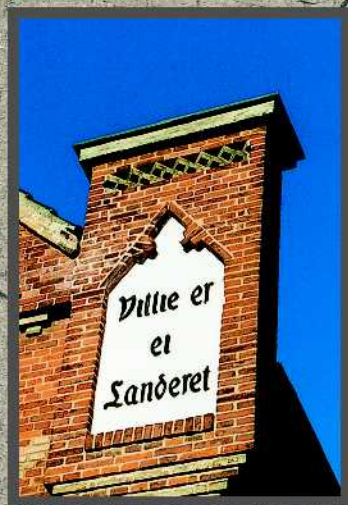


PÅ SPORET AF EN OFFENTLIG IDENTITET

— VÆRDIER I STAT,
AMTER OG KOMMUNER



REDIGERET AF
TORBEN BECK JØRGENSEN

PÅ SPORET AF EN OFFENTLIG IDENTITET
– VÆRDIER I STAT, AMTER OG KOMMUNER

MAGTUDREDNINGEN

Folketinget besluttede i marts 1997 at iværksætte en dansk magtudredning eller, som det officielle navn er, *En analyse af demokrati og magt i Danmark*. Projektet ledes af en uafhængig forskningsledelse. Magtudredningens forskningsresultater publiceres i en række bøger, som udgives på Aarhus Universitetsforlag, og i en skriftserie, som udgives af Magtudredningen.

Lise Togeby
(formand)

Jørgen Goul Andersen

Peter Munk Christiansen

Torben Beck Jørgensen

Signild Vallgård

**Redigeret af
Torben Beck Jørgensen**

**PÅ SPORET AF EN
OFFENTLIG IDENTITET
– VÆRDIER I STAT, AMTER OG
KOMMUNER**



AARHUS UNIVERSITETSFORLAG

På sporet af en offentlig identitet – værdier i stat, amter og kommuner

er sat med Bembo

og trykt hos Narayana Press, Gylling

© Magtudredningen, forfatterne og Aarhus Universitetsforlag 2004

Tilrettelægning: Kitte Fennestad

Omslag: Kitte Fennestad med foto af Jette Beck Jørgensen

ISBN 87-7934-821-1

Aarhus Universitetsforlag

Langelandsgade 177

8200 Århus N

Fax 89 42 53 80

www.unipress.dk

Som embedsmænd er vi mere end tekniske eksperter. Vi arbejder også med værdier. I vores arbejde vælger vi hele tiden mellem værdier. Skal vi afskedige eller hjælpe en kriseramt medarbejder? Skal den årlige beretning tilsløre eller afdække problemer? Skal vi bare annoncere offentlige høringer eller aktivt prøve at støve alle berørte parter op? Når vi træffer disse hverdagens beslutninger, påkalder eller fornægter vi en række vigtige værdier. Det gør vort arbejde langt mere vigtigt, end det ellers ville have været. Og fordi vi er ansat i det offentlige, har vore værdivalg en særlig betydning: de påvirker borgernes liv og viser dem, hvad det offentlige står for.

(Charles T. Goodsell: *Balancing Competing Values*.)

FORORD

Denne bog handler om den offentlige sektors identitet med fokus på, hvilke værdier der præger stat, amter og kommuner. Bogens emne er herved normativt, men det betyder ikke, at dens analyser også er normative, i den forstand at der konkluderes noget om, hvilke værdier der bør have forrang. Sig-tet er mere beskedent, nemlig at undersøge, hvilke værdier der rent faktisk præger det offentlige.

Dette sigte er dog ambitiøst nok. Dels findes der kun få og afgrænsede undersøgelser at bygge på, dels er værdier i sig selv noget luftigt noget at undersøge. Bogen præsenterer derfor en række nye empiriske undersøgelser, hvor vi undersøger forskellige segmenter på kryds og tværs i den offentlige sektor og anvender forskellige metoder. Herved håber vi at kunne pejle os ind på en offentlig identitet – hvis der altså findes en.

Otte forfattere har bidraget til bogen, men det er tilstræbt, at bogen skal kunne læses fra ende til anden, hvor undersøgelse følger på undersøgelse i en logisk rækkefølge og tilsammen danner en helhed. Man kan godt plukke enkeltkapitler ud, hvis man vil det, men man får så ikke et dækkende billede af en offentlig identitet.

Bogen henvender sig til alle, der har interesse for den offentlige sektor, hvad enten man mener den skal forsvares, omformes eller indskrænkes. Især henvender bogen sig til alle de i den offentlige sektor, der aktivt arbejder med værdier, eller som overvejer at gå i gang. For at lette læsningen er alle diskussioner om metode og datagrundlag placeret i appendiks til hvert kapitel.

Tak til docent Olaf Rieper, AKF og kommunaldirektør Mogens Hegns-vad, Græsted-Gilleleje Kommune for fyldige og gode kommentarer til et udkast til hele bogen, og til flere kolleger ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, der har bidraget med kommentarer til kapitel 1.

København, december 2002

Torben Beck Jørgensen

INDHOLD

TORBEN BECK JØRGENSEN

KAPITEL 1. Værdier og den offentlige sektor 11

TORBEN BECK JØRGENSEN & BARRY BOZEMAN

KAPITEL 2. Det offentlige værdiunivers.
Dets bestanddele, struktur og afgrænsning 39

TORBEN BECK JØRGENSEN

KAPITEL 3. Værdier i harmoni, konflikt og forandring 63

CARSTEN HENRICHSEN

KAPITEL 4. Offentlige værdier i retlig belysning.
Fra retsstat og socialstat til markedsstat eller miljøstat 81

KARSTEN VRANGBÆK

KAPITEL 5. Værdilandskabet i den offentlige sektor.
Resultater fra en survey 105

MAIKEN RIIS-HANSEN & DITTE MAJA SIMONSEN

KAPITEL 6. Værdigrundlag i offentlige organisationer.
Skabelse af fælles organisationsidentitet 134

GITTE LINDERMANN & TORBEN BECK JØRGENSEN

KAPITEL 7. På besøg: typiske offentlige
organisationer og deres værdier 166

CAMILLA PALMHØJ NIELSEN

KAPITEL 8. Værdiernes vogtere.
Om regulerende organisationer i staten 197

TORBEN BECK JØRGENSEN, BARRY BOZEMAN
& DITTE MAJA SIMONSEN

KAPITEL 9. Tabte offentlige værdier?
Hvad man taler om i udliciteringsdebatter 219

TORBEN BECK JØRGENSEN

KAPITEL 10. Konturerne af en offentlig identitet.
Varige og foranderlige træk 240

Litteratur 261

Om forfatterne 276

VÆRDIER OG DEN OFFENTLIGE SEKTOR

TORBEN BECK JØRGENSEN

BOGENS SIGTE: VÆRDIER – IKKE YDELSER

Denne bog handler om værdier i den offentlige sektor. Altså ikke om hvilke ydelser der produceres i den offentlige sektor, men om hvilke hensyn der skal tages, eller hvilke principper der skal følges, *når* man producerer. Skal man – når man underviser, opererer, bygger en bro eller behandler ansøgninger om boligsikring – lægge vægt på høje faglige standarder, retssikkerhed, effektivitet eller opfyldelse af brugerens behov her og nu? Eller er det vigtigste at huske, at man er et led i et demokrati? Faglige standarder, retssikkerhed, effektivitet, brugerorientering og demokrati – og der kommer flere senere – kalder vi værdier.

Hvorfor er det vigtigt at diskutere værdier? Værdier er de væsentligste byggestene eller atomer i alle overvejelser om organisering. Det er ganske vist de færreste offentlige organisationer, der er sat til at „producere“ værdier, men værdier er grundlæggende ingredienser i alle overvejelser om, hvorledes den offentlige sektor skal organiseres, hvilke procedurer der skal følges, når man planlægger og udfører sin produktion, hvilke eksterne parter der under hvilke omstændigheder skal høres etc. Gennem værdier får den offentlige sektor identitet.

Mange vil argumentere for, at når man overhovedet henlægger bestemte opgaver til den offentlige sektor, er det netop, fordi der så bliver taget hensyn til bestemte værdier. Faglige standarder gøres uafhængige af et marked, og upartiskhed og retssikkerhed har det også bedst uden kommercielle interesser. Andre vil modsat hævde, at den sammenhæng mellem bestemte værdier og *offentlig* organisering ikke behøver at være der. Udliciterer man på den rigtige måde, kan såkaldte offentlige værdier også varetages af private organisationer. Denne uenighed understreger kun, at vi har at gøre med to spørgsmål:

1. Hvilke værdier bliver der taget – eller bør der tages – udgangspunkt i, og
2. hvilke former for organisering er egnet til at realisere bestemte værdier?

I denne bog koncentrerer vi os om det første spørgsmål, og vi afgrænser os her til at undersøge, hvilke værdier der rent faktisk kan findes i den offentlige sektor, og som er med til at forme den offentlige sektors identitet. Bogens afgrænsning og dens indhold er nærmere beskrevet i slutningen af dette kapitel.

HVORFOR VÆRDIER?

Diskussionen af offentlige værdier er ikke ny. Dertil er den for grundlæggende. Men der er flere grunde til, at værdier er blevet kraftigt tematiseret i løbet af 1990'erne. Vi skal i det følgende ridse nogle af disse grunde op, ikke for at skrive samtidshistorie, men for at angive, hvilke problemer, erfaringer og synspunkter der er med til at forme værdidiskussionen. Vi vil så at sige give et baggrundssceneri for de undersøgelser af offentlige værdier, der udgør bogens hovedindhold.

VÆRDISAMMENSTØD: EFFEKTIVITETSTIDSALDEREN OG HVAD DERAFF FULGTE

I en musegrå pjecelignende sag kunne man for nogle år siden læse, at retssikkerhedsgarantier og hele den juridiske tradition udgjorde barrierer for at opnå hurtige og effektive resultater af regeringens moderniserings- og afbureaukratiseringsarbejde. Og det skulle ikke forstås på den måde, at det var barrierer, der ikke måtte overskrides, fordi de udgjorde et nødvendigt værn mod overdreven effektiviseringsiver. Synspunktet var snarere: Du kan ikke både få høj effektivitet og masser af retssikkerhed samtidig. Og hvis der skal vælges – og det skal der – er behovet for effektivisering blevet så stort, at retssikkerheden må vige.

Synspunkterne stammer fra Finansministeriets *Moderniseringsredegørelse* fra 1990. Redegørelsen står ikke alene. Tværtimod er dens tankegang tidstypisk, og den genfindes i mange udmeldinger gennem 1990'erne fra Finansministeriet. Man kan naturligvis diskutere, hvor meget effektivisering der egentlig er gennemført, og hvor meget der bare er snak om effektivitet. Men det er blevet svært at være imod effektivitet og samtidig fremstå som en seriøs person.

Nu kan man hævde, at effektivitetstidsalder har vi altid haft. Det er der nemlig altid brug for i det offentlige, for set gennem Finansministeriets briller kæmper effektivitetsguderne en langstrakt og for det meste forgæves

kamp mod forældede regler, traditioner, faglig stolthed, fagforsteninger osv. Men flere forhold gør den nuværende effektivitetstidsalder mindre teknisk, mere politisk og mere nærværende. Vi giver nogle eksempler i det følgende.

BUDGETUNDERSKUD OG DEN MODERNE OFFENTLIGE ORGANISATION

En usædvanlig vækst i den offentlige sektor i løbet af 1960'erne grundstødte på 1970'ernes energikriser. Ikke således at forstå at de offentlige udgifter faldt eller blot stagnerede. Dels kom der på grund af lavkonjunkturer et øget udgiftspres, dels var supertankeren svær at stoppe. Finansministre talte derfor om afgrunde, og underskudslande som Danmark mærkede Verdensbankens isnende ånde i nakken. Udtryk som statens krise og den fiskale krise florerede, og bøger om den ustyrlige stat og den uregerlige stat gav tonen an. I en stribe publikationer gennem 1980'erne og 1990'erne forsøgte OECD at sætte dagsordenen for de kriseramte vestlige lande (OECD, 1987; 1990; 1993a; 1993b; 1995; 1997). Situationen kaldte på besparelser, prioriteringer og nye budgetsytemer. En tid lang var den udgiftspolitiske diskussion domineret af spørgsmålet om den offentlige sektors manglende styrbarhed. Alt dette rummede et skærpet krav om effektivitet.

Men hvad der var nok så vigtigt: Ud af krisen meldte sig nye idealforestillinger om, hvorledes effektive offentlige organisationer skulle se ud (Brunsøn & Sahlin-Andersson, 1998; Furusten & Lerdell, 1998; Lerdell & Sahlin-Andersson, 1997). Den effektive offentlige organisation har klare mål, den er resultatorienteret, den har en tydelig identitet og mission i forhold til andre, og der er ledelse, der „gør en forskel“. Derved markerer den effektive organisation sig i forhold til de organisationer, den offentlige sektor normalt hævdes at bestå af. I parodisk form: enten udflydende og tunge organisationer, der er domineret af professioner og personaleorganisationer, eller viljeløse lokalafdelinger i hænderne på træge centralstyrelser.

I den tidligere omtalte moderniseringsredegørelse genfinder vi disse forestillinger. En række statslige organisationer var blevet udpeget som særlig gode organisationer. Og det, der kendetegnede de særlig gode organisationer, var tidens mantra: fokus på resultater, fokus på brugerne, fokus på medarbejderne og plads til ledelse.

Disse idealer ekkoer videre i Peters & Wrights (1996) uddybende karakteristik af udviklingen i de vestlige landes offentlige sektorer:

1. Fra produktion ved egne institutioner til udlæggelse af opgaver til andre organisationer ved kontrakter, udlicitering og privatisering.
2. Fra direkte hierarkisk top-down kontrol til aktiv inddragelse af frontpersonale og brugerne, f.eks. gennem kvalitetsstyring og servicedeklarationer.
3. Fra nationale standardløsninger („one size fits all“) til accept af behovet for skræddersyede løsninger, f.eks. praktiseret ved øget decentralisering, dekoncentration og kommunalisering af forvaltningen.
4. Fra vertikal loyalitet op mod den politiske ledelse til skabelsen af semi-autonome offentlige organisationer, der styres mere direkte af brugerne.
5. Fra alment gældende og standardiserede personalepolitiske regelsystemer til individuelle og lokale løsninger præget af praksis fra den private sektor, frem for alt løn og forfremmelser efter præstationer i stedet for anciennitet.
6. Fra en politisk neutral forvaltning til opbygning af „rum“ for engagerede offentlige ledere og udvikling af organisatoriske „mission statements“ og mangeartede ansvarsforhold.
7. Fra nationalstatslige monolitiske systemer til stærkt differentierede forvaltningssektorer med „oplande“, der går på kryds og tværs af nationalstatslige grænser.

Disse bud på aktuelle omlægninger af den offentlige sektor indeholder et vigtigt træk: der rationaliseres ikke kun, den offentlige sektor „gestaltes“ på en anden måde. Derved forskydes værdier indbyrdes og nye vinder indpas.

DET NY HØJRE: STATSSYN OG MENNESKESYN

Udviklingen har også en ideologisk klangbund. Det ny højre eller neoliberalismen – herhjemme først Schlüter-regeringerne og siden især partiet Venstre – har gennem 1980'erne og 1990'erne frembåret et idealbillede af en anden slags stat end efterkrigstidens velfærdsstat. En slankere stat, hvor mange opgaver skal løses af private, hvor offentlige organisationer skal konkurrere med hinanden og med private virksomheder, og hvor borgerne i stigende omfang bliver til kunder. En markedsstat, der ikke kun skal bygge på ledelses- og organisationsprincipper fra det private erhvervsliv, men også på den private sektors værdier.

Denne politiske udvikling giver selvfølgelig diskussionen en anden toning. Nu er det ikke blot et spørgsmål om at opnå større effektivitet i det

offentlige, heller ikke blot et spørgsmål om, at opgaver må flyttes fra den offentlige sektor til den private for at opnå større effektivitet – og det kan jo i almindelighed godt bringe sindene i kog – men yderligere et spørgsmål om helt nye værdier som f.eks. valgfrihed og individualitet, der står i kontrast til den offentlige sektors typiske læggen vægt på solidaritet og kollektive løsninger. Bag dette ligger der også et andet menneskesyn.

Det ny højre har haft et tæt åndeligt parløb med den samfundsvidenskabelige analysemetode, der kaldes rational choice eller public choice. Metoden er i stigende omfang anvendt på politik og den offentlige sektors organisering inden for de sidste 20 år. Kort fortalt modellerer man virkeligheden ud fra en grundlæggende antagelse om, at mennesker handler ud fra egeninteresser, og at de gør, hvad de kan for at opnå størst mulig personlig tilfredsstillelse, givet de spilleregler der nu måtte eksistere.

Ser vi ud over den offentlige sektor med denne metodes briller, finder vi derfor ikke mennesker, der er loyale over for f.eks. staten; den organisation, de arbejder for; etiske principper; faglige standarder eller klienterne. De er i stedet mest loyale over for sig selv og deres egen karriere. Når offentlige organisationer ekspanderer, er det således ikke nødvendigvis, fordi der er behov for mere service, men snarere fordi de, der lever af organisationen, lever bedre, hvis den vokser. Styringen af offentlige organisationer og aktiviteter må derfor indrettes efter denne menneskeopfattelse, og så får vi præstationsløn, direktørkontrakter, markeder o.l.

Det er ikke bare for meget sagt, men også forkert sagt, at det ny højre og public choice får gjort den offentlige sektor „værdiløs“. Men der bliver rokket grundigt ved forestillingen om den dydige offentligt ansatte, der kun forfølger agtværdige og almene mål. Er overlægens ønske om flere bevillinger, når det kommer til stykket, begrundet med patienternes tarv og den videnskabelige udvikling, eller ligger der et ønske om at kunne hellige sig sit eget speciale og sikre sit eget lille kongerige flere penge? Er det almene værdier eller menneskelig egoisme, der er på spil (Lindermann & Palmhøj Nielsen, 1999)?

Stilles der spørgsmål ved den offentlige sektors traditionelle værdier, introduceres der til gengæld nogle nye. For public choice-metodens menneskeopfattelse er jo ikke langt fra det liberale credo: individet, dets rettigheder, og dets frihed til at vælge som det helt grundlæggende. Denne retorik ser vi aftegne sig i moderniseringsredegørelserne fra 1991 og 1992 med lanceringen af markedsmodeller for offentlig serviceproduktion, bedst-og-biligest-sloganet og valg af velfærd (Finansministeriet, 1991; 1992).

I et vist omfang har disse synspunkter i sig selv fremprovokeret en reaktion; en påpegning af værdiensidighed og af, at effektivitet som en anden gøgeunge skubber andre værdier ud. Det kan være svært at afgøre, i hvilket omfang gøgeungen har haft held med sig, men det interessante i reaktionen er selve identifikationen af disse „truede“ værdier, fordi det skaber diskussion om, hvad klassiske offentlige værdier er.

Denne reaktion er i høj grad international. I de angelsaksiske lande er der reageret på effektiviseringskampagner som New Public Management og Re-inventing Government (Stewart & Walsh, 1992; Butler, 1994; Greenaway, 1995). I de nordiske lande har især den svenske statskundskabsprofessor Lennart Lundquist reageret mod „ekonomism“ (Lundquist, 1993; 1997; 1998; 2001a), og selv OECD har siden midten af 1990'erne ændret signaler ved at udsende flere publikationer om bredere temaer som „governance in transition“ og netop etik i den offentlige serviceproduktion (OECD, 1996a; 1996b). Reaktionen ses også herhjemme, f.eks. når Finansministeriet udgiver en debatbog om etik, ansvar og værdier i den offentlige sektor (Finansministeriet, 2000).

Synspunkterne på, hvad der så er „offentlige værdier“, kan naturligvis være meget forskellige. Men en fællesnævner er et forsøg på at gentænke den offentlige sektors normative grundlag; at genindplacere „løsrevne“ serviceproducenter i en større struktur præget af værdier som f.eks. solidaritet, demokratisk ansvarlighed, stabilitet, etik, retssikkerhed o.l. (Frederickson, 1997; Lundquist, 1988; 1991; Olsen, 1993; Smith, 1991). Man kan også formulere det på den måde, at politik – og dermed forvaltningen af politik – indeholder en kerne af kollektivt orienteret adfærd og ansvar, som gør, at „statsborgerskab“ ikke kan reduceres til en klient-, bruger- eller kunderolle (Eriksen, 1993b; Rhodes, 1987).

ETIK OG VÆRDIER

Men der er andre selvstændige udviklingstendenser, som sætter værdispørgsmålet på dagsordenen. Et stærkere fokus på skandaler, og herunder ikke mindst Tamilsagen, gav værdidebatten i den offentlige sektor sin egen selvstændige næring. I betænkningen om fagligt etiske principper (DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe, 1993) blev der peget på flere forhold, der gjorde etikdebatten vigtig: udviklingen af en flerparti-mindretalsparlamentarisme, brugen af „alternative flertal“, voldsomme og uforudsigbare vælgervan-

dringer, et ændret medie billede, udviklingen af „enkeltsagspolitikeren“ og politisering af rådgivningsfunktionen. Samlet betyder dette usikre politiske vilkår, og at embedsmænd i stigende omfang kan risikere at blive placeret i uholdbare situationer.

I betænkningen lægges til, at der gennem årene er sket et værdiskred. Således skriver man beklagende – og måske med en skjult reference til den tidligere citerede moderniseringsredegørelse: „Der har tilsyneladende været en tendens til at nedvurdere retssikkerhedshensynet eller til at se retssikkerhedshensynet som en hæmsko for realiseringen af andre værdier“ (DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe, 1993: 36).

I første omgang blev interessen for etik og retssikkerhed skærpet. Ikke mindst kom der fokus på forholdet mellem politikere og embedsmænd (*Betænkning 1354*, Udvalget om forholdet mellem minister og embedsmænd, 1998). Men det er også blevet klart, at etik- og retssikkerhedsspørgsmålene er en del af en større værdidebat, som bl.a. er dyrket i Norge gennem nedsættelsen af en særlig kommission (Verdikommisjonen, 2001).

En anden selvstændig udviklingstendens er udbredelsen af værdibaseret ledelse (Schultz, 1999; Thyssen, 1997). Denne udbredelse skyldes næppe hverken budgetklemmer, neoliberalisme eller Tamilsag. Den hænger snarere sammen med helt andre forhold. Dels med den voksende forståelse af, at værdier, meninger og meningsdannelse spiller en meget stor rolle for menneskers adfærd – også i organisationer, i 1980'erne og 1990'erne begrebsliggjort som organisationskultur, hvilket igen kan hænge sammen med, at de fleste er blevet mindre autoritetstro og mere søgende efter mening. Dels med udviklingen af en „ny global tid“, hvor værdier og viden bliver de vigtigste ressourcer for private virksomheder og offentlige organisationer, og hvor værdikontraster og værdisammenstød bliver mere almindelige.

Bag en „ny global tid“ ligger der flere tendenser. For det første udviklingen af mere multietniske samfund, som ikke kun giver anledning til diskussioner om begravelsespladser, men også om mad i børnehaver, behovet for tolkning på hospitaler og integration på offentlige arbejdspladser. For det andet den øgede internationalisering af politik og forvaltning, som betyder, at forskellige nationale politiske og administrative kulturer mødes og udfordrer hinanden, ikke mindst i EU. For det tredje den øgede internationale gennemsigtighed, som medfører, at ledelseskoncepter, reformideer og forvaltningstraditioner hurtigere spredes over grænserne. Derfor kan danske forvaltningsdiskussioner ikke kun baseres på dansk tradition.

Den offentlige sektor er i dag ikke det stivnede system, mange betragter den som. Tværtom er vi i disse år vidner til forandringstendenser, der prøvende, muligvis med stor styrke, rækker ved væsentlige træk i den offentlige sektor. Borgerne kræver forklaringer. Nye organisationsidealer trænger frem. Nogle offentlige organisationer får arbejdsprocesserne reformeret til ugenkendelighed af ny teknologi og bliver i stand til at skabe nye ydelser (Antonsen & Beck Jørgensen, 2000a). Dele af den offentlige sektor påvirkes dybt af internationalisering (Marcussen & Ronit, 2003).

Mange gammelkendte grænser eller inddelinger udviskes eller flyttes: Flere offentlige institutioner konkurrerer hen over statsgrænserne, der etableres flere og flere samarbejder på tværs af kommunegrænserne, patienter og elever kan i højere grad vælge sygehus respektive skole uden for det normale distrikt, Øresundsregionen er under opbygning hen over en statsgrænse, Færøerne og Grønland ønsker større selvstændighed, og en strukturkommission skal se nærmere på omlægning af den amtskommunale og den kommunale inddeling. Der er en dynamik i gang, som bl.a. løsner de vante politiske og administrative territorier (Beck Jørgensen & Klaudi Klausen, 2002).

Med et lidt andet perspektiv kan man se et slags fælleselement i forandringerne i den offentlige sektor: de bryder med et eller flere fundamenter for den offentlige sektor. Disse fundamenter udgøres af tre konstitutive grænser, nemlig grænsen mellem politik og administration, mellem offentlig og privat og mellem dansk og udenlandsk. Disse grænser er vigtige: Kan der ikke skelnes forholdsvis klart mellem, hvad der er politik, og hvad der er administration, mellem offentligt og privat og mellem dansk og udenlandsk, er det svært at placere et politisk ansvar, for de politiske institutioner, vi har i dag, forudsætter netop, at vi kan skelne (Beck Jørgensen et al., 1996).

En del af det ovenstående kunne sammenfattes til, at staten utydeliggøres, og vi nærmer os herved nogle store spørgsmål: Er den danske statsbygning ved at blive udfordret? Hvor bevæger den sig hen? Lever vi – som den norske samfundsforsker Johan P. Olsen udtrykker det – i en institutionsforvirret tid (Olsen, 1998)? Disse spørgsmål er for store for denne bog. Men vi skal holde fast i to forhold. For det første påvirker de omtalte forandringstendenser forholdet mellem forskellige værdier. Offentlighed og retssikkerhed kommer f.eks. til at stå over for forretningsmæssig drift. Danske forvaltningstraditioner kommer til at stå over for andre landes traditioner. Kort sagt: Klassiske og velkendte værdier kommer til at stå over for nye og ukend-

te. For det andet peger de aktuelle forandringer mange steder hen. Den amerikanske politolog Guy Peters identificerer fire fremtidige måder at organisere den offentlige sektors styring på: a) markedsstyring, b) selvforvaltning og deltagelse, c) adhocrati og d) dereguleret styring, hvor hver model har sit værdigrundlag (Peters, 1996). Om man havner i den ene eller anden form, afhænger selvsagt af, hvorledes man diagnosticerer problemerne. Er den offentlige sektors monopolproduktion hovedproblemet, så er markedsstyring løsningen. Er hierarkiet hovedfejden, er selvforvaltning og deltagelse løsningen. Er det permanent og urokkelighed, man vil af med, må man arbejde for adhocrati. Og synes man, den offentlige sektor er overreguleret (af Rigsrevisionen, Ombudsmanden, Finansministeriet, Arbejdstilsynet etc.) er kuren deregulering. Er man en ivrig reformator, fyrer man en ordentlig bredside af og gør op med alle problemer på én gang.

Vi kan bruge følgende billede på situationen: Det er den samme havn, der forlades, men der er ikke noget, der tyder på, at vi har at gøre med ét skib på vej til én bestemt havn. Tværtimod kan forandringerne måske bedst sammenlignes med en række små skibe med hver sin egen kurs. Eller sagt lidt mindre metaforisk: Vi er måske på vej væk fra en konsistent, men utilstrækkelig model hen mod mange muligvis hensigtsmæssige, men indbyrdes inkonsistente modeller. Uden en eksplicit værdidiskussion er det sandsynlige resultat værdiforvirring.

HVAD FORSTÅR VI VED VÆRDIER?

Ordet „værdi“ kan anvendes på flere måder. I hverdagssproget er værdi for det meste udtryk for, at noget har en værdi for nogen. At et hus stiger i værdi, er synonymt med, at det stiger i pris. Hvis jeg tillægger en persons mening stor værdi, er det synonymt med, at jeg tillægger personens mening stor vægt. Disse anvendelser kredser om den samme brug af ordet, nemlig at angive at noget kan have større eller mindre betydning, antage en større eller mindre værdi på en skala, eller netop være værdifuldt eller værdiløst.¹ Når moderne forvaltningsreformister ønsker „value for money“, og en amerikansk lærebog i moderne offentlig ledelse hedder *Creating Public Value* (Moore, 1995), anvender man ordet værdi på den angivne måde. Der ønskes mere for pengene – en øget værdiskabelse – i den offentlige sektor.

Det er *ikke* på den måde, vi anvender begrebet i denne bog. Her angiver en værdi som nævnt et hensyn, der skal tages eller et princip, der skal følges, når man producerer en ydelse. En værdi angiver derfor et ideal, man bør

stræbe mod. Men det er ikke altid lige nemt at skelne mellem værdier og offentlige organisationers opgaver. Det hænger sammen med, at disse opgaver ofte er ganske komplekse. Når organisations- og forvaltningsforskere beskriver offentlige organisationers opgaver, bruger de ord som uklare, vage, multiple, konflikterende, flygtige og ustabile (Harmon & Mayer, 1986; Heffron, 1989; Gortner et al., 1987; Rainey, 1997). Før vi præciserer, hvad vi forstår ved værdier, skal vi derfor se nærmere på, hvad der karakteriserer offentlige organisationers opgaver.

OFFENTLIGE ORGANISATIONERS OPGAVER

Det hjælper på forståelsen af offentlige opgaver, hvis man forestiller sig, at de er produceret på flere niveauer. På det første niveau produceres *brugerrettede ydelser*. Disse ydelser er konkrete, afgrænsede, og retter sig mod individuelle og specifikke borgere eller virksomheder, som f.eks. klienter, studerende og patienter; eller med Blau & Scotts (1963) udtryk: „public-in-contact“. Eksempler er undervisning, børnepasning, hospitalsoperationer, sagsafgørelser, arbejdstilsynsbesøg på virksomheder, udmåling af sociale ydelser etc. På Det Kongelige Teater er den brugerrettede ydelse i sin enkleste udformning aftenens forestilling, hvad enten det er opera, skuespil, ballet eller en symfonikoncert. Publikum får her en kunstnerisk oplevelse eller en festlig aften i byen.²

På det andet niveau produceres *almene ydelser*. Disse ydelser retter sig mod borgerne eller virksomheder som helhed eller eventuelt mod grupper heraf; eller med Blau & Scotts (1963) udtryk: „public-at-large“. På dette niveau handler undervisning ikke om at uddanne en bestemt navngiven person. I stedet kan kernen i disse ydelser være reproduktion og udvikling af arbejdsstyrken eller socialisering med det formål at internalisere sprog og generelle normer og værdier, f.eks. for at integrere nye generationer eller nye danskere i samfundets kultur og politiske system.

På Det Kongelige Teater er den almene ydelse mere rettet mod samfundet som sådan end mod aftenens publikum. I teatrets formålsparagraf siges det, at teatret skal have et bredt repertoire, der præsenterer både klassiske og nyere og såvel danske som udenlandske værker. Teatret skal endvidere være hele landets scene. Det nås gennem tv- og radiotransmissioner samt turnéer. Mere generelt kan man sige, at teatret skal skabe såvel kulturel kontinuitet som fornyelse og give mulighed for en fælles kulturel identifikation. Teatret er en *nationalscene*. Den almene ydelse finder derfor sit udtryk i repertoirets

sammensætning og ikke i den enkelte forestilling. Endelig skal teatret præstere forestillinger på det højeste kunstneriske niveau og herved sætte en standard for dansk scenekunst.

Det tredje niveau kaldes for *det normative grundlag*. Her handler det ikke så meget om at producere noget bestemt, men mere om, at der for offentlige organisationer findes en række værdier, som organisationen skal leve op til i almindelighed og i ydelsesproduktionen. Som nævnt tidligere kan det dreje sig om retssikkerhed, demokratisk ansvarlighed, ligestilling i personalepolitikken eller økonomisering med det offentlige ressourcer. Det karakteristiske er, at offentlige organisationer sjældent er skabt for at „producere“ eksempelvis demokratisk ansvarlighed eller retssikkerhed i sig selv. Der findes naturligvis undtagelser. Dem finder vi typisk blandt de organisationer eller institutioner, der har til opgave at regulere offentlige organisationers adfærd. Ligestillingsafdelingen skal sørge for, at ligestilling som værdi holdes i hævd, Ombudsmanden vogter over retssikkerheden, og Rigsrevisionen ser til, at der økonomiseres.

Når vi i resten af bogen undersøger værdier, undersøger vi, hvad det normative grundlag består af. Når det er sagt, skal det tilføjes, at mens der normalt aldrig vil være problemer med at skelne mellem brugerrettede ydelser og værdier i det normative grundlag, kan der være mere glidende overgange mellem det normative grundlag og almene ydelser. Faglig standard er eksempelvis for Det Kongelige Teater rubriceret som almen ydelse, fordi teatret skal nå det højeste niveau og sætte standarder for andre, men i langt de fleste tilfælde vil faglige standarder mest naturligt stå som del af det normative grundlag.

EN FØRSTE INDKREDSNING AF VÆRDIBEGREBET

Ser vi på den litteratur, der direkte eller indirekte diskuterer offentlige værdier, hører det så absolut til undtagelsen, at værdi defineres overhovedet eller bare defineres særlig præcist. I en gruppe for sig finder vi litteratur, der behandler offentlige værdier, men aldrig definerer det på anden måde end ved at diskutere og præcisere konkrete værdier, eksempelvis kvalitet, brugerorientering og effektivitet. Det gælder Posner & Schmidt (1994), der undersøger føderale embedsmænds værdier, Keating (1995), der diskuterer „public service values“, Goodsell (1989), der behandler konflikterende værdier, og deLeon (1994), der har undersøgt offentlige leders og politikeres værdier. Frem for alt gælder det Van Wart (1998). Han har skrevet en hel bog

om offentlige værdier og diskuterer og præciserer mange konkrete værdier, men det grundlæggende begreb definerer han faktisk ikke.

På den anden side er der i litteraturen ofte en implicit forståelse af begrebet, som f.eks. kommer frem, når man ser på, hvilke ord der anvendes mere eller mindre synonymt med værdier. Lawton & Rose (1994) taler om de *ideer*, politikere bringer med sig ind i den offentlige sektor. Richards & Smith (1998) behandler værdier som f.eks. integritet og neutralitet som elementer i et *public service ethos* (p. 154). Samme sprogbrug finder vi hos Lundquist (1998), der i flere omgange har beskæftiget sig med en *offentlig etos* (se også Dalsgaard & Jørgensen, 1994), som består af en samling værdier, ud fra hvilke man kan udlede *krav* og *normer* for adfærden i forvaltningen. Det svarer nogenlunde til den offentlige sektors *normative grundlag* som nævnt ovenfor og til Gregersen (1996), der definerer politiske værdier som normative standarder for vore politiske institutioner. Det vigtige er ordet normativt.

Betænkningen fra den britiske Nolan-kommission (Nolan Committee, 1995) anvender ikke værdibegrebet overhovedet, men taler i stedet om „standards in public life“ eller „principles of public life“. Ud fra de konkrete eksempler på *standarder* eller *principper* (f.eks. integritet, objektivitet, ansvarlighed og åbenhed) kan man udlede, at standarder og principper svarer til værdier. Associationen til standarder og principper er relativ almindelig i værdi-diskussioner (se også Maguire, 1998).

Revsbech (1992) analyserer „udviklingstendenser i de vigtigste værdipræmisser (eller ideologiske forudsætninger) bag den nyere forvaltningsret i Danmark“ (p. 9). Han er her mest optaget af, hvorvidt der er sket „en forskydning af balancepunktet mellem retssikkerhedshensyn og systemhensyn“ (p. 9). Systemhensyn er et bredt begreb, som omfatter en række hensyn, der vedrører forvaltningens bredere samfundsmæssige rolle og funktionsmåde. Disse hensyn tilgodeser fællesinteresser og står i tendentiell modsætning til retssikkerhedshensyn, der tilgodeser enkeltindividets interesser (p. 12). Systemhensyn ligestilles eller paralleliseres med administrationspolitiske *mål*. Her defineres værdier ikke direkte, men af sammenhængen må fremgå, at retssikkerhed og systemhensyn er værdier. Det nærmeste, vi kommer værdier, er nok udtrykket *hensyn*. Gammeltoft-Hansens (1993) grundige og begrebsdiskuterende anmeldelse af Revsbechs behandling bringer os ikke nærmere nogen definition.

Henrichsen (1999: 260) taler om klassiske retsstatsværdier, der præger de *normer*, som kendetegner embedsværkets selvforståelse og virke, også kaldet *embedsmandens ethos*, som eksemplificeres med hensynet til almenningen,

som igen afføder en række embedsmands*normer*, som kan komme i strid med moderne forvaltnings*krav*. I denne fremstilling har vi mange af ordene: værdier, etos, normer, hensyn og krav.

I sin diskussion af embedsmands*etikken* i historisk lys (Tamm, 1997) anvender Tamm ikke begrebet værdi. Men de fænomener, han omtaler, er i vidt omfang de samme, som andre nævner under betegnelsen værdier, som f.eks. fagkyndighed, loyalitet over for magthaveren, loyalitet over for offentligheden m.m. I stedet for værdi anvender Tamm udtryk som *krav*, *forventninger*, *principper*.

Inden for managementlitteraturen finder vi ligeledes udtryk, der kan være synonyme med eller ligge i nærheden af værdier. Et udtryk som *mission statement* siger noget om, hvad man mener udgør en organisations eksistensberettigelse, og heri kan indgå værdier. Nogle gange taler man om en organisations *filosofi*. Det er et udtryk, der kan rumme alt – fra ingenting til grundlæggende synspunkter på mennesket, produktet, forholdet til kunderne, personaleforhold, miljøhensyn o.l. Værdier kan indgå her også. Med et udtryk som *strategi* er vi ovre på handlingsplanet, og her sigtes på overordnede fremtidsplaner vedrørende organisationens placering i omgivelserne, som naturligvis kan tage udgangspunkt i eller være farvet af værdier.

Der er to mere vigtige begreber, man kan knytte til værdier: *interesse* og *organisationsprincip*. Nogle forskere mener, at begrebet interesse ligger meget tæt på værdibegrebet: Har man bestemte værdier, har man også bestemte interesser (se f.eks. Van Dyke, 1962 og Gundelach, 2002). Eller man kan hævde, at værdier implicerer, at der skal tages hensyn til bestemte interesser (jf. Revsbech ovenfor). Omvendt kan man argumentere for, at værdier ikke er knyttet til bestemte personers eller gruppers interesse, for det ville jo netop betyde en misopfattelse af det normative aspekt og forestillingen om en almen nytte. Man kunne tværtom hævde, at et værdiperspektiv bør modstilles et interesseperspektiv, hvorved det klart markeres, at værdier er hævet over individ- og gruppeinteresser, og at værdier faktisk bedst udvikles og implementeres af aktører, der ikke har en aktuel interesse i spørgsmålet – etikens såkaldte *disinteresserede* aktør (se f.eks. Petersen, 1996).

Det andet begreb – organisationsprincip – finder vi hos bl.a. Richards & Smith (1998: 155), når de benævner f.eks. arbejdsdelingen mellem politikere og embedsmænd (henholdsvis beslutning og implementering) som en værdi. Herved bliver værdi jo nærmest synonymt netop med et organisationsprincip. Egeberg (1994) diskuterer værdier og statsstyre, og her bliver værdier ensbetydende med grundlæggende styringsprincipper (eksempelvis flertals-

styre og minoritetsbeskyttelse), dvs. hvem der med rimelighed og legitimitet kan bestemme hvad, hvornår og hvordan. Selvom man udmærket kan forestille sig at tilskrive en forvaltningsorganisation værdier – det er jo faktisk det, der sker, når innovation, fleksibilitet o.l. fremhæves som vigtige værdier – virker det alligevel betænkeligt, hvis organiserings- og styringsprincipper kan benævnes værdier. Men det kan være svært at undgå.³ For nogle er decentralisering en form for organisering. For andre er den en værdi i sig selv.

Men det essentielle ved værdier kommer ikke præcist nok frem i forvaltningslitteraturen. Vi skal derfor ty til tilgrænsende områder.

PRÆCISERING OG DEFINITION AF VÆRDIBEGREBET

I et stort europæisk værdiprojekt defineres værdier som begrebsliggørelser af det ønskværdige („the desirable“), og det understreges – hvad vi vender tilbage til – at værdier ikke direkte kan observeres (Van Deth & Scarbrough, 1995; Gundelach, 2002). Det vigtige i denne definition er ordet *ønskværdigt*.

Den norske Verdikommission definerer i sin midtvejsrapport værdier således:

Verdier er overordnede ønsker og oppfatninger som vi legger til grunn for våre valg og beslutninger (Verdikommissionen, 1999: 12).

Her lægges der i modsætning til tidligere vægt på, at værdier rent faktisk har en bestemt funktion: De skal lægges til grund for valg og beslutninger. Der kræves med andre ord, at værdier skal være mere end snak. Til gengæld er „ønsker og oppfatninger“ lidt vagt. Alle slags ønsker?

I *Leksikon i Statskundskab* finder vi følgende definition af værdi:

Generaliseret og abstrakt, principiel forestilling, som karakteriserer et individ eller en kollektivitet, og som drejer sig om, at en bestemt form for liv eller en bestemt tilstand er individuelt eller socialt ønskværdig (Dahler-Larsen, 1997).

Det er en udførlig og tiltalende definition. Men den er på den ene side meget krævende – værdier skal være både generaliserede, abstrakte og principielle, og definitionen mangler på den anden side det handlingselement,

som Verdikommissionen havde med. Vi tager derfor udgangspunkt i den amerikanske antropolog Kluckhohn, der definerer værdier en anelse anderledes (lettere forkortet):

Værdier er en forestilling, implicit eller eksplicit, karakteristisk for et individ eller en gruppe, om det ønskværdige, som former valget af mulige handlingsveje (Kluckhohn, 1962: 395).

Denne definition indeholder netop de påkrævede elementer med en passende balance og understregning af flere væsentlige elementer. For det første er der tale om en *forestilling*. Værdier er med andre ord ikke noget, der bare kan observeres. Som kultur er værdier baseret på, hvad der bliver sagt og gjort, og identifikationen af værdier forudsætter aflæsning og fortolkning af det umiddelbart observerede, det, mennesker siger, skriver, gør eller den måde, de fysisk indretter sig på.

Yderligere angiver ordet „forestilling“, at værdier ikke kun er noget, man bare føler eller foretrækker; værdier er noget, man har ræsonneret over. Værdier har på den måde et *kognitivt* element, men ikke nødvendigvis fuldt ud eksplicit: Værdier rører ved de dybere lag af menneskets erfaringer og identitet, og alt lader sig ikke uden videre verbalisere.

Der er tale om en forestilling om det *ønskværdige*. Ordet er helt centralt i definitionen med sin understregning af et „bør“. Noget er bedre eller rigtigere end noget andet og er derfor værdigt at ønske. „Ønskværdig“ står her ved i kontrast til „det ønskede“, som f.eks. behov eller præferencer. Af denne centrale skelnen kommer kerneproblematikken: Man kan have lyst til at gøre noget, som ikke er ønskværdigt, og handlinger kan være ønskværdige, men ingen har lyst til at udføre dem.

Værdier vedrører på denne måde forhold af bredere, dybere og længerevarende karakter. Vi er ikke på et impulsniveau. Selvom det „ønskværdige“ fører os hen til et stærkt følelsesladet område, sikrer ordet „forestilling“ et kognitivt element i definitionen af værdi.

Med udgangspunkt i denne skelnen opstiller Hodgkinson (1996) en typologi over værdier, som bygger på en skala mellem det ønskværdige og det ønskede. Da begrundelsen for det ønskværdige er karakteristisk forskellig fra den måde, man begrundes noget ønsket på, får vi herved forskellige typer værdier, hvis variation beror på deres begrundelse.⁴

FIGUR 1.1.

Hodgkinsons værdiparadigme

TYPE	BEGRUNDELSE		PSYKOLOGISK TILSTAND
I		Principper	Samvittighed, Overbevisning, Tro
IIA IIB		Konsekvenser Konsensus	Tænkning, Perception, Læring
III		Præferencer	Følelse, Affekt

Bearbejdet efter Hodgkinson (1996).

Nederst i figuren – som værdier af type III – har vi værdier, der alene begrundes i individuelle *præferencer*. Dette er godt, fordi jeg kan lide det: „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 tale om en aggregering af præferencer eller – om man vil – en flertalsvilje: „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: „Minsteren bør serviceres grundigt. Det koster en del ressourcer, men hvis ikke vi klæder ministeren ordentlig på, ender det i det lange løb med at blive meget dyrere for skatteyderne“. Det psykologiske korrelat er kognition, dvs. perception, læring, tænkning og erkendelse. Men selvom det kan lyde fint, udsætter værdier af type IIA den endelige begrundelse, for en værdipræmis må hentes andre steder, enten fra type I eller type IIB (som kan føre begrundelsen tilbage til præferencer, type III).

Type I-værdier begrundes i en pludselig intuitiv oplevelse, en åbenbaring, snarere end fornuftige argumenter. 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 er derfor transrationelle, dvs. det er ikke fornuftsgrunde eller et flertal eller en præference for noget rart, der gør, at man betragter noget som ønskværdigt. Her følger man et *princip*, som man er overbevist om.

Naturligvis kan man argumentere for principper på mange måder, men

det karakteristiske for type I-værdier er, at den fornuftsprægede diskussion på et tidspunkt må stoppe. Et eksempel: Er man loyal over for sin minister eller borgmester, så er man det så at sige på sin ære. Man kan godt beregne sig frem til, at loyalitet vil betale sig, og man kan godt stemme om, hvorvidt loyalitet skal holdes i hævd som princip. Man kan også med sig selv føle, at man har lyst til at være loyal. Men i ingen af disse tilfælde kan der blive tale om ægte loyalitet.

Loyalitet, der grundes i, om det kan svare sig, om der er flertal for det, eller om man har lyst til det, er ikke bare en flygtig værdi. Det er ensbetydende med, at man har misforstået begrebet loyalitet. At være loyal over for en minister eller en borgmester er man af overbevisning, f.eks. fordi det er en uadskillelig del af rollen som embedsmand i et departement eller borgmesterkontor. 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 ser på det på den ene eller anden måde, beror meget på konteksten. Frihedskæmperen, terroristen og kamikazepiloten er alle motiverede af type I-værdier, og alle parate til at dø for sin sag. Den gamle venstremand Thorkild Kristensen kunne finde på at stemme med Socialdemokratiet, hvis han fandt, at det var det sagligt rigtige i situationen. Socialdemokratiske politikere kunne derfor karakterisere Thorkild Kristensen som principfast, mens Venstrehøjdingen Erik Eriksen fandt ham illoyal. Det kan også være svært at skelne klart mellem principfasthed og principrytteri og mellem hellighed og skinhellighed. Vi ved godt, hvad der menes med disse begreber. Det rigtige kan doseres i for rigelige mængder eller blot være udtryk for hykleri. Men hvor grænsen faktisk går, kan give anledning til uendelig strid.

Opstillingen af de tre værdityper er meget nyttig. For det første kan vi nu præcisere, at nærværende bog er skrevet ud fra den opfattelse, at det er nødvendigt i dag at diskutere værdier af type I, at de fleste, der læser bogen, er vant til at ræsonnere i type II-værdier (som fornuftsmennesker, som demokrater), og at forvaltningspolitikken i stigende omfang har mennesker med type III-værdier som sit udgangspunkt.

For det andet gøres det klart, at mennesket må leve med en indbygget konflikt mellem den nedre dimension af individuel nydelse og den øvre dimension af selvfrustration og fornægtelse. En helgen og en psykopat har

det begge nemt. Den første har lyst til at gøre det ønskværdige, og den sidste mener, at det, man har lyst til at gøre, må være det ønskværdige. Alle andre har fra tid til anden problemer.

For det tredje kan vi opstille forskellige hypoteser om forholdet mellem de tre værdiniveauer:

Hypotesen om hierarki: Type I og II-værdier står over type III-værdier som mere overlegne i moralsk henseende eller som bedre begrundede. Dette ligger mere eller mindre eksplicit i alle opfattelser af begrebet værdi – også de implicitte. Der er noget finere, noget renere, noget højere over princippet og samvittigheden end over behovet.

Hypotesen om degeneration: Der er en naturlig tendens til, at værdier „falder“ i begrundelse over tid, fordi det er svært vedvarende at opretholde værdiers oprindelige styrke og autenticitet. Værdier forfalder derfor f.eks. til vane og konvention eller transformeres til individ- eller gruppeinteresser.

Hypotesen om undvigelse: Der er en naturlig tendens til at søge værdikonflikter løst på det lavest mulige niveau. Det beror på, at værdikonflikter bliver mere vanskelige at håndtere, jo højere niveau vi arbejder på. Intet er mere besværligt end principfaste mennesker på niveau I i modsætning til de relativt nemme værdikonflikter på niveau III, hvor det gælder individuelle præferencer, som markedsmekanismen i nogle tilfælde kan håndtere problemfrit.

Hypotesen om camouflage: Der er en naturlig tendens til, at mens værdier degenererer i begrundelse, søges lavere værdier ofte legitimeret med højere værdiers begrundelser. Herved camoufleres det egentlige (lave) værdiniveau, og under dække af moralsk overlegenhed og falske henvisninger til almennyttens kan individuelle præferencer eller gruppeinteresser tilgodeses. Det er kernen i Richards & Smiths (1998) kritik af forestillingerne om en særlig nobel britisk embedsmandsetik. Smukke ord om integritet og upariskhed er skalkeskjul for egen- eller gruppeinteresse.

Kommet så langt har vi en række begreber, der kredser omkring værdibegrebet. Vi formulerer det på den måde:

1. at offentlige organisationer og offentligt ansattes adfærd skal formes,
2. således at bestemte krav, hensyn eller forventninger opfyldes,
3. disse krav, hensyn eller forventninger kan være udledt af værdier,
4. værdier kan være udmøntet som standarder, normer eller principper, men kan antage forskellige former, alt efter hvorledes de er begrundet,
5. flere værdier kan være samlet i en embedsetik, en offentlig etos eller et normativt grundlag.

VÆRDIERS ANVENDELSE OG BETYDNING

I dag er den mest kendte *anvendelse* af værdier nok som *styringsredskab*, f.eks. værdibaseret ledelse. Hvad værdier som styringsredskab indebærer, forstår vi bedst, når vi sammenligner med andre måder at styre på. Den amerikanske sociolog Etzioni (1964: 59) har skildret tre former for magt i organisationer: tvangsmagt (pisk), belønningsmagt (gulerod) og normativ magt (overtalelse):

1. Tvangsmagt bygger på anvendelsen af fysiske magtmidler af alle slags som f.eks. afstraffelse, vold, fiksering og indespærring. Tvang er almindelig i slavesamfund og i organisationer, der skal kunne fungere i farlige situationer, f.eks. krigsenheder. Man vil måske mene, at de færreste eller ingen offentlige organisationer anvender den slags magt i dag. Men så ser man bort fra, at offentlig magt i sidste ende bygger på den legitime ret til at udøve fysisk tvang. Man ser videre bort fra forekomsten af illegitim (og derfor sædvanligvis skjult) tvang og trusler om samme, tvangsanbringelser og fra den tvang, der er indbygget i vore menneskeskabte fysiske omgivelser, som f.eks. hierarkisk betonet kontorindretning, forvirrende og labyrintiske indgange til offentlige institutioner, reguleret adgang til samlinger på biblioteker og arkiver, ubekvemme åbningstider og fængsler.

2. Belønningsmagt betjener sig af materielle belønninger. Her motiveres mennesker med penge (lønforhøjelser) og naturalier af enhver slags (gode kantineforhold, firmasommerhuse og belønningsrejser med fru), og det at udøve magt handler om at udvikle belønningsformer og om at anvende det optimale miks af disse. Nutidens vestlige samfund er grundlæggende belønningssamfund. Arbejde skal være ordentligt lønnet, og kun lønnet arbejde er ordentligt arbejde. Det har været god forvaltningspolitisk latin i de senere år at satse mere på belønningsmagt, eksempelvis præstationsløn og direktørkontrakter. Naturalierne er dog stadig kun sparsomt forekommende.

3. Normativ magt, eller værdistyring, bygger på symboler for og socialisering til det ønskværdige, på værdier. Mennesker styres her gennem overbevisning, gennem tro, gennem samvittighed. I sin rendyrkede form bærer arbejdet lønnen i sig selv. Arbejdet er mere et kald end en kilde til indkomst. Normalt vil man regne med at finde udbredt normativ magt i den frivillige sektor og civilsamfundet (foreninger, familie etc.). Her er man og yder sin indsats, fordi det forekommer rigtigt sådan. Empiriske studier peger videre på, at normativ magt er mere udbredt i den offentlige sektor end i den private, og at belønningsmagt omvendt er mere udbredt i den private sektor end i den offentlige (Rainey, 1997).

Den normative magt, benævnt som værdistyring eller værdibaseret ledelse, har i de senere år været på vej ind, ikke mindst inspireret af organisationskulturbølgen. Der er meget fornuft bag værdistyring. Værdistyring er en dyb, internaliseret styring, som virker på afstand, og som tillader lokal vurdering af situationen og lokal tilpasning af midler. På den måde er det en styreform, som passer godt ind i komplekse og turbulente situationer. Den rummer endvidere noget af tankegangen i mål- og resultatstyring og passer derfor godt ind i tidsånden (Rieper, Ejersbo & Hansen, 2000: 179).

Men det er på den anden side også en styreform, som har indbygget en betydelig rigiditet. Det er ikke omkostningsfrit at internalisere værdier. Det kan faktisk koste store ressourcer at præge mennesker på en sådan måde, at de antager nye grundlæggende værdier, eller det kan være meget tidskrævende at rekruttere personale, der allerede har de rigtige værdier. Når man så først har banket de rigtige værdier ind i organisationen, hænger man så at sige på dem. Dels koster en „omkodning“ også store ressourcer, dels kan grundlæggende værdiskift være forbundet med sekterisk adfærd, intolerance, beskyldninger om kætteri, hadefulde personangreb og pinefulde nederlag, jf. hypotesen om undvigelse. Resultatet af øget værdistyring kan faktisk blive øget organisatorisk rigiditet, hvor forandring og innovation må ske ved, at organisationer med utidssvarende værdier lukker, mens nye værdier får afløb i nyetablerede organisationer. Eller med andre ord: hvis ikke organisatorisk fornyelse kan sikres internt, må fornyelse ske ved tilgang og afgang i hele populationen af organisationer. Det er f.eks. den form for dynamik, der i høj grad præger den frivillige sektors, hvor mange skoler bygger på et stærkt værdigrundlag af pædagogisk, religiøs eller politisk tilsnit (Lundgren, 1999).

Når værdistyring kan have stor effekt, skyldes det i høj grad værdiers flerdimensionale *betydning*. Den norske værdikommission udtrykker denne flerdimensionalitet fint, når den fremhæver, at bevidsthed og refleksion om værdier er centralt for fornuftsmennesket; at værdier er identitetsbærende og uløseligt knyttede til selvopfattelsen og både begrænser og støtter vor forståelse af andre mennesker; og at udviklingen af værdier, som deles af en flerhed af mennesker (fællesværdier), er nødvendig for at kunne skabe et samfund med nogen grad af sammenhold (Verdikommissionen, 1999: 13-14).

Mere konkret har værdier en betydning som *springbræt*: ved at tillade og legitimere handling. Værdier som f.eks. faglige standarder kan motivere de ansatte til at koncentrere sig om kvalitet. En værdi som „beskyttelse af sam-

fundet“ kan legitimere forskellige former for nærgående overvågning af borgerne. Lidt stærkere kan man sige, at værdier angiver de mål, de idealer eller den fordring, som overhovedet giver mening til en bestemt aktivitet eller organisation. Det hører f.eks. med til bibliotekssektorens faste arve-gods, at man står for oplysning – hvorfra man kan associere videre til fornuft og demokrati.

I den modsatte ende af skalaen finder vi værdier som noget, der sætter *grænser for handling eller påbyder bestemt handling*. Mange ser netop etik og moral som regelsystemer, der fortæller, hvad man ikke må, og hvad man skal. Vi associerer i så fald til rammer, restriktioner, betingelser, vilkår o.l. Ud fra denne synsvinkel kan værdier udgøre en sikkerhed for, at en offentlig organisations arbejde ikke løber af sporet. Ofte kan det måske være fagligt eller økonomisk velbegrundet ikke at behandle ydelsesmodtagerne lige. Der er f.eks. interessante patienter og uinteressante patienter, og der er lette (billige) og tunge (dyre) klienter. Set fra den enkelte organisations side har værdier som f.eks. retssikkerhed derfor karakter af restriktioner, der sætter grænser for den perfekte faglige opgaveløsning eller for en driftsøkonomisk optimering i ydelsesproduktionen. Megen intern regulering i den offentlige sektor har denne karakter: at se til at retssikkerheden tilgodeses, at se til at der økonomiseres med ressourcerne, at se til at ligestillingsprincipper overholdes.

Endelig har værdier meget med *identitet* at gøre. Værdier toner eller farver alle vore oplevelser og aktiviteter. Betydningen for den offentlige sektor finder vi omtalt bl.a. hos forvaltningsforskere som Lawton og Rose, der hævder, at „værdier kan præge tænkningen hos dem, der udbyder offentlige ydelser, bestemme karakteren af det, de udbyder, hvordan de udbyder det, og til hvem de udbyder“ (1994: 10). Og Maguire (1998) omtaler værdier som det, der definerer og understøtter den offentlige tjeneste. Offentlige værdier er altså noget grundlæggende, noget, der giver (eller er med til at give) den offentlige sektor identitet. Herved skabes og formes forventninger til det offentlige.

VÆRDIER OG OFFENTLIGE IDENTITETER

Men findes der en entydig „offentlig identitet“? Det er et af de spørgsmål, der skal ses nærmere på i bogen. Vores udgangspunkt er, at selvom det skulle være muligt at finde værdier, der gælder alle dele af det offentlige, så skal man ikke afskære sig selv muligheden for at finde vigtige differentieringer. Snarere er det vel realistisk at se den offentlige sektor som opdelt i en række

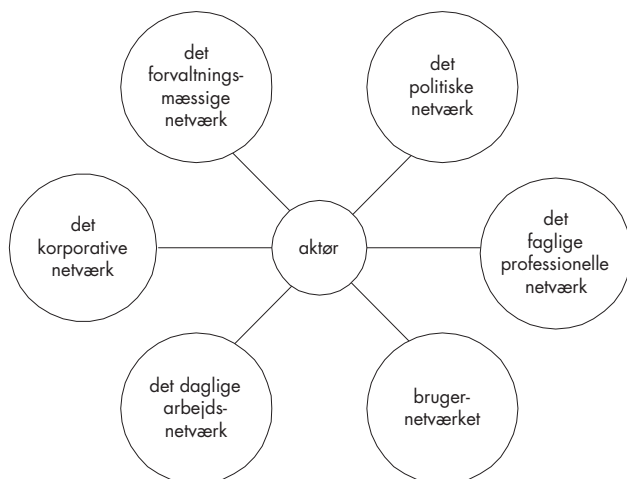
delvis overlappende „livsverdener“, som hver kan have sin identitet, verdensopfattelse, værdier, normer og sprog. Vi kan forestille os særlige statslige værdier, værdier knyttet til „den kommunale verden“, en departemental livsverden præget af akademikere og landspolitik helt forskellig fra institutionerne, der altid mangler penge og er tættere på brugerne. Vi kan videre forestille os livsverdener, der er afgørende præget af sektorer. Det er næppe troligt, at landbrugsverdenen er præget af de helt samme opfattelser og værdier som sundhedssektoren.

Selvom vi afgrænser os til at se nærmere på en bestemt organisation inden for en bestemt sektor, er det heller ikke sikkert, at vi dér kan finde en entydig identitet. Ofte kan det være mere realistisk at se organisationen som bestående af en række netværk med forskellige koblinger til omverdenen. I figur 1.2 er vist en række netværk, der vil være genkendelige i de fleste offentlige organisationer (Beck Jørgensen, 1999a: 52).

Det forvaltningsmæssige netværk er opbygget omkring det administrative formelle autoritetshierarki. Eksterne aktører kan her være den relevante centralforvaltning, Finansministeriet eller økonomiforvaltningen, Rigsrevisionen mv. Dette netværk vil normalt være „proceduretungt“. Samspillet mellem organisation og de formelle overordnede myndigheder vil typisk

FIGUR 1.2.

Seks forskellige netværk, hvori aktører får afprøvet og formet deres sociale virkelighed



være reguleret af en lang række policyrutiner som f.eks. finanslovsprocedurer, revisionsregler, lovgivningsprocedurer o.l. (Bozeman, 1987). *Det politiske netværk* er det netværk, hvor de politiske aktører i omverdenen markerer deres mærkesager, og hvor de skaber de politiske „spark“ til organisationen. Aktører er politikere og partier i og uden for Folketinget, amtsråd eller byråd. Man må regne med, at forudsigbarheden af adfærd i dette netværk er betydeligt lavere end i forvaltningsnetværket. *Det korporative netværk* består af de interesseorganisationer – f.eks. erhvervsorganisationer, arbejdsmarkedsorganisationer og personaleorganisationer – som organisationen har en mere eller mindre institutionaliseret kontakt til. *Det faglige-professionelle netværk* tæller de faglige eksperter, som spiller en central rolle for organisationens daglige produktion. Mens det korporative netværk er baseret på medlemsinteresser, bygger det faglige-professionelle netværk på faglige værdier og ambitioner. *Brugernetværket* omfatter de individer og grupper i samfundet, der har behov for, gør direkte brug af, eller bliver påtvunget organisationens ydelser. *Det daglige arbejdsnetværk* består af de aktører, der udfører de daglige arbejdsrutiner i organisationen, primært ydelsesproduktionen.

I mange tilfælde er den offentlige sektor eller enkelte dele af den prægede af en gruppe af værdier og ikke blot en enkelt værdi. En sådan gruppe af værdier kalder vi en *etos*. Udtrykket kommer af græsk og betyder egentlig sædvaner og sæder. I dag anvendes det nærmest som en betegnelse for en sammenfattende grundindstilling af normativ karakter. Vi kan således udover en *generel offentlig etos*, som udtrykker en generel offentlig identitet, operere med f.eks. en *statslig* og en *kommunal etos*, og *sektorspecifikke etos*. Følgende de ovenfor skitserede netværk kan vi arbejde med en *organisationsetos*, en *ledelsesetos*, en *professionel etos*, der bygger på fagets værdier, og som videre kan finfordeles i en række fagspecifikke etos (f.eks. for kultur, sundhed, pædagogik, socialt arbejde etc.), en *arbejdspladsetos*, der indeholder værdier, der mere generelt vedrører forholdene på arbejdspladsen, og en *serviceetos*, der siger noget om forholdet til brugeren. Vi vil igennem hele bogen rette opmærksomheden mod generelle etos og specifikke etos, deres karakter og forholdet imellem dem. Dette er essentielt, hvis man vil på sporet af en offentlig identitet.

MULIGHEDERNE

En lang række spørgsmål kan tages op. Vi skal give en oversigt og derefter hurtigt fokusere ind på dét, der er denne bogs særlige ærinde. De mulige spørgsmål kan deles op i fire grupper: analytisk-metodiske, empiriske, normative og konstruktive.

Analytisk-metodiske spørgsmål. Til denne gruppe hører alt om, hvorledes værdier defineres og operationaliseres, hvorledes værdier adskiller sig fra andre begreber, hvorledes værdier kan klassificeres, værdiers indbyrdes forhold, herunder hvilke værdier der er i konflikt med hinanden, og hvilke der understøtter hinanden, værdiers filosofiske og ideologiske forankring, og hvorledes man kan studere værdier.

Empiriske spørgsmål. En første gruppe af centrale spørgsmål er, hvilke værdier vi kan identificere som vigtige for a) den offentlige sektor generelt; b) bestemte sektorer som sygehus, kulturinstitutioner, undervisning, retsvæsen etc.; c) den offentlige sektors forskellige niveauer, f.eks. stat, amter, kommuner eller centralforvaltninger versus institutioner; d) organisationer, der ligger på kanten af det offentlige, f.eks. offentlige aktieselskaber, udliciteret virksomhed o.l.; og e) for de enkelte netværk, en organisation kan opdeles i. En anden gruppe vigtige empiriske spørgsmål er, hvilke former for intern og ekstern organisering og regulering der understøtter bestemte værdier, hvordan værdistyring virker i praksis, og hvordan konflikterende værdier håndteres i praksis. En tredje gruppe spørgsmål fokuserer på, hvorledes offentlige værdier så at sige lever deres eget liv. Hvorledes opstår de? Hvorledes udvikler de sig? Hvem fremmer dem og beskytter dem? Hvordan kan vi forklare deres faktiske udbredelse?

Normative spørgsmål. En del af ovenstående kan uden videre transformeres til normative spørgsmål. Hvilke værdier bør eksempelvis generelt præge den offentlige sektor eller bestemte sektorer eller niveauer? Hvordan skal vi begrunde disse værdier?

Konstruktive forslag. Her kombinerer vi viden om faktiske sammenhænge og forekomster med en normativ holdning for at komme med spørgsmål, der kan føre til konstruktive forslag. Hvorledes skal vi indrette en forvaltningsorganisation, hvis den skal leve op til både retssikkerhed og krav om forretningsmæssig drift? Kan det lade sig gøre? Kan vi opstille kriterier, ud fra hvilke vi kan vurdere værdiers „egnethed“?

I bogen tager vi en brøkdel af de nævnte problemstillinger op. Vi har i dette kapitel begrundet emnet og beskæftiget os med analytiske spørgsmål, bl.a. med definitionsspørgsmålet. I kapitel 2 giver vi en oversigt over, hvad man kunne kalde det offentlige værdiunivers, dvs. de mulige offentlige værdier. Hvilke værdier kan vi forstille os? Hvordan kan vi meningsfuldt gruppere dem? Vi ser også nærmere på, hvor flygtige eller bestandige værdier er, og hvad vi forstår ved en *offentlig* værdi. I kapitel 3 fortsætter vi denne i overvejende grad analytiske diskussion. Kan værdier være i konflikt? Ud fra hvilke kriterier kan man vælge? Kan man balancere mellem værdier i stedet for at vælge? Og hvilke former for værdidynamik kan vi forestille os?

I resten af bogen koncentrerer vi os om et spørgsmål, hvor vi ved meget lidt, og det er endda et af de afgørende spørgsmål, nemlig det empiriske: Hvilke værdier varetages rent faktisk i den offentlige sektor eller dele af den? Det betyder, at vi i al væsentlighed afstår fra de normative spørgsmål og de konstruktive forslag. Mere konkret kommer man til at lede forgæves efter udsagn om, hvilke værdier der bør præge den offentlige sektor, og kun i begrænset omfang kommer vi ind på betragtninger om, hvordan man organiserer for bedst muligt at realisere bestemte værdier.

Opgaven kan herefter forekomme enkel. Det er den ikke. Det er ikke nemt at studere værdier empirisk. Der er flere årsager. For det første er værdier ikke til at tage og føle på. De er mentale forestillinger, som kan være svære at identificere præcist. For det andet kan der være afstand mellem ord og handling. Selvom det bedyres, at en værdi som offentlig indseende er særdeles vigtig, er det ikke sikkert, at den efterleves, dvs. at værdien viser sig i handling. Vi må regne med, at der er facadeværdier og ægte værdier. For det tredje må vi omvendt også regne med, at værdier kan udtrykkes i handling, uden at der nødvendigvis er velformulerede og klare verbaliseringer, der gør det nemt at registrere en værdiforekomst.

Disse grundlæggende vanskeligheder forsøger vi at komme over ved at anvende en klassisk strategi: Vi anvender flere metoder og flere slags data. En oversigt over bogens kapitler vil i sig selv illustrere dette:

Kapitel 4 bringer en analyse af, hvorledes en generel offentlig etos har udviklet sig i de sidste to hundrede år. Udgangspunktet er af to grunde en undersøgelse af den offentlige sektors formelle grundlag. For det første er det i sig selv vigtigt, hvilke værdier der kommer til udtryk i f.eks. grundloven, forvaltningsloven, lov om offentlighed i forvaltningen og andre love

og den praksis, der har udviklet sig omkring de formelle forskrifter for forvaltningen. For det andet kan det lange perspektiv bedre etableres med udgangspunkt i retsudviklingen, fordi vi her kan bygge på skriftlighed.

Kapitel 5 bygger på en spørgeskemaundersøgelse af alle dele af den offentlige sektor. Ledere af lokale institutioner, kommunaldirektører, forvaltningschefer, amtskommunale chefer, styrelsesdirektører, departementschefer osv. blev stillet en række spørgsmål om forvaltningens opgaver, organisering, udviklingstendenser mv. En gruppe spørgsmål kredsede omkring værdier. Hvilke kunne man udpege som helt afgørende, hvilke personaleegenskaber (som f.eks. etisk bevidsthed, politisk fornemmelse) var vigtige, og hvad motiverede især personalet? Med denne type kvantitative data får vi et overblik over, hvilke værdier der er vigtige i hele den offentlige sektor, og om der er forskelle mellem niveauer og sektorer mv.

Kapitel 6 bygger på allerede formulerede værdigrundlag i offentlige organisationer. Vi regnede med, at offentlige organisationer i stigende omfang selv formulerer deres værdigrundlag. I ovennævnte spørgeskemaer bad vi derfor respondenterne om at indsende deres organisations værdigrundlag, hvis der fandtes et sådant. Resultatet blev en samling på 110 værdigrundlag. I disse værdigrundlag får vi en række organisationers selvpræsentationer. Vi ser ikke bare på, hvad de selv prioriterer som vigtigt, men også hvordan de gør det. Grundlæggende er værdigrundlag *tekster*, som vi skal forstå. Der anvendes her diskursanalyse for at få fat på meninger, argumentationsformer, udtryksformer, temaer o.l. Begrænsningen med denne undersøgelse er naturligvis, at vi kun har at gøre med ord. Vi ved strengt taget ikke, om værdigrundlagene efterleves i praksis.

I kapitel 7 ser vi derfor lidt anderledes på tingene. Dette kapitel bygger på deltagerobservation og interviewing i fire almindelige offentlige organisationer: et bibliotek, en kirke, et fængsel og et hospital. Denne snusen rundt giver dels meget mere nuancerede beskrivelser end f.eks. surveydata, dels er der ikke tale om at bygge analysen på organisationernes egne verbale og officielle selvfrestillinger alene. Vi ser selv. Og hvilke værdier ser vi? Ser vi en offentlig etos eller kun fagspecifikke etos? Hvordan aflæser vi dem i påklædning, indretning, udsmykninger, pjecer til brugerne, symbolik, det fysiske arrangement af forholdet mellem bruger og organisation, adfærden og ordene? Hvordan holdes der fast i værdier? Hvilke midler tages i anvendelse? Ideen med denne undersøgelse er at få helheder frem i „normale“ organisationer. Vi går ikke efter dem, der eksempelvis har været så fremmelige selv at formulere værdigrundlag, og vi går ikke efter specielle situationer

eller specielle organisationer. Vi går efter almindelige organisationer, der er karakteristiske for den offentlige sektor i dagens Danmark.

Man kan også få et praj om, hvilke værdier der anses for vigtige ved at se på, om der findes organisationer, der er specialiserede i at holde dem i hævd. Kapitel 8 handler i modsætning til de tidligere kapitler om offentlige organisationer, der rent faktisk eksisterer for at beskytte eller fremme bestemte værdier. Det er værdivogterne, vi skal se nærmere på. Kapitlet bygger på casestudier af Folketingets Ombudsmand, Afdelingen for Ligestilling, Økonomistyrelsen, IT-politisk kontor i Videnskabsministeriet og Rigsrevisionen. De har alle til opgave at regulere andre offentlige organisations adfærd. Hvilke værdier er vigtige for dem? Hvordan fortolker de dem?

Men man kan indvende, at i normale situationer får man ikke den egentlige sandhed frem. Den kommer først i kritiske situationer, hvor tingene skal stå deres prøve. Kapitel 9 tager udgangspunkt i en bestemt slags kritisk situation, nemlig når det kommer på dagsordenen, at dele af den offentlige service burde udliciteres. Det er forventningen, at når en opgave står over for eventuelt at skulle forlade den offentlige sektor, så vil de udtalte, de indforståede, de tavse værdier komme frem. Hvis man ikke i sådan en situation skulle formulere de offentlige værdier, man risikerer at miste, hvornår skulle man så? Hvad diskuteres under udliciteringsprocessen? Dette kapitel følger tre udliciteringer: spildevand i Farum og ældrepleje i Græsted-Gilleleje suppleret med vandforsyning i Atlanta, USA for at få lidt perspektiv på den danske verden. Kapitlet bygger på en analyse af debatten især i de lokale medier.

I det afsluttende kapitel 10 opsummeres og perspektiveres de væsentligste resultater. Vi viser her både de stabile og dynamiske træk ved offentlige værdier og afslutter kapitlet med en række scenarier for den fremtidige værdiudvikling i den offentlige sektor.

NOTER

1. Det er den betydning af ordet værdi, vi finder i *Nudansk Ordbog*.
2. Brugere defineres som de borgere eller virksomheder, som organisationens primære produktionsaktiviteter er rettet imod, uanset om de brugerrettede ydelser har karakter af service eller regulering. Det betyder, at skattevæsenets brugere er skatteyderne, og fængslets brugere er de indsatte. Sondringen mellem brugerrettede og almene ydelser er inspireret af sondringen mellem det umiddelbare og det udvidede produkt i Antonsen (1989). Se iøvrigt den nærmere omtale af offentlige organisationers opgaver i Beck Jørgensen & Melander (1999).
3. Artiklen er et eksempel (ud af mange) på, at det kan være svært at undgå glidninger i værdibegrebet. Det nævnes eksempelvis, at „flertalsstyre principielt set ikke må overordnes grunnleggende rettigheter og verdier ...“, hvoraf vi kan udlede, at nu er et styringsprincip noget andet end værdier. På p. 343 fremgår det, at en organisatorisk implikation (af en bestemt rangordning af styringsprincipper) er formel hierarkisering. En organisatorisk implikation er således noget andet end et styringsprincip, hvorved formel hierarkisering ikke er et styringsprincip, hvilket er noget i modstrid med den almindelige sprogbrug. På p. 346 omtales „rettigheder og politiske friområder“ som værdier. Rettigheder er nu blevet en underkategori til værdier, mens rettigheder tidligere var sideordnet med værdier. Lignende begebsglidninger vil uden tvivl også forekomme i nærværende bog.
4. Dette er jo ikke helt konsistent, når udgangspunktet er, at værdier vedrører det ønskværdige.

DET OFFENTLIGE VÆRDIUNIVERS

DETS BESTANDDELE, STRUKTUR OG

AFGRÆNSNING

TORBEN BECK JØRGENSEN & BARRY BOZEMAN

FRA DET GENERELLE TIL DET KONKRETE OG

MANGFOLDIGE

Demokrati, retssikkerhed og effektivitet er værdier, der ofte nævnes i debatten om den offentlige sektors udvikling.¹ Men værdiernes mulighedsrum er meget, meget større. Det vil vi vise i dette kapitel. Vi går tværs igennem faglitteraturen for at uddrage forekommende offentlige værdier, og denne mangfoldighed systematiseres og beskrives i en samlet struktur: det offentlige værdiunivers. Kapitlet afsluttes med en diskussion af dette værdiunivers' mindste bestanddele – værdierne – og af universets grænser: Hvad er offentligt, og hvad er ikke offentligt?

Gennemgangen af faglitteraturen – i overvejende grad forvaltningslitteratur – er specifik i sit sigte. Formålet er først at registrere, hvilke værdier der konkret er i centrum, når spørgsmålet om offentlige værdier bliver rejst, og herefter at få relateret værdierne til hinanden. Står værdi A og B meget tæt på hinanden, eller ville vi aldrig drømme om at sætte dem i forbindelse med hinanden? Kan forekomsten af en værdi virke fremmende eller hæmmende på andre? Formålet er ikke at få overblik over en større idepolitisk og idehistorisk debat. Denne metode har fordele og ulemper.²

Fordelene ved metoden er knyttet til tre punkter. For det første er det vigtigt at få dannet et helhedsindtryk; det helt typiske er netop, at den enkelte forsker kun nævner et fåtal af værdier. For det andet trækker vi værdierne ud af deres kontekst, og derved dannes der et slags frirum. Værdierne kan blive løsnet fra deres eventuelle partielle forståelser eller blive trukket ud af en fastlåst polariseret debat. Derved bliver der mulighed for at skabe nye helheder, på samme måde som legoklodser kan skilles ad og bruges til at bygge et andet hus med, end det de „kom fra“. For det tredje kan vi få identificeret nærtbeslægtede værdier og dermed også mulige fortolkningsveje. Endelig kan vi få luget ud i synonymmer.

Den væsentligste ulempe er, at det selvfølgelig ikke er gratis at fritage værdierne deres kontekst. Herved kan de netop miste noget af deres specifikke betydning. Dette konteksttab kan ske på flere måder: 1) Værdierne bliver revet ud af det budskab eller argument, de er en del af, og herved kan vi miste f.eks. en specifik debatpointe eller en teoretisk pointe. Kan en bestemt værdi f.eks. bedst forstås som kontrast til andre værdier? 2) Værdiens historiske baggrund og den konkrete (nationale, lokale) politiske kultur kan fortone sig. En værdi som offentlig indseende har givetvis forskellig valeur i lande med stærke forskelle i retten til at hemmeligholde som f.eks. England, Sverige og Danmark. 3) Endelig trækker vi værdierne ud af deres eventuelle idehistoriske og intellektuelle sammenhæng. F.eks. kan en værdi som beskyttelse af individuelle rettigheder ikke betyde det samme for alle jurister, fordi begrebet rettighed har forskelligt indhold, alt efter om man er retspositivist eller ej.

UDFOLDNING AF VÆRDIUNIVERSET

Gennemgangen havde som resultat i alt 72 registrerede værdier – hvoraf nogle få gled ud som synonymer – og det er disse værdier, som resten af

FIGUR 2.1.

Det offentlige værdiunivers' bestanddele

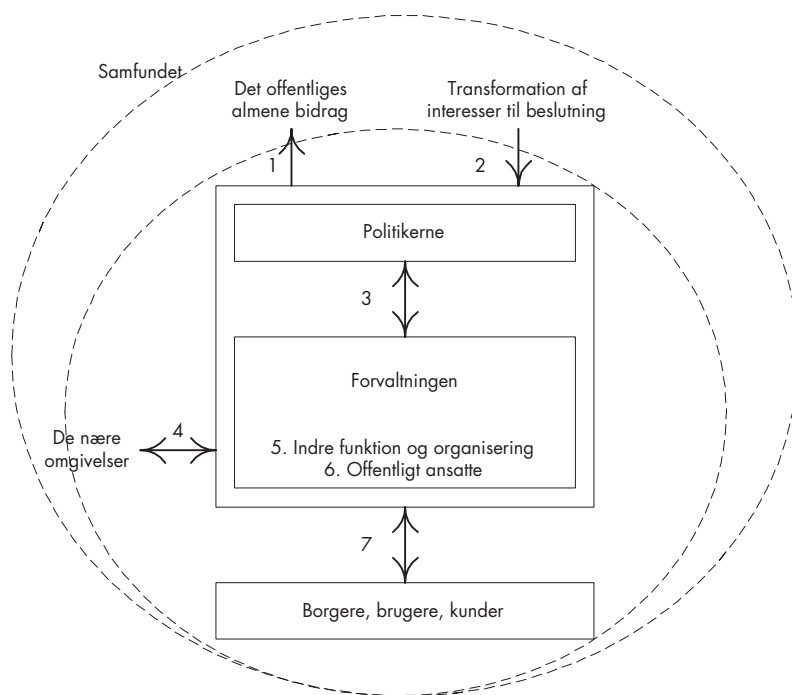
afkast	almen interesse	robusthed	fortaler/vagthund
tilpasningsevne	godt arbejdsmiljø	flertalsvilje	regimeværdighed
ansvarlighed	politisk loyalitet	billighed	brugerorientering
lukkethed	legalitet	professionalisme	risikovillighed
menneskelig værdighed	lytte til opinionen	fremtidens stemme	bæredygtighed
venlighed	produktivitet	moralske standarder	innovation
retfærdighed	ærlighed	rimelighed	selvudvikling, borger
selvudv.ansat	stabilitet	for.mæssig drift	sparsommelighed
åbenhed	entusiasme	upartiskhed	regimeloyalitet
demokrati	brugerdemokrati	etisk bevidsthed	neutralitet
rettidighed	lokalt selvstyre	social sammenhæng	balancere interesser
samfundsgode	altruisme	effektivitet	integritet
borgerinddragelse	pålidelighed	folkets vilje	kompromis
konkurrenceevne	kollektivt valg	dialog	retssikkerhed
mindretalsbeskyttelse	regimestabilitet	responsivitet	fair behandling
beskyttelse af ind. rettigheder	ligestilling		

kapitlet handler om. Tallet tooghalvfjerds er i sig selv mindre vigtigt. Det eksakte tal kunne være højere eller lavere, alt efter hvilken litteratur vi havde brugt. Det afgørende er, at vi får slået fast, at der er flere værdier end de mest almindeligt nævnte, og at vi får en fornemmelse af bredden og karakteren af offentlige værdier. Værdierne er listet i figur 2.1.

Hvordan får vi så skabt mening i dette værdikaos? På hvilke måder kan vi lægge puslespillet? Litteraturen tilbyder flere nyttige grupperinger af værdier – hvoraf vi vil anvende nogle få i næste kapitel – men ingen af disse er udtømmende, dvs. har evnen til at kunne omfatte alle værdier. Vi anvender derfor her en til formålet udviklet klassifikation, som bygger på, *hvilke aspekter ved forvaltningen eller den offentlige organisation, den pågældende værdi vedrører eller retter sig mod*.³ Det er en klassifikationsmåde, der som et væsentligt fortrin har, at den er rummelig. I de fleste af disse kategorier vil det vise sig, at vi yderligere kan opdele værdierne i undergrupper.

