieze, P., R. Johnson, Ruble og Zellmann (1978), *Women and sex roles – a social psychological perspective*. USA: W.W. Norton & Company
- Gneezy, U., M. Niederle og A. Rustichini (2003), »Performance in Competitive Environments: Gender Differences«, *Quarterly Journal of Economics*: 1049-74
- Gray, J. (2002), *Mars og Venus på arbejdspladsen*, København: Borgen
- Gupta, N., Datta, A. Poulsen og M.-C. Villeval (2005), »Male and Female Competitive Behavior: Experimental Evidence«, *Discussion paper series at Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit Institut for the study of Labor*
- Gur, R.C., B.I. Turetsky og M. Matsui (1999), »Sex Differences in Brain Gray and White Matter in Healthy Young Adults. Correlation With Cognitive Performance«, *Journal of Neuroscience*: 4065-72.
- Gur, R.C., F. Gunning-Dixon, W.B. Bilker og R.E. Gur (2002), »Sex Differences in Temporo-Limbic and Frontal Brain Volumes of Healthy Adults«, *Cereb Cortex* 12(9): 998-1003.

- Guy, M.E. og M.A. Newman (2004), »Women's Jobs, Men's Jobs: Sex Segregation and Emotional Labour«, *Public Administration Review*, 64(3): 289-98.
- Hall, G.B.C., S. Witelson, F.H. Szechtman og C. Nhmias (2004), »Sex Differences in Functional Activation Patterns Revealed by Increased Emotion Processing Demands«, *Neuroreport*, 15 (2): 219-23.
- Head, J. (1996), »Gender identity and cognitive style« i P. Murphy og C. Gipps, red., *Equity in the classroom: Towards effective pedagogy for girls and boys*, London: Falmer Press.
- Hochschild, A.R. (1979), »Emotion Work, Feeling Rules, and Social Structure«, *American Journal of Sociology*, 85(3): 551-75.
- Højgaard, L. (2000), »Tracing Differentiation in Gendered Leadership. An Analysis of differences in gender composition in top management in business, politics and civil service«, *Institut for Statskundskab arbejdsrapport*, 2000/9: København, Institut for Statskundskab: Københavns Universitet.
- Højgaard, L. (2002), »Magtens køn – kvinder og mænd i toppositioner inden for erhvervsliv, offentlig administration og politik« i Borchorst, A., red., *Kønsmagt under forandring*, København: Hans Reitzels Forlag, pp. 92-109.
- Holgersson, Höök, Linghag og Wahl (2004), *Det ordner sig – teorier om organisation og køn*, Lund: Studenterlitteratur.
- Jacob, B.A. (2002), »Where the boys aren't: Non-cognitive skills, returns to school, and the gender gap in higher education«, *Economics and Education Review*, 21: 589-98.
- Jepperson, R.L. (1991), »Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism« i W. W. Powell og P. Di Maggio, red., *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, London: The University of Chicago Press, pp. 143-63.
- Keiser, L.R., V. Wilkins, K. Meier og C. Holland (2002), »Lipstick and Logarithms: Gender, Institutional Context and Representative Bureaucracy«, *American Political Science Review*, 96(3): 553-64.
- Kelly, R.M. og M. Newman (2001), »The Gendered Bureaucracy: Agency Mission, Equality of Opportunity and Representative Bureaucracy«, *Women and Politics*, 22(3): 1-33
- Killgore, W.D.S., og D.W. Cupp (2002), »Mood and sex of participant in perception of happy faces«, *Perceptual and Motor Skills*, 95: 279-88
- Kingsly, J.D. (1944), *Representative Bureaucracy: An Interpretation of the British Civil Service*, Antioch Press, Yellow Springs.
- Knudsen, T. (1994), »Kvindernes indtog i det offentlige. Fra den maskuline stat til det feminiserede offentlige«, *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 75(4).
- Legato, M.J. (2004), *Hvorfor mænd intet husker og kvinder intet glemmer*, København: Ekstra Bladets Forlag.
- Lippa, R. (2005), How do lay people weight information about instrumentality, expressiveness, and gender-typed hobbies when judging masculinity-femininity in themselves, best friends, and strangers, *Sex Roles*, 53: 43-55.
- Long, N. (1952), »Bureaucracy and constitutionalism«, *American Political Science Review*, 46(3): 808-18.
- Mastracci, S.H., M.A. Newman og M.E. Guy (2005), »Appraising Emotion Work. Determining Whether Emotional Labor Is Valued in Government Jobs«, *American Review of Public Administration*, 36(2): 123-38.
- Meier, K. (1973), »Representative bureaucracy: A theoretical and empirical exposition«, i Perry, J., red. *Research in Public Administration*, CT:JAI Press, Greenwich, pp. 1-36.
- Meier, K. (1975), »Representative Bureaucracy: An Empirical Analysis«, *American Political Science Review*, 69: 526-42.
- Meier, K.J. og J. Nicholson-Cotty, (2006), »Gender, Representative Bureaucracy, and Law Enforcement: The Case of Sexual Assault«, *Public Administration Review*, 66(6): 850-59.
- Meier, K.J., S.H. Mastracci og K. Wilson (2006), »Gender and Emotional Labor in Public Organizations: An Empirical Examination of the Link to Performance, *Public Administration Review*, 66(6): 899-909.
- Meier, K. og Nigro, L.G. (1976), »Representative Bureaucracy and Policy Preferences: A Study in the Attitudes of Federal Executives«, *Public Administration Review*, 36: 458-69.
- Moscher, F.C. (1968), *Democracy and the Public Service*, New York: Oxford University Press.
- Murrell, A.J. og E.H. James (2001), »Gender and Diversity in Organizations: Past, Present, and Future Directions«, *Sex roles*, 45: 243-257
- Nexø Jensen, H og P.L. Olsen (2000), »De nye topembedsmænd: Topcheferes karriereforløb og ministeriers rekrutteringsmønstre« i Knudsen, T., red. *Regering og embedsmænd – Om magt og demokrati i staten*, Aarhus: Systime.

