

# Nordiske Organisasjons- Studier

---



**4 – 2012**

ISSN 1501-8237



FAGBOKFORLAGET

# Nordiske OrganisasjonsStudier

## Nordic Organization Studies

Nordiske Organisasjonsstudier utgis av Fagbokforlaget i samarbeid med Uni Rokkansenteret, med støtte fra Nordisk Publiceringsnævn for humanistiske og samfunnsvidenskabelige tidsskrifter (NOP-HS).

### Ansvarlig redaktør

Paul G. Roness, Universitetet i Bergen

### Redaksjonssekretær

Kristin Rubecksen, Universitetet i Bergen

### Lokal redaksjon (Bergen)

Ivar Bleiklie, Universitetet i Bergen  
Haldor Byrkjeflot, Uni Rokkansenteret  
Per Læg Reid, Universitetet i Bergen

### Nordisk redaksjon

Staffan Furusten, Score, Stockholm (Sverige)  
Hanne Foss Hansen, Københavns universitet  
København (Danmark)  
Ragnhild Kvålshaugen, Handelshøyskolen BI,  
Oslo (Norge)  
Runolfur Smari Steinthorsson,  
Íslands universitet (Ísland)  
Eero Vaara, Hanken (Finland)

### Redaksjonsadresse

Uni Rokkansenteret  
Nygårdsgaten 5  
N-5015 BERGEN  
Norge  
Tel: +47 55 58 94 97  
Fax: +47 55 58 97 11  
E-post: nos.rokkansenteret@uni.no

### Redaksjonsråd

Mats Alvesson, Lunds universitet  
Rolv Petter Amdam, Handelshøyskolen BI, Oslo  
Torben Beck Jørgensen, Københavns Universitet  
Ingmar Björkman, Hanken  
Nils Brunsson, Handelshögskolan i Stockholm  
Morten Egeberg, Universitetet i Oslo  
Lars Engwall, Uppsala universitet  
Päivi Eriksson, University of Kuopio  
Nicolai Foss, Handelshøyskolen i København  
Steen Hildebrandt, Handelshøyskolen Århus universitet  
Bengt Jacobsson, Södertörns Högskola  
Thor Øivind Jensen, Universitetet i Bergen  
Sten Jönsson, Handelshögskolan i Göteborg  
Bente Løwendahl, Handelshøyskolen BI, Oslo  
Jan Löwstedt, Mälardalens högskola  
Odd Nordhaug, Norges Handelshøyskole, Bergen  
Stefan Olafsson, Íslands universitet  
Kjell Arne Røvik, Universitetet i Tromsø

### Abonnementspriser

Subscription rates

Institusjoner:	NOK 790,- pr. år
Private:	NOK 455,- pr. år
Heftepris:	NOK 195,- pr. nr

Henvendelse om abonnement rettes til:

Fagbokforlaget, Kanalveien 51, 5068 Bergen, Norway  
Telefon: +47 55 38 88 00 – Faks: +47 55 38 88 01  
E-post: fagbokforlaget@fagbokforlaget.no  
<http://www.fagbokforlaget.no/>

© Fagbokforlaget 2012

Sats: ved forlaget

Grafisk produksjon: John Grieg AS, Bergen



# Innhold

## ARTIKLER

**Quasi-Markets and Social Policy – 20 år senere** ..... 3  
JOHANNES ENGERS GREGERSEN

**Forandring i offentlige organisationers verdilandskap  
i det nye årtusinde?** ..... 27  
KARSTEN VRANGBÆK OG TORBEN BECK JØRGENSEN

## DEBATT

**22. juli-kommisjonen. Organisering, styring og ansvar** ..... 49  
ANNE LISE FIMREITE, PETER LANGO, PER LÆGREID OG LISE H. RYKKJA



# Quasi-Markets and Social Policy – 20 år senere



Quasi-Markets and Social Policy – 20 Years Later

JOHANNES ENGERS GREGERSEN

**Nøgleord:** Principal-agent, kvasimarked, NPM, effektivitet, interessegruppe

**Keywords:** Principal Agent, Quasi-Market, NPM, Efficiency, Interest Groups

## INDLEDNING

I 1991 udgav Christopher Hood og Julian Le Grand deres artikler om hhv. *New Public Management* (NPM) og *Quasi-Markets* med udgangspunkt i Thatchers reformer af den offentlige sektor i Storbritannien. De to artiklers kernebegreber er siden da blevet anvendt flittigt om reorganiseringer af OECD-landenes offentlige sektorer – af kritikere og tilhængere, af forskere og praktikere. I de senere år har mange dog været klar til at lægge særligt NPM-begrebet i graven (f.eks. Dunleavy m.fl., 2006). Men rygterne om NPMs død må siges at være overdrevne: Er der behov for reformer og reorganiseringer, griber politikere og embedsfolk stadig til NPMs standardværktøjer såsom konkurrenceudsættelse og kvasimarkedsmodeller. Dette kan ses i den omfattende danske strukturreform i 2007, hvor der f.eks. blev skabt en markedslignende organisering af socialområdet, hvor de nye, større kommuner handler ydelser med hinanden. Ud fra en NPM-optik burde dette medføre øget konkurrence, højere effektivitet og en bedre sammenhæng mellem pris og kvalitet. Disse idealistiske forventninger til markedsgørelsen ser dog ikke ud til at blive indfriet – faktisk har sektoren siden reformen været præget af store styringsproblemer.

Jeg vil derfor i denne artikel diskutere kvasimarkedet ud fra et principal-agent-perspektiv (herefter: PA). PA trækker grundlæggende på samme antagelser som NPM-reformerne, nemlig at parterne er begrænset rationelle og egennyttmaksimerende. I et politisk system betyder dette dog snarere stemmemaksimerende adfærd end NPM-modellens forhåbninger om effektivisering ud fra økonomiske hensyn. Jeg peger derfor på, at man må se de

politiske principalers rolle som todelt: Dels en klassisk, udgiftsminimerende »køberprincipalrolle,« og dels en stemmemaksimerende »driftsherrerrolle,« der er motiveret af en politisk logik. De to roller overlapper i det klassiske hierarki, hvor de politiske og økonomiske hensyn altså afbalanceres. Men på eksterne kvasimarkeder, hvor myndigheder handler med hinanden, er rollerne delvist adskilte. Dette er f.eks. tilfældet på det danske socialområde. Her fastholdes det politiske ansvar og dermed den politiske driftsherrerrolle i den sælgende kommune, der fastsætter kontrakten for sine agenter, mens køberrollen fordeles på flere kommuner, hvor den ejende kommune blot er en. Dette svækker alt andet lige den politisk ansvarliges principals interesse i at føre en økonomisk stram linie over for sine agenter. Hvis den politiske logik ikke modsvares af en reel konkurrence på pris og kvalitet, vil kvasimarkedsmodellen snarere føre til svagere økonomisk styring end effektiviseringsgevinster. Dette argument testes på data fra det danske kvasimarked for sociale ydelser, hvor der i samarbejde med det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut (KREVI) er indsamlet data om beboersammensætning og prisudvikling på 225 botilbud til voksne med funktionsnedsættelser og sindslidelser i årene 2009–2011. Analyser af dette datasæt peger i retning af, at der fra 2009 til 2010 er signifikant større takststigninger på tilbud med mange eksternt finansierede beboere – altså en adskillelse af principalrollerne. Tallene er mere uklare for perioden 2010–2011. På baggrund af dette kan den empiriske analyse altså kun give delvis støtte til artiklens hypotese – men det er støtte, der er fundet i en særdeles hård test.

### KVASIMARKEDET I ET PRINCIPAL-AGENT-PERSPEKTIV

PA-tilgangen må siges at være en ganske konventionel tilgang til forvaltningsstudier af styringsproblemer i den offentlige sektor (Miller, 2005). Jeg vil derfor kun ganske kort præsentere de centrale begreber nedenfor<sup>1</sup>, inden jeg vender blikket mod kvasimarkedsbegrebet, der særligt er forbundet med Le Grand (1991; Le Grand & Bartlett (red.), 1993). Jeg vil dernæst diskutere kvasimarkedsmodeller i et PA-perspektiv med henblik på en forståelse af, om vi i det hele taget bør forvente højere effektivitet i sådanne modeller.