FIGUR 2.2.

Strukturen i det offentlige værdiunivers



Her finder vi fire forskellige slags generelle samfundsværdier. For det første er der forestillingen om, at det offentlige skal skabe eller tilvejebringe *samfundsgoder* og bidrage til den *almene interesse* (eller almennyttens). Disse begreber er ofte kritiseret som luftige og nyttesløse. Hvad i alverden skal man mere præcist forstå ved et samfundsgode, den almene interesse eller almennyttens?⁴ Vi lader denne kritik ligge her; for så diffuse disse begreber end er, rummer de dog nogle karakteristiske forventninger: Det offentlige skal ikke pleje særinteresser, det skal tænke på helheden. Det offentlige skal være til for alle, det skal ikke være nogen classes eller gruppes forlængede arm. Relaterede værdier er f.eks. folkets vilje, loyalitet over for samfundet, altruisme og solidaritet. Det er også nærliggende at placere en værdi som *social sammenhængskraft* i denne gruppe, altså det forhold at samfundet ikke er opsplittet i en række indbyrdes konflikterende fraktioner eller subkulturer, men at der tværtimod er sammenknyttende bånd.

I den anden undergruppe vil vi indplacere *altruisme* og *menneskelig værdighed*. Altruisme bringer mere direkte en etisk og moralsk dimension ind i billedet. Man skal handle i andre menneskers interesse. Det er en af de værdier, der har mange relaterede værdier. Nogle af disse har en medmenneskelig toning (etisk bevidsthed, moralske standarder, fairness, retfærdighed, godgørenhed), mens andre har en toning af medindflydelse (demokrati, brugerdemokrati og borgerinddragelse). Menneskelig værdighed kan forbindes med det *ikke* at løbe med en halv vind i forhold til andre mennesker og til sig selv. Man fungerer ikke som en vejrhane, men handler i højere grad efter principper og er parat til at bære andres byrder og beskytte andre mennesker. Menneskelig værdighed har også mange relaterede værdier: integritet, borgerens selvudvikling, borgerinddragelse, beskyttelse af individets rettigheder, retfærdighed, godgørenhed, fremtidens stemme og billighed. Man kan måske sige, at menneskelig værdighed og altruisme tilføjer en form for menneskelig autencitet til det at skabe samfundsgoder og bidrage til almennyttens.

I en tredje undergruppe medtager vi *bæredygtighed* og *fremtidens stemme*. De peger begge i samme retning: Vi skal ikke blot tænke på os selv, men også på de kommende generationer. Bæredygtighed går på, at vi skal efterlade et rent miljø og rigelige ressourcer til vore efterkommere i stedet for egensindigt at forbruge og ødelægge, hvad der er skabt gennem millioner af år før os. Men bæredygtighed optræder efterhånden også som en mere generaliseret værdi, således at f.eks. organisationer kan være bæredygtige, hvis de ikke

FIGUR 2.3.

Det offentlige almene bidrag til samfundet

Samfundsgoder	Altruisme	Bæredygtighed	Regimeværdighed
Almennytte	Menneskelig værdighed	Fremtidens stemme	Regimestabilitet
Social sammenhængskraft			

nedslider eller opbruger materielle og immaterielle ressourcer, som arbejdsstyrken, regulerende myndigheders velvilje, produktionsapparatet mv. Bæredygtighed har mange relaterede værdier, der forgrener sig lidt forskellige steder hen: a) stabilitet, kontinuitet, b) samfundsgode, almen interesse, c) moralsk standard, etisk bevidsthed og solidaritet.

Fremtidens stemme er en mere specifik værdi. Den udspringer af en diskussion om, hvilke aktørers meninger der kan blive taget hensyn til i et demokrati. Synspunktet er, at demokratiet har en brist, fordi fremtidige generationer aldrig kan været repræsenteret i en politisk valgt forsamling. Derfor må man på anden måde rette op på skævheden, således at nutiden kommer i balance med fremtiden. Relaterede værdier er fairness, moralske standarder, etisk bevidsthed og beskyttelse af individets rettigheder (her tænkes på de ufødte generationer).

Mens den første undergruppe – samfundsgoder, almen interesse – rummer en respekt for samfundet som helhed, rummer den anden undergruppe en „generaliseret respekt“ for det enkelte individ med et anstrøg af både en tro på menneskets udviklingsmuligheder, et rettighedselement og en kristen behandling af andre. Den tredje undergruppe udstrækker disse værdier til fremtiden.

Den fjerde undergruppe betoner et ganske anderledes aspekt: Hvorledes den offentlige sektor viser sit ansigt udadtil. Værdier er her *regimeværdighed* og *regimestabilitet*. Synspunktet bag regimeværdighed er, at den offentlige sektor ikke kan optræde på en hvilken som helst måde. Den handler og optræder som en offentlig magt med den offentlige magts ressourcer i baghånden. Til dette privilegium må der være knyttet et ansvar. Skal den offentlige sektor regulere borgerne, må den også kunne regulere sig selv. Skal den optræde som autoritet, som en myndighed, må den optræde på en måde, der aftvinger respekt. Relaterede værdier er retssikkerhed, billighed og pålidelighed, hvilken sidste sammen stabilitet og kontinuitet fører over til regimestabilitet, for regimeværdighed kan næppe tænkes uden regimestabilitet.

Det er helt klart de store værdier, der lanceres i denne gruppe, netop „public interest values“. Bag disse værdier ligger også en frygt; en frygt for at offentlig magt kan misbruges til fordel for dem, der allerede har magt, at offentlig magt kan være umenneskelig, og at nutidens politiske slagsmål om at dele kagen fører til, at kagen gøres så stor, at der ikke er noget tilovers til fremtiden. I det omfang den offentlige sektor skal realisere værdierne i denne gruppe, får den en skytsengel-karakter. Begrundelsen er den, at der egentlig ret beset er tale om demokrati-skeptiske værdier eller slet og ret om ikke-demokratiske værdier, og at forvaltningen og dens personale ved *ikke* at være på valg kan bære den opgave at tænke på helheden og fremtiden.

VÆRDIER KNYTTET TIL TRANSFORMATIONEN AF INTERESSER TIL BESLUTNING

Mens den første gruppe værdier populært sagt handlede om, hvad den offentlige sektor bør gøre for samfundet, er denne gruppe værdier i overvejende grad knyttet til spørgsmålet om, hvorledes synspunkter fra det omkringliggende samfund bør kanaliseres ind i den offentlige sektor.

Vi finder her som en første undergruppe *flertalsvilje, demokrati, folkets vilje og kollektivt valg*. Alle fire værdier er relateret til hinanden. Den fælles kerne er beslutninger truffet af og/eller for en flerhed af mennesker. Vi opretholder dem alligevel som adskilte værdier, fordi der er vigtige nuancer. Demokrati er en overværdi i forhold til de andre, fordi demokratiet kan antage mange former. En flertalsvilje behøver ikke nødvendigvis at basere sig på folket som sådan, ligesom folkets vilje ikke nødvendigvis kommer til udtryk som et flertal i en afstemning. Endelig vedrører et kollektivt valg et valg for en flerhed af mennesker, uden at det nødvendigvis er truffet gennem afstemning.

FIGUR 2.4.
Transformation af interesser til beslutning

Flertalsvilje	Brugerdemokrati	Mindretalsbeskyttelse
Demokrati	Lokalt selvstyre	Beskyttelse af individrettigheder
Folkets vilje	Borgerinddragelse	
Kollektivt valg		

Værdierne i den anden undergruppe kan siges at udgøre „lokale varianter“ af den første. Om end det lokale optræder på forskellige måder, er det fælles træk, at det enkelte menneske bør involveres – ofte men ikke udelukkende – i nære spørgsmål. Værdierne er *brugerdemokrati*, *lokalt selvstyre* og *borgerinddragelse*. Brugerdemokrati som værdi ser vi især realiseret i mindre lokale institutioner som skoler og daginstitutioner. Borgerinddragelse forekommer f.eks. som høring i forbindelse med kommunal planlægning og som brugerinddragelse f.eks. i sagsbehandlingen (jf. serviceloven), mens lokalt selvstyre typisk handler om kommunal selvstændighed i forhold til statsmagten. Også her er værdierne relateret til hinanden, og de i øvrigt relaterede værdier overlapper. Borgerinddragelse har flest og mest nuancerede relaterede værdier: folkets vilje, lytte til opinionen, responsivitet, dialog, interessebalance og selvudvikling.

En tredje undergruppe indeholder *mindretalsbeskyttelse* og *beskyttelse af individrettigheder*. Denne gruppe kan naturligvis bedst ses som en slags modvægt til den første gruppe. Især er det nemt at forestille sig, at flertalsvilje kan udarte til flertalsdiktatur og folkets vilje til lynchning. Derfor må mindretallet beskyttes, og det enkelte individ må forsynes med grundlæggende rettigheder. De to værdier er indbyrdes relaterede. Derudover er relaterede værdier til mindretalsbeskyttelse f.eks. fairness, retfærdighed, interessebalance og menneskelig værdighed, mens beskyttelse af individrettigheder også relaterer sig til mere juridisk betonedede værdier som ligestilling og retssikkerhed.

Hvilket forhold har den offentlige forvaltning til værdier i denne gruppe? Det varierer meget. Mest åbenlyst har forvaltningen en rolle i forbindelse med de nære demokratiformer, for her fungerer forvaltningen ikke blot som en output-kanal, men også som input-kanal. De mere generelle demokrati-værdier vedrører institutionelle forhold uden for forvaltningen, og her er forvaltningens rolle som det absolutte minimum at acceptere beslutninger truffet efter demokratiske retningslinjer.

VÆRDIER KNYTTET TIL FORHOLDET MELLEM FORVALTNINGEN OG POLITIKERNE

Hvad der skal ligge ud over ovennævnte minimum, og hvorledes det kan sikres, er i centrum i den fyldige debat om forholdet mellem politikere og embedsmænd (se f.eks. Knudsen, 1997; 2000). I nærværende sammenhæng er der tre værdier, der især er relevante: politisk loyalitet, ansvarlighed og

FIGUR 2.5.

Forholdet mellem forvaltningen og politikerne

Politisk loyalitet

Ansvarlighed

Responsivitet

responsivitet. Ansvarlighed nævnes nogle gange i forhold til politikerne, idet det betones, at politikerne er dem, der bevilger og bestemmer i sidste instans. Forvaltningens opgave er derfor altid at handle ansvarligt i forhold til politikerne og netop at stå til ansvar over for politikerne. Responsivitet ligger tæt på ansvarlighed, men mens ansvarlighed f.eks. relaterer til pålidelighed, understreges med responsivitet det at lytte og reagere hurtigt på andres ønsker.

Ansvarlighed og responsivitet er i udpræget grad gummiværdier, som i sig selv ikke siger særlig meget, da man f.eks. kan være ansvarlig over for alt muligt. Det forholder sig lidt anderledes med loyalitet, som typisk nævnes i sammenhæng med et ledelsesmæssigt hierarki, herunder ikke mindst som politisk loyalitet. Politisk loyalitet er stærkere end ansvarlighed i den forstand, at illoyalitet er en aktiv handling imod f.eks. en borgmester eller en minister, mens uansvarlighed kan skyldes ikke-intenderet sjusk. Politisk loyalitet har som relaterede værdier ansvarlighed, stabilitet, neutralitet, folkets vilje og almeninteressen, og er således en central værdi knyttet til den parlamentariske styringskæde.

Forvaltningens rolle i forhold til disse værdier er primært at undertrykke egne interesser og se sig selv i en tjenende position. Men tendensen i de senere år har været at forvente en aktiv form for loyalitet og ikke blot en servil adlyden.

VÆRDIER KNYTTET TIL FORHOLDET MELLEM FORVALTNINGEN OG DE NÆRE OMGIVELSER

Værdierne kommer i tre undergrupper. Den første vedrører spørgsmålet om lukkethed eller åbenhed over for omverdenen. I den ene ende af spektret finder vi værdien åbenhed. Det betyder, at forvaltningen er „gennemsigtig“, dvs. åben over for offentligheden, at der er offentlig indseende. Der behøver ikke at være nogen forventning om aktiv åbenhed. Man kan være åben på en passiv måde, man offentliggør det, man skal, har åbne postlister,

FIGUR 2.6.

Forholdet mellem forvaltningen og de nære omgivelser

Åbenhed	Vagthund	Konkurrenceevne Afkast
Responsivitet	Kompromis	
Lytte til opinionen	Interessebalancering	
	Neutralitet	
Lukkethed	Upartiskhed	

svarer på de spørgsmål, der bliver stillet udefra o.l. Siger vi responsivitet, jf. ovenfor, forventer vi derimod, at forvaltningen mere aktivt indretter sig efter omverdenens krav. Lytte til opinionen betyder endelig, at man indretter sig efter mere udbredte synspunkter, som de f.eks. kommer til udtryk i mediedebatter eller netop opinionsundersøgelser.

Vi har mange relaterede værdier til de nævnte værdier, specielt til åbenhed som vi relaterer til ansvarlighed (åbenhed modvirker sjusk) og retssikkerhed (åbenhed modvirker magtfordrejning), dialog (åbenhed er en forudsætning for dialog), demokrati, folkets vilje og kollektivt valg (åbenhed muliggør folkelig kontrol med forvaltningen).

I den modsatte ende af skalaen har vi værdien *lukkethed*. I sin brutale betydning er det politistatens hemmeligholdelse for at øge magten over borgerne. I mindre brutale betydninger er det hemmeligholdelse af forhandlingsudspil og strategier i forhandlinger med fremmede magter, mellem ministerier eller mellem regering og opposition. Endelig finder vi lukkethed eller diskretion med den begrundelse, at man ikke efter forgodtbefindende må offentliggøre oplysninger om konkrete mennesker eller sammenkøre registre.

Der er ligeledes mange relaterede værdier til lukkethed, som peger i lidt forskellige retninger. Lukkethed kan føre til stabilitet og kontinuitet (man lukker af for påvirkninger til forandringer). Lukkethed kan relateres til retssikkerhed og beskyttelse af individrettigheder, og endelig kan lukkethed relateres til produktivitet og effektivitet, fordi lukkethed fjerner forstyrrelser.

Den anden undergruppe bygger på dimensionen stillingtagen versus neutralitet. Hvis en offentlig organisation skal fremhæve bestemte værdier, skal forfægte et bestemt synspunkt, eller sikre at et bestemt problemområde vedvarende er på dagsordenen, kan man sige, at den lever op til værdien at være *vagthund* eller *fortaler* (det engelske udtryk *advocacy* siger det godt). Eksem-

plerne er legio. Miljøministeriet forventes at værne om miljøet, domstolene at vogte om retssikkerheden, Forbrugerombudsmanden at tale forbrugernes sag etc. Budgetteorien benævner de forvaltninger, der forbruger bevillinger, ikke bare for „spenders“, men netop også for udgiftsadvokater, for de er altid fortalere for flere midler til eget område.

Relaterede værdier er professionalisme og entusiasme. Entusiasme (eller engagement) giver sig selv. Det er svært at være en troværdig vagthund, hvis man ikke har en smule entusiasme for sagen. Professionalisme er nævnt, fordi professionelle sædvanligvis er uddannede til at tage sig af en bestemt gruppe klienter, hvis problemer de er nødt til at have stor forståelse for, og fordi de fleste professioner har et professionelt kodeks, der foreskriver, at man skal varetage bestemte værdier (f.eks. bevare liv) og bestemte personers interesse (f.eks. patienter). Den organisatoriske måde at sikre vagthunde eller fortalere på er bl.a. ved afskæring af politikernes muligheder for at blande sig.

I den anden ende af skalaen finder vi værdier som *neutralitet* og *upartiskhed*. De to værdier ligger meget tæt på hinanden, og de relaterer indbyrdes til hinanden. Men der er vigtige nuancer. Upartiskhed fremhæver det forhold, at der netop er parter i sagen, som man ikke lader sig påvirke af. Relaterede værdier i øvrigt er objektivitet og retfærdighed. Neutralitet kan naturligvis også gå på, at man er neutral i forhold til parter i en sag, men den almindelige betydning er, at man ikke har egne følelser og interesser blandet ind i sagen. En vigtig relateret værdi er derfor professionalitet, jf. det at have et professionelt forhold til noget.

Et sted mellem vagthund og upartiskhed ligger så værdierne *interessebalancering* og *kompromis*, dvs. det at påvirke forholdet mellem to eller flere parter, så den stærke ikke i urimelig grad dominerer den mindre stærke, respektive det at finde en løsning, der i tilstrækkelig grad tilfredsstiller alle involverede. Igen har vi at gøre med værdier, der ligger tæt op ad hinanden (og som relaterer sig til hinanden), men som alligevel har vigtige nuancer. Værdier, der relaterer sig til interessebalance er åbenhed, demokrati og stabilitet, for det at ville skabe balance vidner om åbenhed og demokrati, og en interessebalance skaber stabilitet. Kompromis går i en lidt anden retning. Relaterede værdier er nemlig rimelighed, fairness og dialog, fordi der bliver lyttet til folks standpunkter; tilpasningsevne, fordi det at indgå kompromis viser en evne til at tilpasse sig andre; og robusthed, fordi beslutninger, der bygger på kompromiser, er mere varige end de, der bygger på diktater. Interessebalancering og kompromis er nøgleværdier i et forhandlingssamfund.

Endelig er der som de sidste (og nyeste) værdier *afkast* og *konkurrenceevne*. Afkast relaterer vi til sparsommelighed, produktivitet og effektivitet. Konkurrenceevne kan have forskellige betydninger. I den snævre betydning kan man klare sig økonomisk på et marked. I den bredere betydning, som er blevet mere relevant i den offentlige sektor, er det også evnen til at vinde kontrakter, som DSB f.eks. ikke gjorde, da trafikken på de vestjyske baner i 2001 kom i udbud. Konkurrenceevne relaterer vi til værdier som forretningsmæssig drift, risikovillighed, responsivitet, brugerorientering og effektivitet.

VÆRDIER KNYTTET TIL FORVALTNINGENS INDRE FUNKTION OG ORGANISERING

Med forvaltningens måde at fungere på er vi ovre i gruppen af organisatoriske værdier eller egentlige forvaltningsværdier i mere snæver betydning. Disse kan også placeres i forskellige undergrupper. Den første gruppe har som et fællestræk forestillingen om en organisation som en maskine med sunde borgerlige træk, som Korsbæk Bank, da det gik bedst. Værdierne er her *robusthed*, *tilpasningsevne*, *stabilitet*, *pålidelighed* og *rettidighed*. De hænger snævert sammen på kryds og tværs. Organisatorisk robusthed handler om en passende kombination af stabilitet og tilpasningsevne, at være modstandsdygtig over for påvirkninger og at kunne bøje sig som et siv for vinden, når det er nødvendigt.

Tilpasningsevne relaterer til fleksibilitet og responsivitet, mens stabilitet relaterer til kontinuitet, legalitet og social sammenhængskraft. Pålidelighed relaterer til robusthed og stabilitet, men føjer nye nuancer på med rettidighed, effektivitet og retssikkerhed som relaterede værdier. Endelig relaterer rettidighed til en række værdier fra en anden undergruppe, nemlig sparsommelighed, produktivitet, effektivitet og forretningsmæssig drift. Indrettes

FIGUR 2.7.

Forvaltningens indre funktion og organisering

Robusthed	Innovation	Produktivitet	Ansattes selvudvikling
Tilpasningsevne	Entusiasme	Sparsommelighed	Godt arbejdsmiljø
Stabilitet	Risikovillighed	Forretningsmæssig drift	
Pålidelighed		Effektivitet	
Rettidighed		Rettidighed	

forvaltningen efter disse værdier, er den nok ikke særlig underholdende, men den er til at stole på.

Der er to værdikontraster til den pålidelige maskine. Den ene udgøres af en undergruppe med følgende værdier: *innovation*, *entusiasme* og *risikovillighed*. Organisationer, der er præget af disse værdier, er næppe tynget af fortilfælde eller bekymringer for fremtiden. Det er mere her-og-nu og gå-på-mod. Vi anser innovation for at være den centrale værdi. Den relaterer sig både til risikovillighed og entusiasme og derudover til dialog, tilpasningsevne og fleksibilitet. Mens innovation handler om nyskabelse, er entusiasme en værdi, der peger i andre retninger. Man kan sagtens være entusiastisk optaget af en sag, uden at den på nogen måde er forbundet med nyskabelse. Risikovillighed tilføjer endnu en nuance. Risikovillighed handler ikke nødvendigvis om innovation, men om at turde satse. Vi relaterer denne værdi til fleksibilitet og konkurrenceevne. Sammenhængen mellem de tre værdier er den, at man vanskeligt kan tænke sig en innovativ organisation, uden at der også er entusiasme og risikovillighed, mens man sagtens kan forestille sig entusiasme eller risikovillighed i organisationer, uden at det leder til innovation eller var tænkt i den sammenhæng.

Den anden kontrast udgøres af typiske New Public Management-værdier: *produktivitet*, *effektivitet*, *sparsommelighed*, *forretningsmæssig drift* og *rettidighed*. Det er også værdier, man i almindelighed vil forbinde med økonomisk tænkning, omkostningsbevidst sammensætning af produktionsfaktorerne, levering til rette tid og sted m.m., eller det at indskrænke, slanke og spare. Disse værdier relaterer sig næsten udelukkende til hinanden, men forretningsmæssig drift relaterer sig dog til risikovillighed.

Den sidste undergruppe fokuserer på organisationen eller forvaltningen som arbejdsplads. Her er værdierne *de ansattes selvudvikling* og *et godt arbejdsmiljø* (mens arbejdspladsen som karrieremulighed med falsk beskedenhed ikke har været nævnt i litteraturen). Et godt arbejdsmiljø forbindes med entusiasme, innovation og produktivitet, hvorimod selvudvikling relateres til professionalisme.⁵

OFFENTLIGT ANSATTE

En stor del af den aktuelle diskussion om offentlige værdier har koncentreret sig om kravene til de offentligt ansatte og ikke mindst til de centralt placerede embedsmænd (DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe, 1993; Udvalget om forholdet mellem minister og embedsmænd, 1998), de sidste med en vis

FIGUR 2.8.
Offentligt ansatte

Ansvarlighed	Ærlighed	Integritet
Professionalisme	Moralsk standard Etisk bevidsthed	

selvfølelse undertiden benævnt embedsstanden. Det er typisk i denne diskussion, vi finder udtryk som embedsmandens etos og embedsmandsetik (jf. Henrichsen, 1999; Tamm, 1997). Det er formentlig også her, vi finder størst historisk dybde, fordi krav til embedsmænd er et evigtungt emne. Herskere over større territorier har altid haft brug for organisation og planlægning og dermed også for loyale tjenere og rådgivere. Skulle vi skrive en „offentlige værdiers genealogi“, ville det nok være et frugtbart sted at starte.

En del af de relevante værdier er allerede nævnt under andre grupper som værdier, der bør gælde f.eks. en organisation eller hele den offentlige sektor. Men flere af disse værdier har selvsagt også relevans for de personer, der befolker det offentlige, for det er sjældent tilstrækkeligt, at værdier er støbt ind i en organisation ved formelle mål, procedurer og beslutningsgange. Personalet skal også tænke på en bestemt måde og selv være besjælet af disse værdier. Man kan ikke forestille sig en organisation som innovativ, hvis den bare er befolket med frygtsomme eller vaneprægede væsener. Der er altså værdier, som er svære kun at se som systemværdier. De må også være personværdier. Som eksempler på sådanne værdier kan nævnes altruisme, respekt for demokratiet, politisk loyalitet, åbenhed, entusiasme og risikovillighed. Det er svært at forestille sig disse værdier realiseret, uden at de også er følt og sanset på individniveau. Et andet eksempel er de værdier, der anbefales af The Nolan Committee on Standards in Public Life under titlen „The Seven Principles of Public Life“. Det drejer sig om uegennytte, integritet, objektivitet, ansvarlighed, åbenhed, ærlighed og lederskab. Fire af disse har vi karakteristisk nok allerede nævnt i anden sammenhæng.

Er der da ikke nogle genuine værdier knyttet til det offentlige personale? I første omgang skal nævnes *ansvarlighed* og *professionalisme*. Selvom de begge er nævnt under andre grupper tidligere, er det værdier, der primært hører hjemme her. De signalerer, at den offentligt ansatte skal arbejde på en seriøs, reflekteret og faglig kompetent måde.

Endvidere går værdier som *ærlighed*, *moralsk standard* og *etisk bevidsthed* ganske direkte på personen. Ærlighed relaterer vi til en række andre værdier

som objektivitet, upartiskhed, åbenhed, integritet og ansvarlighed, og i øvrigt relaterer de tre værdier til hinanden.

Men den centrale værdi i denne gruppe er *integritet*. Et menneske med integritet er et menneske, der ikke lader sig spolere af motiver, interesser, bestikkelse, folkestemninger, skiftende moder, bagvaskelse osv., men som har tilstrækkelig ryggrad til at holde fast i et bestemt synspunkt eller et bestemt princip. Der er endvidere overensstemmelse mellem handlinger og tale, og mellem det der foregår i det åbne, og det der foregår bag lukkede døre. Et menneske med integritet har en fast kerne. Integritet er også en af de værdier, som vi relaterer til mange andre værdier, fordi der så at sige skal mange ord til at udtømme betydningen af integritet: ærlighed, værdighed, fairness, etisk bevidsthed, moralsk standard, professionalism, åbenhed, upartiskhed og regimeloyalitet. Den sidste værdi kan forekomme overraskende, men den er taget med, fordi man kunne argumentere for, at et menneske med integritet må være loyal over for det system, det arbejder inden for – eller forlade det. Det er værd at notere, at værdierne i denne gruppe medfører ret forskelligartede forventninger til embedsmanden.

VÆRDIER KNYTTET TIL FORHOLDET MELLEM FORVALTNINGEN OG BORGERNE

Forholdet mellem forvaltning og borger har i de sidste 20 år været et af de mest diskuterende punkter i forbindelse med administrative reformer og er tillige et af de væsentligste emneområder inden for forvaltningsretten. Det er derfor ikke mærkeligt, at vi finder ganske mange værdier i denne gruppe. De falder i fire ganske klart adskilte undergrupper.

FIGUR 2.9.
Forholdet mellem forvaltningen og borgerne

Legalitet	Billighed	Dialog	Brugerorientering
Beskyttelse af individrettigheder	Rimelighed	Responsivitet	Rettidighed
Ligestilling	Fair behandling	Brugerdemokrati	Venlighed
Retssikkerhed	Professionalisme	Borgerinddragelse	
Retfærdighed		Borgerens selvudvikling	

Den første vedrører borgerens retsstilling i forhold til forvaltningen. Her finder vi værdier som *legalitet*, *beskyttelse af individrettigheder*, *ligestilling* og *retssikkerhed*. Det helt typiske er, at disse værdier systematisk kan relateres til hinanden, og det kan vidne om, at vi her har en meget konsistent gruppe. Andre relaterede værdier er stabilitet, neutralitet og upartiskhed.

Men igen er der væsentlige nuancer mellem de enkelte værdier. Legalitet henviser til det helt grundlæggende, at forholdet mellem forvaltning og borger skal være reguleret af retsregler (i modsætning til f.eks. skønsmæssig forvaltning eller den helt arbitrære magtudøvelse), og at det, der foregår, også rent faktisk er lovligt (jf. udtrykket legalitetskontrol) med relaterede værdier som pålidelighed og stabilitet. Beskyttelse af individrettigheder og ligestilling er retlige konstruktioner, der begge tager borgeren som udgangspunkt, og som relaterer sig til værdier som fair behandling, menneskelig værdighed og social sammenhængskraft. Retssikkerhed anser vi for en værdi overordnet de øvrige. Vi antager, at retssikkerhed kun kan opnås gennem legalitet og beskyttelse af individrettigheder, og at ligestilling er en konkretisering af individrettigheder. Endelig vil vi medtage *retfærdighed* i denne undergruppe, fordi det må siges at være det gennemgående sigtemål med værdierne.

Retfærdighed kan endvidere være en god overgang til den næste undergruppe, fordi udgangspunktet her er, at retsregler og deres anvendelse kan være præget af stivhed og ufølsomhed med det resultat, at retfærdighed netop ikke opnås. Værdierne i den anden undergruppe er *billighed*, *rimelighed* og *fair behandling*. Fællesnævneren i disse værdier er, at man skal tage omstændighederne i betragtning, behandle borgeren ud fra en samlet helhedsbetragtning, være moderat som kontrast til principrytter. I virkeligheden understreges undergruppens særkende og dens forhold til den første undergruppe af *The Advanced Learner's Dictionary of Current English*, når der om „equity“ (billighed) skrives: „A principle of justice used to correct laws when these would apply unfairly in special circumstances“. Eller af den kinesiske filosof Lin Yutangs ord om rimelighed: „I menneskelige Anliggender er det ofte den ulogiske Handlemaade, der virker mest overbevisende. Om det saa er selve Loven, indrømmer den jo, at den mangler ikke saa ganske lidt i at kunne gøre Krav paa at repræsentere den absolutte Retfærdighed, idet den ofte maa tage sin Tilflugt til en 'rimelig' Fortolkning af en eller anden Paragraf ...“ (Lin Yutang, 1949: 445).

Disse karakteristikker må på den anden side ikke føre til, at undergruppen opfattes blot som et korrektiv til den første undergruppe. Billighed, rimelig-

hed og fair behandling kan også siges – ikke mindst sammen med *professionalisme* – at være kernen i mange ydelser, der ydes efter et fagligt skøn.

Den tredje undergruppe tager sit udgangspunkt i forestillingen om, at borgeren kan lære og udvikle sig gennem deltagelse i et offentligt rum. Værdierne er *dialog*, *responsivitet*, *brugerdemokrati*, *borgerinddragelse* og *borgerens selvudvikling*. Denne undergruppe hører klart hjemme i den partipatoriske demokratitradition, dvs. at demokrati ikke så meget handler om blot at stemme om noget, som det handler om samtale, deltagelse og ansvarliggørelse for herigennem at udvikle sig personligt. Det er også værdier, der typisk knytter borgeren til de konkrete og nære spørgsmål i hverdagen. Relaterede værdier er f.eks. balancere interesser, kompromis, folkets vilje og lytte til opinionen.

Ved at antage disse værdier tillægger forvaltningen ikke alene sig selv et aktivt ansvar for borgerens udvikling. Den får ændret sit forhold til borgeren fra en myndighedsrelation til en demokratisk input-relation.

Den sidste undergruppe er New Public Management-versionen af forholdet. Her optræder borgeren nu som en kunde, og det signaleres primært ved værdien *brugerorientering*, dvs. det at man tager udgangspunkt i brugerens/kundens behov. Ydelser skal leveres *rettidigt*, og kunden skal behandles med *venlighed*.

Nogle af de nævnte værdier kan henføres til mere end én undergruppe. Retfærdighed hører mest naturligt til i den første undergruppe, men kan som nævnt også placeres i den anden undergruppe. Retfærdighed og venlighed er begge placeret som New Public Management-værdier, men retfærdighed kan også ses som et element i retssikkerhed, og i administrative reformplaner peges der indimellem på, at også klassiske myndigheder skal være venlige.

Den mest besværlige værdi, for så vidt angår „naturlig“ placering, er værdien *professionalisme*. I sin meget brede betydning betyder *professionalisme*, at forvaltningen forholder sig til borgeren på en kompetent måde, dvs. at forholdet ikke er præget af tilfældigheder, personlige luner o.l. I sin mere snævre betydning betyder *professionalisme*, at forholdet er præget af en specifik fagkundskab, der udøves uafhængig af ikke-faglige forhold. Her tænkes så på de mange områder, der især er præget af fagspecialister, f.eks. sundhed, uddannelse, forskning, miljø, kultur mv. Modsætningsvis kan man måske argumentere for, at værdien *professionalisme* står i et vist modsætningsforhold til de partipatoriske demokrativærdier.

VÆRDIUNIVERSETS UBESTANDIGHED

– ET SNAPSHOT

Det billede, vi har givet af det offentlige værdiunivers, er et snapshot, taget et bestemt sted på et bestemt tidspunkt. Snapshots andre steder fra, taget på andre tidspunkter, ville give os andre værdiuniverser – måske ikke afgørende forskellige på alle punkter, men sandsynligvis aldrig helt det samme. Hvorfor det? Der er tre grunde:

- Værdiers konkrete betydning kan variere, afhængig af en lang række forhold. Under samme navn kan gemme sig forskelligt indhold.
- Antallet af værdier, der vedrører bestemte aspekter af den offentlige sektor, vil variere alt efter den betydning, det pågældende aspekt konkret tillægges.
- Der kan over tid forekomme store værdiforskydninger. Nogle værdier kan vinde frem og fortrænge andre. Der er også tidehverv, tidsånd og modepræg i værdiernes verden.

Vi skal her berøre det første punkt, for det vedrører karakteren af værdiuniversets mindste bestanddele – værdierne – mens de to næste punkter behandles i kapitel 3 og 4.

Den enkelte værdi er sjældent helt den samme. Det skulle være mærkeligt, om værdier som f.eks. altruisme, effektivitet, åbenhed og integritet altid betyder det samme, uafhængigt af tid og sted. Tværtom. Bag det samme ord, den samme overflade, kan skjule sig varierende betydninger. Værdier er ikke faste, de er snarere flydende, og genstand for pres på forskellig måde. Det er et forhold, vi bl.a. vender tilbage til i kapitel 9, hvor vi sammenligner udliciteringsdebatter i Danmark og USA.

Enhver værdi kan fortolkes i flere retninger. Vi har i gennemgangen af værdier nævnt, hvilke andre værdier en konkret værdi kan relateres til. Nogle af disse relaterede værdier er såkaldte naboværdier, dvs. værdier, som i betydning ligger tæt på den betragtede værdi (se nærmere herom i kapitel 3). De angiver derfor også de retninger, som værdien kan fortolkes i. Værdier som integritet og menneskelig værdighed har mange naboværdier og dermed et stort fortolkningsrum, mens andre værdier har et snævrere fortolkningsrum.

Nogle værdier er formuleret på en sådan måde, at de ganske enkelt ikke kan have et klart indhold. Det gælder f.eks. værdien brugerorientering, fordi begrebet „bruger“ er ubestemt. Brugeren kan være kunde hos DSB, klient i

socialforvaltningen, skatteyder i en kommune eller borger involveret i byplanlægning. Det konkrete indhold i brugerorientering kan aldrig være det samme i så forskellige „brugersituationer“. Når man er kunde hos DSB, kan brugerorientering trækkes over mod en markeds kontekst; som klient i en socialforvaltning er konteksten mere præget af en blanding af bistand og myndighedsudøvelse; som skatteyder er konteksten mere klart myndighedsudøvelse; som borger involveret i byplanlægning er konteksten borgerindflydelse og lokaldemokrati.

Andre værdier er omgivet af ganske stor forvirring, fordi de bruges af mange mennesker i meget forskellige sammenhænge. Dette gælder ikke mindst værdier, som opfattes som meget centrale. Et godt eksempel er effektivitet, som har en række konkurrerende betydninger. I den brede betydning er effektivitet det samme som målopfyldelsesgrad. En organisation er effektiv, hvis den når sine mål – uanset ressourceindsatsen. Vi strammer lidt op, hvis vi definerer effektivitet som formålstjenlig adfærd. Så er en organisation effektiv i det omfang, den udfører handlinger, som fører til målet. Det lå ikke i den første definition.

Vi kan også indsnævre definitionen i en anden retning ved at fokusere stærkere på ressourcerne og definere effektivitet som flere præstationer for de samme penge, også kaldet omkostningseffektivitet eller produktivitet. Eller som det at holde hus med pengene. Så er vi ovre i sparsommelighed.

Det kan på den anden side være, at vi ikke bryder os om nogle af de midler, organisationen betjener sig af for at være effektiv. Så kan vi påføre organisationen restriktioner, således at organisationen er effektiv i det omfang, den udfører formålstjenlige handlinger under anvendelse af accepterede midler. Måske bryder vi os ikke om nogle af effektivitetens konsekvenser. Effektivitet siges eksempelvis at kunne gå ud over retssikkerheden. Så er organisationen effektiv i det omfang, den udfører formålstjenlige handlinger under anvendelse af accepterede midler med den restriktion, at retssikkerheden ikke må trues. På den måde kan effektivitet faktisk defineres som en slags super-værdi, der indeholder mange andre værdier som restriktioner. Mange vil mene, at det er offentlige organisationers vilkår, og at det netop er derfor, at offentlige organisationer har svært ved at være effektive – hvorved vi er tilbage i en snæver definition af effektivitet.

Når samtlige betydninger formentlig vil overleve alle tiltrængte forsøg på at skabe entydighed, skyldes det ikke bare, at begrebet har mange facetter, men også at der er knyttet interesser til de forskellige definitioner. Effektivitetsbegrebet er et godt eksempel på en værdi, hvor der er en kamp om at give

begrebet mening. Finansministeriet og andre centrale økonomiforvaltninger kan hævde, at de anvender effektivitet i den brede betydning, der rummer andre værdier. Herved undgår man kritik for økonomisk enøjethed. De, der overvåges økonomisk, kan modsat mene, at begrebet – når det kommer til stykket – bliver defineret snævert som produktivitet eller sparsommelighed af de overordnede myndigheder og dermed uden skyldig hensyntagen til andre særligt vigtige værdier. Herved søger man at gøre økonomitænkningen uacceptabel. Vi kommer ind på effektivitetsbegrebets afgrænsning og anvendelse i analysen af Rigsrevisionen og Økonomistyrelsen i kapitel 8.

Værdier, der på samme tid er centrale, meget anvendte, uklare og genstand for konflikter, er typisk beæret med en omfattende specialdiskurs. Det gælder indiskutabelt effektivitetsværdien. Hvad man skal forstå ved dette begreb, har været genstand for mange diskussioner i officielle betænkninger, i praksisnære tidsskrifter som *Nordisk Administrativ Tidsskrift* og i den organisationsteoretiske speciallitteratur, hvor effektivitetsdefinitioner gennem årene er blevet stadig mere sofistikerede, og hvor selve effektivitetsbegrebet til en vis grad er blevet erstattet af det mere uklare „performance“, der både kan opfattes snævert som præstationer og fungere som et samlebegreb („vel-fungerende“) for forskellige effektivitetsopfattelser.⁶ Det er også karakteristisk, at effektivitetsdiskursen over tid er blevet en flerfaglig diskurs og er gledet ind og ud af andre faglige diskurser som f.eks. implementeringsteori og evalueringsteori. Det samme gør sig gældende med værdier som demokrati, retssikkerhed og almennytte (eller „public interest“).

Andre værdier kan være meget „sensitive“ over for forskydninger i tid og rum, dvs. meget stærkt forbundne med deres kontekst. Værdien „korruptionsfri“ er et eksempel. Hvad vi i Danmark i dag betragter som korruption, kunne være almindelig praksis tidligere. Hvad den herostratisk berømte rigskansler Griffenfeld tog sig betalt for under den tidlige enevælde, kunne ingen embedsmand i dag tage sig betalt for. Men Griffenfeld var ikke af den grund korrupt i sin samtid. Når nutidens Danmark den ene gang efter den anden i internationale målinger kan lanceres som et af verdens mest korruptionsfri lande, kan det også hænge sammen med, at korruption defineres på en for os fordelagtig måde, således at andre landes normale handlinger for os tager sig korrupte ud.

Endelig kan det også spille en rolle, i hvilke konkrete sammenhænge værdier bliver „aktiverede“. Oplever man på sin egen krop, at en værdi bliver trådt for fode, får man givetvis et meget mere personligt og levende indtryk af den pågældende værdi. Værdier farves af de konkrete omstændigheder.

Alt i alt: En sproglig og idemæssig entydighed og stabilitet – et tilsyneladende uforanderligt værdiunivers – kan dække over store fortolkningsrum og bevægelighed på det konkrete plan. Selve værdiuniversets mindste bestanddele kan være præget af stor tvetydighed.

VÆRDIUNIVERSETS AFGRÆNSNING:

HVOR BEGYNDER OG SLUTTER „OFFENTLIG“?

Det er ikke uden en vis frimodighed, at vi har anvendt udtrykkene „offentlig værdi“ og „det offentlige værdiunivers“, for kerneordet „offentlig“ er endnu ikke blevet defineret. Det bliver det nu. Vi anvender udtrykket „offentlig“ i den betydning, at *offentlige værdier er værdier, som man kan mene bør varetages i den offentlige sektor, eller som rent faktisk varetages i den offentlige sektor*. Denne anvendelse af ordet „offentlig“ er praktisk. Offentlige værdier er de værdier, der kan knyttes til den offentlige sektor. Det er også en realistisk definition, eftersom den grundige teoretiske diskussion og afklaring af begrebet „offentlig“ er omfattende og ligger uden for rammerne af denne bog. Men definitionen udløser nogle problematiserende overvejelser.

For det første er der spørgsmålet, om de værdier, der rummes af et offentligt værdiunivers, er værdier, som vi *kun* finder i den offentlige sektor, eller som vi *også* finder i den offentlige sektor. Eller sagt på en anden måde: Har vi at gøre med værdier, der er specielle for den offentlige sektor, eller er de *generiske*, dvs. alment gældende?

Ser vi på de enkelte værdier, der er indeholdt i værdiuniverset, er der ikke megen tvivl om, at i hvert fald nogle af dem må være generiske. Hvorfor i alverden skulle man kun kunne forvente venlighed i den offentlige sektor og ikke også i den private sektor? Hvorfor skulle vi overhovedet forvente, at et skattevæsen vil være mere venligt end et forsikringsselskab? Og hvorfor skulle værdier som organisatorisk robusthed, professionalismisme, pålidelighed, rettidighed og engagement ikke være relevante for den private sektor?

Men er der så nogle værdier, der kun er relevante for den offentlige sektor? Her melder sig straks en stribe kandidater: almenningen, altruisme, fremtidens stemme, bæredygtighed, demokrati, retssikkerhed, åbenhed, interessebalancering, kompromis, upartiskhed etc. Det vil typisk være værdier, man vil forbinde med den offentlige sektor, eller som man i hvert fald ikke ville forvente, at private virksomheder kunne gøres ansvarlige for. Man taler også om en offentlig kontekst, som gør, at offentlige organisationer er distinkt anderledes end private virksomheder.⁷

Man kunne videre overveje, om der er smuttet værdier med, som kun er relevante for den private sektor? Kan man overhovedet forvente effektivitet, rettidighed, brugervenlighed og innovation i den offentlige sektor? Er det ikke altid netop sådanne værdier, der bliver ofret, når noget bliver offentligt? Og er det ikke helt irrelevant at tale om afkast og konkurrenceevne i forbindelse med et offentligt værdiunivers? Det kan man mene om, hvad man vil, men der er ingen tvivl om, at det er sådanne „private“ værdier, der har været i centrum i mange års reformforsøg; private i den forstand, at mange reformatorer har set opgaven som at overføre egenskaber fra private virksomheder til den offentlige sektor.

Det bedste, vi kan gøre, er derfor at operere med en skala fra distinkt offentlige værdier via generiske værdier til private værdier (som man med mere eller mindre held kan indføre i den offentlige sektor). Men der er ingen tvivl om, at placeringen af konkrete værdier som enten offentlige, generiske eller private ofte er et varmt politisk stridspunkt.

For det andet er det ikke problemfrit at knytte begrebet „offentlig“ til begrebet „sektor“. Herved forudsætter vi, at der på en klar måde kan skelnes mellem den offentlige og den private sektor. Men det er ikke altid lige nemt, og en vigtig tendens er netop udviklingen af mellemformer og udviskning af forskelle (Greve, 1998). Dertil kommer, at sektortankegangen nemt kan medføre for primitive opfattelser af henholdsvis offentligt og privat. Den private sektor består ikke kun af private virksomheder, men også af den tredje sektor med nonprofit organisationer og den fjerde sektor bestående af venne- og familiesfæren (Klaudi Klausen, 2001). Tilsvarende er det vigtigt at huske på, at den offentlige sektor er sammensat af en lang række højst forskellige politikområder og forvaltningsorganisationer.

Når vi skal identificere offentlige værdier er det derfor ikke nok at få klarlagt, om de er distinkt offentlige eller generiske. Vi må også klarlægge, om de gælder hele den offentlige sektor eller kun bestemte dele af den. Har vi at gøre med værdier, som er distinkt offentlige, og som tillige gælder hele den offentlige sektor, berettiger det til at tale om *traditionelle* eller *klassiske offentlige værdier*, *offentlige kerneværdier* eller *en generel offentlig etos*. Modsætningen udgøres af den situation, hvor vi har at gøre med værdier, som gælder ganske specielle dele af den offentlige sektor – jf. de opdelinger af den offentlige sektor vi skitserede i slutningen af kapitel 1 – og som tillige også gælder dele af den private sektor. En betydelig interesse knytter sig naturligvis til spørgsmålet, om der findes offentlige kerneværdier. Vi søger et svar i flere af de efterfølgende kapitler, især kapitel 4, 5, 6 og 8.

Måske er det største problem med sektortankegangen, at vi risikerer at blive låst fast på en analyse af, hvilke værdier der karakteriserer eller bør karakterisere den offentlige sektor (Brereton & Temple, 1999). Vi kunne i stedet vende sagen på hovedet og spørge, hvorledes bestemte værdier kan organiseres, uden at vi på forhånd binder løsningen til en *sektor*. Er det givet, at retssikkerhed, demokrati, åbenhed, bæredygtighed og alle de andre ovenfor nævnte værdier kun kan sikres gennem den offentlige sektor, eller er der andre måder at organisere på? Det er ved at stille spørgsmålene på den måde, vi kan få mere kreative værdidiskussioner og mere vision i udliciteringsdebatter.

A F S L U T N I N G

Vi har hermed i oversigtsform fået præsenteret forestillingerne om mulige offentlige værdier: det offentlige værdiunivers, dets bestanddele, struktur og afgrænsning. Der er ikke tale om et fuldstændigt og uforanderligt univers. Tværtom skal det understreges, at det er et snapshot, præget af tid og sted. I det følgende kapitel skal vi se nærmere på indholdet. Vi skal vise, hvorledes bestemte dele af værdiuniverset hænger sammen som mere omfattende modeller og samfundssyn, og vi skal se på konflikterende værdier, håndteringen af disse og værdiforandringer.

A P P E N D I K S : M E T O D E O G D A T A G R U N D L A G

Først blev faglitteraturen gennemgået med henblik på at identificere offentlige værdier. Den videre bearbejdning er foregået på den måde, at kapitlets forfattere uafhængigt af hinanden for hver værdi har overvejet, hvilke andre værdier man kan relatere hver enkelt værdi til. Dette var uhyre nyttigt, dels for at kunne karakterisere den enkelte værdi, dels for at kunne placere den i et større net af værdier. For hver værdi har forfatterne derefter sammenlignet resultaterne og diskuteret sig frem til enighed – eller identificeret uenighed, f.eks. på grund af forskellig landetilknytning. Undervejs i denne diskussion blev nogle værdier strøget, fordi de var åbenlyse synonyme til allerede diskuterede værdier. For ikke at låse diskussionen fast var rækkefølgen af værdier tilfældig, hvilket betød, at det i nogen grad blev tilfældigt, hvilke begreber der blev dømt til at være synonyme, og hvilke der overlevede. Metoden minder på mange punkter om den metode, som blev anvendt af Quinn & Rohrbaugh (1981) i deres analyse af effektivitetsværdiens mange afskygninger (se også kapitel 3).

Den anvendte litteratur i kapitlet er i første omgang forvaltningsforskning i almindelighed. I mindre omfang er det organisationsteori og her med særligt henblik på offentlig organisationsteori og litteraturen om effektivitet. Generel statskundskabsforskning er naturligvis inddraget i et vist omfang, men ikke på nogen systematisk vis. Politisk filosofi og teori er kun i beskedent omfang inddraget.

Mere konkret blev ledende tidsskrifter inden for forvaltningsforskningen (i Skandinavien for det meste sammenfaldende med generelle statskundskabstidsskrifter) gennemgået systematisk for 1990'erne. Det drejer sig om *Public Administration Review*, *Public Administration*, *International Review of Administrative Sciences*, *Governance*, *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, *Norsk Statsvitenskapligt Tidsskrift*, *Statsvetenskapligt Tidsskrift* og *Politica*. Endvidere blev der søgt på Det Kongelige Biblioteks egne og netværksbaserede baser. Det konkrete resultat er en litteraturliste indeholdende cirka 230 referencer.

Litteraturen har nogle bestemte karakteristika. Den er for det første i overvejende grad skandinavisk/angloamerikansk orienteret, og dermed er den også på sin måde etnocentrisk. Der er ingen eller kun meget få og usystematiske indslag fra kommunistiske regimer, fransk napoleonsk statstradition, tysk forvaltningsjuridisk tradition, nyere post-koloniale afrikanske stater osv.

For det andet er en meget stor del af litteraturen tidstypisk. Hermed mener vi mere konkret, at den dels priser nye reformer som New Public Management og Re-inventing Government og dels som reaktion priser klassisk forvaltnings gamle dyder eller alternativt lancerer nye progressive modeller som New Public Governance eller New Public Service. Det kan betyde, at historisk forankrede statstraditioner underbetones, fordi de kan være taget for givet eller bevidst overset. Det kan omvendt også betyde, at klassiske værdier anprises langt ud over deres bæreevne gennem en idyllisering af fortiden.

For det tredje findes der ikke nogen omfattende og systematisk behandling af emnet. Bortset fra en bog fra 1998 skrevet af den amerikanske forvaltningsforsker Montgomery Van Wart behandles spørgsmålet om offentlige værdier stort set kun i artikler, kapitler i samleværker eller som sidetema i bøger. Vi er i en vis forstand på jomfruelig mark og må derfor leve med den usikkerhed, at mulighedsrummet kan være større og/eller anderledes.

Den konkret anvendte litteratur til værdipræsentationen i dette kapitel er følgende: Antonsen & Beck Jørgensen (1998), Beck Jørgensen (1993), Boston et al. (1996), Breton & Temple (1999), Butler (1993; 1994), Caiden (1991), Chapman (1993), Christensen & Lægreid (1997), deLeon (1994), Denhardt (1988), Denhardt (1993), DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe (1993), Egeberg (1994), Eriksen (1993a), Forvaltningspolitiska Kommissionen (1997), Frederickson (1997), Goodsell (1989; 1994), Greenaway (1995), Gregersen (1996), Harmon & Mayer (1986), Heffron (1989), Hermansen-utvalget (1989), Hesse (1993), Hood (1991), Hooijkaas Wik (2001), Keating (1995), Keraudren (1995), Kernaghan (1994), Kickert (1997), Lawton & Rose (1994), Lundquist (1998), Milward (1996), Moe (1995), Nolan Committee on Standards in Public Life (1995), OECD (1995; 1996a; 1996b), Quinn & Rohrbaugh (1981), Rainey (1997), Smith (1991), Stewart & Clarke (1987), Stewart & Walsh (1992), Toonen (1993), Van Deth & Scarbrough (1995), Van Wart (1998), Wamsley & Wolf (1996).

NOTER

1. Lektor Eva Sørensen, RUC, takkes for kommentarer til et tidligere udkast til dette kapitel.
2. I appendikset er præciseret, hvorledes den anvendte faglitteratur er indkredset, hvad der karakteriserer den, og hvordan den er anvendt.
3. Med udtrykkene „det offentlige“ og „den offentlige sektor“ tænker vi i det følgende på hele det politiske system, altså forvaltningen plus valgte politiske forsamlinger som Folketing, amtsråd, kommunalbestyrelser, brugerbestyrelser mv. Med „forvaltning“ tænkes på alt det, som man normalt mener er en del af den offentlige forvaltning, dvs. både centralforvaltninger (ministerielle departementer, rådhusforvaltninger mv.) og institutioner som sygehuse, børnehaver, skoler mv.
4. Specielt i den amerikanske forvaltningsforskning har det været mere eller mindre *comme il faut* ikke at anvende et begreb som „the public interest“, efter at det blev voldsomt kritiseret i slutningen af 1950'erne. En vis rehabilitering af begrebet er dog på vej, se f.eks. Goodsell (1990), der opridser vigtige dele af begrebsdiskussionen samt Lundquist (1998) og Van Wart (1998).
5. Disse fire undergrupper er til dels hinandens modsætninger, og det er da også i forbindelse med organisatoriske værdier, at udtrykket „competing values“ første gang dukker op i faglitteraturen (se f.eks. Quinn & Rohrbaugh, 1981). Vi vender tilbage hertil i kapitel 3.
6. For en oversigt over mange af definitionsmulighederne, se Foss Hansen (1991).
7. Den offentlige kontekst er bl.a. studeret inden for offentlig organisationsteori i Beck Jørgensen (1990), Antonsen & Beck Jørgensen (1999) og Klaudi Klausen (2001), under betegnelsen offentlig etos i Lundquist (1998) og som historisk udviklet specifik politisk-administrativ kultur i Knudsen (1993; 1995).

VÆRDIER I HARMONI, KONFLIKT OG FORANDRING

TORBEN BECK JØRGENSEN

Alle værdier i vort offentlige værdiunivers forekommer sjældent eller aldrig samtidig. Nogle går godt i spænd sammen og har derfor en „naturlig“ tilbøjelighed til at optræde sammen i „værdiklaser“, både i praksis og som sammenhængende ideer. Andre står i et konfliktforhold, vibrerer i forhold til hinanden, søger at dominere og fortrænge hinanden, skaber måske dynamik eller måske fastlåsthed. Det gælder især i praksis. Her er konflikter typisk et vilkår, mens det i ideernes verden er nemmere at luge ud og være renfærdig. Endelig kan værdier være „indifferent“ i forhold til hinanden, dvs. sameksistere uden hverken sorger eller glæder. I dette kapitel skal vi give eksempler på, hvordan værdier kan hænge sammen på tværs af de kategorier, de blev præsenteret i. Men vi skal især se nærmere på værdikonflikter, og hvorledes man kan håndtere dem ved at vælge, adskille og balancere. Hovedvægten ligger her, for værdikonflikter er og bliver et forvaltningsmæssigt hovedproblem, både i teoretisk og praktisk forstand. Vi slutter af med nogle synspunkter om værdiforandringer.

VÆRDIKLASER OG VÆRDIINTENSITET

Når vi leder efter sammenhængende værdiklaser, sker det ud fra en hypotese om, at de værdier, der karakteriserer det offentlige på et givet tidspunkt, ikke er jævnt spredt hen over værdiuniversets kategorier. Vi har i stedet to forventninger. For det første at værdier fra forskellige kategorier udvælges, således at de står i et harmonisk indbyrdes forhold, og ved en fælles ide som stilk holdes sammen i en klasse. For det andet at nogle aspekter af den offentlige sektor kan være vigtigere end andre og derfor optræder med en „overrepræsentation“ eller større intensitet af værdier. Er især forholdet mellem forvaltning og borger vigtigt af den ene eller anden grund, forventer vi at finde mange nuancerede værdier dér, ud fra samme logik som vi finder et veludviklet „skibssprog“ i søfarende nationer og mange ord for sne i Grøn-

land. En enkel måde at illustrere tankegangen er at vise, hvorledes generelle forestillinger om staten og samfund genspejles i mængden og arten af værdier.

I den liberale minimalstat finder vi få værdier. Det gælder især værdier i toppen – forholdet mellem samfund og det offentlige – fordi det offentlige ganske enkelt ikke skal løse særlig mange problemer, og fordi forventningerne til det offentliges evne til at løse mange slags problemer heller ikke er store. Da individualitet og frihed står højt, finder vi værdier som mindretalsbeskyttelse, beskyttelse af individets rettigheder og lokalt selvstyre. Forholdet mellem forvaltning og omverden præges af lukkethed, vægt på økonomisk formåen (afkast) og konkurrenceevne – og slet ikke af vagthunde eller fortalere (læs smagsdommere). Forvaltningen arbejder produktivt, sparsommeligt og forretningsmæssigt med en vis vægt på innovation og risikovillighed, og forholdet til borgeren er et forhold til en kunde.

I retsstaten ville vi heller ikke forvente at finde særlig mange værdier, men de ville være noget anderledes end minimalstatens. Der vil være en henvisning til almennytten og samfundsgoder, muligvis menneskelig værdighed samt mindretalsbeskyttelse og beskyttelse af individrettigheder. Forholdet mellem forvaltning og omverden er overvejende præget af lukkethed eller selektiv åbenhed, upartiskhed og neutralitet, forvaltningen arbejder pålideligt og rettidigt, offentligt ansatte forventes at opføre sig ansvarligt og med integritet, og i forholdet mellem forvaltning og borger er der lagt vægt på retssikkerhed.

En konservativ variant af retsstaten vil være krydret med værdier som social sammenhængskraft, fremtidens stemme, regimeværdighed, stabilitet og billighed.

I den socialdemokratiske socialstat er værdiintensiteten i toppen som kontrast fyldig. Der vil være varianter af altruisme, menneskelig værdighed, almennytte, samfundsgoder, bæredygtighed, folkets vilje, kollektivt valg og borgerinddragelse. Forvaltningen er præget af vagthunde eller fortalere og mekanismer for interessebalancering og opnåelse af kompromiser. Forvaltningen ses også som en arbejdsplads, hvor de ansattes selvudvikling spiller en rolle, og forholdet til borgerne er præget af professionelle standarder, brugerdemokrati, borgerinddragelse og borgerens selvudvikling.

Den moderne stat, som vel nærmest er en blandingsform – regulerings- og servicestat – vil have stor værdiintensitet både i toppen, midten og måske især i bunden, fordi den store variationsbredde i ydelserne opfordrer til en mangfoldighed af værdier.

Vigtige forandringer vil formentlig også sætte sine spor i udviklingen af værdiklaser og nok specielt værdiintensitet. Eksempelvis har der i de senere år været meget fokus på offentlig ledelse, organisationskultur og ikke mindst værdibaseret ledelse. Det har medført flere diskussioner og undersøgelser af, hvad man kunne forstå ved professionelle værdier og særlige ledelsesværdier. Fordyber vi os i den speciallitteratur, finder vi pludselig en større værdiintensitet på ganske specifikke punkter.¹ Et andet eksempel er den værdiudvikling, som udformningen af skrevne værdigrundlag i offentlige (og andre) organisationer kan give anledning til, hvilket kapitel 6 kommer ind på.

VÆRDIER PÅ KOLLISIONSKURS

De mest omfattende fremstillinger af offentlige værdier i Norden kommer fra den svenske statskundskabsforsker Lennart Lundquist, som i en række bøger siden slutningen af 1980'erne og til i dag har beskæftiget sig med spørgsmålet om en offentlig etos. Lundquist opdeler værdierne i den offentlige etos i to hovedgrupper: demokrativærdierne og økonomiværdierne (Lundquist, 1998). Inden for disse grupper skelner han mellem henholdsvis politisk demokrati, retssikkerhed samt offentlig etik og mål-middelrationalitet (det hensigtsmæssige valg af midler), omkostningseffektivitet (nærmest defineret som sparsommelighed) og produktivitet. Andetsteds konkretiserer Lundquist de demokratiske værdier til lighed, frihed, solidaritet, retfærdighed, åbenhed, gensidighed, dialog og ansvar (Lundquist, 2001a).

Denne enkle klassifikation er et godt eksempel på sammenhængende værdier. Inden for hver gruppe finder vi værdier, som støtter hinanden eller i hvert fald ikke undergraver hinanden. Klassifikationen er i lige høj grad et eksempel på konflikterende værdier, for værdierne i de to grupper kan modarbejde hinanden. Lundquist påpeger, at der er fundamentale forskelle. Demokrativærdierne gælder kun offentlige organisationer, mens økonomiværdierne gælder både offentlige og private organisationer. Det er med andre ord demokrativærdierne, der giver offentlige organisationer et distinkt præg.

Lundquist understreger, at alle værdier skal varetages i det offentlige. Det kan variere, hvor vægten skal lægges, men man kan ikke lade nogle værdier helt i stikken. Dermed hævder Lundquist også, at værdikonflikter er et uundgåeligt træk ved den offentlige sektor. Men det, der egentlig er Lundquists ærinde, er påpegningen af, at økonomiværdierne har taget over. Der er røget en balance, og den nuværende konflikt består i, at en gruppe værdi-

FIGUR 3.1.

Tre sæt kerneværdier i offentlig ledelse

	SIGMA: SLANK OG FORMÅLSRETTET	THETA: ÆRLIG OG FAIR	LAMBDA: ROBUST OG SPÆNDSTIG
Succeskriterium	Nøjsomhed, matche ressourcer til givne formål	Retskaffenhed, opnå fairness og retssikkerhed	Spændstighed, opnå pålidelighed, tilpasningsevne og robusthed
Fiaskokriterium	Spild (rod, forvirring, ineffektivitet)	Misbrug (unfair behandling, magtfordrejning, misbrug af embede)	Katastrofe (chancerytteri, sammenbrud, kollaps)
Målestok	Tid og penge	Tillid	Sikkerhed og overlevelse
Kontrolfokus	Output	Proces	Input/proces

er er ved at fortrænge en anden gruppe. Økonomiværdierne beskrives som anti-politiske. Heri ligger en tro på markedet og markedsløsninger, og derfor er et standardmiddel til at reformere den offentlige sektor at udlicitere offentlige opgaver og at „indlæse“ økonomiværdier og private virksomhedsmodeller, således at det offentlige kommer til at fungere mere på markedsvilkår. Herved trues en offentlig identitet.

Med denne konfliktopfattelse er han i samklang med én hovedstrøm i debatten om offentlige værdier: Konflikten mellem de værdier, som „økonomismen“ står for, og de demokrativærdier, som den truer med at udrydde. Man kunne også tale om en konflikt mellem klassiske værdier og moderne reformværdier eller mellem offentlige værdier og private værdier.

Den britiske forvaltningsforsker Christopher Hood ligger på mange måder på linje med Lundquist. Han er optaget af, hvad den administrative reformbølge New Public Management betyder, og hvilke konsekvenser den kan få. Hood arbejder med en tredeling af offentlige værdier (Hood, 1991).

En gruppe – *sigma*-værdier – er typiske økonomiværdier, fokuserende på den optimale ressourceanvendelse (maksimal effekt for indsatsen), sparsomhed i almindelighed og nøjeregnethed med skatteborgernes penge i særdeleshed. En anden gruppe – *theta*-værdier – omfatter retskaffenhed i bred forstand indeholdende både retssikkerhed i sædvanlig betydning (borgerens retsstilling i forhold til det offentlige) og mere generelt, at det offentlige magtapparat ikke misbruges, og at offentligheden ikke føres bag lyset.²

En tredje gruppe – *lambda*-værdier – samler, hvad man nærmest må kalde organisatoriske værdier. Det handler her om hele det offentlige apparats evne til at fungere pålideligt og sikkert både i normale situationer og i krisesituationer og dets evne til at tilpasse sig skiftende omstændigheder.

Hood vil – som Lundquist – pege på, at en ensidig satsen på reformer a la New Public Management betyder, at theta- og lambda-værdier glemmes, til trods for at man kunne argumentere for, at retskaffenhed og sikkerhed burde være særlige offentlige dyder. Men nok så interessant peger Hood også på, at realiseringen af de nævnte værdier kræver helt forskellige organisatoriske mekanismer.

Organisationer, der skal leve op til sigma-værdier, vil naturligvis have procedurer, der sikrer, at ressourcerne ikke anvendes tilfældigt, at der afregnes, føres regnskab etc. Men det særlige er kontrollen med output, resultatkontrollen, for skal man i sidste ende vurdere effekt i forhold til ressourceanvendelse, er man naturligvis nødt til at holde øje med resultaterne – og dermed er man også nødt til at have relativt klare mål for organisationen. For at undgå spild er koordineringen ganske tæt og direkte. Man kan sige, at organisationen er stramt kørende. Det betyder så videre, at en rigtig sigma-organisation bedst kan varetage enkle opgaver, for herved lettes koordineringen og resultatkontrollen.³

Theta-organisationen må derimod bruge en del ressourcer på procedurer, fordi det allervigtigste er, at tingene bliver gjort på den rigtige måde. Den overdrevne theta-organisation er fanatisk optaget af korrekthed. Ved siden af elaborerede procedurer lægges der vægt på kontrolorganer, at private interesser ikke blandes sammen med offentlige, f.eks. gennem rimelig gode løn- og pensionsforhold o.l.

De organisatoriske virkemidler for at opnå lambda-værdier er helt anderledes. Her skal det undgås, at ting bryder sammen, og der skal være forsyningssikkerhed i både konkret og overført betydning. Virkemidlerne er flere. For det første typisk reserver og redundans, dvs. dobbeltdækning med backup-systemer, overskudskapacitet og parallelt kørende, men forskellige måder at løse en opgave på. For det andet kan anvendes organisatorisk diversitet, således at mere end én enhed kan løse den samme opgave. Bryder en enhed sammen på grund af sygdom, ledelseskriser eller personaleflugt, er der alternativer. For det tredje kan man anvende overdimensionering, dvs. alt er bygget og dimensioneret til at klare stress-situationer.

Selvom der er overlap mellem de tre typer – misbrug af embede kan både føre til økonomisk spild og upålideligt kørende organisationer – så er det alli-

gevel tydeligt, at de tre typer værdier næppe kan realiseres samtidigt. De er i konflikt, og deres realisering kræver helt forskelligt organisatorisk design. At skabe et robust forvaltningsapparat kræver eksempelvis en ressourceanvendelse, som ud fra en sigma-synsvinkel er vanvittigt spild. At sikre retskaffenhed og fairness kræver en procesfokusering, som er artsfremmed i forhold til en resultatorientering. At sikre robusthed kan konkret være at prioritere systemlukkethed frem for borgerens indseende i forvaltningens arbejde.

Det interessante er, at vi dermed både har en værdikonflikt og en designkonflikt. Derfor er det ekstra vigtigt at overveje, hvorledes vi kan håndtere disse konflikter. Vi har principielt to muligheder. *Enten* ønsker vi at vælge ét værdisæt som det centrale. I så fald kan vi spørge: Har vi at gøre med opgaver, hvor f.eks. enten sigma-, theta- eller lambda-værdier bør dominere? Efter at have truffet dette valg kan det organisatoriske design vælges. *Eller* også er situationen den, at vi ikke kan eller bør vælge, fordi ingen værdier helt kan undværes. I så fald må der skabes en arbejdsdygtig balance mellem flere konflikterende værdier, og forvaltningsorganisationen må indrettes således, at den kan leve med konflikter som noget normalt.

Vi skal starte med at se på valg af central værdi. Vi har igen her to muligheder, som dog sagtens kan kombineres. Vi kan – som nævnt ovenfor – vælge værdier, der står centralt i forhold til den konkrete opgave. Eller vi kan lede efter værdier, der så at sige er vigtige byggeklodser i værdiernes egen verden. Vi starter med byggeklodserne.

VÆRDIER SOM BYGGEKLODSE

Det fremgik af gennemgangen af værdiuniverset i kapitel 2, at ikke alle værdier kan betragtes som lige vigtige. Der er nogle, der var tæt relaterede til andre værdier, men det var ikke noget, vi gjorde til genstand for en mere systematisk behandling. Vi skal indhente det forsømte her.

Værdier kan være relateret til hinanden på to måder. De kan ligge i nærheden af hinanden i betydning, men alligevel ikke være helt identiske, som f.eks. sparsommelighed og produktivitet. Begge kunne vi kalde økonomiværdier, men man kan godt være sparsommelig uden at være produktiv. I sådanne tilfælde taler vi om *naboværdier*. Vi har undervejs set stribevis af tilfælde på naboværdier. Selvom naboskabet i nogle tilfælde kan forekomme indlysende, er det dog mange gange en fortolknings sag, om to værdier alligevel ligger for langt fra hinanden til at være naboværdier, eller om de i andre tilfælde er så tæt på hinanden, at vi må anse dem for synonyme.⁴

Naboværdier har betydning på flere måder. For det første kan dét at identificere naboværdier være med til at karakterisere den værdi, der bliver taget udgangspunkt i. Hver eneste værdi, man kan associere hen til, fortæller noget om den værdi, man associerer fra. For det andet angiver naboværdier som nævnt tidligere en værdis fortolkningsrum, og vi kan på den måde få et indtryk af, hvilke konkrete værdiforskydninger en værdi kan udsættes for, uden at den mister sit navn. For det tredje kan antallet af naboværdier give os et praj om den pågældende værdis vigtighed. Jo flere naboværdier, jo mere rigt facetteret er udgangspunktet, og jo større betydning må værdien have. En værdi med mange naboværdier er ikke en enlig stjerne, den er centrum i en stjernehub.

Værdier kan for det andet være relateret til hinanden på den måde, at de hyppigt optræder samtidigt eller samvarierer. Det kan ske ved, at den ene værdi virker fremmende på den anden, eller at den ene værdi er en forudsætning for den anden. F.eks. kan man argumentere for, at retssikkerhed fremmes af åbenhed. Her taler vi om *co-værdier*. Igen antager vi, at mange *co-værdier* er en indikator på en værdis vigtighed. Den står centralt i et netværk af samvarierende værdier.

Værdier, som på den første eller anden måde har mange relaterede værdier, kalder vi for *knudeværdier*. De ser ud til at have en central placering i net af værdier. I nedenstående skema har vi trukket nogle efter vores opfattelse udprægede eksempler på knudeværdier frem.⁵

Lad os se nærmere på nogle af knudeværdierne. Åbenhed er en interessant knudeværdi, fordi den har mange og ret forskellige *co-værdier*. Åbenhed bliver ikke mindre interessant af, at dens modsætning – lukkethed – også har mange og varierende *co-værdier*. Specielt kan fremhæves to forhold. Begge værdier kan – hver på sin måde – virke fremmende på retssikkerhed (og dermed også hæmmende). Det betyder, at det er vanskeligt at diskutere åbenhed og lukkethed generelt; vi bør vide mere præcist, hvad åbenhed og lukkethed vedrører. For det andet udpeges en potentiel konflikt, for mens åbenhed kan virke fremmende på demokrati og hæmmende på produktivitet, kan lukkethed virke hæmmende på demokrati og fremmende på produktivitet.

Robusthed er vigtig både ud fra naboværdierne og *co-værdierne*. Naboværdierne er vigtige, fordi de indfanger en multidimensionalitet i robusthed: stabilitet, tilpasningsevne og pålidelighed, og denne multidimensionalitet går igen i *co-værdierne*, hvor vi finder både effektivitet, retssikkerhed, fleksibilitet, responsivitet mv. De mange værdiforgreninger peger på, at det

FIGUR 3.2.

Knudeværdier, deres naboværdier og co-værdier

VÆRDI	NABOVÆRDIER	CO-VÆRDIER
Menneskelig værdighed	Borgernes selvudvikling, borgerinddragelse, beskyttelse af individets rettigheder	Retfærdighed, godgørenhed, fremtidens stemme, billighed
Bæredygtighed	Fremtidens stemme	Stabilitet, kontinuitet; samfundsgode, almen interesse; moralsk standard, etisk bevidsthed, solidaritet
Borgerinddragelse	Folkets vilje, lytte til opinionen, responsivitet	Dialog, interessebalance, selvudvikling
Åbenhed	Responsivitet, lytte til opinionen	Ansvarlighed; retssikkerhed; dialog; demokrati, folkets vilje, kollektivt valg
Lukkethed		Stabilitet, kontinuitet; retssikkerhed, beskyttelse af individrettigheder; produktivitet, effektivitet.
Kompromis	Interessebalance	Rimelighed, fairness, dialog; tilpasningsevne; robusthed
Integritet	Ærlighed, værdighed, fairness, etisk bevidsthed, moralsk standard, professionalisme, åbenhed, upartiskhed, regimeloyalitet	
Robusthed	Stabilitet	Legalitet, social sammenhængskraft
	Tilpasningsevne	Fleksibilitet, responsivitet
	Pålidelighed	Retssikkerhed, rettidighed, effektivitet

kan være uhyre vigtigt, at et forvaltningsapparat besidder robusthed. Hvis ikke, er der muligvis mange uheldige følgevirkninger.

Integritet er primært en interessant knudeværdi, fordi der er mange naboværdier. Det fortæller, at der er mange facetter i denne værdi. Den person, der besidder integritet, har en udstråling, der skaber ro og tillid i koncentriske cirkler omkring vedkommende. Integritet er derfor „guf“ for organisationer. Regler og kontroller overflødiggøres, intriger fuser ud, og afslag og uenighed avler ikke mistænksomhed og klager, men dialog.

Man kan naturligvis diskutere den præcise betydning af knudeværdierne. Vi mener ikke, at man partout skal prioritere dem over alle andre. Heller ikke at de nødvendigvis er ultimative værdier i den forstand, at de udgør mål

i sig selv. Vi vil derimod pege på, at det er værdier, som man seriøst bør overveje som centrale værdier, for hvis man glemmer dem, kan det få mange afsmittende konsekvenser. I den forstand er de byggeklodser.

VALG AF CENTRAL VÆRDI

I dette afsnit skal vi diskutere valg af den centrale værdi på en lidt anden måde, for nu er indfaldsvinklen: givet at en bestemt opgave skal løses, en bestemt lov administreres, bestemte ydelser produceres, hvilke værdier bør vi da tage udgangspunkt i? Og hvilken form for organisering følger så af værdivalget?

Vi skal illustrere problemstillingen ud fra nogle få givne værdier og spørge: Hvad er det afgørende?

at politikerne kan styre direkte,
at beslutninger træffes ud fra uafhængige faglige standarder,
at forskellige interesser bliver hørt og vejret mod hinanden,
eller at brugernes behov er bestemmende?

Valget af den centrale værdi har store organisatoriske konsekvenser. Det ses allerede af den måde, forvaltningen og dens mange organisationer er bygget op på i dag, og det er et tilbagevendende tema, hver gang nye opgaver skal placeres i centraladministrationen, eller hver gang en ny regering skal fordele opgaverne på ministre, for det spiller en vis rolle, hvilke traditioner og organisationskulturer der findes i de enkelte ministerier (Grønnegård Christensen, 1980).

Nedenstående figur illustrerer fire principielt forskellige måder at indrette forvaltningen på, her benævnt statsmodeller, fordi de rækker ud over spørgsmålet om forvaltningens egen organisering.⁶ Hver statsmodel har sit normative grundlag (følgende ovenstående eksempler). Det interessante spørgsmål er, hvilke implikationer disse forskellige normative grundlag har for organisering og styring.

Den *hierarkiske* statsmodel lægger sig op ad velkendte termer som repræsentativt demokrati og den parlamentariske styringskæde, og for forvaltningen er politisk loyalitet den centrale værdi. For at sikre den politiske indflydelse styres der ved hjælp af regler og hierarki, og den vigtigste del af omverdenen er den toptunge: minister, regering, folketing eller tilsvarende for kommunale forvaltninger.

FIGUR 3.3.

Fire statsmodeller, deres normative grundlag og organisatoriske design

EGENSKABER	HIERARKISK STAT	AUTONOM STAT	FORHANDLENDE STAT	RESPONSIV STAT
Forvaltningens rolle	Neutral gennemførelse af politiske ønsker	Varetagelse af rettigheder samt etiske og professionelle værdier	Mægler i korporative strukturer	Tage bestik af brugerønsker
Borgerens rolle	Vælger og undersåt	Beskyttet, vejledt og opdraget individ	Medlem af en interesseorganisation	Bruger/forbruger/selvforvalter
Normativt grundlag	Politisk loyalitet	Retssikkerhed, etiske, faglige standarder	Konsensus, kompromis, politisk stabilitet, "realistisk forvaltning"	Produktivitet, service, selvudvikling
Organisatorisk kontekst	Folketing, regering, ministerium	Faglige sammenslutninger, ideelle organisationer, søsterorganisationer	Arbejdsmarkedsorganisationer, erhvervsorganisationer, brancheforeninger	Konkurrenter, brugerorganisationer
Styreformer	Regler, hierarki	Regler, faglige normer og værdier, "peer-control", socialisering, faglig/institutionel konkurrence	Forhandlinger, dialog, ydre pres	Konkurrence, dialog, selvregulering

I den *autonome* statsmodel er den væsentligste værdi retssikkerhed og uafhængige faglige standarder, og disse sikres ved at afskære politikerne fra indgriben, evt. ved bestyrelser eller andre organer, der skydes ind mellem organisation og minister. Den væsentligste styring finder sted gennem faglige normer og værdier, intern faglig kontrol (læger kontrollerer læger), uddannelse og langvarig oplæring og socialisering. Den vigtigste del af omverdenen er faglige sammenslutninger, søsterorganisationer og ideelle organisationer som kulturelle og humanistiske organisationer.

Den *forhandlende* statsmodel ligger inden for en pluralistisk tradition med vægt på, at de berørte interesser skal høres, at man ikke bare lovgiver hen over hovedet på parter i samfundet, og at modsætninger kan bearbejdes og delvis forliges i den politiske proces. De grundlæggende værdier er konsensus, kompromis og politisk stabilitet. Her sker styringen gennem forhandlinger og dialog, og berørte interesser kan have faste høringsrutiner og være repræsenteret i forskellige råd og nævn. Den vigtigste del af omverdenen er typisk interesseorganisationer af alle slags.

Den *responsive* statsmodel er noget mere sammensat. Det fælles element er responsivitet over for brugerne. Men hvad der adskiller, er hvorledes der skabes responsivitet. Det kan ske med et marked, ved hjælp af en servicekultur, ved direkte inddragelse af brugeren eller ved etablering af selvforvaltning – opgaven overlades til en kreds af borgere. Værdierne svinger tilsvarende – fra produktivitet og servicekvalitet til selvudvikling.

Alt i alt er de fire modeller meget forskellige; i rene former repræsenterer de helt forskellige verdener, som helst ikke skal blandes sammen. Ønsker man derfor, at opgaver skal løses ud fra faglige standarder alene, skal man ikke placere opgaverne i nærheden af en politisk ledelse og gøre politikere ansvarlige for succeser og fiaskoer. Resultatet bliver forvirring og utroværdighed.

Det er derfor vigtigt at vælge den grundlæggende værdiorientering. Det er ikke ensbetydende med, at denne skal være totalt dominerende; den skal angive en grundlæggende „toning“: i almindelighed gør vi ...; som udgangspunkt mener vi ...; den generelle holdning er ... I mange af dagligdagens gøremål behøver man derfor ikke stoppe op og spekulere forfra. Den grundlæggende værdiorientering ligger i rygmarven. Det skaber en indre sikkerhed og en troværdighed over for omverdenen.

BALANCERING AF VÆRDIER

Men den rene form kan degenerere. Hver statsmodel har sit indre dilemma, og den grundlæggende værdi kan udarte. Hvis vi forestiller os hver statsmodel rendyrket, hvad får vi så? I den hierarkiske stat er problemfigurerne den politiske medløber og skrankepaven, og den vertikale styring kan sande helt til. I den autonome stat er problemfigurerne teknokraten og missionæren, og fagligheden kan udarte til indadvendt dogmatik og ekspertarrogance. Den forhandlende stat er beåret med opportunisten og pamperen, og dialogen og kompromiset degenererer til sammenspisthed og vejrhaneforvaltning. Den responsive stats problemfigur er det snæversynede menneske, der enten er kapslet inde af udsigten til egen vinding, egne selvudviklingsbehov eller af sognegrænsen.⁷

Disse degenereringsmuligheder motiverer det næste trin i analysen: balancering af konflikterende værdier. For udarter de rene former, må de jo afbalanceres af noget; noget må dæmme op. Det er ikke så enkelt. Der skabes nemt krydsende hensyn, og det giver indimellem problemer. Det får vi konkret demonstreret i diskussioner om, hvem der i grunden skal lede offentlige organisationer, der er kendetegnede ved den autonome stat. I den ene ende af spektret *vælges* ledere blandt *fagfolk* af fagfolk. I blandede modeller ser vi fagfolk *udnævnt* af højere instanser. I den anden ende af spektret udnævnes *administrative generalister* – det sidste indimellem kaldet „djøfisering“. Problematikken er velkendt inden for sundhedsvæsenet, uddannelsesvæsenet og kulturinstitutioner. Tilsvarende kan Tamilsagen ses som en strid mellem den hierarkiske stat og den autonome stat, mellem politisk loyalitet og legalitet. Men det korte af det lange er, at vi i virkelighedens verden ofte ser blandingsformer af to eller flere statsmodeller.

Vi skal derfor vende os mod det næste trin – at institutionalisere konkurrerende værdier og at balancere imellem dem. Hvordan man gør det, er halvejs en teknik og halvejs en administrativ kunstart par excellence. Vi skal her blot angive et par ideer.

En ikke usædvanlig teknik er at oprette konkurrerende organisationer, f.eks. konkurrerende efterretningsvæsener. Eller man kan lade offentlige organisationer – f.eks. skoler, hospitaler eller biblioteker – konkurrere om kunderne. Konkurrencen kan modvirke, at man forfalder til overdreven dyrkelse af egen faglighed og indre problemer, når man er nødt til at gøre sig attraktiv over for en bruger. Man kan etablere mod-ekspertise for at reducere den etablerede ekspertises dagsordensdominans. Det skete f.eks. med oprettelsen af Institut for Miljøvurdering. Man kan separere drift og tilsyn

for at undgå sammenfald af interesser og for at sikre åbenhed og offentlig debat, som det f.eks. er sket inden for telesektoren. Man kan adskille den centrale magt i flere grene, som holder hinanden i skak, som når man f.eks. adskiller den udøvende, den lovgivende og den dømmende magt. Et nok så væsentligt eksempel i vor sammenhæng er de regulerende organisationer, der er etableret for at vogte hver sin grundlæggende værdi. Selvom der kan være specifikke historiske forudsætninger, er det næppe tilfældigt, at værdierne ligestilling og retssikkerhed ikke vogtes af økonomiværdiernes vogtere: Rigsrevisionen og Finansministeriet.