- Nexø Jensen, H. (1997), »Feminisering af centraladministrationen?«, *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 78(1): 18-31.
- Nexø Jensen, H. (1998), »Gender as the dynamo: when public organizations change« i Feher, D., B. Rosenbeck og A.G. Jónasdóttir, red., *Is there a Nordic Feminism*, London, UCL Press, pp. 160-75.
- Nexø Jensen, H. og K. Knudsen (1999), »Senior Officials in the Danish Central Administration: From Bureaucrats to Policy Professionals and Managers« i Page, E.C. og V. Wright, red., *Bureaucratic Elites in Western European States. A Comparative Analysis of Top Officials*, Oxford, New York: Oxford University Press, pp. 229-48.
- Nexø-Jensen, H. (2002), »Akademikere i departementerne«, i Borchorst, A., red. *Kønsmagt under forandring*, København: Hans Reitzels Forlag, pp. 54-71.
- Nexø-Jensen, Hanne (1993), *Køn og Organisationer under forandring*, København: Institut for Statskundskab.
- Niederle, M. og L. Vesterlund (2005), »Do Women Shy Away from Competition?«, *NBER Working Paper*, 11474.
- Nielsen, V.L. (2004), »Kønnet, der blev væk« i J. Blom-Hansen, A.S. Nørgaard og T. Pallesen, red., *Politisk ukorrekt. Festskrift til Professor Jørgen Grønnegård Christensen*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Nielsen, V.L. (2009), »Er Offentligt Ansatte af Intetkøn?« i J. Blom-Hansen og J. Elklit, red., *Perspektiver på Politik: Bidrag til Samfundsdebatten*: 166-71.
- Ørum, T. (1988), »Postmodernisme og feminisme: Postmodernisme et vidt begreb«, *Sociologi i dag*, 2: 1-15.
- Pease, A. (2001), *Hvorfor mænd ikke hører efter og kvinder ikke kan læse kort*, København: L&R Fakta.
- Peters, B.G. (1999), *Institutional Theory in Political Science. The »New Institutionalism«*, London: Pinter.
- Pinker, S. (2008), *The Sexual Paradox*, New York: Scribner.
- Rasmussen, M.A. og L.T. Kristiansen (2004), *Markarbejderadfærd og køn – i politiet*. Studenteropgave, Institut for Statskundskab, Århus Universitet.
- Saidel, J.R. og K. Loscocco (2005), »Agency Leaders, Gendered Institutions, and Representative Bureaucracy«, *Public Administration Review*, 65(2): 158-70.
- Schirmer, A. og S.A. Kotz (2003), »ERP Evidence for a Sex-Specific Stroop Effect in Emotional Speech«, *Journal of Cognitive Neuroscience*, 15: 1135-48.
- Scott, R.W. (2008), »Lords of the Dance: Professionals as Institutional Agents«, *Organization Studies* 29(2): 219-38.
- Sonnert, G. (1996), »Gender equity in science: Still an elusive goal«, *Issues in Science and Technology*, 12: 53-58.
- Spence, J.T., og C.E. Buckner (2000), »Instrumental and expressive traits, trait stereotypes, and sexist attitudes: What do they signify?«, *Psychology of Woman Quarterly*, 24: 44-62.
- Stonewater, B.B., S.A. Eveslage og M.R. Dingerson, (1990), »Gender differences in career helping relationships«, *Career Development Quarterly*, 39:72-85.
- Strube, M.J. (1981), »Meta-analysis and cross-cultural comparison: Sex differences in child competitiveness«, *Journal of Cross-Cultural Psychology*, 12: 3-20.
- Thayer, J.F., og B.H. Johnsen (2000), »Sex differences in judgment of facial affect: A multivariate analysis of recognition errors«, *Scandinavian Journal of Psychology*, 41: 243-46.
- Tong, R. (1993), *Feminist thought: a comprehensive introduction*, London: Routledge.
- Webber, S.S. og L.M. Donahue (2001), »Impact of highly and less job-related diversity on work group cohesion and performance: a meta-analysis«, *Journal of Management*, 27(2): 141-62.
- White, H.L. og M.F. Rice (2005), »The Multiple Dimensions of Diversity and Culture« i Rice, M.F., red., *Diversity and public administration: theory, issues, and perspectives*, Armonk NY: M.E. Sharpe, pp. 3-21.
- Widerberg, K. (1992), »Teoretisk verktøykasse – angrepsmåter og metoder« i A. Taksdal og K. Widerberg, red., *Forståelser av kjønn i samfunnsvitenskapenes fag og kvinneforskning*, Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Wilkins, V.M. (2006), »Exploring the Causal Story: Gender, Active Representation, and Bureaucratic Priorities, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17: 77-94.
- Wilkins, V.M. og L.R. Keiser (2004), »Linking Passive and Active Representation by Gender: The Case of Child Support Agencies«, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16: 87-102.
- Winter, S. og V.L. Nielsen (2008), *Implementering af Politik*, Århus: Systime.