PA-teorien beskæftiger sig med delegationsforhold, hvor en part – principalen – indgår en kontrakt med en anden part – agenten – om at løse en given opgave mod betaling (se f.eks. Dixit, 2002; Laffont & Martimort, 2002; Miller, 2005). PA-relationer er præget af en grundlæggende interessekonflikt, hvor principalen ønsker at opnå det givne produkt billigst muligt, mens agenten ønsker den højest mulige løn for mindst mulig arbejde (Holmström, 1979). Denne konflikt suppleres af en lige så grundlæggende informationsasymmetri, hvor agenten *ex ante* kontraktindgåelsen kender egne evner bedre end principalen (*adverse selection*) og *ex post* kender sin faktiske adfærd bedre end principalen (*moral hazard*). Arbejdsgiveren kan

således ikke direkte observere agentens arbejde og heller ikke udlede det af det observerbare slutresultat, der også afhænger af et tilfældigt element. Da agenten videre antages at være risikoavers, vil han ikke acceptere en aflønning alene ud fra slutproduktet, der altså delvist afhænger af forhold uden for hans kontrol. Kontrakten mellem parterne må derfor baseres på en arbejdsindsats, der grundlæggende ikke kan verificeres af principalen. Agenten har derfor mulighed for skjult for sin arbejdsgiver at pleje egne interesser og undskylde svage resultater med udefrakommende forhold – dette er *moral hazard*-adfærd. PA-teoriens grundsten er altså, at informationsasymmetrien medfører, at optimale kontrakter ikke er mulige (*ibid.*), og principalen må acceptere et vist niveau af delegationsomkostninger.

Principalen er dog ikke hjælpeløs, men kan gennem kontraktdesign – kontrol, sanktioner, incitamenter – påvirke niveauet af *moral hazard* (Miller, 2005). Der er dog omkostninger ved disse værktøjer, der må afvejes i gevinsten ved mere pligttopfyldende agenter. Der er således en direkte sammenhæng mellem informationsasymmetrien og omfanget af omkostningerne ved delegation, hvorfor principalen må søge efter metoder til at udligne asymmetrien (Banks & Weingast, 1992). En kilde til information er konkurrence mellem agenter. Dette kan være *ex ante* i form af budrunder, der tvinger agenterne til at dele oplysninger for at vinde kontrakter, og *ex post* i gennem benchmarking af flere agenter, der delvist afslører *moral hazard*. Omvendt kan gentagne kontraktperioder mellem parterne både mindske *adverse selection* problemet og give agenten *ex post* incitament til at yde en god indsats for at fastholde kontrakten over tid (Holmström & Milgrom, 1991, jf. også Axelrod, 1984). Omvendt er der en række faktorer, der øger styringsproblemet. Har en agent multiple principaler med ukoordinerede kontrakter, kan agenten reagere selektivt på de forskellige incitamenter, hvor nettogevinsten er højest, eller hvor der er den største overensstemmelse med agentens egne præferencer (Bernheim & Whinston, 1986; Dixit, 1997, 2002). Ligeledes kan agenter med flere eller flerdimensionelle opgaver dreje indsatsen mod lettest målbare og/eller bedst aflønnede opgave eller delaspekt (Holmström & Milgrom, 1991), hvorfor man bør være varsom med at skabe incitamenter til agenter med komplekse opgaveporteføljer.

### *Hierarki og kvasimarked*

Forvaltningslitteraturen trækker som nævnt meget på PA-teorien. Det er dog nødvendigt med en tilpasning af en række af teoriens stringente antagelser for en meningsfuld diskussion af den offentlige sektor (Dixit, 2002; Miller, 2005). Den traditionelle, hierarkiske organisering af den offentlige sektor består i et PA-lys af en lang række principal-agent-relationer, hvor de fleste led på en gang er principal og agent. Dette gælder både på organisatorisk niveau og på individniveau. Da agenterne generelt har en informationsfordel,

vil de agere opportunistisk og søge at skaffe sig højere budgetter og lavere aktivitetskrav. *Moral hazard* i offentlige organisationer findes altså i form af *slack*-maksimerende adfærd (Migué & Bélanger, 1974). Dette imødegås dog af visse træk ved det meritokratiske hierarki såsom gentagne kontraktperioder og karrierehensyn, disciplinære sanktioner mv. (Dixit, 2002). Hierarkiet er altså ikke ustyrbart, men indebærer visse delegationsomkostninger, der vokser med informationsasymmetrien. Dette er som sådan parallelt til *public choice*-argumentet om styrings- og effektivitetsproblemet ved store offentlige organisationer med monopol inden for deres felt, der kan udnytte deres informationsfordel til budgetmaksimering (Niskanen, 1971).

Det var denne forståelse af hierarkiets problemer, som lå bag Thatcher-æraens reformer af den britiske offentlige sektor. De monolitiske offentlige organisationer skulle nedbrydes i mindre enheder med flere decentrale frihedsgrader, finansiering af ydelser skulle adskilles fra produktion af ydelser, og borgerne skulle have mulighed for at vælge leverandører (Le Grand, 1991; Le Grand & Bartlett, 1993a). Der skulle altså skabes kvasimarkeder – *markedslignende* organiseringer af den offentlige sektor, hvor informationsasymmetrien mindskes og styrbarheden øges. Et kvasimarked kan defineres som en organisering af et offentligt serviceområde, hvor en offentlig myndighed gennem en selvstændig bestillerenhed betaler for sine borgeres forbrug af ydelser hos en af flere konkurrerende leverandører, der både kan være offentlige og private aktører. Borgerne har mulighed for selv at vælge leverandør, som er underlagt en eller anden form for aktivitetsbaseret finansiering (Le Grand & Bartlett, 1993b: 3).

Kvasimarkeder kan siges at være markeder, fordi der på udbudssiden er flere, mere eller mindre uafhængige operatører, hvis finansielle situation afhænger af at kunne tiltrække »kunder«. Men sådanne markeder er »kvasi« (altså uægte), fordi der er en række væsentlige forskelle til et ægte marked (*ibid.*: 10): Der er ganske vist flere udbydere på kvasimarkedet end monopol-situationen i en hierarkisk model, men der er ikke nødvendigvis en reel konkurrence på pris og kvalitet. Kvasimarkeder er intenst regulerede, og qua den offentlige finansiering er der som regel en tæt priskontrol. Er der tale om offentlige enheder, sker prisfastsættelsen typisk som en del af den årlige budgetproces. Derudover vil den betalende myndighed ofte søge at begrænse kapaciteten på markedet for at kontrollere de samlede udgifter. Ligeledes er udbyderne sjældent profitmaksimerende, da kvasimarkeder typisk domineres af offentlige organisationer, mens de private aktører ofte er afskåret fra profitmotivet gennem f.eks. lovgivning eller prisregulering. På efterspørgselssiden er det en væsentlig forskel, at slutforbrugeren – borgeren eller kunden – ikke betaler for sit eget forbrug, og derfor har en ubegrænset efterspørgsel, uanset om (den offentligt finansierede) marginalomkostning overstiger marginalnyttens (Le Grand, 1991; Le Grand & Bartlett, 1993a), om



end »kundens« frie valg ofte er medieret af en fagprofessionel visitor og begrænset af hyppige ventelister. Hvad angår Bartlett & Le Grands pointer kan man tilføje, at det for efterspørgslen i høj grad er karakteristisk, at den er betinget af lovgivning og demografi – ikke af prisforhold eller af forbrugernes præferencer. På markedet for folkeskoler er efterspørgslen altså givet ved antallet af børn i den skolepligtige alder, og er derfor uelastisk overfor prisændringer. Markedskræfterne er altså stækkede på både udbuds- og efterspørgselsiden, og prisen sættes derfor heller ikke af en »usynlig hånd,« men af en politisk beslutning (Le Grand & Bartlett, 1993a: 23).

#### *Agenter på kvasimarkedet*

Spørgsmålet er nu, om kvasimarkeder faktisk indfrier NPMs mål om øget effektivitet, kvalitet og lydhørhed (Boyne m.fl., 2003). Ved et første øjekast må forventningen ud fra PA-teorien være, at det vil være tilfældet. Konkurrencen mindsker informationsasymmetrien *ex ante* og *ex post* og mindsker dermed muligheden for *moral hazard*. Le Grand påpeger dog, at listen over potentielle problemer med kvasimarkeder er *impressive* (Le Grand, 1991: 1266) – bl.a. kan der være problemer med svag konkurrence, voksende transaktionsomkostninger og politiske interesser i implementeringen. Disse forhold skal inddrages i en diskussion af kvasimarkedet. Denne diskussion skal tage udgangspunkt i spørgsmålet om, hvorvidt principalernes og agenternes interesser ændrer sig af, at en hierarkisk organisering erstattes med et kvasimarked, og hvorvidt parternes informationsniveau og handlemuligheder ændres.