I den anden ende af spektret kan man forestille sig en større værdibevidsthed hos den enkelte medarbejder (Goodsell, 1989). Her er udgangspunktet, at i løbet af en hvilken som helst normal arbejdsdag kan en almindelig offentligt ansat – en sagsbehandler, sygeplejerske eller skolelærer – komme ud for en række spørgsmål, som bedst løses ud fra hver sin værdiorientering. Det handler altså ikke om at have rygmarvsreflekserne parat, men om at have sit normative landkort parat som hjælp til bevidste valg. Det betyder, at den værdibevidste medarbejder alt efter sag og situation må vurdere, om der her er brug for en rent faglig vurdering, om man bør tage bestik af, hvad de berørte parter mener, om det vigtigste her er brugernes behov, eller om sagen kræver en stillingtagen længere oppe i systemet. På den måde undgår man, at alle spørgsmål løses ud fra en og samme værdiorientering, hvad der uvægerligt vil give skæve beslutninger.

Men der kan nemt opstå et problem, når en opgave med lige god ret kan eller bør løses ud fra to eller flere konkurrerende værdiorienteringer, ikke mindst hvis hver værdiorientering har sin part, der presser på. Her er Goodsell's råd at opøve en kreativ anvendelse af „balancerings teknikker“ i den konkrete situation. En teknik er naturligvis at vurdere, om der er muligheder for kompromis. Hvis der er det, er næste skridt at bevæge de involverede parter hen imod et midtpunkt. En anden teknik består i at adskille de uenige parter og se, om man ikke kan skabe et forhandlingsrum og herudfra „please“ begge parter. En tredje teknik består i at opdele problemet i mindre bestanddele for at se, om ikke nogle bestanddele kan klares med én værdiorientering og andre bestanddele med en anden. Et krav om, at der skal etableres en garanti for, at ingen offentligt ansatte arbejder påvirket af narkotika, alkohol eller andre stoffer, kan være meget velmotiveret, fordi det kan handle om brugernes sikkerhed. Men lige sikkert er det, at de pågældende ansatte vil opleve en tæt kontrol som en mistillidserklæring og som meget ydmygende. Løsningen kan være at opdele skaren af offentligt ansatte i „risi-

kogrunder“. En tæt kontrol af læger, operationssygeplejersker, piloter og lokomotivførere er formentlig nemmere at vinde forst ndelse for end tæt kontrol af rengøringspersonale, receptionister og arkivpersonale.

De værdikonflikter, Goodsell tænker på, er sammenstød mellem personlig integritet, effektivitet, sikkerhed o.l., men det er værd at huske, at også i (tilsyneladende) mindre målestok finder vi værdikonflikter. Som nævnt tidligere er der mange forskelligartede facetter gemt i effektivitetsbegrebet. Det fremgår klart af de svar, man inden for organisationsteorien har fundet frem til på spørgsmålet: Hvad kendetegner egentlig velfungerende organisationer, dvs. organisationer, der når sine mål med bevidsthed om ressourceinds tten, og om hvad den g r?

En af de bedste undersøgelser kommer med hele fire svar (Quinn & Rohrbaugh, 1981): a) Velfungerende organisationer stræber efter høj produktivitet og efficiens, og de g r det ved at planlægge og sætte mål. b) Nej, det g r de ikke. Velfungerende organisationer stræber efter stabilitet og intern kontrol for at undgå rod og fejltagelser, og de g r det gerne ved at kontrollere informationsgange og kommunikation. c) Det passer ikke. Velfungerende organisationer g r efter at udvikle de menneskelige ressourcer optimalt, for det er det, man har at bygge på, n r det kommer til stykket, og det gøres ved at skabe sammenhæng og korpsånd. d) Nej, det passer slet ikke. Velfungerende organisationer stræber efter vækst og at skaffe ressourcer fra omverdenen, og det g r man ved hele tiden at være fleksibel og beredt.

Humlen er selvfølgelig, at alle fire værdiorienteringer – produktivitet, stabilitet, personaleudvikling og vækst – hver for sig er rigtige, at ingen af dem helt kan undværes, og at de gensidigt udelukker hinanden. Det samme spørgsmål dukker derfor op igen: Hvordan kan man balancere mellem disse værdiorienteringer, så de ikke underminerer hinanden, men heller ikke fortrænger hinanden? Svarene herpå minder om Goodsells opskrifter.

Først kan man vurdere, om organisationen varetager forskellige opgaver, således at en del af organisationen b r være mere orienteret mod stabilitet end en anden, der bør søge udvikling. På samme måde kan man anvende de fire statsmodeller som organisatoriske designprincipper. Statsfrøkontrollen, der nu er blevet en del af Plantedirektoratet, blev i 1990 valgt som en af de mest velfungerende organisationer i staten. Valget kan have mange årsager, men det karakteristiske for Statsfrøkontrollen var en anvendelse af alle fire statsmodeller på en sådan måde, at de ikke underminerede hinanden. Den hierarkiske statsmodel dominerede i fastlæggelsen af opgaver og kontrolprocedurer over for erhvervslivet og i selve produktionsstyringen, den autonome

statsmodel rettedes mod fastlæggelsen af de videnskabelige metoder og standarder, der skulle anvendes ved forskellige frøprøver, gennem den forhandlende statsmodel sikredes jordforbindelse og legitimitet i forhold til landbruget, og i en markedsorienteret udgave af den responsive statsmodel afgjordes produktionsvolumen. Den heldige kombination ser med andre ord ud til at være en følge af, at styringen i de enkelte modeller ikke konkurrerede (Beck Jørgensen, 1990: 280).

Man kan også vurdere, hvilke værdiorienteringer omgivelserne er mest begejstrede for. Den del af organisationen, der har kontakten med Finansministeriet eller en anden kontrollerende økonomiforvaltning, bør måske overveje at tænke i produktivitets- og kontrolbaner – medmindre „human resource management“ er blevet så meget „in“, at det er den tænkning, der skal forme de signaler, man sender til netop disse omgivelser.

Men man skal lægge mærke til, at vi med denne instrumentelle tankegang – det strategiske valg af værdier vi ønsker at vise omverdenen – nærmer os eller befinder os midt i type III værdier, dvs. værdier vi vælger for at tilgode-se egne behov. I det konkrete eksempel skilter organisationen med værdier, som behager Finansministeriet eller den kommunale økonomiforvaltning, for at beskytte sig selv, mere end fordi organisationen selv finder disse værdier forpligtende. Er situationen ydermere den, at disse værdier vises udadtil, men ikke følges indadtil, får vi bekræftet hypotesen om camouflage, dvs. at værdier med lavere begrundelse søges legitimeret med højere værdiers begrundelse (se kapitel 1), eller vi har med Brunssons (1989) ord et tilfælde af organisatorisk hykleri.

Endelig kan man vurdere, om organisationen over tid har det bedst med forskellige værdiorienteringer. Det leder frem til næste afsnit.

VÆRDIER I FORANDRING

Værdier er ikke noget stillestående. De er i bevægelse. De konfronterer hinanden indbyrdes, og de udsættes for udfordrende afprøvninger i praksis. Værdiuniverset i kapitel 2 er et snapshot. Går vi tilbage i historien, finder vi væsensforskellige værdier udtrykt. Eksempler er værdier som fromhed, gudfrygtighed, god retorik, sociale færdigheder som ridning, fægtning og dans, høflighed og gode manerer, og den dannelse, som er forbundet med adelstand (Tamm, 1997; Knudsen, 2003). Nogle af disse består måske i dag i anden udformning og benævnt anderledes, men bortset fra det, er der tale om værdier, som vi i dag ville kalde gammeldags, irrelevante eller politisk

ukorrekte. I dag står åbenhed, effektivitet, selvudvikling og frit valg på dagsordenen.

Værdiernes bevægelse ser vi også i forvaltningspolitikken. Følger vi forvaltningspolitikken fra 1960'erne og op til i dag, kan vi se, hvorledes fokus skifter fra at få hierarkiet til at fungere (loyalitet, ansvarlighed) til bl.a. at blive mere optaget af serviceorientering og brugerdemokrati og markedsinspirerede løsninger (frit valg, konkurrence) – inden for de sidste 10–15 år ikklædt New Public Managements gevandter. Vi kan videre se, hvorledes der fægtes tilbage specielt på markedsinspirerede løsninger; i England med henvisning til de klassiske værdier, der er ved at blive fortrængt (Nolan Committee, 1995; Butler, 1993; 1994; Stewart & Walsh, 1992); i USA i højere grad med henvisning til, hvorledes „progressive“ måder at organisere og opfatte det offentlige på trænges tilbage i forvaltningen (Wamsley, 1990; Wamsley & Wolf, 1996; Denhardt & Denhardt, 2000); i Skandinavien med henvisning til truslen mod velfærdsstaten og demokratiet (Lundquist, 1998).

Hvad sætter egentlig skub i værdiforandringer? Det, der normalt vil falde én ind, er store kriser eller andre unormale situationer, som fremkalder stor værdibevindsthed og store værdiforskydninger. Et eksempel er oliekrisen med efterfølgende økonomisk krise og arbejdsløshed, som satte nyt liv i effektiviseringsbestræbelserne. Et eksempel på, at en værdi fik det svært, er retsopgøret efter anden verdenskrig, hvor de nationale følelser var så stærke, at der var mindre plads til retsbeskyttelse. Et eksempel på, at en værdi burde have fået mindre plads (men ikke fik det), findes i den tyske forvaltning, der under anden verdenskrig kunne fortsætte med uformindsket effektivitet, selvom formålene – som med *Endlösung* – blev dybt dehumaniserende (Roseman, 2002). Et mindre dramatisk, men ikke mindre betydningsfuldt eksempel er den offentlige sektors overtagelse af de private serviceydelser, som tidligere varetoges af moderen, husmoderen og datteren. Det har afgørende ændret omfanget og karakteren af den offentlige sektors opgaver og givet anledning til værdiforandringer, et forhold der tages op i kapitel 4.

Men det er ikke kun ydre begivenheder, der bringer værdier i eller ud af spil. Der findes også interne værdidynamikker. En form er allerede skildret i forrige afsnit. Værdier kan kamme over, og herved inviteres til reaktion. For at skabe balance bringes konkurrerende værdier i spil. Fra kapitel 1 kender vi også en modsat variant, nemlig at værdier kan forvitte. Det var udtrykt på en speciel måde i Hodgkinson's hypotese om værdiers degenerering. Over tid „forfalder“ værdiers begrundelse fra den sande overbevisning via (kold) fornuft til personlige præferencer eller vaner. Det udløser et behov for revi-

talisering, for værdier *er* kun, når der bliver talt om dem, når de er til stede i bevidstheden, og når de anvendes. Denne revitalisering er en vigtig opgave for forvaltningspolitikken.⁸

Værdiforandringer kan være tilknyttede eller indeholdt i en tidsånd eller mode. Meget tyder på, at moder er blevet et hyppigt fænomen inden for forvaltningspolitik. Når vi hører alle tale om coaching, benchmarking, branding and – undskyld: og – human resource management, er det sandsynligvis udtryk for værdier, som er part i en modebølge. Det er vigtigt at vide, for hvis der er tale om en modebølge, kan vi forvente, at værdien når ud i hjørner af forvaltningen, hvor den egentlig ikke har noget at gøre, og at den klinger ud for at blive afløst af noget nyt. Modebølger kan med andre ord have deres egen form for dynamik (Røvik, 1996).

Vi kan videre koble værdiforandringer til udviklingen inden for bestemte sektorer. Vallgård (1992) har skildret det specialiserede sygehusvæsens udvikling fra 1930 til 1987 i en række faser: etablering, konsolidering, storhedstid og begyndende nedgang. Selvom Vallgård ikke er eksplicit på værdispørgsmålet, kan man ane en udvikling, hvor det specialiserede sygehusvæsens første fase indeholder en mindre vægt på f.eks. menneskelig værdighed og altruisme og stigende vægt på innovation, professionalismisme og lægestandens rolle som fortaler eller vagthund. I de mellemste faser kunne man forestille sig, at stabilitet og pålidelighed dukker op, og i slutningen af perioden – den begyndende nedgang – er det spørgsmålet, om der ikke lægges mere vægt på sparsommelighed, produktivitet, interessebalancering (fordi det ikke mere er indlysende, at lægerne er den eneste gruppe, der har en mening) og flertalsvilje (fordi politikerne i stigende grad blander sig).

På samme måde kan man spørge, om man ikke kan indbygge værdier i livscyklusteorier mere generelt. Tager vi udgangspunkt i Adizes' (1979) livscyklusteori for organisationer, er det en nærliggende hypotese, at de første faser i en organisations liv karakteriseres ved entusiasme, innovation og risikovillighed – og det er så også grunden til, at mange organisationer dør i en ung alder – hvorefter de udvikler sig over produktivitet og effektivitet til pålidelighed, stabilitet, legalitet og værdighed. Vi kan med andre ord placere værdier på en organisatorisk aldersskala.

Og så må vi ikke forglemme, at værdier kan skabes, vælges og iscenesættes aktivt, og at man på denne måde bevidst kan præge en udvikling.

A F S L U T N I N G

Vi har i dette og de to forrige kapitler fået fastlagt, hvad vi forstår ved værdier, hørt om værdiers betydning, fået præsenteret det offentlige værdiunivers og de videre overvejelser – værdier i harmoni, værdiintensitet, håndtering af konflikterende værdier og værdidynamik – som dette gav anledning til. I resten af bogens kapitler skal vi afdække og analysere de faktisk forekommende værdier i den offentlige sektor. Vi starter i kapitel 4 med at identificere offentlige kerneværdier – en generel offentlig etos – ved at se nærmere på udviklingen i det offentliges retlige grundlag historisk set.

N O T E R

1. Se f.eks. deLeon (1994) med referencer til forskellige undersøgelser af offentlige ledere og deres værdier.
2. Rapporten fra The Nolan Committee on Standards in Public Life fra 1995 er et godt eksempel på udvikling og præcisering af theta-værdier.
3. Sigma-organisationen ligner således i forbløffende grad den organisationstype, der blev betegnet med „lille grad af offentligt etos“ i en empirisk undersøgelse af forskellen mellem offentlige organisationer, der skulle leve op til mange offentlige værdier, og organisationer, der kun skulle leve op til få eller ingen offentlige værdier (Antonsen & Beck Jørgensen, 1998).
4. Således strøg vi objektivitet af listen, fordi vi havde upartiskhed, neutralitet, ærlighed og integritet. Kontinuitet blev strøget, fordi vi havde stabilitet. I begge tilfælde kan man diskutere, om det var en rigtig beslutning.
5. Identifikationen af knudeværdier er baseret på subjektive fortolkninger. Der har dog været stor enighed om fortolkningerne, men derfor kan andre mennesker – ikke mindst fra andre kulturer eller andre tidsperioder – godt identificere andre knudeværdier, end vi har gjort. Det spiller mindre rolle. Det vigtigste er metoden.
6. Betegnelsen „statsmodel“ betyder ikke, at tankegangen kun kan anvendes på staten. Modellerne kan anvendes både på kommunale og statslige forvaltninger såvel som institutioner. Statsmodellerne findes nærmere beskrevet, diskuteret og anvendt i empirisk analyse i Antonsen & Beck Jørgensen (1999) og Antonsen (1999). Se også Dunleavy & O’Leary (1987), Hood & Schuppert (1988), March & Olsen (1989), Olsen (1986) og Rothstein (1997).
7. For en diskussion af forvaltningspolitikken og dens muligheder set ud fra de fire statsmodeller, se Beck Jørgensen (1990).
8. For en nærmere analyse og eksemplificering, se Beck Jørgensen (1990).

OFFENTLIGE VÆRDIER

I RETLIG BELYSNING

FRA RETSSTAT OG SOCIALSTAT TIL

MARKEDSSTAT ELLER MILJØSTAT

CARSTEN HENRICHSEN

INDLEDNING

Når jurister skal beskrive den offentlige etos, sker det som oftest med udgangspunkt i de særlige værdier, der knytter sig til *demokratiet og retsstaten*. Det er størrelser, som nu har en mere end 150 år lang historie på bagen. Hvis beskrivelsen af de demokratiske og retsstatslige elementer i statsbygningen begrænses til det historiske udgangspunkt, som det tegnede sig i midten af det 19. århundrede, vil man imidlertid let risikere at miste nogle vigtige nuancer i det sæt af værdier, som den offentlige etos repræsenterer i nutiden. Den offentlige etos er ikke nogen uforanderlig størrelse, men er tværtimod – som andre værdisæt – underlagt en tidens tand.

Formålet med denne fremstilling er at vise, hvordan et bestemt udsnit af det offentlige værdiunivers, nemlig de værdiforestillinger, der knytter sig til retsstaten og demokratiet, gradvis ændrer sig over tid. Som vist i kapitel 3 kan det ske ved, at nye værdier trænger gamle ud, eller ved at nye værdier lægger sig oven på gamle værdier. Det kan også ske ved, at ændrede omstændigheder og værdiforestillinger gør det nødvendigt at fortolke gamle værdier på en ny måde. Undersøgelsen af disse forhold omfatter hele perioden fra midten af det 19. århundrede og frem til vore dage, idet de skiftende værdiforestillinger herved analyseres med baggrund i retsudviklingen som et relativt håndfast udgangspunkt for identifikationen og afgrænsningen af de bærende værdier. I hvilket omfang disse værdiforestillinger rent faktisk efterleves, falder det uden for denne fremstilling at vurdere.

Udgangspunktet for fremstillingen er derfor de *retlige* grundværdier, som tjener til at belyse karakteren af den offentlige etos i et udviklings- og forandringsperspektiv. Netop dette perspektiv er aktuelt i den nuværende periode, hvor den offentlige sektor som beskrevet i kapitel 1 er genstand for store og hurtige forandringer. Her er det især forestillingerne om anvendelse af

markedsmekanismer i form af privatisering, udlicitering og kontraktstyring mv., som påkalder sig interesse, fordi de i særlig grad synes egnede til at udfordre traditionelle værdiopfattelser om statsstyret og den offentlige virksomhed.

DEMOKRATI, RETSSAMFUND OG RETSSTAT

DEMOKRATISKE GRUNDTVÆRDIER

Udgangspunktet for enhver tale om offentlige værdier i vor tids samfund er dette samfunds karakter af et *politisk demokrati*. Det er demokratiet som styreform, der er afgørende for, hvilke værdier det offentlige skal respektere og fremme, og det er gennem demokratiet, at samfundet udvikler de retsregler, som er nødvendige for at fremme disse værdier. Retten og demokratiet er således snævert forbundet: Demokratiet – den demokratiske styreform – kan i praksis kun realiseres på grundlag af et sæt af retsnormer, som bestemmer, hvordan samfundet skal styres, og som normalt vil være optaget i en konstitution, der er bindende for de styrende organer i samfundet. Kendetegnende for disse regler er, at magten i samfundet udspringer af *folkeviljen*, og at magten udøves for folket, for at tjene *almenviljen* i bredeste forstand, eller – med et mere nutidigt udtryk – for at varetage almene samfundshensyn.

Demokratiet er imidlertid andet og mere end en bestemt styreform. Det har også en indholdsmæssig komponent i kraft af de værdier, som den demokratiske ide bygger på, og som er forbundet med opfattelsen af mennesket som et selvstændigt individ med evne til at forpligte sig retligt (individet som retssubjekt). Det enkelte menneske indtager derved en central plads i det demokratiske system. Mennesket har en egenverdi, som det skal have mulighed for at hævde og udvikle i det pågældende samfund, og det fordrer respekt for værdier som frihed og lighed – værdier, der kan ses som udslag af en og samme grundværdi, nemlig hensynet til menneskets *værdighed*. Til beskyttelse af disse værdier kræves (yderligere) retsregler i form af friheds-, menneske- eller grundrettigheder, som normalt også er sikret ved optagelse i den for statsstyret gældende forfatning.

Beskyttelsen af de nævnte grundrettigheder kan kollidere med varetagelsen af almene samfundshensyn, som når udnyttelsen af den private ejendomsret skader eller hindrer varetagelsen af andre legitime samfundsinteresser. Beskyttelsen af grundrettighederne er derfor ikke altid absolut, men netop

fastlagt med sådanne begrænsninger, at også almene samfundshensyn kan varetages. Selvom balancepunktet mellem hensynet til individ og samfund ikke ligger fast, men kan forskydes over tid i takt med ændrede værdiopfattelser, bygger beskyttelsen af individets rettigheder på den grundtanke, at individet må betragtes som en del af samfundsfællesskabet og derfor også må tåle sådanne begrænsninger i sin handlefrihed, som til enhver tid anses for nødvendige for, at samfundet kan fungere, og under forudsætning af at individets selvstændighed derved bevares. Det klassiske eksempel er adgangen til ekspropriation af privat ejendom mod erstatning.¹

RETSBESKYTTELSE OG RETSSIKKERHED

Retten kvalificerer også – værdimæssigt – samfundet og staten som organisatoriske enheder af en vis type, som et *retssamfund* og en *retsstat*. Retssamfundet er kendetegnet ved et sæt af retsnormer, der fastlægger den enkeltes retsstilling i en række af samfundslivets mange forskellige forhold. Med denne retsorden tilsikres individet et vist frihedsrum, hvor alt, hvad der ikke direkte er forbudt eller påbudt, kan betragtes som tilladt. Den centrale grundværdi er herved hensynet til borgernes *retsbeskyttelse*, og dette hensyn garanteres i praksis ved domstole og andre retsbeskyttende instanser.

Eksistensen af en retsorden med dertil hørende retshåndhævende myndigheder er de centrale kendetegn ved retssamfundet – uden at der dermed behøver at være sagt noget om retsreglernes tilblivelse eller indhold eller om de retshåndhævende myndigheders struktur og placering i samfundet. Karakteristikken af retssamfundet passer for så vidt lige godt på enevældens koncentration af statslig magtudøvelse som på den magtfordelte stat i det konstitutionelle demokrati. Det er derfor med retsstaten, at retssamfundet får tilført de særlige kvaliteter, som kendetegner nutidens statsstyrer, og som er egnet til at udvide borgernes retsbeskyttelse med garantier for deres *retssikkerhed*. Ideologisk fik retsstaten sin grundlæggende forankring i oplysningstiden som et bærende element i det liberale demokrati. Den radikale nyskabelse i det liberale retsstatsbegreb er, at den offentlige myndighedsudøvelse er underlagt retslig kontrol, samtidig med at den skal sikre borgerne visse grundlæggende rettigheder gennem procedureregler og materielle grænser for statsmagten.²

Ved retssikkerhed forstås den orden og sikkerhed i det sociale fællesskab, der også tilstræbes gennem retsnormerne, og som først og fremmest har betydning i forholdet mellem staten og dens borgere. Retssikkerhed i denne

almene forstand betyder „sikre regler, som man kan stole på“ (Axberger, 1988: 165), dvs. regler som fremmer brugen af ensartede løsninger på givne problemer. Det afgørende element i denne sammenhæng er den enkeltes mulighed for at kunne forudsige de retlige konsekvenser af sine handlinger og for tilsvarende at kunne forudberegne de offentlige myndigheds afgørelser. Forudsigbarheden af de statslige indgreb i individets forhold – det der også kaldes „myndighedsudøvelse“ – er herved det centrale kriterium for borgernes retssikkerhed – i hvert fald efter denne klassiske forståelse af retssikkerhedsidealet, som sætter sig igennem ved retsstatens etablering i midten af 1800-tallet.³

RETSSTATSLIGE GARANTIER FOR RETSSIKKERHEDEN

Retsstaten har ikke nogen eksplicit forankring i den danske grundlov – i modsætning til f.eks. den tyske forfatning, hvor staten udtrykkelig beskrives som en „demokratisk og social retsstat“ (GG art. 20). Begrebet „retsstat“ stammer da også fra tysk retstænkning, hvor der er en lang tradition for at benytte det som en samlebetegnelse for de grundlæggende retssikkerhedsgarantier, der er etableret i retsordenen til beskyttelse af borgernes liv, frihed og ejendom. Alligevel indgår der i den danske forfatning og i retsordenen i øvrigt så mange og så væsentlige elementer af retsstatslighed, at det må regnes som utvivlsomt, at også den danske stat må kunne karakteriseres som en retsstat.

Retsstatsligheden knytter sig til selve eksistensen af en forfatning, *som* fastlægger de nærmere regler om statsstyrelsens ordning, *som* herunder instituerer princippet om magtadskillelse som en organisatorisk garanti mod magtmisbrug, *og som* afgiver visse materielle garantier for den borgerlige frihed i forhold til lovindgreb. Garantierne består herved overordnet set i, at forfatningen – i kraft af selve sin skrevne form og sin særligt kvalificerede ændringsprocedure – sikrer en vis stabilitet i statsstyrelsens forhold. Realiteten i denne garanti illustreres af, at grundloven siden dens vedtagelse i 1849 kun er blevet ændret fire gange, senest i 1953. Den må dog heller ikke overbetones. I enkelte andre lande, der utvivlsomt må betragtes som demokratiske retsstater, klarer man sig uden en skreven forfatning, idet de konstitutionelle regler her er baseret på retstraditionen;⁴ og den komplicerede ændringsprocedure kan omvendt være en begrundelse for at bort- eller omfortolke konstitutionelle regler, som ikke længere er tidssvarende med den virkning, at grundloven måske står tilbage som et historisk dokument

uden reel betydning. Ideelt set institueres imidlertid med disse principper retsstaten som en *forfatningsstat*.

Til retsstatsligheden knytter sig endvidere en række – delvis afledede – grundprincipper for statsstyrelsen. Det gælder kravet om statsvirksomhedens *legalitet*, det forhold at statslige indgreb i borgernes forhold kræver hjemmel i lov og ikke må være i strid med gældende retsnormer i øvrigt. Med dette såkaldte legalitetsprincip, der kan udledes af det ovennævnte princip om magtadskillelse, institueres en begrænsning af statens magtudøvelse på den måde, at staten også selv – i kraft af lovens generalitet – er bundet af sine egne love. Det gælder endvidere den organisatoriske forudsætning om, at ansvaret for statsvirksomhedens lovlighed altid kan føres helt til tops, til det for virksomheden øverste politisk ansvarlige organ, regeringen eller – som her i landet – ministeren, det såkaldte ministerstyre. Og det gælder endelig med hensyn til de materielle krav til statsvirksomhedens udøvelse, der supplerer legalitetsprincippet med regler, som skal sikre en generelt saglig retsanvendelse (jf. bl.a. de ulovfæstede retsgrundsætninger om magtfordrejning, lighed og proportionalitet). Tilsammen fremstår retsstaten med disse principper som en *lovstat*.

Retsstatsligheden er ikke udtømt hermed. På det processuelle plan institueres en række yderligere grundprincipper. Det gælder således placeringen af domstolene – og senere Folketingets Ombudsmand – som uafhængige organer for kontrol af statsmagtens virksomhed. Og det gælder videre hele den bureaukratiske opbygning af statsvirksomheden med en legal autoritet som styrende element, en specialisering af virksomheden efter retsområder og en hierarkisk opbygning med over- og underordnede beslutningsniveauer. Til dette bureaukrati hører også et neutralt og juridisk skolet embedsmandskorps, hvortil kommer en vidtstrakt formalisering af sagsgangen, hvilket yder borgeren garanti for en „retfærdig“ behandling og dermed også for, at forvaltningens afgørelser er lovlige og rigtige. Retsstaten kan i denne forstand betegnes som en *processtat*.

Retsstaten kan dermed opdeles i sine enkelte bestanddele som en *forfatningsstat*, en *lovstat* og en *processtat*, og disse elementer er som nævnt alle – mere eller mindre detaljeret – realiseret ved den gældende retsorden. Dette er imidlertid ikke sket på én gang, idet store dele af den herom gældende lovgivning først er blevet gennemført i nyere tid.⁵ Der er for så vidt nærmest tale om et idealbillede, og endda har dette idealbillede ikke nødvendigvis nogen realitet i nutidens statsstyre. Det sidste gælder specielt de organisatoriske forhold, hvor magtadskillelesesprincippet og princippet om et minister-

ansvar – ved anerkendelsen af det parlamentariske princip og etableringen af en lang række uafhængige råd og nævn i centraladministrationen – har mistet noget af sin betydning. Tilsvarende er der med velfærdsstatens fremvækst sket en udvikling af de administrative strukturer, hvilket gradvist har fjernet forvaltningsapparatet fra den bureaukratiske idealtypes forudsætninger.

De nævnte forbehold til trods giver fremstillingen imidlertid et nogenlunde gyldigt billede af, hvad juristerne traditionelt forbinder med den retstatslige konstruktion, idet eventuelle afvigelser herfra typisk opfattes som et sygdomstegn.

FRA LIBERAL RETSSTAT TIL SOCIAL RETSSTAT

ÆNDRERE PERSPEKTIVER PÅ STAT OG FORVALTNING

Det centrale element i udviklingen fra den klassiske *liberale retsstat*, med hovedvægten på de formelle aspekter af statsvirksomheden, til den *sociale retsstat*, der har udviklet sig op gennem 1900-tallet, er en radikal forandring af opfattelsen blandt jurister af staten som regulerende element i samfundet. Hvor borgeren efter en klassisk retsstatsopfattelse skulle beskyttes *mod* statslig magtudøvelse, er det med velfærdsstatens fremvækst blevet til et spørgsmål om, at borgerne skal beskyttes *ved* staten, ved offentlige reguleringer og institutionelle indsatser, som skal sikre borgernes velfærd i flest mulige henseender (Dalberg-Larsen, 1984).

Denne ændring af opfattelsen af den statslige magtudøvelse er et udslag af de forandringer, som retssamfundet og retsstaten har undergået i det forgangne århundrede. Det centrale element i den hidtidige udvikling af retssamfundet har været fastlæggelse af (formale) retsnormer, hvorved enkeltindividets frihedsrum er blevet sikret ved ejendomsret, aftalefrihed, næringsret og frihedsrettigheder. Det er beskyttelsen af disse rettigheder, som karakteriserede retssamfundet på den tid, og meningen med disse rettigheder er, at de skulle sætte den enkelte i stand til at tage ansvar for sig selv og sine.

Hvor hensynet til individernes *selvansvarlighed* hermed er bestemmende for retssamfundet i sin oprindelige udgave, bliver det med den gradvist øgede offentlige overtagelse af velfærdsmæssige funktioner hensynet til individets *selvbestemmelse*, der kommer i centrum for samfundets videre udvikling. De offentlige indsatser for at sikre borgernes velfærd sigter således på at sætte den enkelte i stand til at træffe beslutninger om sine egne forhold uden at

være begrænset af mangel på basale livsfornødenheder, arbejdsløshed, sygdomme, ulykker, alder etc. (Henrichsen, 2000: 40ff.).

På tilsvarende måde sker der et skift i de tilgrundliggende lighedsforestillinger. Oprindeligt var ligheden et spørgsmål om noget formelt, nemlig om *lige ret* for alle i den forstand, at rettigheder og forpligtelser fastlægges ved generelle regler, der som sådan gælder for alle, og som omvendt er ensbetydende med et forbud mod usaglig diskrimination og vilkårlig behandling af borgerne. Med velfærdssamfundets fremvækst får lighedsidealet gradvist et materielt betydningsindhold som et spørgsmål om *lige adgang* for alle til de offentlige (gratis-) ydelser og indkomstoverførsler. I praksis sikres dette ved, at borgerne får et egentligt retskrav på de pågældende ydelser, dér hvor disse tidligere havde været givet som en almisse efter et mere eller mindre vilkårligt skøn.

Den historiske baggrund for denne udvikling skal søges i industrisamfundets fremvækst i slutningen af 1800-tallet med deraf følgende voksende sociale problemer for de dele af befolkningen, der søger beskæftigelse i de nye erhverv, og som her ofte må se sig hensat i en socialt set udsat position med udbredt fattigdom til følge. Med den gradvise demokratisering af statsstyret skabes de politiske betingelser for en (op-)prioritering af sociale velfærdsmål. I vid udstrækning tages disse opgaver først op på privat initiativ, men i takt med at opgaverne vokser, glider de efterhånden over i statsligt regi. I overensstemmelse hermed udvides de individuelle rettigheder med et sæt af (materielle) sociale rettigheder, hvoraf nogle allerede har været konstitutionelt sikret i forfatningen, men her typisk alene ved politisk uforpligtende „løftebestemmelser“ om iværksættelse af offentlige initiativer. Det nye består da i, at disse programmatisk bestemte – ret til undervisning, arbejde og offentlig forsørgelse ved arbejdsløshed – efterhånden realiseres ved en række offentlige reguleringer og institutionelle indsatser (offentlige gratisydelser og indkomstoverførsler), som sætter samfundets enkelte individer i stand til selv at bestemme over deres eget livsforløb.

GRUNDVÆRDIER I DEN SOCIALE RETSSTAT

Noget lignende gælder med hensyn til den statslige overbygning, der i historieskrivningen betegnes som en udvikling fra en retsstatslig konstruktion til, hvad der kunne ligne noget nær sin egen modsætning, en *social- eller velfærdsstat*.⁶ Med denne beskrivelse kunne man forledes til at tro, at retssikkerheden – som den bærende værdi i retsstaten – er noget, der hører fortiden

til, og som reelt er blevet overtrumpet af det hensyn til effektiviteten af den offentlige virksomhed, som – med denne virksomheds udvidelse og voldsomme ekspansion i efterkrigstiden – selvsagt må tillægges en øget betydning.

Det er da også en udvikling, som har sat sig dybe spor i 1900-tallets forvaltningsretlige teori, hvor disse hensyn i stigende grad opfattes som modsættede størrelser, der kalder på afvejning og prioritering. *Retssikkerhed* og *effektivitet* er simpelthen de grundværdier, som tegner den retspolitiske debat i nyere tid,⁷ og det er karakteristisk, at juristerne herved må se sig hensat i en defensiv position som forsvarere for et retssikkerhedsideal, der af andre – og nu mere toneangivende grupper i den forvaltningspolitiske debat: økonomer og politologer – efterhånden opleves som forældet eller i hvert fald som en hæmsko for en rationel videreudvikling af den offentlige virksomhed, jf. diskussionen i kapitel 1.

For juristerne fører det voksende modsætningsforhold mellem retssikkerhed og effektivitet i første omgang til en konkretisering af retstatsidealet og retssikkerhedshensynet, hvor der lægges øget vægt på formelle krav til forvaltningens virksomhed (ved formalisering af sagsbehandlingsregler) og på offentlighedens og borgernes kontrol med samme (ved regler om aktindsigt, etablering af en ombudsmandsinstitutionen og oprettelse af talrige administrative klageorganer). Set fra en traditionel retspolitisk synsvinkel er der med disse ordninger tilvejebragt en (nødvendig) compensation for det retssikkerhedstab, som den voksende anvendelse af rammelove med overladelse af vidtstrakte bemyndigelser til administrationen har medført inden for ikke mindst servicevirksomhedens område.⁸

Store dele af forvaltningens servicevirksomhed er imidlertid skønsbestemt med vægt på at finde løsninger på konkrete, individuelle problemer ud fra visse forudgivne standarder med hensyn til de mål, der skal tilstræbes, og den professionelle bistand, der skal gives. Hensigtsmæssighed og i videre forstand *hensynsfuldhed* – i betydningen hensyntagen til det enkelte tilfældes særlige forhold – bliver på denne måde nøgleelementer i en retssikkerhedsvurdering på disse områder, frem for de traditionelle hensyn til lovlighed og forudsigelighed, der fortrinsvis har relevans inden for myndighedsudøvelsens områder. Tilsvarende er det heller ikke formaliserede beslutningsveje eller vidtstrakte kontrolordninger, der nødvendigvis yder de bedste garantier for en hensigtsmæssig forvaltning. Af nok så stor praktisk betydning er derimod graden af præcision i de offentlige målbeskrivelser, den professionelle standard af det tilknyttede forvaltningspersonale og – ikke mindst –

mulighederne for at gøre enkeltpersoner og/eller myndigheder ansvarlige for fejl og forsømmelser, det være sig tjenstligt eller erstatningsmæssigt.

Målfastlæggelser for de offentlige opgaver har længe været på dagsordenen som et – retligt præget – styringsinstrument i forhold til forvaltningsvirksomheden, og de spiller da også en voksende rolle i kraft af lovgivningens øgede anvendelse af formålsbestemmelser. Ligeledes er forvaltningsvirksomhedens professionalisering i dag et faktum på en lang række serviceprægede områder med formaliserede uddannelses- og efteruddannelsesforløb og krav om faglig opkvalificering af personalet. Tilsvarende gælder mulighederne for at gøre enkeltpersoner eller myndigheder ansvarlige for fejl og forsømmelser, hvor der er en tendens til at udbrede det for liberale erhverv gældende professionsansvar til at omfatte visse grupper af offentligt ansatte, jf. mest konsekvent i denne retning de etablerede klage- og erstatningsordninger inden for sundhedsvæsenets område.⁹

Ved på denne måde at inddrage lovgivningens målbeskrivelser, forudsatte professionsnormer og -etikker samt muligheden for at gøre ansvar gældende for fejl og forsømmelser inden for servicevirksomhedens område som parametre for borgernes retssikkerhed, udlignes i realiteten det principielle modsætningsforhold, som består mellem retssikkerhed og effektivitet som målestokke for den offentlige virksomhed. Effektivitet – i vid forstand – er således netop et spørgsmål om opfyldelse af givne mål, og målopfyldelse forudsætter i praksis indsats af de fornødne – økonomiske, personelle og organisatoriske – ressourcer samt etablering af mekanismer til forebyggelse af fejl og forsømmelser.

Omvendt er det en selvfølge, at både mål og ressourcer må afstemmes efter de til enhver tid rådende forhold. Indskrænkninger af en vis virksomhed er heller ikke noget problem set ud fra en retssikkerhedsmæssig synsvinkel, hvis der vel at mærke fortsat opretholdes et rimeligt forhold mellem det ønskelige (målene) og det opnåelige (for de givne ressourcer). Problemer kan derimod opstå, hvis f.eks. besparelser tvinger til at opgive opfyldelse af i øvrigt uændrede mål. I så fald er det imidlertid ikke alene retssikkerheden, der lider skade herved, men også effektiviteten af den institutionelle virksomhed. Det udelukker ikke, at der – ved omstruktureringer og teknologiske forbedringer mv. – kan indhøstes besparelser på en given virksomhed, uden at det går ud over borgernes retssikkerhed. Tværtimod må mulighederne for at generere større produktivitet gennem en bedre udnyttelse af ressourcerne altid holdes for øje i en i øvrigt ressourcekrævende virksomhed.

Det socialstatslige retssikkerhedsparadigme, der her føres i marken som et alternativ til den traditionelle – retsstatslige – retssikkerhedsopfattelse, er som nævnt især møntet på den offentlige servicevirksomhed. På de klassiske områder for offentlig myndighedsudøvelse, vil det retsstatslige retssikkerhedsparadigme fortsat være dominerende. I praksis kan forholdet mellem de to paradigmer dog ikke stilles så skarpt op. Grænserne mellem myndighedsudøvelse og servicevirksomhed er ofte glidende – dele af servicevirksomheden rummer elementer af myndighedsudøvelse, hvor borgernes retsstilling fastlægges ensidigt af myndighederne, og hvor traditionelle retssikkerhedsbetragtninger derfor fortsat har vægt.¹⁰ Omvendt må det forventes, at de værdier, som det socialstatslige paradigme afspejler, også i en eller anden udstrækning påvirker de retssikkerhedskrav, der stilles til traditionel myndighedsudøvelse. Således indeholder f.eks. forvaltningsloven elementer, som kun kan forklares ud fra en retssikkerhedsstandard, der også lægger vægt på en hensynsfuld behandling af borgerne.¹¹

TEKNOKRATISERINGEN AF DEN OFFENTLIGE VIRKSOMHED

Det forvaltningsorganisatoriske modstykke til retsstatens bureaukrati kan her siges at være det teknokrati, som efterhånden udvikler sig på alle niveauer i den offentlige sektor – i første omgang i forbindelse med den offentlige ydelsesproduktion, hvor fagprofessionerne gør deres indtog, og i næste omgang med hensyn til den overordnede ledelse, som i stigende grad lægges i hænderne på et lag af særligt uddannede „generalister“ (økonomer og statskundskabsfolk), der fortrænger det gamle juristmonopol i statsadministrationen.

Denne udvikling er samtidig forbundet med et skift i forvaltningspersonalets værdinormer, hvor embedsmandens *neutralitet* erstattes af den institutionsansatte medarbejders professionelle *engagement* i sit arbejde – et engagement, der netop er fagligt betonet, og som følge heraf også forbundet med en vis personlig distance til borgeren som menneske. Tilsvarende bliver *loyalitet* over for de politiske magthavere vendt til en loyalitet over for professionens egne værdier og etiske standarder for „god behandling“. Omvendt bliver loyalitetskravet til den politiske ledelses nærmeste administrative medarbejdere tendentielt skærpet til et krav om identifikation med ledelsens værdier.

Disse udviklingstendenser afspejles også i hvert fald i nogen grad af de retlige realiteter, selvom organisatoriske og personalemæssige forhold sjældent giver anledning til lovgivningsmæssige initiativer. Den stærke begrænsning

af tjenestemandsansættelsen, som har fundet sted i nyere tid, er dog et håndfast tegn på, at udviklingen også har sat sig spor i den gældende retsorden. Regler om offentligt ansattes medbestemmelse sikrer endvidere, at de ansatte må betragtes som andet og mere end et lydigt instrument for ledelsens beslutninger. Ligeledes sætter de professionsetiske normer grænser for loyalitetsbegrundede krav om efterlevelse af (usaglige) politiske diktater. Selvom det på det administrative ledelsesplan endnu hører til sjældenhederne, at politiske lederskift umiddelbart fører til personudskiftninger i den administrative ledelse, bekræftes udviklingen på dette plan også af tendenser til at acceptere en udvidelse af de administrative funktioner med rådgivning om politisk-taktiske anliggender, ansættelse af personlige rådgivere og i det hele af et ganske stort „forbrug“ af ledende embedsmænd i både stat og kommuner.

Det er ikke mindst gennem disse forandringer af statsstyrets institutioner, at den offentlige etos påvirkes. Teknokratiseringen og professionaliseringen af den offentlige (service-)virksomhed er ensbetydende med, at delvis nye værdisæt vinder indpas i den offentlige sektor. Det er – enkelt udtrykt – billedet af de gode viljers myndigheder og institutioner, der her søges fremmet – myndigheder og institutioner, der ganske vist besidder stor magt – i kraft af lovgivningens ofte vide rammer for servicevirksomhedens udførelse og professionernes vidensmonopol i forhold til løsningen af de praktiske, sociale problemer – men som i egen selvforståelse altid udøver denne magt til borgerens eget bedste. For de traditionelt tænkende „retsstatsjurister“ bliver denne model imidlertid snart en torn i øjet. De gode hensigter betvivles, og borgernes interesser søges i stedet fremmet gennem – retssikkerhedsbegrundede – krav om omdannelse af ramme- og bemyndigelseslove til fastere rettighedslove, som giver borgerne egentlige retskrav på de offentlige velfærdsydelser.¹² Denne modreaktion skal imidlertid ses i lyset af den underliggende udvikling, som statsstyret gennemgår i sidste del af 1900-tallet, og som efterhånden skaber tvivl om legitimiteten af hele det socialstatslige „projekt“, således som det nærmere beskrives i det følgende.¹³

FRA SOCIALSTAT TIL MARKEDSSTAT

DET LUKKEDE ORGANISATIONSSAMFUND

Udviklingen af den moderne velfærdsstat kan – med Jürgen Habermas (1981) – karakteriseres som en fortrængning („kolonisering“) af civilsamfundet på den måde, at det offentlige i stigende grad overtager det civile

samfunds funktioner med den virkning, at samfundets medlemmer spindes ind i et regelbaseret net af sociale rettigheder og forpligtelser, samtidig med at de lokale „selvbærende“ netværk (familien og institutioner i lokalsamfundet) mister deres betydning som social sammenhængskraft. Tilsvarende kan der – med Niklas Luhmann (1981) – registreres en udvikling af den retsstatslige overbygning, hvorved reguleringen skifter karakter fra at være et spørgsmål om at sætte skel mellem lovligt og ulovligt til at være et redskab for løsning af alle slags sociale problemer i samfundet.

De to tyske samfundstænkernes analyser afdækker nye problemer og værdikonflikter i samfundsudviklingen. Det gælder fremhævelsen af øgede vanskeligheder med at legitimere den offentlige indsats på områder, hvor borgeren i stigende grad føler sig fremmedgjort og umyndiggjort af de offentlige, institutionelle arrangementer (Habermas, 1981). Og det gælder videre påpegnings af voksende problemer med at styre de samfundsmæssige forhold i en situation, hvor retssystemet bliver stadig mere komplekst, og hvor retsordenen i stigende omfang åbnes for ydre påvirkning af politisk, økonomisk og anden ikke-retlig karakter (Luhmann, 1981). En sådan cocktail af legitimitets- og styringsproblemer må nødvendigvis afføde demokratiproblemer på det overordnede statslige plan, hvilket begge samfundstænkere da også er enige om at påpege. De demokratiske grundværdier er på den måde atter sat i spil, hvad der formentlig også korresponderer med en almindelig oplevelse af forholdene i 1970'erne og 80'ernes politiske systemer.

Det er tilsyneladende et paradoks, at borgeren oplever at miste indflydelse på samfundsudviklingen på et tidspunkt, hvor det politiske demokrati ellers må siges at være blevet realiseret med regler om valgret og valgbarhed, der giver befolkningen indflydelse på samfundets styrende organer som aldrig før. Paradokset skal imidlertid ses i lyset af den voldsomme ekspansion af den offentlige virksomhed, som har fundet sted i samme periode, og som har unddraget en række forhold fra civilsamfundets nære relationer, hvor enkeltindividet gennemgående har større indflydelsesmuligheder, og som samtidig har skabt et kompliceret – og stærkt specialiseret – netværk af offentligretlige reguleringer og institutionelle indsatser, som kun vanskeligt kan påvirkes gennem enkeltstående initiativer.

Komplikationerne i samfundsstyringen forstærkes endvidere af en tendens til at inddrage lokale myndigheder og organiserede grupper i de politisk-administrative beslutningsprocesser, hvorved de enkelte indsatser bliver resultatet af nok så uigennemsigtige kompromisløsninger i forhold til de

mange forskellige interesser og hensyn, som på denne måde har skullet tages i ed.¹⁴ Tilsvarende gælder den stigende brug af ramme- og bemyndigelseslove, som har gjort de administrative organisationer med dertil hørende personale til aktive medspillere i den politiske beslutningsproces med deraf følgende muligheder for varetagelse af egne forvaltningsinstitutionelle interesser.

Det samlede resultat af den beskrevne udviklingsproces kan karakteriseres som et – gennemspecialiseret – organisationssamfund. De styringsmæssige vanskeligheder, som denne udvikling skaber, rammer ikke blot individet som samfundsborger, men berører også folkestyrets valgte repræsentanter, som i stigende grad har måttet se sig hensat i en position som tilskuere til en udvikling, som de kun har begrænset indflydelse på. Det er en udvikling, som fører til, at det politisk-administrative system som helhed, såvel som de dertil knyttede subsystemer (offentlige myndigheder og institutioner), så at sige „lukker sig om sig selv“ og bliver uigennemtrængeligt for påvirkninger udefra.

MODERNISERINGEN AF DEN OFFENTLIGE SEKTOR

Det er bl.a. på denne ovennævnte baggrund, at man skal se de voksende krav om *borgerindflydelse*, som i nyere tid sætter sig igennem på en række områder, herunder ikke mindst det kommunale, i første omgang med regler om planlægningsdemokrati, lokalrådsdemokrati og institutionelt brugerdemokrati. I næste omgang søger man at gøre forvaltningsvirksomheden mere gennemskuelig og påvirkelig over for borgernes krav og ønsker med regler om evaluering af de offentlige indsatser, sammenlignelig brugerinformation og muligheder for selv at vælge institutionel ydelsesform.

Formålet kan bredt udtrykt siges at være at fremme den administrative og institutionelle *åbenhed* og *responsivitet* over for skiftende brugerønsker og -krav. Disse hensyn er ganske vist på ingen måde nye. Der er en lang tradition for inddragelse af organiserede interessegrupper (og lokale selvstyreorganer) i den politisk-administrative styring. Det nye er, at dette samspil intensiveres med direkte inddragelse af den enkelte borger, bl.a. også ud fra en mere eller mindre velbegrundet formodning om, at borgerens interesser ikke altid tilgodeses af de interesseorganisationer (og kommunale selvstyreorganer), som vedkommende selv tilhører.

De anførte formål forfølges endvidere med en række forskelligartede initiativer, som skal (gen-)skabe de politiske styringsmuligheder over for en offentlig sektor, der i stigende grad har været oplevet som ustyrlig. Det gæl-

der kampen mod det „overregulerede“ samfund og den hermed sammenhængende tendens til at fremme „millimeterretfærdighed“ for enhver pris (jf. regelforenklning, deregulering og decentralisering). Det gælder opgøret med de offentlige gratisydelser og det bagvedliggende krav om, at det offentlige skal være garant for den enkeltes „totale velfærd“ (jf. åbning for private pensionsordninger, indførelse af brugerbetaling og opdeling af offentlige ydelser i „kerneyder“ og valgfrie „suppleringsydelser“). Det gælder inddæmningen af de organiserede interessegruppers indflydelse og muligheder for at blokere for den „nødvendige“ politik (jf. afvikling eller indskrænkning af hørings- og repræsentationsordninger). Og det gælder konfronteringen af snævre administrative egeninteresser (jf. intensivering af den økonomiske styring, anvendelse af resultatkontrakter, indførelse af produktivitetsfremmende lønsystemer og synliggørelse af de bærende værdier i ledelsen af de offentlige institutioner).

De nævnte initiativer sigter mod, hvad der kunne betegnes som en revitalisering af den traditionelle parlamentariske styringskæde, og en central ide i den forbindelse er indbygning af nye incitamentstrukturer i de administrative og institutionelle sektorer med sigte på at fremme tilpasning og udvikling af de offentlige ydelsesformer. Indførelsen af resultatkontrakter, Ny Løn og såkaldt værdibaseret ledelse kan ses i dette perspektiv. I det fortsatte moderniseringsarbejde indgår imidlertid også mere „systemfremmede“ elementer, som skal øge incitamentet til fornyelse af den offentlige virksomhed. Det gælder offentlige selskabsdannelser, udlicitering og privatisering af offentlige indsatsområder, eventuelt i kombination med offentlig deltagelse i private selskaber og støtte til „selvbærende netværk“ i form af private hjælpeorganisationer mv.

Med disse tiltag indvarsles et nyt spor i moderniseringsarbejdet, som tendentielt fører udviklingen bort fra en traditionel – politisk bestemt – regelstyring af de offentlige aktiviteter til et system baseret på en – markedsbestemt – selvregulering, der nok er styret politisk på et overordnet værdimæssigt plan, men som det ikke er meningen skal være genstand for politisk detaljstyring. Bestræbelsen går tværtimod på en afpolitisering af den offentlige ydelsesproduktion, hvor den politiske styring i stedet erstattes af en mere direkte – markedsbestemt – relation mellem de (offentlige og private) ydelsesproducenter og brugerne af deres ydelser. Hensigten er at omskabe den offentlige sektor til at være „leverandør af de serviceyder, som borgerne har brug for *til den pris, borgerne kan og vil betale*“ (Finansministeriet, 1991). Dermed skifter enkeltindividet også tendentielt karakter fra at være en *borger*, der stiller krav

(om øget velfærd) til de politiske magthavere, til at være en *forbruger*, som gør sin indflydelse gældende på et frit marked for produktion og udveksling af sociale velfærdsydelser.

Den beskrevne udvikling kan sættes på (teoretiske) formler, som f.eks. de af Guy Peters omtalte (fremtidige) måder at organisere sig på. Som anført i kapitel 1 skelner Peters mellem 1) markedsstyring, 2) selvforvaltning/deltagelse, 3) adhocrati og 4) dereguleret styring (Peters, 1996). Disse styremåder indgår alle – i vekslende omfang – i det igangværende moderniseringsarbejde i den offentlige sektor. I det følgende fokuseres særligt på de to førstnævnte styremåder, markedsstyring og selvforvaltning.

MOD EN MARKEDS- ELLER MINIMALSTAT

Hele den styringsfilosofi, som de ovennævnte moderniseringsiltag afspejler, og som i den internationale – økonomiske og politiske – teoriverden finder udtryk med begreber som „Public Choice“ og „New Public Management“, bygger på den liberale grundtanke, at individet selv kan overskue sine valgmuligheder og træffe rationelle beslutninger til realisering af livsforløbet efter egne behov og ønsker. Det er også en styringsfilosofi, som tilsyneladende understøttes af, at sociale rettigheder i stigende grad opleves som en selvfølge. Herved bliver der plads til realisering af mere individualistisk prægede ønsker og behov. Hensynet til de individuelle muligheder for selvrealisering eller *selvudvikling* kan på denne måde siges at være den grundværdi, der tegner udviklingen af den ny tids postindustrielle samfund, og som på den måde betegner en udvidelse af frihedsbegrebet i forhold til de tidligere omtalte elementer af selvbestemmelse og selvansvarlighed.

Perspektivet med denne udvikling kunne være den *markeds- eller minimalstat*, som også – inspireret af dele af moderne (angloamerikansk) samfundsfilosofi (Nozick, 1974) – har været formuleret som en fremtidsvision i den politiske debat;¹⁵ jeg taler i det følgende for korthedens skyld om en markedsstat. Statens ansvar for borgernes velfærd vil efter denne tankemodel være begrænset til at sikre et vist udbud af velfærdsydelser i privat – eller blandet offentlig-privat – regi og til varetagelse af de mest basale samfundsfunktioner i øvrigt. Konsekvensen af en sådan indskrænkning af statsstyret vil – i yderste fald – være en opgivelse af det værdifællesskab, som stats- og samfunds-fællesskabet repræsenterer (Lundquist, 1998; Henriksen, 2002). Med en markedsbaseret produktion af mere eller mindre individualiserede velfærdsydelser, som den enkelte frit kan vælge imellem efter behov og

betalingsevne, vil der ikke være plads til at stille krav til det offentlige om, at det skal løse sociale problemer på kollektiv basis. Sådanne problemer må i stedet løses gennem markedsmekanismen og de for markedsstyringen gældende regler, eventuelt med bistand fra et retsvæsen, som fastlægger de mere specificerede spilleregler for produktion og udveksling af velfærdsydelser.

I mangel af klare regler, der giver borgerne rettigheder i forhold til det offentlige, vil disse således være henvist til at søge deres ret direkte over for de enkelte ydelsesproducenter med søgsmål ved de almindelige domstole, hvor de i så fald må argumentere for deres sag ud fra markedsretlige principper og elementære grundrettigheder. Dermed vil retten og retsbeskyttelsesapparatet blive gjort til instrument for løsning af de konflikter, som samfundsudviklingen medfører. Det er en udvikling, som også kendes andre steder, hvor markedsøkonomien har større udbredelse, bl.a. i USA, hvor der længe har været tendens til at behandle alle slags samfundsproblemer som et spørgsmål om rettigheder, der kan gøres gældende ved domstolene – et fænomen, der her betegnes som „rights talk“ (Porsdam, 2002). En sådan udvikling vil forudsætte en højere grad af dommeraktivisme, end der er tradition for her i landet, hvor domstolene normalt afviser at tage stilling til „politiske“ spørgsmål. Men denne tradition er under alle omstændigheder sat under pres af det europæiske fællesskabsretlige retshåndhævelsesapparat, der længe har påtaget sig rollen som organ for en aktiv integration af medlemsstaternes retsordener (Graver, 2002).¹⁶

FRA SOCIALSTAT TIL MILJØSTAT

RISIKOSAMFUNDETS PROBLEMER

Udviklingen fra socialstat til en markedsstat er én mulig konsekvens af det fortsatte moderniseringsarbejde. En anden mulighed er, at social- eller velfærdsstaten udvikler sig i retning af, hvad der i teorien er betegnet som en *netværks- eller miljøstat* (Sand, 1996; Henrichsen, 1997) – i det følgende holder jeg mig til det sidstnævnte udtryk.¹⁷ Denne udviklingsmulighed knytter sig til det spor i moderniseringsarbejdet, som specielt tager sigte på en demokratisering af de offentlige beslutningsstrukturer (styrkelse af borgernes indflydelsesmuligheder og af de politiske ledelsesmuligheder).

Såvel markedsstaten som miljøstaten betegner en reaktion mod den organiserede socialstat og organisationssamfundet i det hele. Miljøstaten har imidlertid også videregående perspektiver, for så vidt som ideerne herom er

snævert forbundet med et andet træk i samfundsudviklingen, som i stigende grad har påkaldt sig politisk opmærksomhed gennem nu snart en menne-skealder. Det drejer sig om udviklingen af, hvad der er blevet betegnet som et *risikosamfund* (Beck, 1986). Udtrykket refererer til de stigende vanskeligheder ved at styre og kontrollere en samfundsudvikling, der er præget af industriel overudnyttelse af naturgivne ressourcer og frembringelse af velstandsgoder, som ved selve produktionsprocessen, produktresultatet og/eller de totale samfundsmæssige virkninger af deres anvendelse frembyder særlige risikomomenter for den enkelte. Det er samtidig problemer, som forstærkes af de tendenser til internationalisering og globalisering af produktion, samhandel og økonomi, som også præger udviklingen i disse år.

Ideen om en miljøstat er opstået som en reaktion på disse problemer, men fremstår nu også i stigende grad som et modstykke til den liberale vision om en markedsstat (Leyland & Woods, 1997: 446). Med denne nye tankemodel sættes der spørgsmålstegn ved opfattelsen af hensynet til den enkeltes muligheder for selvudvikling som en grundværdi, der kan indgå i et rendyrket liberalt projekt for afvikling eller markedsførelse af offentlige indsatser af enhver art. Der peges på, at de reelle samfundsvilkår i hvert fald må medreflekteres som mulige grænser eller barrierer for en realisering af dette hensyn, og at det i så fald under alle omstændigheder bliver nødvendigt med kollektive indsatser til forebyggelse af sundhedsmæssige og andre risici ved produktionen af materielle goder. Ligeledes understreges det, at offentlige indsatser fortsat er påkrævet til udligning af sociale, kulturelle og etniske forskelle, som kan påvirke den enkeltes muligheder for at udvikle sig selv i overensstemmelse med egne behov og ønsker. Endelig påpeges det, at markedsøkonomiske forudsætninger om lige konkurrence og fuld information sætter grænser for, hvor komplekse ydelsesformer der kan overlades til ren markedsførelse.

Alternativet til en „markedsstat“ udvikling, hvor de samfundsmæssige konflikter søges løst reaktivt gennem et mere eller mindre politiseret retsvesen, ses her som en regulering af samfundsforholdene, hvor problemerne tages op proaktivt i et samspil med de berørte interesser. Ideen med et sådant samspil er at skabe en balance mellem kortsigtede økonomiske (erhvervs-) interesser og langsigtede sundheds-, miljø- o.a. samfundsmæssige hensyn (Henrichsen, 1997: 397). For så vidt den styringsmæssige udfordring består i at skabe lige udgangsmuligheder for den enkelte og herunder sikre sig mod utilsigtede virkninger af den samfundsmæssige produktion, betyder det, at velfærdsstatens traditionelle symptombehandlende „reparative“ virksom-

hed må udvides med mere direkte forsøg på at angribe – og dermed forebygge¹⁸ – problemerne, der hvor de opstår, nemlig „i miljøet“ – deraf betegnelsen „miljøstat“. Og for så vidt de statslige styringsforsøg udvides fra en ensidig varetægelse af bestemte samfundsinteresser til bestræbelser på at forene kortsigtede produktionshensyn med langsigtede samfundshensyn, betyder dette endvidere, at de statslige myndigheder må påtage sig en aktiv rolle som mæglere mellem de konflikterende hensyn og interesser. Det er til sådanne formål, at ideerne om en miljøstat er udviklet.

MILJØSTATEN SOM PROBLEMLØSER

Miljøstaten er ikke blot en ren „tankemodel“, men repræsenterer ideer som har rod i en udvikling af den retlige regulering, der allerede længe har været i gang inden for fysisk planlægning og miljøbeskyttelse. Denne regulering har netop i stigende grad været baseret på ideer om forebyggelse af de samfundsmæssige problemer med *bæredygtighed* som værdimæssigt omdrejningspunkt for de styringsmæssige tiltag. Karakteristisk er herved forsøgene på at bringe de modstående samfundsinteresser sammen i en *dialog* om konkrete løsningsmuligheder gennem etablering af særlige proceduremæssige krav til de offentlige beslutninger. Det er en styreform, som allerede længe har været kendt inden for arbejdsmiljøområdet og den fysiske planlægning, og som nu mest konsekvent er blevet gennemført inden for miljøbeskyttelsesområdet ved den såkaldte VVM-procedure (for vurdering af projekters virkninger på miljøet).¹⁹

Med dialogiske processer som omdrejningspunkt for løsningen af de samfundsmæssige problemer lægges der i realiteten op til en politisering af den offentlige virksomhed, hvilket tendentielt står i modsætning til velfærdsstatens professionalisering af den offentlige virksomhed, for slet ikke at tale om retsstatens judicialisering af de administrative beslutningsrutiner. Modellen er på dette punkt inspireret af de tanker om refleksive – proceduralt betingede – retsformer, som har været drøftet i kontinental og nordisk retsteori siden 1980'erne, og som kan ses som et modstykke til socialstatens materielle retsformer og retsstatens formale ditto (Teubner, 1988). Perspektivet med en sådan proceduralt betinget ordning af forholdet mellem stat og borger er tendentielt en genoplivning af den magtfordelte stat i en ny betydning af dette begreb, nemlig som udtryk for en fordeling af magten på det „nære“ plan, hvor borgerens interesser i særlig grad berøres af den samfundsmæssige udvikling.²⁰

En administrativ ækvivalent til den reflektive teori er den adhocratiske organisationsmodel med flade, multidisciplinære/projektorganisatoriske strukturer, som i særlig grad er egnet til at fremme kreativitet og innovation i arbejds- og beslutningsprocesserne (Mintzberg, 1979), og som også er ved at vinde indpas i dele af den offentlige forvaltning. De enkelte ansattes placering er i denne sammenhæng – firkantet udtrykt – bestemt af en loyalitet rettet mod *opgaven*, det projekt, som myndigheden eller institutionen aktuelt arbejder med, idet hverken den politisk-administrative ledelse eller de til lærte professionsnormer kan forventes at give svaret på de problemer, som arbejdet med nye, vekslende opgaver frembyder. Embedsmændene forudsættes herved at møde virkeligheden åbent med en erkendelse af, at det, de møder, kunne være anderledes.

Perspektivet med forebyggende, dialogprægede og projektorganisatoriske indsatser kan naturligvis også udvides til andre samfundssektorer end offentlig planlægning og miljøbeskyttelse. Der har allerede længe været bestræbelser i gang på at sikre en højere grad af forebyggelse inden for sundhedssektoren, og de mangeartede problemer, som står i forbindelse med den „sociale arv“, ofres ligeledes i stigende grad politisk opmærksomhed. Mere konkret vinder dialogiske processer indpas i det institutionelle arbejde med de samfundsmæssige problemer. Eksempler er skolelovgivningens krav om „undervisningsdifferentiering“ (hvor læremål og -midler fastlægges i samarbejde med den enkelte elev), sundhedslovgivningens krav om „informeret samtykke“ (hvor behandlingsmål og -midler fastlægges i forståelse med patienten) og sociallovgivningens instituering af et „dialogprincip“ (hvorefter borgeren skal have mulighed for at medvirke ved behandlingen af sin sag).

Tilsvarende markerer indførelsen af brugerbestyrelser og lignende nærdemokratiske ordninger en politisering af virksomheden på disse områder, for så vidt som brugere og berørte borgere inddrages direkte i den institutionelle beslutningsproces. Ligeledes åbnes der også i stigende grad for multidisciplinære og projektorganisatoriske virksomhedsformer i forbindelse med det løbende udviklings- og omstillingsarbejde i de enkelte offentlige institutioner.

GRUNDVÆRDIER I MILJØSTATEN

Forebyggelse af de samfundsmæssige problemer, dialogprægede arbejdsformer og politisering af de offentlige beslutningsprocesser afspejler nogle

grundværdier, som i større eller mindre grad afviger fra de værdier, som vil kunne opfyldes med en markedsstat. Det værdimæssige udgangspunkt er ganske vist det samme: hensynet til at sikre, at den enkelte kan udvikle sig selv i overensstemmelse med egne ønsker og behov. Konkretiseringen af dette frihedsideal er imidlertid forskellig i de to tankemodeller: Markedsstaten giver den enkelte valgfrihed mellem forskellige former for velfærdsydelser. Omfanget af denne frihed er i princippet bestemt af markedet. De velfærdsmæssige ydelser udbydes kun i det omfang, der er markedsмæssigt grundlag herfor. Miljøstaten er i højere grad indrettet på at øge friheden for den enkelte til at vælge sin egen udviklingsbane, for så vidt som graden af frihed her er bestemt af den politiske styring i et snævert – dialogisk præget – samspil med berørte borgere og brugere af de offentlige ydelser.

I delvis konsekvens heraf udmøntes også lighedsidealet forskelligt i de to modeller: I den markedsstatslige variant gennem regler, der sikrer lige ret til de ydelser, som den enkelte kan og vil betale for, og således at rettighederne knyttes direkte til de konkrete velfærdsydelser. I en miljøstatslig sammenhæng kan lighedsidealet heroverfor konkretiseres som et spørgsmål om at sikre borgerne *lige muligheder* for at udvikle sig i overensstemmelse med egne evner og ønsker, idet rettigheder og forpligtelser knyttes til mulighederne for at påvirke de – sociale, sundhedsmæssige og andre – levevilkår, der eventuelt fremstår som hindringer herfor.²¹ Denne konkretisering af lighedsidealet må da ses som en udvidelse af de tidligere nævnte lighedsstandarder, som har været fremherskende i den liberale retsstat (lige ret) og den sociale retsstat (lige adgang).

Set ud fra et retssikkerhedsmæssigt perspektiv bliver det med en markedsstatslig model afgørende, i hvilken udstrækning der sikres et gennemskueligt marked for produktion og fordeling af velfærdsydelser, der så vidt muligt kan imødekomme alle behov og ønsker. I en miljøstatslig sammenhæng må retssikkerhedsidealet derimod præciseres som et krav om en *ligeværdig* behandling af samfundets borgere ved løsningen af de samfundsmæssige problemer (Henrichsen, 1997: 339). Det er et hensyn, som især knytter sig til den førnævnte dialogprægede indretning af forholdet mellem myndigheder og borgere, og som betegner en udvidelse af retssikkerhedsidealet i forhold til de tidligere omtalte hensyn til forudsigelighed og hensynsfuldhed i myndighedernes omgang med borgernes retsforhold.

De miljøstatslige værdiforestillinger er ikke så tydeligt artikuleret i det hidtidige arbejde med at omstille og forny den offentlige sektor, selvom de i nogle henseender kan siges at ligge i forlængelse af det spor af modernise-

ringsarbejdet, som vedrører demokratiseringen af de offentlige beslutningsprocesser. Til gengæld er de relativt rodfæstede i den mere langsigtede udvikling inden for visse dele af retsordenen, især den offentlige planlægning og miljøbeskyttelse, men efterhånden også på andre områder. For de markedsstatslige værdiforestillinger forholder det sig nærmest modsat. De har ikke nogen lang historie, men har til gengæld sat sig så meget desto stærkere igennem i den politiske debat om statsstyrets fremtidsmuligheder.

A F S L U T N I N G

De foranstående analyser afdækker en række elementer i den offentlige virksomhed, som historisk set placerer denne i en retsstatslig sammenhæng og som en central sammenholdsfaktor i det moderne retssamfund. Det er dermed i høj grad berettiget at tale om en „offentlig etos“ som udtryk for de særlige værdier, som det offentlige skal varetage. De retsstatslige elementer er dog langt fra uforanderlige, lige så lidt som det offentliges bidrag til retssamfundets opretholdelse er statisk over tid. Det er herved ikke så meget et spørgsmål om, at helt nye værdier vinder frem i udviklingen af den statslige organisering og styring af samfundsforholdene, men snarere om at etablere de grundværdier gradvist får nye – udvidede – betydninger, som afspejler den almindelige værdiudvikling i samfundet, jf. nedenstående oversigt over de fire omtalte statsmodeller.

FIGUR 4.1.

Statsstyrets grundværdier i historisk og fremtidsorienteret perspektiv

	RETSSTAT	SOCIALSTAT	MILJØSTAT	MARKEDSSTAT
Demokratiske grundværdier	Selvansvarlighed/Lige ret	Selvbestemmelse/Lige adgang	Selvudvikling/Lige muligheder	Selvudvikling/Egne muligheder
Retsstatslige grundværdier	Beskyttelse mod magtmisbrug	Beskyttelse ved magtanvendelse	Beskyttelse gennem magtfordeling	Beskyttelse gennem magtfraskrivelse
Retssikkerhedshensyn	Formal retsform/Forudsigbarhed	Materiel retsform/Hensynsfuldhed	Refleksiv retsform/Ligeværdighed	Responsiv retsform/Forskellighed
Retssikkerhedsgarantier	Regelstyring/Judicialisering	Målstyring/Professionalisering	Værdistyring/Politisering	Markedsstyring/Afpolitisering

Retligt set består den historiske arv af 1800-tallets retsstat og 1900-tallets socialstat. Fra slutningen af sidste århundrede oplever vi imidlertid to tendenser, som på hver sin måde bryder med den historiske arv med det resultat, at der nu kan udskilles fire forskellige „lag“ eller dimensioner i retsudviklingen omkring den offentlige sektors virksomhed, nemlig henholdsvis en retsstatslig, en socialstatslig, en miljøstatslig og en markedsstatslig dimension. Det er givet, at både retsstatslige og socialstatslige værdier fortsat har vægt på nogle områder af den offentlige sektors virksomhed. Som udgangspunkt har de særlig betydning inden for henholdsvis myndighedsudøvelsens område og den offentlige servicevirksomhed, men det er karakteristisk, at socialstatslige værdier også sætter sig igennem som (nye) krav til den offentlige myndighedsudøvelse.

De nyere miljøstatslige værdier har deres kerneområde inden for den samfundsmæssige regulering, hvor det drejer sig om fordeling af kollektive goder, men også her kan der spores tendenser til, at disse værdier breder sig til andre områder, specielt inden for servicevirksomheden, hvor der principielt er gode betingelser for at tilrettelægge virksomheden ud fra dialogiske arbejdsprocesser. Netop (dele af) servicevirksomheden er imidlertid også blevet genstand for en markedsstatslig regulering, som i nogen grad ændrer det værdimæssige perspektiv på de aktiviteter, der finder sted her, og lignende tendenser kan genfindes i forhold til den samfundsmæssige regulering, hvor kontraktformen også trænger sig på.

Vi ved ikke, med hvilken styrke disse nye tendenser har sat sig igennem, og om den ene har fået overtaget over den anden. Markedsstaten står ganske vist helt klart øverst på den politiske dagsorden, men det er ikke muligt på det foreliggende grundlag at afgøre, om den offentlige sektor rent faktisk har udviklet sig i denne retning. Spørgsmålet er imidlertid vigtigt, fordi valg af udviklingsretning har klare normative implikationer for den offentlige etos. De følgende kapitler vil på forskellige måder søge at klarlægge den offentlige etos i dens forskellige afskygninger i hele den offentlige sektor. I sidste kapitel vendes der tilbage til spørgsmålet om, hvilken kurs udviklingen har taget eller må formodes at tage i de kommende år.

1. I nogle sammenhænge finder denne grundtanke udtryk gennem instituering af (samfunds-)pligter, jf. grundlovens regler om forsørgelsespligt over for familien, pligt til at modtage undervisning og værnepligt.
2. Retsstaten må betragtes som en „overbygning“ på retssamfundet i lande med en demokratisk styreform. Uden en sådan styreform kan såvel retsstaten som retssamfundet optræde som isolerede størrelser. Således er den oplyste enevælde et historisk eksempel på et retssamfund uden en retsstatslig overbygning, mens de totalitære regimer i 1930'ernes og 40'ernes Europa illustrerer, at statsbygningen også kan rumme retsstatslige træk, uden at de for retssamfundet karakteristiske kendetegn foreligger.
3. I et historisk perspektiv indgår retssikkerhedsidealet som en afløser for det hensyn til sagsafgørelsernes konkrete *billighed*, som tidligere – med forbillede i romerretten – spillede en væsentlig rolle (Jørgensen, 1970: 81).
4. Således i *England*, der ikke har nogen skreven forfatning, men som til gengæld var først blandt de europæiske nationer til (i slutningen af 1600-tallet) at indføre et parlamentarisk regeringssystem.
5. Jf. *Ombudsmandsloven* (1954), *Ministeransvarlighedsloven* (1964) og *Partsoffentlighedsloven* (1964), som siden er blevet erstattet og suppleret af *Forvaltningsloven* (1985) og *Offentlighedsloven* (1985).
6. De to udtryk benyttes her som synonymer, jf. Dalberg-Larsen (1984), der benytter udtrykket „socialstat“ om statsstyrets engagement i „det sociale spørgsmål“ i forrige århundredes Europa, mens begrebet „velfærdsstat“ knyttes til statsstyrets fremme af alle slags velfærdsspørgsmål i efterkrigstiden.
7. Klassikeren i denne „genre“ er Bent Christensen (1972). Af nyere dato er Gammeltoft-Hansen (1989), Hartlev (1993), Henrichsen (1982), Nordskov Nielsen (1991b), Revsbech (1992) og Rønsholdt (1993).
8. Med en traditionel terminologi kan forholdet udtrykkes på den måde, at *formel* retssikkerhed erstatter den *materielle* retssikkerhed, som går tabt ved lovgivningens overladelse af regulerings- og skønsmæssige beføjelser til forvaltningen. For en kritik af denne betragtningsmåde, se Henrichsen (1997: 223ff.; kap. 5: „Den retsstatslige fejlslutning“).
9. Der er dog også modgående tendenser specielt på det *kommunale* område, hvor hensynet til det kommunale selvstyre længe har været benyttet som argument imod statslig fastsættelse af normer og standarder for den kommunale virksomhed, og hvor kommunaløkonomiske hensyn – omvendt – har været en væsentlig del af begrundelsen for en genindførelse af retsprincippet på det sociale område i 1980'erne (Henrichsen, 1997: 141).
10. Eksempler er adgangen til at benytte tvang i psykiatrisk sammenhæng og ved bortfjernelse af børn fra hjemmet pga. vanrøgt.
11. Således f.eks. forvaltningslovens krav om *samtidig* begrundelse af forvaltningens afgørelser, hvor det efter en traditionel retssikkerhedsmålestok ville være tilstrækkeligt med et krav om *efterfølgende* begrundelse.
12. Se herom nærmere Henrichsen (1997: 141ff.) med eksempler fra dansk og norsk retsteori.

13. Forholdet mellem retsstatslige og socialstatslige værdier kan sammenfattes som vist i figur 4.1 (de to første „søjler“) i det afsluttende afsnit p. 101.
14. I politisk teori tales om fremvæksten af en *korporativt-pluralistisk organisationskanal*, der bryder med den retsstatslige forudsætning om en parlamentarisk styringskæde (Grønnegård Christensen, 1980: 308).
15. For nogle jurister er markedsstaten allerede en realitet, jf. således Graver (2002: 147ff.). Begrebet *markedsstat* anvendes i den her omhandlede sammenhæng i en snæver betydning som udtryk for, at offentlige driftsopgaver varetages på markedsvilkår enten i privat regi (ved udlicitering eller privatisering) eller i offentligt regi (ved opgivelse af monopol på virksomhedens udførelse). Uden for begrebet falder derimod indførelse af markedslignende mekanismer i styringen af den offentlige sektors virksomhed i øvrigt, som også er et element i hele idesættet omkring New Public Management. Med den anførte afgrænsning af begrebet markedsstat kan *minimalstaten* opfattes som et udtryk for en statsform, hvor hovedparten af den offentlige driftsvirksomhed er overladt til varetagelse på rene markedsvilkår.
16. Blume (2002: 186ff) finder, at retsudøvelsen allerede er blevet „politiseret“ i den forstand, at normative valg i stigende grad er blevet overladt til de retshåndhavende myndigheder.
17. De to udtryk forholder sig til hinanden som form og indhold: Udtrykket „netværksstat“ refererer til skiftende – ikke-hierarkiske – samspilsformer mellem myndighed og borger i forbindelse med løsning af konkrete sociale problemer, mens begrebet „miljøstat“ afspejler en administrativ praktik med vægt på løsning af de sociale problemer, dér hvor de opstår, nemlig „i miljøet“, jf. teksten nedenfor om forebyggelse som alternativ til de reparative indsatser, som kendetegner store dele af den offentlige virksomhed.
18. Dette hensyn fremhæves nu også fra OECD-hold, hvor der tales om opbygning af en „Etisk Infrastruktur“, hvor „*vægtningen ændres fra bekæmpelse til forebyggelse*“ (Berntok, 2000: 123ff.).
19. De miljøstatslige påvirkningsmidler spænder over et vidt register fra traditionel retlig regulering over planer til indgåelse af aftaler med private aktører. Den samfundsmæssige regulering kan dog også inkludere markedsstatslige former, således som ideen om *omsættelige forureningsstilladelser* viser.
20. Sml. begrebet „*governance*“ som anvendt i nyere politisk teori som udtryk for en styringsstruktur med deltagelse af private aktører og som et modstykke til statens og kommunestyrets folkevalgte organer („*governments*“). Udtrykket stammer fra den private virksomhedsverden („Corporate Governance“), men har bredt sig til den offentlige sektor først på lokalt plan („Local Governance“) og siden på højere beslutningsniveauer („Political Governance“).
21. I den norske grundlov blev der i 1992 indsat en bestemmelse (§ 110 b) om „rett til natur- og livsmiljø“, hvor der bl.a. fastslås visse retningsgivende principper for lovgivningen, herunder princippet om ret til en vis miljøkvalitet, om solidaritet med fremtidige generationer og om borgerens ret til information om miljøspørgsmål. Tilsvarende fastslår den nye finske grundlov af 1999 (§ 20), at det almene skal fremme et sundt miljø, og at enhver har mulighed for at påvirke beslutninger i spørgsmål, som gælder eget livsmiljø.

VÆRDILANDSKABET I DEN OFFENTLIGE SEKTOR

RESULTATER FRA EN SURVEY

KARSTEN VRANGBÆK

INDLEDNING

Hvordan opfatter offentlige organisationer spørgsmål om værdier i den offentlige sektor? Kan der konstrueres værdiprofiler for den offentlige sektor samlet eller for dele af den? I dette kapitel undersøges tre hovedteser: Den *første* tese er, at der kan identificeres en række værdier, som betragtes som vigtige næsten alle steder i den offentlige sektor. Den *anden* tese er, at der i stedet for generelle ligheder kan identificeres en række karakteristiske forskelle i besvarelser for forskellige dele af den offentlige sektor. Den *tredje* tese er, at vi har at gøre med en fragmenteret offentlig sektor uden værdimæssig sammenhæng, og hvor tilfældige og/eller historisk aflejrede kombinationer af værdier er dominerende.

Baggrunden for den *første* tese er en forestilling om, at der på trods af forskelligheder i opgaver og styringsforhold også findes værdier, som er karakteristiske for hovedparten af offentlige organisationer på dette tidspunkt i historien. Det kan skyldes, at offentlige organisationer er prægede af et sæt af fælles strømninger og omverdensforventninger, eller at der i den offentlige sektor er et vist element af fælles livsbetingelser og opfattelse af mål og sammenhæng. Hvis hypotesen bekræftes, kan det give anledning til overvejelser om især to spørgsmål: a) Er der tale om værdier, som har reelt gennemslag i organisationerne, eller er der tale om værdier, som mest skal stille omverdenen tilfreds? b) Kan de udpegede værdier spille sammen, eller er der indbyggede konflikter (jf. kapitel 3)? Vi kan ikke besvare disse spørgsmål endegyldigt med surveydata, men vi kan antyde nogle svar.

Baggrunden for den *anden* hovedtese er, at netop den store spredning i offentlige opgaver og organisering – fra enmandsbetjente fyrtårne, børnehaver og hospitaler til ministerielle departementer – viser sig i en række systematiske værdiforskelle. Vi vil undersøge forskelle på tværs af sektor/funktionsområde og forvaltningsniveau (statslig forvaltning, (amts)kommunal forvaltning, institution og gråzoneorganisation). Nedenstående figur giver

en oversigt over forhåndsforventninger vedrørende niveau og sektortilknytning. Der tages udgangspunkt i statsmodellerne, som er præsenteret i kapitel 3. Hver af disse statsmodeller har forskellige kombinationer af værdisæt tilknyttet.

Forskelle i værdiorientering på tværs af niveau- eller sektorområde kan skyldes forskelle i omverdensrelationer og opgaver. I forhold til *niveau* kan man forvente, at producerende organisationer med direkte brugerkontakt vil lægge stor vægt på service og brugertilfredshed. Konkurrenceudsatte organisationer vil måske lægge stor vægt på effektivitet, mens forvaltningsorganisationer, som er tæt på den politiske ledelse, kan forventes at vægte demokratiske værdier højt (se i øvrigt Beck Jørgensen & Melander, 1999). Nogle *sektorområder* er præget af stærke professioner og dynamisk teknologi, og der kan endvidere være forskelle i betydningen af organiserede interesser i forskellige sektorer. Der kan også være forskelle i brugerkontakt, og der kan være forskelle i politisk bevågenhed. Alle disse mulige forskelle kan medvirke til udvikling af forskelle i værdiorientering.