Boganmeldelser

Martin Marcussen og Karsten Ronit, red. (2009)

Globaliseringens udfordringer. Politiske og administrative modeller under pres
København: Hans Reitzels Forlag, 304 sider, kr. 348,-

I bogen udforsker en gruppe professorer, de fleste ansat ved Københavns universitet, globaliseringens effekter på danske institutionelle arrangementer. Autorerne gennemgår i separate kapitler forskellige sektorer såsom det finansielle system, arbejdsmarkedet eller fødevarekontrol, noterer de vigtigste forandringsprocesser og prøver at klarlægge, hvorvidt disse er forårsaget eller i hvert fald befordret af globaliseringen. Som redaktørerne Martin Marcussen og Karsten Ronit skriver i det indledende kapitel forstås med globalisering først og fremmest politisk globalisering (fremskridtet af internationale institutioner, hvis beslutninger kan påvirke de danske systemer) og økonomisk globalisering (stigning i transaktioner på tværs af landegrænserne). Bogen giver dermed et vigtigt bidrag til debatten. Om globalisering tales og skrives som bekendt meget, men sjældent undersøges dens effekter så grundigt som her.

Det dokumenteres overbevisende, at globaliseringens effekter er ret forskellige fra sektor til sektor. Med rette konkluderer redaktørerne, at der ikke findes én »dansk model«, men derimod mange danske modeller med hver deres forskellige logikker alt afhængigt af, i hvilken sektor man befinder sig. I dette perspektiv er det også kun indlysende, at globaliseringens effekter divergerer fra sektor til sektor. Ganske vist har en del ting ændret sig;

i f.eks. det finansielle system er den tidligere tiders tætte forbindelse mellem store erhvervsvirksomheder og de vigtigste banker gået i opløsning, og globaliseringen har sandsynligvis været en stærk medvirkende faktor til det. Men man får som hovedindtryk, at de danske institutionelle systemer har vist sig at være ret så robuste; fleksible nok til at foretage nødvendige justeringer, uden dog at være nødt til at opgive de træk som vurderes som vigtige. Som f.eks. Carsten Strøby Jensen konkluderer i sit kapitel: »Den danske arbejdsmarkedsmodel er grundlæggende ved godt mod.« Men dermed dementeres også lidt bogens undertitel. De fleste danske modeller er ikke »under pres«. I mange henseender kunne man sige: Tværtimod. For bare at nævne to eksempler, åbningen af det finansielle system i forbindelse med overgangen til en stabil valutakurspolitik i 1980'erne har ført til et dramatisk fald i rentesatserne på finans- og kapitalmarkederne til stor gavn for arbejdsmarkedet, boligmarkedet, statsfinanserne og ikke mindst socialpolitikken. Og at man kan rekruttere polske eller indiske læger er også noget, der gør det lettere at få sygehusene til at fungere.

Globaliseringen opfattes tit som noget, der kommer udefra. Mange gange forholder det sig også således. Som eksempel var det Den Europæiske Menneskeretsdomstol i Strasbourg, som forbød de danske eksklusivaftaler. Men i bogen synes dette »udefra«-aspekt overbelyst. Man skal jo helst ikke overse, at »globalisering« i de fleste tilfælde blev til, fordi regeringer og parlamentsflertal ville det. Det var f.eks. den danske regering, som indledte åbningen af det danske finansielle

system, og noget lignende skete stort set parallelt i andre lande. Også beslutninger om frit sygehusvalg eller behandling hos private, hvis ventetiden på sygehuset er for lang, har jo været rent danske beslutninger. Desuden kan det virke lidt proportionsforvrængende, hvis europæisk integration behandles som en underafdeling af globalisering. I redaktørernes øjne er der foregået en proces, gennem hvilken adskillige »internationale organisationer« opstod, som kan påvirke de danske systemer. Men at gruppere EU som »international organisation« blandt mange andre er vel en underdrivelse af karat. I hvert fald i dens supranationale del ligner EU til forveksling en føderation. Bindende politiske beslutninger med effekter på de danske systemer kom først og fremmest herfra. Som det fremgår af bogen, er en sektor som klimapolitik endda næsten fuldstændigt europæiseret.

Som man også kan læse i bogen, har andre end EU, f.eks. WTO, også har haft betydning; ifølge dens konventioner må bestemmelser om sund mad ikke udformes således, at de bare virker som smarte handelshindringer. Men det er småting i forhold til indflydelsen fra EU-systemet.

De fleste kapitler behandler deres område på en solid måde med en empirisk velfunderet gennemgang af forandringsprocesserne samt en sober argumentation angående globaliseringens indflydelse. Men ind imellem kan man måske også have indvendinger: Forholder det sig virkeligt således, at dansk sikkerhedspolitik er så værdibaseret? Det blev ganske vist sagt mange gange. Men at arbejde for stabilitet og demokrati kan også fortolkes som ren interesse-baseret politik. Og at deltage i en angrebskrig på et usandt grundlag, sandsynligvis hovedsageligt for at tækkes USA, har stået i skærende kontrast til mange af de værdier, som danske politikere ellers har reklameret for i deres søndagstaler, f.eks. »styrkelse af en international retsorden«.