Agenternes grundlæggende interesse i hierarkiet er at indgå en kontrakt (i form af et budget), der giver dem den bedst mulige aflønning i forhold til de stillede krav. Dette gælder også, hvis man anerkender en mere kompleks og brugerorienteret motivationsstruktur hos offentligt ansatte (f.eks. Le Grand, 2003), hvor en del af *moral hazard*-adfærden kommer til udtryk i højere serviceniveau og personalenormering end det, principalen havde foretrukket. Den grundlæggende interesse for agenter i hierarkiske organiseringer er således at øge de tildelte ressourcer i forhold til aktivitetskravene. At ændre organiseringen fra et traditionelt hierarki til en markedslignende organisering af den offentlige sektor ændrer ikke denne interesse i at sikre sig de mest gunstige kontraktvilkår. De fleste aktører på kvasimarkedet er fortsat offentligt ejede, hvorfor de er *slack*- frem for profitmaksimerende, mens private virksomheder på de tæt regulerede kvasimarkeder som beskrevet ofte afskæres fra direkte profitsøgende adfærd, og altså må forventes at være *slack*-orienterede. Indførelsen af markedslignende strukturer inden for den offentlige sektor kan altså ikke forventes at ændre agenternes *moral hazard*.

Det afgørendespørgsmål er nu, om markedsgørelsen af den offentlige sektor mindsker agenternes mulighed for at forfølge denne interesse. Opdelingen i mindre enheder i konkurrence mindsker informationsasymmetrien,

da principalen kan sammenligne resultater på tværs af flere leverandører, ligesom den aktivitetsbaserede finansiering skærper opmærksomheden mod agenternes relative priser. Dette kan dog – i hvert fald delvist – også opnås inden for en hierarkisk model, hvor benchmarking, kontrol og revisionsforanstaltninger kan reducere informationsasymmetrien. På andre velfærdsområder, hvor ydelserne er mere specialiserede og differentierede, medfører et kvasimarked med den øgede decentrale frihed omvendt ikke nødvendigvis mindre informationskævhed. Carol Propper (1993) peger således på amerikanske erfaringer for, at agenter på kvasimarkeder for sociale ydelser differentierer deres produkter og dermed begrænser principalens mulighed for at sammenligne omkostninger og resultater på tværs. Her tjener kvasimarkedet således til at øge informationsasymmetrien og dermed muliggøre mere *moral hazard*. Agenternes *moral hazard*-adfærd er dog betinget af graden af konkurrence. En reel konkurrence vil medføre en markant skærpet incitamentsstruktur, hvor agentens indkomst og overlevelse afhænger af, om man kan tiltrække og fastholde »kunder« gennem god kvalitet for prisen, og reducerer altså *moral hazard*. Reel konkurrence er dog en undtagelse på kvasimarkeder, hvor den høje grad af politisk regulering i forhold til pris og kapacitet mindsker denne trussel mod agenterne. De empiriske analyser i Le Grand & Bartlett (red., 1993) underbygger påstanden om, at konkurrencen generelt er meget svag på kvasimarkeder. Konkurrenceniveauet er således en variabel, der må måles som et centralt led i en analyse af kvasimarkeder.

#### *Den politiske principals to roller*

Kvasimarkedet har altså ikke nødvendigvis den store betydning for agentens interesse i og mulighed for at pleje egne interesser på principalens bekostning. Kvasimarkedet kan dog have større betydning på principalsiden. I den abstrakte PA-teori afhænger principalens nytte positivt af slutresultatet (der påvirkes, men ikke bestemmes af agentens indsats), som principalen oplever og forbruger direkte, og negativt af omkostningerne ved kontrakten (Miller, 2005). Dette er anderledes i politiske systemer – hierarkier såvel som kvasimarkeder – hvor principalen er de folkevalgte politikere, der ikke selv forbruger goderne direkte. Det er derimod borgerne og dermed vælgerne, der forbruger agentens servicere og ydelser. Principalens nytte af sine agents arbejde er således medieret gennem denne feedbackkanal, hvor vælgerresponsen endvidere afhænger af mere end blot den direkte forbrugeroplevelse, f.eks. vælgerens ressourcer og organiseringsniveau. Det er altså nødvendigt at supplere PA-perspektivets *homo oeconomicus* aktørantagelse med en forståelse af vælgere og politikeres motivationer. Her tager jeg udgangspunkt i en klassisk antagelse om, at politikere er stemmemaksimerende og genvalgssøgende (Downs, 1957) og reagerer klarest på signaler fra organiserede

interessegrupper (Moe, 1984). Politiske principaler kan altså siges at have to sæt af interesser – en økonomisk interesse i at få de begrænsede offentlige ressourcer til at slå til og en politisk interesse i at sikre sig genvalg.

Man kan også se dette som en afvejning mellem to principal-roller, som kan betegnes hhv. »driftsherprincipal« og »køberprincipal«. Som køberprincipaler ligner politikere PA-tilgangens traditionelle fremstilling: Man hyrer en agent til at løse en opgave og ønsker dette gjort billigst muligt. Principalen får positiv nytte relativt direkte via vælgerfeedbacket af agentens arbejde, mens kontraktomkostningerne indebærer en negativ nytte, da de repræsenterer alternativomkostninger i form af den vælgerstøtte, man ikke har opnået på andre områder for pengene. I denne sammenhæng kan man med fordel se køberprincipalen som en køber af *konkrete enkeltydelser*, f.eks. et års skolegang eller en hofteoperation til en given pris. Køberprincipalen opererer typisk inden for et begrænset budget, der på decentralt niveau f.eks. er bestemt af overførsler fra statskassen, beskatningsgrundlaget og nationale skatteregler. Jo lavere købssummen er, des flere ydelser og dermed vælgertilfredshed kan køberprincipalen samlet set købe inden for sit samlede budget. Finansieringen af offentlige ydelser sker altså igennem køberprincipalen, der med et relativt fast budget skal dække myndighedens samlede forbrug af alle ydelsestyper.

Driftsherprincipalen er derimod den politiske side af principalen, og den handler mere ud fra en politisk logik end ud fra økonomiske interesser. Nyttefunktionen er således grundlæggende anderledes end forudsat i den klassiske PA-teori. Det er således driftsherren, der på godt og ondt bærer det politiske ansvar for agenternes handlinger, ikke mindst på valgdagen. Men også agenterne selv – i form af f.eks. faglige organisationer med koncentrerede interesser i den givne sektor – har en stor politisk indflydelse, og en genvalgssøgende politiker vil derfor søge at opretholde gode relationer til disse interessentgrupper (Moe, 2005), der ofte indgår i en stærk alliance med brugerorganisationer om at presse for øgede budgetter. Moes beskrivelse af de politiske hensyn er klar: De interesserer sig *for constituency service, pleasing interest groups, rewarding contributors, avoiding conflict, taking symbolic stands, and claiming credit for popular outcomes* (Moe, 1984: 761). Det er i rollen som driftsher, at et byråd indgår kontrakter med agenter og fastsætter aflønningens størrelse, incitamentsstrukturer, styringsmekanismer og kontrolredskaber. I politiske organisationer foregår dette gennem budgetprocessen, der tildeler ressourcer og fastsætter mål for aktivitet. Dermed fastsættes også stykprisen for agentens ydelse, som betales i rollen som køberprincipal.

Litteraturen om hhv. *loss aversion* (Kahnemann & Tversky, 1979) og *blame avoidance* (Weaver, 1986) sætter den politiske motivation på spidsen, fordi vælgernes belønning og straf af deres politikere i dette lys er asymmetrisk. *Loss aversion*-litteraturen peger på, at politikere bliver straffet hårdere for

en besparelse, end de belønnes for en tilsvarende budgetudvidelse. Med Weavers *blame avoidance* begreb sættes fokus på, at politikere må bære store politiske omkostninger (færre stemmer ved næste valg) ved dårlige præstationer i den offentlige sektor, skandaler og negativ medieomtale, mens stabil og sikker drift ikke giver samme positive belønning. Vælgerfeedbacket til driftsherreprincipalen afhænger altså både af, om der er tale om en koncentreret interesse, og af om agentens præstation har været god eller dårlig. Alt andet lige er det lettere at opnå gode præstationer fra agenterne, undgå kritiske pressehistorier som følge af svigt og holde sig på god fod med medarbejder-, bruger- og pårørendeorganisationer, hvis principalen tillader et højt og stigende udgiftsniveau. Driftsherreprincipalen har således ingen selvstændig interesse i agenternes effektivitet: Så længe det ønskede serviceniveau indfries, kan driftsherren tolerere *moral hazard*, da det er i rollen som køber, at regningen for ineffektiv drift betales. De organiserede interesser på et givent område i form af bruger- og pårørendeorganisationer samt fagforeninger har naturligvis også en interesse i kvaliteten af den offentlige sektor, men vil alt andet lige belønne de politikere, der kan levere større budgetter. Hvor køberprincipalen alene har negativ nytte ved at skulle betale agenten, oplever driftsherreprincipalen således en positiv vælgerfeedback fra de relevante interessegrupper, når udgifterne til deres område øges, hvilket yderligere svækker interessen i effektive agenter.