Hvis hypotesen om systematiske forskelle på tværs af niveau og sektorområde ikke kan bekræftes, kan det skyldes, at den offentlige sektor er forholdsvis homogen i sit værdigrundlag (jf. hypotese 1 ovenfor), eller som en anden yderlighed, at der råder en høj grad af tilfældighed i udbredelsen af værdier. Organisationer plukker og sammensætter måske værdier efter aktuelt behov, eller deres samlede værdiprofiler afspejler specifikke historiske spor og valg af personale, orientering, ledelse mv. Man kan i den forbindelse bruge en geologisk metafor, hvor værdiorienteringer antages at blive aflejret som lag frem for at erstatte hinanden (Beck Jørgensen, 1990; Knudsen, 1995). Et tværsnit vil således bringe mange forskellige værdityper frem i lyset, selvom der måske nok i den aktuelle situation kan være nogle værdier, som er særlig højt profilerede.

Den *tredje* hovedhypotese er derfor, at vi har at gøre med en fragmenteret offentlig sektor uden værdimæssig sammenhæng, og hvor tilfældige og/eller historisk aflejrede kombinationer af værdier er dominerende. Denne hypotese vil blive underbygget, hvis de observerede værdier synes meget spredte eller indbyrdes modstridende. En sidste mulig forklaring på manglende mønster i værdiprofiler kunne naturligvis være, at den anvendte opdeling/typologi fejler (jf. Beck Jørgensen, 1994), men det vil være vanskeligt at be- eller afkræfte denne tese inden for rammerne af dette kapitel.

Samlet set kan afprøvning af ovennævnte teser give værdifulde input til diskussioner om samspil og konflikt mellem værdier i den offentlige sektor.

FIGUR 5.1.

Forventninger vedrørende værdiorientering i forskellige dele af den offentlige sektor. Niveau- og sektorforskelle

	HIERARKISK STAT	AUTONOM STAT	FORHANDLENDE STAT	RESPONSIV STAT
Typiske værdier	Politisk styrbar- hed Retssikkerhed Generelt sam- fundsansvar Offentligt ind- seende Hensyn til opini- onen	Uafhængige professionelle standarder Kontinuitet Retssikkerhed	Afvejning af eksterne interes- ser Gå på tværs og udvikle netværk Hensyn til opini- onen Ligestilling	Opfyldelse af individuelle brugerbehov her og nu Sikring af karrie- remuligheder Høj produktivitet Fornylelse og innovation Styrke brugerde- mokrati
Forventning om sektor-karakteristik	Alle dele af den offentlige sektor, men måske særligt sektor/ressortområder med koordinerede funktioner og/eller stor politisk opmærksomhed?	Sektorer/ressort-områder med stærke professioner	Sektorer/ressort-områder med stærke organiserede interesser	Særligt sektorer/ressortområder med store løbende driftsudgifter og hyppig kontakt med borgere/brugere
Eksempler på sektorer/funktions-områder	Alle ? Indenrigs-, Finans-, Justits-, Statsministeriet	Sundhed Justits/retsvæsen Forsvar Kirke Kultur Undervisning Teknologi/ forskning	Arbejdsmarked Erhverv Fødevarer Miljø	Erhverv Sundhed Undervisning Teknologi/ forskning
Forventninger om niveau-forskelle	Især forvaltnings-niveauer	Både forvalt-nings- og institu-tionsniveauer	Især forvaltnings-niveauer	Især institutions-niveau med direkte bruger-kontakt, grå-zoneorganisatio-ner mv.

NB: Mange dele af den offentlige sektor kan forventes at være præget af flere samtidige værdier. Forventningerne gælder derfor relative forskelle i vægtning af forskellige værdier.

Som beskrevet i kapitel 3 arbejder både Hood (1991) og Lundquist (1998) med forestillinger om, at bestemte typer værdier bliver mere dominerende over tid, mens andre værdier er truede. Det hævdes således, at de seneste tiårs internationale fokusering på New Public Management (NPM) (Pollitt & Bouckaert, 2000; Kettl, 2000) har styrket effektivitetsværdier i den offentlige sektor, eller at markedsstaten har trængt sig på, jf. kapitel 4. Spørgsmålet er imidlertid, om dette også nødvendigvis betyder en nedprioritering af andre værdisæt, eller om de offentlige organisationer formår at balancere forskellige værdityper på en og samme tid. Der kan som nævnt i kapitel 3 tænkes mange forskellige modeller for samspil mellem værdier spændende fra gensidig understøtning, over-underordningsforhold, indlejring og til værdikonflikt og værdiforvirring.

Fordelen ved at benytte en surveyundersøgelse til belysning af de skitserede spørgsmål er, at man kan få et bredt billede af tidstypiske svar baseret på de i skemaet benyttede formuleringer. Ulempen er, at man kun i begrænset omfang kan belyse udviklings- og forandringsprocesser med en enkeltstående spørgeskemaundersøgelse, og at respondenterne begrænses til at tænke på værdier inden for de kategorier og begrebsrammer, som opstilles i undersøgelsen. Dette kan give usikkerhed og bias i forhold til, hvordan respondenterne normalt tænker over værdier. Disse ulemper kan til dels opvejes ved at sammenholde dette kapitals resultater med resultater fra bogens øvrige kapitler, som bygger på mere kvalitative undersøgelsesmetoder. Kapitlet skal altså ses i sammenhæng med bogens øvrige kapitler og særligt kapitel 6, som på baggrund af skriftlige værdigrundlag analyserer hovedtræk i offentlige organisationers værdiprofiler.

VÆRDIER I DEN SAMLEDE OFFENTLIGE SEKTOR

VÆRDIER OG FORANDRING I VÆRDIER

Hvilke værdier er dominerende i den samlede offentlige sektor? Er der en særlig gruppe af „offentlige værdier“, som spiller en rolle for hovedparten af de offentlige organisationer? For at få en fornemmelse heraf stillede vi spørgsmålet: „Hvilken betydning har nedennævnte værdier ved udførelsen af det daglige arbejde i Deres organisation/enhed?“. Hensigten var at knytte værdiangivelse til den *daglige arbejdsituation* og at få en fornemmelse af, hvordan respondenterne vurderer en række på forhånd definerede værdikategorier i forhold til konkrete opgaver og organisatoriske betingelser. Føl-

TABEL 5.1.

Værdigrundlag: Hvilken betydning har følgende værdier? "Grundlæggende, dette skal vi kendes på" + "normalt af betydning". Pct.¹

	ALLE ²	FORVALTNING ³	INSTITUTIONER ⁴
Fornylse, innovation	89	88	91
Uafhængige professionelle standarder	87	89	85
Generelt samfundsansvar	85	84	86
Offentligt indseende	80	82	77
Retssikkerhed	80	91	68
Produktivitet	74	89	58
Individuelle brugerbehov	72	60	85
Politisk styrbarhed	71	85	57
Ligestilling	71	64	78
Kontinuitet	66	56	76
Styrke brugerdemokrati	62	52	72
Balancering af interesser	57	63	52
Gå på tværs, udvikle netværk	54	60	49
Karrieremuligheder	54	59	48
Hensyn til opinionen	47	49	44

1. De andre svarmuligheder var: "lejlighedsvis ganske vigtig", "tilbagetrukken rolle", "irrelevant" og "ved ikke".
2. Simpelt gennemsnit af frekvens (pct.) i grupperne "forvaltning" og "offentlige institutioner" i forhold til svaret "grundlæggende, dette skal vi kendes på" (første svarkategori) plus "normalt af betydning" (anden svarkategori) på spørgsmål om betydningen af de forskellige værdityper. De to hovedgrupper ("forvaltning" og "institutioner") er vægtet ligeligt. Der er ikke foretaget vægtning inden for grupperne, idet der er tale om totalpopulationer (forvaltningsniveauerne) eller udvalg via simpel tilfældig stikprøve (institutionsniveauet). Se i øvrigt metodeappendiks. Der er lavet kontrolkørsler baseret på første svarkategori ("grundlæggende dette skal vi kendes på") alene. Det gav forskydninger i rækkefølge, men ud fra en overordnet vurdering var der tale om ubetydelige ændringer i frekvensstrukturen.
3. Forvaltning: Indeholder svar fra ledere i departementer (N=73-74), direktorater/styrelser (N=213-216), amtsforvaltninger (N=50-51), kommunalforvaltninger (N=781-789). De angivne tal er et simpelt gennemsnit af de fire grupper.
4. Institution: Indeholder svar fra ledere i statslige (N=66-71), amtslige (N=104-106) og kommunale (N=503-526) institutioner/producerende organisationer. De angivne tal er et simpelt gennemsnit af de tre grupper.

gende tabel viser resultaterne opgjort som gennemsnit for forvaltningsniveau (fire undergrupper) og institutionsniveau (tre undergrupper), samt et gennemsnit af de to hovedgrupper (forvaltning og institutioner).

Fem værdier opfylder tommelfingerreglen om, at hvis mere end 75 pct. af respondenterne har angivet, at værdien er enten „grundlæggende“ eller

„normalt af betydning“, så er der tale om en særlig udbredt og vigtig værdi. Det gælder *fornyelse/innovation, uafhængige professionelle standarder, generelt samfundsansvar, offentligt indseende og retssikkerhed*. For de tre første værdier gælder, at de vægtes højt på både forvaltnings- og institutionsniveau, mens de to sidste især vægtes højt på forvaltningsniveau. Vi kan endvidere konstatere, at der findes en række andre værdier, som også vægtes forholdsvis højt (50 pct. og 75 pct. i gennemsnit). Dette kan fortolkes som udtryk for, at det med den valgte spørgsmålsform er svært for respondenterne at prioritere bestemte værdier frem for andre, fordi der i alle tilfælde er tale om „positive“ værdier. Det væsentlige i tabellen er derfor de relative forskelle på værdierne samt eksistensen af nogle værdier, som vægtes meget højt på tværs af den offentlige sektor.

Hvordan skal vi så nærmere fortolke dette billede? Efter *fornyelse/innovation* er de vigtigste værdier *uafhængige professionelle standarder, generelt samfundsansvar, offentligt indseende og retssikkerhed*. Alle disse værdier forbindes traditionelt med den autonome og hierarkisk/demokratiske offentlige sektor.

Professionelle standarder kan både fortolkes som værdier knyttet til idealforestillingen om den fagligt funderede og neutrale (weberske) embedsmand og som knyttet til fagprofessionerne i den offentlige sektor f.eks. læger, lærere, musikere mv. Værdierne *retssikkerhed, offentlig indsigt og samfundsansvar* reflekterer grundlæggende forestillinger om den neutrale og retfærdige offentlige sektor. Alle disse værdier kan siges at ligge i kernen af det, man ofte opfatter som traditionelle offentlig sektor-værdier (jf. kapitel 2, 3 og 4). Det skal bemærkes, at *retssikkerhed* især slår igennem som værdi på forvaltningsniveauet. Institutioner har typisk ikke så stor anledning til at spekulere over denne værdi.

Fornyelse/innovation slår stærkt igennem som værdi i hele den offentlige sektor. Der er tilsyneladende et stærkt pres for konstant bevægelse og udvikling. Reelt kan der ligge mange forskellige typer forandringspres og forståelser neden under dette (effektivisering og rationalisering, internationalisering, ændring af opgaver, tilpasning til nye eksterne relationer, tilpasning til ny type arbejdskraft osv.). Man kan endvidere forestille sig, at svarene afspejler en kombination af internt motiverede forandringsbehov og en orientering mod generelle forvaltningspolitiske diskurser i tiden. Under alle omstændigheder tegner der sig et billede af en offentlig sektor, som oplever forandring og innovation som en væsentlig værdi. Dette billede bekræftes og uddybes i besvarelsen af andre spørgsmål i undersøgelsen (se nedenfor).

Efter *fornyelse/innovation* og de traditionelle offentlig sektor-værdier

følger to værdier, som i højere grad stemmer overens med forestillinger om den bruger- og effektivitetsorienterede responsive stat, nemlig *produktivitet* og *individuelle brugerbehov*. Det er værd at bemærke, at produktivitet fremstår som vigtigere på forvaltningsniveau end på institutionsniveau. Dette kan skyldes, at trenden ikke er slået så stærkt igennem i producerende og ofte professionsdominerede institutioner (skoler, sygehuse mv.), mens forvaltninger opfatter sig som bannerførere for effektiviseringsbølgen. Ikke overraskende spiller individuelle brugerbehov (ligesom *styrke brugerdemokratiet*) størst rolle på institutionsniveauet.

De lavest vurderede værdier i skemaet knytter sig til forestillingen om den forhandlende stat (*netværk, balancering af interesser, hensyn til opinionen*). Disse hensyn spiller måske nok en rolle i organisationernes hverdag, men de fremstår tydeligvis ikke som helt så vigtige, som de øvrige værdier i den relative vurdering. Vi finder desuden værdierne *kontinuitet* og *karrieremuligheder* i bunden af skemaet. Dette understreger pointerne om innovation og forandring som centrale værdier og antyder, at den offentlige sektor ikke primært lægger vægt på offensiv karriere/personalepolitik. Begge disse pointer uddybes i nedenstående gennemgang af resultater vedrørende personalets værdier.

I forhold til Hoods kategorier (se kapitel 3) er det interessant, at både traditionelle ligheds- og retfærdighedsværdier og effektivitets- og serviceværdier vægtes forholdsvis højt. Til gengæld synes robusthedsværdier, såsom kontinuitet at være lavt prioriteret, mens fornyelse/innovation er blevet en væsentlig værdi i sig selv.

Der kan altså identificeres en række fælles værdier, men også en del forskelle i vægt af de enkelte værdier. Dette giver anledning til at undersøge, om der er systematiske forskelle i værdiorienteringen på tværs af niveau og

TABEL 5.2.

Offentlig forvaltning: Værdier, der har fået en mere fremtrædende plads i de seneste ti år

	DEPARTEMENTER	DIREKTORATER/ STYRELSER	AMTS- FORVALTNING	KOMMUNAL FORVALTNING
1. prioritet	Fornyelse (27 pct.)	Fornyelse (32 pct.)	Fornyelse (28 pct.)	-
N	48	159	39	579

Respondenter havde mulighed for at nævne op til tre værdier, som havde fået en mere fremtrædende plads. I skemaet vises frekvenserne for de værdier, som nævnes oftest som den første værdi. Der medtages kun værdier, som nævnes af mindst 20 pct. af respondenterne i den pågældende gruppe. Dette medfører, at 2. og 3. prioritet er udeladt i dette skema, fordi der ikke var værdier, som opnåede procentscore på over 20.

TABEL 5.3.

Offentlige institutioner: Værdier, der har fået en mere fremtrædende plads i de seneste ti år

	STATS- INSTITU- TIONER	STATSVIRK- SOMHEDER OG STATSLIGE A/S	AMTSLIGE INSTITU- TIONER	KOMMUNALE INSTITU- TIONER	UDLICITERET VIRKSOMHED
1. prioritet	Fornyelse (39 pct.)	Fornyelse (32 pct.)	Styrke bru- gerdemokra- tiet (22 pct.) Fornyelse (25 pct.)	Fornyelse (29 pct.)	Styrke bru- gerdemokra- tiet (22 pct.)
N	207	19	72	293	18
2. prioritet	Gå på tværs og udvikle netværk (25 pct.)	Ligestilling (23 pct.) Styrke bruger- demokratiet (23 pct.)	Styrke bru- gerdemokra- tiet (22 pct.)	-	Fornyelse (33 pct.)
N	20	13	59	210	12

- Ingen værdier over 20 pct.

sektorumråde. Inden vi undersøger dette, skal vi dog se på to andre temaer, nemlig udviklingen i værdier over de seneste ti år og værdier knyttet til personalet i offentlige organisationer.

Er der sket forandring i vægtning af de forskellige værdigrupper over de seneste ti år? Vi har bedt respondenterne angive de tre vigtigste forandringer i værdisammensætning baseret på ovenstående liste.

Det overvejende billede er, at fornyelse og innovation har fået en mere fremtrædende plads på næsten alle niveauer i den offentlige sektor i de seneste ti år. På institutionsniveauet nævnes endvidere pres for *styrkelse af brugerdemokrati, ligestilling og udvikling af netværk*, men i mindre omfang.

Er der så andre typer værdier, som det er blevet sværere at leve op til, eller som har fået mindre betydning?

Bagsiden af medaljen er tilsyneladende, at det er blevet sværere at leve op til værdier som kontinuitet i perioden, og at kontinuitet har fået en mindre fremtrædende plads (jf. tabel 5.4).

Der er ikke registreret en direkte nedprioritering af klassiske ligheds- og retfærdighedsværdier. Til gengæld kan man diskutere, om der under de markante angivelser af mindre kontinuitet også ligger en oplevelse af trussel

TABEL 5.4.

Offentlig forvaltning: Værdier, der er blevet sværere at leve op til inden for de seneste ti år

	DEPARTEMENTER	DIREKTORATER/ STYRELSER	AMTS- FORVALTNING	KOMMUNAL FORVALTNING
1. prioritet	Kontinuitet (39 pct.)	Kontinuitet (33 pct.)	-	-
N	33	126	26	495
2. prioritet	Kontinuitet (33 pct.)	-	-	-
N	21	77	22	356

- Ingen værdier over 20 pct.

mod robusthedsidealer, f.eks. opbrud i rutiner, som førhen sikrede sammenhæng, forsyningsikkerhed mv., og mod retssikkerhedsprincipper, f.eks. reduceret viden om præcedens.

Hovedkonklusionen er imidlertid, at alle områder af den offentlige sektor tilsyneladende er under et massivt forandringspres. Fornyelse og innovation står højt på dagsordenen i alle kroge af sektoren, og i hvert fald på det værdimæssige plan er det vanskeligt at genfinde traditionelle forestillinger om en træg og ubevægelig offentlig sektor.

Slår disse billeder så også igennem i forhold til de egenskaber og værdier, som forventes af personalet i den offentlige sektor?

TABEL 5.5.

Offentlige institutioner: Værdier, der er blevet sværere at leve op til inden for de seneste ti år

	STATS- INSTITU- TIONER	STATSVIRKSOM- HEDER OG STATSLIGE A/S	AMTSLIGE INSTITU- TIONER	KOMMUNALE INSTITU- TIONER	UDLICITERET VIRKSOMHED
1. prioritet	Kontinuitet (24 pct.)	Kontinuitet (46 pct.) Høj produktivitet (27 pct.)	Kontinuitet (22 pct.)	Kontinuitet (23 pct.)	Karriere- muligheder (31 pct.)
N	38	11	64	280	16

2. prioritet er udeladt i dette skema, fordi der ikke var værdier over 20 pct.

PERSONALE: EGENSKABER

Til belysning af temaet om personalets egenskaber har vi stillet følgende spørgsmål: Hvilken betydning har det, at det personale, der udøver organisationens/enhedens kerneopgaver, besidder følgende egenskaber (se tabel 5.6 og 5.7)?

Hvis vi følger tommelfingerreglen om mere end 75 pct. sammenlagt for de to svarkategorier, så er der ganske mange værdier/egenskaber, som lever op til kravet. Igen kan dette siges at reflektere det forhold, at alle de nævnte egenskaber er „positive“, og at det derfor kan være svært at sortere nogle fra. Det mest interessante er derfor den relative vægtning af egenskaberne/værdierne. Her ser vi, at topscorere i stort set alle grupper er *personlig integritet*, *fagligt drive* og *evne til nytænkning*. Til gengæld er der forholdsvis stor enighed om, at *risikovillighed* og *økonomisk sans* ikke er egenskaber, som skal være centrale for ansatte i den offentlige sektor. Man vil godt se dynamik, men det skal være under kontrollerede former og i overensstemmelse med gode fag-

TABEL 5.6.

Offentlig forvaltning. Personalets egenskaber. "Grundlæggende, dette skal vi kendes på" + "normalt af betydning". Pct.¹

	GENNEM- SNIT ²	DEPAR- TEMEN- TER	DIREKTO- RATER/ STYRELSE	AMTS- FORVALT- NING	KOMMUNAL FORVALT- NING
Fagligt drive	97	97	96	100	96
Personlig integritet	96	95	96	96	99
Evne til nytænkning	92	95	86	96	92
Tilpasningsdygtighed	90	95	89	86	90
Stærk i kontakt med andre mennesker	82	81	77	86	86
Etisk bevidsthed	81	73	71	94	86
Loyalitet over for regler	80	78	90	66	85
Fornemmelse for den politiske situation	75	96	58	74	74
Økonomisk sans	71	66	56	82	81
Risikovillighed	38	43	27	34	46

1. De andre svarmuligheder var: "lejlighedsvis ganske vigtig", "tilbagetrukket rolle", "irrelevant" og "ved ikke". Der er lavet kontrolkørsler baseret på første svarkategori alene. Det gav forskudninger i rækkefølge, men ud fra en overordnet vurdering var der tale om ubetydelige ændringer i frekvensstrukturen.

2. Simpelt gennemsnit for de fire grupper: Dep: N=32-72, dir/styr: N=58-208, Amtsf: N=34-100, Komm.f: N=360-778.

TABEL 5.7.

Offentlige institutioner. Personalets egenskaber. "Grundlæggende, dette skal vi kendes på" + "normalt af betydning". Pct.¹

	GENNEM- SNIT ²	STATS- INSTITU- TIONER	AMTSLIGE INSTITU- TIONER	KOMMU- NALE INSTITU- TIONER	STATSVIRK- SOMHEDER OG STATS- LIGE A/S	UDLICI- TERET VIRK- SOMHED
Personlig integri- tet	98	99	100	99	97	97
Stærk i kontakt med andre mennesker	94	91	98	95	89	97
Fagligt drive	92	90	95	97	88	90
Tilpasnings- dygtighed	91	91	94	90	94	83
Evne til nytæn- king	88	90	93	95	76	83
Etisk bevidsthed	87	87	97	93	67	93
Loyalitet over for regler	83	86	78	80	82	90
Økonomisk sans	52	59	47	42	74	40
Risikovillighed	46	44	69	49	42	27
Fornemmelse for den politiske situation	33	25	40	36	27	37

1. De andre svarmuligheder var: "lejlighedsvis ganske vigtig", "tilbagetrukket rolle", "irrelevant" og "ved ikke". Der er lavet kontrolkørsler baseret på første svarkategori alene. Det gav forskydninger i rækkefølge, men ud fra en overordnet vurdering var der tale om ubetydelige ændringer i frekvensstrukturen.
2. Simpelt gennemsnit for de fem grupper: Statsinst: N=17-69, Amtsinst: N=42-107, Kommunale inst: N=185-517, Udlicesteret virksomhed: N=8-29, Statsvirks/AS: N=9-34.

lige traditioner. Konklusionen er dermed, at de vigtigste egenskaber for offentligt personale i alle typer offentlige organisationer er faglighed, integritet, interpersonelle færdigheder, fleksibilitet og evne til nytænkning, ikke økonomisk sans, risikovillighed og fornemmelse for den politiske situation. Der er tendens til, at institutionerne vægter evne til *kontakt med andre mennesker* højt. Dette svarer meget godt til den relativt store direkte brugerkontakt på institutionsniveau. Ellers er der få nuancer i dette generelle billede. Går vi lidt længere ned i rækken af værdier, finder vi et par interessante resultater. Det fremgår, at *fornemmelse for den politiske situation* især er vigtig på forvaltningsniveauet og her især i departementerne, mens styrelser/direk-

TABEL 5.8.

Offentlig forvaltning. Hvad motiverer personalet? "Overordentlig stor betydning" + "stor betydning". Pct.¹

	GENNEM- SNIT ²	DEPARTE- MENTER	DIREKTO- RATER/ STYRELSE	AMTS- FORVALT- NING	KOMMU- NAL FOR- VALTNING
Professionelt/fagligt engagement	97	99	95	98	96
Udvikling på jobbet	89	93	84	96	84
Ledelsens anerkendelse	86	84	86	86	89
Godt samarbejde	83	78	84	82	87
Kollegaernes anerkendelse	77	69	76	82	80
Godt forhold til brugerne	69	50	63	84	79
Engagement i organisationens rolle/mission	69	72	64	73	65
Karrieremuligheder	37	42	40	33	31
Overholdelse af økonomiske rammer	28	19	23	35	33
Godt forhold til overordn. myndigheder	22	18	22	20	28
En god løn	21	11	27	16	30

1. De andre svarmuligheder var: "nogen betydning", "mindre betydning", "ingen betydning", og "ved ikke".

2. Simpelt gennemsnit for de fire grupper: Dep: N=72-74, Dir/Styr: N=22-95, Amtsforv: N=20-98, Komm.forv: N=783-785. Bemærk: N meget svingende.

torater i meget mindre grad lægger vægt på denne værdi. Tilsvarende kan vi se, at amterne lægger størst vægt på *etisk bevidsthed*. Sikkert på grund af arbejdsopgaverne, som omfatter medicinsk behandling og spørgsmål om liv og død.

PERSONALE: MOTIVATION

Når vi ser på motivationsfaktorer (tabel 5.8 og 5.9) er billedet, at alle respondentgrupper peger på *professionelt/fagligt engagement*. Desuden peger mange på *udvikling på jobbet*, *ledelsens anerkendelse* og *godt forhold til brugerne*. Til gengæld vurderes *karrieremuligheder*, *løn*, *overholdelse af økonomiske ramme* og *godt forhold til overordnede myndigheder* relativt lavt for alle respondentgrupper.

TABEL 5.9.

Offentlige institutioner. Hvad motiverer personalet? "Overordentlig stor betydning" + "stor betydning". Pct.¹

	GEN- NEM- SNIT ²	STATS- INSTITU- TIONER	STATSVIRK- SOMHEDER OG STATS- LIGE A/S	AMTS- LIGE INSTITU- TIONER	KOMMU- NALE INSTITU- TIONER	UDLICI- TERET VIRK- SOMHED
Godt forhold til brugerne	92	91	82	96	96	93
Professionelt/fagligt engagement	91	84	91	97	95	90
Godt samarbejde	90	92	88	97	95	80
Kollegaernes anerkendelse	80	80	77	91	91	63
Ledelsens anerkendelse	79	76	74	86	87	70
Udvikling på jobbet	77	77	65	91	83	70
Engagement i organisationens rolle/mission	67	67	64	73	75	57
Godt forhold til overordnede myndigheder	39	34	36	26	37	63
En god løn	32	33	30	41	40	17
Overholdelse af økonomiske rammer	31	36	39	20	25	37
Karrieremuligheder	24	33	29	27	22	10

1. De andre svarmuligheder var: "nogen betydning", "mindre betydning", "ingen betydning", og "ved ikke".

2. Simpelt gennemsnit for de fem grupper: Statsinst: N=69-71, Amtsinst: N=106-107, Kommunale inst: N=520-529, Udlicesteret virksomhed: N=29-30, Statsvirks/AS: N=33-34.

En mulig fortolkning af disse resultater fremkommer, hvis vi opdeler de forskellige motivationsfaktorer i tre hovedgrupper (se figur 5.2):

Anvendes denne opdeling, kan man se, at det især er fagligt professionelle motivationsfaktorer, som er dominerende. Dernæst følger hierarkiske faktorer, mens individuelle faktorer angives at spille den relativt mindste rolle. Man kan dog diskutere, om udvikling på jobbet afspejler en blanding af individuelle/personlige og fagligt/professionelle faktorer.

Man kan dermed sige, at forestillinger om økonomiske og karrieremæssige motivationsfaktorer, som er centrale i NPM-tankegangen, tilsyneladende ikke har fået stor indflydelse på opfattelsen af motivationsfaktorer i den dan-

FIGUR 5.2.

Tre typer motivationsfaktorer

FAGLIGE/PROFESSIONELLE/ SUBSTANS-ORIENTEREDE MOTIVATIONSFAKTORER	INDIVIDUELLE/PERSONLIGE MOTIVATIONSFAKTORER	HIERARKISK ORIENTEREDE MOTIVATIONSFAKTORER
Godt forhold til brugerne	En god løn	Ledelsens anerkendelse
Professionelt/fagligt engagement	Karrieremuligheder	Engagement i organisationens rolle/mission
Godt samarbejde		Godt forhold til overordnede myndigheder
Kollegaernes anerkendelse		Overholdelse af økonomiske rammer
Udvikling på jobbet		

ske offentlige sektor. Ny Løn og tilsvarende initiativer har ikke slået kraftigt igennem, og offentligt ansatte synes i højere grad motiveret af professionel/faglig interesse eller måske kalds- og professionsetik. Det kan endvidere konkluderes, at offentligt ansatte nok har blik for hierarkiske motivationsfaktorer, men de retter sig mest mod organisationen selv, og ikke så meget mod relationer til overordnede myndigheder eller overholdelse af økonomiske rammer.

DELKONKLUSION: VÆRDIER, FORANDRING, PERSONALEEGENSKABER OG MOTIVATION

Samlet kan vi konkludere, at den offentlige sektor synes at være præget af en bemærkelsesværdig grad af enighed om en række værdier, som traditionelt opfattes som offentlige kerneværdier knyttet til den hierarkiske og autonome statsmodel. Det skal dog nævnes, at især i personaleegenskaber og motivation synes tilslutningen til værdier i den hierarkiske statsmodel at være lunken. Måske afspejler det, at der spørges til personalet, mens der i værdispørgsmålet spørges til ledelsens egen fortolkning. Der kan med andre ord være en intern differentiering. Herudover er stort set alle offentlige organisationer præget af værdier om fornyelse og innovation. Man kan fortolke dette på flere forskellige måder, idet fornyelse og innovation kan relatere sig til flere forskellige underliggende forandringstendenser og diskurser. Ikke desto mindre er det et interessant resultat, at denne værdi står så højt på dagsordenen for en gruppe organisationer, som ellers ofte opfattes som træge og

bagstræberiske i sammenligning med private organisationer. Værdier fra den bruger- og effektivitetsorienterede responsive stat har også vundet bredt indpas, mens værdier knyttet til den forhandlende stat ikke er markeret lige så stærkt i respondenternes bevidsthed.

FORSKELLE I VÆRDIER PÅ NIVEAU OG SEKTOROMRÅDE

I indledningen skitserede vi hypoteser om sammenhæng mellem niveau (f.eks. forvaltning vs. institutionsniveau) og sektor/funktionsområde (jf. tabel 5.1). I det følgende vil vi undersøge nogle af disse forskelle nærmere. Det bedste datagrundlag har vi i forhold til niveauforskelle, mens datamaterialet er mere mangelfuldt på sektorforskelle.

FORSKELLE MELLEM STATS- OG KOMMUNAL FORVALTNING

Det fremgår af tabel 5.10, at der er relativ stor homogenitet i værdiangivelserne på de fire forvaltningsniveauer, og at der er forholdsvis mange værdier, som fremhæves af mere end 75 pct. af respondenterne. Vi må altså igen koncentrere os om relative forskelle.

For *departementerne* er mønstret, at man vægter politisk styrbarhed, retssikkerhed, generelt samfundsansvar og fornyelse, innovation meget højt. De tre første værdier er traditionelle og forventelige, mens den fjerde værdi svarer godt til den overordnede tidstrend, som blev identificeret ovenfor. Lavest vurderet er værdier som styrkelse af brugerdemokrati og individuelle brugerbehov. Dette afspejler sandsynligvis, at departementer typisk ikke har umiddelbare brugerflader.

Direktorater/styrelser skiller sig ud fra de øvrige ved dels at have generelt lavere scorere, dels at vægte produktivitet og uafhængige professionelle værdier meget højt. Til gengæld er der lavere betoning af traditionelle offentlig sektor-værdier som politisk styrbarhed, balancering af interesser og offentligt indseende. Dette tyder på en stærk faglig orientering og en selvforståelse som uafhængige faglige rådgivere, frem for vedhæng til den parlamentariske styringskæde. Man kan også pege på, at direktorater/styrelser generelt scorer lavt på værdier, der vedrører forholdet til omgivelserne (f.eks. hensyn til opinionen, styrke brugerdemokratiet). Det tyder på en vis indadvendthed i disse organisationer.

TABEL 5.10.

Værdigrundlag. Statslig og kommunal forvaltning.¹ Hvilken betydning har følgende værdier?
 "Grundlæggende, dette skal vi kendes på" + "normalt af betydning". Pct.²

	FORVALT- NING: GENNEMSNI ³	DEPARTE- MENTER	DIREKTO- RATER/ STYRELSE	AMTS- FORVALT- NING	KOMMUNAL FORVALT- NING
Retssikkerhed	91	92	88	88	96
Produktivitet	89	84	94	90	89
Uafhængige profes- sionelle standarder	89	84	92	92	88
Fornyelse, innovation	88	89	80	94	87
Politisk styrbarhed	85	96	57	98	89
Generelt samfundsan- svar	84	91	74	90	81
Offentligt indseende	82	76	70	94	89
Ligestilling	64	65	61	63	66
Balancering af inter- esser	63	76	52	69	55
Gå på tværs, udvikle netværk	60	62	49	63	67
Individuelle bruger- behov	60	35	54	77	73
Karrieremuligheder	59	57	59	61	58
Kontinuitet	56	47	63	57	56
Styrke brugerdemo- krati	52	31	47	59	70
Hensyn til opinionen	49	57	35	59	46

1. De enkelte grupper indeholder svar fra ledere i departementer (N=73-74), direktorater/styrelser (N=213-216), amtsforvaltninger (N=50-51), kommunalforvaltninger (N=781-789).
2. De andre svarmuligheder var: "lejlighedsvis ganske vigtig", "tilbagetrukken rolle", "irrelevant" og "ved ikke".
3. Simpelt gennemsnit af frekvens (pct.) for departementer, direktorater/styrelser, amts- og kommunalforvaltninger i forhold til svaret "grundlæggende, dette skal vi kendes på" (første svarkategori) plus "normalt af betydning" (anden svarkategori) på spørgsmål om betydningen af de forskellige værdityper.

Amtsforvaltninger er tilsyneladende mere politiske organisationer med vægt på værdier som politisk styrbarhed, offentligt indseende og retssikkerhed. *Amtsforvaltningerne* præges dog samtidigt af mere „moderne“ værdier som produktivitet og fornyelse/innovation. Generelt angiver de amtslige ledere en temmelig høj orientering mod mange forskellige værdier. Dette kan

reflektere den store offentlige/politiske opmærksomhed om amternes arbejde i de senere år og det pres, som amterne er underlagt fra mange forskellige sider.

Kommunal forvaltning ligner amtslig forvaltning i værdiprofil, idet de dog generelt scorer lidt lavere, og der er lidt mindre vægt på politisk styrbarhed og lidt større vægt på retssikkerhed. Kommunerne skiller sig ud ved at lægge relativ stor vægt på styrkelse af brugerdemokrati. Dette afspejler, at det især er på det kommunale område, at der har været eksperimenteret med denne type ændringer (bestyrelser i skoler, børnehaver mv.).

Individuelle brugerbehov spiller størst rolle på kommunalt og amtsligt niveau. Vi ser her, at nærheden og ansvarsfordelingen omkring konkrete opgaver spiller en rolle.

Balancering af interesser er en vigtig værdi i departementerne, som typisk har en ret blandet gruppe stakeholders (interesseorganisationer, medier, centrale og decentrale politikere, andre dele af forvaltningen, borgere mv.), og amtsforvaltningerne, som især på sundhedsområdet har skullet håndtere stigende opmærksomhed fra flere forskellige aktører (patientforeninger, medier, centrale politikere, regionale politikere, professioner, borgere mv.). Det kan virke overraskende, at kommunale respondenter ikke i tilsvarende grad opfatter interessebalancering som en vigtig værdi, men måske ligger det i styrkelsen af brugerdemokratiet.

Vi kan konkludere, at selvom der på det overordnede plan er en vis homogenitet i værdiprofiler, så kan der også peges på vigtige relative forskelle på tværs af forvaltningsniveauerne. Særligt gælder, at departementer og amtslige forvaltninger vægter en række klassiske offentlige værdier fra den hierarkiske stat højt (politisk styrbarhed, retssikkerhed, generelt samfundsansvar), mens direktorater/styrelser lægger vægt på værdier fra den autonome stat (professionelle standarder) og mindre vægt på politiske dimensioner. Kommunal forvaltning skiller sig ud ved at vægte brugerdemokrati og brugerbehov højt.

FORSKEL MELLEM STATSLIGE OG KOMMUNALE INSTITUTIONER

Ledere i amtslige og kommunale institutioner synes at svare relativt ens (jf. tabel 5.11). Statsinstitutionerne skiller sig ud fra disse to grupper ved at lægge mindre vægt på værdier som brugerbehov og brugerdemokrati, offentligt indseende og politisk styrbarhed og netværksdannelse. Det kunne se ud,

som om statsinstitutioner har en mere autonom selvopfattelse end kommunale og amtslige institutioner, og at de i mindre grad oplever et pres fra brugerfladen jf. også svarene fra direktorater/styrelser.

I sammenligning med forvaltningsniveauerne er de vigtigste resultater, at individuelle brugerbehov generelt er vurderet højere for institutioner end for forvaltninger. Dette er ikke så overraskende, eftersom institutioner typisk har megen brugerkontakt. Til gengæld er både retssikkerhed, produktivitet og politisk styrbarhed vægtet relativt lavere. Det mest overraskende er her, at „produktivitet“ vægtes relativt lavere på institutionsniveau end på forvalt-

TABEL 5.11.

Værdigrundlag. Statslige, amtslige og kommunale institutioner.¹ Hvilken betydning har følgende værdier? "Grundlæggende, dette skal vi kendes på" + "normalt af betydning". Pct.²

	INSTITUTIONER: Gennemsnit ³	STATSLIGE INSTITUTIONER	AMTSLIGE INSTITUTIONER	KOMMUNALE INSTITUTIONER
Fornyelse, innovation	91	85	95	92
Generelt samfundsansvar	86	90	84	83
Uafhængige professionelle standarder	85	79	91	86
Individuelle brugerbehov	85	69	96	89
Ligestilling	78	73	81	79
Offentligt indseende	77	68	81	82
Kontinuitet	76	70	79	80
Styrke brugerdemokrati	72	52	89	74
Retssikkerhed	68	65	76	63
Produktivitet	58	59	62	53
Politisk styrbarhed	57	44	66	61
Balancering af interesser	52	46	55	54
Gå på tværs, udvikle netværk	49	35	60	51
Karrieremuligheder	48	47	51	47
Hensyn til opinionen	44	42	47	43

1. De enkelte grupper indeholder svar fra ledere i statslige (N=66-71), amtslige (N=104-106) og kommunale (N=503-526) institutioner/producerende organisationer efter respondenternes egne angivelser.
2. De andre svarmuligheder var: "lejlighedsvis ganske vigtig", "tilbagetrukket rolle", "irrelevant" og "ved ikke". Se i øvrigt metodeappendiks.
3. Simpelt gennemsnit af frekvens (pct.) for statslige, amtslige og kommunale institutioner i forhold til svaret "grundlæggende, dette skal vi kendes på" (første svarkategori) plus "normalt af betydning" (anden svarkategori) på spørgsmål om betydningen af de forskellige værdityper.

ningsniveau, men som antydnet ovenfor kan forklaringen være, at mange institutioner er professionsdominerede og fagligt orienterede, mens forvaltningen opfatter sig som principaler, der skal styre og kontrollere produktivitet på institutionsniveau.

SEKTORFORSKELLE

Som nævnt er materialet til vurderinger af sektorforskelle svagere. Det skyldes, at der er mange mulige sektorområder, og at forholdsvis mange respondenter har haft svært ved entydigt at placere sig i en sektor (et funktionsområde). Der er derfor relativt mange blanke besvarelser. Den bedste svarprocent i forhold til sektoropdeling findes på forvaltningsniveauerne. I det følgende vil der derfor blive taget udgangspunkt i materialet på dette niveau ved diskussion af profiler for de forskellige sektorer/funktionsområder. Tabel 5.12 opsummerer hovedresultaterne.

TABEL 5.12.

Sektorforskelle. Forvaltningsniveau¹

	AUTONOME STATS- VÆRDIER	HIERARKISKE STATS- VÆRDIER	RESPONSIVE STATS- VÆRDIER	FORHANDLENDE STATS- VÆRDIER
Omsorg	53	51	45	22
Sundhed	55	63	40	20
Uddannelse/forskning	49	51	31	18
Kultur/kirke	54	50	33	23
Miljø/energi	59	46	32	25
Erhverv (industri, handel, fødevarer)	76	41	38	18
Arbejdsmarked	68	37	32	19
Indtægter (skat, told mv.)	90	42	40	10
Infrastruktur, plan og teknik	49	47	31	20
Alle sektorer	61	48	36	19

1. Gennemsnit af følgende værdigrupper: *Autonome*: Uafhængige professionelle standarder + retssikkerhed. *Hierarkisk/demokratiske*: Generelt samfundsansvar + politisk styrbarhed + offentligt indseende. *Forhandlende*: balancering af interesser + netværk. *Responsive*: produktivitet + individuelle brugerbehov. Sektor/værdikombinationer med N-værdi under 20 er ikke medtaget. Derfor indeholder de fire "værdigrupper" færre værdier end i tabel 5.1. Dette kan give en bias, da hver værdi kommer til at vægte tungere i tabellen.

Hovedindtrykket fra tabellen er, at værdiprofilerne med sektoropdeling på forvaltningsniveau fordeler sig efter et ret fast mønster, hvor respondenter i alle sektorer nævner værdier fra den autonome stat og den hierarkiske stat som de vigtigste. Dernæst kommer værdier fra den responsive stat og endelig værdier fra den forhandlende stat. Den indledende hypotese om store sektorforskelle i profiler kan dermed afvises, i hvert fald hvis man ser på forvaltningsniveauerne (stat, amt og kommune). Til gengæld bekræftes billedet af offentlige organisationer, som både holder fast i traditionelle værdier og skal leve op til nye typer værdier især fra den responsive stat.

Hvordan ser det så ud med relative forskelle inden for dette overordnede mønster? Kan de øvrige sektorhypoteser fra figur 5.1 bekræftes? Den første hypotese var, at sektorer/ressortområder med stærke organiserede interesser i højere grad end andre ville orientere sig mod værdier fra den forhandlende stat. Dette ser ikke ud til at være tilfældet. Miljø/energi, kultur/kirke og omsorg har lidt højere værdier end de andre sektorer, men til gengæld har arbejdsmarked overraskende lav score, og erhverv ligger i mellemgruppen.

Den anden hypotese var, at værdier fra den hierarkiske stat har stor betydning i alle sektorer, men måske særligt i sektor/ressortområder med koordinerende/systemovervågende funktioner og sektorområder med stor politisk opmærksomhed. Tabellen viser, at alle sektorer vægter denne type værdier relativt højt. Dermed kan første del af hypotesen bekræftes. Tabellen viser endvidere, at der er relative forskelle, og at især respondenter fra sundhed, omsorg, uddannelse/forskning og kultur vægter disse værdier højt. Dette kan forklares med disse sektorers store politiske opmærksomhed. Til gengæld er materialet ikke stort nok til at vurdere gennemslaget i koordinerende og systemovervågende funktioner.

Den tredje hypotese var, at værdier fra den responsive stat var slået igennem i mange forskellige sektorer, men måske særligt i sektorer med store løbende driftsudgifter og hyppig og direkte kontakt med borgere og/eller erhvervsliv. Tabellen viser, at denne type værdier har relativt stort gennemslag i mange sektorer, men at gennemslaget ud fra en relativ betragtning er særlig stort i sektorerne omsorg, sundhed, erhverv og indtægter. Disse resultater kan siges at understøtte den tredje hypotese.

Den fjerde hypotese var, at værdier fra den autonome stat især var udbredt i sektorer med stærke professioner (dvs. sundhed, forsvar, retsvæsen, kultur/kirke, undervisning, teknologi/forskning). Tabellen bekræfter, at autonome statsværdier er vigtige i meget store dele af den offentlige sektor, og at de især markeres som vigtige i sundhed, kultur/kirke, omsorg, arbejdsmar-

ked, miljø/energi, indtægter og erhverv (alle over 50 pct.). Dermed kan denne hypotese delvist bekræftes af materialet.

Talmaterialet om sektorforskelle på institutionsniveau er mere mangelfuldt, fordi mange ledere på dette niveau har undladt at udfylde spørgsmålet om sektorplacering/funktionsområde. I det omfang der findes data, understøtter det ovenstående konklusioner, samt ovennævnte observation om at fornyelse/innovation er blevet mere betydningsfuldt over de seneste år på bekostning af kontinuitet.

K O N K L U S I O N

Vi startede med at spørge, om man kan finde værdier, som generelt er dominerende i den offentlige sektor, og om der måske kunne observeres forskelle i værdiprofiler på tværs af niveauer og sektorområder. Vi har fundet en række svar, som viser nogle overordnede linjer og en vis differentiering inden for disse overordnede linjer. Især ser vi, at fornyelse og innovation optræder som en selvstændig værdi i næsten alle dele af den offentlige sektor, mens kontinuitet tilsyneladende er blevet vanskeligere at leve op til. Desuden er de mere traditionelle værdier som uafhængige professionelle standarder, retssikkerhed og generelt samfundsansvar vigtige for stort set alle offentlige organisationer.

Der kan spores niveaumæssige forskelle i forhold til en række værdier. Hovedmønsteret er, at forvaltningsniveauerne er mest orienterede mod traditionelle værdier fra den hierarkiske stat samt den autonome stat (retssikkerhed, offentligt indseende, politisk styrbarhed), mens institutionsniveauerne lægger større vægt på brugerorientering og service (den responsive stat). Produktivitetsværdier er især slået igennem på forvaltningsniveau.

Disse overordnede værdiorienteringer afspejles langt hen ad vejen i angivelserne af egenskaber og motivationsfaktorer for personalet. Personlig integritet, fagligt drive og professionelt engagement nævnes som vigtige egenskaber og motivationsfaktorer. Der må også godt være en evne til nytænkning, men det skal helst foregå under relativt kontrollerede former. Risikovillighed vurderes ikke som en vigtig egenskab. Det er endvidere interessant, at løn og karrieremuligheder ikke synes at spille nogen særlig stor rolle som motivationsfaktorer. Offentligt ansatte motiveres tilsyneladende mere af en kalds- og professionsetik end umiddelbare økonomiske faktorer, hvilket også typisk afspejles i lønforholdene.

I indledningen stillede vi spørgsmålet, om de seneste tiårs fokusering på NPM-redskaber har medført en drejning af den offentlige sektors værdiori-

entering væk fra traditionelle retssikkerheds- og lighedsværdier og robusthedsværdier og hen imod effektiviseringsværdier. Som det ofte er tilfældet, når teori konfronteres med detaljeret empiri, kan der ikke svares helt entydigt. Vi ser på den ene side en betydelig fokusering på effektiviserings- og fornyelsesværdier. Men er der samtidig tale om en nedprioritering af andre værdier? Det ser ud, som om en række traditionelle offentlige værdier såsom retssikkerhed, offentligt indseende og generelt samfundsansvar stadig spiller en stor rolle.

Det er et markant resultat i undersøgelsen, at fornyelse/innovation er blevet en central værdi i alle dele af den offentlige sektor, mens kontinuitet tilsvarende er nedprioriteret eller blevet sværere at fastholde. I forhold til Hoods termer kan fornyelse/innovation til en vis grad fortolkes som en kerneværdi i NPM-gruppen, selvom der, som anført ovenfor, kan være flere samtidige drivkræfter. Fortolket på denne måde kan man godt hævde, at effektiviseringsværdier har fået en større rolle. Dette er til en vis grad sket på bekostning af robusthed og kontinuitet, mens traditionelle ligheds- og demokrativærdier stadig står stærkt i de fleste dele af den offentlige sektor. Man kan derfor ikke entydigt konkludere, at traditionelle værdier er skubbet til side.

Set i fugleperspektiv kan vi konstatere, at der trods forskelle mellem statsligt, amtsligt og kommunalt niveau kan peges på fire værdier, som udgør konturerne af en samlet offentlig etos. De fire værdier kan opsummeres på følgende måde: Det offentlige har et generelt samfundsansvar, der skal være offentligt indseende, man skal vogte retssikkerheden, og man skal følge uafhængige professionelle standarder. De fire værdier reflekterer den historiske arv fra det politiske demokrati, retsstaten og socialstaten. Værdierne angiver, at det offentlige har en overordnet selvopfattelse som upartisk og hævet over andre, men med henblik på at kunne tjene højere samfundsmæssige idealer. Værdierne er tilsyneladende dybt forankrede i de offentlige organisationer og sikkert også i vores bredere nationale kulturarv. Det offentlige opfattes som havende en legitim og positiv rolle som neutral vogter og varetager af almenvellets interesser. I tillæg til de fire værdier kommer så en femte: fornyelse og innovation, som slår kraftigt igennem i alle dele af den offentlige sektor. Som nævnt kan dette fortolkes på forskellige måder, men under alle omstændigheder kan man slå fast, at det ofte fremførte krav om omstilling faktisk er trængt igennem i alle dele af den offentlige sektor. Hvad fornyelsen så består i, og hvorvidt der bliver tale om reel omstilling, er spørgsmål, som ikke kan efterprøves med surveymaterialet. Til gengæld kan vi med survey-

data pege på bagsiden af medaljen, nemlig at mange offentlige organisationer har stadig sværere ved at holde fast i en værdi som kontinuitet. Spørgsmålet er, om kontinuitetsbrist så i fremtiden vil kunne true de fire fundamentale offentlige værdier i den offentlige etos, som er beskrevet ovenfor?

Vi kan kun gisne om svaret på dette spørgsmål på baggrund af denne undersøgelse, men vil afslutningsvis pege på en forståelsesramme om værdier og forandring, som ligger i forlængelse af de præsenterede resultater, og som illustreres yderligere i de efterfølgende kapitler baseret på mere kvalitative metoder. Hovedtesen i denne ramme lyder:

Det offentlige værdiunivers indeholder *generelle kerneværdier*, som er meget stabile over tid, *sektor- eller policyspecifikke værdier*, som er ret stabile, men udvikles i takt med vilkårene i de enkelte sektorer og en række *fluktuerende eller modebaserede værdier*, som udskiftes og forandres løbende. Tankegangen svarer til præsentationen hos Sabatier (1988), som skelner mellem værdier knyttet til den „dybe kerne“ i samfundsmæssig forstand. Dette niveau indeholder fælles ontologiske og normative forestillinger, som eksempelvis de ovenfor identificerede generelle ideer om den offentlige sektors rolle som neutral tjener for samfundet.

Næste niveau er policy kerneværdier, som er knyttet til bestemte policy- eller sektorområder, og som rummer grundlæggende normative og kausale forestillinger inden for et givet område. Det kan eksempelvis være forestillinger om professionernes rolle og graden af professionel autonomi eller forestillinger om, hvordan man bør reagere på bestemte typer problemstillinger.

Endelig findes en række mere fluktuerende og sekundære værdier, som aktualiseres i konkrete sager, og som typisk tager farve efter de generelle modestrømme på det pågældende tidspunkt. Et eksempel er fornyelse/forandring som generel værdi, men med skiftende konkret indhold. Et andet eksempel er værdier om medarbejderdemokrati, som var meget fremtrædende for nogle år siden, men nu synes at indtage en mere sekundær placering i offentlig sektorudvikling.

Hvordan spiller de tre værdiniveauer så sammen? Her kan man forestille sig forskellige modeller spændende fra konflikt til gensidig understøtning. I konfliktmodellen kan man forestille sig modsætninger mellem dybe kerneværdier og udviklingen i værdier inden for et givet policyfelt (f.eks. generelle offentlige demokratiske værdier over for professionsdynamik eller markedsorientering), eller der kan opstå konflikt mellem kerneværdier og sekundære/modebaserede værdier (retssikkerhed over for effektivisering/omstrukturering).

I samspilsmodellen kan man forestille sig, at de forskellige værdityper udvikles og tilpasses på en koordineret facon, således at de kommer til at virke gensidigt understøttende. Man kan eksempelvis forestille sig, at effektiviseringsværdier udmøntes på en måde, så de underbygger og styrker de andre offentlige værdier. Effektivisering kan eksempelvis give øget retssikkerhed, fordi flere sager kan behandles med samme mængde ressourcer, og undergraver således ikke de øvrige værdier, men giver tværtimod mere overskud til at fokusere på den enkelte brugers behov i form af retssikkerhed, indsigt mv. Konflikt- og samspilsmodellerne kan være mere eller mindre fremtrædende i forskellige historiske perioder. Man kan forestille sig, at kerneværdier over længere tidsperioder genfortolkes og dermed gives nyt indhold, og man kan forestille sig, at nogle af de sekundære værdier bider sig fast og bliver en del af det dybere værdiunivers.

Man må formode, at policyspecifikke værdier især bliver båret af de udøvende professionelle aktører inden for forskellige sektorområder. Værdierne skabes i forbindelse med uddannelse og gennem løbende opgavevaretagelse på specifikke områder. Hvis dette er tilfældet, kan vi forklare den relativt store ensartethed i undersøgelsesresultaterne med det forhold, at respondenterne alle er på ledelsesniveau. Det er altså ikke de professionelle aktører, men ledelseslaget, der udtaler sig. Man bliver ikke leder i den offentlige sektor uden et vist kendskab til både kerneværdier og de nyeste trends, og dermed kan det være, at sektorforskelle ville spille en større rolle, hvis man spurgte på andre niveauer i organisationerne (læger og sygeplejersker på afdelingsniveau, børnehavepædagoger, musikere i landsdelsorkestrene, bibliotekarer på kommunebiblioteket eller nogle af de mange andre ansatte i offentlige organisationer). Om ikke andet ville fagspecifikke etos forventes at komme tydeligere frem.

APPENDIKS OM METODE

I. INDSAMLING AF DATA

Basismaterialet er struktureret på følgende måde:

TABEL 5.13.

Udsendelsesliste. Udsendte og besvarede spørgeskemaer

UDSENDELSESGRUPPE	UDSENDTE	BESVAREDE	SVARPROCENT
Centraladministrationen ¹	483	295	61
Amtsforvaltning	76	54	71
Kommunalforvaltning	1394	782	56
Offentlige organisationer og institutioner	2873	1246	43
I alt	4826	2377	49
SÆRUNTERSØGELSER			
- kulturinstitutioner	68	50	74
- sygehusledelser	68	48	71
I alt med særundersøgelser	4962	2475	50

1. Denne udsendelsesliste indeholder afdelingschefer og kontorchefer ud over departementschefer og direktører for de forskellige enheder i centraladministrationen.

CENTRALADMINISTRATIONEN

Der er udsendt spørgeskemaer til alle departements- og styrelseschefer. Desuden til afdelingsledere hvor muligt, og til kontorchefer i de tilfælde, hvor der ikke var afdelingsstruktur. Der er taget udgangspunkt i adresselisten for en tidligere undersøgelse (Pedersen, 2002). Denne liste er udvidet og opdateret ved hjælp af ministeriernes telefonbog samt ministeriernes Internetsider. Der er i princippet tale om totalpopulation, idet topchefer og afdelings/kontorchefer for alle grene af centraladministrationen er spurgt.

AMTSFORVALTNINGER OG KOMMUNALFORVALTNINGER

Der er udsendt skema til topchefer og chefer i alle forvaltningsgrene. Adresselister er konstrueret på baggrund af Internetoplysninger samt i nogle tilfælde telefonisk kontakt. København og Frederiksberg kommuner indgår kun som kommunalforvaltninger. I princippet er der tale om en totalpopulation, men på grund af mange løbende omstruktureringer på ledelsesniveau i amter og kommuner har der ikke i alle tilfælde været fuld overensstemmelse mellem udsendelseslisten og den faktiske struktur.

OFFENTLIGE ORGANISATIONER (STIKPRØVE)

Stikprøve er udtrukket fra Danmarks Statistiks Centrale Virksomhedsregister (CVR). Ud af en samlet population på 33.604 offentlige *arbejdssteder* i Danmark er udtrukket en simpel tilfældig stikprøve på 2873 respondenter. Ideen med at bruge CVR var muligheden for at skabe en reelt tilfældig udvælgelse blandt samtlige organisationer, der af Danmarks Statistik er defineret som offentlige organisationer (inklusive diverse gråzoneorganisationer). CVR indeholder imidlertid en meget heterogen mængde enheder lige fra fyrtårne bemandede med en enkelt person til store hel- og halvoffentlige selskaber som postvæsenet og DSB. Endvidere indeholder basen en række enheder, hvor der nok formelt set er tale om „offentlige arbejdssteder“, men som i realiteten ikke har karakter af egentlige organisationer. Dette gælder eksempelvis fonde (som administreres af en advokat eller bestyrelse), menighedsråd, som er folkevalgte, men ansætter personale mv. Dette har givet en del problemer med svarprocenten, som er lavere (43 pct.) end den „burde“ have været, hvis vi på forhånd havde haft mulighed for at frasortere sådanne arbejdssteder. Man kan positivt sige, at den reelle udsagnskraft af de indkomne svar er højere end den lave svarprocent lægger op til, fordi mindre relevante respondenter formentlig har sorteret sig selv fra. Vore telefoniske og skriftlige kontakter i forbindelse med udsendelsesprocessen tyder på dette.

SÆRUNDERSØGELSER

Der er gennemført særundersøgelser for både sygehusledelser og kulturinstitutioner. I begge tilfælde er der sendt ud til totalpopulationen af ledere på henholdsvis sygehuse og diverse institutioner under Kulturministeriets ressort. I nogle tilfælde har Kulturministeriets institutioner leveret bidrag fra både administrative og faglige chefer. H:S sygehuse er inddraget i særundersøgelsen.

FRAFALD OG BIAS

Vi har kontrolleret for systematik i bortfald i de enkelte grupper og har ikke fundet klare mønstre. Vi betragter derfor de indkomne svar som repræsentative for grupperne.

SVARPROCENT

For Centraladministrationen har vi dels undersøgt svarprocenten for departementschefer og styrelsesdirektører og svarfordelingen for de forskellige ministerier.

For *Centraladministrationen* eksklusiv topchefer er svarprocenterne som følger: Økonomiministeriet 100 pct., Socialministeriet 77 pct., Kirkeministeriet 75 pct., Trafikministeriet 60 pct., Undervisningsministeriet 71 pct., Fødevarer, landbrug og fiskeri 55 pct., Sundhedsministeriet 40 pct., Justitsministeriet 45 pct., Statsministeriet og Indenrigsministeriet begge 33 pct., og endelig mangler bidrag fra Udenrigsministeriet helt.

I gruppen af topchefer (departements- og direktorats/styrelseschefer) udmærker Skatteministeriet sig med 100 pct., Justitsministeriet med 80 pct. Mindre pænt ser det ud for Trafikministeriet og Undervisningsministeriet, som hver har en svarprocent på

20. Udenrigs- og Statsministerierne har slet ikke leveret bidrag til denne del af undersøgelsen.

For det *decentrale forvaltningsniveau* har vi undersøgt den geografiske repræsentativitet. For amterne gælder det, at amter vest for Storebælt er en smule mere villige til at besvare spørgeskemaet end amter øst for Storebælt.

Situationen er anderledes for *sygehusledelserne*, idet der her er en svag overvægt af besvarelser fra østdanske sygehuse.

II. AFRAPPORTERING AF DATA

I forbindelse med afrapportering har vi konstrueret nye grupperinger baseret på de indkomne svar. Dette har især fået betydning ved behandling af forvaltningsområdet, hvor nye og mere præcise grupperinger er konstrueret ved at sammenholde udsendelseslister med de indkomne besvarelser. I nogle tilfælde er respondenter „flyttet“ til nye grupper, hvis den oprindelige placering var fejlagtig i forhold til angivelse på de indkomne skemaer (eksempelvis kan respondenter have fået anden jobfunktion, så besvarelse vedrører den nye funktion, frem for den, som fejlagtigt er angivet i udsendelseslisten). De anvendte afrapporteringsgrupper er som regel:

TABEL 5.14.

Antal respondenter i afrapporteringsgrupperne

AFRAPPORTERINGSGRUPPE	ANTAL RESPONDENTER
FORVALTNING	
Departementer ¹	74
Direktorater, styrelser ¹	216
Amtskommunalforvaltning	52
Kommunalforvaltning	798
Samlet forvaltning	1140
OFFENTLIGE INSTITUTIONER	
Statsinstitutioner	72
Dekoncentreret statslig myndighed ²	35
Statsinstitutioner og dekoncentreret statslig myndighed	107
Amtskommunale institutioner	107
Kommunale institutioner	533
Samlet offentlige institutioner	747
GRÅZONE	
Statsvirksomheder og Stats A/S	35
Udliciterede virksomheder	31
Fælleskommunalt selskab eller lignende	28
Samlet gråzone	94
Total offentlige institutioner og gråzone	841
Total forvaltning, offentlige institutioner og gråzone	1981
SÆRUNDERSØGELSER	
Kulturministeriet institutioner	50
Kulturministeriet eksklusiv faglige ledere	38
Sygehusledelser	48
Total	2079 ³

1. Der er ikke skelnet mellem ledelsesniveau inden for de enkelte departementer og direktorater/styrelser.

2. Dekoncentrerede statslige myndigheder og fælleskommunale selskaber er ikke inddraget i tabellerne i dette kapitel.

3. Afvigelse mellem antal besvarelser og afrapporteringsgrupper:

- I afrapporteringsgrupperne er opdelingen baseret på besvarelse af spørgsmål 1. Som

vi tidligere har nævnt, er de offentlige organisationer en meget heterogen masse, og derfor er svarprocenten lav for denne gruppe. Vi må dog også konstatere, at denne effekt smitter af på besvarelsen af spørgsmål 1. 379 respondenter har kategoriseret sig selv som andet, og 7 respondenter har ikke besvaret spørgsmålet og er derfor ikke med i vores afrapporteringsgrupper.

- I de tilfælde, hvor respondenter fra forvaltningen har kategoriseret sig som værende offentlige institutioner eller offentlige organisationer, forsvinder de ud af afrapporterings grupperne, da vi ikke kan flytte respondenter fra totalpopulationer til en stikprøve.

VÆRDIGRUNDLAG I OFFENTLIGE ORGANISATIONER

SKABELSE AF FÆLLES ORGANISATIONS-IDENTITET

MAIKEN RIIS-HANSEN & DITTE MAJA SIMONSEN

INDLEDNING

Vi sætter i dette kapitel fokus på offentlige organisationers skriftlige værdigrundlag. Dermed går vi et skridt dybere ned end i kapitel 5, hvor offentlige ledere angav organisationens værdier inden for en række på forhånd formulerede svarmuligheder. I værdigrundlagene har organisationerne selv formuleret deres værdier, og vi forventer, at flere personer end kun lige topledelsen har sat sine fingeraftryk på værdigrundlagene. Formålet er at få indsigt i, hvordan offentlige organisationer iscenesætter deres værdier, identitet og kultur igennem formulering af værdigrundlag.

Ledelse med værdier er i dag et populært alternativ eller supplement til den traditionelle regelstyring i offentlige organisationer (Kernaghan, 1994: 618). I takt med denne udvikling er det blevet mere almindeligt for offentlige organisationer at sætte ord på, hvilke værdier de vil arbejde ud fra, og formulere egne værdigrundlag skriftligt (Berg-Sørensen, 2001: 10; Dybdal Jensen, 1998: 6).

Der er flere mulige bud på, hvorfor styring med udgangspunkt i værdigrundlag netop nu er en attraktiv ledelsesform for offentlige organisationer. Et bud er, at der i samfundet som helhed i dag er stor opmærksomhed på værdier og etik. Der er så at sige en fremherskende værdi- og etikdiskurs, der gør, at strategisk værdistyring i organisationer fremstår som den mest hensigtsmæssige måde at organisere sig på. Et andet bud er, at betingelserne for offentlige organisationer har ændret sig. De er blevet mere komplekse og konfliktfyldte (Beck Jørgensen, 2000; Melander, 1999). Dertil kommer, at der op igennem 1980'erne og 1990'erne har været stor kritik af offentlige organisationers opgavevaretagelse og ydelsesproduktion, hvilket har lagt pres på organisationerne for at få dem til at overveje nye måder at øge effektiviteten og højne serviceniveauet (Olsson & Øksnebjerg, 2000: 109). I for-

længelse heraf er et tredje bud, at den offentlige sektor er forandret i stor stil bl.a. som følge af decentralisering af opgaver ud til mindre enheder. Decentraliseringstanken stemmer godt overens med værdistyring, fordi hensigten i begge tilfælde er uddelegering af kompetence og ansvar. Et fjerde bud er, at den offentlige sektors fokus på værdier er udtryk for et ønske om at tiltrække og fastholde kvalificeret arbejdskraft i en tid, hvor beskæftigelsen er høj og de offentlige lønninger forholdsvis lave. Man satser f.eks. på at tilbyde en attraktiv arbejdsplads med vægt på udfordring, medansvar og fællesskab. Orienteringen mod værdibaseret ledelse og værdigrundlag i den offentlige sektor kan opfattes som et forsøg på at imødekomme ændrede omverdensbetingelser.

Et værdigrundlag er et styringsredskab for ledelsen, som kan være orienteret indadtil mod organisationens ansatte¹ såvel som udadtil mod organisationens omverden. Det kan således både være et redskab til at danne rammen om et fællesskab i organisationen og et imageredskab til at signalere, hvad organisationen står for. Som nævnt i kapitel 1 er værdier forestillinger om det ønskværdige, som former valget af mulige handlingsveje for et individ eller en gruppe. Værdigrundlaget kan således udgøre en vejviser for organisationen og give de ansatte noget at styre efter, når de skal træffe valg i deres daglige arbejde. Det er altså et strategisk ledelsesredskab vendt mod de organisatoriske processer, hvor det gælder om aktivt at skabe en fælles identitet og kultur igennem identifikation af, hvilke værdier der kendetegner organisationen, og ikke mindst hvilke værdier, man ønsker, skal kendetegne organisationen.

I dette kapitel undersøger vi for det første, hvilke værdier offentlige organisationer lægger vægt på i deres værdigrundlag, hvordan organisationerne indholdsudfylder værdierne, og hvilken type værdier der er tale om. For det andet undersøger vi, hvordan organisationerne, både igennem fokusering på specifikke værdier og igennem sproglige virkemidler, italesætter organisationens og de ansattes identitet og kultur. Vi tager afsæt i diskursanalyse,² da denne tilgang tilbyder en række givtige redskaber til at undersøge sproglige udsagn i offentlige organisationers værdigrundlag.

DATAMATERIALE OG ANALYSESTRATEGI

Først må vi gøre det klart, hvad et formuleret værdigrundlag dækker over, hvordan datamaterialet ser ud, og hvilken analysestrategi vi benytter. Et værdigrundlag er et normativt udgangspunkt for en organisations handlinger

og beslutninger (Dybdal Jensen, 1998: 7), som kan være sat på skrift, men ikke nødvendigvis er det. Datamaterialet i denne undersøgelse består udelukkende af skriftligt formulerede værdigrundlag fra 110 offentlige organisationer indsamlet i sommeren 2001.

Datamaterialet er af meget forskellig karakter. Organisationerne har reageret på en opfordring om at tilsende deres værdigrundlag, men det er meget forskelligt, hvad de betegner som et værdigrundlag. Derudover er organisationerne i sig selv meget forskellige og udgør et udsnit af den offentlige sektor (jf. appendiks 1 hvor der er en fuldstændig liste over organisationerne). Ikke alle organisationer kalder deres tilsendte materiale for værdigrundlag; det kaldes eksempelvis også vision, personalepolitik eller virksomhedsplan. Værdigrundlagene fremtræder derfor også i mange forskellige former, og de kan være enkeltstående eller del af en større kontekst. Det betyder, at ikke alle organisationer bekender sig til værdibaseret ledelse som styringsinstrument, men at de også benytter andre, mere „hårde“ og output-orienterede styringsredskaber i New Public Management-genren som f.eks. kontraktstyring, resultatløn o.l. Når det så er sagt, har alle organisationer i en eller anden grad haft værdier og deres betydning for organisationens virke med i deres overvejelser omkring udformningen af materialet.

Organisationerne befinder sig på alle tre forvaltningsniveauer i det offentlige system og fordeler sig på forskellige sektorer og arbejdsområder. De strækker sig lige fra ministerier og styrelser til amtslige og kommunale direktioner, forvaltninger og institutioner, og de dækker dermed et bredt spektrum af det danske offentlige organisationslandskab. Organisationerne er anonymiseret i kapitlet. At så mange forskellige organisationer har udformet værdigrundlag vidner om, at tanken om at styre med værdier er nået ud i mange hjørner af den offentlige sektor, og undersøgelsen giver derfor et bredt billede af den offentlige sektors værdigrundlag. Det er dog vigtigt at notere, at organisationerne selv har indsendt deres materiale, hvorfor der er en mulig bias i forhold til, om der er tale om organisationer, som er særligt optaget af værdistyring. Det kan konkret betyde, at de værdigrundlag, vi har modtaget, kommer fra organisationer, der er gået dybere ind i arbejdet end andre offentlige organisationer, der arbejder med værdier.

Analysestrategien er baseret på en diskursanalyse af hvert enkelt værdigrundlag. Styrken ved diskursanalyse ligger i, at vi er i stand til at gå i dybden med teksten, og udgangspunktet tages i værdigrundlagenes sproglige egenskaber. Vi undersøger præsentationsformen og indholdet, og derigennem får vi indsigt i, hvordan bestemte opfattelser af virkeligheden, identiteter og

relationer mellem afsender og modtager sprogligt skabes og vedligeholdes. Datamaterialet er desuden ganske omfangsrigt for denne type undersøgelse, hvilket er med til at styrke vore konklusioner. En væsentlig begrænsning ved strategien er, at vi strengt taget ikke er i stand til at se, om organisationen lever op til de udvalgte værdier – dvs. om der er handling bag ordene. En undersøgelse af den art vil kræve f.eks. kvalitative interview som anvendt i kapitel 7 og 8, eller observationsstudier, som kapitel 7 også gør brug af. Vi har dog en forventning om, at værdigrundlagene har en indvirkning på organisationerne, fordi det at udforme et skriftligt værdigrundlag i sig selv er en handling – en handling, som i en eller anden grad forplanter sig hos de involverede aktører. Alt imens organisationen udformer og formulerer værdigrundlaget, formes eller omformes organisationen. Derfor må effekten af værdigrundlaget i organisationen afhænge af, hvem der deltager i processen. Vi har desuden en forventning om, at når en organisation formulerer sine værdier skriftligt, øger det mulighederne for at stille organisationen til regnskab for værdierne, og dermed øges betydningen af disse værdier i organisationen (Kernaghan, 1994: 617).

DISKURSANALYSE

Diskursanalysen tager afsæt i en række antagelser vedrørende eksistens og erkendelse af virkeligheden, som det er vigtigt at få på plads fra starten. Grundlæggende antages det, at virkeligheden er socialt konstrueret. Det indebærer, at vores opfattelse af virkeligheden, og hvordan vi tænker, taler og handler, er et produkt af sociale, kulturelle og historiske processer. Virkeligheden er derfor ikke givet på forhånd, og mennesket har ingen iboende natur eller kerne (Dyrberg, Hansen & Torfing, 2001: 8). Antagelsen om en socialt konstrueret virkelighed byder, at der ikke findes – og at man derfor ikke kan afdække – en objektiv sandhed. Det, der fremstår som henholdsvis sandt eller falsk, er et resultat af social interaktion, hvilket dog ikke udelukker, at virkeligheden synes fælles og objektiv, og at vi forsøger at forholde os til den som sådan (Christensen, 2000: 287). Antagelsen leder videre til et helt centralt element for diskursanalysen, nemlig at afdække selvfølgeligheder – de fænomener som tages for givet og fremstår som objektive sandheder. Herved sættes fokus på de underliggende strukturer og relationer, som har indflydelse på vores adfærd, uden at vi egentlig er klar over det.

Diskurs kan kort beskrives som sprogbrug i tale, tekst og visuelle udtryk – diskurs er en måde et udsagn er struktureret på. For at kunne kommunikere

med og forstå hinanden, taler vi på bestemte måder i bestemte situationer. Men diskurser er mere end blot talemåder; de er en praksis, hvorigennem virkeligheden indholdsudfyldes og gives mening. Via kategoriseringer af udsagn får verden omkring os, og dermed også os selv som individer, mening (Hajer, 1995). Diskurser er derfor fælles forståelsesrammer, som vi taler og forstår verden ud fra. Som det måske kan anes, indeholder argumentationen både et handlings- og et strukturaspekt, hvor de to aspekter betinger hinanden. Italesættelsen af diskurser spiller en aktiv rolle i at skabe, vedligeholde og forandre virkelighedsopfattelser, identiteter og relationer mellem mennesker (Fairclough, 1992). Samtidig svæver diskurserne ikke i et frit rum uafhængig af tid, men formes af værdier, normer, traditioner, institutioner og strukturer i samfundet.

Diskurser således både muliggør og begrænser tanke, tale og handling. Mens diskurser på den ene side skaber et fælles grundlag for forståelse og kommunikation mellem mennesker, så virker de på den anden side begrænsende i den forstand, at de slører eller udelukker alternative forståelser af virkeligheden. Fremherskende diskurser er et udtryk for, at bestemte værdier og handlinger fremstår som de eneste rigtige og dermed virker selvfølgelige og naturlige. Man kan tænke sig, at offentlige organisationers fremhævelse af bestemte værdier som ansvarlighed og deres nedtoning af andre værdier som kontinuitet, som vi så det i kapitel 5, er farvet af gældende forvaltningspolitiske diskurser eller helt overordnede samfundsdiskurser.

OFFENTLIGE ORGANISATIONERS VÆRDIER I VÆRDIGRUNDLAG

Organisationer, som vælger at anvende værdier som styringsredskab, må nødvendigvis gøre sig overvejelser om, hvilke konkrete værdier der skal nedfældes i værdigrundlaget. De udvalgte værdier sender et signal om organisationens ønskede identitet og kultur til de ansatte såvel som til omgivelserne. Vi undersøger i det følgende, hvilke værdier der er mest fremherskende i værdigrundlagene, og hvilke typer værdier der oftest anvendes.

FREMHERSKENDE VÆRDIER

En optælling af, hvilke værdier der nævnes i værdigrundlagene, giver et interessant vue over værdilandskabet. Værdifordelingen er dog ikke helt entydig, da vores datamateriale består af mange forskellige typer tekst, og

der er stor forskel på, hvordan værdierne kommer til udtryk i værdigrundlagene. Vi har indimellem været nødsaget til at foretage et skøn over, hvad der egentlig er organisationernes værdier. Når man arbejder med så flertydigt et begreb som værdier, er skønsmæssige overvejelser næsten uundgåelige. Desuden ligger mange værdier i værdigrundlagene så tæt i betydning – som f.eks. fleksibilitet, tilpasningsevne og omstillingsparathed – at de er grupperet sammen under én værdi. Efter at have taget højde for sådanne betydningsligheder kommer det samlede antal identificerede værdier i værdigrundlagene ned på 123 (se appendiks 2). Der optræder således et stort antal forskellige værdier, men langt de fleste nævnes kun enkelte steder. Organisationerne samler sig særligt omkring en mindre gruppe værdier, som er meget udbredte. I tabel 6.1 ses en liste over de værdier, organisationerne oftest nævner eksplicit, at de ønsker at arbejde ud fra. Flere værdier optræder lige mange gange i værdigrundlagene og er derfor anført sammen.

TABEL 6.1.

Top 15 over eksplicite værdier i værdigrundlagene (N=110)

	VÆRDI	HYPPIGHED I PCT.
1.	Ansvarlighed	31
2.	Udvikling	30
3.	Respekt	29
4.	Samarbejde	25
5.	Åbenhed	23
6.	Tillid	21
7.	Kvalitet	19
8.	Engagement, faglighed	16
9.	Arbejdsmiljø, professionalisme, helhedsorientering	15
10.	Effektivitet, serviceorientering	14
11.	Fællesskab, individorientering	13
12.	Tryghed	12
13.	Troværdighed	11
14.	Værdighed, kreativitet, resultatorientering	9
15.	Forståelse, loyalitet, forskellighed, omsorg	8

Hypphigheden angiver, hvor stor en procentdel af organisationerne der eksplicit fremhæver den pågældende værdi. De værdier, der er anført sammen, er de, der optræder i en lige stor procentdel af værdigrundlagene.

Værdierne *ansvarlighed* og *udvikling* ligger i den absolutte top, da de eksplicit nævnes i henholdsvis 31 og 30 pct. af alle værdigrundlagene. Lige herefter følger værdierne *respekt*, *samarbejde*, *åbenhed*, *tillid* og *kvalitet*. *Engagement* og *faglighed* ligger på en delt ottendeplads, mens *arbejds miljø*, *professionalisme*, *helhedsorientering*, *effektivitet* og *serviceorientering* følger umiddelbart efter.

En liste over, hvilke værdier organisationerne eksplicit bekender sig til, giver dog ikke et fyldestgørende overblik over, hvor udbredte værdierne hver især er. Organisationerne nævner nemlig en lang række værdier, når de beskriver deres organisation, og når de definerer de værdier, de eksplicit bekender sig til. Dermed bringer de en masse værdier, som også siger noget om den pågældende organisation, på banen. Diskursanalytisk kan man sige, at selvom disse værdier ikke eksplicit er udpeget som organisationernes værdier, er de vigtige i kraft af, at de er sat på skrift. I tabel 6.2 kan man således se, i hvor stor en procentdel af værdigrundlagene en værdi optræder, uanset om det er organisationernes eksplicitte værdi eller blot en værdi, der nævnes i værdigrundlagene.

TABEL 6.2.

Top 15 over mest registrerede værdier i værdigrundlagene (N=110)

	VÆRDI	HYPPIGHED I PCT.
1.	Ansvarlighed	66
2.	Udvikling	65
3.	Samarbejde	59
4.	Dialog	58
5.	Kvalitet	53
6.	Respekt	51
7.	Arbejds miljø	50
8.	Åbenhed	49
9.	Engagement	42
10.	Effektivitet	41
11.	Faglighed, serviceorientering	37
12.	Kompetence, tillid	36
13.	Fleksibilitet	35
14.	Tryghed, helhedsorientering	33
15.	Fællesskab	26

Hyppigheden angiver, i hvor stor en procentdel af værdigrundlagene den pågældende værdi nævnes både eksplicit og i den øvrige tekst. De værdier, der er anført sammen, er de, der optræder i en lige stor procentdel af værdigrundlagene.

Mange værdier fra tabel 6.1 går igen i tabel 6.2. Opgjort på denne måde optræder *ansvarlighed* og *udvikling* nu i henholdsvis 66 og 65 pct. af værdigrundlagene, hvilket blot understreger disse værdiers dominans. Som det også ses, nævnes f.eks. samarbejde, kvalitet, respekt, åbenhed, engagement og tillid i mange andre værdigrundlag end blot der, hvor de udpeges som de værdier, organisationen skal arbejde efter. Det er dog interessant at se, at tre nye værdier – *dialog*, *fleksibilitet* og *kompetence* – dukker op på listen. Dialog nævnes i hele 58 pct. af værdigrundlagene, mens kompetence og fleksibilitet findes i henholdsvis 36 og 35 pct. Disse værdier indgår i organisationernes sprogbrug og bruges bl.a. til at indholdsudfylde organisationernes udvalgte værdier, men er kun sjældent udvalgte værdier i sig selv. Det kan bl.a. hænge sammen med, at de indgår i definitionen på andre værdier, at de underordnes andre værdier, eller at de ikke fremstilles som egentlige værdier.

Ser vi på værdiernes fordeling på sektor og niveau, er det karakteristisk, at hovedparten af værdierne i tabel 6.1 og 6.2 fordeler sig jævnt på tværs af niveauer og sektorer. Organisationerne bekender sig, uanset sektorplacering, særligt til værdier som ansvarlighed, udvikling, samarbejde, kvalitet, åbenhed og engagement, hvilket ikke er overraskende, da det var de absolutte topscorere i tabellerne. En åbenlys sektorrelateret forskel viser sig mht. værdierne *forståelse*, *kreativitet*, *omsorg*, *tillid* og *tryghed*, da de går stærkest igen på daginstitutions-, folkeskole-, sundheds- og plejeområdet, dvs. de bløde områder af den offentlige sektor. Disse værdier fordeler sig derfor også hovedsageligt på det amtskommunale og kommunale niveau. Lidt overraskende er det, at også det retlige område, herunder domstole og politi, lægger stor vægt på de såkaldt bløde værdier tillid og tryghed. Det kan enten bunde i et forsøg på imageændring i denne sektor hen imod en mere åben og imødekommende stil, eller det kan hænge sammen med, at tillid og tryghed relateres til retssikkerhed, således at de er med til at indholdsudfylde og udvide retssikkerhedsbegrebet.

Hvad kan værdierne i tabel 6.1 og 6.2 så yderligere fortælle os? Umiddelbart giver de et broget billede af værdilandskabet i offentlige organisationers værdigrundlag, da værdierne peger i mange forskellige retninger og kan omhandle vidt forskellige forhold, men ser vi nærmere på værdierne, har de en række ting til fælles. Ét fællestræk er, at værdierne som regel både kan rettes indad i organisationen og udad mod omgivelserne, således at de fungerer som styringsredskab indadtil og som reklamesøjle udadtil. *Internt* i organisationen kan værdier som ansvar, åbenhed, kvalitet og udvikling f.eks. betyde, at de ansatte skal påtage sig et medansvar for, at organisationen fungerer,

være åbne over for deres kolleger, lægge vægt på kvalitet i arbejdet og udvikle sig i jobbet. *Eksternt* kan værdierne signalere, at det er en ansvarlig organisation, der praktiserer åbenhed, leverer kvalitetsydelser og løbende er i udvikling. Organisationerne understreger ofte selv dobbeltheden, som f.eks. denne kommunale centralforvaltning:

Her præsenteres den vision og de grundholdninger, der er fundamentet for både store og små beslutninger, som medarbejderne i [organisationen] træffer i deres dagligdag. Holdningerne er samtidig et signal til vore samarbejdspartnere om, hvordan vores virksomhedskultur er.

En fordel ved den dobbelte brug af værdierne er, at det kan øge værdiernes anvendelsesmuligheder og give dem et bredere sigte. Hvis værdierne defineres alt for snævert, indskrænkes de ansattes handlerum, og hele ideen med at styre med værdier går tabt. En ulempe er, at hvis værdierne bliver alt for generelle og upræcise, kan det udvande deres betydning og gøre det sværere for de ansatte at vide, hvordan de skal forholde sig til værdierne (Borring & Bøggild, 2002). Enkelte organisationer, som følgende kommunale forvaltning, vælger eksplicit at rette bestemte værdier mod personalet, mens andre rettes mod omgivelserne:

I forhold til BORGEREN lægges vægt på følgende værdier:

1. Ærlighed/troværdighed. 2. Service/hjælpsomhed. 3. Ligeværdighed.