Kapitlet om sundhedssystemet skitserer ganske vist en del modifikationer, som det danske system gennemgik. Men så fyldes mange sider med rene spekulationer om de effekter, som en fremadskridende »markedsførelse« kunne tænkes at have. Ganske vist er det danske system blevet suppleret med nogle (forholdsvis få) markedsselementer. Men en »markedsførelse« som generel trend har ikke fundet sted, og det ligger ikke i kortene, at den vil komme. Ergo behøver man heller ikke bruge mange sider med spekulationer om spekulative effekter af denne.

Som begrundelse for »markedsførelse« henvises f.eks. til EU domstolens afgørelse om patientrettigheder til behandling i udlandet, hvis det hjemlige system er for langsomt. Men dens effekt er ganske beskeden, fordi retten til behandling i udlandet defineres meget restriktivt. Markedsmekanismer på sundhedsområdet fungerer for øvrigt rigtigt dårligt på de fleste felter, fordi informationer er så asymmetrisk fordelt, og fordi udbydere dermed kan skabe deres egen efterspørgsel ved at erklære den dyreste behandling for nødvendig. De ekstremt høje omkostninger i USA illustrerer dette meget anskueligt. Derimod kan skandinaviske systemer effektivt holde omkostningerne indenfor de besluttede rammer – med ventelister som det nødvendige onde. Og det forholder sig ikke således, at lande som Danmark bevæger sig hen i retning USA, tværtimod, det amerikanske system er ved at blive et godt stykke mere europæisk (hvis Obama får magt, som han har agt).

I kapitlet om dansk forvaltning generelt kan man ganske vist lære lidt om nogle almindelige træk. Men så kommer hurtigt gevelde generaliseringer baseret på en høj dosis af nationalromantik. For eksempel citerer forfatterne Jyske Lov fra 1241 og bruger den som kilde for »den ånd«, som kan have »besjælet« udviklingen; her var vi altså myten om den uforanderlige, over tiden konstante nationale sjæl. Forfatterne konkluderer på basis af offentlige

leders egne udsagn, at for dem en klassisk kaldsetik har været vigtigere »som motivationsfaktor end løn og karriere«; dette forudsætter vist en stor portion godtroenhed. Men tekstens største ulykke er forfatternes ukritiske tiltro til Geert Hofstede. Hans nationale kulturmodeller er baseret på ikke-repræsentativt materiale samt på en ukontrolleret præmis, at der findes homogene nationale sæt af værdier. Men alle repræsentative undersøgelser viser, at moderne nationer er værdimæssige cocktails. Ganske vist kan blandingsforholdene være forskellige fra land til land, men det ændrer ikke noget ved nationernes karakter som værdimæssige cocktails. Sagt med andre ord, Hofstede har konstrueret nationale stereotyper. Forfatterne til forvaltnings-kapitlet overtager disse stereotyper og skriver, at Danmark er karakteriseret af f.eks. »feminine kulturtræk med omsorg og respekt for andre mennesker«. Det skulle man måske fortælle irakiske asylansøgere. Og at deltage i Iraq-invasionen virker heller ikke så »feminint«. Men forfatterne mener nu engang, Hofstede kan bruges og endda generaliseres til forvaltningsstrukturer. Og i dette perspektiv kan globaliseringen være en kilde til bekymringer. Hvis man nemlig importerer administrative løsninger fra angelsaksiske eller sydeuropæiske lande med deres angiveligt helt andre kulturer, så risikerer man, at den danske forvaltning »i stilhed tilføres artsfremmede kulturelle træk«. »Artsfremmed? Nu er vi virkelig langt ude.

Her er man også nødt til at stille spørgsmål til redaktørerne (som jo ellers leverede et godt stykke arbejde): I deres indledning og sammenfattende kapitel skriver de, rigtigt mange gange endda, at der ikke findes én dansk model, men mange med hver deres egne logikker. Og med deres egne organisationskulturer, kan man tilføje; i forsvaret kultiveres andre værdier end i reklamebranchen. Hvordan kan det være, at kapitlet om forvaltningen med dets mange nationale generaliseringer inkluderes, uden at modsætningen til resten af bogen overhovedet diskuteres?

Den slags indvendinger til trods kan man i hvert fald lære meget af bogen. Og hovedkonklusioner såsom den, at der findes forskellige danske systemer med hver deres logik og med ganske forskellige påvirkninger af globalisering er solidt underbygget.

Wolfgang Zank

Lektor

Institut for Historie, Internationale Studier og Samfundsforhold

Centre for Comparative Integration Studies
Aalborg Universitet

**Ernst Gravesen, Berit Hansen,
Henrik Toft Jensen, Henning Lehmann,
Karl Pedersen og Kim Østrup (2009)**

Universitetsledelse

København: Handelshøjskolens Forlag,
200 sider.

Seks personer med meget stor erfaring med universitetsledelse fra forskellige positioner har sammen skrevet en interessant bog. Bogen reflekterer i en række erfaringsbaserede essays over universitetssektorens udvikling og de ledelsesmæssige betingelser og udfordringer i sektoren.