Som folkevalgte kombinerer de fleste politikere de to roller, og det økonomiske hensyn til at holde det samlede budget disciplinerer således den politiske interesse i at øge udgifterne på populære områder. Men forskellige organisationsformer kombinerer de to roller forskelligt. På det rene marked findes driftsherre-rollen slet ikke – det er alene i politisk ledede organisationer, denne rolle indtræder. Ligeledes kan man hævde, at køber-rollen er dominerende på områder med enten en høj grad af ekstern, privat opgavevaretagelse og på områder med en lav popularitet ved vælgerne, hvor der altså er færre politiske hensyn at tage. Dette kan f.eks. siges at være tilfældet på tekniske områder, hvor politiske ledere ikke kan høste mange gevinster ved at vende det blinde øje til *moral hazard*. I det traditionelle hierarki er de to roller samlet ved en principal – (medianmandatet i) parlamentet eller kommunalbestyrelsen, der afvejer de modsatrettede hensyn for at maksimere sin egen genvalgschance. Det samme gælder på det, man kan betegne som interne kvasimarkeder, hvor én principal er driftsherre for en række agenter, der afsætter hele deres produktion til samme principal i rollen som køber. Denne model må siges at være den mest udbredte kvasimarkedsmodel, hvor den blandt andet kendes fra skoleområdet i mange lande. Her kan forældre vælge skole til deres børn inden for skolens kapacitetsgrænse, hvor skolerne finansieres ud fra elevtallet. Kommunalbestyrelsen er altså driftsherreprincipal, der fastsætter kontrakten (herunder betalingen pr. elev og de øvrige sty-

ringsvilkår) og bærer det politiske ansvar for skolernes handlinger og præstationer. Men byrådet er også køberprincipalen, der betaler agenterne for deres elevoptag. Rollerne som driftsherre og køber er altså fuldt ud overlappende. En sådan organisering ligner altså en hierarkisk løsning ganske meget, om end forældrenes mulighed for at fravælge svage skoler kan siges at bidrage til at mindske informationsasymmetrien og dermed øge styrbarheden.

Anderledes er situationen på det, jeg vil kalde eksterne kvasimarkeder, hvor offentlige serviceproducerende enheder får fastsat deres kontrakt af den politisk ansvarlige driftsherre, men afsætter en del af deres ydelser til andre principaler uden for dette politiske hierarki. Dette er f.eks. tilfældet, når elever krydser kommunegrænsen for at gå i skole i nabokommunen – her betaler bopælskommunen for en skolegang, man ikke har politisk ansvar for eller indflydelse på. I sådanne tilfælde er de to principal-roller som hhv. driftsherre og køber delvist adskilt, og finansieringsrollen ligger delvist hos en anden part end den politisk ansvarlige. Eksterne kvasimarkeder med omfattende handel med offentlige goder mellem myndigheder og dermed lav grad af overlap mellem principalroller er givet sjældne, men findes f.eks. i Danmark på det specialiserede socialområde, forstået som de særlige indsatser til børn og voksne med funktionsnedsættelser, psykiske lidelser, misbrugsproblemer eller andre særlige sociale problemer. Her må kommunerne købe sig til ydelser ved hinanden, som de hver især ikke har tilstrækkeligt befolkningsgrundlag for selv at drive. I dette marked fastsættes prisen for ydelserne af den drivende kommune, mens finansieringen sker ud fra det faktiske forbrug. På dette eksterne kvasimarked har en række agenter altså delvist adskilte driftsherre- og principalroller. Det er alene det ejende og drivende byråd (driftsherren), der er politisk ansvarlig for agentens virksomhed, og som gennem budgetprocessen fastsætter prisen pr. ydelse. Utilfredshed som følge af besparelser eller problemer med driften rettes mod driftsherren, der altså må bære de politiske omkostninger, uanset hvorfra beboerne måtte komme. De købende kommuner har omvendt ingen styringsmæssige værktøjer at bringe i spil, når de først har valgt at anvende tilbuddet, men står altså heller ikke til ansvar for agentens handlinger. Deres rolle er efter visitationen til et tilbud uden for kommunen reduceret til at betale regningen.

For driftsherreprincipalen indebærer et sådant eksternt kvasimarked en beslutningsmæssig asymmetri: Driftsherren bærer det fulde politiske ansvar og skal derfor »betale« alle politiske omkostninger ved f.eks. at holde en stram udgiftsstyring for agenten, mens en del af gevinsten sendes videre til køberprincipalerne. Omvendt bliver det relativt billigere for driftsherren at sikre sig gode relationer til de organiserede vælgergrupper, der har interesse i tilbuddet, når en del af regningen ved dette kan sendes videre. Driftsherren har altså en interesse i at lade priserne for sine agenter stige, som kun delvist modsvares af principalens egen finansieringsandel. På et velfungerende mar-

ked vil dette ikke ske – her vil konkurrencen disciplinere den prisfastsættende principal, så der ikke tillades for høje priser. Men kvasimarkeder er som nævnt typisk ikke præget af konkurrence. Her er der tværtimod ofte en lav grad af priselasticitet, fordi valget af leverandør delvist er udlagt til den enkelte borger (der ikke bekymrer sig om prisen), og fordi efterspørgslen er defineret gennem lovgivningen. På socialområdet har den købende kommune således meget begrænsede muligheder for at flytte en person med handicap til et billigere bolig- og plejetilbud, når først de er tildelt et tilbud. Botilbuddet er da den enkelte borgers hjem med de rettigheder, dette indebærer – ofte indtil vedkommende dør. Men også før visiteringen af borgere til udenbys tilbud, kan køberprincipalerne stå med en udfordring – nemlig at der på mange kvasimarkeder er begrænset kapacitet som del af den politiske regulering af den konkrete sektor (Le Grand & Bartlett (red.), 1993), hvilket giver sig udtryk i høje belægninger og ventelister. Det betyder, at såvel driftsherre som agenten selv kan have en rimelig grad af sikkerhed for, at de får besat alle ledige pladser på et botilbud, selv hvis priserne stiger, ligesom de allerede indflyttede beboere ikke vil flytte ud som følge af prisstigninger, der betales af andre. Dette understøttes endvidere af, at der er tale om specialiserede ydelser, som den enkelte kommune ikke selv kan levere – der er således ikke altid reelle alternativer til at købe af den dyre, eksterne leverandør.

Kvasimarkeder – interne som eksterne – er således ikke automatisk præget af konkurrence i et omfang, der sikrer et lavt niveau af *moral hazard* eller *slack* ved agenterne. Som allerede nævnt må det konstateres empirisk fra case til case, om der er tale om et effektivt marked. Jeg drøfter dette nærmere i forhold til dette områdes genstandsfelt nedenfor. I fraværet af reel konkurrence på eksterne kvasimarkeder er det altså forventningen, at *slack*-maksimerende agenter har gode vilkår, da driftsherren ikke oplever en tilskyndelse til at arbejde for effektive agenter, mens køberprincipalerne ikke har mulighed for at fravælge agenter med et højt niveau af *moral hazard*.

PA-litteraturen peger som tidligere nævnt på, at agenter med multiple principaler har et større niveau af *moral hazard*, hvis principalerne ikke koordinerer deres kontrakter og incitamenter (Bernheim & Whinston, 1986). Men det er ikke multiple principaler, der er problematisk ved det eksterne kvasimarked: Der er kun én kontrakt for hver agent, indgået af driftsherreprincipalen og accepteret af køberprincipalerne, når de henviser deres borgere til agentens ydelser. Problemet er altså ikke multiple principaler, men at den kontraktfastsættende principal har en tilskyndelse til at lade sine politiske hensyn overskygge købernes økonomiske interesser.