I forhold til PERSONALET lægges vægt på følgende værdier:

1. Ærlighed/troværdighed. 2. Medindflydelse på egen arbejdsituation. 3. Udvikling og uddannelse. 4. Helhedssyn. 5. Loyalitet.

(original fremhævning)

Et andet overordnet træk ved de mest fremherskende værdier er, at de næsten alle er ubetingede plusord. Hvem kan være imod ansvarlighed, udvikling, respekt, åbenhed, kvalitet og samarbejde? Ved at vælge så ukontroversielle og populære værdier skiller organisationerne sig ikke ud fra hinanden, men øger til gengæld risikoen for, at værdierne opfattes som ren facade.³ Værdierne antager en nærmest universel karakter og får alle andre værdier til at se forældede ud ved siden af (Åkerstrøm Andersen & Born, 2001: 162). Undersøgelser tyder desuden på, at de værdier, vi har fundet i offentlige organisationers værdigrundlag, i høj grad er de samme som dem, der findes i private organisationers værdigrundlag (Borring & Bøggild, 2002: 23).

Blot fordi organisationerne stort set har de samme værdier, behøver det

dog ikke at betyde, at de anvender dem på samme måde. Organisationerne har mulighed for at give værdierne deres helt specielle fortolkning, når de indholdsudfylder dem og relaterer dem til deres specifikke fagområde. Mange organisationer sætter værdierne ind i en bestemt kontekst og redegør for, hvordan de skal forstås, som f.eks. denne kommunale forvaltning, der definerer værdien tillid:

Tillid: Vi møder brugeren med en positiv indstilling. Vi giver brugeren tryghed til at være sig selv. Vi arbejder for at opnå brugerens tillid og respekt. Vi holder, hvad vi lover.

Her fremstår tillid som noget, man skal gøre sig fortjent til og relateres til andre værdier som tryghed og respekt. Værdien retssikkerhed kommer implicit til udtryk, når organisationen skriver, at den holder, hvad den lover. Med denne indholdsudfyldelse skaber organisationen sin egen fortolkning af værdien og relaterer den til sit arbejdsområde. På den måde bliver værdien måske mere end blot et plusord, som organisationen kan bryste sig af.

Et tredje fællestræk ved værdierne er, at de hovedsageligt er *mellemmenneskelige værdier*, dvs. de vedrører forhold mellem to eller flere mennesker. En værdi er således noget, der skal efterleves i forhold til andre mennesker. Det handler bl.a. om at udvise ansvarlighed, tillid, respekt og åbenhed over for hinanden, om at samarbejde, føre dialog, yde andre en god service og skabe et godt arbejdsmiljø i organisationen. Det forhold, at der forekommer så mange mellemmenneskelige værdier, hænger bl.a. sammen med, at værdigrundlagene ofte udformes i forbindelse med formuleringen af en decideret personalepolitik. Men dette kan ikke være hele forklaringen, da mange af værdigrundlagene også har et bredere sigte. En relateret forklaring kan være, at der er kommet større fokus på, at for at få en velfungerende organisation må man skabe et godt forhold mellem de ansatte.

Efter at have behandlet fællestræk ved de mest fremherskende værdier kan vi opsummerende sige, at værdierne ofte har en intern såvel som en ekstern funktion, at de overvejende er plusord, og at de generelt omhandler mellemmenneskelige forhold.

Hvilken betydning lægger organisationerne så i de værdier, der er mest fremtrædende? Den mest fremtrædende værdi i begge tabeller er *ansvarlighed*. Værdien optræder i mange forskellige former som f.eks. ansvar, medansvar, ansvarsfordeling og ansvarliggørelse. Fælles for dem er, at det handler om, at de ansatte skal påtage sig et personligt ansvar for deres arbejdsopgaver

i stedet for at henvise til gældende regler og rutiner. Ansvarlighed hænger således uløseligt sammen med værdistyring, og måske er det derfor, den nævnes så ofte i værdigrundlagene – personligt ansvar er simpelthen en præmis for værdistyring (Kernaghan, 1994: 629). Ansvarlighed forbindes ofte med værdierne tillid, dialog, fleksibilitet, samarbejde og respekt, da forudsætningen for delegation af ansvar er, at man stoler på hinanden og udviser samarbejdsvillighed og fleksibilitet. Ansvarlighed får således karakter af en *knudeværdi*, der har en central placering i et net af værdier (jf. kapitel 3).

I værdigrundlagene er der ligeledes et udbredt fokus på *udvikling*, som kommer til udtryk på mange forskellige måder. Bl.a. skal de ansatte udvikle sig personligt og fagligt, organisationen skal være omstillingsparat og deltage i udviklingen af sit fagområde. Begreber som kompetenceudvikling, ledelsesudvikling, medarbejderudvikling, livslang læring og „den lærende organisation“ er ligeledes almindelige i værdigrundlagene. Der er generelt stor opmærksomhed rettet mod forandring i den offentlige sektor i dag (se kapitel 5 og Klaudi Klausen, 1998: 36), og denne forandringsbølge kommer måske netop til udtryk i den store interesse, offentlige organisationer viser for værdistyring. Omstilling er blevet et ideal for den offentlige sektor som sådan, for den enkelte organisation og for den enkelte ansatte (Åkerstrøm Andersen & Born, 2001: 8). Det handler ikke så meget om at omstille sig til noget bestemt, men mere om at omstille sig til omstilling.

En anden karakteristisk værdi i værdigrundlagene er *engagement*. Der lægges stor vægt på, at de ansatte engagerer sig personligt i deres arbejde og trives på arbejdspladsen. Engagement kobles ofte med andre værdier som udvikling og arbejdsmiljø som hos denne statslige styrelse:

Gennem engagement og kreativitet vil vi skabe grundlaget for fortsat udvikling og fornyelse. Vi vil engagere os selv og hinanden i at gøre [organisationen] til en særlig god og velfungerende arbejdsplads, præget af hjælpsomhed, arbejdsglæde og stolthed over vores arbejde.

Åkerstrøm Andersen og Born kalder denne tendens til at lægge vægt på de ansattes personlige velbefindende for *den følsomme arbejdsplads*: „Kravet om engagement hos medarbejderne er et krav om passion for arbejdspladsen og dens målsætning“ (2001: 8). Ligesom ansvarlighed hænger engagement tæt sammen med værdistyring. Ved at overgå fra regel- til værdistyring håber man at få de ansatte til at engagere sig mere i styringen af arbejdspladsen og tage større ansvar for, hvordan organisationen fungerer. Det store fokus på

engagement hænger tæt sammen med faglighed, professionalisme og kvalitet, da ræsonnementet er, at et personligt engagement også vil føre til en mere fagligt kompetent ansat. Engagementet hænger ligeledes sammen med tillid, tryghed, respekt og arbejdsmiljø, da der lægges stor vægt på, at den ansatte føler sig godt tilpas på arbejdspladsen.

Selvom kun 14 pct. af værdigrundlagene eksplicit fremhæver *serviceorientering*, kan vi i tabel 6.2 se, at hele 37 pct. af værdigrundlagene kommer ind på værdien. Det samme gælder værdien *effektivitet*, som kun eksplicit fremhæves i 14 pct. af værdigrundlagene men nævnes i 41 pct. En mulig forklaring på disse værdiers udbredelse er, at den offentlige sektor længe har lidt under et image af at være rigid og bureaukratisk. Dette lidet flatterende image forsøger en række offentlige organisationer nu at gøre op med som f.eks. denne kommunale forvaltning, der har som målsætning:

At løse vores opgaver så kvalificeret og professionelt, så vi af andre borgere og virksomheder (og af vores politikere og kollegaer i de andre forvaltninger) opfattes som en moderne, effektiv og velfungerende serviceorganisation. Synliggøre vores ydelser gennem et „varekatalog“ med „leveringsbetingelser“ for forvaltningens ydelser (altså noget med at sælge os uden at oversælge os).

Denne kommunale forvaltning trækker her på en diskurs fra det private erhvervsliv, bl.a. i sit ønske om at opstille et „varekatalog“ over sine ydelser med „leveringsbetingelser“. Selvom det sjældent er så udtalt som her, udtrykker mange offentlige organisationer i deres værdigrundlag et ønske om at yde borgerne en bedre service – borgerne bliver således til *brugere*, der har krav på den ydelse, de har betalt gennem skatten.

Man kunne forvente at støde på *loyalitet* oftere, end tilfældet er, da loyalitet over for de politikere, der er sat til at styre, og over for de arbejdsopgaver, man er blevet pålagt, anses som en grundpille i embedsmandsrollen (jf. kapitel 4). Loyalitet er udpeget som eksplicit værdi i kun otte pct. af værdigrundlagene, men nævnes dog generelt i hele 24 pct. af værdigrundlagene og ofte i formen *politisk loyalitet*.

Et interessant fund i værdigrundlagene er værdierne *helhedsorientering* og *individorientering*, som der kan ligge flere forskellige betydninger bag. Værdierne optræder eksplicit i henholdsvis 15 og 13 pct. af værdigrundlagene. Bag helhedsorientering ligger oftest overvejelser om, at de ansatte i organisationen skal udgøre en homogen og samarbejdende helhed. I nogle tilfælde drejer helhedstanken sig om, at man skal skabe sammenhæng mellem

arbejdspladsens behov og de ansattes behov, dvs. tage hensyn til de ansattes trivsel og deres liv uden for arbejdspladsen (*det hele menneske*). På sygehuse handler helhed som regel om at skabe sammenhæng i behandlingen af patienten. Med værdien individorientering menes, at organisationen tager hensyn til og viser respekt for det enkelte individs særegenhed. Værdien kan både rettes mod organisationens ansatte eller dens brugere. Helhedsorientering og individorientering virker umiddelbart modstridende, men optræder flere steder sammen med den begrundelse, at man for at skabe et velfungerende fællesskab må give plads til individet.

Sammenligner vi vores resultater med de fra surveyundersøgelsen i kapitel 5, er der flere spændende fælles fund, som gør, at vi er i stand til at tegne et forholdsvis bredt billede af, hvilke værdier der generelt kendetegner den offentlige sektor.⁴ Ligesom udvikling er den næsthøjest værdis i organisationernes værdigrundlag, er fornyelse/innovation den mest gennemgående værdi i surveyundersøgelsen. Faglighed og professionalisme, som er udbredte værdier i værdigrundlagene, scorer også højt i surveyundersøgelsen i form af værdien uafhængige professionelle standarder. Tilsvarende kan værdien offentligt indseende i surveyundersøgelsen sammenlignes med åbenhed, som nævnes i 49 pct. af værdigrundlagene. Selvom værdien generelt samfundsansvar, som ligger tredjehøjest i surveyundersøgelsen, har en noget snævrere betydning end den mere almene værdi ansvarlighed, må vi også her konstatere et vist sammenfald. I den modsatte ende af skalaen finder vi, at værdien kontinuitet, som ellers har været en typisk offentlig dyd, ligger relativt lavt på listen over udbredte værdier i begge undersøgelser og særligt i værdigrundlagene.⁵ En forskel på resultaterne i de to undersøgelser som stikker i øjnene er, at mens retssikkerhed er blandt de vigtigste værdier i surveyundersøgelsen, nævnes den kun i seks pct. af værdigrundlagene. Vi fremsætter nogle mulige forklaringer på denne forskel i det følgende afsnit om svagt repræsenterede værdier.

SVAGT REPRÆSENTEREDE VÆRDIER

Mod forventning stødte vi kun sjældent på værdierne *retssikkerhed*, *demokrati* og *kontinuitet*, som ellers anses som en del af det politiske demokratis grundværdier (jf. kapitel 4). Disse klassiske embedsmandsværdier optræder hver især kun som eksplicit værdi i under ti pct. af værdigrundlagene og nævnes generelt kun en smule oftere i værdigrundlagene. Spørgsmålet er, om dette betyder, at de er fraværende i mange offentlige organisationer, eller at de

simpelthen tages for givet og er en så indgroet del af danske offentlige organisationer, at man ikke gider spille krudt på dem i et værdigrundlag.

Værdien retssikkerhed nævnes i 11 pct. af værdigrundlagene, optræder eksplicit i fire pct., og er således en relativ sjælden værdi. Det bør dog understreges, at organisationerne i værdigrundlagene sommetider henviser til gældende ret, hvilket *kan* tolkes som en implicit henvisning til retssikkerhed. Vi har desuden grund til at tro, at mange organisationer tager retssikkerhed for givet, da hele 80 pct. i surveyundersøgelsen betragter denne værdi som vigtig. Demokrati nævnes i ti pct. af værdigrundlagene, og er organisationernes eksplicitte værdi i fem pct. Værdien kommer oftest til udtryk i form af andre, mere moderne, begreber som borgerinddragelse og brugerdemokrati, men kan også udtrykkes via værdierne deltagelse eller indflydelse. En anden klassisk offentlig værdi, kontinuitet, nævnes også kun i ti pct. af værdigrundlagene og lader til at være blevet slået af banen af sin modpol, udvikling. Det virker måske ikke længere smart eller rigtigt at sige, at man lægger vægt på stabilitet og kontinuitet. Dette betyder dog ikke nødvendigvis, at organisationerne ikke praktiserer kontinuitet. De fleste organisationer vil stadig gerne have en stabil kerne, som de kan basere deres virksomhed på, til trods for at de indfører en række nye ledelsesværktøjer og arbejdsmetoder (Åkerstrøm Andersen & Born, 2001: 67).

Vi kan ikke ud fra vores datagrundlag give en endegyldig forklaring på, hvorfor en række af de klassiske offentlige værdier relativt sjældent optræder i værdigrundlagene, men vi kan præsentere nogle tentative bud herpå. Argumentet om at organisationerne tager værdierne for givet finder støtte i, at en del organisationer sætter kryds ud for værdierne retssikkerhed, kontinuitet og styrke brugerdemokrati i surveyundersøgelsen. I denne sammenhæng kan det også tænkes, at organisationerne ikke finder grund til at nedfælde så grundlæggende værdier i værdigrundlagene, da værdigrundlagene primært handler om dagligdags arbejdsmetoder og omgangsformer og ikke så meget om, hvilke værdier det danske politiske demokrati er funderet på. En relateret forklaring kan være, at disse værdier kommer til udtryk i værdigrundlagene på en anden måde i dag og ligger implicit i mere moderne begreber som faglighed, ansvarlighed, kvalitet og professionalisme. At være professionel og ansvarlig kan bl.a. dække over, at man tager hensyn til gældende ret og arbejder ud fra de demokratiske spilleregler. Det samme gælder værdierne tillid og tryghed, der som nævnt kan være moderne udtryk for retssikkerhed. På den ene side er det unægtelig påfaldende, at der er langt mellem de klassiske offentlige værdier i værdigrundlagene. På den anden

side kan det, af årsager nævnt ovenfor, ikke udelukkes, at de klassiske offentlige værdier alligevel har en vis betydning i organisationerne.

TYPER AF VÆRDIER I VÆRDIGRUNDLAGENE

Hvis vi for en stund vender tilbage til Hodgkinsons værditypologi behandlet i kapitel 1, kan vi foretage en vurdering af, hvilken type værdier der findes i værdigrundlagene. Vi kan naturligvis ikke kende alle organisationernes begrundelser for at vælge de pågældende værdier, men må læne os op ad de steder, hvor de redegør for, hvordan værdierne er udvalgt, og hvordan de indholdsudfylder dem.

Stort set alle værdierne i værdigrundlagene er af type II, hvilket vil sige, at de bygger på rationelle overvejelser, perception eller læring. De fordeler sig mellem en overvejende del, som er af typen IIA (værdier der vælges, hvis deres konsekvenser er positive), og en mindre del, der er af typen IIB (værdier der vælges, fordi de anses som gode i sig selv). Type IIA-værdier har typisk karakter af middelværdier – dvs. de anvendes som redskaber for at opnå et bestemt mål. 65 pct. af organisationerne skriver, at værdierne er redskaber på vejen mod en opfyldelse af organisationens overordnede mission eller målsætning. Et ministerium skriver eksempelvis:

[Organisationens] grundstoffer er udtryk for de værdier og initiativer, der skal holde ministeriet på kursen mod de overordnede mål.

Her er det tydeligt, at organisationens værdier (kaldet grundstoffer) er et middel til at opnå organisationens overordnede mål og holde ministeriet på den rette kurs.

Den næststørste gruppe værdier, der nævnes i værdigrundlagene, er af typen IIB, der begrundes i enighed blandt en gruppe mennesker om, at de er gode i sig selv. Denne type værdier kan vi kalde målværdier, da de ikke blot er et middel til at opnå noget andet, men er mål i sig selv. I et ministerium er medarbejdertilfredshed et sådant mål:

Visionen og værdigrundlaget skal bidrage til en generelt øget målopfyldelse og en øget medarbejdertilfredshed.

Andre værdier, der typisk fremtræder som type IIB-værdier i værdigrundlagene, er f.eks. effektivitet, serviceorientering og arbejdsmiljø. Mange

offentlige organisationer finder disse værdier gode i sig selv, og de er almindelige endemål for offentlige organisationer.⁶ Det er dog ikke altid let at skelne mellem mål- og middelværdier, fordi en værdi som f.eks. effektivitet sommetider kan være begge dele, og ofte blandes type IIA- og IIB-værdier i en skøn forvirring. Samtidig kan man sige, at en organisations værdier altid vil være redskaber på vej mod en bedre styring, selvom værdierne virker nok så nyttige i sig selv.

Vi har kun fundet to eksempler på type I-værdier og ingen type III-værdier i værdigrundlagene. Type I-værdier, som begrundes i en pludselig intuitiv oplevelse eller åbenbaring snarere end fornuftige argumenter, har vi fundet hos to kirkelige organisationer, der har valgt deres værdier ud fra overbevisning, tro eller samvittighedsfølelse. Type III-værdier, der alene begrundes i individuelle præferencer, optræder ikke i værdigrundlagene, sandsynligvis fordi værdistyring ikke bygger på impulsive følelser eller præferencer, men på velbegrundede overvejelser. Det er dog tydeligt, at organisationerne tager udgangspunkt i en antagelse om, at mennesket er egennyttigt og handler ud fra type III-værdier. Værdigrundlagene taler ofte til folks følelser og ambitioner og forsøger dermed at ophøje de ansattes værdier til type I-værdier, således at de får karakter af et kald eller et etos, og således at der kommer overensstemmelse mellem følelser og identitet.

HVOR KOMMER VÆRDIERNE FRA?

Organisationer, der formulerer værdigrundlag, må hente deres inspiration et sted, og det er da også tydeligt, at organisationerne lader sig inspirere af hinanden. På tværs af både niveauer og sektorer har vi således konstateret en stor homogenitet i den måde, organisationerne argumenterer for brugen af værdiorienteret styring. Det mest prominente eksempel på, hvordan værdierne spredes, finder vi i form af Finansministeriets publikation *Personalepolitik i staten – fra ord til handling* fra 1998, som specificerer en række krav til statens arbejdspladser. En lang række af de begreber og værdier, som organisationerne nævner i deres værdigrundlag, finder man også i denne publikation. Der er sandsynligvis sket en vis diskursiv afsmitning fra Finansministeriet til de offentlige organisationers værdigrundlag (se også Jensen, 2001: 81):

Staten stiller som arbejdsgiver krav til hver enkelt leder og medarbejder om *fleksibilitet*, *ansvarlighed* og *professionalisme*. Til gengæld skal statens personalepolitik give den enkelte leder og medarbejder mulighed for *faglig*

og *personlig udvikling* og den *tryghed*, der følger af denne (Finansministeriet, 1998: 5) (vor kursivering).

Ud over de her angivne værdier fremhæver Finansministeriet bl.a. kvalitet, effektivitet, brugertilfredshed og service. Det er således ikke tilfældigt, at disse værdier går igen i mange værdigrundlag – de indgår i et forsøg på at opstille et sæt fælles værdier for hele den offentlige sektor.⁷ Finansministeriet opfordrer i publikationen de offentlige organisationer til at sætte fokus på deres personalepolitik og gå „fra ord til handling“. Desuden anbefales det, at organisationerne indfører en kombination af værdibaseret ledelse og kontraktstyring (ibid.: 34), hvilket kan være medvirkende årsag til, at så mange organisationer netop nu vælger at formulere værdigrundlag.

Mange særlige begreber i værdigrundlagene kan ligeledes spores tilbage til Finansministeriets publikation. Heriblandt er begrebet *attraktiv arbejdsplads*, der handler om at sikre et godt image udadtil, så organisationen via rekruttering får mulighed for at sikre sig de bedst kvalificerede medarbejdere (ibid.: 3). Vendingen *den hele medarbejder* sigter, som før nævnt, på at skabe sammenhæng mellem arbejdspladsens behov og de ansattes behov (ibid.: 75). Konceptet *kompetenceudvikling* tager udgangspunkt i en antagelse om, at viden ikke længere er langtidsholdbar, og man derfor løbende må udvikle de ansattes viden, færdigheder og holdninger⁸ (ibid.: 49). Som disse eksempler viser, er det således meget sandsynligt, at særligt toneangivende eller centrale aktører kan sprede bestemte værdier og begreber ned igennem nettet af offentlige organisationer og på denne måde få indflydelse på den offentlige værdidiskurs.

ITALESETTELSEN AF ORGANISATIONEN

Når man taler om magt inden for diskursanalyse, handler det om *diskursiv magt* – magten til at definere, hvad der er sandt og falsk, og hvordan vi skal forholde os til virkeligheden. Magt er ikke noget, der blot trækkes ned over hovedet på folk, men derimod noget, man selv er med til at genskabe, når man trækker på de fremherskende diskurser (Fairclough & Wodak, 1997: 272). Værdigrundlag er således også magtredskaber, som kan være med til at skabe eller fastholde bestemte diskurser i organisationen.⁹ Tale om magt giver ofte associationer til undertrykkelse og hemmelighedskræmmeri, men en vigtig pointe med værdigrundlag er netop, at der ikke lægges skjul på, at formålet i en eller anden grad er at påvirke de ansatte i organisationen såvel

som organisationens omverden. Denne italesættelse af organisationer kan studeres via en diskursanalytisk anvendelse af begreberne *modalitet*, *transitivitet*, *interaktionel kontrol* og *etos*, som vi redegør for, efterhånden som de bringes på banen.

MODALITET

Modalitet handler om talerens grad af tilslutning til teksten. Det inkluderer bl.a. den måde, virkeligheden defineres og sociale relationer fremstilles i en tekst. Modaliteten kommer bl.a. til udtryk i måden, organisationen anvender verber – og særligt modalverber¹⁰ – i værdigrundlaget (Fairclough, 1992: 158). Enkelte steder fremstilles værdierne som krav til medarbejderne, dvs. noget de *skal* arbejde ud fra, men oftest præsenteres de som noget, der bare *er* på arbejdspladsen eller noget, man *ønsker*, der skal være i fremtiden. Dette hænger godt sammen med antagelsen om, at værdier ikke blot kan implementeres, men skal indarbejdes i folk over tid, og det reflekteres i den udbredte anvendelse af verberne *skabe* og *sikre* som hos følgende kommunale og amtskommunale institutioner:

Vi ønsker at skabe et trivselsmiljø (...).

Vi vil sikre, at den faglige kvalitet er i top. (vor kursivering)

Andre meget anvendte verber er *bidrage*, *tilstræbe*, *medvirke* og *fremme*. Det er positivt ladede ord, som antyder, at organisationen er i udvikling og tager ansvar. Størstedelen af værdigrundlagene er skrevet på en indlevende og medrivende facon, der forklarer modtageren, hvorfor lige præcis de nævnte værdier er de vigtigste. Værdierne sælges således til læseren via tale til modtagerens fornuft eller følelse, som vi var inde på i afsnittet om værdityper.

I næsten alle værdigrundlagene anvendes *kategoriske modaliteter*, dvs. udsagn der fremstår som objektive sandheder som f.eks.:

Det enkelte menneske har behov for, at der er plads til personlige værdier og holdninger.

I dette citat fra en kommunal forvaltnings værdigrundlag defineres virkeligheden på en bestemt måde for at overbevise læseren om, at organisationen har brug for et fælles værdisæt. Talerens ubetingede tilslutning til teksten får

budskabet til at fremstå som en selvfølgelighed, man ikke behøver at sætte spørgsmålstegn ved. Modaliteten i værdigrundlaget kan således anvendes strategisk på mange måder og handler som regel om overtalelse af tekstens modtager.

TRANSITIVITET

Transitivitet har at gøre med, hvordan aktører forbindes med begivenheder og processer i teksten. Via transitiviteten fremstilles et bestemt billede af modtager eller afsender, som varierer afhængig af tekstens formål. Det drejer sig f.eks. om, i hvilken tid teksten er skrevet, hvorvidt agenten fremtræder tydeligt, og om der anes en særlig kausalitet i teksten (Fairclough, 1992: 178). Størstedelen af værdigrundlagene er skrevet i nutid, da det giver et aktivt og letlæseligt sprog. Mange organisationer anvender gentagelse som retorisk virkemiddel. Eksempelvis skriver en kommunal forvaltning:

*Vi vil fremme ansvarlighed.
Vi vil være præget af åbenhed og tillid
Vi vil fremme fællesskabet og styrke samarbejdsevnen.
(vor kursivering)*

Ved brug af inklusive betegnelser som *vi* og *os* samt en tydelig kausalitet i de ansattes handlinger forsøger afsenderen at gøre de ansatte medansvarlige for organisationens fremtid. Mange organisationer benytter sig af denne metode til at få de ansatte til at føle sig som en del af organisationen. Enkelte organisationer anvender dog et passivt, aktørløst sprog, med elementer fra en klassisk embedsmandsdiskurs. Dette er særligt tilfældet hos de gamle, tunge organisationer. Et ministerium skriver bl.a.:

Der lægges vægt på god intern kommunikation, på klarhed om opgavefordelingen og på samarbejde på tværs mellem departementets afdelinger og kontorer.

Her træder aktøren og processen i baggrunden, og det fremstår, som om de nævnte værdier pr. automatik værdsættes i organisationen. Sådanne organisationer skriver sjældent *vi* om organisationen, men betegner i stedet organisationen ved dens navn, så teksten får et mere formelt præg, og der lægges en distance til de ansatte. Transitiviteten kan således anvendes til at signalere,

hvilken type organisation værdigrundlaget repræsenterer, hvordan forholdet mellem de ansatte i organisationen er, og hvordan organisationen ønsker at blive opfattet udadtil.

INTERAKTIONEL KONTROL

Den interaktionelle kontrol har at gøre med, hvem der sætter dagsordenen i teksten og hvordan (Fairclough, 1992: 234). Hvem er afsender, hvilken tone anvendes i teksten, og er kommunikationen symmetrisk eller asymmetrisk? I mange af værdigrundlagene angives ikke, hvem der har stået for udarbejdelsen, og hvordan det er foregået. Ud af de tekster, hvor afsender er angivet, er omtrent halvdelen udarbejdet af organisationen i fællesskab eller en kollektiv arbejdsgruppe nedsat til formålet, mens den anden halvdel er udarbejdet af ledelsen i organisationen. I de værdigrundlag, som er udarbejdet af ledelsen, anvendes der oftere en mere autoritær tone end i de organisationer, hvor en bredere skare har været med i arbejdet. Følgende citat fra en statslig institution er et eksempel på en organisation, hvor afsender i høj grad kontrollerer interaktionen:

Såfremt [organisationens] chefer og ledere ikke er klar over, hvilke normer der er gældende eller bør være gældende, vil „tilfældige“ normer blive knæsat og en måske ikke ønskelig adfærd blive resultatet. Det kræves derfor, at chefer og ledere i [organisationen] accepterer ledelsesfilosofien, etikken og værdinormerne.

Her gives ingen valgmuligheder og et tydeligt scenarium opstilles: Hvis ikke ledelsen accepterer de fælles værdier, kan man ikke forvente, at organisationens ansatte skal efterleve dem. Selvom denne type krav er sjældne i værdigrundlagene, er det dog almindeligt, at afsenderen redegør for nødvendigheden af det fælles værdisæt og hermed forsøger at kontrollere interaktionen mellem afsender og modtager. Værdierne opremses ikke blot, men uddybes og indsættes i en større sammenhæng, således at læseren indser behovet for netop de valgte værdier. I mange organisationer er de ansatte skeptiske over for tanken om en ny ledelsesform, som de ikke ved, hvad indebærer, og denne usikkerhed søger man i værdigrundlaget at komme i forkøbet. Organisationerne kan også søge at forpligte de ansatte i organisationen ved at lade teksten tale på de ansattes vegne:

Derfor accepterer *vi*, at *vi* med ansættelsen ved kommunen påtager *os* et personligt ansvar for, hvordan *vi* løser opgaverne og de beslutninger, *vi* træffer (vor kursivering).

I denne kommunale forvaltnings værdigrundlag anvendes stedordet *vi* gentagne gange til at forpligte de ansatte over for organisationen. Samtidig understreger værdigrundlaget over for omgivelserne, at organisationen lægger stor vægt på ansvarlighed. Mange værdigrundlag benytter en sådan inkluderende sprogbrug til at skabe et billede af et organisationsfællesskab både indadtil og udadtil. Den interaktionelle kontrol kan således have både interne og eksterne effekter.

ETOS

En organisations etos handler, i diskursanalytisk forstand, om, hvordan sociale identiteter konstrueres i teksten via de diskurser, der trækkes på, og den sprogbrug der føres.¹¹ Den indeholder et moralsk element, der bl.a. kommer frem i de værdier, teksten udtrykker (Fairclough, 1992: 166, 235). En organisation kan bruge sit værdigrundlag til at udtrykke en etos og dermed være med til at skabe en bestemt organisationsidentitet og -kultur.

En organisations etos kan være flersidig, da den kan trække på flere diskurser samtidig. Etos kan også være lagdelt, således at en organisation kan være overlejret af en etos af mere generel art (f.eks. en offentlig etos), mens det underliggende lag er kendetegnet ved en mere specifik etos (f.eks. en faglig etos). De fleste organisationer giver i værdigrundlagene udtryk for en etos, der lægger sig op ad organisationens fag- og arbejdsområde. F.eks. har organisationerne inden for undervisnings- og daginstitutionsområdet ikke overraskende en tydelig *pædagogisk* etos, mens organisationer på sundhedsområdet udtrykker en medicinsk *videnskabelig* etos. Derudover har vi kunnet identificere en *social* etos på det sociale område, en *kristen* etos i kirkelige organisationer, en *juridisk* etos på det retlige område og en *kulturel* etos hos organisationer på kulturområdet. Den særligt faglige etos ses også i surveyundersøgelsen i form af værdien uafhængige professionelle standarder, som 89 pct. af organisationerne finder er vigtig. I værdigrundlagene kommer organisationernes etos især til udtryk, når de anvender fagsprog eller indforståede vendinger. Eksempler herpå ses i to kommunale institutioner på henholdsvis sundheds- og uddannelsesområdet:

Det vil vi gøre ved at benytte kollegial supervision og kalibrering.

Der er ansat fem *pm'ere* (vor kursivering).

Organisationerne anvender her en særlig faglig diskurs, som de tager for givet, at andre udenforstående modtagere af værdigrundlaget kan forstå, og hermed kommer deres etos tydeligt til syne.

Det er dog langt fra alle organisationer, der så simpelt lader sig kategorisere efter etos. Det kan sommetider være svært at afgøre karakteren af en organisations etos, hvis værdigrundlaget er kortfattet, skrevet i meget generelle vendinger og trækker i mange forskellige retninger. Dette gælder typisk de organisationer, der har opgaver af mere generel art og fungerer som overordnet autoritet for en række underorganisationer (f.eks. kommunale og amtskommunale centralforvaltninger).

Visse etos har i vores empiri vist sig at være tværgående, hvilket betyder, at de godt kan sameksistere med andre typer etos og findes i mange forskellige organisationer på forskellige forvaltningsniveauer og i forskellige sektorer. En tværgående etos bygger bl.a. på en række tværgående værdier, som mange typer offentlige organisationer kan tilslutte sig, uanset hvilket fagområde de beskæftiger sig med. Vi har observeret fem tværgående etos i værdigrundlagene: En serviceetos, en professionel etos, en embedsmandsetos, en mellemmenneskelig etos og en offentlig etos.

En *serviceetos* handler om, at organisationen opfatter sine brugere som kunder, der skal serviceres og have mest muligt for skattekrone. Denne tankegang, som henter inspiration i den private sektor, træder igennem hos mange af organisationerne fordelt på alle niveauer og sektorer. Organisationer med en *professionel etos* sætter kompetence, kvalitet og integritet højt og lægger vægt på en professionel tilgang til opgaverne. En professionel etos overlejrer således de forskellige fagspecifikke etos, der findes. En organisation med en *embedsmandsetos* lægger vægt på de klassiske embedsmandsdyder som loyalitet, neutralitet, troværdighed og korrekthed (Knudsen, 1995: 309) og er en form for underkategori af offentlig etos. En embedsmandsetos er særligt udbredt i de statslige organisationer og kommer især til udtryk i brugen af det traditionelle embedsmandssprog og henvisninger til organisationens rolle i det politiske system. Et tydeligt eksempel på en kombination af en serviceetos, en professionel etos og en embedsmandsetos er følgende citat, hvor en kommunal forvaltning trækker på en række forskellige diskurser samtidig:

[Organisationen] skal fremstå som en moderne effektiv serviceorganisation med et højt fagligt kvalitetsniveau og en professionel opgaveløsning, der løbende udvikler sig således, at den kan leve op til lokalsamfundets krav med udgangspunkt i de forventninger, mål og rammer, der opstilles i Byrådet.

Med denne tekst formår organisationen at fremstå som en professionel og serviceminded organisation, der er responsiv over for lokalsamfundets og lokalpolitikernes krav. Et værdigrundlag kan altså udtrykke flere forskellige typer etos samtidig, så organisationen på denne måde signalerer bredde og åbenhed. En *mellemmenneskelig etos* hænger sammen med udviklingen af „den følsomme arbejdsplads“ og den store udbredelse af de mellemmenneskelige værdier omtalt tidligere i kapitlet. Forskellige organisationer på tværs af niveauer og sektorer lægger vægt på værdier, der omhandler menneskers forhold til hinanden (dialog, tillid, respekt osv.). Det er ikke længere nok at være fagligt dygtig og ihærdig på arbejdspladsen – nu skal man også bidrage til et godt arbejdsmiljø og vise andre mennesker tillid.

En *offentlig etos* er en overkategori, der omhandler nogle overordnede træk ved den offentlige sektor og kan rumme mange af de andre typer etos. Her lægges der bl.a. vægt på, hvorvidt organisationerne fører en offentlig diskurs, henviser til typisk offentlige opgaver og fremhæver klassiske offentlige værdier som demokrati, retssikkerhed, politisk loyalitet og kontinuitet (se kapitel 1 og 4 samt Lundquist, 2001b: 18). Nu kunne man forvente, at alle offentlige organisationer i deres værdigrundlag gav udtryk for en offentlig etos, men som vist i afsnittet om fraværende værdier nævnes flere af det politiske demokratis grundværdier kun sjældent i værdigrundlagene. Loyalitet er en undtagelse herfra. Vi er da også stødt på enkelte værdigrundlag, hvor en offentlig etos slet ikke kommer til udtryk på nogen måde. Som tidligere nævnt betyder dette ikke nødvendigvis, at disse organisationer slet ikke besidder en offentlig etos. Set ud fra en diskursanalytisk vinkel er det dog et problem, at den offentlige etos og de offentlige værdier ikke træder klarere frem i værdigrundlagene, da organisationerne dermed ikke eksplicit italesætter sig som offentlige organisationer. Nu kunne man indvende, at hvis værdigrundlagene blot bliver lagt ned i en skuffe og aldrig set på igen, har det ingen betydning. Men den diskursanalytiske pointe er netop, at ved at sætte organisationens værdier på skrift er organisationen med til at skabe eller genskabe en bestemt diskurs, og derfor vil værdigrundlaget i sig selv have en effekt (Fairclough & Wodak, 1997: 273).

KONKLUSION

Vi har nu undersøgt en række aspekter omkring offentlige organisationers skriftlige værdigrundlag. Første undersøgelsesspørgsmål gik på, hvilke værdier organisationerne lægger vægt på i værdigrundlagene, hvordan de indholdsudfylder værdierne, og hvilken type værdier der typisk optræder i værdigrundlagene. Organisationerne nævner et bredt spektrum af forskellige værdier, men samler sig omkring en 10–20 værdier, som er særligt fremherskende, nemlig værdier som ansvarlighed, udvikling, respekt, samarbejde, åbenhed, kvalitet, tillid, engagement og faglighed. Fælles for værdierne er, at de ofte kan rettes mod både interne og eksterne forhold i organisationen, at de overvejende er plusord, og at de hovedsageligt er mellemmenneskelige værdier. Flere af værdierne – særligt ansvarlighed, udvikling og engagement – er tæt forbundet med selve ideen om værdistyring, og deres udbredelse er derfor ikke overraskende. Vi fandt ingen tydelige forskelle i værdier på forskellige niveauer i den offentlige sektor. Hvad angår sektorforskelle viste det sig dog, at flere bløde værdier særligt gik igen på daginstitutions- og sundhedsområdet samt til dels på det retlige område. En række klassiske offentlige værdier er svagt repræsenterede i værdigrundlagene, til trods for at de er relativt stærkt repræsenteret i surveyundersøgelsen i kapitel 5. Mulige forklaringer på denne forskel kan være, at de tages for givet, optræder i nye former, eller ikke er relevante i værdigrundlagene, der hovedsageligt omhandler personalepolitiske og mellemmenneskelige forhold. Hvad angår værdityper, falder værdierne i værdigrundlagene hovedsageligt inden for type IIA, hvor fokus er på værdiernes konsekvenser, og type IIB, hvor værdierne opfattes som gode i sig selv. I værdigrundlagene tales der dog ofte til modtagerens følelser, hvilket afspejler en antagelse om, at mennesker i høj grad er styret af type III-værdier.

Konklusionen på andet undersøgelsesspørgsmål – om hvordan organisationerne italesættes i værdigrundlagene – er, at organisationerne i høj grad benytter sig af retoriske virkemidler for at skabe en fælles organisationsidentitet og –kultur. Organisationernes etos kommer tydeligt til udtryk i værdigrundlagene. Fem tværgående etos overlejrer de fagspecifikke etos: En serviceetos, en professionel etos, en embedsmansetos, en mellemmenneskelig etos samt en offentlig etos. Der er kun få værdigrundlag, hvor en offentlig etos ikke på en eller anden måde træder frem, f.eks. via en typisk offentlig diskurs eller henvisning til offentlige opgaver. En væsentlig bestanddel af den offentlig etos – de klassiske offentlige værdier – er dog svagt repræsente-

ret i værdigrundlagene, og dermed bliver italesættelsen af organisationernes offentlige identitet også svækket.

Hvad kan disse konklusioner samlet sige os? Overordnet set kan vi bekræfte, at værdistyring og værdigrundlag er oppe i tiden. De offentlige organisationer prøver alle at skabe en særskilt organisationskultur via udvælgelse af deres helt egne værdier. Med værdigrundlagene kan organisationerne signalere lige præcis, hvilken organisation de ønsker at være, og dermed skille sig ud fra hinanden. Dette betyder tilsyneladende, at organisationerne giver slip på en række af de klassiske offentlige værdier til fordel for en række nye, mere mellemmenneskelige værdier. Paradoksalt nok kommer mange af organisationernes værdigrundlag til at ligne hinanden, trods deres intentioner om at skille sig ud. De baserer deres værdigrundlag på de samme antagelser om individ og samfund, de kredser om den samme gruppe værdier, og de anvender mange af de samme virkemidler til at italesætte organisationen. Måske ligner værdigrundlagene hinanden, fordi de bygger på det samme fundament, som spredes ned igennem systemet af en række toneangivende organisationer, som f.eks. Finansministeriet. I så tilfælde bliver det sværere for organisationerne at skille sig ud via deres værdigrundlag, da en række værdier er givet på forhånd, og da man derfor ingen garanti har for, at den enkelte ansatte vil tage værdierne til sig som sine egne. Måske ligner værdigrundlagene hinanden, fordi de rammer en åre i tiden, og fordi de trækker på den samme generelle samfundsdiskurs. Vi skal alle turde tage ansvar, vi skal hele tiden udvikle os, og vi skal føle, at det vi arbejder med gør en forskel. I så tilfælde er værdigrundlagene udtryk for en modebølge af værdier, der har ramt os, og som med tiden vil blive erstattet af andre værdier. Denne forklaring støttes af, at de værdier, vi har fundet, i høj grad også findes i private organisationers værdigrundlag. Kun hvis de offentlige organisationer formår at indholdsudfylde disse værdier på en ny og meningsfuld måde, kan man måske tale om udviklingen af en ny offentlig etos.

Det skal understreges, at selvom mange af organisationerne har enslydende værdier, bliver de ofte italesat forskelligt, og det er derfor nærliggende, at de anvender dem forskelligt i deres daglige virke. Værdien ansvarlighed kan have en helt anden betydning i et ministerium end på et plejehjem. Den sammenhæng, værdierne og organisationen indgår i, er således også en væsentlig faktor. Vi må heller ikke glemme, at selvom organisationerne skriver, at de lægger vægt på nogle bestemte værdier, er det ikke sikkert, at de i praksis lever op til værdierne. Den egentlige prøve består i at implementere værdigrundlaget og løbende holde de udvalgte værdier i hævd. For at

undersøge hvorvidt de offentlige organisationer implementerer værdigrundlaget, er det nødvendigt med en anden type undersøgelse af organisationerne, en som løber over en periode på flere år. Det tager tid at indarbejde en bestemt organisationskultur hos de ansatte, og nogle organisationer vil være bundet af gamle traditioner og vaner, som er svære at ændre. Et skriftligt værdigrundlag er således ikke nogen trylleformular, der blot skal nedfældes og læses op indimellem, og så kører det hele af sig selv – at styre med værdier er derimod hårdt arbejde.

Skriftlige værdigrundlag er heller ikke den eneste måde at udtrykke værdier på. I næste kapitel går vi mere observerende til værks i et studie af værdierne i fire typiske offentlige organisationer.

APPENDIX 6.1. DET EMPIRISKE GRUNDLAG OG METODE

Det empiriske grundlag for undersøgelsen er 110 formulerede værdigrundlag fra offentlige organisationer. Værdigrundlagene er indsamlet i sommeren 2001 via spørgeskemaundersøgelsen *Forandringer i den offentlige sektor*, et projekt under Folketingets Udredning vedrørende Magt og Demokrati, forestået af Torben Beck Jørgensen og Karsten Vrangbæk, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. Spørgeskemaet er rettet mod ledelsesniveauet, heriblandt departements- og styrelseschefer, topchefer og forvaltningschefer i den amtskommunale og kommunale forvaltning samt ledere på institutionsniveau. I alt er udsendt 4826 spørgeskemaer med en svarprocent på 49 (jf. i øvrigt kapitel 5).

I spørgeskemaets afsnit *B. Værdigrundlag* indgår en opfordring til informanten om at tilsende organisationens formulerede værdigrundlag, hvis et sådant findes. 104 organisationer har fulgt opfordringen, dog ingen ministerier. Da vores sigte er en bred undersøgelse af offentlige organisationer med forskellige funktioner, på forskellige niveauer og inden for forskellige sektorområder, har vi efterfølgende rettet skriftlig henvendelse til ministeriernes departementer, så dette niveau også er repræsenteret. Vi har i alt modtaget 11 ministerielle værdigrundlag (ud af dengang 19 ministerier). Ud af det samlede data-materiale har vi sorteret fem organisationer fra, da de falder uden for vores selektionskriterier om at være danske og offentlige. Populationen består således af 40 statslige, 12 amtskommunale og 58 kommunale organisationers værdigrundlag af meget forskellig art.

De mange værdigrundlag til trods har vi metodisk overvejende støttet os til kvalitative redskaber. Hvert værdigrundlag har undergået to kvalitative indholdsanalyser. Først har vi foretaget en forholdsvis åben og induktiv kodning af værdigrundlagene. Efterfølgende har vi benyttet en mere deduktiv fremgangsmåde med lukkede kategorier, hvor vi har taget udgangspunkt i diskursanalyse. Dette har vi gjort for på den ene side at skabe et større indblik i de enkelte tekster og for på den anden side at skabe et kontingent sammenligningspotential for hele det empiriske grundlag. Praktisk har vi benyttet pc-programmet Sleggya til denne systematisering af data.

Set igennem kvantitative briller er det empiriske grundlag ikke overvældende, og undersøgelsen er da heller ikke repræsentativ i forhold til at konkludere på værdigrundlagets udbredelse i den offentlige sektor. Set igennem diskursanalytiske og kvalitative briller er det empiriske grundlag derimod omfangsrigt, og det medvirker til, at undersøgelsen ikke blot er et bredt billede af strømninger i den offentlige sektor. I kraft af datamængdens størrelse og variationen deri er vores konklusioner vel underbyggede, bl.a. hvad angår, hvilke værdier og sproglige virkemidler der bringes i spil i offentlige organisationer.

FIGUR 6.1.

Organisationer, som har indsendt deres værdigrundlag, fordelt på niveau

STATSLIGE ORGANISATIONER				
INSTITUTIONER UNDER FOLKETINGET	MINISTERIER	DIREKTORATER OG RÅD OG STYRELSE	NÆVN	INSTITUTIONER
• Folketingets Administration • Rigsrevisionen	• Arbejdsministeriet • Finansministeriet • Forskningsministeriet • Fødevareministeriet • Indenrigsministeriet • Justitsministeriet • Kulturministeriet • Miljø- og Energi- ministeriet • Sundhedsministeriet • Udenrigsministeriet • Undervisningsministeriet	• Arbejdsdirektoratet • Arbejdsmarkedsstyrelsen • Arbejdstilsynet • Beredskabsstyrelsen • Danida • Dansk Politi • Den Sociale Sikringsstyrelse • Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikringen • Domstolsstyrelsen • Forskningsstyrelsen • Kriminalforsorgen • Personalestyrelsen • Søfartsstyrelsen • Told- og Skatte- styrelsen • Told & Skat Region Aalborg • Udlændingestyrelsen • Vejdirektoratet	• Danmarks Eksportråd • Det Økonomske Råd • Forbrugerrådet	• Beklædningsfagskolen • Danmarks Evalueringsinstitut • Den Danske Filmskole • Det Kongelige Bibliotek • Flyvevåbnet • Nørre Aslev Menighedsråd • Nørskov Stidsen Menighedsråd
AMTSKOMMUNALE ORGANISATIONER				
DIREKTIONER	FORVALTNINGER	INSTITUTIONER		
• København Amt • Ribe Amt • Ringkøbing Amt	• Ringkøbing Amt: Handicap	• Amager Hospital: Medicinsk center • Amtssygehuset i Stege • Birkehuset (Bosted for udviklingshæmmede) • Bispebjerg Hospital • Haderslev Sygehus • Odder Centralsygehus		

		• Odense Universitets-hospital • Sygehus Vestsjælland
KOMMUNALE ORGANISATIONER		
DIREKTIONER	FORVALTNINGER	INSTITUTIONER
• Albertslund Kommune • Fredensborg-Humlebæk Kommune • Faaborg Kommune • Hadsund Kommune • Helle Kommune • Hillerød Kommune • København Kommune • Løgumkloster Kommune • Nexø Kommune • Nyborg Kommune • Vejen Kommune • Videbæk Kommune	• Albertslund Børneforvaltning • Albertslund Fritidsforvaltning • Albertslund: Social- og Sundhedsforvaltning • Assens Teknisk Forvaltning • Ebeltøft Skolevæsen • Egtved Social- og Sundhedsforvaltning • Fredericia Økonomi og Inkasso • Frederiksværk Teknisk Forvaltning • Faaborg Servicecenter Social & Sundhed • Haderslev Dagplejen • Helle • Herning Teknik Forvaltning • Hillerød Børne- og Kulturforvaltning • Horsens Sundheds- og Socialforvaltning • Kolding Skole- og Idrætsforvaltning • Sæby Børne- og Kulturforvaltning • Sønderborg Handicappolitik • Tjele Børne- og Kulturforvaltning • Tjele Skatteforvaltning • Trehøje Skole- og Kulturforvaltning • Aabenraa Voksen- og omsorgsforvaltningen • Åbyhøj Sundhed- og Omsorgsforvaltningen • Aalborg Social- og Sundhedsforvaltningen • Århus Magistratens 2. Afdeling	• Grantoftens fritidscenter • Blaabjerg Pleje- og Aktivitetscenter • Skolesundhedstjenesten • Frederiksberg Studenterkursus • Vuggestuen Smørblomsten • Langebjergskolen • Herning Krisecenter • Jægerspris Kommunale Tandpleje • Børnehaven Hellasvej • Familieprojektet • Københavns Forsyning • Københavns Kirkegårde • Lemvig Fritidshjem • Vuggestuen og Børnehaven Hobbitten • Fårup Ældrecenter • Bo- & Aktivitets-center • Skjern Fritidscenter • Den Integrerede Institution Børnely • Udby Børnehave • Danske Diakonhjem • Voksen- og Omsorgsafdelingen • Aalborg Ungdomsskole • AF-vejledningscenter Viby

APPENDIKS 6.2. 123 VÆRDIER I IIO

VÆRDIGRUNDLAG

Altruisme (frivillighed)	Hjælpsomhed (hensynsfuldhed)
Aktualitet	Helhedsorientering
Anerkendelse	Holdånd (teamorientering, team spirit, korpsånd)
Ansvarlighed (ansvar, medansvar)	Hurtighed (dynamik)
Arbejdsglæde (medarbejderglæde)	Indflydelse (magt)
Arbejds miljø (godt arbejdsmiljø, attraktiv arbejdsplads, trivsel, humor)	Individorientering (individuel behandling, den enkelte)
Balancere interesser (interesseorientering)	Initiativ
Borgerinddragelse (brugerstyring)	Innovation (nytænkning, nyskabende)
Bæredygtighed	Inspiration (motivation, nysgerrighed)
Decentralisering	Integritet (hæderlighed, ærlighed)
Demokrati (deltagelse)	International orientering
Det hele menneske (familievenlighed, den hele medarbejder)	Kompetence
Dialog (kommunikation, information)	Kompetenceudvikling
Driftssikkerhed	Kontinuitet (stabilitet)
Effektivitet (produktivitet)	Koordination
Ensartethed	Korrektthed
Erfaring (modenhed)	Kreativitet
Etik og moral	Kvalitet
Engagement (entusiasme, begejstring)	Legitimitet
Faglighed (ekspertise, saglighed)	Ligestilling (ligeværdighed, ligebehandling)
Fleksibilitet (smidighed, tilpasningsevne)	Livskvalitet
Forandringsvillighed (omstillingsparathed)	Lokalitet (nærhed)
Fordybelse (refleksion)	Loyalitet (politisk loyalitet)
Forebyggelse (sundhed)	Læring
Forenkling (enkelhed, overskuelighed)	Medbestemmelse (medindflydelse, inddragelse, medinddragelse, fravær af hierarki)
Forretningsmæssighed (forretningsmæssig drift, konkurrenceevne)	Menneskelighed (medmenneskelighed)
Forståelse (indsigt, indlevelsesevne, omtanke)	Miljøvenlighed
Forskellighed (mangfoldighed)	Mobilitet
Frihed	Nyttemaksimering
Funktionalitet	Nærværenhed
Fællesskab (kultur)	Objektivitet (neutralitet)
Gennemsigtighed (transparens, gennemsukelighed, offentlighedshensyn)	Omsorg (vise følelser, kærlighed)
Grundighed (omhu)	Omstilling og fornyelse (forandring)
Handlekraft (slagkraftighed, konsekvens, beslutsomhed)	Opbakning
	Opfølgning (feedback, tilbagemelding, evaluering)
	Overblik

Politisk kundskab	Solidaritet (venskab)
Prioritering	Specialisering
Problemløsning (problemorientering)	Stolthed
Professionalisme	Synlighed (imagepleje)
Præcision (orden)	Tidssvarenhed (være moderne, følge med tiden)
Rationalitet (fornuft)	Tillid
Risikovillighed (mod)	Tolerance (fordomsfrihed)
Realitetssans (situationsfornemmelse)	Tradition
Relevans	Tro (menneskesyn, kristendom)
Responsivitet	Troværdighed (pålidelighed)
Retfærdighed (fairness, fair behandling)	Tryghed
Rettidighed	Tværfaglighed
Retssikkerhed (retshåndhævelse, retsfølelse, menneskerettigheder, legalitet)	Tålmodighed
Respekt	Uafhængighed
Resultatorientering (målorientering, målrettethed)	Uddelegering (delegering)
Ressourcebevidsthed (omkostningsbevidsthed, omkostningseffektivitet)	Udfordring
Rummelighed (det rummelige arbejdsmarked)	Udholdenhed
Samarbejde (samspil)	Udvikling (fremtidsorientering)
Samfundshensyn	Valgfrihed
Sammenhæng	Venlighed (høflighed, imødekommenhed)
Selvstændighed	Vidensdeling
Selvværd (selvtillid, menneskeværd, selvtillid, identitet)	Vilje
Serviceorientering (brugerorientering, brugervenlighed, tilfredshed)	Vækst
Sikkerhed (forsvarlighed)	Værdighed (anstændighed, ordentlighed)
Socialt ansvar (sociale hensyn)	Værdistyring
	Ytringsfrihed
	Æstetik
	Åbenhed (være udadvendt, lydhørhed)

NOTER

1. Vi har valgt at bruge begrebet *ansat* i stedet for f.eks. *medarbejder*, fordi begrebet *ansat* er mere neutralt. Begrebet *medarbejder* bruges ofte aktivt i italesættelsen af den ansatte med tryk på *med*, og det er en mere inklusiv og deltagelsesorienteret betegnelse (Åkerstrøm Andersen & Born, 2001).
2. Fairclough (1992; 1995); Fairclough & Wodak (1997); Fairclough & Chouliaraki (1999); Hajer (1995); Mumby & Clair (1997); Torfing (1999); Åkerstrøm Andersen (1999); Jørgensen & Phillips (1999).
3. Organisationer med sådanne værdier trækker på Human Resource Management-skolens positive menneskesyn og grundide om, at hvert enkelt menneske er ressourcefuldt.
4. Det skal medtages i sammenligningen, at organisationerne i surveyundersøgelsen blev præsenteret for en række på forhånd udvalgte værdier, som de skulle vælge imellem.
5. Kontinuitet nævnes kun som eksplicit værdi i to værdigrundlag og syv gange andre steder i værdigrundlagene.
6. Modsat private virksomheder, som ofte vil have målsætninger om øget omsætning og indtjening.
7. Som regulerende organisation har Finansministeriet netop et ansvar for at sikre, at der fastholdes nogle fælles værdier på tværs af den offentlige sektor, jf. kapitel 8.
8. Konceptet anses for så vigtigt, at der nu er oprettet et statsligt Institut for Kompetenceudvikling.
9. Jf. kapitel 1 om normativ magt.
10. Mådesudsagnsord, der betegner den talendes forhold til det, der siges i sætningen, f.eks. *vil, skal, kan, må, tør, bør og gider*.
11. I vores diskursanalytiske tilgang er etos en form for samlekategori, hvor man må inddrage de ovenstående analysekategorier for at nå frem til den måde, en organisation konstruerer sit „selv“ på, da alle disse kategorier siger noget om organisationens identitet.

PÅ BESØG: TYPISKE OFFENTLIGE ORGANISATIONER OG DERES VÆRDIER

GITTE LINDERMANN & TORBEN BECK JØRGENSEN

IDE OG UNDERSØGELSESDSIGN

Hovedideen bag dette kapitel er at aflæse offentlige organisationers værdier „on the spot“: at besøge dem, se, lytte, snuse, tale og læse, for at se om vi på den måde får et anderledes billede af værdier end det, vi har fået i de foregående kapitler. Specielt er vi interesserede i at indfange en faglig etos og at identificere fagspecifikke varianter.

Hvilke typer organisationer kan komme i betragtning til nærmere undersøgelse? For det første ønsker vi at se nærmere på organisationer, der har direkte kontakt med borgerne. Det giver os en mulighed for at se, hvorledes en serviceetos kan spille sammen med en faglig etos. For det andet skal udvælges organisationer, som er „typisk offentlige“. Det vil tillige gøre det rimeligt at efterspore en offentlig etos. For at være „typisk offentlig“ kræver vi konkret, at organisationen som art har eksisteret i en længere periode, at arten er meget udbredt, og at arten er karakteristisk for den offentlige sektor i den forstand, at der ikke er så mange private pendanter (i Danmark).

Ud fra disse kriterier har vi blandt den eksisterende mangfoldighed valgt et bibliotek, en kirke, et fængsel og et hospital. Biblioteket, folkekirken og hospitalet er alle steder, hvor de fleste af os kommer i løbet af livet. Fængslet bliver „besøgt“, når man kommer på kant med lovgivningen. Disse organisationer kan slet ikke tænkes uden de direkte brugere. Dermed være samtidig sagt, at analysen ikke inddrager andre vigtige dele af den offentlige sektor, eksempelvis økonomiforvaltninger, ministerielle departementer, producenter af kollektive goder som forsvaret eller regulerende organisationer som Rigsrevisionen. Den slags organisationer har alle meget indirekte kontakter til brugerne. Vi vælger med andre ord organisationer, hvor produktions- og forbrugskredsløbet er af væsentlig betydning i forhold til det politisk-administrative kredsløb, hvor der forhandles om generelle vilkår, bevillinger, opgaver etc. (Beck Jørgensen & Melander, 1999).

Udvælgelsen er også bestemt af vore forventninger til værdiprofilerne i

disse organisationer. Vi regner med, at de må være vidt forskellige – biblioteket med vægten på betjening af her-og-nu-lånere, kirken med interessen for det hinsides, fængslet som det barske udtryk for ordensmagten og hospitalet med omsorgen for de syge – og at vi derfor må få en konkret aftegning af værdimangfoldigheden i den offentlige sektor.

Vi vægter interaktion mellem bruger og organisation højt, og fokus i undersøgelsen er derfor på, hvilke værdier vi kan aflæse ved at se nærmere på: Hvorledes brugeren kan vælge organisation og ydelser? Hvorledes organisationen modtager brugeren? Hvorledes forholdet mellem bruger og organisation er struktureret under ydelsesproduktionen? Og hvorledes brugeren kan komme og forlade organisationen (jf. Aldrich, 1971; Beck Jørgensen, 1999b; Hirschman, 1970).

Det grundlæggende metodesynspunkt er fortællingen. Vi tager de fire organisationer på ordet og søger at forstå deres mening og dermed deres værdier indefra. Værdier er for os mentale forestillinger – tanker om det rigtige og forkerte – som kan udtrykkes konkret på mange måder, og derfor vil vi også besøge organisationerne. Vi vil have muligheden for at aflæse, hvorledes de fysisk indretter sig, og vi vil lytte til deres fortællinger. Herved løber vi selvsagt en risiko for at blive fanget ind af deres egen selvopfattelse og selvpræsentation. Dette søger vi at undgå på to måder. Vi fokuserer på organisationernes institutionelle identitet og historie for at komme bag om det dagsaktuelle og personbundne, og vi benytter frem for alt flere typer data:

1. Det semistrukturerede interview.
2. Observation af organisationens „fysik“.
3. „Systemets“ egen tematik.

For en nærmere beskrivelse af metode og datagrundlag henvises til appendiks.

BIBLIOTEKET: DEN DISKRETE EKSPERTISE

I den store lyse Udlaanssal færdes mange Mennesker, gamle og unge, mellem hinanden. De fleste holder til langs Vægreolerne, hvor Lyset spiller i de forgyldte Titler og Mærker på Bogryggene (Overbibliotekar Svend Dahl i „De danske biblioteker“, 1941).

På en mørk og regnfuld dag i december skinner et behageligt blødt lys over det store areal, hvor der er mange mennesker i sigte. Unge, børn og ældre, men ikke – som Dahl skrev – mellem hinanden, men grupperet rundt på biblioteket.

Det første indtryk efter at have passeret den bevægelige svingdør, har egentlig ikke noget med bøger at gøre, for på væggene i det store lyse rum hænger der elegante udskiftelige plakater – ophængt med minutios præcision. Ingen hænger skævt, ingen har skødesløs tape i hjørnerne, og ikke gennemprykket af gule og grønne tegnestifter. Og der er den nøjagtig samme afstand mellem plakaterne, og den øverste kant på alle billeder følger hinanden. I dette øjeblik er tanken: Det må være et museum. Men det er det ikke.

Nogle børn sidder ved små lave borde, hvor der er forskelligt legetøj, andre der ikke er på benene endnu, kravler frit rundt og pludrer på deres eget præmature sprog. Ældre og mere magelige børn har fundet hjørner og kroge på børnebiblioteket, hvor farverige sofaer med hynder, puder og tæpper stikker i øjnene. Her er der rig mulighed for at krybe i hi med diverse bøger eller legetøj.

En gruppe unge har fundet vejen til pc'erne, der samlet er placeret på et stort kvadratisk bord i midten af det store bibliotek. Teknologien har klart slået igennem, og de mange fingre danser hen over computers tastatur. Ingen blyanter og skrivepapir, men databaser, mail og Internet.

Det holder heller ikke stik, at de gamle og unge fordeler sig langs reolerne, for reolerne står frit fremme på kryds og tværs, så set i fugleperspektiv ligner det en urtehave, hvor en del stier fører hen til hjørner med en god stol i sigte, omgivet af behagelige læselamper og i en rolig afslappet atmosfære. De mange mennesker opholder sig mest ved borde og stole, der er centralt placeret ved tidsskrifterne, avisafdelingen samt ved bøgerne. I en velindrettet læsesal sidder en gruppe dybt begravet mellem bøger, ringbind og bærbare computere. At al denne velindrettethed ikke er noget tilfælde, fremgår af flere kommentarer:

Vi prøver at skabe nogle indbydende rammer, gøre det levende, bøgerne skal se appellerende ud og vores sofaer og hyggehjørner, avislæsesal skal give borgerne lyst til at komme og gå ... komme og være her, så længe de har lyst.

Stedet skal have noget udefinerbart ... sjæl og ånd ... og man behøver ikke at skulle noget for at komme ... men det skal være en behagelig oplevelse. Huset må signalere: Bliv nu bare siddende.

Ydermere ligner personalet og lånerne hinanden. Der er ingen uniformer og ingen „lånerdragt“. Den eneste lille detalje, der signalerer en adskillelse, er personalets diskrete navneskilte. Her kan man læse navnet og uddannelsen på den person, man taler med. Og så er der en klar opdeling i det store rum. På den øverste „svalegang“ opholder en del af personalet sig med mange kontorer, og her er også stedet, hvor alle tidsskrifter og aviser bliver sorteret. At der hænger en lille kæde med et skilt, hvor der står *Kun for personalet*, tydeliggør egentlig kun den ringe afstand mellem personale og lånere.

LÅNERNE IND OG UD

Og ellers går lånerne frit rundt, og der er rige muligheder for at de kan vælge, om de vil snakke med andre, benytte IT- mulighederne eller blot læse dagens avis. Der er ingen krav om en bestemt „låneradfærd“, og man bliver ikke registreret. Man opholder sig i et offentligt frirum. Det er fuldstændigt op til den enkelte bruger at vælge, om man vil snakke med eksperten – bibliotekaren – eller ikke. Man bestemmer jo selv, hvilken bog der ønskes hjemlånt. Brugeren er først registreret på biblioteket, når et fysisk produkt forlader organisationen.

Ellers er det kvit og frit at få viden og oplysninger. Organisationen kan ikke „lukke dørene“ for bestemte grupper – hverken på grund af bopæl, alder, etnicitet, eller hvad man nu kan finde på. Faktisk kan alle gå frit fra gaden ind på biblioteket og „shoppe“ på samme måde som i et butikscenter. Den eneste kontrolmulighed ligger gemt i et hjørne af lovgivningen. I *Lov om biblioteksvirksomhed* giver §31 biblioteket ret til at udelukke en bruger fra at låne materiale, såfremt vedkommende i væsentligt omfang har misligholdt sin forpligtigelse til at aflevere lånte materialer tilbage i ubeskadiget stand samt skylder gebyr for ikke at tilbagelevere det lånte materiale.

Uanset bopælskommune kan brugeren benytte det bibliotek, der ønskes. Af praktiske hensyn har organisationen etableret den service, at det ønskede materiale kan skaffes fra andre biblioteker og blive udleveret lokalt. Men i princippet findes der frit biblioteksvalg.

ORGANISATIONENS YDELSER OG FORHOLDET TIL BRUGEREN

Hvorfor har vi biblioteker? Det formelle svar kan hentes i *Lov om biblioteksvirksomhed*, hvor §1 siger følgende:

Folkebibliotekernes formål er at fremme oplysning, uddannelse og kulturel aktivitet ved at stille bøger, tidsskrifter, lydbøger og andre egnede materialer til rådighed såsom musikbærende materialer og elektroniske informationsressourcer, herunder Internet og multimedier.

Hvordan udmøntes det så i praksis? Gennem mange konkrete arrangementer. Et stort hit er børneteater – en aktivitet der giver fulde huse efter en times billetsalg. Tilskuerne er 300 børn, der overværer 15 forestillinger i løbet af en sæson, og om sommeren flytter aktiviteten ud i bibliotekets have. For de ældre børn arrangeres der i samarbejde med ungdomsskolen og fritidshjemmene „Mesterskaberne i Rock“, hvor børnene indsender bånd af den musik, de spiller i deres band. Arrangementet bliver holdt som en fest, hvor alle optræder og et dommerpanel afgør, hvem der er vinder. Lokalområdet er generelt inddraget i de kulturelle aktiviteter, hvor kommunens museer og institutioner bidrager med foredrag og levende aktiviteter.

Men den klassiske funktion er oplysning. Bibliotekarerne kredser meget omkring dette med flere facetter:

Biblioteket må være et oplysningssted for borgerne, ellers får vi et A- og et B-hold her i samfundet.

Vi skal finde oplysninger og ikke opdrage... i gamle dage skulle folk læses op. De startede med Morten Korch og inden året var omme skulle de være nået til Axel Sandemose, men den rolle er vi heldigvis ude af, for nu stiller vi oplysninger til rådighed.

... vores ydelser må være gratis og må ikke blive indkomstafhængige.

Ovenstående fortællinger peger på, at biblioteket er et sted, hvor alle er velkomne. Den forudsætningsløse bruger er ikke bare accepteret, men i centrum. Ingen skal leve op til bestemte krav for at modtage ydelser. Ingen bliver tjekket, registreret, målt og vejlet af eksperter på juridiske og sociale data, og hvis brugeren ikke ønsker en professionel ydelse, er det deres ret, og de er lige velkomne for det.

FRA KNOLD I NAKKEN TIL IT-HAJ

Bibliotekets redskaber er revolutioneret med informationsteknologien. Det afspejler sig nærmest billedligt i personalets dresscode:

... blandt bibliotekarerne har der været mange grå mus med plisseret nederdel, fodformede sko og knold i nakken ... men de er sendt på pension ...

... og er nu erstattet af en helt anden stil. Blusen og tørklædet er ikke sammensat tilfældigt, farverne matcher til både sko og bukser. En bærer en meget anderledes og unik armring, som præsenterer sig meget formfuldendt med et lignede halssmykke. Et par yngre bibliotekarer er klippet i en rap, kort og fiks frisure:

Vi er gået fra knold i nakken til at være IT-hajer.

De interviewede beretter enstemmigt, at informationsteknologien har været med til at udvikle bibliotekets service kraftigt. Internettet giver store muligheder for at søge efter viden og bliver udnyttet meget – også over for brugerne. Kreativiteten er nu sluppet løs, når Internettets muligheder skal implementeres. Det helt nye er, at man via nettet nu kan bestille tid hos den bibliotekar, man ønsker at konsultere. Nogle aftener om ugen tilbydes mod en begrænset brugerbetaling rådgivning og service for advokater. Her får de hjælp til at finde tidligere og nye lovudkast, specielle sager eller f.eks. en ny kommenteret lov. Andre firmaer benytter biblioteket som reference til at opspore nye produkter eller eksportmarkeder. En anden IT-service, der er blevet en realitet, er roman-net. Her har et par yngre bibliotekarer af egen lyst og nysgerrighed designet et hjørne af bibliotekets hjemmeside, hvor de formidler skønlitteratur. Der kan søges efter tema og forfattere, og for hver måned bliver der præsenteret et bestemt tema, hvor bøgerne bliver anmeldt af forfatterne selv eller af bibliotekarerne.

IT-service af denne karakter er vigtig som læringsinstrument. For medarbejderne er teknologien et væsentligt redskab – vejen til viden – som de må lære at være dus med, så formidlingsniveauet bliver af høj kvalitet. Og den nye form for IT-formidling skal gerne give brugerne lyst og interesse i at anvende IT generelt og i særdeleshed på biblioteksområdet, samtidig med at informationer og oplysninger bliver hurtig tilgængelige for alle. En bibliotekar udtaler i en anden undersøgelse (Antonsen & Beck Jørgensen, 2000a: 58):

Bibliotekarerne er gået fra samlingsvogtere til at være dem, der kender vejen i netværket. Den traditionelle bibliotekarrolle har ændret sig. Det er ikke længere ærkeenglen med flammesværdet ved de hellige skrifter.

DEN DISKRETE EKSPERT I EN PROFESSIONEL VERDEN

Hvem beslutter så i øvrigt, hvilke romaner der skal præsenteres på nettet? Er det bibliotekarerne eller brugerne? Et meget fast og prompte svar flyver ud af munden på en af bibliotekarerne:

Vi er jo uddannet til det. Vi har lært nogle vurderingskriterier ... altså noget med, hvordan man bedømmer litteratur. Vi udfører kvalitetsvurderinger, ser på alsidighed, aktualitet og lodighed, og hvis vi ser en tynd persontegning, tynd handling skrevet i et kedeligt sprog, vælger vi ikke at præsentere denne bog. F.eks. har et bibliotek jo ikke kiosk- og triviallitteratur.

Her stikker den diskrete ekspert hovedet frem. Ingen kan være i tvivl om, at dette udsagn kommer fra en bibliotekar. Og bibliotekaren har hjemme i en særlig faglig verden styret af egne professionelle normer og værdier, uden mange „forstyrrelser“ fra andre. Bibliotekarerne er alle uddannet fra samme skole: Danmarks Biblioteksskole og efter uddannelsen er alle del af den samme verden, der bl.a. rummer Biblioteksstyrelsen, Danmarks Biblioteksfor-
ening, Bibliotekarforbundet, Bibliotekslederforeningen og ikke mindst deres eget fagtidsskrift (Antonsen & Beck Jørgensen, 2000a: 70). Biblioteka-
rerne har deres egen verden, monopol på jobbet og ligner hinanden:

Vi er så hamrende homogene – jeg har vist aldrig oplevet bibliotekar-
gruppen være vildt uenige om noget.

DEN GLADE ORGANISATION – OG VÆRDIERNE

Biblioteket er gennemsyret af en positiv ånd. Åbne døre, behagelige møbler, succesrige kulturelle aktiviteter og helt nye brugergrupper som f.eks. erhvervsvirksomheder. Og så er der ingen negativ medieomtale og et godt forhold til politikerne, om hvem det siges:

Vi betragter kommunen og politikerne som vores kollegaer.
Politikerne er jo en naturlig del af den offentlige sektor.

Biblioteket er med andre ord en organisation, der ser ud til at fungere harmonisk – med sig selv og sine omgivelser. Forholdet til brugerne er præget af flere værdier. Der er en grundlæggende brugerorientering. Den viser sig i opmærksomheden over for lånerens behov og ved respekten for brugeren

som menneske. Der er videre en grundlæggende åbenhed med lige adgang for alle for at undgå ulighed i samfundet – ingen A- og B-hold. Lige adgang til oplysninger er endvidere en forudsætning for et velfungerende demokrati. Der er heller ikke langt fra ordet „oplysning“ til forestillingen om oplysningstid og til fornuften slet og ret.

Ved siden af disse værdikonstellationer, hvor individ- og samfundsniveau kobles intimt sammen, er bibliotekarrollen præget af den diskrete eksperts dobbelttydighed. På den ene side er der professionalitet – man kender sin metier – og faglig uafhængighed – lånerne skal ikke afgøre, hvad der er kvalitet – og på den anden side afviser man at være smagsdommer og opdrager.

De midler, der anvendes for at realisere de nævnte værdier, er varierede. Det fysiske arrangement spiller en stor rolle. Et bibliotek kan lukke af for sine samlinger eller åbne op for dem. Her er valgt det sidste. Oven i dette virker det, som om det fysiske arrangement både lokker lige så godt som sirenernes sang og strukturerer låneren ned i diverse siddearrangementer.

Forholdet til låneren er dernæst reguleret af nogle få enkle regler, der beskytter lånerens integritet og handlefrihed. Der er ingen adgangskontrol, ingen varig registrering af udlån og et gratisprincip. Og endvidere er der socialiseringen af bibliotekarerne til en rolle som stifinder og hjælper, og ikke forkynder eller formynder.

Som et sidste moment skal nævnes bibliotekets „ægthed“. Dets signaler stritter ikke i forskellige retninger. De er samstemte. Hospitalet er i sammenligning hermed – som vi skal se senere – nærmest „skizofrent“.

K I R K E N

HVEM RINGER KLOKKERNE FOR?

Dette spørgsmål bliver stillet til en sognepræst, der straks kommer med en livsnær og genkendelig beskrivelse:

Klokkerne ringer til folket, de kalder sammen til gudstjeneste til bøn og lovsang, til at vi skal komme sammen.

Og mere præcist:

Traditionelt bliver der i dag før gudstjenesten ringet en halv time før, et kvarter før og tre minutter før og frit oversat betyder det, at man pakker

sammen. Kvarteret før betyder at man skal tage sit tøj og gå, og ved de sidste slag må man skynde sig for at nå den kirkelige handling.

Kirkeklokkerne har (haft?) mange funktioner. De har fungeret som menneskets ur. Nogle klokker ringer kvarterslag og timeslag, men de fleste ringer morgen og aften. Klokkerne kan ringe alarm ved katastrofer, ulykker og krig, og ved særligt notable dødsfald kan der ringes døderingning eller sjæleringning, sidst ved Dronning Ingrid's begravelse i 2000. Lyden er nøjagtig den samme, uanset om der bliver kaldt til fest eller sorg. Kirken er med andre ord en organisation, der møder sine brugere med musik i et socialt rum.

Kirkebygningens placering og indretning er stærkt traditionsbunden og på ingen måde tilfældig. Den er som ingen anden offentlig bygning systematisk geografisk orienteret, placeret i en øst-vest akse med indgangen mod syd eller vest. Prædikestolen er placeret i højre side af bygningen helt oppe ved et vindue, og vinduerne sidder meget højt oppe i væggen, så menigheden ikke bliver forstyrret af gøremål udenfor. Det er ikke tilfældigt, at prædikestolen er hævet over menigheden. Præsten taler *til* menigheden, eller nogle vil måske ligefrem hævde, at præsten konfronterer menigheden på samme måde som en skuespiller konfronterer publikum. Hverken publikum eller menighed forventes at bryde ind. Tværtom skal brugeren være stille, sidde ned og kigge op.

Et andet tegn på præstens særlige rolle er uniformeringen: ornatet. Det er den eneste embedsdragt, der er helt ens for mænd og kvinder:

Præstekjolen er borgerdragten fra reformationstiden – med sorte kapper, sorte kjoler og pibekraver og i dag ses blot en lille smal pibekrave, ellers er det den samme.

Hvad siger de mandlige præster til at bære kjole?

Uha ... det vil de gerne, de kan godt lide den stive plastikrunddække, som i gamle dage hed en hvalbarde. Den stive krave rundt om er nødvendig, pibekraven hviler på den. Det signalerer meget om det at have sit embede, og det går mændene mere op i end de kvindelige præster.

Kjolen skal bæres ved alle kirkelige handlinger, uanset årstiden:

Den er god varm om vinteren, når vi står ude ved en grav, men meget varm om sommeren, og så sveder man bare rigtig meget, selv om man kun har shorts indenunder. Sommermodel findes ikke.

ORGANISATIONENS YDELSER

Tro det eller ej – men jeg har faktisk en arbejdsuge på 70 timer, og jeg har skrevet mine arbejdsopgaver ned til dig på de to stykker papir.

Sådan indleder en kvindelig sognepræst samtalen på et kontor ved kirken. På to sider har præsten skrevet 19 overskrifter på de overordnede arbejdsopgaver med en stribe af uddybende stikord under hver overskrift:

Søndagsgudstjeneste, Kirkelige handlinger, Stå til rådighed, Konfirmandundervisning, Kirkebøger, Skoletjeneste, Menighedsrådsarbejde, Kirkeblad, Sjælesorg, Studere/videreuddanne sig, Kontakter med kollegaer, Frivilligt arbejde, Ældremøder, Kirkekaffe, Koncerter, Diverse møder, Menighedspleje, Plejehjemsbesøg og Besøgskreds.

Præsten har mange direkte brugerrettede opgaver, som for det meste knytter sig til de væsentligste begivenheder i familiens liv: Dåben, konfirmationen, brylluppet, begravelsen – og julegudstjenesten. De kommunikative opgaver som sjælesorg, samtaler og det at stå til rådighed hører også hjemme her. Det er de opgaver, der er synlige for brugerne, og som de fleste forbin-der præstegerningen med.

Folkekirkens kerneopgave bliver blandt andet beskrevet af en præst som:

Det er selvfølgelig at forkynde, fortælle og formidle at den begivenhed, som udspillede sig for 2000 år siden, stadigvæk har den dybeste relevans for os. Det at gøre moderne mennesker opmærksomme på, at i denne guddommelige historie kan vi stadig spejle os på godt og ondt.

Kirkens væsentligste opgave er, i samklang dermed, at fastholde, sagt lidt patetisk, et håb i håbløshed, at fastholde at mennesket er forpligtet til at fastholde at kærlighed er væsentligere end mistillid og mistro. Selvom vi oplever en verden, hvor det igen og igen er hadet og mistilliden, der sejrer, så er det vigtigt, at vi har en instans, der siger nej, og vi må holde fast på, at det er kærligheden, solidariteten og glæden, der skal vinde.

Kirken skal konfrontere folk, og lære dig at kigge ind i dig selv, fordi hvad du ser inde i dig selv, er måske noget af det mest uhyggelige, og det mener jeg er kirkens opgave at pege på sådan nogle ting. Men selvfølgelig også at trøste folk. En rigtig trøst – ikke bare en klappen på skulderen ...

På spørgsmålet: Hvad er dine bedste arbejdsopgaver? svarer en præst:

Der, hvor jeg altid har følt det allermest meningsfuldt at være præst, har mærkeligt nok været ved begravelser. Det mest skrækkelige man kan komme ud for som præst, er jo de forfærdelige børnebegravelser... jeg husker tydeligt en dreng der døde af leukæmi midt i min konfirmandundervisning. Her prøvede jeg at skabe lidt ro, så forældrene kunne stå ved sorgen og ikke fortrænge den, og jo ældre jeg bliver desto mere holder jeg af Benny Andersens digt: ... mange af de døde venner forekommer mig endnu mere levende nu, end da de levede.

Jeg hører fra bedemændene og kordegnene, at begravelser uden en præst kan være en mærkelig affære. Folk står famlende og ved ikke, hvem der siger ordene osv. – det kan være pinligt i nogle situationer. En bedemand fortalte, at han oplevede en hændelse, hvor de tilstedeværende havde stået og sagt: „men han var nu en guttermand“ af ren og skær nervøsitet. Præsten er jo professionel, så folk kan finde trøst, fred og kan hjælpe de efterladte med sorgen efter begravelsen.

Præstens professionalitet kan med andre ord give de pågældende eller menigheden nogle redskaber, så de bedre kan håndtere svære situationer.

Faget er kendetegnet ved at have et etisk kodeks. Det hænger sammen med, at præsten inden for folkekirkens rammer har monopol på at forkynde Guds ord. Disse frihedsgrader er erhvervet gennem den teologiske embeds-eksamen – efterfulgt af ordinationen og et præsteløfte, der sikrer brugerne en professionel standard, også hvad angår den vidtgående tavshedspligt.

Præsteløftet er et løfte, der i lighed med andre – f.eks. lægeløftet – aflægges i forbindelse med den opnåede eksamen. Det væsentligste indhold i præsteløftet er „at forkynde Guds ord rent og purt“, som det findes i Bibelen og i de lutherske bekendelsesskrifter og „med al ærefrygt og sømmelighed forvalte de hellige sakramenter efter Kristi indstiftelse“. Derudover lover præsten at arbejde med oplysning og undervisning i den kristne tro (Espersen, 1993).

PRÆSTENS AUTONOMI OG FORHOLDET TIL
DE ORGANISEREDE BRUGERE

Menighedsrådene har ingen magtbeføjelser eller tilsynspligt over for præsterne, da disse de er ansat af Kirkeministeriet og lønnede af staten. Opad er præstens nærmeste arbejdsgiver provsten. Menighedsrådene ansætter og lønner kirkens personale, såsom kordegn, graver, kirkesangere, organist og kirketjener. Ved præsteansættelser indstiller menighedsrådet ansøgere i prioriteret rækkefølge til Kirkeministeriet. Kirkeministeren har ingen mulighed for at ansætte en præst, som menighedsrådet ikke har indstillet (ibid.).

Menighedsrådets arbejdsfelt er i øvrigt bredt – de laver andet end kirkekaffe og citronkage! I vejledningen fra Kirkeministeriet (1992) nævnes tilsyn, vedligeholdelse og anskaffelse af kirkens inventar og udsmykning; at sørge for forsikringsordninger, at der er ritualbøger, koralbøger, bøger med præ- og postludier til brug for organisten, indsamlingsbøsser og salmebøger til menigheden; at holde kirkegården; at vedligeholde klokker og orgel m.m. Alle disse opgaver kræver en økonomi, som menighedsrådene administrerer:

Folkekirken er den eneste statsinstitution, der er styret af amatører. Ingen er uddannet til det.