Bogen består af i alt 11 bidrag fordelt på tre dele med overskrifterne: »Baggrund«, »Overordnede myndigheder og universiteterne« samt »På universiteterne«. I »Baggrund« reflekterer Henning Lehmann, teolog og tidligere dekan og rektor på Aarhus Universitet, over begreberne autonomi og kollegialt selvstyre i et historisk perspektiv og Karl Pedersen, matematiker og tidligere dekan samme sted, over universiteternes udvikling i efterkrigstiden. Begge er kritiske over for den politiske styring, Lehmann f.eks. overfor 2003 lovens ensidige tilbagerulning af det kollegiale ledelselement og Pedersen f.eks. overfor Akkrediteringsrådet, der udhuler universiteternes indflydelse.

I »Overordnede myndigheder og universiteter« sættes der fokus på udefrakommende styring, herunder økonomistyring, dimensionering, besøgsrunder, ansættelsesprocedurer samt evaluering. Ikke alle disse bidrag kan omtales, men enkelte kan fremhæves. I et velskrevet bidrag kaldet »Styring over for ledelse« tager Berrit Hansen, der har en lang karriere bag sig som ministeriel universitetsadministrator, sektorens mange styringsaktører under kærlig behandling. Et synspunkt er, at ressortministeriet har det svært, fordi blandt andre Finansministeriet, Rigsrevisionen og senest Akkrediteringsrådet, der betegnes som en smagsdommer, har en tendens til at overstyre. Bidraget afsluttes med en række nøgleord, som centrale styringsaktører bør respektere, herunder dialog, kun politisk og administrativ styring af rammemæssigt helt overordnet karakter, gennemsigtighed via få nøgletal, risikovillighed, åbenhed og enkelhed. Som jeg husker situationen i 1980'erne, blev de tiltag, som Berrit Hansen forsøgte at fremme, ikke altid opfattet som levende op til disse nøgleord. Hun er måske blevet klog af skade. Under alle omstændigheder kan man håbe, at Videnskabsministeriet og andre styringsaktører, vil hente inspiration i hendes fornuftige refleksioner om styringsmæssige nøgleord.

I samme del af bogen sætter Henrik Toft Jensen, geograf og blandt andet tidligere rektor på RUC, fokus på evaluering. Udviklingen fra Evalueringscenteret, over Danmarks Evalueringsinstitut til Akkrediteringsrådet diskuteres, Bolognaprocessen ligeledes. Her er mange gode iagttagelser og anbefalinger herunder, at evaluering kan antage mange former (og har gjort det over tid), at evaluering kan have nyttige konsekvenser (men ikke altid har det), samt at det løbende bør vurderes, hvad der kommer ud af aktiviteten set i forhold til hvad den koster. Dagens, som det kaldes, »brutale« akkreditering har heller ikke denne essayist tiltro til.

I bogens tredje del »På universiteterne« be-

skriver insidere de mange dimensioner i universitetsledelse, herunder ledelsesroller, strategier, studieledelse, forskningsledelse og institutionsledelse. Og en enkelt udenforstående, Kim Østrup, der er vicedirektør i IBM med erfaring fra en række poster i universitetsverdenen, gør rede for sine oplevelser med sektoren.

Igen kan ikke alle bidrag omtales. Jeg har særligt hæftet mig ved tre bidrag. Det gælder for det første Henrik Toft Jensen's refleksioner om, hvad der karakteriserer god universitetsledelse både før og efter 2003. Her er kloge ord. God universitetsledelse kræver tid. Den kommanderende leder er ikke til gavn i en videnstung organisation. Lederens rolle som spørger, lytter og kommunikator og derefter også som beslutningstager og til tider brandslukker er central.

Et andet interessant bidrag er forfattet af Ernst Gravesen, nu pensioneret jurist med erfaringer som administrationschef og universitetsdirektør på RUC og KVL. Gravesen reflekterer over samarbejdet mellem rektor og universitetsdirektør. Her er kemi og gensidig respekt for arbejdsdeling selvsagt vigtige præmisser. Gravesen reflekterer herudover over, hvad der sker med 2003 lovens tilføjelse af bestyrelser. Ifølge Gravesen risikerer bestyrelseskonstruktionen at eliminere fordelene ved den tidligere arbejdsdeling mellem den videnskabelige rektor og den administrative universitetsdirektør. Bestyrelser med begrænset videnskabelig indsigt kan nemt komme til at overfokusere på de administrative elementer i universitetsledelsen. Administratorens anbefaling for at undgå dette er en lovændring, så et akademisk forum får en stærkere placering både på fakultetsniveau og universitetsniveau. Her behandles et aktuelt tema i forlængelse af den nyligt gennemførte universitetsevaluering.

Kim Østrups indlæg tager afsæt i fire minica-ses. Først præsenteres oplevelsen som fakul-

tetsrådsmedlem på Det humanistiske Fakultet på Københavns Universitet i 1990'erne. Her hudflettes de universitetspolitiske processer. Herefter præsenteres oplevelsen som medlem af IT Universitetets første bestyrelse. Her sættes blandt andet fokus på det lille universitets strategiske svagheder. Det tredje case udgøres af VUE-projektet, et stort IT-projekt, der skulle skabe fælles økonomisystemer og studieadministrative systemer i sektoren. Projektet løb ind i fejl, forsinkelser og budgetoverskridelser. Østrup forklarer problemerne med, at ingen, hverken på ministerielt niveau eller i kredsen af universiteter, ville tage tilstrækkeligt ansvar, og at Rigsrevisionen medvirkede hertil ved at fremme en nulfejlskultur. Det sidste case udgøres af »Den brand'ede Business School, CBS. I denne sammenhæng savner Østrup en opbakning fra erhvervslivet, som han ser som nødvendig for at styrke CBS i den globale konkurrence. Østrup ser positivt på tidens fokus på universitetsledelse, herunder på bestyrelsesstrukturen, men disse forhold løser ikke universiteternes problemer. Han ønsker øget beslutningsrum for universiteternes ledelse og ser oprettelsen af »bare et privat universitet« som fremmede for denne proces. At oprettelse af et privat universitet skulle løse alle udfordringer, argumenteres der nu ikke overbevisende for.