#### *Opsummering – forventning om adfærd på eksterne kvasimarkeder*

Diskussionen ovenfor peger ud fra en principal-agent-inspireret teoretisk vinkel på, at eksterne kvasimarkeder kan medføre en styringsmæssigt



uhensigtsmæssig adskillelse af det politiske ansvar og finansieringsrollen. Dette gælder især, hvor der ikke er tilstrækkelig konkurrence på markedet til at disciplinere agenternes tendens til *slack*-maksimerende adfærd. Artiklens centrale påstand er derfor, at adskillelsen af driftsherre-rollen og køber-rollen mindsker driftsherrens incitament til en stram udgiftspolitik og bidrager således til stigende enhedsomkostninger. Forventningen er derfor, at udgiftsområder organiseret som eksterne kvasimarkeder er præget af større udgiftsvækst end områder med driftsherre- og køber-rollen samlet ved én principal, og at denne udgiftsvækst dækker over et øget niveau af *moral hazard* hos agenterne. Forventningen baseres på rationel teori, men peger i den modsatte retning af NPM-tilgangens forhåbninger.

Mens det kan være svært stringent at sammenligne udgiftsudviklingen på tværs af sektorer med forskellige organisationsprincipper, kan udviklingen af enhedsomkostninger og budgetter på tværs af tilbud inden for samme sektor bedre sammenlignes. Således må det forventes, at agenter på et eksternt kvasimarked, der afsætter en høj andel af de producerede ydelser til eksterne købere, har en højere budgetvækst og vækst i enhedsomkostninger end agenter, der i højere grad betjener deres egen driftsherreprincipal. Denne hypotese testes nedenfor. Dette er dog som noteret kun gældende, hvor der er en svag og mangelfuld konkurrence. Fungerer markedet, vil køberprincipalerne i sagens natur ikke acceptere driftsherrens egennyttmaksimerende adfærd og flytte deres forbrug andetsteds hen – f.eks. til egne leverandører. Jeg kan i denne sammenhæng alene teste hypotesen på en sektor, der overordnet er præget af svag konkurrence. Det er dog oplagt at søge at variere konkurrencegraden i senere analyser.

### **KVASIMARKEDET FOR SPECIALICEREDE SOCIALE YDELSER I DANMARK**

Hypotesen testes således på en delmængde af det specialiserede socialområde i Danmark, nemlig botilbud til voksne med funktionsnedsættelse eller sindslidelse i perioden 2009–2011. Sådanne institutionslignende tilbud rummer både en boligdel samt forskellige socialpædagogiske og plejemæssige indsatser. Det specialiserede socialområde omfatter de specifikke indsatser, den offentlige sektor tilvejebringer for børn, unge og voksne med funktionsnedsættelser, sindslidelser eller andre særlige sociale problemer. Det finansieringsmæssige og driftsmæssige ansvar for området var frem til 2007 delt mellem de daværende amter og kommunerne, hvilket afspejlede et forsøg på at afbalancere et hensyn til lokal forankring og samspil med de øvrige kommunale indsatser med et hensyn til at kunne levere specialiserede indsatser, der kræver et større befolkningsgrundlag. Det delte ansvar og finansiering var ikke uproblematisk, og overordnet set voksede udgifterne i sektoren hurtigere end på andre velfærdsområder i perioden mellem kommunalreformen i 1970 og 2007-reformen (Pallesen, 2007).

Strukturreformen, der skabte større og dermed mere bæredygtige kommuner, var således en beslutningsanledning til at forene ansvaret på ét niveau – kommunernes (Strukturkommissionen, 2004). Kommunerne har derfor siden 2007 haft fuldt myndigheds-, finansierings- og forsyningsansvar for egne borgere med særlige behov, og de skal altså henvise til og betale for deres borgeres brug af sociale tilbud. Men selv efter strukturreformen savner de nye og større kommuner det nødvendige befolkningsgrundlag til at være fagligt bæredygtige over for de mest specialiserede ydelser, f.eks. hjem til sindslidende med misbrugsproblemer eller personer med komplekse handicap. Samtlige kommuner er altså henvist til at indkøbe en stor del af deres pladser eksternt, enten hos andre kommuner (primært de tidligere amtslige tilbud) eller hos de fem regioner (der overtog en mindre andel amtslige tilbud). Selv de største kommuner indkøber en stor mængde ydelser hos andre kommuner, hvilket ikke mindst skyldes, at de tidligere amtslige tilbud er dimensioneret med hele det stedlige amt som dækningsområde. Sektoren er endvidere præget af en efter danske forhold stor anvendelse af private, nonprofit leverandører. Selvom alle kommuner er nødsagede til at købe en del ydelser ved eksterne leverandører, er de største kommuner i sagens natur mere selvforsynende end de små. Samtidig er det også primært de mest specialiserede ydelser, der kræver det største befolkningsgrundlag, som handles mest mellem kommuner. De handlede ydelser er altså præget af informationsasymmetri mellem sælger og køber, fordi der handles ganske specialiserede ydelser til afgrænsede målgrupper, som ofte kun findes i lavt antal i den enkelte, købende kommune. På de delområder, der er præget af handel mellem kommunerne, såsom botilbud til voksne med handicap, er der således tale om eksterne kvasimarkeder, mens f.eks. forebyggende foranstaltninger, hvor kommunerne er selvforsynede, er organiseret som interne kvasimarkeder.

De kommunale udgifter til botilbud til voksne med funktionsnedsættelser, sindslidelser eller andre særlige sociale problemer, som analyseres nedenfor, lå i 2010 på 12,5 mia. danske kroner. Heraf gik 47,3 % eller 5,9 mia. kr. til botilbud i andre kommuner, mens 16,2 % eller ca. 2 mia. kr. blev anvendt til køb af regionale pladser. Kvasimarkedets volumen er altså ganske stort. Betalingen for anvendelse af botilbud sker på baggrund af en døgntakst, der skal afspejle de gennemsnitlige, langsigtede omkostninger pr. plads. Taksten beregnes i korte træk som tilbuddets politisk vedtagne budget tillagt korrektioner for kapitalafskrivning og administrative overheads, divideret med den forventede årlige produktion, der afspejler antallet af pladser og den forventede belægningsprocent. Udgangspunktet for prisen er altså det budget for enheden, der beslutes politisk af driftsherren, mens finansieringen sker ud fra anvendelsen af tilbuddet.

Trods omlægningen fra delt ansvar mellem to myndighedsniveauer til en markedslignende organisering er den økonomiske styring af sektoren ikke



blevet styrket. Således er de budgetterede udgifter steget med 13 % i perioden 2007–2009 (KREVI, 2009), men trods budgetløftet er området samtidig præget af markante budgetoverskridelser. Med et merforbrug i forhold til budgettet på 7 % blev der således i 2009 brugt flere penge her end på de store kommunale udgiftsområder som folkeskole, ældrepleje og børnepasning og er nu kommunernes største budgetpost (Finansministeriet, 2010). Samtidig er området kommet højt på den politisk-administrative dagsorden som et særligt ustyrbart udgiftsområde – en udvikling, der er parallel i tid med indførelsen af kvasimarkedsmodellen.

Organiseringen af sektoren matcher de karakteristika for kvasimarkeder, som blev drøftet ovenfor med udgangspunkt i Le Grand (1991). Hovedparten af producenterne er offentlige, mens de private leverandører får godkendt deres budgetter og dermed takster ud fra en beregning, der ikke levner plads til profit. Forbrugernes valg er medieret gennem socialrådgivere på socialcentre, og der er en beskedent andel brugerbetaling inden for sektoren (primært huslejebetaling). Forbrug er altså adskilt fra finansiering, hvorfor den enkelte klient ingen egeninteresse har i billigere indsatser. Endvidere er efterspørgslen blandt andet fastsat i lovgivningen, som også sætter grænser for, hvordan købende kommuner kan reagere på prisstigninger.<sup>2</sup> For botilbud til voksne betyder det bl.a., at den enkelte beboer skal acceptere en flytning til billigere tilbud, ligesom lovgivningen og retspraksis generelt lægger vægt på, at økonomi kun må være et sekundært kriterium i valg af ydelser.

Dette kvasimarked er tæt politisk-administrativt reguleret, særligt gennem de årlige såkaldte rammeaftaler mellem kommuner og regioner. Disse er politisk vedtagne aftaler, der fastsætter kapaciteten for det kommende år for regionale og kommunale tilbud i den givne region og definerer en række institutionelle betingelser for markedet, herunder takstfastsættelsesmekanismen (KREVI, 2009). Hver kommune indsender således i sin egenskab af driftsherreprincipal de gældende takster for egne tilbud, der derefter tages for givet af de øvrige kommuner som køberprincipaler. Markedet har endvidere begrænset konkurrence. Der er ganske vist et stort antal leverandører overordnet set – ofte kan der i princippet vælges mellem kommunale, regionale og private leverandører. Men samtidig er mange områder, herunder botilbud til voksne, karakteriseret ved såvel overbelægning og årelange ventelister. Det begrænser naturligvis det reelle udvalg, og mindsker konsekvensen ved stigende priser for leverandørerne – sammen med de begrænsede muligheder for at trække køb tilbage, hvis priserne ad åre stiger. Endelig er der en vis grad af specialisering, så mange tilbud kun modtager beboere med præcise diagnoser, ligesom der i tunge sager med komplekse problemstillinger er få relevante tilbud. For agenter på dette marked føles »den usynlige hånd« altså ikke som en disciplinerende faktor i prisfastsættelsen.