Menighedsrådet forvalter hele kirkens økonomi, alle ligningsmidlerne forvaltes af amatører. Jeg kan slet ikke forstå, at der ikke er flere mennesker, der er interesseret i menighedsrådsvalg, når man tænker på, hvad de egentlig har magt til at sidde og forvalte af midler. Hos os drejer det sig om cirka to en halv million kroner om året.

Folk er ofte meget velmenende, men (er der) andre gange bare fordi de godt kan lide at besætte pladserne. Og da de ikke kom i Folketinget eller byrådet, så kan de sidde i menighedsrådet. En anden gruppe er folk fra snævre kirkelige kredse. Sådan nogen som man kender og har venner til nogen, og det gør, at et vist element af nepotisme og indspisthed kommer ind. Jeg synes ofte, at menighedsrådene ikke er repræsentative for sognet.

En eventuel årsag til ovenstående kan findes i aldersgennemsnittet, som er højt i menighedsrådene. Der er også forskelle i uddannelsesniveau. Præsten har en omfattende teologisk-akademisk uddannelse i modsætning til de fleste i menighedsrådet.

Folkekirken er som organisation meget anderledes i forhold til andre organisationer. Den har høj medlemsprocent – cirka 85 pct. af den danske befolkning er medlem og betaler kirkeskat – men det er sjældent, man hører om trængsel i forbindelse med kirkens almindelige arrangementer. Hvorfor?

Jeg kan lige så godt sige det rent ud: Hvis folk forventer underholdning, skal de ikke gå til mig. Jeg er præst og ikke uddannet i underholdningsbranchen.

En anden præst fremhæver:

Det er der mange årsager til, men kirken har haft svært ved at forny sig, at finde nogle former, der kan appellere til nutidsmennesker. Den anden forklaring er, at vi der var børn i 1950'erne, var sammen med det enorme velstandsforbrug også opdraget til, at der egentligt ikke var noget, vi ikke kunne klare. Men der hvor de dygtige præster er – dem der kan formidle, er kirken i fremgang.

Man kan også ændre kirkens åbningstid, så den passer mere til befolkningen. F.eks. holde gudstjeneste klokken 17.00 i stedet for klokken 9.00 – på det tidspunkt hygger familierne sig jo under dynen med børnene og morgenmad på sengen.

Alle kan deltage i gudstjenesten på lige fod, uanset om man er medlem eller ej. Medlem bliver man i øvrigt automatisk ved dåben i Faderens, Sønnens og Helligåndens navn, som er den grundlæggende betingelse for optagelse i folkekirken (Espersen, 1993). Alt er frivilligt – også en udmeldelse. Hvis en person ikke ønsker medlemskab af folkekirken, foregår udmeldelsen som en ekspeditionssag, hvor folk skriver under på en blanket hos kordegnen, hvorved man fraskriver sig retten til at blive betjent af folkekirkens præster.

Kan man også vælge kirke og præst? Det indrømmes, at der kan være brug for det:

... jeg kender et sogn, hvor der er en præst, som er total uanvendelig og uduelig i pædagogisk henseende, og der er ingen forældre, der vil have deres børn til at gå til præst hos ham. Og så bliver der lagt et større pres på de andre præster...men det er fint, at forældrene vælger – vi lever i et valgsamfund.

Men kan man frit vælge anden præst og kirke? Svaret er ret kompliceret. På den ene side kan man gå til gudstjeneste, hvor man vil. På den anden side er der ikke frit præste- og kirkevalg, når vi taler om specielle ceremonier. Her kan brugerne kun benytte deres bopælssogns kirke eller den kirke, hvor de er døbt eller konfirmeret. Tilknytningen til sognet tillægges stor vægt. Og ordet sogn betyder faktisk, dér hvor man søger samme kirke. Sognetilknytningen giver nogle problemer.

Forældrene kan helt naturligt ikke forstå, at deres børn ikke skal konfirmeres sammen med deres klassekammerater, fordi sognestrukturen siger noget andet.

I denne ene sætning siges det direkte, at sognestrukturen ikke betyder noget. Det er et territorium uden mening for mange. Skoledistriktet eller kommunen kan have større betydning. I hvert fald er forældrenes og børnenes lokalsamfund ikke sammenfaldende med et sogn. Hvorfor skulle der ikke være frit kirke- og præstevalg, når der i dag er frit skolevalg, frit sygehusvalg og frit biblioteksvalg? Når kommunegrænserne og amtsgrænserne bliver mindre betydningsfulde, og brugerne i stigende omfang frit kan vælge efter interesse, behov, gemyt, miljø etc., så må kirken vel også sprænge sin sognestruktur?

KIRKENS VÆRDIER

Det er på en måde svært at adskille nogle særlige værdier fra kirkens ydelser, for en væsentlig del af kirkens ydelser er simpelthen at varetage værdier. De mest markante vedrører det enkelte menneske i situationer, som det har svært ved at klare. Her kan kirken yde næstekærlighed, omsorg, tryghed, beskyttelse, trøst og lindring. Listen af ord er lang og kan sikkert forlænges. Her optræder brugeren som enkeltindivid, og det er den side af kirkens arbejde, vi hører mest til.

Men der er også værdier knyttet til fællesskab, solidaritet, nærsamfundet eller lokalsamfundet. Det er indlysende vigtige værdier, for næstekærlighed, omsorg, tryghed, beskyttelse etc. skal ydes af mennesker over for mennesker – ofte bedst i et fællesskab.

Endelig er der en tredje side, vi ikke hører så meget om. Det er syndsbevidsthed, opdragelse, social kontrol, orden, integration. Det er værdier, som også relaterer sig til det enkelte menneske, men med det sigte at præge og indordne i et større kollektiv.

Det enkelte menneske er beskyttet lidt på samme måde som låneren. Hvad man låner, og hvad man meddeler præsten, vedkommer ingen. Udlån slettes og præsten har tavshedspligt. Herudover er mange af de midler, der anvendes for at realisere kirkens værdier, knyttet til kirken som et fællesskab. For det første er der et begreb om en menighed. Biblioteket har ikke noget tilsvarende. Dernæst er der et menighedsråd med ganske store beføjelser og midler at forvalte. Biblioteket har måske et brugerråd med en vag kompetence. Klokkerne henvender sig nok til den enkelte, men ringer også ud i et fælles rum. Kirken er nok et rum for den enkelte, men også et rum for menigheden, der i fællesskab gennem billeder, skulpturer, ord, sang og musik udsættes for mange sansepåvirkninger.

Kirkens indretning og præstens uniformering holder fast i et hierarkisk islæt i dette fællesskab. Kirkerummet er inddelt i det indviede område for de hellige og den profane del for den almindelige kirkegænger. Det hierarkiske islæt fastholdes videre ved forkyndelsesmonopolet. Det kræver autorisation at forkynde den rene lære. Præstens langvarige uddannelse og aflæggelsen af præsteløftet modsvarer den autonomi, præsten har i sin forkyndelse. Endvidere er kirken en organisation med et territorium – sognet – og i sognet er præsten inden for sin kompetence eneheriker.

Endelig kan man på mange forskellige måder aflæse kontinuitet som en værdi. Sognet er den ældste intakte opdeling af Danmark, de fleste kirkebygninger hører til landets ældste bygninger, og forkyndelsen vedrører begivenheder for 2000 år siden.

Men fællesskabet og kontinuiteten virker truede. Sogneinddelingen giver ikke meget mening i det moderne samfund, og det er nok både fordi fællesskabet er udhulet, og fordi fællesskaber eksisterer andre steder og på en anden måde.

G Å I F Æ N G S E L , R Y K D I R E K T E I F Æ N G S E L

Dagens avisclip:

Endnu en farlig fange stak af i går. En psykisk syg 26-årig mand, som i November i Valby skød en gammel soldaterkammerat i hovedet, flygtede fra Sankt Hans Hospital i Roskilde. ... Han blokerede en dør, smed en stol gennem en rude og forsvandt. Politiet har advaret den mand, der ...

Hovedindgangen er den eneste indgang til fængslet. I et mindre kontrolkontor sidder en portvagt og lukker folk ind og ud. En slags halvgennemsigtig garagedør åbner sig, og man går ind og venter til døren ruller ned igen. Når man så står i et lukket rum, åbner fordøren sig på samme måde, og så er man inde. Det første, vi ser, er ringmuren rundt om bygningen og det relativt store grønne område mellem fængslet og muren.

Vi går tæt langs muren, men ikke for tæt, da gule streger markerer, at der ligger alarmledninger. Hvis vi træder på de gule streger, vil alarmen gå i gang, og kontrolrummet reagere, som var vi fanger på flugt. Det højre øje ser altså et barsk billede af en mur i et totalt aflukket samfund, hvorimod det venstre øje kigger ind mod det grønne område med en mere menneskelig atmosfære. Der er en sportsplads med plads til beachvolleyball, borde, bænke og blomster, og indersiden af muren er mange steder malet med blomster og hjerter, måske symboliserende liv og kærlighed?

På området er der mange bygninger; hver afdeling har sit eget hus, og fængslet har en kirke, et produktionshus, en skole, en julekalenderproduktion, et montageværksted og nødvendige funktioner som frisør, tandlæge, læge og købmand. Husene er alle røde og bygget af træ, og i vinduerne er der tremmer.

Da vi bevæger os ind på afdelingen for sexforbrydere, er der aktiviteter i vaskerummet. Nogle er i færd med at lægge tøj sammen, andre spiller kort, og andre igen forbereder frokosten i køkkenet. En fængselsbetjent – og ikke en psykolog – kommer og fortæller: „Som du kan se forsøger vi at arbejde efter miljøterapeutiske¹ principper“. Og han fortsætter:

Her kender vi fangerne rigtig godt, og det er nok lidt unormalt i forhold til andre lukkede fængsler, for dér findes en hård distance, men der er også en helt anden type indsatte. Altså dem vi har er jo svage med psykiske problemer og sådan noget. Vi må jo i kontakt med dem og kende dem. Her accepterer vi heller ikke, at nogen råber efter hinanden. Jeg er ikke „betjent på gangen“ i talesproget, men jeg er Peter (opdigtet navn).

Forskellen mellem en gruppe af de indsatte og nogle patienter på en psykiatrisk afdeling er slet ikke så stor. Det er en gruppe skrøbelige syge mennesker, der signalerer håbløshed og har en særdeles forstyrret social adfærd. Så billedet af en fængselsbetjent, der kun går rundt med et stort knippe nøgler og er af få ord, forvandler sig hurtigt:

Vores overlæge sagde engang, at de ikke kunne lave behandlingsarbejde uden fængselsbetjentene, da det er os, der er ved de indsatte 24 timer i døgnnet og observerer alt. Vi er også med i det team, hvor psykiaterne og psykologerne laver test og sådan noget, igen på grund af vores observationer. Men stadig – vi er 70 pct. betjente og 30 pct. socialarbejdere.

Der bliver arbejdet for god kommunikation i en erkendelse af, at en del indsatte er syge, men der er også bevidsthed om den „hårde fløj“ af aggressive indsatte, som kan sætte voldsomme fysiske hændelser i gang.

Vores næste stop på rundvisningen er kirken. Kirken udgør en stor arbejdsplads i fængslet, fordi præsten har en del af de indsatte som medarbejdere: havearbejde, rengøring, finde salmer til gudstjenesten og hjælpe præsten med mange praktiske og administrative gøremål i forbindelse med de kirkelige handlinger. Kirken har også andre aktiviteter ud over den vanlige gudstjeneste. Fangerne bliver forelsket i hinanden – nogle bliver tilmed gift – får børn, der skal døbes – og en enkelt begravelse kunne også erindres. Præstens hovedopgave er at være sjælesørger og samtidig være til stede, stå til rådighed ved fangernes følelsesladede livsepisoder.

Under rundvisningen møder vi mange af de ansatte. Tværfagligheden er stor; fængslet har ansat otte socialrådgivere, cirka fem psykologer og fire psykiatere, en somatisk læge, der fungerer som praktiserende læge, en del sygeplejersker, folkeskolelærere, en købmand, en fængselspræst, snedkere, mange fængselsbetjente, rengøringsassistenter og en ekstern tandlæge og frisør.

I gennemsnit er der 113-114 fanger ad gangen. En del af fangerne har behov for psykiatrisk behandling og en anden stor del er sexkriminelle. Fængslet er gearet til denne opgave, da der er en speciel visitationsafdeling for sexkriminelle, hvor de bliver vurderet og observeret, og det endelige mål er, at de skal videre og ud af systemet.

Den fysiske behandling er enkel. En kemisk kastration med en medicin som tager kønsdriften – og hæmmer testosteronproduktionen hos mændene. Hvis ikke mændene tager imod denne del af behandlingen, bliver de ganske enkelt ikke løsladt. Grunden til at fængslet er lukket, er først og fremmest fangernes manglende evne til at kunne indgå i det friere fællesskab, som der er i et åbent fængsel, og den anden årsag er naturligvis de idømtes farlighed for samfundet:

Vi har også nogle livstidsfanger og mange forvaringsdømte på ubestemt tid. Dem har vi rigtig mange af, og det er en dom, der typisk bliver givet i

forbindelse med grove og gentagne voldtægter. Det er en barsk dom, fordi man virkelig har fat i dem. Man kan altid genindsætte dem på forvaringsdom, og det kan man også på en livstidsdom, de er kun prøveløsladt.

MODTAGELSEN I FÆNGSLET

Det er ikke let at komme i fængsel. Der er ikke fri adgang. Man skal have brudt loven og være blevet afsløret. Inden man overhovedet kommer videre, skal der træffes en række processuelle afgørelser. I grundlovens §71 står der, at alle borgere, der anholdes, skal for en dommer inden for 24 timer, hvis ikke den anholdte forinden er blevet løsladt af politiet. I grundlovsforhøret skal dommeren tage stilling til, om den anholdte skal løslades eller varetægtsfængsles. Hvis varetægtsfængsel kommer på tale, er det den foreløbige fængsling før en retssag (Jørgensen, 1996).

Den „nyudnævnte“ fange bliver kørt til fængslet i fængslets egen bus. Først kommer han til modtagelsesafdelingen, hvor alle personlige ejendele bliver afleveret til depotet. Tøj, smykker og personlige genstande bliver fjernet og gemt og personligheden ligeså? Det kan også være radio og cd'er, der først skal undersøges. Værdigenstande som vielsesring, ur og kæder bliver registreret og derefter udleveret igen. Man kan så senere kontrollere, at de ikke er blevet solgt for at skaffe penge til narko eller andre ulovlige varer.

Fangernes tøj undersøges, deres ansigt bliver fotograferet, og der laves et signalement af fangen med særlige kendetegn, f.eks. tatoveringer. Alle oplysningerne føres til protokol, der kaldes en stamrulle. Fangen får et ID-kort med billede, CPR-nummer og et ID-nummer. Forskellige ansatte henvender sig til fangen for at planlægge opholdet, med et passende arbejde eller en uddannelse. Der kommer også en læge eller sygeplejerske for at finde ud af, om fangen behøver særlig medicin. De, der har begået en sædelighedsforbrydelse, kommer hen på en særlig beskyttet afdeling, da denne type forbrydere har lav status blandt de øvrige fanger og ikke ville kunne være i fred på en almindelig afdeling. På afdelingen er der tilknyttet fast personale, og hver fange får en fængselsbetjent som kontaktperson, der skal hjælpe fangen med diverse henvendelser og beskæftigelse – Deres personlige fængselsrådgiver?

I skolen kan de indsatte få en folkeskoleeksamen. Skolen har 7.-10. klasse, akkurat som alle andre skoler uden for muren. Ellers arbejder de i et montageværksted, hvor alverdens ting og sager blev udført, et bogbinderi og et snedkeri, hvor der blev produceret fuglehuse, trommer til børn og vippe-

brædder. På rundvisningen kunne man læse mange opslag om forskellige aktiviteter: løb, konditræning og husflid hvor der blev produceret møbler o.l.

PERSONALET OG FORHOLDET TIL BRUGEREN

Fængselsfunktionærerne er med de indsatte på job og i skolen. Men vigtigst er dog at sørge for ro og fred i hverdagen.

... inden fangerne kommer hjem til frokost, har vi cellevisitationer og afdelingsvisitationer.

Spørger: Hvad er det?

Jamen det er, at man leder efter stoffer, slagvåben, mobiltelefoner, alverdens ting. Banker armaturer for at se, om der er savet i tremmerne, og det er sådan noget rutine, nogle daglige rutiner og efter frokost går de tilbage til arbejde eller skole og klokken tre har de fri.

Hvordan er jobbet som fængselsfunktionær?

Mine bedste arbejdsdage er, når der er fred og ro, forstået på den måde at der ikke opstår konflikter mellem fangerne, så sikkerheden for os og de indsatte bliver truet.

Respondenten lægger ikke skjul på, at det kan være en farlig arbejdsplads, specielt i konfliktsituationer, hvor fangerne vil begynde at slås i stedet for at starte en heftig diskussion. De evner ikke at diskutere; deres forsvarsmekanisme er kamp. Han fortsætter:

Jeg husker tydelig min første arbejdsdag, der oplevede jeg en fange, der havde hængt sig nede i vores sygeafdeling, og en anden dag var der en, som smed kogende vand efter en anden fange, som blev slemt forbrændt. Så det var min indgangs ... øh ... bøn. Men det sker heldigvis uhyre sjældent.

Spørger: Hvad tænkte du da du kom hjem?

Heldigvis ikke ret meget, men nej, forstå mig nu ret, for vi har den ordening med vores psykologer, at vi altid laver debriefing bagefter en vold-

som handling, og det hjælper – for år tilbage var man ikke en „stærk mand“, hvis man officielt fortalte at man var bange, men det er bedre nu.

Temaet – at være bange i fængslet – er blevet et emne, man systematisk arbejder med. Der var to sider ved det at være bange. Dels den potentielle fysiske vold, og dels den psykiske nedslidning og psykiske arbejdsskader, som er hovedproblemet. Erkendelsen af problemet og behovet for hjælp kom hyppigst fra de kvindelige fængselsfunktionærer. De er åbne om emnet, og de føler ikke nederlag ved at være ærlige. Der bliver fremhævet, at kvinderne er bedre til at afværge konflikter. De kan tale sig igennem tumulten og berolige fangerne, så de ikke behøver at anvende fysisk magt – deres våben bliver kaldt „samtalen“.

En anden stor arbejdsopgave er at sørge for retssikkerheden. Begrebet retssikkerhed bliver kædet sammen med tryghed. Det er fængslets opgave at skabe trygge rammer for de indsatte, så de ikke oplever nogen form for krænkelse under opholdet. Den samme opfattelse gælder samfundet uden for murene: alle skulle kunne leve trygt og vide, at de indsatte er og bliver i fængslet og ikke kan komme ud og bryde den sociale orden. Retssikkerhed bliver ikke berørt i forbindelse med lovgivningen.

UD AF FÆNGSLET

Når friheden kommer – hvis den dag kommer – er det ikke altid det store mirakel for de indsatte. Det at blive sat på fri fod kan være et mareridt. Fængslet har haft oplevelser, hvor fangerne slet ikke turde møde den virkelige verden igen – deres eget samfund i fængslet er blevet det normale, så de beder inderligt om at blive der.

Herinde i vores samfund har de indsatte en position. De har et job, de har fællesskab, de har ansvar – bl.a. at de skal selv lave mad, de har økonomi, og der er plads til kærlighed.

Jamen vi har da haft indsatte, der ikke ville løslades. Vi har haft en, vi måtte „smide for porten“, fordi han ikke ville ud, simpelthen. Og til sidst måtte vi have politiet til at fjerne ham, for han blev ved med at løbe ind igen, altså det er jo helt forrykt.

Men med mange fanger bliver det alligevel til et senere gensyn. Af mange forskellige grunde havner de i ny kriminalitet. Kritikere af fængsler vil hævde,

at fængsler er blandt de meget få organisationer, der systematisk recycler sine brugere.

FÆNGSLETS VÆRDIER

Fængslet varetager mange værdier. Der er det helt grundlæggende: at beskytte samfundet mod afvigere, at synliggøre samfundets normer, og at demonstrere, at overtrædelser af loven har konsekvenser. Herved er fængslet med til at bevare en social orden eller stabilitet ved udøvelse af retfærdighed, en retsorden. Det samme mål prøver man også at nå ved at normalisere eller resocialisere de indsatte. Ofrets vinkel: straf, hævn, gengældelse, retfærdighed – det hører man ikke noget om.

Men fængslet viser sig som en organisation, der ikke helt tror på sine egne værdier. Og nok derfor hører vi ganske meget om noget helt andet: hvorledes man kan skabe og bevare en social orden *inden for* murene. Det indbefatter, at nok skal fangerne spærres inde i den stipulerede periode, men det skal ske under iagttagelse af fangernes sikkerhed og retssikkerhed. De skal gives den anstændige tilværelse, som de efter loven og andre regler har krav på, fangerne skal beskyttes mod sig selv og mod hinanden, og tilværelsen skal i det hele taget være så normal som muligt. Ja, det kan næsten virke, som om tilværelsen inden for murene skal være alt det, som tilværelsen udenfor åbenbart ikke har kunnet være. Vi finder ikke en klar faglig etos hos fængselsbetjentene, men vi finder en udpræget serviceetos.

Det er derved lidt diffust, hvad der egentlig er fængslets værdier. Og tilsvarende er det uklart, hvordan midlerne forholder sig til hinanden. Det væsentligste middel overhovedet er selvfølgelig den fysiske indespærring. Bygningen afskærer korporligt det unormale fra det normale og demonstrerer symbolsk udadtil ved sin lukkethed, hvad der kan ske. Indadtil er fængslet en totalinstitution, der på den ene side giver maksimale vilkår for kontrol af adfærd. Men indenfor genskabes så vidt muligt en normaltilværelse, der på den anden side gør det svært at forstå, hvorfor der er fanger. Fængslet virker lidt som en organisation, man ikke helt ved, hvad man skal stille op med.

SKILTET

Det første indtryk er et kæmpeskilt i forhallen, hvor samtlige afdelinger er nævnt i alfabetisk rækkefølge. Ud fra hver afdeling står der, hvilket center, hvilken etage og i hvilket afsnit afdelingerne geografisk er placeret i organisationen. Centrene er opdelt i fire enheder, som er præsenteret i hver sin farve. Etagerne er opdelt i K, A, 1., og 2. og afsnittene er opdelt med trecifrede tal. Følgende afdelinger var f.eks. nævnt: Holter laboratorium, Anæstesiologisk afdeling, Hjerterinsufficiensklinik, Imminensklinik, Ortopædkirurgisk afdeling, Kvindemælkscentral, Bus (her er vi med), Frisør, Klinisk fysiologisk/nuklearmedicinsk afdeling og Kardiologi.

Det skilt er svært at forstå. Hvad i alverden er et Holter ambulatorium? Ej heller er det til at vide, at man skal gå mod ortopædkirurgisk afdeling, hvis man skal hente en bekendt, der har fået foretaget en musejagt i knæet. For at forstå ordene kræves det, at man kender det kliniske fagsprog eller har en klinisk ordbog med. Hvad er skiltets budskab? I sin essens, at nu er du i en faglig professionel verden, hvor der tales et særligt ekspertprog.²

Således giver omgivelser og skilte et umiddelbart indtryk af en tydelig afstand mellem brugerne og de professionelle. Det er den kliniske kulturs habitus, der bestemmer; her er der mennesker, der ved noget specielt inden for sundhedsområdet. De har kompetence og er en naturlig autoritet i organisationen. Men det er åbenbart ikke nok for organisationen. Autoriteten skal fremhæves direkte og signaleres med distance og muligvis fremmedgørelse som resultat.³

BRUGERNE PÅ PLADS – MODTAGELSEN

Et af de klassiske træk ved det danske sundhedsvæsen er, at alle har lige adgang, og at ydelserne er skattefinansierede og dermed gratis for brugerne. På det punkt er der ingen forskel mellem biblioteket og hospitalet. Men til forskel fra biblioteket (og kirken) kommer brugerne på hospitalet bestemt ikke af lyst og interesse. Man kommer af nød og fortvivlet behov – i situationer man ikke selv kan magte. Og samtidig er man i et afhængighedsforhold, som ikke kan karakteriseres på samme måde som den afhængighed, der ligger i mødet med bibliotekaren eller præsten. Selvfølgelig behøver man ikke modtage ydelsen, men man er normalt afhængig af den, og brugeren kan kun i begrænset omfang frit vælge tilsvarende ydelse hos en anden type

offentlig eller privat organisation. Når man optræder som bruger i hospitals-systemet, er man direkte afhængig af personalets professionalisme, autonomi og etiske kodeks.

Om det er brugernes afmagt eller personalets behov for at manifestere professionalitet eller af ren og skær praktiske grunde, så gør hospitalet meget ud af at få brugeren på plads. Det sker som nævnt allerede i det skilt, der skal hjælpe på vej. Det sker videre, når man skal hen for at spørge ved lugen i forhallen, og det er der mange der skal. Det sker i det første kliniske møde mellem brugeren og personalet, mellem en endnu privat person og en uniformeret person. Og det sker, når brugeren gøres klar til den fysiske indlæggelse. Her minder hospitalet meget om fængslet, for begge er jo totalinstitutioner. Den amerikanske sociolog Goffman skriver om transformationen fra menneske til patient:

Indvielsesceremonien kan karakteriseres som det at lægge noget af og tage noget på, og midtpunktet markeres af fysisk nøgenhed. Den første fase omfatter naturligvis en berøvelse af personlige ejendele, hvilket er betydningsfuldt, fordi mennesker følelsesmæssigt lægger noget af sig selv i deres ejendele ... Når først man er ribbet for sine ejendele, må i det mindste nogle af dem erstattes med andre af institutionen, men de vil altid være i form af standardgenstande ... eller erstatningsejendele som tydeligt er afmærket som tilhørende *institutionen* ... (1967: 22)

Man kan hertil lægge, at hospitalet som næppe nogen anden organisation overskrider alle vore normale grænser og trænger helt ind i vore mest private zoner. Kerneopgaven kan ganske enkelt ikke udføres, medmindre der foregår en fysisk berøring, der i næsten alle andre sammenhænge ville blive opfattet som dybt krænkende.

OPGAVERNE PÅ EN HOSPITALSAFDELING

En direkte beskrivelse finder vi på en afdelings hjemmeside. Deres kerneopgaver er overordnet kirurgi, ambulant behandling og varetagelse af skadestuens opgaver. Afdelingen udfører på årsbasis cirka 3.250 operationer, som spreder sig over en række specialeområder: lige fra hofte, knæ, leddegigt, idrætsskader og rygsygdomme og alle de akutte tilfælde af forskelligartede skader. I afdelingens ambulatorium er der 25.000 konsultationer om året, og skadestuen har cirka 47.000 kontakter årligt.

Afdelingen er præget af akutte indlæggelser. Næsten 85 pct. af alle indlæg-

gelser kommer spredt over døgnets 24 timer, så afdelingen har næsten ingen kontrol med efterspørgslen. Formelt kan hospitalet ikke nægte at modtage en akut bruger, men det videre forløb kan påvirkes af læger og sygeplejersker via deres kliniske autonomi. Skal brugeren behandles, eller behandles et andet sted, eller afvises som rask? Den resterende brugergruppe – de planlagte patienter har organisationen helt kontrol over. Brugerne ved hvornår de skal komme, bortset fra når akutte patienter vælter ind.

Det var lidt om den daglige „produktion“, hvor mangeartede konkrete opgaver skal løses over relativ kort tid i samarbejde med og med stor afhængighed af andre tilstødende funktioner. En mere kvalitativ formulering af kerneopgaven kom fra en reservelæge:

Jeg burde jo sige at vi skal gøre patienterne raske, men det er ikke altid vores opgave. Vi har mange ældre patienter som ikke kan blive raske og dem må vi hjælpe, så de kan leve tåleligt resten af deres liv

En meget anderledes beskrivelse af opgaverne, end den afdelingen præsenterer på Internettet, men sikker meget realistisk, for informanten fortæller videre:

... i det daglige betyder det ikke så meget hvis patienterne har lidt feber eller ej, det er mere vigtigt med en god patientkontakt, og f.eks. så bliver jeg så glad, når jeg ser deres glæde ved at få ruller i håret eller bare man snakke med dem om løst og fast ...

I et andet interview blev der kredset meget om de direkte brugerrettede opgaver:

Min force er i samtaler med patienter.

Skadestuearbejdet er sjovt, for her møder man folk der pludselig er uden balance, og det er bare min hjemmebane at gi' dem balancen tilbage.

... det at tage hånd om tingene her og nu og se det hjælper – og det at være tilstede for folk, det betyder meget.

I det hele taget betyder nærhed og den direkte kontakt en del:

Det vigtigste arbejde for mig er informationsarbejdet sammen med forældrene, og det er vigtigt at jeg signalerer at det er forældrene som bestemmer hvornår de skal komme til ambulatoriet osv. og det er vigtigt vi husker at afsætte en dobbelttid til dem ... Det næste punkt i min arbejdsproces er så operationen og det går flyvende hurtigt og til sidst det vigtige samarbejde med „fysserne“ og forældrene så genoptræningen fortsætter.

Informanten fortsætter i samme spor:

Jeg værner om den værdi der hedder kontakt og nærhed til børnene. Børn er nemme og pragtfulde at arbejde med, for når de ikke er syge mere vender de blot ryggen til en og forsvinder ... skønt.

POLITIKERE, ADMINISTRATION OG BRUGERE

Hospitalet som offentlig organisation befinder sig som omtalt i indledningen i to forskellige kredsløb. Det ene er orienteret op mod det politiske og administrative niveau, og det andet er orienteret nedad mod brugerne og produktionen. Den øvre kredsløb er mildt sagt ikke helt friktionsløst. Hospitalsadministration og politikere har fanden tilsyneladende skabt. For leder man efter friktion og problemer, finder man dem her:

Det politiske tovtækkeri præger os meget i hverdagen – jeg tror samtlige mine kollegaer følger sig tynget ned af djøf'erne.

Det er belastende at blive indkaldt til møder rundt omkring ... i vores egen direktion og adskillige udvalg.

Vi er jo med i HS, og der bliver der skaltet og valtet med os – det der fungerede rigtig godt har politikerne nu fjernet ... væk og flyttet det til Rigshospitalet for at profilere det hospital, der har haft det rigtig dårligt ... det er mine fornemmelser ...

Metaforisk kan det dårlige forhold op i systemet beskrives som en flok iltre aktører med et meget kontraherende og insufficient kredsløb med høj puls og højt blodtryk som konsekvens. Der kommer slet ikke nok ilt rundt til de turbulente aktører. Her føler de ansatte afmagt:

Jeg er ikke dygtig nok til at diskutere alt det om administration – der er mange ord jeg ikke kender og forstår, men jeg vil gerne på et lederkursus – et kursus andre overlæger har været på, for så kan jeg sikkert deltage mere kvalificeret i debatten når jeg har lært terminologien.

I sammenligning hermed er det andet kredsløb – som er i samarbejde med brugeren – veliltet. Som det er fremgået allerede, suser det rundt i dilaterede kar og diffunderer uproblematisk helt ud i kapillære net. Ganske friktionsløst og uden forhøjet blodtryk fortæller informanterne om deres „smertensbarn“ – de kliniske opgaver sammen med brugerne.

Spørger man til hospitalet og demokratiet, kommer der et par karakteristiske bemærkninger:

Demokrati ... det findes ikke på et hospital. Direktionen kender intet til min hverdag og jeg tror ikke de interesserer sig for mit arbejde. De går i deres egen verden og passer deres venner.

Vi sender mange breve til direktionen og hører intet tilbage – det er sgu ikke demokrati.

Hvordan skal dette fortolkes? En direkte tolkning er, at lægeverdenens og direktionens helt forskellige arbejdsopgaver og hverdag er skjult for hinanden, praktisk såvel som teoretisk, og skaber en gensidig informationsasymmetri (Hagen, 1992). På lang sigt kan der udvikles en „vi“ og „de“ kultur (Lysgaard, 1967). En mere reflekteret fortolkning vil lægge vægt på, at begge informanter udelukkende kæder demokrati sammen med manglende samarbejde med direktionen, og ingen sætter demokratibegrebet i en brugerorienteret eller samfundsmæssig kontekst.

Men så kunne man alternativt forvente at finde nogle fælles værdier og en fælles loyalitet i det lægelige netværk. Men svaret er nej.

Janteloven har ikke eksisteret forgæves ... der dukker mange „gavflabe“ op indimellem, og der er mange læger som ikke kan lade være med at jøkke hinanden i hovedet, når man mødes uden for arbejdet ... og høre om hvor meget og hvor lidt man nu kan lave. En verden man godt kan være fristet til at forlade for den er lidet tiltalende. Men det gør jeg ikke. Det fylder hele min mave at være læge og jeg kan sagtens sidde og falde i staver over middagsbordet hvis jeg har oplevet noget specielt.

Det særegne ved hospitalets værdier er, at de bedst forstås som to værdisæt i modstrid med hinanden: lægernes personlige værdier og systemets værdier. Lægerne holder meget af deres kliniske arbejde og af mødet med patienterne. De taler om kontakt, nærhed og glæde.

Heroverfor står systemets værdisæt. Organisationens indretning, skiltene, rutinerne, uniformerne og lugten af hospital understreger videnskabelighed, lægeautoritet og distance med en sådan drejning, at vi oplever det som brugerfjendsk. Vi spørger en forbipasserende læge om vej til en afdeling, fordi vi ikke forstår den store informationstavle i forhallen. Ironisk nok ved lægen heller ikke, hvordan skiltet skal læses, og kan ikke fortælle os, hvor i organisationen den pågældende afdeling er. Dette giver et lille praj om manglende indre sammenhæng. Som understregning af dette omtaler en læge lægeverdenen som „lidet tiltalende“, som en verden man kan føle sig fristet til at forlade. Til dette billede hører også et mildt sagt anstrengt forhold til direktion og politikere.

Hospitalet fremstår meget splittet uden velintegrerede værdier. Man kan også lægge til, at tænkningen hos de interviewede er meget indadvendt for ikke at sige snæversynet! Perspektivet er koncentreret om det rent kliniske. Der er ingen spor af refleksioner over samfundet, det at være syg, døden, hospitalets rolle – kun en stærk afstandtagen fra alt, der ikke er klinisk.

Den metodemæssige pointe er, at hvis vi kun anvender observationer, vil vi få et „koldt“ indtryk af hospitalet. Så vil vi kun indfange skiltene, lugten, professionalitet, den upersonlige forhal og en stærk afstandtagen til brugerne. Ved interview kom lægernes personlige værdier frem, og den kolde verden blev pludselig varm.

KONKLUSION: SAMMENLIGNINGER PÅ TVÆRS

Når vi aflæser offentlige organisationer i praksis og taler med de mennesker, som har et direkte ansvar for ydelserne og en direkte kontakt til brugerne, er det svært at se gennemgående offentlige værdier. Vi kan ikke her – som i kapitel 5 – se en offentlig etos. Det er ikke ensbetydende med, at organisationerne lukker af over for samfundet. Men værdier knyttet til samfundet varetages gennem arbejdet med brugeren og får bl.a. derfor højst forskellig og varierende karakter. Biblioteket knyttet an til værdier som demokrati, lighed og oplysning, og nærmere en offentlig etos kan vi næsten ikke komme. Herefter kommer kirken med værdier som næstekærlighed og almene

regler for menneskeligt samvær. Men så begynder det at skride. Officielt knytter fængslet an til orden og retfærdighed, men det er ikke dét, der tales meget om. Hospitalet er i bund.

Dette mønster afspejles i forholdet mellem organisationen og overordnede politiske og administrative myndigheder. På biblioteket er man så venlige at mene, at politikerne jo er en naturlig del af den offentlige sektor. På hospitalet er de to læger tæt på at mene det modsatte. Kirken og fængslet placerer sig mellem de to yderpunkter.

Kan vi så konkludere, at på biblioteket finder vi en offentlig etos? Det kan vi ikke uden videre. De nævnte værdier kan lige så vel ses som en del af bibliotekets fagspecifikke etos. Og det er også en fagspecifik etos, vi tydeligst ser i kirken og hospitalet. Fagligheden præger tænkningen hos de interviewede, og vi finder begge steder en professionel autonomi. Ydermere er en akademisk uddannelse og aflæggelse af henholdsvis præste- og lægeløfte en forudsætning for at bestride hvervet. Fængslet afviger her. Der er ikke nogen stærk faglig etos hos fængselsbetjentene. Men de er også de ringest uddannede.

Fængslet udmærker sig derimod med tendenser til en arbejdspladsetos, måske mest fordi det er en farlig arbejdsplads. Mere interessant er det, at fængslet – af alle steder – har en markant serviceetos. Fangerne skal have et anstændigt liv. Og det får de. For nogle med den konsekvens at de ikke vil ud. Fængslets modpol er kirken. Et omrejsende konsulentfirma i servicemanagement ville formentlig sige, at det virker, som om kirken ikke har taget stilling til, om den lever i vor tid.

Et lignende omrejsende konsulentfirma med speciale i, hvordan værdier udtrykkes fysisk, vil få alvorlig konkurrence fra biblioteket. Biblioteket er nemlig den eneste organisation, som er bevidst om, hvordan de udtrykker deres værdier i den fysiske indretning. Der er en tydelig sammenhæng mellem det, bibliotekarerne verbaliserer, og det, vi ser og fornemmer i organisationen. Der er ingen tilfældigheder i bibliotekets valg af møbler, lamper, billeder og personalets påklædning og adfærd. Det er en organisation, som på den måde nærmest er gennemvædet af harmoni – og den absolutte modsætning til hospitalet. På hospitalet er der ingen bevidste overvejelser om, hvordan værdier kan udtrykkes fysisk. Den fysiske verden har ifølge vores informanter ikke eksistens! Vi kan slet ikke forestille os at høre lægerne tale om hyggelige lokaler for patienterne – det er implicit. Denne tankegang er uberørt og vedkommer ikke lægernes verden.

Kirken er ligeledes meget implicit – kirken ser ud, som den gør, og det er

ubetinget kulturelt nedarvet. Heller ikke her hører vi præster tale om hårde kirkebænke, kold, klam og fugtig lugt og en udsmykning, de færreste lægfolk kan forstå og tolke. Fængslets bygninger og hele den fysiske indretning er ren funktion.

Hvordan vi end vender og drejer det, så lever de fire organisationer hver deres liv. Er de del af et samlet system? Deler de nogle værdier, der gør, at de kan spejle sig i hinanden? Føler de, at de sammen er en del af det offentlige? Det er der ikke meget, der tyder på. Men de er ikke desto mindre støbt ind i en overordnet struktur, som de alle – bortset fra biblioteket, som efter Indenrigsministeriets nøgletal ikke har noget at klage over – har et lidt anstrengt forhold til. Fængselsbetjentens ord er næppe helt urepræsentative:

Alle omstruktureringer burde stoppe, fordi man omstrukturerer hele tiden og det bliver pakket smukt ind i hverdagen og arbejdsmiljø og gensidige ledelser og jeg skal komme efter dig. Og i bund og grund handler det kun om at spare.

Og med denne udgangsbøn skal vi i næste kapitel se nærmere på nogle af de organisationer, der i toppen af staten bl.a. vogter over værdier som effektivitet og produktivitet.

APPENDIKS: METODE OG DATAGRUNDBLAG

Den konkrete udvælgelse af organisationerne er sket som følger: Fængslet og hospitalet er valgt tilfældigt ved søgning på Internettet. Kirken og biblioteket er valgt, fordi vi konkret har bemærket organisationernes aktivitet i henholdsvis lokalsamfundet og den nationale samfundsdebat.

Der er gennemført 12 semistrukturerede interview af cirka 1-1½ times varighed, de er optaget på bånd og transskriberet i deres fulde længde for at have et pålideligt overblik over de mange oplysninger. Begrundelsen for at anvende interviewmetoden er, at interview som samtale giver mulighed for en rigdom af detaljer og kompleksitet, som man ikke havde før, og som man ikke kan forudsige (Christensen, 1994). I dialogen mellem udspørgeren og informanten bliver der skabt en forståelse af de studerede fenomeners mønstre og sammenhænge (Kvale, 1997: 57).

Den videnskabsteoretiske tilgang til interviewene er inspireret fra narratologien eller videnskaben om fortællingen (Czarniawska, 1998; Polkinghorne, 1988). Narrationen eller fortællingen er et universelt udtryk, der kommer fra alle mennesker (Bjerrum & Ramhøj, 1995). Narratologien behandler to overordnede former for fortællinger. Den ene fortælling er *fiktiv* og kendes fra romaner og eventyr. Den anden fortælling handler om *virkelige begivenheder*, der stammer fra livsforløb, erindringer og begivenheder i menneskets liv. Vi har fokus på den sidste form for fortælling, da vi ønsker at fange

detaljer, specifikke fænomener og de unikke fortællinger fra de enkelte informanter (Jovchelovitch & Bauer, 2000).

Vores inspiration er hentet primært fra Anne Reff Pedersens ph.d.-afhandling (2000), som omhandler en narrativ bottom-up proces, hvor fokus er policy-fortællinger om pleje og behandling af svage gamle i social- og sundhedssektoren. Desuden har vi hentet inspiration fra antropologen Helle Ploug Hansen (1995). Hun anvender ligeledes en narrativ bottom-up analyse, som indfanger den kliniske praksis på en kræftafdeling. Her fremstilles sygeplejerskers talemåder, handlemåder og forståelse. Begge undersøgelser inkorporerer „hverdagen“ og daglig „praksis“, hvilket er to omdrejningspunkter, som vi ønsker at reproducere i vores fremstilling. Vi er interesseret i at vise, hvordan aktørerne oplever deres egen hverdag, og hvordan de fremstiller og udmønter deres værdier i dagligdagen. Ved at anvende et bottom-up perspektiv giver vi rum for „street level“ aktørernes fortælling (Lipsky, 1980), og som nævnt er vi især interesseret i produktions- og forbrugskredsløbet – dér hvor de fagprofessionelle og medarbejderne især boltrer sig (Beck Jørgensen & Melander, 1999). Modsat indfanger top-down tilgange ofte politikere og ledere i det politiske og administrative kredsløb, hvor fokus er den formelle ledelse og hierarkiske strukturer.

Kritikken af narratologien ligger tæt op ad de generelle argumenter mod interview og kvalitative studier. Narrativer er ikke repræsentative, de er fokuseret på begivenheder samt historier, der let kan komme til at indeholde elementer af fiktion, frem for struktur. Naturligvis har vi heller ingen anelse om, hvorvidt de pågældende organisationer er repræsentative i traditionel betydning for hver deres art. Og de interviewede kan have højest forskellige meninger om den samme organisation. Vi ved heller ikke, om vi har været for tæt på kilden – blevet emotionelt påvirket af deres fortællinger og ubevidst glemt distancen. Men det er heller ikke pointen. Vi ønsker faktisk at se, hvorledes værdier konkret kan udfolde sig og ved samtidig at have blik for de institutionelle rødder (og benytte andre typer data) regner vi med, at de forskellige organisationers arts-karakteristika sætter sig igennem.

Observationer kan være et særdeles nyttigt supplement til interview. Organisationens fysik kan fortælle meget om organisationens værdier (Goodsell, 1977; 1981; 1988). Udtrykker en bygning autoritet, varme eller kulde? Når man vil aflæse organisationens „fysik“, må man ud over at fokusere på bygninger og deres indretning også notere sig farvevalg, billeder, udsmykning med planter eller kunstfigurer osv. Ligeledes kan man observere struktureringen af forholdet mellem brugerne og organisationen samt aflæse personalets sprog og adfærd (Gilje & Grimen, 1993: 68-71).

Observationerne er foregået på den måde, at de involverede organisationer ved, at vi efter interviewene går rundt som „fluen på væggen“ og skriver alt ned, hvad vi kan se og høre. Især bemærker vi alt, hvad der undrer os – de mystiske og mærkelige hændelser, der gør et personligt indtryk.

Hver enkelt organisation er del af et større felt, (politikområde eller organisatorisk felt). Disse felter har sædvanligvis deres egen diskurs. Kriminalforsorgen har sin diskurs om, hvorvidt straffe hjælper, biblioteksområdet sin diskurs om bibliotekets rolle i multi-medie- og internetsamfundet etc. Den diskurs kan vi aflæse i fagblade, videnskabelige tidsskrifter på området, på nettet og i officielle publikationer som betænkninger, love, organisationsplaner, formålsbeskrivelser mv. Hertil kommer organisationernes egne

selvpræsentationer som årsberetninger, hjemmesider, introduktion til nye brugere, som kan rumme karakteristiske selvportrætter mv. Vi bruger for det meste denne type data som supplerende data.

NOTER

1. Miljøterapi: Formålet er at reintegrere mennesket i samfundet. Behandlingsformen tager udgangspunkt i den interaktion, der foregår mellem individet og omgivelserne. Mennesket trænes i sociale færdigheder. Der fokuseres på menneskets tanker og følelser, hvorved mennesket igennem omstrukturering og refleksion vælger anden adfærd og efterhånden kan mestre vanskelige situationer (Oestrich & Holm, 2001: 19-21).
2. Eller som Anders And sagde, da han under demonstrationen af et særligt vidundermel konsulterede brugsanvisningen, der desværre var skrevet på volapyk: „UMLX CYZK BCOJFSK GOO ... mon det er et særligt bagersprog?“ (And, 1955: 4).
3. Den sproglige fremmedgørelse havde en enkelt ansat sat en stopper for. I venteværelset til et ambulatorium var der parkeret et løbehjul op ad en opslagstavle. Løbehjulet havde en lille sirlig og praktisk kurv på styret og en kasse på bagagebæreren. På opslagstavlen hang et A4-ark, hvor der stod: „Løbehjulsparkering“, og nedenunder var der skrevet „PRIVAT“. Skiltet var naturligvis skrevet af løbehjulets ejer.

VÆRDIERNES VOGTERE**OM REGULERENDE ORGANISATIONER I STATEN**

CAMILLA PALMHØJ NIELSEN

INDLEDNING

Med dette kapitel bevæger vi os langt væk fra frontpersonalet i offentlige organisationer. Nu fokuserer vi på en ganske særlig form for offentlige organisationer – nemlig de organisationer, der vogter over værdierne i staten. Deres primære formål er at påvirke adfærden i de øvrige statslige organisationer gennem regulering. Denne adfærdspåvirkning sker ved at udbrede bestemte værdier til de regulerede. Hver regulerende organisation har sine værdier, som skal beskyttes og udbredes i staten. Dermed får de en central position som vogtere af statens fælles værdier. Kapitlet omhandler fem case-eksempler på „værdivogtende“ regulerende organisationer: Økonomistyrelsen, Rigsrevisionen, Folketingets Ombudsmand, IT-politisk kontor og Ligestillingsafdelingen.

Regulerende organisationer er et middel, der skal sikre, at offentlige organisationer tager hensyn til bestemte værdier, som de normalt uden kontrol kunne tænkes at tage lidt let på. Enhver offentlig organisation kan have sine egne værdier, f.eks. en fagspecifik etos, som vi så det i kapitel 7 – eksempelvis beskrevet i et værdigrundlag, jf. kapitel 6. Disse værdier kan fungere som et stærkt springbræt for organisationen samt styrke og legitimere handling. Men der er også en offentlig etos, der rummer nogle fælles værdier på tværs af alle organisationer. Disse værdier kan på den ene side betragtes som kerneværdier for staten samlet set. Og på den anden side kan de længere nede i systemet opleves som uvedkommende, som restriktioner. Derfor kan de også betragtes som mulige „tabte“ eller „truede“ værdier, der er udsatte for et „naturligt henfald“, jf. hypotesen om degeneration fra kapitel 1, hvis der ikke er særlige organisationer, der fungerer som fortalere eller vagthunde. Disse værdier skal derfor vogtes med ekstra nidkærhed.

Hvor interessen i kapitel 7 var rettet mod offentlige organisationer og deres samspil med brugerne – produktion og forbrug – går interessen i dette kapitel mod det øvre politisk-administrative kredsløb, hvor regulerende

organisationer typisk befinder sig (Beck Jørgensen & Melander, 1999). De regulerende organisationer indgår naturligt i den hierarkiske stat (jf. kapitel 3). De er her en vigtig del af den øvre organisatoriske kontekst. Men på grund af den særlige regulerende opgave, hvor værdier skal udbredes og beskyttes, er regulerende organisationer også orienteret mod principper, værdier og faglighed og har roller og relationer til omgivelserne, som traditionelt hører under den autonome statsmodel. De regulerende organisationers rolle er i denne model at varetage værdier:

Organisationens rolle er *ikke* at være neutral. Tværtimod forventes den at fungere som en aktiv garant for og bærer af bestemte principper ... Denne type har en sag, den brænder for, fungerer nærmest som en forkynner af bestemte værdier og er „carrier of cultures, missions, values, and identities“ (tilpasset efter Antonsen & Beck Jørgensen, 1999: 72).

Den nærmere undersøgelse af de fem værdivogtende organisationer er koncentreret om to spørgsmål:

1. Hvilke værdier fremmes via reguleringen inden for staten? Hvordan fortolkes de? Og hvordan udvikler de sig?
2. På hvilke måder opnås en balancering af værdierne i de regulerede organisationer?

DEFINITIONER

Regulering i den offentlige sektor kan defineres på en række forskellige måder, men her tages udgangspunkt i en definition af Hood et al. (1999). Efter definitionen skal tre egenskaber være til stede samtidigt, for at man kan tale om regulering inden for den offentlige sektor.

1. En regulerende organisation skal have til formål at forme andre organisationers aktiviteter (fokus på bureaukratiske aktører – ikke domstole og lovgivende forsamling)
2. Den regulerende organisation skal være distanceret fra de regulerede organisationer (indgår ikke i et direkte hierarkisk forhold).
3. Den regulerende organisation skal have en form for officielt mandat til at granske de regulerede organisationers adfærd og til at søge at ændre denne (ibid.: 9).

I tillæg til denne definition arbejdes der med to kriterier mere. For det første er fokus rettet mod regulering i den statslige sektor, hvilket betyder, at regulering af den kommunale sektor udelades. For det andet udelades den deciderede sektorregulering (regulering af sundhedssektoren, fødevarerområdet, boligsektoren osv.), mens reguleringen af generelle vilkår står i centrum. Det drejer sig eksempelvis om områder som budgetrestriktioner, miljøkrav, krav om ligestilling, overholdelse af forvaltningsretten, krav om servicering af borgerne – altså mere generelle krav, som principielt gælder alle de offentlige organisationer (Wilson & Rachal, 1977).

Hvilke regulerende organisationer, kan vi så finde? Hansen (2001) har undersøgt hele reguleringsfeltet og giver en række eksempler på organisationer, der lever op til definitionens krav. Tydelige eksempler på regulerende organisationer (i nogle tilfælde organisatoriske enheder) er: Finansministeriet, Økonomistyrelsen, Rigsrevisionen, Folketingets Ombudsmand, Justitsministeriet (lovaftdelingen), Ligestillingsrådet, Energistyrelsen (kontoret for energibesparelser), Miljøstyrelsen (kontor for renere produkter), Registertilsynet, Forskningsministeriet (kontoret for digital forvaltning), By- og boligministeriet, Konkurrencestyrelsen, Statens Arkiver samt Arbejdstilsynet. Dette er eksempler og ikke en udtømmende kortlægning, men alligevel kan kortlægningen fungere som basis for den videre analyse, da den giver et overblik over organisationsfeltet og udgør grundlaget for valg af cases. Analysen er baseret på fem cases udvalgt på baggrund af det ovenfor beskrevne organisationsfelt. De fem cases er som nævnt: Økonomistyrelsen, Rigsrevisionen, Folketingets Ombudsmand, Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling – IT-politisk Kontor (tidl. Forskningsministeriet – Kontor for digital forvaltning) samt Ligestillingsafdelingen (tidl. Ligestillingsrådet). Disse organisationer er valgt for at sikre variation i reguleringsområde, redskaber, alder, størrelse, budget og organisering.

HVILKE VÆRDIER FREMMES?

Det helt centrale perspektiv er at undersøge, hvilke værdier der konkret fremmes ved hjælp af reguleringen. Her får vi nemlig et billede af, hvilke værdier der er så grundlæggende, at de skal udbredes til samtlige statslige organisationer. For at få et dækkende billede af værdierne er det nødvendigt at gå bag om dem, at gå bag om ordene og overfladen for at komme ind til de konkrete fortolkninger. Der bygges derfor primært på interview med medarbejdere i de udvalgte regulerende organisationer. De efterfølgende

citater er udsagn fra medarbejdere i den omtalte organisation, medmindre andet er nævnt. Endvidere suppleres med skriftligt materiale fra eller om organisationerne (f.eks. værdigrundlag, resultatkontrakter, redegørelser og andre publikationer), mens der *ikke* inddrages observationsstudier som anvendt i kapitel 7.

ØKONOMISTYRELSEN

Økonomistyrelsen er en del af Finansministeriet og fungerer som statens konsulentfirma på økonomistyringsområdet. Her kan (og i visse tilfælde skal) de statslige organisationer købe en række ydelser. Styrelsen varetager myndighedsopgaver i form af udarbejdelse af statsregnskabet og varetagelse af andre centrale økonomi- og regnskabsopgaver, bl.a. administration og udvikling af regelsættet vedrørende den statslige økonomi- og regnskabsforvaltning. Levering af systemydelser er en anden central opgave, som spænder fra udarbejdelse og implementering af centrale økonomisystemer til lokalt tilpassede standardøkonomisystemer. Rådgivnings-, formidlings- og serviceydelser udbydes i tilknytning til myndighedsopgaverne, systemydelserne eller generelt i forbindelse med økonomistyring eller løn- og personalerådgivning. Endelig udbydes uddannelsesydelser, der støtter gennemførelsen af Økonomistyrelsens opgaver (Økonomistyrelsen, 2000).

Som beskrevet i styrelsens mission og vision er opgaven at stille redskaber til rådighed, som bidrager til effektive institutioner i staten (Økonomistyrelsen, 2001), og her kan læses, hvilken værdi Økonomistyrelsen skal værne om og udbrede til de statslige organisationer. Effektivitet er kodeordet.

Vi skal sikre sparsommelighed, effektivitet, produktivitet. Det er jo Finansministeriets dyder.

Det står dog ikke fuldstændig klart, hvordan effektivitetsbegrebet skal tolkes. Faktisk har informanten i én sætning anvendt hele tre betydninger. Det står heller ikke klart, hvor centralt det står som den værdi, Økonomistyrelsen skal udbrede. Flere medarbejdere fremhæver, at arbejdet snarere er rettet mod at få de statslige organisationer til at arbejde med og erkende, hvilke værdier der er centrale i deres egen organisation, og hvilke værdier der er knyttet til organisationens formål. Dermed fungerer effektivitet som en afledt effekt, da man gennem arbejdet med at definere egne værdier opnår øget effektivitet.

En grundlæggende værdi for os er, at man skal indrette organisationen og dens værdier i forhold til missionen. „Understøtter vores værdier den mission, vi har? Hvis de gør det, så er vi gode. Hvis de ikke gør, så må vi lave dem om, for ellers er vi ikke effektive“.

Den værdi, der her forsøges udbredt, er ikke udelukkende effektivitet, men kan beskrives som: Institutioner skal blive bedre – de skal udvikle sig via erkendelse af egne værdier. Fagligheden er i centrum for værdidannelsen, med samtidig skal organisationerne forholde sig til, hvordan de på baggrund af en konkret opgave og de tilknyttede værdier bruger ressourcerne, så der opnås størst mulig nytte. Økonomistyrelsen tilbyder her redskaber, som sætter den enkelte organisations faglighed ind i en kontekst, og derigennem udvikles effektivitet. Flere medarbejdere understreger, at det langtfra altid betyder besparelser. Det kan lige såvel betyde, at der tilføres penge, eller at der flyttes midler fra et område til et andet.

Denne opfattelse af effektivitet er fleksibel og minder meget om den multidimensionale effektivitetsopfattelse, der blev beskrevet i kapitel 3. Det ser også ud til, at man har bevæget sig fra en opfattelse af effektivitet som noget med at få styr på tingene til den blødere Human Resource Management. En medarbejder beskriver således et skift i arbejdet med værdier i styrelsen, som gennem nogle år har haft stor betydning:

Vi bevæger os faktisk fra den mere hardcore New Public Management over i noget mere nyinstitutionelt. Vi har øget forståelse for kulturer og værdier frem for en benhård styring.

Finansministeriets departement har dog en væsentlig indflydelse på Økonomistyrelsens opgavevaretagelse, og spørgsmålet er så, hvordan dette arbejde med værdier passer ind i departementets betragtninger.

Grundlæggende tror jeg, Finansministeriet og Økonomistyrelsen er enige om, hvad det handler om. Men vi går jo meget mere ind i substansen af, hvordan man skal udvikle institutionernes hele styring, hvor man kan sige, at Finansministeriet først og fremmest, men ikke alene, har fokus på, hvor mange ressourcer der bliver brugt. Så derfor er der lidt forskellige perspektiver.

Effektivitetsbegrebet kan anskues som den centrale værdi, der skal udbredes i staten, men det er væsentligt at diskutere, hvad der konkret lægges i effekti-

vitetsbegrebet. Umiddelbart synes holdningen i Økonomistyrelsen at være den, at det er nødvendigt at udvikle et særegent værdisæt i hver enkelt organisation for at kunne blive effektiv (Økonomistyrelsen, u.å.). Dermed er målsætningen først og fremmest at sprede arbejdet med værdier i de statslige organisationer snarere end at fremtvinge et ensidigt fokus på effektivitet. Øget effektivitet kan dog ses som endemålet, og det er derfor den primære værdi i forsøget på at påvirke de øvrige organisationers adfærd.

Der synes dog at være et brud undervejs i Økonomistyrelsens arbejde med værdier. Der er sket en omprioritering af opgaverne, og de enheder i styrelsen, som arbejder med de blødere styringsinstrumenter (bl.a. værdier), har fået en mindre central placering. Dermed bliver opfattelsen af effektivitetsbegrebet smallere og mere i overensstemmelse med departementets holdning.

Der er sket et skift i fokus, som jeg ikke synes er godt. Nu skal vi i højere grad arbejde med intern kontrol, intern effektivitet og produktivitet.

Langt fra alle medarbejdere er tilfredse med denne udvikling. Den repræsenterer en indsnævring af effektivitetsbegrebet, hvilket står i modsætning til de bestræbelser, der har været på at betragte effektivitet multidimensionalt og med udgangspunkt i den enkelte organisations faglighed og værdier. En væsentlig begrundelse for udviklingen kan dog være, at fagdepartementerne i stigende grad selv arbejder med denne opgave, og at den derfor ikke længere er en væsentlig opgave for styrelsen. Til gengæld falder den øgede departementale styring helt i tråd med Økonomistyrelsens egen styringsfilosofi.

Værdierne bliver i alt for høj grad lavet af institutionerne selv, for vi så egentlig gerne, at departementerne havde en rolle i det, men det har de ikke tit nok. Vi vil gerne have, at departementerne også har en medindflydelse og et medansvar, for det er trods alt dem, der skal sikre, at der er en sammenhæng i systemet, og at der ikke er modsatrettede værdier.

Dermed fremhæver den pågældende medarbejder også, at det er nødvendigt at have en sammenhængende opfattelse af processen med at definere værdierne i de statslige organisationer. Dette gælder i særdeleshed effektivitetsbegrebet i Økonomistyrelsen og departementet, og informanten fremhæver, at departementet har det overordnede ansvar. Tilsyneladende betyder

det, at Økonomistyrelsens fokus fremover bliver mere målrettet mod effektivitet i en snævrere forstand.

RIGSREVISIONEN

Rigsrevisionen er en uafhængig institution under Folketinget. Den har til formål at foretage forskellige former for revision af de statslige organisationers regnskaber. Revisionen skal sikre en kvalificeret dækning af statsregnskabet og andre regnskaber samt afdække væsentlige økonomiske og principielle forhold, og den skal samtidig yde kvalificeret rådgivning (Rigsrevisionen, 1999). Opgaven er delt op i henholdsvis finansiell revision og forvaltningsrevision. Den finansielle revision sigter mod at kontrollere, at regnskabet er rigtigt, at det ikke indeholder væsentlige fejl, og at undersøge, om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med bevillinger, love, forskrifter, indgåede aftaler og sædvanlig praksis. Forvaltningsrevisionen er i højere grad rettet mod at gå bag om regnskaberne og vurdere, om der er taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af de bevilligede midler (Rigsrevisionen, 2000).

Rigsrevisionens vision understreger, hvilken værdi der står i centrum for reguleringen. Her fremhæves, at revisionen har til hensigt at fremme en effektiv statsadministration (ibid.). Igen er parolen effektivitet, og i forbindelse med forvaltningsrevisionen præsenteres effektivitetsværdien i tre udgaver med forskellig bredde:

1. Sparsommelighed: Er varer og tjenesteydelser købt på den mest økonomiske måde?
2. Produktivitet: Er der et optimalt forhold mellem ressourceanvendelse og udbytte?
3. Effektivitet: I hvilket omfang har man nået de tilsigtede mål og virkninger?

Rigsrevisionen har gennem en lang årrække anvendt den finansielle revision som sin primære arbejdsform. Fokus er her snævert på regnskabet og dets overensstemmelse med regler og praksis og vil derfor eksplicit tage udgangspunkt i et snævert effektivitetsbegreb, hvor omdrejningspunktet primært er redelighed, korrekthed og hjemmel i forhold til anvendelsen af bevilligede midler. Den finansielle revision tangerer herved en værdi som legalitet. Effektivitet består her i at undersøge, om regnskabet er „rigtigt“, og om der er begået fejl. Denne indgangsvinkel kan illustreres ved et enkelt

eksempel, nemlig kasseeftersynet, hvor Rigsrevisionens medarbejdere møder uanmeldt op i en organisation for at tjekke kassen.

Man gik ud og vendte bilag og konstaterede, at der manglede 4 kr. og 75 øre i kassen.

Her får de statslige organisationer indprentet, at de ikke skal begå fejl, mens mere brede overvejelser over økonomistyring og resultaterne af indsatsen ikke indgår i indsatsen. Den indgangsvinkel er dog aftagende. Der foretages ikke så mange kasseeftersyn som tidligere, og samtidig er der sket en vækst i forvaltningsrevisionen, så den nu udgør $\frac{1}{4}$ - $\frac{1}{3}$ af den samlede revision. Dermed bliver der større opmærksomhed på forretningsgang og processer i forvaltningen. Med sparsommelighed, produktivitet og effektivitet som omdrejningspunkter bliver de værdier, Rigsrevisionen vil udbrede til de regulerede organisationer, langt bredere, på trods af at størstedelen af revisionen fortsat er den finansielle revision. Udviklingen mod et bredere effektivitetsbegreb understreges også af, at flere medarbejdere fremhæver, at der er foregået et stort udviklingsarbejde omkring udformningen af forvaltningsrevisionen, så det er muligt at indfange mere generelle vinkler.

De undersøgelser, der bliver lavet i dag, er mere sofistikerede og gennemarbejdede. Det er mere helstøbte undersøgelser. Mere metodisk funderet. Der bliver brugt flere forskellige gængse samfundsvidenskabelige metoder i dag, end der gjorde tidligere. Der er heller ikke så mange undersøgelser som tidligere, som kun graver sig ned i et lillebitte hjørne af en institution eller ser på en meget perifer institution. Vi forsøger at give et helhedsbillede af de institutioner, der bliver undersøgt for, at kunne komme med en velafbalanceret kritik.

Rigsrevisionens forsøg på at udbrede effektivitet inden for staten foregår i samarbejde med andre regulerende organisationer, og effektivitet som værdi defineres ikke alene af Rigsrevisionen.

Det er selvfølgelig først og fremmest Finansministeriet og Økonomistyrelsen, der sætter rammerne. Det er Finansministeriets regler, vi reviderer efter. Det er ud fra det regelsæt, som Finansministeriet har fastsat, og så ud fra Økonomistyrelsens Økonomiadministrative Vejledning (ØAV).

Rigsrevisionen indgår i arbejdet med at udforme reglerne, men i sidste ende er det Finansministeriet, som fastsætter rammerne. Derfor er også Rigsrevi-

sionen afhængig af Finansministeriets prioriteringer på området. Via sin status som uafhængig institution har Rigsrevisionen dog gode muligheder for selv at definere fokusområder og opgavesammensætning og dermed konstruere bestemte incitamentsstrukturer for de regulerede organisationer. Sammensætningen af den finansielle revision og forvaltningsrevisionen er afgørende for, hvilken form for effektivitet man mere præcist stræber efter at udbrede. Den seneste udvikling har medført et bredere effektivitetsbegreb end tidligere, men den nuværende opgavesammensætning forventes videreført, og overvægten af finansiell revision betyder, at der fortsat arbejdes med et relativt snævert begreb, eftersom kontrol og fejlfinding fortsat er de væsentligste bestanddele i Rigsrevisionens arbejde.

FOLKETINGETS OMBUDSMAND

Også Folketingets Ombudsmand er en uafhængig institution under Folketinget. Ombudsmandens kerneopgave er at behandle klager fra borgerne vedrørende den offentlige forvaltning, og på dette område lægges størstedelen af institutionens ressourcer. I 2000 oprettede Ombudsmanden 3390 nye klagesager (Folketingets Ombudsmand, 2001).

Derudover varetages yderligere tre opgaver: egendriffsager, inspektioner og undervisning/formidling. Egendriffsagerne er sager, som Ombudsmanden vælger at tage op på eget initiativ. I 2000 blev oprettet 81 nye egendriffsager (Folketingets Ombudsmand, 2001). Ombudsmanden har primært anvendt denne mulighed til at undersøge mere generelle eller principielle spørgsmål, som ikke bliver rejst via almindelige klagesager. (Folketingets Ombudsmand, 2000: 11). Ombudsmandsinstitutionen gennemfører ligeledes ca. 20 inspektioner årligt i arresthuse, fængsler, detentioner og på psykiatriske afdelinger. Som en nyere ting gennemføres nu også inspektioner af handicaptilgængelighed hos offentlige myndigheder. Inspektionerne vedrører dog primært de steder, hvor folk er indsat/indlagt mere eller mindre mod deres vilje. Forebyggelsen foregår primært via undervisning. Endvidere udgives bøger og pjecer, og der afholdes møder med de regulerede institutioner, som ombudsmandsinstitutionen har tættest kontakt til.

I ombudsmandsinstitutionen er de værdier, der skal beskyttes, ikke nedskrevet i en mission eller vision, som i de to ovenfor beskrevne organisationer, men det er muligt at finde værdierne i andet skriftligt materiale – bl.a. kan udformningen af god forvaltningsskik bidrage til at kortlægge, hvilke værdier der reguleres af ombudsmandsinstitutionen (f.eks. Møller & Olsen,

2001). Grundlæggende skal Ombudsmanden føre kontrol med forvaltningen, så borgerne får en korrekt behandling:

Vi vil gerne sikre os, at borgerne får den behandling, de har krav på i overensstemmelse med loven og god forvaltningsskik. De værdier, vi bør forsøge at udstikke eller at få ud, det er, at borgerne får en god behandling – en behandling, som selvfølgelig opfylder lovens krav. Men også en behandling hvor borgerne føler, at de bliver vejledt tilstrækkeligt, og at de får en afgørelse, de kan forstå. At de kan forstå, hvad det er, der har motiveret myndigheden til at gøre sådan og sådan. Og at de bliver inddraget i behandlingen, som de nu skal og derved også får mulighed for at øve indflydelse på den afgørelse, der bliver truffet.

Hvis dette skal koges ned til mere konkrete værdier, der svarer til gennemgangen i kapitel 2, kunne det dreje sig om værdier som legalitet, beskyttelse af individets rettigheder, lighed og retssikkerhed, der også relaterer sig til værdier som pålidelighed, fair behandling, menneskelig værdighed og retfærdighed. Medarbejderne er ikke tilbøjelige til at udvælge en enkelt værdi, som den væsentligste, men en enkelt informant peger dog på, at:

Jeg vil fremhæve retssikkerhed. Vi fokuserer meget på borgerne i forhold til myndighederne. Også fordi borgerne er den svage part, og de værdier, vi prøver at fremhæve, det er at tage hensyn til den svage part. Det er god forvaltningsskik.

Det konkrete indhold i de værdier, Ombudsmanden udbreder bl.a. i staten, udvikler sig løbende, men er alligevel relativt veldefineret. Det skyldes først og fremmest, at værdierne udtrykkes i forvaltningsretten og dermed tilkendes i retsnormer eller tilsvarende. Derudover fremmer ombudsmandsinstitutionen den gode forvaltningsskik, som er:

En rodekasse, hvor man uden videre lægger alt det hen, som forvaltningen skal gøre (eller lade være med at gøre) i sin sagsbehandling og adfærd, uden at det kan siges at være påbudt eller forbudt ved egentlige, skrevne eller uskrevne *retsregler* (Gammeltoft-Hansen, 2000).

Alligevel er begrebet så godt bearbejdet, at det er muligt at give et rimeligt godt indholdsmæssigt overblik over de krav, der følger, og som de statslige organisationer skal leve op til (f.eks. Andersen, 1993; Møller & Olsen, 2001).

Kodeord som retssikkerhed, legalitet, beskyttelse af individets rettigheder, lighed og retfærdighed er hermed centrale værdier, som vogtes af Ombudsmanden.

IT-POLITISK KONTOR

IT-politisk kontor er placeret i Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling. Kontoret har som udgangspunkt et koordinerende ansvar for regeringens samlede IT-politik. Mere konkrete målsætninger formuleres i den årlige netværksredegørelse (f.eks. Forskningsministeriet, 2000; Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling 2002), men kontoret arbejder overordnet på tre områder, som er særligt relevante i forhold til reguleringen i staten:

1. Digital forvaltning – sikre udviklingen af IT-anvendelsen med henblik på at skabe øget kvalitet, service og effektivitet
2. IT i staten – understøtte og koordinere projekter på tværs af ministerier vedrørende den statslige IT-anvendelse, så der opnås størst mulig effektivitet
3. E-handel – opnå besparelser og effektiviseringer i de offentlige indkøb (*Intern arbejdsplan*).

De værdier, som IT-politisk kontor forsøger at fremme, er følgende:

Vi har tre hovedmål, som vi snakker om ved festlige lejligheder. Det er service, effektivitet og åbenhed. Det er vel værdier, der hedder, at man skal have mest muligt for sine penge, når man betaler skat. At den offentlige sektor skal være åben og lægge frem, hvad det er, man laver. Det er også med til at opretholde tilliden til det offentlige system, at man er åben omkring de ting. Og giver borgerne adgang til alt det, som ligger inde i computerne, sådan så man ikke som borger bliver mistroisk. Det er vel de værdier, der gør, at man kan blive ved med at udvikle de muligheder, som ligger i teknologien til gavn for alle.

Her antydes, at værdierne kun findes frem ved festlige lejligheder. Det skal dog snarere tolkes som, at de kun nævnes som overordnede målsætninger i disse sammenhænge, for det er muligt at genfinde en eller flere af værdierne som overskrifter i samtlige de projekter, kontoret har sat i gang. Dermed afspejles værdierne i de daglige rutiner, mens den overordnede snak om

værdier tilsyneladende nedtones i dagligdagen. Trods denne underspillede fremstilling af værdierne, synes de altså at have en konkret forankring i kontorets aktiviteter.

Ud over disse tre primære værdier, fremhæves endnu en, som har været fremherskende i hele den periode, IT-politisk kontor har eksisteret:

Hvis der er en fælles overskrift hele vejen igennem, så er det den der „for alle“-tankegang, „vi skal hjælpe B-holdet“-tankegang. Det egentligt samlende mål er at sikre, at netværkssamfundet er noget, hvor alle danskere har lige muligheder for at komme med, eller så lige som det nu kan blive.

Denne indgangsvinkel til IT-politikken peger i retning af lighed som en fundamental værdi. Lighedstankegangen afspejles ikke direkte i alle kontorets aktiviteter, men fremtræder som en underliggende værdi, der præger IT-politikken på et mere generelt plan. Lighed som værdi sætter herudover sit præg på kontorets aktiviteter i forbindelse med en række projekter rettet mod svage grupper eller minoritetsgrupper som eksempelvis handicappede og ikke-dansktalende.

De tre førstnævnte værdier – service, effektivitet og åbenhed – fremmes som nævnt gennem en lang række af konkrete projekter, som igangsættes i staten. Særligt projekter, der fremmer effektiviteten, har Finansministeriets bevågenhed, og en stor del af disse aktiviteter foregår i et samarbejde. Hermed er Finansministeriet i høj grad involveret i at sikre effektivitet en høj placering som værdi i arbejdet med at fremme IT. Arbejdet med at sikre service og åbenhed overlades i højere grad entydigt til IT-politisk kontor. En enkelt medarbejder hævder dog, at disse værdier og til dels også lighedstankegangen er ved at blive klemte i forhold til effektivitetstankegangen:

Jeg så IT-udviklingen som noget, der var kulturelt berigende. Noget som kunne give individer nye muligheder arbejdsmæssigt, socialt og kulturelt. I starten, da jeg arbejdede her, var det nogle af de ting, der gjorde sig gældende. I dag er jeg ikke i tvivl om, at undskyldningen for at gøre, som vi gør, den er økonomisk. Det er vigtigt kort fortalt at få alle med, fordi vores nations økonomiske succes afhænger af det.

Hermed tegner sig et billede af effektivitet som den centrale værdi for IT-politisk kontor, mens service, åbenhed og lighed er væsentlige, men underordnede værdier.

LIGESTILLINGSAFDELINGEN

Ligestillingsafdelingen er placeret i Socialministeriet og har som målsætning at bringe ligestilling på dagsordenen og derigennem opnå en holdningsændring til området, så man i forbindelse med ligestilling tænker i ressourcer, potentialer og økonomisk vækst. Ligestillingsområdets målsætning er formuleret således i lovgivningen:

Lovens formål er at fremme ligestilling mellem mænd og kvinder, herunder lige integration, lige indflydelse og lige muligheder i alle samfundets funktioner med udgangspunkt i kvinders og mænds lige værd. Lovens formål er desuden at modvirke direkte og indirekte forskelsbehandling på grund af køn samt at modvirke seksuel chikane (*Lov om ligestilling af mænd og kvinder*, § 1).

Med henblik på at opnå denne ændring har ministeren peget på ti indsatsområder, som skal prioriteres i 2002, hvoraf mainstreaming er den centrale målsætning, når det gælder indsatsen inden for staten. Mainstreaming betyder, at man nu stiler mod indarbejdelse af et køns- og ligestillingsperspektiv i al offentlig planlægning og forvaltning, og perspektivet skal være integreret professionelt og synligt i lovgivningsarbejdet og i alle andre aktiviteter, initiativer og arbejdsrutiner. Reelt set har den enkelte minister selv ansvaret for, at ligestillingsområdet integreres i ministeriets arbejde, mens Ligestillingsafdelingen fungerer som initiativtager med henblik på at få igangsat aktiviteterne. Mainstreaming er altså en strategi, som principielt kan omfatte et hvilket som helst indsatsområde, som er relevant for de enkelte ministerområder. De øvrige ni indsatsområder er: Vold mod kvinder, handel med kvinder, kvinder og mænd på samfundets bund, kvinder i politik og ledelse, køn og etniske minoriteter, køn og sundhed, det kønsopdelte arbejdsmarked og ligeløn, sammenhæng mellem arbejdsliv og familieliv samt kvinder og ligestilling i den 3. verden (Minister for ligestilling, 2002).

I *Perspektiv- og handlingsplanen for 2002* beskriver regeringen sin ligestillingspolitiske målsætning på følgende måde:

Regeringen ønsker at skabe lige muligheder for kvinder og mænd. Målet er, at kvinder og mænd opfattes som ligeværdige og får lige muligheder for at vælge. Regeringen vil derfor arbejde for at nedbryde de barrierer, der forhindrer den enkelte kvinde og mand i at leve det liv, de ønsker. Regeringen ønsker respekt for forskellighed og respekt for det enkelte menneskes personlige valg. Ligestilling er en væsentlig del af det danske demokrati (ibid.).

Hermed sættes en række forskellige – men alligevel ens klingende – værdier i forbindelse med Ligestillingsafdelingens arbejde, hvilket nødvendiggør en diskussion af deres indbyrdes kobling. Ligestilling, lige indflydelse, lige muligheder, lige værd, lige behandling. Disse værdier kan sammenfattes til lighed, men kobles i lige så høj grad til forskellighed. Denne kobling kan opfattes som en naturlighed, i og med at respekt for forskellighed kan fortolkes som et mål i sig selv, samtidig med at der arbejdes på at sikre lige muligheder. Samtidig anvendes eksempelvis positiv særbehandling i visse tilfælde som et instrument til at sikre ligestilling. Det betyder alt i alt, at forskellighed kan ses som et redskab til at opnå målsætningen om lighed, men også som en målsætning i sig selv.¹

Endvidere er det væsentligt at bemærke, at der er forskel på at arbejde for lighed og for ligestilling. Flere informanter fremhæver, at lighed som værdi antyder, at mand og kvinder skal være „ens“, mens ligestilling i højere grad angiver, at målet er at sikre lige valgmuligheder, lige behandling og ligestilling. Begge betegnelser anvendes i forbindelse med Ligestillingsafdelingens arbejde, men ligestilling synes dog at have status som knudeværdi.

Denne tilsyneladende uklarhed i forhold til, hvilke værdier der skal beskyttes, afspejler dog ikke kun Ligestillingsafdelingen, men hele ligestillingsområdet:

Man har jo aldrig nogensinde kunnet blive helt enige om, hvad der er grundlaget for ligestillingsarbejdet. Om det var demokratiske forudsætninger eller reguleringer – at begge køn skal have lige indflydelse, eller om det er, fordi det er godt, at der både er mænd og kvinder på arbejdsmarkedet. Der er jo mange teorier om det.

Det er derfor karakteristisk, at ligestilling ikke nødvendigvis ses som den primære værdi, men snarere som et middel til at opnå andre mere grundlæggende værdier. Medarbejderne har her hvert deres bud, men de mest typiske er demokrati og en genganger fra flere af de øvrige regulerende organisationer – effektivitet:

Man burde stå og skride på hvert et gadehjørne i den globale virkelighed, at den økonomiske vækst og stabiliteten i det danske samfund i den grad er båret af en ting. Det er, at kvinder og mænd er på arbejdsmarkedet i stort set lige omfang i dag.

Hermed præges Ligestillingsafdelingen delvist af uklarhed, når det gælder om at opspore, hvilke værdier der er væsentlige i reguleringen. Ligestilling,

lighed, forskellighed, demokrati og effektivitet synes dog at være de mest fundamentale med ligestilling som den mest centrale.

OPSAMLING

På baggrund af den ovenstående casegennemgang (med de begrænsninger, der nu engang følger af en sådan metode²) er det muligt at påvise, hvilke værdier der i særlig grad vogtes over inden for staten:

Det er centralt at påpege, at demokrati som værdi bliver undervurderet i denne oversigt. De interviewede personer er ikke særligt tilbøjelige til at fremhæve demokrati som en værdi, der skal vogtes over og spredes til de statslige organisationer via reguleringen. Det er dog tydeligt, at i hvert fald Folketingets Ombudsmand og Rigsrevisionen som udgangspunkt er oprettet for at sikre demokratiet. Folketingets Ombudsmand kan historisk ses som et forsøg på at kontrollere forvaltningen samt at modvirke, at der sker en magtfordrejning, og er dermed nedsat med henblik på at sikre en demokratisk udvikling (Gammeltoft-Hansen, 1995; Nordskov Nielsen, 1991a; Østergaard-Nielsen, 1999). Også Rigsrevisionen har en demokratisk funktion i form af at sikre ansvarlig omgang med statens midler, så de ikke misbruges (Elm-Larsen, 2001). Hermed er demokrati ligeledes en væsentlig værdi, der sikres gennem reguleringen, selvom den ikke i særligt omfang nævnes eksplicit og ofte kan opfattes som en afledt effekt af de konkrete regulerende aktiviteter.

Oversigten viser derimod tydeligt, at organisationerne med udgangspunkt i vidt forskellige arbejdsområder og metoder vogter over en række forskelligartede værdier. Hver organisation har sit fokus og sine værdier. Og

FIGUR 8.1.

Værdier der vogtes over inden for staten

Økonomistyrelsen:	Effektivitet	Alternativt organisationsspecifikke værdier som medfører effektivitet.
Rigsrevisionen:	Effektivitet	Korrektthed i regnskabsaflæggelsen, legalitet, sparsommelighed og produktivitet.
Folketingets Ombudsmand:	Retssikkerhed	Legalitet, beskyttelse af individets rettigheder, lighed, retfærdighed.
IT-politisk kontor:	Effektivitet	Service, åbenhed og lighed.
Ligestillingsafdelingen:	Ligestilling	Lighed, forskellighed, demokrati og effektivitet.

dog – for oversigten illustrerer også, at der er en række overlap og gengangere blandt værdierne. Hermed kan man vælge mellem to mulige fortolkninger af værdiopsummeringen. 1) Værdierne er ensartede. Effektivitet og lighed samt til dels legalitet går ofte igen og fungerer som knudeværdier, der relaterer sig til en række andre værdier, jf. kapitel 3. 2) Værdierne er heterogene, da de indgår i forskelligartede kontekster. På den baggrund er det forventeligt, at de værdier, der har den samme benævnelse, får forskelligt indhold i forskellige sammenhænge.

Den første fortolkning understøttes af, at såvel effektivitet som lighed og legalitet beskyttes af flere regulerende organisationer. I forlængelse heraf står det klart, at visse værdier er mere centrale end de øvrige – i særdeleshed effektivitet og til dels lighed. De går igen i både det skriftlige materiale og interviewene, og der refereres gentagne gange til disse to værdier. På den baggrund synes netop disse værdier at have opnået en hegemonisk modestatus som de kerneværdier, de statslige organisationer primært bør stræbe efter at indarbejde i deres daglige arbejde.