Der er virkelig mange interessante og tankevækkende refleksioner i disse erfarne personers bidrag. Samtidig er deres positioner lidt for forudsigelige. I indledningen understreges det, at hver enkelt bidragsyder hæfter for sit eget indlæg og som det tilføjes specifikt »altså ikke solidarisk!«. Bogprojektet har åbenbart ikke været tænkt eller kunnet udvikles til et mere integreret projekt. Som læser tænker man, at det kunne have været interessant, hvis der havde været mere pres på forfatterne i forhold til direkte at præcisere, hvor de er henholdsvis enige og uenige. Med et sådant afsæt kunne værdier, værdikonflikter og fremtidsperspektiver have været tegnet mere klart.

Bogen er udsprunget af CAMS-COPENHAGEN, mere specifikt Centre for Applied Management Studies, der er forankret omkring ledelseseksperter Erik Johnsen på CBS. Centret har, som det formuleres, til formål at »trænge længere ind under huden på dansk ledelse«. Centeret har udgivet 18 bøger og nu altså også en om universitetsledelse. Det havde været interessant, om de reflekterende praktikere havde været bragt sammen med teoretikere. Man kunne have ønsket sig, at praktikererfaringerne havde været bragt i direkte samspil med styrings- og ledelsesteorier, f.eks. i form af et eller flere afsluttende og sammenfattende kapitler.

Disse kritikpunkter ændrer ikke ved, at bogen absolut er anbefalelsesværdig læsning for alle med interesse for universitetssektorens historiske udvikling og aktuelle udfordringer.

Hanne Foss Hansen
Professor, ph.d.
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Pedersen, Karsten, red. (2009)
Offentlig kommunikation i virkeligheden
Handelshøjskolens Forlag, 80 sider,
120 kroner.

Frem i cockpittet.

Mellem kodeks og selvhjælp

Det offentlige er bedre end sit rygte, når det gælder kommunikation. Det skyldes formentlig, at der uden større bevågenhed eller central koordinering er blevet ansat et hav af kommunikationsfolk rundt omkring i forvaltningerne. De ringer hver dag. De rykker hver dag. De leverer hver dag. Samtidig køber det offentlige mange private konsulenttydelser til informationskampagner eller forandringskommunikation, der ofte medfører at folk ændrer adfærd. Her gælder det informationer

om rygestop, »seks stykker frugt om dagen«, nem-konto, SKATs tast-selv ordning eller tænk blot på digitaliseringen af alverdens områder i det offentlige.

Men der er stadig for mange halve løsninger og for meget vanetænkning i det offentlige måde at kommunikere på. En del skavanker er utilgivelige: Kluntet embedsmandslyrik i pallevise af pjecer. Forvirrende autokommunikation i pressemeddelelser. Og selvfedme i hyldemetre, når eksempelvis en kommune kan præsentere en ny service – i stedet for blot at forklare, hvad folk kan bruge det til. Kommunerne er ikke alene. Således flyder det også i ministeriernes kældre med utrolig meget farverigt karton påsat glade børn eller integrationskonsulenter, der laver rødgrød med fløde. Det er gamle pjecer med pral, som ventilerer alverdens bedrifter fra centraladministrationens skattekammer. Virker det? Vi undersøger det alt for sjældent.

Nu er der kommet en ny bog, som tager livet med det offentlige og embedsmandens evne til at kommunikere. Bogen »Offentlig kommunikation i virkeligheden« siger den handler om, hvordan alle der arbejder i det offentlige kan blive bedre til offentlig kommunikation. Det er et nobelt ærinde, endog gældende et område, som trænger til lidt ekstra hjælp. Bogens idé er god. Især når den enkelte steder rammer melodien og giver operationelle håndtag til den ordfattige embedsmand, så bliver ideen til praksis. Men desværre halter bogens udførelse for mange steder.

Først til formen. Bogen er inddelt i 10 kapitler med hver 10 bud/afsnit. Denne 10x10 matrix virker udmærket, selvom den efter et par kapitler bliver lidt for klaustrofobisk. Går kommunikation forud for indhold her? Det største problem ved denne struktur er, at bogens fem forfattere gentager sig selv i det uendelige. Her er fire områder, der især går igen. Kend din målgruppe, lav en plan, kommunikation tager tid, husk at evaluere. Denne

systematiske redundans kan have et temmelig skjult pædagogisk formål, men det skygger for bogen som et samlet værk.

Det burde i stedet være muligt at lave en simpel generisk fasemodel, som offentlig kommunikation skal gennemløbe. Intet smart management fix, blot: Embedsmanden skal lave en plan, målgrupper identificeres, distributionskanaler udpeges, der foretages en evaluering, og så videre. Eller måske en emergent eller kognitiv model, hvis det er mere i forfatterens smag. På den måde skal læseren ikke hver gang et nyt emne i bogens fortæres blive gjort opmærksom på »Hvem er i målgruppen?« og »Hvad ved du om målgruppen?« eller »Tænk i målgrupper«. Blot for at nævne et par enkelte gentagelser i bogen.