Som allerede nævnt testes hypotesen dog kun inden for en delmængde af det specialiserede socialområde, nemlig botilbud til voksne med funktionsnedsættelser, sindslidelser og andre særlige sociale problemer. Denne afgrænsning er valgt, da dette er en ganske veldefineret ydelse præget af en forholdsvis stor stabilitet i udbuddet, hvorfor det er muligt at følge den enkelte plads og prisen for den over flere år. Prisen på den enkelte plads kan aflæses direkte af de fem årlige rammeaftalers takstbilag. Som for det øvrige specialiserede socialområde vil jeg hævde, at det er et kvasimarked med en svag konkurrence som følge af generel høj belægning samt ventelister.

## DATA, VARIABLE OG METODE

Hypotesen om en højere takstvækst for agenter med en høj andel eksternt finansierede beboere testes statistisk gennem en række *fixed effects* regressio-  
ner på et datasæt samlet fra to kilder. Fra de årlige rammeaftaler beskrevet ovenfor er takster for samtlige kommunalt ejede botilbud indsamlet i perio-  
den 2009–2011. Af disse takster kan 600 takster fordelt på 71 kommuner følges over de tre år. Fra denne liste er udvalgt de fem største tilbud (i antal beboere) i hver kommune, hvor driftskommunen er blevet spurgt om beboersammensætningen gennem et spørgeskema udsendt i samarbejde med Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut (KREVI). Der er modtaget svar fra 59 kommuner angående 225 botilbud, svarende til en svarprocent på hhv. 83,1 % af kommunerne og 80,6 % af botilbuddene. Dataindsamlingen er afsluttet september 2011. Da datamaterialet bygger på oplysninger fra kommunernes dokumentations- og regnskabssystemer samt politisk vedtagne priser, er reliabilitets- og validitetsniveauet højt.

Der er dog ikke tale om en simpel tilfældig stikprøve, men en *clustered sample* tilgang, hvor det er tilstræbt at inddrage tilbud fra så mange kommuner som muligt. Indsamlingsmetoden udelukker deskriptiv inferens, men ikke en test af den teoretiske hypotese. Det skal bemærkes, at den empiriske test kan siges at være en ganske hård prøve for artiklens hypotese, idet udvælgelsesproceduren favoriserer de tilbud, der har en stabil takststruktur over de tre år. Dette indebærer en konservativ bias, idet en omlægning af prisstrukturen – typisk fra en standardtakst til to eller flere nye takster – kan dække over stigende udgifter og *moral hazard* grundet informationsasymmetrien mellem køber og sælger. Endvidere er fokus alene på botilbudenes basistakster – altså den faste pris, der indkræves for alle beboere. Men parallelt med dette kan agenten anmode om tildeling af tillægsydelser til enkeltbeboere, der finansieres af køberprincipalen ud over basistaksten. Der foretages ingen registreringer af omfanget af tillægsydelserne, men det er igen ikke urimeligt at antage, at egennyttmaksimerende agenter handler strategisk her, og særligt søger om disse ydelser ved eksterne køberprincipaler, der har en mindre indsigt i agentens vilkår og reelle omkostninger.

Denne gisning om *moral hazard* findes bl.a. i en rapport fra Finansministeriet (Finansministeriet m.fl., 2010). De indsamlede data rummer altså kun de takster, hvor det umiddelbart er mindst sandsynligt at finde udgiftsstigninger baseret på driftsherprincipalens forskelsbehandling af agenterne ud fra finansieringssammensætning, og er på denne baggrund en hård test af hypotesen.

Artiklens teoretiske argument handler om sammenhængen mellem to kernebegreber – overlap af principalroller og niveau af *moral hazard* – hvor den førstnævnte operationaliseres ganske direkte som beboersammensætningen på det enkelte botilbud. Driftsherrerne er således blevet spurgt, hvor mange af beboerne på det enkelte tilbud, der kommer hhv. fra kommunen selv eller fra andre kommuner. Principalrollerne overlapper fuldt ud, hvis alle beboerne er lokale, mens rollerne er fuldt adskilte, når alle beboerne finansieres af andre kommuner. I gennemsnit kommer ca. 56 % af tilbuddenes beboere fra andre kommuner, og andelen er meget stabil fra 2009 til 2010. Der anvendes en tidsforskudt variabel, således at det er beboersammensætningen i året før takststigningen, der anvendes.

Det andet kernebegreb, ændringen i niveauet af *moral hazard* er straks sværere at måle, da det jo netop er en skjult adfærd. Til gengæld er det muligt at følge prisen pr. døgn (taksten) over tid og dermed, hvor mange ressourcer driftsherprincipalen stiller til rådighed for agenten til at løse den givne opgave, nemlig at levere socialpædagogisk bistand mv. til beboerne på tilbuddet. Stiger taksten på tilbuddet i reale termer, får agenten altså flere ressourcer til at løse den givne opgave. Givet agenten også før takststigningen leverede den bestilte opgave, må udgiftsvæksten give en øget mængde frie ressourcer ud over det strengt nødvendige for at løse de stillede opgaver i det omfang og i henhold til den kvalitet, der er aftalt. Dette *slack* i organisationens ressourcer muliggør altså *moral hazard*. En højere takst og dermed flere ressourcer kan i sagens natur anvendes på mange formål, hvor ikke alle er udtryk for agentens egen nyttemaksimerende adfærd. Agenterne kan således have mere brugerorienteret motivation, men det er samtidig en pointe, at serviceløft i form af bedre uddannet personale, større personalenormering og bedre faciliteter *også* er i agentens interesse. Dette er helt legitimt, så længe serviceløftet afspejler den betalende principals præference for kvalitet. Men hvis kvaliteten og ressourceniveauet overstiger det, køberprincipalen havde foretrukket ved fuld information og fuld valgfrihed i forhold til kvaliteten, så det en form for *moral hazard*, uanset om det også kommer brugerne til gode. Stiger taksterne således mere ved agenter, der overvejende er eksternt finansierede, må det ses som et udtryk for, at driftsherprincipalen hyppigere efterkommer politisk gunstige ønsker, der finansieres af andre kommuner. Den procentuelle takststigning er altså en indirekte indikator på ændringen i niveauet af *moral hazard* og *slack*. Takststigningen er målt i 2

perioder, fra 2009 til 2010 og fra 2010 til 2011, og er korrigeret for den pris- og lønfremskrivning, kommunerne har anvendt i årene.

Derudover anvendes et mindre antal kontrolvariable på tilbudsniveau. Der medtages tre variable, der skal søge at fange rent teknisk betingede prisændringer, der skal korrigeres for. Dette er ændringer i den forventede belægningsprocent, som aftales gennem rammeaftalen og indgår i takstberegningens formel, samt dels den realiserede belægning og dels afvigelsen mellem forudsat og realiseret belægningsprocent i året før, der indgår som en kontrol for et evt. underskud, der efter takstberegningens principperne skal indregnes i taksten det kommende år. Der er endvidere behov for at kontrollere for specialiseringsniveauet. De mest specialiserede tilbud sælger flest pladser ud af kommunen, men er også samtidig præget af størst informationsasymmetri, der jo ifølge PA-argumentet øger niveauet af *moral hazard*. En sådan sammenhæng ville skabe en spuriøs effekt af beboersammensætningen. I de foreliggende data findes ikke en direkte kontrol for dette, men takstniveauet er en indikator på graden af specialisering, da de dyreste tilbud alt andet lige også indebærer den mest omfattende indsats, der som regel kun gives til mindre og afgrænsede typer af diagnoser og problemer. Samtidig kan de dyreste indsatser tiltrække sig særlig interesse fra principalerne. Af hensyn til lineariteten er der anvendt en logaritmisk transformeret udgave af denne variabel.