Denne opfattelse kan dog problematiseres. I forbindelse med den anden mulige fortolkning, hvor der fokuseres på forskelligheden, kan man fremhæve, at værdierne i høj grad er kontekstafhængige. Eksempelvis er opfattelsen af effektivitet vidt forskellig på tværs af regulatorerne. I Økonomistyrelsen spænder opfattelsen fra en hård outcomebaseret betragtning til en blødere anvendelse af institutionsspecifikke værdier som middel til at opnå effektivitet. Rigsrevisionens tolkning er ligeledes bred, men fokuserer primært på korrekthed og redelighed i regnskabsaflæggelsen og grænser således op til legalitet. Endelig fokuserer IT-politisk kontor på effektivitet i form af besparelser på budgetter, men måske især på statens personaleforbrug, så det er muligt at frigøre ressourcer til andre indsatsområder. Disse forskelle viser, at effektivitetsbegrebet kan fortolkes og i praksis bliver fortolket meget bredt. Dette må betragtes som et typisk eksempel på det fænomen, at der under samme betegnelse kan gemme sig et vidt forskelligt indhold, jf. kapitel 2. Effektivitetsværdiens konkrete betydning varierer afhængig af en lang række forhold og tillægges forskellig betydning i forskellige kontekster. Værdien må betegnes som flydende i den forstand, at den udvikler sig i takt med, at den tillægges nye betydninger og gøres til genstand for løbende fortolkninger. På trods af at de samme værdibetegnelser går igen i mange sammenhænge, er det altså væsentligt at understrege, at det er vanskeligt – hvis ikke umuligt – at finde substansen i det enkelte værdibegreb uden at tage den konkrete kontekst i betragtning. De samme overvejelser gælder også værdi-

en lighed. Værdien dækker over forskelligartede aktiviteter rettet mod forskellige grupper, og værdien lader sig udelukkende kategorisere, når den konkrete kontekst tages i betragtning.

På trods af overlap og sammenfald af værdier på tværs af de regulerende organisationer må man konkludere, at den sidste fortolkningsmulighed står stærkest i billedet. Der er divergens i det konkrete indhold i den enkelte værdi, og dermed er der en vis tvetydighed i anvendelsen af de enkelte værdibegreber. Det skal derfor fremhæves, at der er stor spredning i indholdet under den enkelte værdibetegnelse, når vi analyserer definition(er) af værdierne – heterogenitet er fremherskende.

De ovenstående værdier og fortolkningen af deres indhold skal ses som et øjebliksbillede af værdierne i reguleringen, jf. kapitel 2. Som antydning i gennemgangen af de fem cases udvikles de værdier, der vogtes over, på forskellig vis. De indgår i løbende fortolkninger og indpasses i konkrete kontekster og får derigennem konkret betydning. Samtidig forandres værdierne på baggrund af politiske og ledelsesmæssige prioriteringer, og endelig er omgivelsernes påvirkninger medvirkende til løbende at omfortolke og udvikle værdierne. Det kan derfor umiddelbart være vanskeligt at afgøre, hvor vi i fremtiden bevæger os hen, hvad angår værdier i reguleringen inden for staten. Udviklingen vil dog til stadighed være præget af, at værdierne bliver tolket, omfortolket og nuanceret i de kontekster, hvor de anvendes – af såvel regulerende som regulerede organisationer samt af øvrige omgivelser med tilknytning til den offentlige sektor.

VÆRDI BALANCERING

Hvad sker der så, når de vogtede værdier skal bundfælde sig i de regulerede organisationer? Det er vanskeligt at give et præcist bud på, hvad der sker i praksis, når man tager i betragtning, at de regulerede organisationer ikke indgår i undersøgelsen. Det er dog muligt at give et teoretisk bud og at se nærmere på, hvilke erfaringer og oplevelser de regulerende organisationer har på dette område.

Gennemgangen og fortolkningen af værdierne viser, at reguleringen inden for staten er karakteriseret af en vis værdimangfoldighed og samtidig af værditvetydighed. De regulerede organisationer forventes at tage en række forskelligartede værdier til sig, og indholdet i disse værdier er kontekstafhængig. Samtidig skal værdierne indgå i sammenhæng med de organisationsspecifikke værdier, som i forvejen er indlejret i den enkelte organisa-

tion. I sagens natur kan balanceringen af disse forskellige værdier have to forskellige udfald. Enten foregår balanceringen relativt uproblematisk, eller også kan den medvirke til, at organisationerne oplever problemer i form af deciderede værdikonflikter, hvor værdierne er i direkte modstrid, eller blot værdiforvirring, hvor værdiernes indbyrdes status og kobling er uklar for de regulerede. Det må nødvendigvis afspejle sig i organisationernes efterlevelse af reguleringen. Det centrale spørgsmål er derfor, hvordan organisationerne kan balancere værdierne, når de skal leve op til reguleringens heterogene krav, samtidig med at de i forvejen har egne værdier, som medvirker til at forme deres adfærd. Hvordan kan organisationerne på en meningsfyldt måde håndtere reguleringens værdiheterogenitet i praksis?

Det er muligt at opnå en relativt uproblematisk balancering ved at betragte det samlede sæt af værdier som en fælles adfærdsregulerende mekanisme (efter inspiration fra Hood, 1998). Essensen er, at hver enkelt værdi udgør en politisk prioriteret byggesten inden for staten. Alle organisationer skal have et element af retssikkerhed, lighed, effektivitet etc., men den politiske prioritering afgør til enhver tid, hvilke værdier der har primat, og med hvilken vægt de indgår i det optimale værdimiks. De værdier, der fremmes eller beskyttes via regulering, „mødes“ i den enkelte organisation og får i forskellig grad indflydelse på værdisammensætningen. Værdierne kan være modsatrettede, men den samlede regulering sikrer en overensstemmelse i værdisammensætningen i forhold til den til enhver tid gældende politiske prioritering. Værdisammensætningen bliver på denne måde en funktion af antallet af regulatorer, der fokuserer på en enkelt værdi, regulatorernes indbyrdes styrkeforhold og den politiske prioritering, som ligger bag reguleringen. Hvis Folketingets Ombudsmand på et givet tidspunkt får udvidet sit arbejdsområde eller tildeles nye redskaber, så får retssikkerhed samlet set en stærkere placering som værdi inden for staten. Samtidig kan antallet af regulerende organisationer, der udbreder effektivitetsværdier, ses som tegn på en opgradering af (forskellige former for) effektivitet. Også en faktor som de regulerende organisationers indbyrdes styrkeforhold spiller ind på den værdisammensætning, der opnås. De statslige organisationer er mere tilbøjelige til at efterleve reguleringen, hvis regulatoren på forskellig vis har demonstreret gennemslagskraft.

Med udgangspunkt i denne tankegang skal værdisammensætningen betragtes som en afbalancering på baggrund af politiske prioriteringer og regulatorernes indbyrdes styrkeforhold og ikke som en egentlig konflikt, hvor bestemte værdier fremmes på bekostning af andre, eller som værdifor-

virring, hvor de regulerede organisationer har vanskeligt ved at sammensætte værdierne på optimal vis pga. manglende klarhed i udmeldingerne fra de regulerende organisationer. Værdibalancering skal derfor ikke nødvendigvis opfattes sådan, at visse værdier skubbes ud på et sidespor. Faktum er, at offentlige organisationer i større eller mindre grad er nødsaget til at håndtere værdimangfoldighed. Værdierne fungerer som byggesten og finder en balance baseret på den styrke, der indgår i implementeringen af hver enkelt værdi. Denne filosofi ligger meget tæt op ad tankegangen i kapitel 3, hvor muligheden for at oprette konkurrerende organisationer præsenteres som et element i balanceringen af værdierne. Hermed kan de regulerende organisationer opfattes som i indbyrdes konkurrence om at sikre gennemslagskraften af egne værdier.

Denne indgangsvinkel, hvor det primært handler om automatisk at skabe balance i de hensyn, offentlige organisationer skal tage, giver dog næppe et fuldt dækkende billede af konsekvensen af værdimangfoldighed og -tvetydighed. Rent empirisk kan der spores visse mere komplicerede virkninger. En traditionel indvending går på, at en gældende værdisammensætning kan kritiseres for at overse bestemte værdier. Dette synspunkt har i særdeleshed udmøntet sig i kritik af, at effektivitet underminerer retssikkerhed, jf. kapitel 3. Generelt set virker denne konflikt sjældent, når informanter fra de regulerende organisationer udtaler sig om værdiernes indbyrdes forhold. Kun i IT-politisk kontor refererer medarbejderne til, at effektivitet fortrænger andre værdier (ikke retssikkerhed, men service, åbenhed og lighed). Effektivitet og retssikkerhed synes altså at kunne balancere og spille sammen, uden at det nødvendigvis medvirker til konflikt eller forvirring. Eksempelvis fremhæver en medarbejder fra ombudsmandsinstitutionen, at:

Hvis du kigger på god forvaltningsskik, så vil du se, at grundholdningen fra institutionen blev etableret i 1955 og frem er, at der skal være effektive arbejdsgange. Så vi er jo ikke ret meget anderledes end det, man har snakket om igennem de senere år om effektiviteten i det offentlige. Det ligger allerede fra starten i god forvaltningsskik.

Ovenstående citat viser, at effektivitet og retssikkerhed kan virke understøttende og fungere samtidig. Flere informanter fremhæver derimod, at de regulerede organisationer oplever problemer med at balancere værdierne, når en enkelt værdi reguleres af flere forskellige organisationer. Når Økonomitstyrelsen og Rigsrevisionen eksempelvis begge forsøger at sikre effektivitet, så sætter det af og til de regulerede i et dilemma: „Der er en nogenlunde

klar opgavedeling. Jeg er nok lidt mere i tvivl om, hvordan institutionerne opfatter det, for der kommer mange forskellige udmeldinger fra os og Rigsrevisionen“ (Medarbejder i Økonomistyrelsen). Når organisationer konkurrerer om at påvirke adfærden i de statslige institutioner samt opfatter effektivitet forskelligt, så er det tilsyneladende vanskeligere at indlejre værdierne, fordi de regulerede organisationer ofte har problemer med at leve op til forskellige fortolkninger, som ikke umiddelbart hænger sammen. Her kan man vælge at leve op til én regulerende organisations fortolkning af effektivitet, mens den øvrige effektivitetsregulering fravælges. Det synes med andre ord at være vanskeligere at håndtere tvetydighed og forskelligartet fortolkning af den samme værdi end at afbalancere helt forskellige værdier, ligesom det er vanskeligere at balancere forholdsvis tæt relaterede værdier end mere fjernstående værdier.

Med dette udgangspunkt synes problemer med værdibalancering i forbindelse med reguleringen ikke primært at relatere sig til værdier, der medarbejder hinanden eller fortrænger hinanden. Problemerne opstår derimod, når definitionen af værdien er uklar, og når regulatorers forskellige opfattelser fører til uklare krav til de statslige organisationer. Når alt tages i betragtning, synes afbalanceringen dog som hovedregel at forløbe relativt uproblematisk.

A F R U N D I N G

Alt i alt er reguleringen karakteriseret af at tilskynde til, at en række fælles værdier fremmes inden for staten. Enkelte værdier – primært effektivitet og til dels lighed – går igen på tværs af de regulerende organisationer, men fortolkes forskelligt, og indholdet er dermed ikke identisk. Effektivitet og lighed kan betragtes som knudeværdier i den forstand, at de anvendes som betegnelser for en række forskelligartede aktiviteter og i øvrigt relaterer sig til en række andre værdier. Det er derfor af afgørende betydning at inddrage kontekstbetragtninger, når man tolker betydningen af den enkelte værdi.

Et væsentligt spørgsmål er, hvorledes de regulerede organisationer formår at balancere de mange og tvetydige værdier, de forventes at inkorporere i daglig praksis. Selve reguleringen kan opfattes uproblematisk i den forstand, at den udmøntes i, at der skabes en balance mellem værdier, der nødvendigvis skal tages hensyn til i de statslige organisationer. Tankegangen er, at den statslige organisations værdisammensætning optimeres på baggrund af konkurrence mellem regulatorerne om at sikre egne værdiers indflydelse.

Værdisammensætningen bliver på denne måde en funktion af antallet af regulatorer, der fokuserer på en enkelt værdi, regulatorernes indbyrdes styrkeforhold og den politiske prioritering, som ligger bag reguleringen.

Hvis der reelt opstår problemer med at balancere værdierne, synes det sjældent at være i form af forskellige værdier, der konkurrerer eller fortrænger hinanden. Derimod kan det være vanskeligt at sikre en fornuftig balance mellem tæt relaterede værdier eller mellem forskellige fortolkninger af den samme værdi. Særligt hvis regulatorerne kommer med forskellige udmeldinger og på den måde skaber forvirring blandt de regulerede.

APPENDIKS. UNDERSØGELSESDESIGN OG METODE

Undersøgelsen er gennemført som et casestudie med fem cases, der som udgangspunkt er valgt på baggrund af en antagelse om maksimum variation i en række variable. De har som fællestræk, at de lever op til den indledende definition på regulerende organisationer, men udvalgskriterierne var at sikre variation i reguleringsområde, redskaber, alder, størrelse, budget og organisering for at opnå information om betydningen af forskellige omstændigheder for udseendet af cases (Flyvbjerg, 1991: 150).

Undersøgelsen bygger på to forskellige former for kilder – interview og forskelligartede skriftlige kilder. Den primære datakilde er kvalitative interview, og der er foretaget 4–6 interview med ledere og medarbejdere i hver organisation. Interviewene har en normativ karakter, i og med at de interviewede medarbejdere giver deres eget billede af den enkelte case, og det er derfor nødvendigt at forholde sig kritisk til disse data og at supplere med øvrige kilder, som kan underbygge eller modsige de normative udsagn. De citater, som anvendes her, er udvalgt på en sådan måde, at de enten understøttes af øvrige kilder eller at medarbejdernes udsagn er overensstemmende på det pågældende område, medmindre andet er angivet. Når interviewcitater indgår i det følgende, citeres en medarbejder i den organisation, der beskrives. Hvor der ikke henvises til en specifik organisation, angives informantens tilhørsforhold.

Interviewene er suppleret med en række forskellige skriftlige kilder. Det gælder bl.a. forskelligartede publikationer fra organisationerne, oplysninger fra deres hjemmesider samt artikler og anden litteratur, der beskæftiger sig med de pågældende organisationer.

NOTER

1. Forholdet mellem lighed og forskellighed er en central problemstilling, som ofte debatteres inden for kønsforskningen. Se f.eks. Scott (1988) og Hirdman (1994).
2. Det er klart, at de fremhævede værdier afspejler det konkrete casevalg. Såfremt der var inddraget andre regulerende organisationer i studiet, havde de fremhævede værdier eller sammensætningen af værdier med stor sandsynlighed været anderledes. Alligevel skønnes, at undersøgelsen giver et relativt bredt billede af internt regulerende organisationer, da udvalgskriterierne sikrer en vis variation (se appendiks).

TABTE OFFENTLIGE VÆRDIER?

HVAD MAN TALER OM I

UDLICITERINGSDEBATTER

TORBEN BECK JØRGENSEN, BARRY BOZEMAN &
DITTE MAJA SIMONSEN

PÅ GRÆNSEN

Indtil nu har vi beskæftiget os med organisationer og forvaltningsgrene, som ingen vil betvivle hører til den offentlige sektor. I dette kapitel overskrider vi grænser, for der findes fænomener, som man først bliver opmærksom på, når man overskrider grænser. Eller værdier, man skal miste, førend man bliver klar over deres betydning.¹ Dette kapitel tager udgangspunkt i, at dette meget vel kan være tilfældet med offentlige værdier. Man kan tage dem for givet i hverdagen, og først den dag en aktivitet overskrider grænsen mellem offentlig og privat, opdager man, hvad der nu mangler. Men det kan også gå andre veje. Værdier, man anså for vigtige, viser sig betydningsløse. Eller værdier, som syntes glemt, revitaliseres, får nyt liv og forstærkes, når grænser brydes.

Kernen i dette ræsonnement er, at værdibevidstheden skærpes i stress-situationer. Vi antager, at udlicitering skaber en stress-situation, som kan sammenlignes med en konfrontationsterapi. Her konfronteres patienten med ubehagelige fænomener eller erindringer, som man ellers prøver at undgå. Fingeren sættes på et ømt punkt. Hvad der er interessant, er patientens reaktioner, fordi de antages at afsløre nogle dybereliggende træk. Det samme kan siges om udlicitering. Nogle foreslår, at en aktivitet flyttes til den private sektor. Et brud med det gammelkendte kan skabe usikkerhed om fremtiden, om hvorvidt forandringerne er til det gode eller det onde. Udliciteringen kan udfordre vore mere eller mindre indgroede ideologiske forestillinger om, hvad der bør være offentligt, og hvad der bør være privat; hvad der er et fælles ansvar, og hvad der er et individuelt ansvar. Skal vi identificere folks forestillinger om offentlige værdier, må vi derfor kunne finde dem i udliciteringsdebatter. Hvis ikke der, hvor så? Vi skal derfor i dette kapitel se nærmere på debatter i forbindelse med udlicitering. Ved valg af cases overskrider vi også grænser. Som cases har vi valgt udlicitering af 1) vandforsy-

ning i Atlanta, USA; 2) rensningsanlæg i Farum Kommune; og 3) ældrepleje i Græsted-Gilleleje Kommune.

Det centrale spørgsmål i hver case er: *I hvilket omfang og på hvilken måde indgår offentlige værdier i udliciteringsdebatter?* Bliver blot nogle få værdier diskuteret, eller er mange værdier på spil? Indgår værdier som centrale elementer i debatten, eller indtager de en mere perifer plads? Flytter debatten nogle synspunkter, eller er fronterne fastlåste?²

Baseret på tidligere forskning kan vi identificere tre muligheder eller „værditilstande“, som vi vil lede efter i debatterne. De tre værditilstande er:

1. *Tabte offentlige værdier*, hvor offentlige værdier enten fortrænges af f.eks. New Public Management-værdier, diskuteres meget lidt, tages for givet, glemmes eller blot tages frem lidt tilfældigt som julepynt for at besmykke en og anden interesse. De har med andre ord ikke rigtig nogen selvstændig rolle (Hood, 1991; Frederickson, 1996; Gawthorp, 1998; Bozeman, 2002).
2. *Genanvendte offentlige værdier*, hvor værdier synes at være i centrum af en debat, men når det kommer til stykket mest af alt opmarcheres til kamp i ideologiske fronter. De har heller ikke her nogen selvstændig rolle, men genbruges flittigt som kanonføde om man vil (Kuttner, 1997).
3. *Udfoldede offentlige værdier*, hvor værdier er i hjertet af kreative diskussioner om, hvorledes man kan eksperimentere med offentlig eller privat eller mikset serviceproduktion, hvor kendte værdier revitaliseres, begraves definitivt, gives ny mening, eller helt nye værdier tages frem (Cohen & Eimicke, 1995; 1998; Borins, 1999; Boschken, 2000; Eimicke et al., 2000).

UNDERSØGELSENS METODE

Udliciteringsdebatter kan studeres på to planer: det generelle politiske plan og det konkrete praktiske plan. Da udlicitering uomtvisteligt er et politisk spørgsmål, er det relevant at følge den generelle debat om fænomenet, eksempelvis inden for Socialdemokratiet for at se, hvorledes man dér søger at finde sine ben. Vi kan også se på opgør i Folketinget mellem partierne. Som det fremgår, valgte vi imidlertid at studere de debatter, der udspiller sig i forbindelse med helt konkrete cases. Det er for at undgå de lidt uforpligtende debatter, hvor man diskuterer tingene principielt eller blot hypotetisk, for der er ikke meget konfrontationsterapi her. Vi ville også gerne ud til

andre aktører end blot de politiske partier, da risikoen ellers var, at vi kun kunne finde debatter prægede af genanvendte offentlige værdier.

I første omgang valgte vi to cases ud: vandforsyning i Atlanta og spildevandsrensning i Farum. Ved at vælge en amerikansk og en dansk case forventede vi at få de ganske store nationale forskelle reflekteret i debatterne. Danmark har, som andre europæiske lande, en stærk statstradition, mens USA er et land, der overlader meget til markedet (Stillman, 1991). Vi antog derfor, at udliciteringsforslag i Danmark ville få langt større modstand end i USA, og at der i Danmark ville blive debatteret ud fra et større spektrum af værdier. Man kunne også forestille sig, at var der på trods af denne forskel alligevel stærke værdimæssige ligheder i debatterne, så havde vi måske fundet nogle genuine offentlige værdier. Samtidig valgte vi udlicitering inden for samme område – nemlig teknisk forvaltning – for at minimere en sektorpåvirkning.

Når teknisk forvaltning blev udvalgt, skyldtes det ønsket om *ikke* at se på et område, som nærmest på forhånd kunne karakteriseres som stærkt politiseret i forbindelse med udlicitering, i Danmark navnlig de klassiske velfærdsområder som f.eks. sygehuse og ældrepleje. Herved ville vi risikere at maksimere ikke blot de nationale forskelle, men også igen sandsynligheden for at finde genanvendte offentlige værdier. Det tekniske område er som kontrast hertil ikke uvant med private løsninger. Snarere tværtimod.

Når vi lige valgte vandforsyning og spildevandsrensning skyldes det, at udlicitering af andre aktiviteter som vejbyggeri eller affaldshåndtering er så almindeligt, at der ikke er megen debat at finde. Både vandforsyning og spildevandsrensning har derimod karakteristika, der kan få de røde lamper til at blinke. Det er områder med langtidskontrakter, begrænset direkte konkurrence, få udbydere, lille reversibilitet, åbenbare miljørisici og betydelige krav til tilsyn. Ydermere har vi at gøre med næsten rene kollektive goder. Selvom det er teknisk muligt at lukke rørledninger og derved at blokere for tilførsel eller afledning, er det besværligt, og det er også yderst sjældent, at det sker. Der er således nogle gode grunde til, at vandforsyning og spildevandsrensning typisk er en offentlig opgave, og det er præcis derfor og kombineret med, at lige disse områder sjældent ophidser folk rent politisk, at vi valgte disse cases. Sagt lidt polemisk, vendt mod os selv, faldt vi for fristelsen for at give den vanskeligste værdidiskussion „genfundne offentlige værdier“ en fair chance.

Som det så ofte sker, når man har bestemte forestillinger om virkeligheden, tager den sig anderledes ud, når det kommer til stykket. For ikke at foregribe analysen skal vi her nøjes med at sige, at vi derefter valgte en dia-

metralt modsat case: ældrepleje i Græsted-Gilleleje Kommune. Ældreplejen er en central del af velfærdsstaten i Danmark, der er mange stemmer på høj-kant, og udlicitering her er nogle af de ømmeste ikke-borgerlige tæer, man kan træde på.

Datagrundlaget, dvs. de værdier, der forekom i udliciteringsdebatte, er forsøgt tilvejebragt på en ensartet måde i de tre cases. I hver case er debat-indlæg registreret i lokale og nationale medier. Hver gang, der henvises til en værdi i et debatindlæg, er dette noteret. Hvis en debattør i flere på hinanden følgende indlæg henviser til den samme værdi, har vi kun registreret den første forekomst. Vi ønsker herved at undgå, at enkelte særligt flittige debattører giver et skævvredet billede af debatdagsordenen. Registreringen af værdier er sket med udgangspunkt i på forhånd definerede og afgrænsede værdier (jf. appendiks).

Selvom ensartethed har været tilstræbt, har afvigelser ikke kunnet undgås. Værdiregistreringen er i Græsted-Gilleleje-casen sket ud fra flere værdier end de andre to cases, fordi der viste sig at være flere på spil, f.eks. personale-tryghed. Desuden forløb denne case over en så lang periode (1990–2000), at vi havde en mulighed for at analysere debatten i faser. Vi har endvidere i hver case søgt at supplere den kvantitative registrering med andre data (f.eks. deltagerobservation, dokumenter og interview). Det var ikke noget problem i Atlanta, hvor den ene forfatter, Barry Bozeman, var udpeget som ekspert i et offentligt udvalg vedrørende byens vandforsyning. Til gengæld kunne der være en risiko for personlig bias. I Farum var det ikke muligt at få adgang til supplerende materiale af nogen art, mens det i Græsted-Gilleleje kunne lade sig gøre at gennemføre en supplerende dataindsamling, bl.a. byrådsreferater, rapporter og interview af nogle personer. Da det supplerende materiale således er meget uensartet, er det kun benyttet som baggrundsmateriale til fortolkning af det kvantitative materiale.

VAND OG VENNETJENESTER?

UDLICITERING I ATLANTA

Atlanta er hovedstad i delstaten Georgia og centrum for finans-, forretningsliv og transport i det sydøstlige hjørne i USA. Eksempelvis er lufthavnen en af de travleste i USA. For mange amerikanere står Atlanta som symbol for „The New South“.

Befolkningen i hele Atlanta-området er på mere end fire mill. indbyggere og er hastigt stigende. Selve byen består af en relativt lille middel- og over-

klasse med nogle få temmelig velstående boligkvarterer og en del fattige, og der er store indkomstforskelle mellem det hvide mindretal og det afroamerikanske flertal. En betragtelig del af Atlantas problemer hænger sammen med, at langt de fleste af dem, der arbejder i byen, er pendlere. De er derfor ikke en del af byens beskatningsgrundlag. Den største udfordring i byens økonomiske politik er på den ene side ikke at skræmme den rige minoritet væk, og på den anden side at give den absolutte majoritet af byens fattige indbyggere, der har mulighed for at kontrollere byens politik, tilfredsstillende serviceydelser og politisk opmærksomhed (Allen, 1996).

En vigtig brik i dette spil blev i 1997 forsyning af rent vand og ordentlig rensning af spildevand. Det var på mange måder et kriseramt område. Takster og afgifter steg i et bekymrende tempo, ny teknologi blev ikke taget i brug, og rørledningerne var i dårlig forfatning. Det blev besluttet at udlicitere vandforsyningen og lade spildevandsrensning forblive i offentligt regi. Vandforsyningen havde også specielle problemer. De første vandrør blev lagt i 1875 af Atlanta Canal and Water Works, og senere udskiftning var sket efter lappeløsningsmetoden. Og nok så alvorligt: drikkevandet blev hentet fra Chattahoochee-floden, som var så forurenet af urensset spildevand, at US Environmental Protection Agency havde givet byen bøder, der løb op i flere millioner dollars.

I november 1998 blev der underskrevet kontrakt med United Water Services Inc., et firma hjemmehørende i New Jersey med en årlig omsætning på 120 millioner dollars og ansvarlig for vandforsyning mere end 30 forskellige steder rundt om i verden. Kontrakten var ikke afslutningen på en fredelig politisk proces. Pressen talte om en årelang kaotisk proces karakteriseret af magtkampe mellem lokalpolitikere, beskyldninger om kammerateri og nepotisme, ængstelse i lokalsamfundet og blandt de ansatte samt blitzbombardement af markedsføring fra håbefulde virksomheder (Hairston, 1998).

Hvilken rolle spillede værdier så i debatten i Atlanta? Som det fremgår af tabel 9.1, var der to nært beslægtede værdier, der dominerede dagsordenen: forretningsmæssig drift og produktivitet.

Man kan sige, at det er naturligt, når man netop ønsker at udlicitere for at gøre noget billigere og bedre. Borgmesteren var selv med til at sætte den dagsorden, eftersom forslaget om udlicitering blev motiveret med en besparelse på 20 millioner dollars. Men det mest bemærkelsesværdige i tabel 9.1 er, at der er meget lidt uenighed om udliciteringens effekter. *Naturligvis* fører udlicitering til mere forretningsmæssig drift og større produktivitet. Det er nærmest en given ting i debatten, at sådan forholder det sig. Og det skyldes

TABEL 9.1.

Atlanta: Værdifrekvens i forbindelse med udliciteringen af vandforsyningen

VÆRDIER	FREMME	HÆMME	SUM
Politisk loyalitet	8	10	18
Retssikkerhed	0	5	5
Professionalisme	5	6	11
Balancere interesser	1	5	6
Brugerorientering	0	0	0
Forretningsmæssig drift	53	10	63
Produktivitet	65	6	71
Borgerinddragelse	2	10	12
Åbenhed	0	4	4
Tilgodeset lokale behov	25	26	51
Stabilitet	0	2	2
Ligestilling	14	14	28

Kategorisering i forhold til om værdien menes at blive henholdsvis fremmet eller hæmmet ved udlicitering.

ikke blot, at økonomien blev sat på dagsordenen fra begyndelsen, men nok så meget at Atlanta er en by, der på mange måder er indbegrebet af en amerikansk kommerciel mentalitet. Hele Atlantas historie afspejler respekt for konkurrence og markedsløsninger.

Spørgsmålet om, hvorvidt udlicitering ville påvirke opmærksomheden på lokale behov, var det tredje vigtigste tema. Men hvor man måske kunne have forventet udbredt skepsis ved tanken om, at en anden delstats virksomheder skulle sørge for byens vandforsyning, delte debatten sig. I Atlanta er der tradition for at bruge private aktører og markedsstyring inden for lokale serviceområder, og områder som offentlige parker og kunst har længe været afhængige af privat filantropi. Derfor mente mange i debatten ganske enkelt, at udlicitering ville være den bedste måde at få tilgodeset lokale behov på, fordi det ville være i udbyderens egen interesse at lytte til skatteydernes og lokalsamfundets ønsker. Den forventning havde man ikke til de offentligt ansatte.³

Professionalisme som værdi, og i det hele taget tekniske spørgsmål, spillede en relativ marginal rolle. Nogle mente, at udlicitering ville føre til øget professionalisme, mens andre – ikke mindst medlemmer af den stedlige forning af offentligt ansatte – var bange for, at byen ville miste ekspertise. Men

TABEL 9.2.

Atlanta: Værdifrekvens i forhold til den politiske beslutningsproces

VÆRDIER	POSITIV	NEGATIV	SUM
Politisk loyalitet	2	1	3
Retssikkerhed	4	6	10
Professionalisme	1	5	6
Balancere interesser	5	5	9
Brugerorientering	0	0	0
Forretningsmæssig drift	8	0	8
Produktivitet	2	0	2
Borgerinddragelse	5	7	12
Åbenhed	3	8	11
Tilgodese lokale behov	5	7	12
Stabilitet	0	0	0
Ligestilling	1	0	1

Positiv/negativ kategorisering i forhold til om den politiske beslutningsproces er karakteriseret ved en given værdi.

det var et synspunkt, der gled ud af debatten, efterhånden som det blev klart, at den vindende udbyder ville være forpligtet til at ansætte en stor del af byens vandforsyningspersonale.

Hvor stod så konflikterne? En klar konflikt stod om de offentligt ansattes situation, men som antydet var det et spørgsmål, der efterhånden gled ud. Det, der stod i centrum, var bekymringen for, om valget af udbyder ville blive bestemt af det kammerateri og den favorisering, som mange netop mente kendetegnede politik i Atlanta, og ikke af saglige kriterier. Da en anden af Atlantas traditioner er politiske vennetjenester og netop skandalesager i forbindelse med udbud af offentlige aktiviteter, er denne bekymring ikke forbavsende. I tabel 9.2 er registreret, hvilke værdier der kom frem, når man debatterede selve den politiske beslutningsproces.

Det ses, at interessen her i højere grad samler sig om værdier som retssikkerhed, interessebalancering, borgerinddragelse, åbenhed og at tilgodese lokale behov. Det ses også, at synspunkterne er meget delte med en tendens til at frygte, at disse værdier ikke bliver tilgodeset. Det gjorde naturligvis blot ondt værre, da byen gav en økonomisk meget attraktiv kontrakt om juridisk bistand til en virksomhed, der havde ansat borgmesterens tidligere stabschef (*Atlanta Journal and Constitution*, 1998).

Sammenfattende ser det ikke ud til, at offentlige værdier spillede nogen nævneværdig rolle. De hyppigst forekommende værdier var nærmere private værdier, som syntes at holde alle andre værdier på afstand. Hele udliciteringsprocessen kan måske bedst forstås som en umiddelbar politisk reaktion på en krise, der krævede relativ hurtig handling; en reaktion, der også derfor kom til at afspejle bestemte lokale erfaringer og traditioner. Disse inkluderede ikke offentlige værdier i noget synderligt omfang, og der blev i debatten ikke skabt rum til nye værdier. Alt i alt er det nærliggende at konkludere: „tabte offentlige værdier“.

L Ø B V È R D I E R N E U D M E D S P I L D E V A N D E T ? U D L I C I T E R I N G I F A R U M

I de senere år, indtil for ganske nylig, har Farum Kommune været en kontroversiel succeshistorie.⁴ Tilbage i begyndelsen af 1980'erne stod Farum over for alvorlige økonomiske problemer. Høje skatter, der fortsatte med at stige, og vanskeligheder ved at levere ordentlig service til borgerne. Den daværende socialdemokratiske borgmester blev væltet, og i løbet af 1990'erne med Venstres Peter Brixtofte i spidsen gjorde Farum sig bemærket som en slags aktivistkommune, der bestemt ikke havde i sinde at følge den slagne landevej. Hvad enten den blev udstukket af Indenrigsministeriet eller Kommunernes Landsforening. Et af de karakteristiske træk ved Farums udvikling var eksperimenterne med utraditionelle måder at organisere serviceproduktionen på. Her var det den udbredte anvendelse af udlicitering, og ikke mindst den specielle sale-and-lease-back-model, der tiltrak opmærksomheden.

Hvorom alting var: Målt på almindelige kriterier så Farum i en lang periode ud til at være en succes. For eksempel faldt skatteprocenten fra lidt over 21 pct. i 1984 til omkring 17 pct. i 1996, og man begyndte at indføre ventetidsgarantier på forskellige serviceområder. I 1993 blev Farum nomineret som en af de ti bedste kommuner i verden af den tyske Bertelsmann Foundation.

Historien om spildevandsrensning går tilbage til 1990, hvor drift og vedligeholdelse af rensningsanlægget blev udliciteret for en tiårsperiode. Kontrakten blev senere udvidet med bl.a. regnvandsbassiner og pumpestationer. Endelig blev der i 1998 underskrevet en kontrakt, der omfattede alle processer og anlæg vedrørende spildevandsrensning. Idéen var, at først køber den private virksomhed alle bygninger og anlæg. Efter 20 år kan kommunen købe det

TABEL 9.3.

Farum Kommune: Værdifrekvens i forbindelse med udlicitering af rensningsanlæg

VÆRDIER	FREMME	HÆMMES	SUM
Politisk loyalitet	0	0	0
Retssikkerhed	1	3	4
Professionalisme	2	2	4
Balancere interesser	1	6	7
Brugerorientering	9	10	19
Forretningsmæssig drift	28	21	49
Produktivitet	21	18	39
Borgerinddragelse	4	10	14
Åbenhed	0	0	0
Tilgodese lokale behov	9	8	17
Stabilitet	3	8	11
Ligestilling	0	0	0

Kategorisering i forhold til om værdien menes at blive henholdsvis fremmet eller hæmmet ved udlicitering.

hele tilbage for en tiendedel af prisen plus en sum for nye anlæg og nyt udstyr. I mellemtiden lejer kommunen hele systemet, og den private virksomhed er ansvarlig for al drift, vedligeholdelse og fornyelse. Denne konstruktion forårsagede en ganske intens debat nationalt og lokalt i 1998-99.

Som i Atlanta er det, der springer mest i øjnene i Farum, at klassiske offentlige værdier ikke prægede debatten. I tabel 9.3 er det værdier som forretningsmæssig drift, produktivitet og brugerorientering, der dominerer billedet. Vi er fristede til at konkludere „tabte offentlige værdier“ igen. Men billedet er nu mere kompliceret end som så.

I skarp kontrast til Atlanta var der i Farum ingen enighed om, at udlicitering ville føre til højere produktivitet og mere forretningsmæssig drift. Heller ikke brugerorientering var der enighed om. Faktisk gik en stor del af debatten med at skændes om, hvorvidt borgmesterens løfter om billigere og bedre service overhovedet var realistiske. Tilhængerne hævdede naturligvis, at udlicitering var om ikke vejen til paradiset så vejen til større produktivitet. Modstanderne hævdede lige så insisterende, at sale-and-lease-back-metoden ikke ville føre til nogen nettogevinster for kommunen og beskyldte borgmesteren og hans følge for at producere fejlbehæftede kalkulationer.

På overfladen kan det se ud, som om diskussionen om New Public

TABEL 9.4.

Farum Kommune: Værdifrekvens i forhold til den politiske beslutningsproces

VÆRDIER	POSITIV	NEGATIV	SUM
Politisk loyalitet	1	8	9
Retssikkerhed	3	4	7
Balancere interesser	1	6	7
Åbenhed	1	8	9

Positiv og negativ kategorisering i forhold til om den politiske beslutningsproces er karakteriseret ved en given værdi.

Management-værdier helt fortrængte klassiske offentlige værdier. Men neden under denne overflade var der en anden diskussion om selve beslutningsprocessen. Vi får en anelse i tabel 9.3, hvor nogle frygter, at interessebalancering og borgerinddragelse lider under udlicitering.

I tabel 9.4 ser vi, hvilke værdier der er på spil, når beslutningsprocessen diskuteres. Det er tydeligt, at de procesrelaterede værdier dominerer her, og at synspunktet i helt overvejende grad er, at disse værdier bliver truet af udlicitering, eksempelvis mindre åbenhed, mindre retssikkerhed, mindre interessebalancering. Konkret blev der fokuseret meget på, at beslutningerne om udlicitering typisk blev taget på den lukkede del af byrådsmøderne, angiveligt fordi navnene på de virksomheder, der bød, ikke måtte offentliggøres. Eller sagt med andre ord tenderede udlicitering i sig selv til at gøre den politiske proces lukket.

Diskussionen om interessebalancering, men også om lokale behov og borgerinddragelse, var ganske heftig. Her var aktørerne splittede i synspunktet på, hvilken effekt udlicitering bredt formuleret ville have på lokalsamfundet. Modstanderne inddrog her, at der jo ikke bare var tale om et rensningsanlæg, men at kommunens udliciteringsprogram også omfattede fire skoler, et kulturcenter, et swimmingpool-center samt rådhuset (af alle bygninger)! Salg af den slags offentlige bygninger, og i det omfang, mentes at være det samme som at sælge ud af arvesølvet og at ødelægge vigtige symboler på fællesskab og lokalstyre.

Debatten kom også ind på borgmesterens rolle, hans motiver og hans person. Brixtofte var igennem 1990'erne blevet en af partiet Venstres mest markante politikere og kendt for både helt utraditionelle løsninger og en stærkt liberal tankegang. Det var ikke svært for udliciteringsmodstanderne at hævde, at udliciteringen kun skulle gennemføres af rent ideologiske grunde.

Faktisk kunne man på Farums hjemmeside (den engelske version) i den periode læse følgende (her oversat):

Farum Kommune – en privat virksomhed.

Vi ser os selv som en privat virksomhed, og borgere i Farum betragter vi derfor som aktionærer – ikke som skatteydere. Vores overordnede mål som en privat virksomhed er:

At tilbyde den bedste service på markedet til den bedste pris på markedet. At give vore aktionærer den størst mulige dividende (dvs. den bedst mulige service til den lavest mulige skat). Og at sikre at Farum Kommune er på forkant med den tekniske, sociale og miljømæssige udvikling.

Som et resultat heraf er Farum den mest succesfulde kommune i Danmark med hensyn til udlicitering. Denne succes fungerer nu som en rollemodel for moderne kommunal ledelse, ikke bare i Danmark, men over hele verden.

Det var (og er) ikke nogen normal måde at udlægge det kommunale selvstyre på. Brixtoftes modstandere kunne derfor hævde, at udliciteringerne ville ødelægge kommunen forstået som et lokalt fællesskab. Udliciteringerne ville qua lukkethed og mindre borgerdeltagelse føre til, at borgerne ville udvikle sig til egocentrerede individualistiske forbrugere i stedet for til netop borgere i et fællesskab. Samtidig blev Brixtofte kritiseret for at være alt for hurtig på aftrækkeren, når det gjaldt om at slippe af med politiske modstandere og tvivlere i forvaltningen, og for at kontrollere den lokale avis, hvis redaktør var medlem af det samme parti og ven med Brixtofte. Kort sagt blev Brixtofte beskyldt for at køre kommunen efter enevældige principper. Brixtoftes svar var at pege på sin popularitet og på det faktum, at Venstre (og Brixtofte selv) havde fået flere og flere stemmer gennem årene, endda i et sådant omfang, at Venstre havde absolut majoritet. Der var altså ikke noget at komme efter.

På den ene side er der klare værdiforankrede træk i debatten. F.eks. er den ovenfor refererede diskussion om lokalsamfundet i høj grad udtryk for to forskellige demokratiopfattelser, der står over for hinanden. På den anden side kommer debatten ikke videre, og vi kan ikke komme uden om, at tyngdepunktet i debatten er striden om, hvorvidt udlicitering fører til højere produktivitet mv. Vi er derfor tilbøjelige til at klassificere Farum-debatten som „genanvendte offentlige værdier“. Som i Atlanta-casen er det værd at

bemærke, at udliciteringsprocessen måske bedst forstås som afspejlende allerede kendte traditioner, erfaringer og konfliktlinjer. En egentlig værdidebat spiller en ret inferior rolle.

OMSORG FOR VÆRDIER OG DE GAMLE?

UDLICITERING I GRÆSTED-GILLELEJE

Farum og Græsted-Gilleleje kommuner ligner hinanden på tre punkter. De er begge halvstore kommuner, de ligger begge nord for København. Og partiet Venstre har absolut majoritet i begge byråd. Men når det gælder udlicitering, holder lighederne op. Udliciteringen i de to kommuner er i betydeligt omfang forskellig mht., hvilke områder der skulle udliciteres, den strategi der blev anvendt af kommunen, og den debat der udfoldede sig undervejs.

Da Græsted-Gilleleje valgte at udlicitere dele af ældreplejen, var det ensbetydende med at vade lige ud i et minefelt. Ældreomsorg er i lighed med f.eks. sundhedsområdet et af de klassiske områder i den danske universalistiske velfærdsstat. At udlicitere på dette område er alt andet lige at invitere til ballade i forhold til områder som netop vand og spildevand.

Ældreomsorg kan normalt deles i to grupper. Først er der hjemmehjælpen, som ydes til de ældre, der med hjælp kan forblive i eget hjem. Hjælpen kan her bestå af lettere sygepleje, rengøring, indkøb, transport o.l. Dernæst er der driften af plejehjemmene, dvs. institutioner der er specielt designede til at tage sig af ældre, som har behov for meget mere omfattende døgnnet rundt hjælp.

Før udliciteringen var Græsted-Gilleleje organiseret traditionelt hierarkisk med en direkte kommandolinje fra byrådet til den enkelte administrative enhed. Denne organisationsmodel blev forladt til fordel for den såkaldte bestiller-udbyder-model⁵, hvilket bl.a. vil sige, at der blev etableret et skarpt skel mellem de, som bestiller en bestemt serviceproduktion, og de som står for produktionen. Den centrale enhed blev her Ældreservice, Visitation og Bestilling (VIS). VIS-enheden fik til opgave at varetage den praktiske og direkte del af myndighedsopgaven, dvs. at visitere ældre til politisk bestemte serviceydelser, at gennemføre kvalitetsvurderinger og at tage sig af klager.

Bestiller-udfører-modellen blev sat i værk i to faser, der hver blev efterfulgt af en udlicitering af serviceproduktionen til private virksomheder. I 1996 blev hjemmehjælpen reorganiseret, og en del lettere plejeopgaver blev udli-

citeret til Senior-Service A/S. I 1999 kom turen til tungere plejeopgaver og driften af kommunens fire plejehjem. Baseret på indhøstede erfaringer og et antal evalueringer og målinger af de ældres tilfredshed blev bestiller-udfører-modellen udvidet, og de nævnte områder udliciteret til Senior Care A/S, Partena A/S og Senior-Service A/S.

På den ene side virkede udliciteringsprocessen som helhed velorganiseret og planlagt. På den anden side var der sandelig træk ved processen, som ikke lå inden for rammerne af en pæn og glat rationel proces. Allerede fra starten begyndte en til tider ophedet debat med stærke reaktioner. Den socialdemokratiske opposition reagerede meget negativt på venstreborgmesterens udspil, og på det nationale plan erklærede statsminister Poul Nyrup Rasmussen med direkte henvisning til den konkrete sag, at ældreomsorg ikke var egnet til udlicitering. Nogle af de kommunalt ansatte startede en ulovlig strejke og marcherede til rådhuset, hvor de hejste en dukke, der forestillede formanden for socialudvalget, op i flagstangen. De gamle etablerede et nyt lokalt parti og afleverede en protestskrivelse underskrevet af 2.809 indbyggere til borgmesteren. Med et indbyggerantal på godt 20.000 var det en ganske imponerende manifestation.

Hvordan stod det så til med værdidebatten? Vore forventninger var en omfattende debat med inddragelse af mange værdier men pga. områdets karakter en ret ideologisk præget debat uden de store muligheder for forsoning. Ligesom med de to andre cases blev vi også her overraskede. Hovedresultaterne fremgår af tabel 9.5. Som nævnt tidligere er den konstrueret lidt anderledes end i de øvrige to cases. Vi har spurgt til flere slags værdier end i Atlanta og Farum, men har af pladshensyn kun gengivet de værdier, der spillede en markant rolle, i tabel 9.5. Da der var mulighed for at registrere debatten over en længere periode, har vi delt debatten op i to faser, således at anden debatfase begynder i det år, hvor kommunens reorganisering går ind i anden fase. Herved bliver det muligt at få en fornemmelse af, hvorledes debatten udviklede sig (for nærmere detaljer, henvises til appendiks).

For det første fremgår det, at New Public Management-værdier spiller en betragtelig rolle. Med Atlanta og Farum i baghovedet er spørgsmålet, om disse værdier også fortrænger andre værdier. Det ser ikke ud til at være tilfældet. Ganske vist scores der meget højt især på brugerorientering, men dette begreb er lidt ubestemt og behøver ikke altid at implicere en opfattelse af borgeren som en *kunde*. Dernæst er det interessant at se, at balancen mellem positive og negative vurderinger forskydes over tid. Fra nogen uenighed i den første debatfase om, hvorvidt udlicitering fremmer brugerorientering,

TABEL 9.5.

Græsted-Gilleleje Kommune: Værdifrekvens i forbindelse med udlicitering af ældreplejen

VÆRDIER	1. PERIODE (1990-1996)		2. PERIODE (1997-2000)		HELE PERIODEN (1990-2000)		SUM
	Frem- mes	Hæm- mes	Frem- mes	Hæm- mes	Frem- mes	Hæm- mes	Fremmes + hæmmes
Politisk loyalitet	26	17	18	5	44	22	66
Retssikkerhed	11	10	11	8	22	18	40
Professionalisme	16	35	5	11	21	46	67
Balancere interesser	4	19	0	2	4	21	25
Brugerorientering	51	30	54	12	105	42	147
Forretningsmæssig drift	41	14	30	1	71	15	86
Produktivitet	29	13	15	4	44	17	61
Borgerinddragelse	9	14	10	1	19	15	34
Godt Arbejds miljø	21	32	17	6	38	38	76
Sum	215	201	167	57	382	258	640
Opinionsbalance	+12		+110				
Debatstyrke	416		224				

Kategorisering i forhold til om værdien menes at blive henholdsvis fremmet eller hæmmet ved udlicitering.

forretningsmæssig drift og produktivitet, ser vi, at denne uenighed klinger af i den anden debatfase. Man bliver mere og mere overbevist om den mulige positive effekt af udlicitering.

Endelig – og det er jo det afgørende – har andre værdier en væsentlig rolle i debatten. Det ser her ud til, at klassiske offentlige værdier har en fremtrædende plads. Politisk loyalitet, retssikkerhed og professionelle standarder er værdier, der ofte nævnes i debatten efterfulgt på et lavere niveau af balancering af interesser og borgerinddragelse. Men man skal notere sig, at der er mere skepsis her. Tilhængerne hævder eksempelvis, at udlicitering skærper opmærksomheden over for politiske mål og gør styringen mere effektiv. Byrådet kan ikke blande sig i daglige aktiviteter, og bestiller-udbydermodellen forudsætter, at serviceydelserne er langt mere præcist definerede, end de ville være i en gammeldags hierarkisk organisation.

Modstanderne hævder, at opgaverne inden for ældreomsorg slet ikke kan defineres præcist, og at det er umuligt at kontrollere de udøvende virksom-

heder, når dét der tidligere var offentlig information, nu bliver transformeret til forretningshemmeligheder. Frem for alt er der i udpræget grad negative forventninger til, hvorledes professionelle standarder bliver påvirket af udlis-citeringen. Men igen ser vi, at de negative forventninger i betydeligt omfang reduceres i anden fase.

Et godt arbejdsmiljø viste sig som en ofte forekommende værdi. De kommunalt ansatte frygtede, at de enten ville miste deres job eller måtte acceptere lavere løn og forringede pensionsforhold ved overflytning til et privat firma. Men også her reduceredes de negative forventninger, endda i en sådan grad at tidligere modstandere offentligt anbefalede privat ansættelse. Dette var naturligvis ikke uden sammenhæng med, at kommunen udfærdigede en garanti for, at de offentligt ansattes vilkår ikke ville blive forringede.

Alt i alt afviger Græsted-Gilleleje-casen markant fra de andre to. Debat-ten har en større værdibredde. New Public Management-værdier spiller en rolle, men man kan ikke sige, at det er på bekostning af klassiske offentlige værdier. Holdningerne forskydes undervejs fra negative til positive, og debatintensiteten aftager.⁶ Naturligvis rummer debatten ideologi, men tilsyneladende glider det noget ud, og værdier kan diskuteres uden at blive rigoristisk knyttet til den offentlige eller private sektor. Det samlede indtryk er derfor „udfoldede offentlige værdier“.

K O N K L U S I O N

De tre cases giver anledning til afsluttende refleksioner af forskellig karakter. Først om på hvilken måde værdier optræder i debatterne.

Værdier er ikke nødvendigvis, hvad de ser ud til at være. Deres betydning skal fortolkes konkret. En værdi som åbenhed syntes at være af en vis betydning både i Atlanta og Farum, men dens meningsindhold varierede. I Farum var åbenhed til dels relateret til en bredere diskussion om borgerinddragelse og demokratiform (f.eks. afstemningsdemokrati vs. kommunitarianisme, dvs. det levende fællesskabsprægede lokalmiljø). I Atlanta var sagen langt mere håndgribelig. Det var frygt for kammerateri og politisk korrupsion. I følge nyere målinger er Danmark et af de mindst korrumperede lande i verden. Selvom USA ikke hører til de mere korrupte lande, så har byen Atlanta en noget mørkere historie, som tillige fik sin aktualitet gennem en verserende FBI-sag om borgmesterens forhold til bestikkelse. Åbenhed blev derfor diskuteret med forskelligt udgangspunkt, og værdien åbenhed fik herved liv på helt forskellig måde.

Ser vi på åbenhedens betydning i Græsted-Gilleleje, får vi en demonstration af, hvor vanskeligt det er at identificere værdier. Åbenhed er ikke noget væsentligt tema i debatten, og vi må derfor konkludere, at åbenhed ikke er nogen væsentlig værdi i Græsted-Gilleleje i modsætning til de to andre cases – hvis det ikke lige var, fordi vi ved, at udliciteringsprocessen blev tilrettelagt som en meget åben proces. Åbenhed var med andre ord ikke noget, man følte behov for at diskutere, fordi det var en værdi, man kunne tage for givet.

Værdier kan spille en stor rolle i debatten, men hvilken rolle kan afhænge af konfliktniveauet og strukturelle forhold. Både i Atlanta og Farum var de dominerende diskuterede værdier produktivitet og forretningsmæssig drift. Men mens Atlanta var gennemsyret af forestillingen om den private sektor som pr. definition mere produktiv og forretningsmæssig drift som ensbetydende med noget korruptionsfrit, var der i Farum noget nær absolut uenighed om, hvorvidt udlicitering ville føre til større produktivitet og mere forretningsmæssig drift. Når Atlantaprocesen havde fremdrift, var det pga. denne enighed, for ellers var der dybe og blokerende konflikter mellem borgmesteren og lederen af byrådet, som var borgmesterens modkandidat ved sidste valg. Når Farumprocessen havde fremdrift trods uenighed i vurderingerne, skyldtes det, at borgmesteren havde absolut flertal i byrådet. Vi kan derfor ikke nøjes med at konstatere, at en værdi optræder hyppigt. Vi må vide, om den splitter eller forener parterne, og hvorledes dette spiller sammen med strukturelle forhold i beslutningsprocessen.

Hvad fortalte de tre cases os så om offentlige værdier? De to første cases, Atlanta og Farum, fortalte os måske mere om Atlanta og Farum end om offentlige værdier eller om udlicitering. Sat på spidsen handlede Atlanta-casen mest om en konkret politisk krise, hvis håndtering blev farvet af byens historie og de konkrete omstændigheder mere end af en særlig værdidebat. Farum Kommune viste sig at være et specielt liberalt reservat, hvor den konkrete studerede udlicitering næppe kunne adskilles fra, hvad der i øvrigt foregik i kommunen. Så den første konklusion er, at selvom udlicitering kan betragtes som en kritisk begivenhed, er det langt fra sikkert, at der af den grund blomstrer en værdidebat op, og at vi på den måde kan få at vide, hvad der betragtes som offentlige værdier.

Man kan spørge, hvad dette skyldes. Er det en uvanthed med at tænke og udtrykke sig i en værdisammenhæng? Og hvis det er tilfældet, hvad skyldes det så? At man ikke forbinder nogle bestemte værdier med det offentlige? At offentlige værdier tages for givet? Eller skyldes det, at konkrete interesser, magtforhold og gode og dårlige erfaringer altid vil dominere dagsordenen?

Vi kan ikke svare på disse spørgsmål, men må lade konklusionen være, at en værdidebat ikke kommer af sig selv. Den skal arrangeres eller iscenesættes.

Græsted-Gilleleje-casen giver os en formodning om, at en værdidebat kan lade sig gøre, for som kontrast til casene fra Atlanta og Farum, fortæller Græsted-Gilleleje en historie om værdiengagement. Flere værdier var på spil i debatten, og der var over tid bevægelse i synspunkterne, selvom det, der skulle udliciteres, var en hellig ko. Det naturlige spørgsmål er derfor: hvad var det egentlig, der skete i Græsted-Gilleleje, som førte frem til dette helt anderledes resultat?

Vi kan fjerne to nærliggende forklaringer med det samme. Havde vi ikke haft Farum-casen, kunne vi have konkluderet, at forklaringen netop lå i de forskelle mellem amerikansk og dansk kultur, som vi forestillede os i forbindelse med case-udvælgelsen. Men den går ikke. Ligeledes hjælper Farum-casen os til at udelukke forskelle i størrelse som en forklaring. Som tidligere nævnt er Farum og Græsted-Gilleleje stort set lige store.

Herefter sidder vi tilbage med forskelle i substansen: vandforsyning og spildevandsrensning over for ældrepleje. Denne forskel er sandsynligvis en del af svaret, men ikke den hele, for vi havde forventet stærke uoverensstemmelser og ideologisk fastlåsthed i Græsted-Gilleleje, og denne forventning blev ikke indfriet.

Derfor må nye spørgsmål på banen om, hvilke andre forhold der kunne tænkes at have influeret på processen? Vi kan naturligvis ikke med nogen sikkerhed afgrænse os til bestemte forklaringer. Men ud fra kendskab til, hvorledes udliciteringsprocesserne blev tilrettelagt, er det ikke usandsynligt, at det er her, vi kan finde en forklaring. Det karakteristiske for udliciteringen i Græsted-Gilleleje er nemlig følgende:

1. *Planlægning og organisering*: forud for udliciteringen blev de relevante dele af kommunen reorganiseret efter principperne i bestiller-udførermodellen, hvilket kan have hjulpet til at gøre kommunen parat til at håndtere en udliciteringsproces samt efterfølgende at administrere det udliciterede.
2. *Information*: flere kvalitetsmålinger blev gennemført og offentliggjort, åbne møder blev organiserede, og lukkede møder i byrådet blev kun brugt i begrænset omfang.
3. *Borgerinddragelse*: de ældre blev ved mange forskellige lejligheder inddraget i processen. De var ikke blot en central del i kvalitetsmålingerne, men blev også involveret i et kvalitetspanel og et rådgivende udvalg.

4. *En bevidst værdistrategi*: selvom kommunen regnede med at kunne spare et betragteligt millionbeløb ved udliciteringen, blev større produktivitet bevidst underspillet som værdi. I stedet blev værdier som brugerorientering, frit valg og bedre offentlig kontrol understreget som centrale.
5. *Ansættelsestryghed*: kommunen garanterede allerede i 1995, at de ansatte ikke ville opleve dårligere løn- og pensionsforhold. I 1996 indgik fagforeningen kontrakt med Senior-Service A/S, som garanterede samme løn-, pensions- og arbejdsvilkår, som kommunalt ansatte har. Forud for anden udliciteringsrunde blev garantien gentaget.

Fik vi så udpegede nogle grundlæggende offentlige værdier? Nej, egentlig ikke. De tre udliciteringsdebatter taget under ét giver ikke nogen klar demonstration af, hvilke værdier der står på spil. Udliciteringsdebatterne synes at koncentrere sig om dét, der sædvanligvis konkret motiverer udliciteringen, nemlig økonomiværdierne. Det ser derfor ud til, at der skal en særlig anstrengelse til, hvis diskussionen skal brede sig til andre værdier. Men det ser også ud til, at det kan lade sig gøre.

APPENDIX: DATAGRUNDLAG OG METODE

VALG AF CASE

Atlanta og Farum Kommune er valgt som cases med udgangspunkt i udlicitering og privatisering af det tekniske område. Fokus er i Atlanta-casen på udlicitering af vandforsyningen til United Water Service Inc. i 1998, og i Farum-casen er fokus på salget af Stavnsholt Rensningsanlæg i 1998.

I Græsted-Gilleleje-casen er fokus på udlicitering af ældreplejen. Den undersøgte periode strækker sig fra 1994 til 1999. Udgangspunktet tages i debatten op til udlicitering af ældreplejens rengørings og madordning, der blev gennemført 1. maj 1996, og efterfølgende i debatten om udlicitering af hele ældreplejen, der gennemførtes 1. maj 2000.

ARTIKELSØGNING

Artikelsøgningen er forbindelse med Farum- og Græsted-Gilleleje-casen foretaget på Artikelbasen⁷ (DanBib), Polinfo, *Farum Avis*⁸ og *Frederiksborg Amts Avis*. Artikelbasen og Polinfo valgtes for at dække den landspolitiske debat, men på grund af ressource- og tidsmangel begrænsede vi os til tre landsdækkende aviser: *Berlingske Tidende*, *Politiken* og *Aktuelt*. *Berlingske Tidende* og *Politiken* blev valgt ud fra det kriterium, at de er to af de største og mest estimerede aviser på landsplan, og vi forventede derfor at finde en sag-

lig nyhedsformidling samt diverse samfundsorienterede debatindlæg i de to aviser. Aktuelt blev valgt på baggrund af dens traditionelle tilknytning til fagbevægelsen. Vi antog, at avisen var forum for megen debat om, hvilke værdier den offentlige sektor skal bero på, og derfor også om hvordan sektoren skal organiseres.

Farum Avis og *Frederiksborg Amts Avis* blev valgt for at dække den lokalpolitiske debat i henholdsvis Farum Kommune og Græsted-Gilleleje Kommune.

I Farum-casen blev søgningen foretaget i juli 1999. Vi benyttede søgeordet *farum* i kombination med søgeordene *udlicitering*, *privatisering*, *rensningsanlæg* og *spildevand*. Dette har givet 50 artikler, hvoraf størsteparten er fra sidste halvdel af 1998, hvor debatten vedrørende salget af rensningsanlægget var på sit højeste. Databasen på *Farum Avis* gav 40 artikler og læserbreve på søgeordene *rensningsanlæg* og *spildevandsrensning*. Disse er overvejende fra 1998. Søgningen i Artikelbasen og på *Farum Avis* gav samlet 89 artikler.

I Græsted-Gilleleje-casen blev dataindsamlingen udført i oktober 1999. Søgeordet var *græsted-gilleleje* kombineret med mindst et af følgende: *ældrepleje*, *ældresektor*, *udlicitering* eller *privatisering*. Søgningen gav 96 artikler overvejende fra fagblade. Søgningen på *Frederiksborg Amts Avis* resulterede i 252 artikler. Alt i alt har søgningen resulteret i ca. 348 artikler. I kodningsprocessen har vi måttet kassere 154 mindre artikler, hovedsageligt fra *Frederiksborg Amts Avis*, pga. artiklernes beskrivende karakter. Der kunne i disse ikke spores værdier af nogen art. Det samlede resultat blev på 194 artikler.

Atlanta-casens dataindsamling foregik i 1998 og er indsamlet i forbindelse med, at den ene af kapitlets forfattere var ekspertmedlem af City Council's Committee on Water and Sewer Privatization. Sogningsproceduren i Atlanta-casen afveg således fra de to andre cases, men kodningsproceduren var den samme (jf. nedenfor).

KODNING AF ARTIKLER

Artiklerne er i alle tre cases blevet systematiseret kronologisk og kategoriseret som henholdsvis artikel, interview, læserbrev, kronik o.l., og afsender er blevet klarlagt. Dernæst fulgte værdikodningen af artiklerne.

I Atlanta- og Farum-casen er kodningen foretaget efter værdierne listet i tabel 9.1, 9.2 og 9.3. I Græsted-Gilleleje-casen indledte vi kodningen efter samme 12 værdier, men vi måtte i kodningsprocessen sande, at flere værdier end de 12 var på spil. Vi udvidede derfor kodningen med fire værdikategorier. De fire værdier var godt arbejdsmiljø,⁹ altruisme og engagement,¹⁰ lokalt selvstyre¹¹ samt samfundsloyalitet.¹²

Vi har i alle tre cases kodet for, hvorvidt værdien optræder i den enkelte artikel. Vi har desuden kodet for, hvorvidt afsenderen mener, at den pågældende værdi fremmes eller hæmmes af udlicitering eller privatisering, så et pro et contra-scenarium kunne identificeres.

KVANTIFICERING AF VÆRDIER I ARTIKLER

I første omgang udførte vi en regulær sammentælling af, hvor mange gange den enkelte værdi forekom i hver af de tre cases, samt hvor mange gange den enkelte værdi fore-

kom pr. år. Men da mange debattører udtalte sig gentagne gange om samme problemstilling, og nogle udtalte sig oftere end andre, registrerede vi nogle værdier uforholdsvist mange gange i artiklerne. For at undgå et skævt resultat og dermed et skævt billede af virkeligheden, blev gengangere i anden omgang registreret, så de blot optrådte en enkelt gang pr. værdi.

Formålet med begge øvelser var for det første at få en oversigt over, hvilke værdier der lægges vægt på i debatten omkring udlicitering af vandforsyning, rensningsanlæg og ældrepleje. For det andet ønskede vi i Græsted-Gilleleje-casen at undersøge, om der har fundet et holdningsskifte sted over tid.

Værdiskift kan forekomme ved, at andre værdier end tidligere er kommet i fokus, eller værdiskift kan finde sted inden for den enkelte værdi, dvs. om udliciteringen menes at have en mere positiv eller negativ indvirkning på en værdi end tidligere.

NOTER

1. Dette kapitel er en omskrevet udgave af artiklen „Public Values Lost? Comparing Cases on Contracting Out from Denmark and the United States,“ publiceret i *Public Management Review*, 4, 1, 2002. Hovedsubstansen er den samme. Dog er dele af artiklen udeladt, fordi de indledende kapitler i denne bog gør dem overflødige, ligesom der i nærværende udgave er indføjet tabeller, som der ikke var plads til i artiklen.
2. Vi kommer derved ikke ind på, hvilke økonomiske gevinster eller tab der konkret kan være. Vi er interesseret i, hvad der ud over det rent økonomiske kan mistes. Kapitlet handler heller ikke om udlicitering som sådan. En oversigt over udlicitering og privatisering i Danmark findes i Greve (1997).
3. Det er ikke et helt specielt amerikansk fænomen. Samme synspunkter finder Ogden & Watson (1999) i en britisk case.
4. Det bemærkes, at data vedr. udliciteringen i Farum blev indsamlet i 1999. Vi har ikke ønsket at ændre analysen under indtrykket af senere begivenheder i Farum. Dels ville det nemt føre til uvedkommende bagklogskab, dels er det i skrivende stund ikke klart, hvad der mere præcist måtte være gået galt, og hvem der i givet fald har ansvaret.
5. Populært kaldet BUM-modellen: B = bestiller, U = Udfører og M = Modtager. Udliciteringsprocessen op til 1996 er nærmere beskrevet i Fuglsang & Midjord (1997).
6. Vi var ikke i stand til at aflæse en udvikling i tabellerne vedrørende Atlanta og Farum, men der var ikke noget i øvrigt, der pegede på en udvikling i synspunkterne.

7. Artikelbasen er produceret af Dansk Bibliotek Center (DBC). Basen indeholder henvisninger og korte beskrivelser af artikler fra 750 danske tidsskrifter og otte landsdækkende aviser fra 1981ff. Artikelbasens ca. 565.000 poster opdateres fire gange årligt, og den årlige tilvækst er på ca. 30.000.
8. Farum Avis har egne artikler liggende på database fra ca. ti år tilbage.
9. Værdien gælder løn- og ansættelsesforhold (jf. desuden kapitel 2).
10. Offentligt ansatte hævdes at have en særlig kalds- og pligtetik, et fagligt kodeks. Engagement er således relateret til værdien professionalismisme (jf. desuden kapitel 2).
11. Værdien gælder kommunernes ret til at bestemme over egne forhold (jf. desuden kapitel 2).
12. Værdien gælder den sociale sammenhæng i et samfund (jf. desuden kapitel 2).

KONTURERNE AF EN OFFENTLIG IDENTITET

VARIGE OG FORANDERLIGE TRÆK

TORBEN BECK JØRGENSEN

Værdier er ikke lige til at tage og føle på. De er mentale forestillinger, ikke genstande. Der kan tales om dem, uden at der handles efter dem, og der kan handles efter værdier, uden at der er bevidste og klare verbaliseringer. De samme værdier kan udfoldes forskelligt og gives forskellig mening alt efter de konkrete omstændigheder. Værdier kan være gemt så dybt, at man skal miste dem, før man bliver bevidst om dem. Værdier er derfor svære at identificere præcist, og af den grund har vi gennem hele bogen koncentreret os om det simple, men vanskelige spørgsmål: hvilke værdier karakteriserer rent faktisk den offentlige sektor? Gennem de enkelte kapitler har vi fået varierende svar på spørgsmålet, ikke kun fordi vi har brugt forskellige metoder, men også fordi vi har stukket sonden ned forskellige steder i den offentlige sektor.

I dette afsluttende kapitel vil vi koncentrere os om at sammenfatte og fortolke svarene. For at komme på sporet af en offentlig identitet går vi ikke efter enkeltstående værdier, men derimod efter mere sammenhængende grupper af værdier, som bogen igennem er benævnt som etos. De spørgsmål, vi stiller, er:

1. Kan vi finde en generel etos? Eller finder vi kun stærke differentieringer, f.eks. som organisationsetos og fagspecifikke etos?
2. Hvordan forholder forskellige etos sig til hinanden?
3. Hvor stabile synes de fundne etos at være?
4. Hvilke værdiforskydninger kan vi se?

Vi søger at tegne et overordnet billede. Det skal understreges, at det sker ud fra undersøgelser af meget forskellig karakter. Fordelen er, at vi får mange aftegninger af offentlige værdier. Ulempen for et afsluttende kapitel er, at det indimellem kan være svært uden videre at lægge resultaterne sammen. For

ikke at belaste kapitlet med for megen metodediskussion henvises der til de enkelte kapitler med deres appendiks om data og metode.

DEN OFFENTLIGE SEKTORS VÆRDIER I DAGENS DANMARK

EN GENEREL OFFENTLIG ETOS

Det er naturligt at starte med, hvad vi kan betragte som det værdimæssige arvegods. Den retlige analyse viste, at Danmark siden midten af 1800-tallet har udviklet et sæt grundværdier knyttede til det politiske demokrati og til retsstaten og socialstaten. Med det politiske demokrati følger grundværdier som folkeviljen og almene samfundshensyn, og demokratiets indholdsmæssige komponent – forestillingen om det enkelte menneskes egenverdi – fører frem til friheds- og lighedsværdierne, som kan ses som udslag af én og samme grundværdi: Menneskets værdighed. Herfra er der ikke langt til menneskerettighederne.

Den praktiske implementering af disse grundværdier er i vid udstrækning retlig, som det mere konkret kommer til udtryk i opbygningen af en retsstat. Her er retssikkerheden en grundværdi med relaterede værdier som forudsigbarhed, stabilitet (på grund af retsordenens skriftlighed og krævende ændringsprocedurer), legalitet og neutralitet. Socialstaten udvikler sig i en helt anden retning uden dog at fortrænge retsstaten. Hvor retsstaten indebærer en beskyttelse *mod* staten, indebærer socialstaten en beskyttelse *ved* staten. Fra at være en kilde til overgreb og magtmisbrug, der måtte tøjles, er staten blevet en god fe. Staten skal sørge for, at borgeren får mulighed for selv at bestemme over sine egne forhold uden at være begrænset af mangel på grundlæggende livsfornødenheder, og borgeren får derfor et sæt materielle rettigheder (til uddannelse, forsørgelse mv.). Retssikkerhed bliver til hensynsfuldhed, og neutralitet bliver til engagement, professionel autonomi samt etiske standarder for god behandling. Vi kan her se en klar udvidelse og differentiering af de værdier, der vedrører forholdet mellem forvaltningen og borgerne.

I hvilket omfang genfinder vi disse værdier i dagens praksis? Er de blot idealer og smukt tankespind, der ikke tages alvorligt i hverdagen? Den landsdækkende survey har som et hovedresultat, at der findes en generel offentlig etos. Af praktiske grunde har vi ikke kunnet spørge i detaljer og bore efter mange nuancer, men det står ganske klart, at offentlige organisationer holder

fast i nogle klassiske offentlige værdier på tværs af politiske og administrative niveauer og sektorer. Disse værdier er:

Det offentlige har et ansvar over for samfundet generelt,
der skal være offentligt indseende,
man skal vogte retssikkerheden,
og man skal følge uafhængige professionelle standarder.

Man kan umiddelbart synes, at det er et meget banalt resultat, men sandheden er, at det er et uhyre interessant resultat. Vi havde – af mange grunde – forventet karakteristiske variationer, men fandt i stedet et overraskende generelt mønster. Visse vigtige nuancer findes dog. På forvaltningsniveauet – dvs. den statslige centraladministration og amtskommunale og kommunale centralforvaltninger – vægtes retssikkerhed betydelig tungere (ligesom i øvrigt produktivitet og politisk styrbarhed) end på institutionsniveau, hvor til gengæld individuelle brugerbehov og brugerdemokrati kommer meget kraftigere frem.

Vi finder lignende variationer mellem det statslige, amtskommunale og det kommunale niveau. Brugerbehov og brugerdemokrati vægtes højere dér, hvor man har tættere kontakt med brugerne, nemlig i amter og kommuner. Går vi specielt det statslige niveau efter i sømmene viser det sig, at direktorater og styrelser skiller sig ud. De ligner mere institutioner (især statslige institutioner), end de ligner statslige departementer. Brugerdimensionen rangerer højere og politisk styrbarhed en del lavere.

Men alt i alt: ser vi bort fra nogle få naturlige og relativt beherskede variationer mellem forvaltningsniveau og institutionsniveau og mellem stat og kommuner og nogle mindre variationer mellem sektorer, er resultatet en forbløffende ensartethed. Vi ser med andre ord her konturerne af en generel offentlig etos.

Det er en offentlig etos med en vis styrke. Ud over selve udbredelsen er der en indre sammenhængskraft. De fire værdier har hver for sig og sammen et skær af „almennytte“ over sig. De kan støtte hinanden, om end retssikkerhed og offentligt indseende konkret kan geråde i konflikt, som det blev vist i diskussionen af relaterede værdier i kapitel 2 og 3. De står som vigtigere end den politiske styring, brugerindflydelse og balancering af forskellige interesser (som også spiller en rolle, men i mindre grad). Med udgangspunkt i de fire statsmodeller, der blev lanceret i kapitel 3, kan man sige, at værdierne fra den autonome stat står stærkest, derefter følger værdierne fra den hierarkiske

stat, efterfulgt af værdierne fra den responsive stat og den forhandlende stat. Det giver en indikation af, at den offentlige sektor først og fremmest har sine egne indre værdier for derefter at orientere sig generelt ud til samfundet – mere end nedad mod borgerne eller opad mod politikerne.

Denne fortolkning finder støtte, når vi ser på, hvilke personlige egenskaber hos offentligt ansatte der sættes højt. Her finder vi i toppen faglighed, personlig integritet og evne til at kunne omgås andre, mens vi i bunden finder politisk fornemmelse og økonomisk sans. Også her er der selvfølgelig variationer i det generelle billede. Politisk fornemmelse er således klart vigtigst i statslige departementer, og økonomisk sans topper i statslige aktieselskaber, men det rækker ikke ved det generelle billede. Ser vi nærmere på, hvilke motivationsfaktorer der er vigtige for offentligt ansatte, er konklusionen, at en klassisk kaldsetik er vigtigere end løn og karriere. Ny Løn og andre ledelsesinstrumenter fra den private sektor går muligvis fejl af det offentlige personale.

Disse værdier reflekterer den historiske arv fra retsstaten og socialstaten, måske mere end det politiske demokrati. På en måde kan man sige, at det offentlige ser sig selv som en samfundsaktør, der ikke skal tækkes andre. Dette understreges af, at en af de lavest rangerede værdier er „at lytte til opinionen“. Det sammenfattende ideal synes at være et klassisk embedsmands- og myndighedsideal: *Man er hævet over andre for at kunne tjene andre*. Man får en fornemmelse af, at vi har at gøre med værdier af type I, dvs. værdier hvis begrundelse er af principiel karakter, og som bygger på *samvittighed, overbevisning* eller *tro*.

Har denne generelle offentlige etos nogen betydning? Eller er det blot et luftigt selvportræt? Vi kan naturligvis ikke give noget endegyldigt svar på dette spørgsmål, men det er fristende at pege på, at Danmark i internationale sammenligninger systematisk kommer ud som et ukorrupt, rigt og lighedspræget samfund. Denne placering er nærmest en direkte spejling af den generelle offentlige etos og af, at effektivitet og lighed synes at gå igen i de værdier, der varetages af statslige regulerende organisationer som Folketingets Ombudsmand, Rigsrevisionen, Ligestillingsafdelingen og Økonomistyrelsen.¹

DE ALMENMENNESKELIGE VÆRDIER

Vender vi os derefter mod offentlige organisationers egne værdigrundlag – altså deres egne selv-præsentationer – finder vi ligesom i surveyundersøgel-

sen en forbløffende ensartethed. Selv om der forekommer mere end 100 forskellige værdiudtryk i værdigrundlagene, så klumper offentlige organisationer sig sammen omkring et fåtal værdier, som går igen på tværs af niveauer og sektorer. Det er til dels andre værdier, der har en fremtrædende plads i værdigrundlagene, værdier som *ansvarlighed*, *respekt*, *udvikling*, *samarbejde*, *kvalitet*, *åbenhed*, *tillid*, *engagement* og *faglighed*. Knudeværdierne, værdier der hænger sammen med mange andre værdier, er ansvarlighed, udvikling og engagement.

Mange af de fremhævede værdier – respekt, åbenhed, tillid, samarbejde, dialog – er af almenmenneskelig karakter. De fortæller selvfølgelig noget om, hvordan vi skal behandle hinanden på arbejdspladsen, og hvordan borgeren skal behandles af systemet. Men spørgsmålet er, om man ikke også gennem værdigrundlagene overskrider de formelle roller som kollega, systemperson og klient. Det handler nok så meget om, at vi også husker at behandle hinanden som mennesker, at vi skal behandle hinanden ordentligt.

De værdier, der karakteriserer den generelle offentlige etos, er relativt sparsomt repræsenterede i værdigrundlagene (bortset fra fagligheden). Det generelle samfundsansvar og retssikkerhed er fraværende. Der er heller ikke mange spor af demokrati og politisk styre. Forklaringer kan være, at værdigrundlagene er tænkt som, eller er en direkte del af, den pågældende organisations personalepolitik, at værdigrundlaget i det hele taget mest tager sigte på intern påvirkning, og at en offentlig etos er formuleret i andre papirer o.l. Men i mange værdigrundlag hævdes det eksplicit, at de retter sig mod både interne og eksterne målgrupper. Vi skal snarere fæstne os ved, at det ser ud til, at personalet – godt nok i varierende omfang – har været inddraget i formuleringen af værdigrundlagene, mens surveyundersøgelsen udelukkende bygger på offentlige ledere som respondenter.

Alt i alt er det nærliggende at fortolke dominansen af almenmenneskelige værdier som udtryk for en personalepolitik eller som udtryk for, at man i almindelighed på offentlige arbejdspladser (ligesom på private arbejdspladser) er nødt til at forholde sig til, hvorledes man skal omgås hinanden. Vi skal udvikle os og have et godt arbejdsmiljø. Set på den måde er der tale om værdier, der er knyttede til forvaltningens måde at fungere på og især forvaltningen set som arbejdsplads. Med til dette billede hører måske, at værdierne i værdigrundlagene i udpræget grad er type II-værdier: værdierne begrundes for det meste med henvisning enten til deres positive *konsekvenser* eller til *enighed* blandt en gruppe mennesker om, at noget må anses for en værdi.

Der er dog en lidt anden fortolkningsmulighed. Holder vi fast i det almenmenneskelige aspekt, kan der også argumenteres for, at der derved netop tilføres de formelle roller og systemer de elementer af forståelse, indlevelse og modtagelighed, der fører til menneskelig værdighed, integritet og altruisme. Der skal ikke leveres formelle standardvarer af maskinbureaukrater. Principperne og fagligheden skal forvaltes af levende mennesker. Vi har derfor måske endnu en markant brik eller to til en generel offentlig etos.

Ved siden af gruppen af gennemgående værdier er der værdier, som vi især finder på de mere bløde områder som daginstitutioner, folkeskoler, sundhedsområdet og plejesektoren (og derved også på det amtskommunale og kommunale niveau). Det er værdier som *forståelse, kreativitet, omsorg, tillid og tryghed*. Vi kan også gå længere ned i materialet og ved hjælp af ord og sprogbrug spore fagspecifikke etos som en pædagogisk etos, en social etos, en kristen etos og en juridisk etos, alt efter hvilken organisation der er tale om.

DE HELT FORSKELLIGE VÆRDIVERDENER:

FAGSPECIFIKKE ETOS

Differentieringen af offentlige organisationers værdiunivers ser vi først for alvor udfoldet, når vi iagttager konkrete organisationer og taler med frontpersonalet, der varetager organisationens kerneopgaver: bibliotekaren, præsten, fængselsbetjenten og lægen lever i helt forskellige værdiverdener. Her kommer vi ned i de fagspecifikke etos med stærkt vekslende koblinger til brugeren og i det hele taget til det omkringliggende samfund.

Biblioteket har et stærkt homogeniserende fagligt felt og en tydelig faglig etos med værdier som *lighed, demokrati, fornuft og oplysning*. Ved siden af denne faglige etos – eller måske i nogen grad integreret i denne – har vi en serviceetos med vægten på brugerens integritet, åbenheden, indbydende fysiske omgivelser, publikumsarrangementer, produktudvikling osv. Nu kunne man så konkludere, at her har vi en organisation med en tydelig offentlig etos. Det er formentlig forkert. Det er snarere bibliotekets faglige etos, der kobler biblioteket til det omkringliggende samfund og til den offentlige sektor, ikke en generel offentlig etos.

Som biblioteket har kirken en stærk faglig etos. Den rummer helt anderledes værdier som *næstekærlighed, omsorg, tryghed, beskyttelse, fællesskab og solidaritet*. Kirken har som noget helt særligt netop et fællesskab, en menighed. Men har kirken nogen serviceetos? Egentlig ikke. Så havde man – populært sagt – for længst transponeret salmemelodierne ned, flyttet gudstjenesterne

til praktiske tidspunkter og fyret mere op under de kirkelige handlinger. Finder vi en offentlig etos? Næppe. Måske kan den være knyttet til sognet, men sognet er på den anden side et administrativt og socialt territorium, der har mistet eller er på vej til at miste mening.

Man kunne forvente at finde en tydelig offentlig etos i fængslet, et udtryk for retssamfundet, troen på straf, soning og resocialisering, troen på orden og stabilitet, på markering af samfundets retsbevidsthed. Men det ser vi ikke meget til. Heller ikke en markant faglig etos. Derimod hører vi meget om fængslets serviceetos, om dét at fangerne ikke bare har deres rettigheder, men også skal have et *anstændigt liv*, der ligger så tæt op ad livet derude, som det nu kan lade sig gøre.

Hospitalet rummer en stærk faglig etos, der – når vi taler med lægerne – har indbygget en serviceetos. Det kliniske arbejde, arbejdet med patienterne, er vigtigt. Men selve lægeverdenen og hospitalets „fysik“, indretningen, skiltningen og lugtene, udtrykker ikke service, og resten af verden er nærmest hægtet af. En offentlig etos ser vi ikke meget til.

Og det gælder stort set alle fire organisationer: man oplever ikke, at de er en del af et større system; at de deler nogle værdier, der gør, at de kan spejle sig i hinanden. Den overordnede struktur, som de dog er en del af, hører vi mest til som noget negativt, som noget der ikke lytter, som noget der påfører krav. Mere præcist kan vi godt i to af de fire undersøgte organisationer se, at effektivitet og produktivitet bliver påført organisationen ovenfra som restriktioner på deres egen adfærd.