Ovenstående kritik åbner en anden flanke. Når alle forfattere skal genopfinde deres egen modus for kommunikation på deres emneområde – selvom de nogenlunde slår på det samme – så når vi aldrig rigtig i dybden med virkeligheden. Et mål som jo er selve ideen med bogen. Som læser kommer man ikke i kamp og bliver operationel. Tværtimod. Vi får at vide at en kommunikationsstrategi er vigtig, at grundige metodevalg er fundamentale og at en evaluering er nødvendig. Til trods for enkelte undtagelser er der ingen cases, som klart viser, hvordan disse hensigts-erklæringer bliver gjort til virkelighed. Derfor kunne bogen sagtens nyde godt af en dosis: »Show it, don't tell it«.

Andre steder er bogen vellykket. I andet kapitel får læseren et solidt indblik i den borgerrettede kommunikation. En central vinkel er forfatterens antagelse om, at kommunikation skal tænkes med fra starten af og ikke blot er et lag glasur på kagen til sidst. Central pointe. I hvert fald når man dissekerer i centraladministrationens traditionelle adskillelse mellem materie og kommunikation. I kapitel fire bliver vi gjort opmærksomme på en række alternative kanaler for kommunikation,

når det offentlige vil i dialog med borgerne. Vi får en solid indføring i blandt andet mulighederne ved web, sms og borgermøder. Som en tilføjelse kunne forfatteren også trække på viden fra feltet om offentlig marketing, der netop fokuserer på nye kreative distributionskanaler til at ramme borgerne. Det sidste og tiende kapitel er interessant, fordi det netop er operationelt og giver en hånd til de mennesker, der foretager »Offentlig kommunikation i virkeligheden«. Den enkelte bliver bedt om at stille 10 spørgsmål til sin kommunikation. Det gælder blandt andet spørgsmål som: »Hvem kommunikerer jeg med?« og »Er jeg en skrankepave?« eller »Er jeg mest interesseret i love og regler?« Dette er et redskab som enhver person i det offentlige kan forholde sig til.

Til trods for at bogen bringer brugbare ideer til bordet, så er der også en række skønhedsfejl, der desværre forstyrrer læsningen. Hvad er kommunikation egentlig – vi får aldrig helt fortalt hvad forfatterne abonnerer på af tilgange? Og hvordan virker kommunikation; er det stimulus – respons, interaktion mellem afsender og modtager eller noget helt tredje. Hvornår taler vi om intern kommunikation og hvornår taler vi om ekstern kommunikation?

Og så til målgruppen – som vi gennem hele bogen må forstå, er så vigtig at definere og udfolde. Forfatterne udråber, i indledningen, at bogen skal være et bidrag til at: »...offentlig kommunikation bliver mere tilgængelig, og at du som offentlig ansat i langt højere grad ser dig selv som kommunikator.« Bogen er med andre ord til alle de ganske almindelige bureaukrater, der hver dag indfinder sig i forvaltningerne rundt om i landet. Nuvel. Men hvorfor skal vi så høre om, hvad ledelsen bør gøre? Og hvad kommunikationsrådgiveren bør gøre? Eller hvad IT-manden bør gøre?

I afdelingen for småting kan det undre, at de enkelte bidrag er skrevet med stor sproglig variation. Enkelte skriver »jeg«, andre »vi«, en tredje henvender sig direkte til »I« og en fjerde fylder sine 10 bud med passiver. Det er selvfølgelig charmen ved en bog med mange bidragsydere. Men når det nu handler om kommunikation, så kunne en lidt klarere linje være ønskværdig. Et andet aspekt er redigeringen. I første kapitel er linje-overskriften på alle siderne forkert. Der mangler det lovede tiende bud i kapitel fire. Mens de to lidt kluntede citatkapitler, nummer seks og syv, er inkonsistente med hensyn til citationstegn og kursivering. Endelig kan det forvirre, at der ikke er en større logik i den rækkefølge forfatternes 10 bud kommer i. Det virker lidt for tilfældigt. Igen indrammer det momentet af gentagelse. Enkelte starter med mantraet om målgrupper, andre har det i midten og endnu andre docerer dette bud om fokus på målgruppe i den sidste kvartil af deres 10 bud. Er det lige gyldigt eller ligegyldigt, hvor jeg i processen kigger på målgruppen, når jeg som embedsmand vil kommunikere skarperne?

Roser til ideen. I det store hele er bogen, »Offentlig kommunikation i virkeligheden« værd at stifte bekendtskab med, hvis du er en søgende og tålmodig embedsmand. Bogen befinder sig et sted mellem en svævende kodeks for god kommunikation og et stykke selvhjælpslitteratur om formidling. Der – lige i midten – bliver læseren dog aldrig rigtig tilfredsstillet. Hvis bogen bliver opdateret i fremtiden kan man blot håbe på, at vi kommer helt frem i cockpittet i stedet for at blive efterladt i midten.