Endvidere indgår der en *fixed effects* kontrolvariabel for driftsherrekommunen for at håndtere det hierarkiske niveau i datamaterialet. Som beskrevet består datasættet af 225 observationer af botilbud i 59 kommuner. Tilbuddene i hver kommune er udsat for ensartet effekt fra forholdene på kommuneniveau, såsom den generelle økonomiske situation i kommunen, balancen mellem højre- og venstrefløj i byrådet, den demografiske udvikling mv., og de op til fem botilbud i hver kommune er altså ikke ganske uafhængige observationer. Jeg betragter dog her observationernes afhængighed som *a nuisance*, der skal håndteres, snarere end *an interesting phenomenon*, der skal udforskes (Snijders & Bosker, 1999: 6). Jeg anvender derfor en *fixed effects* tilgang til at »opsuge« den mellemkommunale variation, der findes i takstudviklingen. De kommunale effekter – i form af 58 dummyvariable og en referencekategori – indgår dog ikke i tabellerne nedenfor, men kan rekvireres fra forfatteren.

## ANALYSERESULTATER

Fokus kan hermed rettes på den empiriske test af, om delte principal-roller på eksterne kvasimarkeder med svag konkurrence kan medføre øget *moral hazard*, altså den modsatte effekt af det, der forventes ud fra NPM-logikken. Artiklens hypotese vil blive styrket af en positiv sammenhæng mellem andelen af eksternt finansierede beboere og takstudvikling, der indikerer at driftsherreprincipalerne tillader mere *slack* og *moral hazard*, når de ikke selv finansierer merudgiften.

Tabel 1 nedenfor viser resultaterne af en række regressionsanalyser på baggrund af den ovenfor diskuterede modelspecifikation, hvor modellerne 1–3 er for data for takstvæksten fra 2009 til 2010, og model 4–6 er baseret på 2010–2011 væksten. Model 1 og 4 viser den *bivariate* sammenhæng mellem andelen af eksternt finansierede beboere på det enkelte botilbud og takststigningen året efter. Som det fremgår af tabellen, er der en positiv, men insignifikant sammenhæng mellem graden af overlap mellem principalroller og væksten i tildelte ressourcer.

Tabel 1: Analyser af sammenhængen mellem beboersammensætning og takstudvikling

		Takstvækst 2009–2010			Takstvækst 2010–2011		
		Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5	Model 6
Konstant	Konstant	-2,408	-4,236	-83,178	-2,361	-1,329	2,083
Andel eksterne beboere, $t_{-1}$	$\beta$ p-værdi	0,023 (0,349)	0,07* (0,034)	0,074* (0,038)	0,019 (0,452)	0,02 (0,958)	0,016 (0,672)
Logaritmen af takst pr. døgn, $t_{-1}$	$\beta$ p-værdi			-6,399 (0,203)			-3,039 (0,182)
Ændring i forventet belægning, $t_{-1}-t_0$	$\beta$ p-værdi			0,974 (0,166)			-0,256 (0,831)
Realiseret belægning, $t_{-1}$	$\beta$ p-værdi			1,029 (0,132)			0,191 (0,796)
Afvigelse i realiseret belægning, $t_{-1}$	$\beta$ p-værdi			-1,257 <sup>†</sup> (0,071)			0,098 (0,896)
Dummies for kommuner	$\beta$ p-værdi		Ikke rapporteret			Ikke rapporteret	
Modelstatistik	R <sup>2</sup>	0,004	0,379	0,447	0,003	0,386	0,400
	Adj. R <sup>2</sup>	-0,001	0,145	0,217	-0,002	0,159	0,156
	N	205	204	204	216	215	215

<sup>†</sup> angiver signifikans på 90 %-niveaet. \* angiver signifikans på 95 %-niveaet. \*\* angiver signifikans på 99 %-niveaet.

Model 2 og 5 kontrollerer for den mellemkommunale variation og viser en signifikant, positiv effekt af andelen af eksternt finansierede beboere på

takstudviklingen fra 2009–2010, mens effekten både er markant mindre og insignifikant i 2011. Model 3 og 6 er de fulde modeller og inddrager altså både kontrolvariablene på tilbuds niveau samt de kommunale *fixed effects*. Billedet for disse modeller er de samme som for foregående – der kan konstateres en positiv og signifikant sammenhæng mellem beboersammensætningen i 2009 og takstudviklingen i 2010, mens tabellens model 6 viser en koefficient, der praktisk taget er lig 0 for 2011.

Regressionskoefficienten for andelen af eksternt finansierede beboere i den fulde model 3 kan synes beskeden med 0,074 – ændres beboersammensætningen med 1 % flere fra andre kommuner, øges den forventede takstændring med 0,074 %. Men ses dette tal på tværs af hele variationsbredden på den uafhængige variabel – 0 til 100 % – så betyder dette, at taksten for botilbud udelukkende med beboere fra andre kommuner stiger 7,4 % mere end botilbud, der alene anvendes af driftskommunens egne beboere. Da der er tale om et vækst mål, er det over tid en ganske stor forskel. Tages det i betragtning, at den gennemsnitlige ændring i taksten pr. døgn fra 2009 til 2010 kontrolleret for inflation var –1 %, kan koefficienten siges at være ganske substantiel. Dette indikerer, at besparelser primært rettes mod tilbud med mange borgere fra egen kommune, mens tilbud, der i stort omfang er betalt af andre, får lov at øge taksterne, alt andet lige. Dette fund på 2009–2010-dataene er helt som forventet ud fra det teoretiske argument: Driftsherreprincipalerne vil ikke påtage sig de politiske omkostninger ved besparelser hos agenter, der i stort omfang er finansieret af andre parter, mens agenter med overlappende principaler ikke får samme positive særbehandling, da de i højere grad skal konkurrere om sparsomme ressourcer på lige fod med andre kommunale udgiftsområder. Model 2 og 3 leverer altså en stærk støtte til hypotesen, selvom testen ovenfor er beskrevet som konservativ.

I den næste periode, 2010–2011, er koefficienten dog reduceret til insignifikante 0,016, hvorfor beboersammensætningen altså ingen reel betydning har for budgetvæksten i denne periode. Også her er der i gennemsnit faldende takster for de analyserede botilbud (–1,3 % i realvækst), men her kan agenter med en høj andel af eksternt finansiering altså ikke undgå besparelsen. En mere primitiv analysetilgang finder dog lidt mere støtte til hypotesen: Selv i 2011 oplever tilbud med mere end 50 % eksternt finansierede beboere kun en besparelse på –0,68 % i gennemsnit, mens tilbud der overvejende er internt finansierede udsættes for en gennemsnitlig besparelse på –2,16 %. Der er umiddelbart tale om en ganske stor forskelsbehandling, men der er ikke tale om et signifikant resultat. Det skal bemærkes, at der i øvrigt ikke hverken i perioden 2009–2010 eller i 2010–2011 kan findes brud på regressionsforudsætningen om linearitet. Det beskrevne mønster med en positiv sammenhæng mellem beboersammensætning og takstvækst, der dog kun

er signifikant i 2009–2010, er robust ved andre operationaliseringer, f.eks. vækst over/under inflationsniveauet (binær logistisk regression).

Samlet set giver regressionsanalyserne altså kun en blandet støtte til artiklens hypotese. I takstvæksten fra 2009 til 2010 er der en ganske stærk og signifikant sammenhæng mellem andelen af eksternt finansierede beboere og takstudviklingen, som passer med den teoretiske forventning. Analyserne af denne periode kunne altså tyde på, at adskillelsen af principalroller på det eksterne kvasimarked er problematisk for den samlede økonomiske styring. I den følgende periode er dette resultat dog vendt, så beboersammensætningen på budgetbeslutningstidspunktet ingen reel indflydelse har på takstudviklingen. På baggrund af analyseresultaterne fra 2010–2011 kan en afvisning af artiklens hypotese altså være begrundet. For yderligere at afprøve robustheden af dette resultat er regressionsmodellerne endvidere afprøvet på datasæt alene med undergrupper af kommuner. Der er ingen forskel mellem borgerligt og socialdemokratisk ledede kommuner, ligesom kommunestørrelse ikke spiller en rolle. Endvidere er datasættet opdelt efter det overordnede pres, der er på kommunens økonomi, målt ved budgetoverholdelse det foregående år på hhv. socialområdet og kommunens øvrige driftsområder samt budgetvæksten i indeværende år på samme områder. I 2009–2010 viser det sig, at det er kommunalpolitikere i de 20 % af kommunerne, der er mest pressede på økonomien, der forskelsbehandler mest. Her er koefficienten større og signifikant forskellig fra 0 – men ikke fra koefficienten for de øvrige 80 %, der til dels grundet det lavere  $n$  opnår en insignifikant koefficient. Således viser denne supplerende analyse, at de politiske principaler under det største økonomiske pres i valgåret 2009 har målrettet besparelserne mod de enheder, der giver den største effekt for kommunekassen. Dette fund indikerer, at omfanget af forskelsbehandling er betinget af den økonomiske baggrund for budgetbeslutningen. En sådan interaktionseffekt bør belyses gennem andre og mere intensive analysetilgange.