FORHOLDET MELLEM DE FORSKELLIGE ETOS

Hvordan står disse forskellige grupperinger af værdier eller etos i forhold til hinanden? Er der et overordnet mønster? Vi kan konstruere to værdimønstre, et hierarkisk mønster og et netværksmønster.

DET HIERARKISKE MØNSTER

Der er flere hierarkiske træk. For det første skifter den generelle offentlige etos – om end i behersket omfang – karakter fra stat til kommuner. For det andet finder vi nogenlunde samme mønster fra forvaltning til institutioner, uanset politisk/administrativt niveau (mens sektorforskellene er beskedne og uklare). For det tredje fortøner den generelle offentlige etos sig, når vi fjerner os fra offentlige ledere, og gennem værdigrundlagene og de konkret

undersøgte organisationer i højere grad får fat i frontpersonalet. Og her finder vi så en betydelig differentiering efter opgavernes karakter.

For det fjerde er det interessant at se, at over for denne mangfoldighed af værdier nede i de finere forgreninger af det offentlige system holder regulerende organisationer som Rigsrevisionen, Ombudsmanden og Økonomistyrelsen fast i nogle få tværgående værdier, især effektivitet og lighed, som karakteristisk nok genfindes netop i ledernes svar i surveyundersøgelsen og stærkest på forvaltningsniveauet. Groft sagt: Jo højere vi kommer op i systemet, jo stærkere står disse værdier.

Der er altså hierarkiske træk i „ordningen“ af forholdet mellem generel offentlig etos, almenmenneskelige værdier, fagspecifik etos og serviceetos, mellem stat og kommuner, mellem forvaltningsniveau og institutionsniveau og internt i organisationer. Men vi skal passe på med at overfortolke.

Det hierarkiske mønster fremkommer, fordi værdibalancen skifter, når vi bevæger os langs hierarkiske linjer. Vi har to slags hierarkiske linjer. For det første de interorganisatoriske linjer mellem de politiske-administrative niveauer, og her kan vi relativt tydeligt følge ændringer i værdibalancen, fordi vi kan bygge på samme undersøgelse med samme slags respondenter. For det andet har vi det interne administrative hierarki, men selvom den generelle etos fortøner sig, når vi følger den hierarkiske linje ned i organisationen internt, kan vi ikke slutte, at forholdet mellem forskellige etos er et hierarkisk forhold. Det kan bl.a. komme an på, hvorledes værdierne i den generelle etos står i forhold til de almenmenneskelige værdier og de fagspecifikke etos. Her kan et netværksmønster være mindst lige så overbevisende.

NETVÆRKS MØNSTRET

Med udgangspunkt i billedet af en organisation som er konstitueret af seks forskellige netværk, skal vi derfor (se figur 2 i kapitel 1) relatere netværk til etos. Den generelle offentlige etos, vi fik frem i surveyundersøgelsen, hører med størst sandsynlighed hjemme i det forvaltningsmæssige netværk. Der er ikke megen tvivl om, at det er et vigtigt netværk for de offentlige ledere, der har svaret på spørgeskemaerne. I samme retning trækker de hierarkiske træk i den generelle etos, mens vægten på uafhængige professionelle standarder trækker over mod det faglige professionelle netværk. Offentlige organisationers værdigrundlag viser derimod snarere, hvilke værdier der er vigtige i det daglige arbejdsnetværk. Vi har ganske vist argumenteret for, at de almenmenneskelige værdier måske kunne gælde forholdet mellem mennesker i

almindelighed, og i så fald er det værdier, der er relevante i alle netværk. Men der er træk ved flere af værdigrundlagene, der peger på, at værdierne er tænkt som værdier, der gælder organisationen som arbejdsplads. Og endelig finder vi fagspecifikke etos og serviceetos, når vi undersøger konkrete organisationer tæt på brugerne, hvad der ikke meget overraskende placerer dem i henholdsvis det faglige/professionelle netværk og brugernetværket.

Hvilken samlet værdiprofil den enkelte organisation har, er – set på denne måde – ikke et spørgsmål om hierarkisk ordning, men et spørgsmål om den relative vægt mellem de enkelte netværk, jf. også diskussionen i kapitel 3 om valg af centrale værdier og balancering af værdier.

Vi kan i den ene ende af spektret forestille os organisationer med relativt lige stærke og balancerende netværk. Det er ikke nødvendigvis nogen lykkelig situation. Det værst tænkelige resultat er et kludetæppe af mangfoldige og urelaterede eller konflikterende værdier „understøttet“ af blokerende netværk, der kan veto hinanden. Det ville være sundt for en sådan organisation at skulle udarbejde et sammenhængende værdigrundlag. Men det er også muligt, at denne organisation har lært at spille på hele klaviaturet, dvs. at den på en fornuftig måde kan drage nytte af og balancere mellem mange forskellige værdier, eksempelvis ved at aktivere de forskellige netværk i forskellige situationer eller skabe en mere permanent arbejdsdeling mellem dem.

I den anden ende af spektret har vi organisationen med ét dominerende netværk, dvs. et netværk der sætter dagsordenen for, hvad der kan foregå i de andre netværk. Det dominerende netværk er bestemmende for, hvilke slags værdier der udgør tyngdepunktet i organisationens samlede værdiprofil. Alt efter hvilket netværk der dominerer, får vi organisationer, der lader sig indplacere i en af de fire statsmodeller. Et eksempel: Er det faglige professionelle netværk dominerende, bliver faglige professionelle hensyn vigtige i forhold til brugeren, og ledelse bliver nemt koncentreret om spørgsmål, som udspringer af faglighedens problemer. Har den de bedste vilkår? Er den for dominerende? Skal den fornyes? Det er typiske spørgsmål i den autonome statsmodel.

To netværk kan også smelte sammen til ét dominerende. Eksempelvis kan man i mange tilfælde ikke skelne mellem det faglige professionelle netværk og brugernetværket, fordi organisationens kerneprofession har den direkte kontakt med brugerne. Hospitaler er et typisk eksempel. Den klassiske myndighed er et eksempel på en anden slags sammensmeltning. Her smelter det forvaltningsmæssige netværk sammen med det faglige professionelle netværk på grund af den hierarkisk opbyggede forvaltning og den juridiske

professions dominans. Organisationer med ét dominerende netværk har muligheden for at have en klar værdiprofil med de fordele og ulemper, det kan indebære: Troværdighed, entydighed – og ensidighed.

For den offentlige leder er der en betydelig forskel mellem det hierarkiske mønster og netværksmønsteret. I det første mønster er lederen en brik i hierarkiet og skal formidle værdier ovenfra og ned. I netværksmønsteret kan lederen ses som den aktør i organisationen, der har adgang til alle netværk. Det giver en mulighed for at håndtere konflikter imellem netværkene og holde sammen på netværkene, så organisationen ikke i realiteten opløses i forskellige dele. En vigtig del af denne ledelsesrolle er selvfølgelig at varetage værdikonflikter og at medvirke til at skabe fællesværdier.

Om det ene eller andet mønster har størst betydning i en organisation, vil som sagt hænge snævert sammen med de forskellige netværks indbyrdes forhold, således at den samlede identitet er et resultat af en magtbalance, på samme måde som den samlede værdisammensætning kan være et resultat af det indbyrdes magtforhold mellem værdiernes vogtere, statens regulerende organisationer.

Værdiernes forhold til hinanden kan også spille en rolle. Vi har et værdierne hierarki, når den offentlige etos ligger som en ramme omkring f.eks. den fagspecifikke etos og serviceetos og giver dem mening, farve og plads – det sidste forstået både som en skaben rum og som en sætten på plads – eller når vi – hjulpet af de konkrete omstændigheder og den konkrete kontekst – kan udlede en fagspecifik etos og en serviceetos af den generelle offentlige etos.

Den anden situation – netværksmønsteret – er nemmere at forestille sig, når en generel offentlig etos initieret højt oppe i systemet ikke giver mening i bunden af systemet; når fagspecifikke etos ikke kan relateres til en generel etos eller direkte modvirker den; og når en arbejdspladsetos udvikler sig nedefra på en konkret og erfaringsbaseret måde, der ikke rimer med generelle „human resource“-udspil fra f.eks. Personalestyrelsen i Finansministeriet.

VÆRDIER I BEVÆGELSE

Ovenfor har vi koncentreret os om at give et billede af offentlige værdier, som de tager sig ud i dag. Det er imidlertid ikke ensbetydende med, at den offentlige sektor er „værdifastfrossen“, eksempelvis ved at hænge fast i et gammeldags myndighedsideal. Selvom de forskellige undersøgelser, som bogen bygger på, for det meste ikke er designede til at identificere udviklingstræk, kan vi alligevel se en række tegn på værdiforandringer.

De forskellige slags etos har sandsynligvis meget forskellig puls. Den generelle offentlige etos har en langsom puls. Hvorfor? Den dukker op overalt i surveyundersøgelsen, hvor offentlige ledere er respondenter, men offentlige lederes forskelligartede uddannelser gør uddannelsessocialisering til en mindre sandsynlig mekanisme. Spredning via konsulenter og kurser kommer næppe heller på tale, for det hører nok til sjældenhederne med kurser i „gammeldags myndighedsideal“. Vi må snarere se den generelle offentlige etos som et kulturelt træk, der gennem mange mekanismer nedarves fra generation til generation i det offentlige, f.eks. ved regeldannelse, socialisering af offentligt ansatte og ledelsesselektion. Vi har med andre ord at gøre med en etos, som kun forandres langsomt og skridtvis. Det rimer også med, at den generelle offentlige etos reflekterer den historiske arv fra retsstaten og socialstaten.

Anderledes forholder det sig sandsynligvis med værdigrundlagene. Her finder vi ganske vist også særdeles udbredte værdier, men spørgsmålet er, om det signalerer en værdistabilitet eller det modsatte. En ikke helt usandsynlig fortolkning er, at vi her har et tilfælde af døgnflueværdier. Mens værdigrundlag for bare få år siden var en sjældenhed, ser det ud til, at de siden har bredt sig som en hvilken som helst slags sygdom eller tøjmode. Det er hurtigt blevet noget, „man“ skal have. Mange af værdigrundlagene ligner endvidere hinanden meget. Denne ensartethed – på tværs af forvaltninger og institutioner, stat og kommuner – er paradoksal, når man tænker på, at udarbejdelsen af et værdigrundlag giver mulighed for at udtrykke den unikke organisatoriske identitet. Men ikke desto mindre klumper man sig som sagt sammen om ganske få værdier, som vi tilmed i store træk også kender fra private værdigrundlag.

Hvad kan forklare den pludselige udbredelse af ret ensartede værdier? Værdigrundlagene kan have ramt en åre i samtiden, en uformel udbredt strømning, der også når offentlige organisationer. Mere konkret bygger de måske på samme fundament, nemlig aktuel „human resource management“ i officiel aftapning fra Personalestyrelsen. Ofte gentagede udtryk i værdigrundlagene som „den hele medarbejder“, „kompetenceudvikling“ og „attraktiv arbejdsplads“ peger i den retning.

Hvis denne tolkning er rigtig, skal vi ikke vente, at de mange værdigrundlag udgør nogen ny værdimæssig klippegrund.² For det første er det ikke sandsynligt, at disse værdier er noget, man møjsommeligt har tilkæmpet sig og slidt med, og derfor har de næppe nået at fæstne sig for alvor. For det

andet har vi at gøre med et område – ledelses- og personalepolitik – hvor pulsslagene i almindelighed er hurtige. Synspunkter og teorier kommer og går. Og det samme gør værdierne muligvis også.

Fagspecifikke etos har et pulsslag, der sandsynligvis ligger et sted imellem værdigrundlagene og den generelle offentlige etos. Fagspecifikke etos er primært bundet til uddannelse, ikke til intern socialisering eller finansministerielle udspil. Denne binding betyder, at vi har at gøre med mange fagspecifikke etos. Af den grund er det svært at sige noget generelt. Der er fag med en hurtig udvikling og fag, hvor udviklingen er rolig, og hvor ny viden og nye teorier fredsommeligt og uden paradigmatisk krise glider ind i den eksisterende kundskabsbygning. Der er fag med en klar professionsorientering (som medicin og jura) og fag, hvor koblingen til praksis er mere uklar (som litteraturvidenskab og sociologi). Fag med rolig udvikling og stærk professionsorientering har sandsynligvis stærke og stabile værdier, mens „hurtige“ fag med svag praksiskobling har meget mere flygtige værdier. Men trods den faglige variation er det troligt, at den faguddannede kommer med en eller anden form for faglig stolthed og faglige værdier, som skabes og vedligeholdes i et større policyfelt, uden for eller på tværs af den organisation, hvor man bliver ansat.

NYE VÆRDIERS INDTOG

Nye værdier er på vej ind i offentlige organisationer. Ved siden af de fire „premier cru“ værdier i den generelle offentlige etos fra surveyundersøgelsen er der en femte: *fornyelse og innovation*. Det er en værdi, som faktisk konkurrerer med de andre om førstepladsen, og ligesom de andre går fornyelse og innovation igen og igen på tværs af niveauer og sektorer. Værdien afspejles også i svarene på spørgsmålene om personaleegenskaber og motivation, hvor evne til nytænkning og mulighederne for faglig udvikling rangerer meget højt. I værdigrundlagene står udvikling som en af de mest centrale værdier.

Det er et stort spørgsmål, hvorledes vi bedst tolker dette fænomen, for vi ved ikke, hvad fornyelsen egentlig retter sig mod. Det bedste bud er at opfatte fornyelse som en værdi i sig selv. Eller sagt på en anden måde: det handler ikke om omstilling til noget bestemt, men om at være omstillingsparat – sådan i almindelighed. Og det er bestemt et markant resultat, at denne værdi er så højt prioriteret.

Men kan fornyelse og innovation være en trussel mod eksisterende

værdier? Mere præcist: Har fornyelse og innovation konsekvenser for den generelle offentlige etos? Vi kan ikke give et klart svar. Den ser på den ene side netop ikke truet ud. Men på den anden side viser det sig, at kontinuitet ret systematisk rapporteres som en truet værdi i surveyundersøgelsen, og værdier som kontinuitet og stabilitet figurerer sjældent i værdigrundlagene. Hvad betyder det?

Et kvalificeret gæt er, at selvom fornyelse og innovation faktisk kan betyde, at den generelle offentlige etos gøres tidssvarende, så kan mangel på kontinuitet altid indebære en risiko for fejl. Konkret kan det blive sværere at praktisere retssikkerhed. Der kan være usikkerhed om regelgrundlaget og om fortolkning af dette. Mere generelt kan den organisatoriske hukommelse blive skrøbelig, fordi meget energi går til at indlære det nye. Gamle værdier tages måske for givet og ender med at synke hen i glemsel. De værdifattige udliciteringsdebatter kan tyde på det. Dette er ikke argumenter mod fornyelse og innovation som sådan, men fornyelse og innovation har typisk en pris, der skal betales. Hyppig fornyelse og innovation – evige omstillinger – har i værste fald som resultat en rodløs og identitetsløs offentlig forvaltning, hvorved to knudeværdier kan gå tabt: organisatorisk robusthed og integritet.

Er nogle værdier i øvrigt på vej ind eller ud? Det fremgår ret klart af surveyundersøgelsen, at brugerdemokrati er en opprioriteret værdi, og det er også værd at hæfte sig ved, at de mellem menneskelige værdier er blevet moderne. Vi kan ikke aflæse af undersøgelserne, hvorledes disse værdiforandringer påvirker allerede eksisterende værdier, men vi kan gætte på, at øget brugerdemokrati kan beskære det politiske demokrati eller mindske forvaltningens mulighed for at følge uafhængige professionelle standarder.

Den retlige analyse peger mere håndfast på, at retsstaten og socialstaten er blevet sprængt på grund af den offentlige sektors vækst og stigende differentiering. Det mere konkrete udtryk for denne udvikling så vi i studiet af biblioteket, kirken, fængslet og hospitalet, hvor vi i helt overvejende grad fandt værdier knyttet til en specifik faglig etos eller serviceetos. En generel offentlig etos lod sig ikke efterspore. Videre ser det ud til, at to nye retlige udviklinger er på vej: En *markedsstat* med øget vægt på valgmuligheder i forhold til offentlige velfærdsydelser, som produceres i privat regi, og med øget brug af domstole som konfliktlødere à la forholdene i USA og en *miljøstat* med øget vægt på skabelsen af de kollektive rammer, der gør det muligt for borgerne at påvirke offentlige beslutninger, der har betydning for deres egne levevilkår.

Kommet så langt kan vi mere generelt diskutere, hvorledes vi kan forstå disse værdiforandringer. Vi skal præsentere fem modeller:

1. *Nye værdier fortrænger gamle værdier.* Det er den forandringsopfattelse, vi er stødt på flere gange tidligere, formuleret som et spørgsmål om, hvorvidt New Public Management-værdier fortrænger klassiske offentlige værdier? Efter denne opfattelse er værdier i konflikt, og det er enten den ene eller den anden.
2. *Nye værdier lægger sig som et pulserende lag uden om en fast kerne.* Her må vi forestille os den generelle etos som klippen med et lag græs og mos ovenpå. Der kan ske store forandringer i det ydre lag. Kernen berøres kun overfladisk på det korte sigt, men på det lange sigt *kan* ændringer være store og irreversible, på samme måde som rødder, indtrængende vand og frost kan nedbryde en klippe.
3. *Nye værdier lægger sig oven på gamle som geologiske lag.* Det kan i praksis ske på flere måder. Gamle retsregler fjernes ikke systematisk men lever videre nedenunder nye regler, eller nye værdier knyttes til „nye lag“ i forvaltningen, enten nye generationer eller nye organisationsenheder. Det er muligt, at de ældste værdier efterhånden forsvinder ud af syne, men i princippet er de der stadig og kan genfindes.
4. *Nye værdier lægger sig ved siden af gamle værdier i en funktionel arbejdsdeling.* Det kan vise sig ved, at traditionel myndighedsudøvelse fortsat er præget af retsstatsværdier, at nyere velfærdsydelser er prægede af socialstatens værdier, at fordelingen af kollektive goder påvirkes af miljøstatslige værdier, og at markedsstatens værdier slår igennem, hvor der sker en mere individualiseret serviceproduktion. Herved konkurrerer disse forskellige værdier ikke, tværtimod lever de i fredelig sameksistens gennem en horisontal differentiering efter ydelseskarakter.
5. *Nye værdier er nytolkninger af gamle værdier.* En værdi som retssikkerhed bliver efter dette synspunkt tilpasset nye tider og opgaver ved at blive forstået og anvendt på en ny måde. Det er muligt, at man finder på nye betegnelser til nyfortolkede værdier for at markere det nye, men det kan netop sløre kontinuiteten.

Hvilken forandringsmodel er den rigtige? Spørgsmålet er meningsløst, fordi de alle kan være *den* rigtige i bestemte situationer. Men vi kan give et bud på, hvilke modeller der i relation til bogens undersøgelser mest kommer på arbejde.

Fortrængningsmodellen finder vi mest relevant i udliciteringsdebatteerne. Det er her ret åbenlyst, at New Public Management-værdier har en meget fremtrædende plads, og at det er den sandsynlige årsag til, at andre værdier i to ud af tre cases får en perifer placering. For denne tolkning taler også, at dette smalle værdifokus netop optræder i forbindelse med udliciteringsbeslutninger, hvor man skulle forvente en bredere debat. Et andet eksempel er effektivitet, der delvis fortrænger værdier som lighed, åbenhed og service i IT-kontoret. Men ellers virker fortrængningsmodellen mindre interessant – trods dens udbredte popularitet i de kredse, der kritiserer New Public Management. Vi kan naturligvis ikke afvise, at socialstaten og senere markedsstaten og miljøstaten har skubbet tidligere retsstatsværdier til side. Men det er faktisk svært at aflæse ud fra surveyundersøgelsen. Det kunne skyldes, at forandringsmodel 2 er aktiv. Vore overvejelser omkring etos med forskellig puls er en konkretisering af model 2. Det er også muligt, at model 3 er aktiv. Det skulle betyde, at retsstatsværdier i en periode har været ude af bevidstheden for så – påvirket af konkrete begivenheder som en Tamilsag eller en Farum-sag – at trænge sig på igen. Udliciteringsdebatten i Græsted-Gilleleje Kommune, hvor det lykkes at få andre værdier på banen end blot New Public Management-værdier, passer også godt ind i model 3. Klassiske værdier genfindes og foldes ud.

Forandringsmodel 4 forekommer indlysende rigtig, allerede fordi udbygningen af den offentlige sektor gennem årene har inddraget flere og flere opgaver, som man med god ret kan sige ikke har nogen direkte myndighedskarakter. Er der sket en ændring af retsstatsværdiernes status, er det alene den, at de spiller en mindre rolle, fordi den offentlige sektor er vokset i andre retninger. Ikke fordi retsstatsværdier i sig selv er fortrængt. Men vi har dog svært ved at aflæse den klare sammenhæng mellem forskellige opgave- eller sektorområder og værdier i surveyundersøgelsen og undersøgelsen af værdigrundlag. Sammenhænge mellem forskelle i værdier og forskelle i opgaver bliver mere tydelige, når vi undersøger konkrete organisationer og debatter i forbindelse med udlicitering.

Forandringsmodel 5 er vanskeligere at forholde sig til. Naturligvis kan værdiforandringer finde sted som nyfortolkninger af den samme værdi, og konkrete begivenheder kan give eksisterende værdier en anden betydning. Vi har i flere kapitler set, i hvor mange forskellige udgaver effektivitet og retssikkerhed kan optræde, og hvordan værdier kan blive afgørende farvet af de konkrete omstændigheder.

Men hvor langt kan man gå, før en nyfortolkning er så tilpas anderledes, at vi må konkludere, at nu er det ikke mere en nyfortolkning, men en genuin ny værdi, som fortjener at få sit eget navn? Det er ikke kun forskeren, der må forholde sig til sådanne problemer. Det er også aktøren i praksis, for det at definere værdier på en bestemt måde har konsekvenser for opfattelsen af værdiers forhold til hinanden og for magtforhold.

VÆRDIERS EGENDYNAMIK

Den bedste illustration får vi fra undersøgelsen af regulerende organisationer i staten. Økonomistyrelsen har effektivitet som den centrale værdi. Men opfattelsen af, hvad der forstås ved effektivitet, står ikke stille. Det ser ud, som om man nærmest pendler mellem en meget snæver forståelse af effektivitet som produktivitet eller præstationsmaksimering og en betydelig bredere forståelse som det at skabe formålstjenlige organisationer. I perioder er der fokus på de kontante målinger af præstationer, i andre perioder er man lidt mere „filosofisk“ i rådgivningen af statslige myndigheder. Forholdet mellem Økonomistyrelsen og de regulerede statslige myndigheder veksler parallelt hermed mellem kontrol og hjælp. Var vi gået mere detaljeret til værks, havde vi måske fundet, at Økonomistyrelsen over tid læner sig op ad alle de fire effektivitetsforståelser, som vi præsenterede i kapitel 3: produktivitet; intern kontrol og stabilitet; maksimere de menneskelige ressourcer; og maksimere evnen til at skaffe ressourcer fra omverdenen.

Rigsrevisionens centrale værdi er ligeledes effektivitet. I den klassiske udgave lå vægten på at kontrollere bevillingshjemmel, korrekt bogføring og regnskabsaflæggelse, og på om der blev udvist tilstrækkelig sparsommelighed. Her har vi en forståelse af effektivitet, som dels er meget legalistisk orienteret, dels bygger på et økonomisk syn, der er knyttet til pengeforbruget og ikke til, hvad der kommer ud af aktiviteten. Rigsrevisionens opgaver har gennem årene stille og roligt fået et bredere sigte, kulminerende med den såkaldte forvaltningsrevision, hvor det er den organisatoriske formålstjenlighed, der er i højsædet. Hovedindtrykket er altså her en gradvis udvidelse af den centrale værdi og en glidning fra det juridisk orienterede over mod en organisationstænkning.

Den centrale værdi hos Folketingets Ombudsmand er retssikkerhed. Man får ikke indtrykket af, at denne værdi grundlæggende ændrer sig. Det vi ser, er snarere en gradvis konkretisering og udbygning af, hvad man forstår ved

retssikkerhed og af de regler og vejledninger, der følger heraf. Man kan tale om en stabil udvikling inden for nogle grundlæggende rammer, ligesom et fag hvor ny viden og nye teorier uproblematisk glider ind i den eksisterende kundskabsbygning.

IT-kontorets værdier har en mere turbulent udvikling. Som lige nævnt står tre værdier som centrale for kontorets arbejde: digital forvaltning skal skabe bedre *service*, større *åbenhed* over for borgerne og *lighed* i borgernes muligheder for at forstå og bruge den digitale forvaltning. Effektivitet – dvs. muligheden for at effektivisere forvaltningen med IT – trænger sig på og ser ud til i nogen grad at være en gøgeunge, der reducerer de andre værdiers betydning.

Endelig er der Ligestillingsafdelingen, som arbejder med en genstridig værdi. Der er tvivl om, hvad der præcis skal forstås ved ligestilling, for ikke at tale om politiske-ideologiske konflikter om hvad der bør være den rigtige opfattelse. Værdien kan blive strakt i mange retninger: lighed, lige muligheder, lige værd, lige behandling og slå over i det modsatte, nemlig forskellighed. Værdien kobles videre til demokrati og effektivitet. Der er også tvivl om, hvilke strategier der bedst fremmer ligestilling. Dette område er således ikke præget af nogen stabil udvikling, snarere turbulens og konflikt.

Vi har derfor fem forskellige former for værdidynamik: 1) Den stille og akkumulerende udvikling hos Ombudsmanden, 2) pendlingen hos Økonomistyrelsen, 3) den gradvise forskydning og udvikling hos Rigsrevisionen, 4) fortrængningen i IT-kontoret og 5) den konfliktfyldte udvikling i Ligestillingsafdelingen.

Denne iagttagelse er vigtig på flere måder. Ikke blot ændrer værdier sig, men de gør det med højest forskellige former for dynamik. Om der er en „genetisk“ ændringskode bygget ind i hver værdi, eller om dynamikformen skyldes „værdivogterne“ selv og deres omgivelser, kan vi ikke svare på, men begge muligheder er sandsynlige.

Alt efter hvorledes de regulerende organisationer definerer deres centrale værdi, får de et komplementært eller konkurrencebetonet forhold til hinanden. Rigsrevisionen og Økonomistyrelsen ligger i dag værdimæssigt tæt op og ned ad hinanden. Det skyldes ikke mindst, at Rigsrevisionen med den såkaldte forvaltningsrevision har manøvreret sig ind i de bredere effektiviseringsundersøgelser, som Økonomistyrelsen (og tidligere Administrations- og Personaledepartementet) tager sig af. Det betyder, at der består et konkurrencebetonet forhold imellem dem.

Forholdet mellem Økonomistyrelsen (og dens forgængere) og Folketingets Ombudsmand er komplementært. Man regulerer ud fra forskellige

værdier – effektivitet og retssikkerhed – og har herved hver sin regulatoriske jurisdiktion. Men det er ikke ensbetydende med, at forholdet er fri for konflikter. Som bogen indledtes med, formulerede Finansministeriet omkring 1990 et konfliktforhold mellem effektivitet og retssikkerhed. Retssikkerhed var en barriere for at opnå høj effektivitet. I stedet for at formulere en direkte konflikt kan man også definere værdierne således, at de omfatter hinanden ved at understrege, at det enten handler om at opnå retssikkerhed på en effektiv måde, hvorved effektivitet gøres så bredt, at det omfatter retssikkerhed, eller at en effektiv forvaltning er en del af retssikkerhed, hvorved effektivitet omvendt gøres til en del af retssikkerhed.

Bag disse formuleringer og omformuleringer kan givetvis også ligge magtkampe mellem regulerende organisationer, magtkampe om at opnå et regulatorisk herredømme. Det betyder videre, at balancen mellem de værdier, der vogtes over, i høj grad kan bestemmes af styrkeforholdet mellem de regulerende organisationer. At IT-kontorets værdier blev drejet over i retning af effektivitet, skyldtes sandsynligvis et stærkt finansministerium (og en stærk finansminister) i forhold til et meget svagere forskningsministerium (og en svag forskningsminister).

KONTURER AF EN OFFENTLIG IDENTITET

En offentlig identitet kan nu sammenfattes som bestående af en relativ fast og stabil kerne med flere ydre lag. Kernen består af den generelle etos – et generelt samfundsansvar, offentligt indseende, retssikkerhed og uafhængige professionelle standarder – samt effektivitet og lighed, som var de værdier, der i forskellige afskygninger især blev varetaget i den centralstatslige regulering. Denne kerne går igen overalt, men nogle værdier som f.eks. effektivitet, retssikkerhed, politisk loyalitet og brugerdemokrati samvarierer i behersket omfang med hierarkisk niveau. Kernen ser ud til at være ganske stabil, og nogle værdiforandringer kan måske bedst ses som nyfortolkninger af gamle værdier, eksempelvis retssikkerhed.

Uden om kernen ligger et lag med mange fagspecifikke etos, typisk knyttede til bestemte uddannelser og ofte også bestemte policy segmenter. Nogle fagspecifikke etos kan måske dække en stor del af kernen, mens andre er mere snævre. Det er et lag med relativ stor stabilitet, men det er vigtigt at holde fast i, at både værdierne og stabiliteten er fagspecifikke.

Som næste lag har vi ledelses- og arbejdspladsetos, som rummer værdier vedrørende styring, ledelse og personaleforhold i den enkelte organisation.

Dette lag rummer i overvejende grad etos af generel, men flygtig karakter, fordi denne etos er knyttet til vekslende og tværgående diskurser om ledelse og personale.

Som et yderste lag kan vi føje serviceetos. Hvis serviceetos udbredes generelt som led i en forvaltningspolitik, vil vi gætte på en vis flygtighed, hvorimod vi forventer større stabilitet, hvis en serviceetos er knyttet til en fagspecifik etos.

Det konkrete forhold mellem de forskellige typer etos kan tage sig ud på to måder. Vi har fundet et hierarkisk mønster, som især er tydeligt i det samlede hierarki af myndigheder, og et netværksmønster, som er mere sandsynligt internt i den enkelte offentlige organisation.

Som en vigtig brik i en offentlig identitet er der det dynamiske forhold mellem de enkelte etos. Vi har i det foregående skildret en række forandringsmodeller, der hver skitserer en dynamisk relation mellem forskellige etos: Nye værdier kan fortrænge gamle, nye værdier kan ligge som et pulserende lag omkring gamle, nye værdier kan lægge sig som geologiske lag oven på de gamle, nye værdier kan differentieres i en „arbejdsdeling“ med gamle, og de kan være nyfortolkninger af gamle værdier. Det mest kritiske spørgsmål er naturligvis, hvorledes den generelle offentlige etos forandres, for den er trods alt rygraden i en offentlig identitet. Endelig må det påpeges, at det strengt taget er en fiktion at tale om *en* offentlig identitet. Vi har at gøre med et tema med variationer.

SCENARIER FOR EN OFFENTLIG IDENTITET

Hvor er værdierne på vej hen? Med inspiration i bogens analyser kan vi præsentere følgende spekulative scenarier, der rummer forskellige udviklinger eller afviklinger af en offentlig identitet:

1. *Offentlige værdier får gradvis en privat karakter.* Det kan ske ved, at private værdier via markedsløsninger og ledelsesmetoder fra den private sektor importeres til det offentlige – New Public Management tager over – eller ved at opgaver overflyttes til den private sektor. Markedsstaten tager over. Her sker der en udhuling af den generelle offentlige etos.
2. *Offentlige værdier smitter af på private organisationer.* Det kan ske ved, at frivillige organisationer i stigende grad støttes med offentlige midler og ved, at private virksomheder søger udviklet et socialt ansvar.

3. *Offentlige og private værdier smelter sammen til generiske værdier.* Det kan ske ved, at almenmenneskelige værdier kommer til at dominere via udbredelsen af værdigrundlag, som indeholder stort set samme værdier som værdigrundlag udformede i private virksomheder.
4. *Fagspecifikke etos udvikler sig i en a-offentlig og a-privat retning.* Det kan eksempelvis ske, når fagspecifikke etos udvikles uden sammenhæng med en generel offentlig etos. Konsekvensen er, at offentligt eller privat ejerskab betyder mindre for mange serviceydelser. Større og mindre bidder af den offentlige sektor kan derfor brække løs ligesom is fra en bræ og drive andre steder hen.
5. *En øget værdibevidsthed fører til en skarpere profilering og nuancering af den generelle offentlige etos.* Det kan ske f.eks. ved, at forvaltningspolitiske aktører som Kommunernes Landsforening og Finansministeriet medvirker til udarbejdelsen af en generel offentlig etos, som kan inkorporere variationer i opgaver og strukturel placering i den offentlige sektor.
6. *Der udvikles organisationsspecifikke identiteter.* Det kan ske ved, at udformningen af offentlige organisationers værdigrundlag bevidst bliver brugt som integrationsmiddel mellem en generel offentlig etos, fagspecifikke etos og serviceetos.
7. *Der udvikles et sektorløst begreb om offentlige værdier,* der gør det muligt at diskutere offentlige værdier uden nødvendigvis at skulle relatere værdier til sektorer. Det kan ske ved at løsrive værdidiskussioner fra de politiske institutioner, der i dag har fortid og prestige knyttet til en bestemt sektor.

De tre første af disse scenarier rummer en udvikling med en udviskning af værdiforskelle, enten i privat, offentlig eller generisk retning. I værste fald kan det blive en slags „værdiernes varmedød“, hvor det sidste ord er termodynamikkens betegnelse for den tilstand, hvor al kompleksitet i universet er reduceret til en bestemt temperatur. Scenarierne 4, 5 og 6, sandsynligvis også 7, rummer derimod en udvikling med værdimæssig differentiering.

Der er ikke nogen af de nævnte scenarier, der er helt usandsynlige. Hver og et bygger de på et eller flere træk ved nutiden og vil styrkes eller svækkes alt efter – ja, alt efter hvad? Vi kan kun give nogle løse eksempler for at antyde, hvor de værdimæssige udfordringer (også) kan ligge i fremtiden. Modebølger som „branding“ fører til øget vægt på organisationsidentiteter. Stigende professionalisering og offentlig ressourceknaphed kan betyde, at fagspecifikke etos ikke integreres i en generel offentlig etos. Større konkurrenceudsat-

hed ved øget deregulering kan betyde, at offentlige værdier tyndes ud til fordel for private værdier. Den danske eller nordeuropæiske karakter ved den generelle offentlige etos kan blive udfordret af de latinske og østeuropæiske lande i EU. Fortsat indvandring kan på et tidspunkt føre til særlige nuanceringer af offentlige værdier. Men det vigtigste er at undgå dette ottende og sidste scenario:

8. *Offentlige værdier bliver vinduespynt.* Det er en nærliggende risiko, hvis der ikke investeres tid og prestige i værdibevidsthed. Den nærliggende konsekvens er, at offentlige værdier degenererer, fordi en fastholdelse af værdier i et samfund i forandring forudsætter forandring eller omfortolkning af værdier.

NOTER

1. Det er nærliggende at spørge, om vi har at gøre med en særlig dansk offentlig etos. Men det er nok mere sandsynligt, at der er tale om en nordeuropæisk offentlig etos, fordi der er mindelser om en protestantisk kaldsetik, jf. Max Webers analyse af den protestantiske etik fra 1920.
2. Tolkningen er næppe helt retfærdig. Mange steder har man sikkert arbejdet særdeles alvorligt med værdigrundlaget. Det er også nemt at overdrive ensartetheden. For som beskrevet og eksemplificeret i kapitel 2, 6, 8 og 9 kan der bag det enkelte værdiudtryk gemme sig meget forskellige opfattelser og fortolkninger.

LITTERATUR

- Adizes, Ichak (1979). *Lederens faldgruber*. København: Børsens Forlag.
- Aldrich, Howard (1971). „Organizational Boundaries and Interorganizational Conflict“. *Human Relations*, 24, 4: 279-293.
- Allen, Frederick (1996). *Atlanta Rising: The Invention of an International City, 1946-1996*. Atlanta: Longstreet Press.
- Anders And et al., 7.3 (1955).
- Andersen, Jon (1993). *Forvaltningsret*. Århus: G.E.C. Gads Forlag.
- Antonsen, Marianne & Torben Beck Jørgensen (1998). „Offentlig etos og offentlige organisationer“. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 79, 2: 178-201.
- Antonsen, Marianne & Torben Beck Jørgensen (1999). „Den offentlige kontekst: Begreber og modeller“, pp. 65-82 i Torben Beck Jørgensen & Preben Melander (red.). *Livet i offentlige organisationer. Institutionsdrift i spændingsfeltet mellem stat, profession og marked*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Antonsen, Marianne & Torben Beck Jørgensen (2000a). „Impulser, forandringer og aktører: Et strejftog gennem offentlige organisationer“, pp. 53-86 i Marianne Antonsen & Torben Beck Jørgensen (red.). *Forandringer i teori og praksis. Skiftende billeder fra den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Antonsen, Marianne & Torben Beck Jørgensen (red.) (2000b). *Forandringer i teori og praksis. Skiftende billeder fra den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Antonsen, Marianne (1989). *Produktivitet og effektivitet i offentlige organisationer*. København: COS-Forskningsrapport.
- Antonsen, Marianne (1999). „Den offentlige kontekst: Empirisk belyst“, pp. 83-107 i Torben Beck Jørgensen & Preben Melander (red.). *Livet i offentlige organisationer. Institutionsdrift i spændingsfeltet mellem stat, profession og marked*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Atlanta Journal and Constitution* (1998). „Though Awash in Errors, Privatization Can Still Work“, 16: G6.
- Axberger, Hans-Gunnar (1988). *Eko-brott, Eko-lagar och Eko-domstolar*. Stockholm: Brottförebyggande rådet.

- Beck Jørgensen, Torben & Kurt Klaudi Klausen (red.) (2002). *Territorial dynamik. Streger på landkort – billeder i vore hoveder*. Århus: Århus Universitetsforlag.
- Beck Jørgensen, Torben & Preben Melander (red.) (1999). *Livet i offentlige organisationer*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Beck Jørgensen, Torben (1990). „Den heterogene stat og administrationspolitik“. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 71, 3: 268–287.
- Beck Jørgensen, Torben (1993). „Modes of Governance and Administrative Change“, pp. 219–232 i Jan Kooiman (ed.). *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. London: Sage.
- Beck Jørgensen, Torben (1994). „Offentlige organisationers opgaver“. *Politica*, 26, 3: 268–298.
- Beck Jørgensen, Torben (1999a). „Politik og produktion“, pp. 45–63 i Torben Beck Jørgensen & Preben Melander (red.). *Livet i offentlige organisationer*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Beck Jørgensen, Torben (1999b). „Brugere og organisation“, pp. 137–160 i Torben Beck Jørgensen & Preben Melander (red.). *Livet i offentlige organisationer*. København: Danmarks Jurist- og Økonomforbund.
- Beck Jørgensen, Torben (2000). „Forandringerne mangfoldighed: Empiriske og teoretiske konklusioner“, pp. 313–342 i Marianne Antonsen & Torben Beck Jørgensen (red.). *Forandringer i teori og i praksis. Skiftende billeder fra den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Beck Jørgensen, Torben, Gunnar Gjelstrup, Henrik P. Olsen, Karina Sehested & Bent Thaarup (1996). *Den offentlige sektor: Fra nutidens vilkår til fremtidens muligheder*. København: Projekt „Offentlig Sektor – Vilkår og Fremtid“.
- Beck, Ulrich (1986). *Risikogesellschaft – auf die Weg in eine andere Moderne*. Berlin: Suhrkamp.
- Berg-Sørensen, Anders (2001). „Etik til debat. Værdier og etik i den offentlige forvaltning“, pp. 1–12 i Anders Berg-Sørensen (red.). *Etik til debat. Værdier og etik i den offentlige forvaltning*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Bertok, Janos (2000). „Nationale bestræbelser i globalt perspektiv: Integritetsfremmende tiltag i OECD-landene“, pp. 123–136 i Finansministeriet. *Etik, ansvar og værdier i den offentlige sektor*. København: Finansministeriet.
- Bjerrum, Merete & Pia Ramhøj (1995). „Livshistorier og narrativer som kilde-materiale“, pp. 201–215 i Inga Marie Lunde & Pia Ramhøj (red.). *Humanistisk forskning inden for sundhedsvidenskab*. København: Akademisk Forlag.
- Blau, Peter & W. Richard Scott (1963). *Formal Organizations. A Comparative Approach*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Blume, Peter (2002). „Juristen i det usikre retssystem“. *Juristen*, 5: 182–192.

- Borins, Sandford (1999). „Innovating with Integrity: Evidence from the Ford Foundation-Kennedy School of Government Awards“. *Public Integrity*, 1, 4: 55-59.
- Borring, Ghita & Johannes P. Bøggild (2002). „Virksomheders værdiledelse er ude på et skråplan“. *Ugebladet Mandag Morgen*, 12.8., 2: 22-26.
- Boschken, H. (2000). „The Behavior of Urban Public Authorities Operating in Competitive Market“. *Administration and Society*, 31, 6: 726-758.
- Boston, Jonathan, John Martin, June Pallot & Pat Walsh (1996). *Public Management. The New Zealand Model*. New Zealand: Oxford University Press.
- Bozeman, Barry (1987). *All Organizations are Public*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Bozeman, Barry (2002). „Public-Value Failure: When Efficient Markets May Not Do“. *Public Administration Review*, 2, 3: 145-161.
- Brereton, Michael & Michael Temple (1999). „The New Public Service Ethos: An Ethical Environment for Governance“. *Public Administration*, 77, 3: 455-474.
- Brunsson, Nils & Kerstin Sahlin-Andersson (1998). „Att skapa organisationer“, pp. 61-98 i G. Ahrne (red.). *Stater som organisationer*. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag.
- Brunsson, Nils (1989). *The Organization of Hypocrisy*. New York: John Wiley & Sons.
- Butler, Robert (1993). „The Evolution of the Civil Service – A Progress Report“. *Public Administration*, 71, 3: 395-406.
- Butler, Robert (1994). „Reinventing British Government“. *Public Administration*, 72, 2: 263-270.
- Caiden, Gerald (1991). *Administrative Reform Comes of Age*. Berlin/New York: Walter de Gruyter.
- Chapman, Richard (1993). *Ethics in Public Service*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Christensen, Bent (1972). „Effektivitets- og retssikkerhedshensyn i forvaltningen“. *Nordiske Juristmøder*: 333-354.
- Christensen, Bolette (1994). „At interviewe for at lære“. *Undervisningsserien 1994/2*. København: Institut for Statskundskab.
- Christensen, Bolette (2000). *Fortællinger fra indre Nørrebro*. København: Jurist-Økonomforbundets Forlag.
- Christensen, Tom & Per Lægrend (1997). „Forvaltningspolitikk – mot New Public Management“, i Tom Christensen & Morten Egeberg (red.). *Forvaltningskunnskap*. Oslo: Tano-Aschehoug.
- Cohen, Steven & William Eimicke (1995). *The New Effective Public Manager: Achieving Success in a Changing Government*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Cohen, Steven & William Eimicke (1998). *Tools for Innovators*. San Francisco: Jossey-Bass.

- Czarniawska, Barbara (1998). *A Narrative Approach to Organization Studies*. London: Sage Publications.
- Dahl, Svend (1941). „De danske biblioteker“, i J. Byskov & Alfred Bindslev (red.). *Danmark vort land*. Odense: Skandinavisk Bogforlag A/S.
- Dahler-Larsen, Peter (1997). „Værdi“, p. 247 i Mogens N. Pedersen, Kjell Goldmann & Øyvind Østerud (red.). *Leksikon i statskundskab*. København: Akademisk Forlag.
- Dalberg-Larsen, Jørgen (1984). *Retsstaten, velfærdsstaten og hvad så? Sammenhænge mellem retsudvikling og samfundsudvikling*. Århus: Akademisk Forlag.
- Dalsgaard, L. & H. Jørgensen (1994). *Det Offentlige – sektorens og de ansattes værdier og værdighed*. København: djøf – Overenskomstforeningen.
- deLeon, Linda (1994). „The Professional Values of Public Managers, Policy Analysts and Politicians“. *Public Personnel Management*, 23, 1: 135–152.
- Denhardt, Kathryn (1988). *The Ethics of Public Service. Resolving Moral Dilemmas in Public Organizations*. New York: Greenwood Press.
- Denhardt, Robert (1993). *The Pursuit of Significance*. Belmont: Wadsworth.
- Denhardt, Robert & Janet Vinzant Denhardt (2000). „The New Public Service. Serving Rather than Steering“. *Public Administration Review*, 60, 6: 549–559.
- DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe (1993). *Fagligt etiske principper i offentlig administration. Betænkning afgivet af DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Dunleavy, Patrick & Brendan O'Leary (1987). *Theories of the State*. London: MacMillan.
- Dybdal Jensen, Frank (1998). *Værdibaseret ledelse – styring mellem regler og visioner*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Dyrberg, Torben Bech, Allan Dreyer Hansen & Jacob Torfing (2001). „Diskurs-teorien på arbejde“, pp. 7–18 i Torben Bech Dyrberg et al. (red.). *Diskurs-teorien på arbejde*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.
- Egeberg, Morten (1994). „Verdier i statsstyre og noen organisatoriske implikasjoner“, pp. 334–351 i Tom Christensen & Morten Egeberg (red.). *Forvaltningskunnskap*. Oslo: Tano.
- Eimicke, William, Steven Cohen & M.P. Salazar (2000). „Ethical Public Entrepreneurship: Common Dilemmas from North and South America“. *Public Integrity*, 2, 3: 143–152.
- Elm-Larsen, Rolf (2001). *Offentligt regnskab og revision*. København: Forlaget Thomsen.
- Eriksen, Erik Oddvar (1993a). *Den offentlige dimensjon. Verdier og styring i offentlig sektor*. Bergen: TANO.
- Eriksen, Erik Oddvar (1993b). „Fra statsborger til kunde: kan relasjonen mellom innbyggerne og det offentlige reformuleres på grunnlag av nye roller?“. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 9, 2: 111–131.

- Espersen, Preben (1993). *Kirkeret – Almindelig del*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Etzioni, Amitai (1964). *Modern Organizations*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Fairclough, Norman & Lilie Chouliaraki (1999). *Discourse in Late Modernity – Rethinking Critical Discourse Analysis*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Fairclough, Norman & Ruth Wodak (1997). „Critical Discourse Analysis“, pp. 258–284 i Teun A. van Dijk (ed.). *Discourse as Social Interaction. Discourse Studies: A Multidisciplinary Introduction*. 2nd ed. London: Sage.
- Fairclough, Norman (1992). *Discourse and Social Change*. Cambridge: Polity Press & Blackwell.
- Fairclough, Norman (1995). „Critical Discourse Analysis and Marketization of Public Discourse: The Universities“, pp. 130–166 i *Critical Discourse Analysis – The Critical Study of Language*. Essex: Pearson Education Limited.
- Finansministeriet (1990). *Moderniseringsredegørelse 1990*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (1991). *Den offentlige sektor år 2000. Moderniseringsredegørelse 1991*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (1992). *Valg af velfærd – konkurrence med frit valg for borgerne. Moderniseringsredegørelse 1992*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (1998). *Personalepolitik i staten – fra ord til handling*. Albertslund: Schultz Information.
- Finansministeriet (2000). *Etik, ansvar og værdier i den offentlige sektor – en debatbog*. København: Finansministeriet.
- Flyvbjerg, Bent (1991). *Rationalitet og magt – bind 1*. København: Akademisk Forlag.
- Folketingets Ombudsmand (2000). *Ombudsmandens arbejde 1995-1999*. København: Folketingets Ombudsmand.
- Folketingets Ombudsmand (2001). *Folketingets Ombudsmands beretning for året 2000*. København: Schultz Grafisk.
- Forskningsministeriet (2000). *Et net af muligheder – Netværksredegørelse 2000*. København: Forskningsministeriet.
- Forvaltningspolitiske Kommssionen (1997). *I medborgarnas tjänst. En samlet förvaltningspolitik för staten. SOU 1997:57*. Stockholm: Finansdepartementet.
- Foss Hansen, Hanne (1991). „Organisatorisk effektivitet og økonomistyring“, pp. 185–196 i Hanne Foss Hansen & Peter Neergaard (red.). *Organisation og økonomistyring*. København: Samfundslitteratur.
- Frederickson, H. George (1996). „Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration“. *Public Administration Review*, 56, 3: 263–270.

- Frederickson, H. George (1997). *The Spirit of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Fuglsang, Marie & Christina Midjord (1997). „Udllicitering af ældreområdet. Græsted-Gilleleje som eksempel“, pp. 136-157 i Carsten Greve (red.). *Privatisering, selskabsdannelser og udllicitering. Et politologisk perspektiv på udviklingen i Danmark*. Århus: Systime.
- Furusten, Staffan & David Lerdell (1998). „Managementisering av förvaltningen“, pp. 99-122 i Göran Ahrne (red.). *Stater som organisationer*. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag.
- Gammeltoft-Hansen, Hans (1989). „Retssikkerhed“, pp. 51-60 i Undervisningsministeriet. *Om retssikkerhed – en foredragsserie*. København: Undervisningsministeriet.
- Gammeltoft-Hansen, Hans (1993). „Værdipræmisser i forvaltningsretten“, *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 74, 1: 103-113.
- Gammeltoft-Hansen, Hans (1995). „Ombudsmandens prøvelsesbegrænsninger“, pp. 165-190 i Peter Blume et al. (red.). *Liv, Arbejde og Forvaltning*. København: GadJura.
- Gammeltoft-Hansen, Hans (2000). „God forvaltningsskik i samspillet med borgerne“, pp. 11-23 i Finansministeriet. *Etik, ansvar og værdier i den offentlige sektor – en debatbog*. København: Finansministeriet.
- Gawthorp, Louis C. (1998). *Public Service and Democracy. Ethical Imperatives for the 21st Century*. New York: Chatham House.
- Gilje, Nils & Harald Grimen (1993). *Samfunnsvitenskapens Forutsetninger*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Goffman, Erving (1967). *Anstalt og menneske*. Viborg: Paludans Fiol Bibliotek.
- Goodsell, Charles T. (1977). „Bureaucratic Manipulation of Physical Symbols“, *American Journal of Political Science*, 21, 1: 79-92.
- Goodsell, Charles T. (1981). „The Public Encounter and Its Study“, pp. 3-20 i Charles T. Goodsell (ed.). *The Public Encounter: Where State and Citizens Meet*. Bloomington: Indiana University Press.
- Goodsell, Charles T. (1988). *The Social Meaning of Civic Space: Studying Political Authority Through Architecture*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Goodsell, Charles T. (1989). „Balancing Competing Values“, pp. 575-601 i J.L. Perry (ed.). *Handbook of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Goodsell, Charles T. (1990). „Public administration and the public interest“, pp. 96-113 i Gary L. Wamsley (ed.). *Refounding public administration*. London: Sage.
- Goodsell, Charles T. (1994). *The Case for Bureaucracy*. Chatham: Chatham House.
- Gortner, Harold F., Julianne Mahler & Jeanne B. Nicholson (1987). *Organization Theory: A Public Perspective*. Florence, KY: The Dorsey Press.

- Graver, Hans Petter (2002). *Forvaltningsrett i markedsstaten. Studier i europæisering af forvaltningsretten*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Greenaway, John (1995). „Having the Bun and the Halfpenny: Can Old Public Service Ethics Survive in the new Whitehall?“. *Public Administration*, 73, 3: 358–374.
- Gregersen, Thomas (1996). „Politiske værdier i et pluralistisk samfund – et for-svar for Rawls“. *Politica*, 28, 4: 405–423.
- Greve, Carsten (1997). *Privatisering, selskabsdannelser og udlicitering. Et politologisk perspektiv på udviklingen i Danmark*. Århus: Systime.
- Greve, Carsten (1998). *Den grå zone – fra offentlig til privat virksomhed*. Køben-havn: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Grønnegård Christensen, Jørgen (1980). *Centraladministrationen: organisation og politisk placering*. Århus: Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- Gundelach, Peter (2002). „Værdier på dagsordenen“, pp. 11–43 i Peter Gunde-lach (red.). *Danskernes værdier 1981–1999*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Habermas, Jürgen (1981). *Theorie des Kommunikativen Handelns*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Hagen, Kåre P. (1992). „Principal – Agent Teori; Implikationer for offentlig sty-ring og politikk“, pp. 41–60 i Agnar Sandmo & Kåre P. Hagen (red.). *Offent-lig Politikk og private incitament*. Oslo: Tano.
- Hairston, Jim (1998). „Atlanta Water Contract Signed Today“. *Atlanta Journal and Constitution*, 10: C6.
- Hajer, Maarten (1995). *The Politics of Environmental Discourse. Ecological Moderni-zation and the Policy Process*. Oxford: Oxford University Press.
- Hansen, Marianne (2001). *Regulerende institutioner i staten*. Arbejdspapir 2001/5. København: Institut for Statskundskab.
- Hansen, Helle Ploug (1995). *I grænsefladen mellem liv og død*. København: Gyl-dendal.
- Harmon, Michael & Richard Mayer (1986). *Organization Theory for Public Orga-nizations*. Boston: Little Brown.
- Hartlev, Mette (1993). „Effektivitet og modernisering“. *Juristen*, 6: 237–250.
- Heffron, Florence (1989). *Organization Theory and Public Organizations. The Poli-tical Connection*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Henrichsen, Carsten (1982). „Retssikkerhed og effektivitet i den offentlige for-valtning“. *Orientering om fremtidforskning*, 1: 6–23.
- Henrichsen, Carsten (1997). *Retssikkerhed og moderne forvaltning. En retspolitisk studie i samspillet mellem stat, forvaltning og borger*. København: Akademisk Forlag.
- Henrichsen, Carsten (1999). *Offentlig forvaltning. Lærebog i forvaltningslære*. København: Thomson/GADJURA.

- Henrichsen, Carsten (2000). „Om grundværdier og grundrettigheder“, pp. 39–56 i årsskrift fra Det Retsvidenskabelige Institut B. *Grundrettigheder*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Henrichsen, Carsten (2002). „Embedsmænd – mellem ret og retskultur“, pp. 191–222 i årsskrift fra Det Retsvidenskabelige Institut B. *Retskulturer*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Hermansen-utvalget (1989). *En bedre organisert stat. NOU 1989:5*. Oslo: Statens Trykningskontor.
- Hesse, Joachim (1993). „Introduction“. *Public Administration*, 71, 1: 2.
- Hirdman, Yvonne (1994). *Women – From Possibility to Problem? Gender Conflict in the Welfare State*. Stockholm: Arbetslivscentrum, Forskningsrapport, 3.
- Hirschman, Albert O. (1970). *Exit, Voice and Loyalty*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Hodgkinson, Christopher (1996). *Administrative Philosophy. Values and Motivations in Administrative Life*. Oxford: Pergamon.
- Hood, Christopher (1991). „A Public Management for All Seasons?“. *Public Administration*, 69, 1: 3–19.
- Hood, Christopher (1998). „Remedies for Misgovernment: Changing the Mix, But Not the Ingredients?“, pp. 9–21 i Annie Hondeghe (ed.). *Ethics and Accountability in a Context of Governance and New Public Management*. Amsterdam: IOS Press (EGPA Yearbook).
- Hood, Christopher, Colin Scott, Oliver James, George Jones & Tony Travers (1999). *Regulation Inside Government. Waste-Watchers, Quality Police, and Sleaze-Busters*. Oxford: Oxford University Press.
- Hood, Christopher & Gunnar Folke Schuppert (1988). „Evaluation and Review“, pp. 244–260 i Christopher Hood & Gunnar Folke Schuppert (eds.). *Delivering Public Services in Western Europe. Sharing Western European Experience of Para-Governmental Organization*. London: Sage.
- Hooijkaas Wik, M. (2001). *Verdier og tilknytningsformer – en studie av vektlegging av verdier og hensyn i virksomhet med ulik tilknytningsform til staten*. Bergen: LOS-senteret.
- Intern arbeidsplan for IT-politisk kontor*, version: primo januar 2001 (upubliceret).
- Jensen, Lotte (2001). „Etik, kultur og værdier i Finansministeriet“, pp. 81–104 i Anders Berg-Sørensen (red.). *Etik til debat. Værdier og etik i den offentlige forvaltning*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Jovchelovitch Sandra & Martin W. Bauer (2000). „Narrative Interviewing“, pp. 57–74 i Martin W. Bauer & George Gaskell (eds.). *Qualitative Researching – with Text, Image and Sound*. London: Sage.
- Jørgensen, Gitte (1996). *Indsigt i fængsel*. Holte: Forlaget Flachs.
- Jørgensen, Marianne Winther & Louise Phillips (1999). *Diskursanalyse som teori og metode*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.

- Jørgensen, Stig (1970). *Ret og samfund*. København: Berlingske Leksikon Bibliotek.
- Keating, Michael (1995). „Public Service Values“. *Australian Quarterly*, 67, 4: 15–25.
- Keraudren, Philippe (1995). „Administrative Reform, Ethics, and Openness: The Balance Between Effectiveness and Administrative Identity“. *International Review of Administrative Sciences*, 61, 1: 41–60.
- Kernaghan, Kenneth (1994). „The Emerging Public Service Culture: Values, Ethics, and Reforms“. *Canadian Public Administration*, 37, 4: 614–630.
- Kettl, Donald (2000). *The Global Public Management Revolution. A Report on Transformation of Governance*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Kickert, Walter (1997). „Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American ‘Managerialism’“. *Public Administration*, 75, 4: 731–752.
- Kirkeministeriet (1992). *Kirker og Kirkegårde. En vejledning for Menighedsrådet*. København: Kirkeministeriet.
- Klaudi Klausen, Kurt (1998). *Offentlig organisation, strategi og ledelse*. 2. rev. oplag. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Klaudi Klausen, Kurt (2001). *Skulle det være noget særligt? Organisation og ledelse i det offentlige*. København: Børsens Forlag.
- Kluckhohn, Clyde (1962). „Values and Value-Orientations in the Theory of Action: An Exploration in Definition and Classification“, pp. 388–433 i Talcott Parsons & Edward Shils (eds.). *Toward a General Theory of Action*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Knudsen, Tim (1993). *Den danske stat i Europa*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Knudsen, Tim (1995). *Dansk statsbygning*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Knudsen, Tim (1997). „Forholdet mellem politikere og embedsmænd i historisk perspektiv“, pp. 29–48 i Jens Peter Christensen m.fl. (red.). *Politikere og embedsmænd*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Knudsen, Tim (2000). *Regering og embedsmænd. Om magt og demokrati i staten*. Århus: Systime.
- Knudsen, Tim (2003). „Fra Politicus til Politicus? Forvaltningsinternationalisering i historisk perspektiv“, i Martin Marcussen & Karsten Ronit (red.). *Internationaliseringen af den offentlige forvaltning i Danmark – forandring og kontinuitet*. Århus: Århus Universitetsforlag.
- Kuttner, Robert (1997). *Everything for Sale: The Virtues and Limits of Markets*. New York: Alfred Knopf.
- Kvale, Steinar (1997). *Interview – En introduktion til det kvalitative forskningsinterview*. København: Hans Reitzels Forlag.

- Lawton, Alan & Aidan Rose (1994). *Organisation and Management in the Public Sector*. London: Pitman Publishing.
- Lerdell, David & Kerstin Sahlin-Andersson (1997). *Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete. Rapport till Förvaltningspolitiska Kommissionen*. Stockholm: SOU 1997:33.
- Leyland, Peter & Terry Woods (1997). *Administrative Law Facing the Future*. London: Blackstone Press.
- Lin Yutang (1949). *Jordisk Lykke*. København: Gyldendal.
- Lindermann, Gitte & Camilla Palmhøj Nielsen (1999). *Fra Ø-samfund til brobygning – om medicinsk centerdannelse i HS, konkretiseret ved et casestudie på Frederiksberg Hospital. Speciale*. København: Københavns Universitet.
- Lipsky, Michael (1980). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lov om biblioteksvirksomhed – vedtaget af Folketinget ved 3. Behandling den 4. Maj 2000.*
- Lov om ligestilling af mænd og kvinder. LOV nr. 388 af 30/05/2000.*
- Luhmann, Niklas (1981). *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*. München: Olzog.
- Lundgren, Christina (1999). *Friskolerne som et markedssystem – fællesskab i konkurrence. Speciale*. København: Institut for Statskundskab.
- Lundquist, Lennart (1988). *Byråkratisk etik*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart (1991). *Etik i offentlig verksamhet*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart (1993). *Ämbetsman eller direktör. Förvaltningschefens roll i demokratin*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Lundquist, Lennart (1997). *I demokratins tjänst. Stats tjänstmannens roll och vårt offentliga etos. Rapport till Förvaltningspolitiska Kommissionen*. Stockholm: SOU 1997:28.
- Lundquist, Lennart (1998). *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart (2001a). *Medborgardemokratin och eliterna*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart (2001b). „Demokratins väktare i ekonomismens samhäll“, pp. 13–36 i Anders Berg-Sørensen (red.). *Etik til debat. Værdier og etik i den offentlige forvaltning*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Lysgaard, Sverre (1967). *Arbeiderkollektivet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Maguire, Majorie (1998). „Ethics in the Public Service – Current Issues and Practice“, pp. 23–34 i Annie Hondeghem (eds.). *Ethics and Accountability in a Context of Governance and New Public Management. EGPA Yearbook*. Amsterdam: IOS Press.
- March, James G. & Johan P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- March, James G. & Johan P. Olsen (1995). *Democratic Governance*. New York: The Free Press.

- Marcussen, Martin & Karsten Ronit (2003). *Internationaliseringen af den offentlige forvaltning i Danmark – forandring og kontinuitet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Melander, Preben (1999). „Styring af offentlige organisationer – fra forvaltningshierarki og markedsökonomi til konflikt og forhandlingsledelse“, pp. 11–44 i Torben Beck Jørgensen & Preben Melander (red.). *Livet i offentlige organisationer*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Milward, H. Brinton (1996). „The Changing Character of the Public Sector“, i James L. Perry (ed.). *Handbook of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Minister for Ligestilling (2002). *2002 – Perspektiv- og handlingsplan*. København: Minister for Ligestilling.
- Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling (2002). *IT for alle. IT- og telepolitisk redegørelse og handlingsplan 2002*. København: Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling.
- Mintzberg, Henry (1979). *The Structuring of Organizations*. New Jersey: Prentice Hall.
- Moe, Ronald C. (1995). „Rediscovering Principles of Public Administration: The Neglected Foundation of Public Law“. *Public Administration Review*, 55, 2: 135–146.
- Moore, Mark H. (1995). *Creating Public Value. Strategic Management in Government*. Boston: Harvard University Press.
- Mumby, Dennis K. & Robin P. Clair (1997). „Organizational Discourse“, pp. 181–205 i Teun A. van Dijk (red.). *Discourse as Social Interaction. Discourse Studies: A Multidisciplinary Introduction*. 2nd ed. London: Sage.
- Møller, Jens & Jens Olsen (2001). *At arbejde i forvaltningen – en håndbog for sagsbehandlere*. København: Nyt Juridisk Forlag.
- Nolan Committee on Standards in Public Life (1995). *Standards in Public Life. First Report of the Committee on Standards in Public Life*. London: HMSO.
- Nordkov Nielsen, Lars (1991a). „Ombudsmandens rolle i år 2000“, pp. 286–297 i Peter Blume et al. (red.). *Suum cuique*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Nordkov Nielsen, Lars (1991b). „Retssikkerheden under afbureaukratisering og sparekniv“. *Juristen*, 9/10: 349–354.
- Nozick, Robert (1974). *Anarchy, State and Utopia*. Oxford: Basil Blackwell.
- OECD (1987). *Administration as Service. The Public as Client*. Paris: OECD.
- OECD (1990). *Public Management Developments Survey 1990*. Paris: OECD.
- OECD (1993a). *Managing with Market-Type Mechanisms*. Paris: OECD.
- OECD (1993b). *Public Management Developments Survey 1993*. Paris: OECD.
- OECD (1995). *Governance in Transition. Public Management Reforms in OECD Countries*. Paris: OECD.

- OECD (1996a). *Ethics in the Public Service*. Paris: OECD.
- OECD (1996b). *Ministerial Symposium on the Future of Public Services*. Paris: OECD.
- OECD (1997). *Contracting Out Government Services. Best Practice Guidelines and Case Studies*. Paris: OECD.
- Oestrich, Irene & Lennart Holm (red.) (2001). *Kognitiv miljøterapi*. København: Dansk psykologisk Forlag.
- Ogden, S. & R. Watson (1999). „Corporate Performance and Stakeholder Management: Balancing Shareholder and Customer Interests in the UK Privatized Water Industry“. *Academy of Management Journal*, 42, 5: 526–538.
- Olsen, Johan P. (1986). „Foran en ny offentlig revolusjon“. *Nytt Norsk Tidsskrift*, 3: 3–15.
- Olsen, Johan P. (1993). „Udfordringer for offentlig sektor og for statsvidenskapen. Noen sentrale spørsmål og problemstillinger“. *Norsk Statsvidenskapligt Tidsskrift*, 9, 1: 3–28.
- Olsen, Johan P. (1998). „Offentlig styring i en institusjonsforvirret tid“. *Nytt Norsk Tidsskrift*, 15, 1: 7–20.
- Olsson, Ann-Britt & Trine Øksnebjerg (2000). *Offentlig ledelse – En teoretisk analyse af muligheder og begrænsninger ved anvendelsen af New Public Management og værdibaseret ledelse i en offentlig kontekst*. Speciale. København: Institut for Statskundskab.
- Pedersen, Anne Reff (2000). *Den udfoldende praksis*. Ph.d. afhandling. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.
- Pedersen, Ove Kaj (2002). *EU i forvaltningen. Broen fra Slotsholmen til Bruxelles*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Peters, B. Guy & Vincent Wright (1996). „Public Policy and Administration, Old and New“, pp. 628–641 i Robert E. Goodin & Hans-Dieter Klingemann (eds.). *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press.
- Peters, B. Guy (1996). *The Future of Governing: Four Emergent Models*. Lawrence: University of Kansas.
- Petersen, Jørn Henrik (1996). „Værdier og interesser i socialpolitikken“. *Politica*, 28, 4: 440–452.
- Polkinghorne, Donald (1988). *Narrative Knowing and the Human Sciences*. Albany, NY: State University of New York Press.
- Pollitt, Christopher & Geert Bouckaert (2000). *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Porsdam, Helle (2002). *Fra pax americana til lex americana. En diskussion af dansk retliggørelse som en påvirkning fra USA*. Århus: Magtudredningen.
- Posner, Barry Z. & Warren H. Schmidt (1994). „An Updated Look at the Values and Expectations of Federal Government Executives“. *Public Administration Review*, 54, 1: 20–24.

- Quinn, Robert E. & John Rohrbaugh (1981). „A Competing Values Approach to Organizational Effectiveness“. *Public Productivity Review*, 5: 122–140.
- Rainey, Hal G. (1997). *Understanding and Managing Public Organizations*. San Francisco: Jossey Bass Publishers.
- Revsbech, Karsten (1992). *Nyere tendenser i dansk forvaltningsretlig teori*. Århus: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Rhodes, R.A.W. (1987). „Developing the Public Service Orientation“. *Local Government Studies*, 3: 63–73.
- Richards, D. & M.J. Smith (1998). „The Gatekeepers of the Common Good Power and the Public Service Ethos“, pp. 151–163 i Annie Hondeghem (ed.). *Ethics and Accountability in a Context of Governance and New Public Management. EGPA Yearbook*. Amsterdam: IOS Press.
- Rieper, Olaf, Niels Ejersbo & Peter Hansen (2000). „Målstyring i kommunerne“, pp. 179–214 i Marianne Antonsen & Torben Beck Jørgensen (red.). *Forandringer i teori og praksis. Skiftende billeder fra den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Rigsrevisionen (1999). *Rigsrevisionen – en del af Folketinget*. København: Rigsrevisionen
- Rigsrevisionen (2000). *Vision for Rigsrevisionen*. København: Rigsrevisionen.
- Roseman, Mark (2002). *The Villa, the Lake, the Meeting. Wannsee and the Final Solution*. London: Allen Lane – The Penguin Press.
- Rothstein, Bo (1997). „Demokrati, förvaltning och legitimitet“, pp. 47–91 i Bo Rothstein (red.). *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag.
- Rønsholdt, Steen (1993). „Om retssikkerhed og andre hensyn“, pp. 329–348 i Peter Blume & Hanne Petersen (red.). *Retlig polycentri*. København: Akademisk Forlag.
- Røvik, Kjell Arne (1996). „Deinstitutionalization and the Logic of Fashion“, pp. 139–172 i Barbara Czarniawska & Guje Sevón (eds.). *Translating Organizational Change*. Berlin/New York: Walter de Gruyter.
- Sabatier, Paul (1988). „An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy Learning Therein“. *Policy Sciences*, 21: 129–168.
- Sand, Inger-Johanne (1996). *Styring av kompleksitet. Statlig rammestyring og rettslige former for desentralisert forvaltning*. Bergen – Sandvik: Fagbokforlaget.
- Schultz, Maiken (1999). „Værdibaseret ledelse“, pp. 147–161 i Finansministeriet (red.). *En ny tids ledelse – en debatbog om ledelse i staten*. København: Finansministeriet.
- Scott, Joan W. (1988). „Deconstructing Equality-Versus-Difference: Or, the Uses of Poststructuralist Theory for Feminism“. *Feminist Studies*, 14: 1.
- Smith, John (1991). „The Public Service Ethos“. *Public Administration*, 69, 4: 515–523.

- Stewart, John & Kieron Walsh (1992). „Change in the Management of Public Services“. *Public Administration*, 70, 4: 499-518.
- Stewart, John & Michael Clarke (1987). „The Public Service Orientation: Issues and Dilemmas“. *Public Administration*, 65, 2: 161-177.
- Stillman, Richard J. (1991). *Preface to Public Administration: A Search for Themes and Direction*. New York: St. Martin's Press.
- Tamm, Ditlev (1997). „Kongens, statens eller folkets tjener? – dansk embedsetik set i et historisk perspektiv“, pp. 49-62 i Jens Peter Christensen et al. (red.). *Politikere og embedsmænd*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Teubner, Gunther (1988). „Refleksiv ret. Udviklingsmodeller i sammenlignende perspektiv“, pp. 21-79 i Asmund W. Born et al. (red.). *Refleksiv ret*. København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Thyssen, Ole (1997). *Værdiledelse – om organisationer og etik*. København: Gyldendal.
- Toonen, Theo A.J. (1993). „Analysing Institutional Change and Administrative Transformation: A Comparative View“. *Public Administration*, 71, 1/2: 151-168.
- Torring, Jacob (1999). *New Theories of Discourse*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Udvalget om forholdet mellem minister og embedsmænd (1998). *Forholdet mellem minister og embedsmænd. Betænkning nr. 1354*. København: Statens Information.
- Vallgård, Signild (1992). *Sygehuse og sygehuspolitik i Danmark. Et bidrag til det specialiserede sygehusvæsens historie 1930-1987*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Van Deth, Jan & Elinor Scarbrough (1995). *The Impact of Values*. Oxford: Oxford University Press/European Science Foundation.
- Van Dyke, Vernon (1962). „Values and Interests“. *American Political Science Review*, 56, 3: 567-576.
- Van Wart, Montgomery (1998). *Changing Public Sector Values*. Hamden, CT: Garland.
- Verdikommisjonen (1999). *Verdier – fellesskap og mangfold. Verdikommisjonens midtveisrapport*. Oslo: Verdikommisjonens styringsgruppe.
- Verdikommisjonen (2001). *Sluttrapport*. Oslo: Verdikommisjonens styringsgruppe.
- Wamsley, Gary L. (1990). *Refounding Public Administration*. Newbury Park: Sage.
- Wamsley, Gary L. & James F. Wolf (1996). *Refounding Democratic Public Administration. Modern Paradoxes, Postmodern Challenges*. London: Sage.
- Wilson, James Q. & Patricia Rachal (1977). „Can the Government Regulate Itself?“. *Public Interest*, 46: 3-14.
- Økonomistyrelsen (2000). *Resultatkontrakt for Økonomistyrelsen 2000-2003*. Upubliceret.

- Økonomistyrelsen (2001). *Virksomhedsregnskab, 2000*. København: Økonomistyrelsen.
- Økonomistyrelsen (u.å.). *Baseret på værdier – drevet af resultater*. København: Økonomistyrelsen.
- Østergaard-Nielsen, Martin (1999). *Ombudsmanden – Mellem magthaver og menigmand*. København: Gyldendal.
- Åkerstrøm Andersen, Niels & Asmund Born (2001). *Kærlighed og omstilling – italesættelsen af den offentligt ansatte*. København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Åkerstrøm Andersen, Niels (1999). *Diskursive analysestrategier*. København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.

OM FORFATTERNE

BARRY BOZEMAN

Regents' professor i offentlig ledelse og policy evaluering ved School of Public Policy, Georgia Institute of Technology. Tidligere ansættelse inkluderer Maxwell School of Public Affairs, Syracuse University. Har publiceret bl.a. *All Organizations Are Public*, 1987, *Public Management Strategies*, 1990, *The „Publicness Puzzle“ in Organization Theory: A Test of two alternative Explanations of Differences between Public and Private Organizations*, 1994, *Bureaucracy and Red Tape*, 2000 og *Public Value Failure: When Efficient Markets May Not Do*, 2002.

CARSTEN HENRICHSEN

Professor i forvaltningsret ved Det Juridiske Fakultet, Københavns Universitet. Dr. jur. 1997 på afhandlingen *Retssikkerhed og moderne forvaltning. En rets-politisk studie i samspillet mellem forvaltning og borger*. Udgivet værker om forvaltningsmæssige og retsteoretiske emner, bl.a. *Offentlig forvaltning. Lærebog i forvaltningslære*, 1999 og *Moderne retsvidenskab. Bidrag til den nordiske debat om retsstat, legalstrategier og juridisk metode*, 2001.

TORBEN BECK JØRGENSEN

Professor i offentlig forvaltning og organisation ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. Tidligere ansættelse inkluderer Finansministeriet og Handelshøjskolen i København. Medlem af Magtudredningens forskningsledelse. Har bl.a. skrevet *Når staten skal spare*, 1981, og *Magtens Spejl: Myndighed og borger i skønlitteraturen*, 1986; medredaktør af og medforfatter til *Livet i offentlige organisationer*, 1999, *Forandringer i teori og praksis: skiftende billeder fra den offentlige sektor*, 2000 og *Territorial dynamik. Streger på landkort – billeder i vore hoveder*, 2002.

GITTE LINDERMANN

Cand. scient. pol. fra Københavns Universitet og sygeplejerske. Forskningsassistent ved Socialforskningsinstituttet og Institut for Statskundskab 2000-2001. Er nu ansat i Frederiksborg Amt på Sygeplejeskolen. Medforfatter til *Medicinsk Centerdannelse i Hovedstadens Sygehusfællesskab – dansen mellem rationalitet og selvhævdende kongeriger*, 2000, og *Benchmarking på førtidspensionsområdet – virker Den Sociale Ankestyrelses praksiskoordinering?*, 2001.

CAMILLA PALMHØJ NIELSEN

Cand. scient. pol. fra Københavns Universitet. Ph.d.-stipendiat ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. Arbejder i forbindelse med Magtudredningen på et projekt vedrørende intern regulering i den offentlige sektor, mens ph.d.-projektet omhandler implementering af medicinsk teknologivurdering. Har tidligere været ansat som fuldmægtig ved Statens Institut for Medicinsk Teknologivurdering i Sundhedsstyrelsen. Medforfatter til *Medicinsk Centerdannelse i Hovedstadens Sygehusfællesskab – dansen mellem rationalitet og selvhævdende kongeriger*, 2000.

MAIKEN RIIS-HANSEN

Stud. scient. pol. ved Københavns Universitet. I færd med at skrive speciale om skriftlige værdigrundlag og skabelse af identitet i offentlige organisationer i samarbejde med Ditte Maja Simonsen. Har i studiet særligt beskæftiget sig med værdier i offentlige organisationer, diskursanalyse, politisk kommunikation og organisering i EU-systemet.

DITTE MAJA SIMONSEN

Stud. scient. pol. ved Københavns Universitet. I færd med at skrive speciale om skriftlige værdigrundlag og skabelse af identitet i offentlige organisationer i samarbejde med Maiken Riis-Hansen. Har i sin studietid især beskæftiget sig med værdier og organisering i den offentlige sektor, udlicitering, nyinstitutionel organisationsteori, diskursanalyse samt politisk kommunikation.

KARSTEN VRANGBÆK

Cand.scient.pol., MA (econ). Adjunkt ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. Forsker og underviser i politik og administration og har særligt beskæftiget sig med styringsforhold i sundhedssektoren. Har for Magtudredningen i 2001 skrevet *Ingeniørarbejde, hundeslagsmål eller hovedløs høne?*, om sundhedspolitik og ventetidsgarantier til sygehusbehandling.

UDGIVELSER FRA MAGTUDREDNINGEN

PR. I. APRIL 2003

B Ø G E R

Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen, Lise Tøgeby & Signild Vallgård (red.) (1999). *Den demokratiske udfordring*. København: Hans Reitzels Forlag.

Peter Munk Christiansen, Birgit Møller & Lise Tøgeby (2001). *Den danske elite*. København: Hans Reitzels Forlag.

Anette Borchorst (red.) (2002). *Kønsmagt under forandring*. København: Hans Reitzels Forlag.

Martin Marcussen (2002). *OECD og idespillet – Game Over?* København: Hans Reitzels Forlag.

Lise Tøgeby (2002). *Grønlandere i Danmark. En overset minoritet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Torben Beck Jørgensen & Kurt Klaudi Klausen (red.) (2002). *Territorial dynamik – streger på landkort, billeder i vore hoveder*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Flemming Mikkelsen (red.) (2002). *Bevægelser i demokrati. Foreninger og kollektive aktioner i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Jens Blom-Hansen (2002). *Den fjerde statsmagt? Kommunernes Landsforening i dansk politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Margaretha Järvinen, Jørgen Elm Larsen & Nils Mortensen (red.) (2002). *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Anker Brink Lund (2002). *Den redigerende magt – nyhedsinstitutionens politiske indflydelse*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Finn Sivert Nielsen & Inger Sjørslev (red.) (2002). *Folkets repræsentanter. Et antropologisk blik på Folketinget*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Thomas Pedersen (red.) (2002). *Europa for folket? EU og det danske demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Peter Munk Christiansen & Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). *Faste forhold – løse forbindelser. Stat og interesseorganisationer i Danmark i det 20. århundrede*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Martin Marcussen & Karsten Ronit (red.) (2003). *Internationaliseringen af den offentlige forvaltning i Danmark – forandring og kontinuitet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Gorm Winther (red.) (2003). *Demokrati og magt i Grønland*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Lise Tøgeby (2003). *Fra fremmedarbejdere til etniske minoriteter*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Torben Beck Jørgensen (red.) (2003). *På sporet af en offentlig identitet - værdier i stat, amter og kommuner*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

SKRIFTER

- Erik Oddvar Eriksen (1999). *Is Democracy Possible Today?* Århus: Magtudredningen.
- Ole Hammer & Inger Bruun (2000). *Etniske minoriteters indflydelseskanaler*. Århus: Magtudredningen.
- Jens Peter Frølund Thomsen (2000). *Magt og indflydelse*. Århus: Magtudredningen.
- Jørgen Elklit, Birgit Møller, Palle Svensson & Lise Tøgeby (2000). *Hvem stemmer – og hvem stemmer ikke?* Århus: Magtudredningen.
- Jacob Gaarde Madsen (2000). *Mediernes konstruktion af flygtninge- og indvandrerspørgsmålet*. Århus: Magtudredningen.
- Karsten Vrangbæk (2001). *Ingeniørarbejde, hundeslagsmål eller hovedløs høne? Ventetidsgarantier til sygehusbehandling*. Århus: Magtudredningen.
- Søren Laursen (2001). *Vold på dagsordenen. Medierne og den politiske proces*. Århus: Magtudredningen.
- Jørgen Goul Andersen & Mette Tobiasen (2001). *Politisk forbrug og politiske forbrugere. Globalisering og politik i hverdagslivet*. Århus: Magtudredningen.
- Erik Albæk, Peter Munk Christiansen & Lise Tøgeby (2002). *Eksperter i medierne. Dagspressens brug af forskere 1961-2001*. Århus: Magtudredningen.
- Helle Porsdam (2002). *Fra pax americana til lex americana? En diskussion af dansk retliggørelse som en påvirkning fra USA*. Århus: Magtudredningen.
- Eva Østergaard-Nielsen (2002). *Politik over grænser: Tyrkeres og kurderes engagement i det politiske liv i hjemlandet*. Århus: Magtudredningen.
- Jonathan Schwartz (red.) (2002). *Medborgerskabets mange stemmer*. Århus: Magtudredningen.
- Walter Korpi (2002). *Velfærdsstat og socialt medborgerskab. Danmark i et komparativt perspektiv, 1930-1995*. Århus: Magtudredningen.
- Steen Thomsen, Torben Pedersen & Jesper Strandskov (2002). *Ejerskab og indflydelse i dansk erhvervsliv*. Århus: Magtudredningen.
- Frank Rasmussen & Peder Andersen (2002). *Globaliseringens økonomiske konsekvenser for Danmark*. Århus: Magtudredningen.
- Carsten Greve (2002). *Privatisering, regulering og demokrati. Tølestyrelsens funktion som uafhængig reguleringsmyndighed*. Århus: Magtudredningen.
- Ann-Dorte Christensen (2003). *Fortællinger om identitet og magt. Unge kvinder i senmoderniteten*. Århus: Magtudredningen.
- Thomas Schøtt (2003). *Den økonomiske elites netværk*. Århus: Magtudredningen.
- Peter Dahler-Larsen & Niels Ejersbo (2003). *Djæficering – myte eller realitet?* Århus: Magtudredningen.

www.ps.au.dk/magtudredningen