Sigge Winther Nielsen
PhD-studerende – Forsker i kommunikation
og marketing i politiske organisationer
Institut for statskundskab
Københavns Universitet

Abstracts

Transcending New Public Management

Tom Christensen, professor, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo,
tom.christensen@stv.uio.no

New Public Management seems to have peaked. This article starts out asking why this has happened and discuss problems with control and coordination, problems with delivering on increased efficiency, increased international and national insecurity, etc. Then it's outlined what characterizes the new reform wave – post-NPM – related to increased control and coordination, and increased emphasis on cultural integration. Finally, what is happening in the encounter between the two reform waves is discussed, as well as the effects of this on decision-making behavior in public organizations.

All that talk about NPM. A gentle and critical voice

Jørgen Grønnegård Christensen
Professor, Institut for Statskundskab,
Århus Universitet, jgc@ps.au.dk

For decades NPM has dominated the debate on public sector reforms and to a large extent research in public sector governance. The problem is that it remains obscure what NPM is, whether its prescriptions have been followed, and finally whether they work or fail. NPM is now declared defunct as post-NPM has taken over but the problems of obscurity and vagueness remain. Nonetheless NPM has been demonized as the manifestation of the neo-liberal strategy for usurping the good society.

Collaborative Innovation in the Public Sector

Eva Sørensen, professor,
Institut for Samfund og Globalisering,
Roskilde Universitet, eva@ruc.dk

Jacob Torfing, professor,
Institut for Samfund og Globalisering,
Roskilde Universitet, jtor@ruc.dk

The article analyses the drivers behind and conditions for innovation in the public sector and propose that collaborative forms of innovation have a particularly important role to play in this sector. The term »Collaborative innovation« points to innovation processes that bring together relevant public and private stakeholders in a joint effort to develop and implement new creative ideas. In order to promote the capacity of the public sector to engage in collaborative innovation there is a need for new collaboration strategies as well as for new forms of management.

Values and motivation in the public sector

Torben Beck Jørgensen, professor,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet, tbj@ifs.ku.dk

Lotte Bøgh Andersen, lektor,
Institut for Statskundskab,
Aarhus Universitet, lotte@ps.au.dk

The discipline of public administration has reacted against New Public Management by increasing its attention to phenomena beyond self-interest maximization. This is especially true for the research on public values (PV)

and public service motivation (PSM). Values are »the desirable«, while public sector motivation denotes an individual's orientation to delivering service to people with the purpose of doing good for others and society. Based on presentations of the research within the two areas, this article discusses the advantages of combining the two research traditions and the specific ways of combining them. We argue that PSM and PV can be combined in the same concept or be used separately in the same analysis. The main claim is that the two concepts need each other in analyses of behavior. Research results indicate that both are important phenomena with real consequences, and this implies that PV and PSM research is an important trend in international public administration research, and that it has a potential for contributing to society.

Evaluation and evidence based practice as modes of governance in the public sector

Hanne Foss Hansen, professor,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet, hfh@ifs.ku.dk

Olaf Rieper, Forskningsleder,
Anvendt Kommunal Forskning (AKF),
or@akf.dk

The purpose of the article is to clarify and discuss the relationship between the two knowledge-based tools within public administration and welfare: policy and program evaluation, and evidence (limited to systematic reviews). The different historic developments of the two sets of tools are described with a focus on the longer history of evaluation and the shorter history of systematic reviews. Also the more narrow institutional setting of the production and dissemination of systematic reviews compared to evaluation is pointed to.

Three models of relations and interactions

between evaluation and evidence are discussed: the parallel relation with no interaction, the influence of evidence (systematic reviews) on the evaluation field, and »evidence« becoming a new wave of evaluation.

Contract Governance in the Central Bureaucracy. From Increased Freedoms to Focus on Content

Anne Skorkjær Binderkrantz, lektor,
Institut for Statskundskab,
Aarhus Universitet, asb@ps.au.dk

Jørgen Grønnegård Christensen, professor,
Institut for Statskundskab,
Aarhus Universitet, jgc@ps.au.dk

Governance by contracts has become increasingly widespread in the Danish Central Government during the last two decades. Based on analysis of contracts between governmental agencies and departments in 1995, 2000, 2005 and 2008 the article investigates the development in contract governance. The first wave of contracts was marked by a philosophy of giving increased freedoms to agencies in return for specific demands regarding their results. Over time contracts have become more one-sidedly demand focused and more demands focus on the surroundings of agencies. This development demonstrates how the Danish system facilitates an adaptation of instruments of governance to the purposes and interests of individual agencies and ministries.

Sex and behavior in public sector

Vibeke Lehmann Nielsen, lektor,
Institut for Statskundskab,
Aarhus Universitet, vln@ps.au.dk

Heidi Houlberg Salomonsen, lektor,
Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning,
Aalborg Universitet, heidi@epa.aau.dk

This article makes an argument for the need

in Danish public administration and management studies to develop a research agenda to study sex differences and behaviour. Based on neurological, economic, social-psychological, sociological as well as classic public administration theory, the article argues, that there are expectedly differences between women and men's behaviour and management in the public sector.

The argument is based on an approach which explores sex and not gender differences, where it is expected that women's behaviour to a higher degree than men's – in general –

reflects the ability to demonstrate empathy as well as communication skills, and where men's behaviour in general to a higher degree than women's behaviour reflect the ability to think systematically as well as being more competitive.

Further, and based on both neo-institutional theory and previous studies from a representative bureaucracy perspective, the article argues that these differences in men's and women's behaviour are expectedly affected by the institutional settings in which the behaviour is performed.