#### DISKUSSION AF ANALYSERESULTATERNE

De ovenfor præsenterede analyseresultater giver altså en blandet støtte til artiklens hypotese og fører til to fundamentale spørgsmål: Hvorfor er der en så markant forskel i resultaterne for de to år, og hvad siger de blandede empiriske analyseresultater om gyldigheden af artiklens hypotese? Man kunne også stille spørgsmålet således: Er de signifikante resultater for 2009–2010 en type I fejl (falsk positiv), fordi den påståede kausaleffekt faktisk ikke findes, eller skyldes de insignifikante koefficienter i 2010–2011 en type II fejl (falsk negativ), fordi den »sande« kausalsammenhæng mellem variablene af en eller anden grund er blevet undertrykt af nogle ganske særlige forhold



omkring 2011-budgetterne. Dette – for teorien ganske afgørende – spørgsmål kan jeg naturligvis ikke besvare endegyldigt med de foreliggende data for to år, der giver modsatrettede resultater, men må søges besvaret gennem yderligere analyser både af det danske marked for sociale ydelser og af andre eksterne kvasimarkeder. Det skal dog påpeges, at budgetåret 2011 var ganske specielt, hvilket kunne tyde på, at kausaleffekten midlertidigt er blevet undertrykt. Det var for det første det første budget i den firårige valgcyklus (kommunalvalg november 2009 efter vedtagelsen af budget 2010), hvilket i sig selv taler for ganske store besparelser på tværs af de kommunale budgetter (Drazen, 2008). Endvidere var der en markant opbremsning i de kommunale budgetter i 2011, forårsaget af en usædvanlig stram økonomisk linje fra regeringen, hvor kommunerne som led i den såkaldte genopretningsplan for dansk økonomi blev underlagt nye sanktioner for brud på den samlede budgetramme (Regeringen & KL, 2010). Her var der særligt fokus på at nedbringe udgifterne på netop det specialiserede socialområde, som i 2009 var præget af stort merforbrug. Budgetterne for 2011 var altså særdeles stramme og med stort fokus på nedskæringer og kontrol med socialområdet, hvor der ikke har været plads til en særbehandling af enkelte agenter, men derimod gennemført tværgående besparelser, der rammer bredere uanset beboersammensætning. Dette kan have bidraget til at undertrykke effekten.

Skal man dog alene forholde sig til de analyseresultater, der er præsenteret i tabel 1 ovenfor, giver de trods alt nogen støtte til artiklens hypotese, da testen af hypotesen som beskrevet ovenfor må beskrives som ganske hård. Det er således en rimelig antagelse, at en del af *moral hazard*-adfærden er skjult i omlægninger af takststrukturen og anvendelse af tillægstakster, hvorfor de analyserede enheder kan beskrives som dem, hvor *moral hazard* er mindst sandsynlig – men alligevel kan spores i den ene periode på signifikant niveau. Dette giver en formodning om, at den udgiftsdrivende effekt også vil kunne findes på andre eksterne kvasimarkeder, og at eksterne kvasimarkeder således ikke har den forventede effektivitetsgevinst, der ligger implicit i NPM-modellen.

Samlet set yder de empiriske analyser altså en vis, men ikke utvetydig støtte til artiklens teoretiske påstand om det problematiske i at have adskilt rollen som politisk orienteret driftsherre fra rollen som økonomisk motiveret køber. Behovet for *post hoc* forklaringer af resultatet i anden periode peger dog på, at yderligere empiriske analyser af forholdet mellem politik og økonomi på kvasimarkeder er nødvendige. Behovet for yderligere analyser peger i to retninger. Der er for det første behov for at styrke argumentets interne validitet gennem mere intensive analyser af det danske kvasimarked for sociale ydelser. I Gregersen (*forthcoming*) analyserer jeg tre af de 59 kommuner, der indgår i denne artikels datasæt, mere indgående. Disse analyser støtter op om, at beboersammensætningen og dermed andelen af



egenfinansiering faktisk – ikke overraskende – betyder noget, når det skal besluttes, hvordan budgettet fordeles, og hvor udvidelser og besparelser skal placeres. Men argumentets eksterne validitet bør også udbygges yderligere gennem kvantitative analyser af andre kvasimarkeder, herunder på andre sektorer såsom sundheds- og uddannelsesområdet.

## KONKLUSION

Markedsgørelsen af den offentlige sektor, herunder i form af interne og eksterne kvasimarkeder, anvendes selv 20 år efter NPM-begrebets fødsel (Hood, 1991) som et standardværktøj, når der er behov for reformer med henblik på at øge kvalitet, lydhørhed og ikke mindst effektiviteten i det offentlige. NPM-reformernes logik trækker på en *public choice*-baseret tankegang om at effektivisere ved at mindske informationsasymmetrien, øge konkurrencen på producentsiden og skabe incitamenter til at mindske *moral hazard*. I denne artikel har jeg dog ud fra et principal-agent teoretisk udgangspunkt argumenteret for, at dette idealiserede resultat ikke nødvendigvis er konsekvensen af at skabe kvasimarkeder med handel på tværs af myndigheder. Dette adskiller det politiske og det økonomiske ansvar, hvor politiske hensyn får forrang. Artiklen har således hævdet, at man kan se principaler i politiske systemer som værende delt mellem to roller – en klassisk, økonomisk »køberprincipal,« der ønsker at betale agenten mindst muligt for sin indsats, og dels som en politisk motiveret »driftsherreprincipal,« drevet af et hensyn til at sikre sig genvalg ved at imødekomme organiserede vælgergrupper og undgå politiske skandaler. De to principalroller overlapper i hierarkiske organisationer, hvor politik og økonomi skal afvejes. Men på eksterne kvasimarkeder, hvor der handles med ydelser mellem myndigheder, er rollerne i hvert fald delvist adskilte, og dette øger driftsherreprincipalens tilskyndelse til at tilgodese egne politiske interesser ved at lade agenternes *moral hazard* stige på køberprincipalernes bekostning. Således har jeg i artiklen argumenteret for, at kvasimarkedsmodeller kan skade snarere end fremme effektiviteten.

Hypotesen bliver dog kun delvist støttet af den empiriske analyse af det danske kvasimarked for sociale ydelser i perioden 2009–2011. På de analyserede botilbud stiger taksterne i 2010 således mere på botilbud med mange eksternt finansierede beboere, hvilket må anses som et udtryk for svagere økonomisk styring og mere *moral hazard*. Dette resultat var dog ikke signifikant i 2011-dataene, hvilket kan skyldes valgcykluseffekter samt en historisk kommunaløkonomisk opbremsning. Analyserne giver altså dog ikke anledning til at forkaste det teoretiske argument – der blev trods alt fundet en klart signifikant effekt i 2010-taksterne.

Artiklen peger således på, at markedsgørelse af den offentlige sektor ikke er et mirakelmiddel til effektivisering af den offentlige sektor – snarere kan

eksterne kvasimarkeder svække tilskyndelsen til at styre den offentlige sektors omkostninger, fordi politiske hensyn hos driftsmyndigheden vil dominere den købende myndigheds økonomiske interesse. Effektiviseringsgevinsten kan dog opnås gennem reel konkurrence mellem leverandørerne på markedet, hvad der dog er usandsynligt på et tæt politisk reguleret kvasimarked.

## NOTER

- <sup>1</sup> I mangel på gode danske/skandinaviske termer anvender jeg den engelsksprogede jargon, der baserer sig på forsikringsteori (Spence & Zechkauser, 1971).
- <sup>2</sup> I perioden 2007–2010 var det endog sådan, at når en kommune sendte en borger til et botilbud uden for kommunen, afgav man myndighedsansvaret (altså retten til at visitere til ydelser) – men den oprindelige kommune beholdt finansieringsansvaret.

## REFERANSER

- Axelrod, Robert (1984). *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.
- Banks, Jeffrey & Barry Weingast (1992). The political control of bureaucracies under asymmetric information. *American Journal of Political Science* 36 (2): 509–524.
- Bernheim, B. Douglas og Michael D. Whinston (1986). Common agency. *Econometrica* 54 (4): 923–942.
- Boyne, George, Cathrine Farrell, Jennifer Law, Martin Powell & Richard M. Walker (2003). *Evaluating Public Management Reforms*. Buckingham: Open University Press.
- Dixit, Avinash (1997). *The Making of Economic Policy – A Transaction-Cost Politics Perspective*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Dixit, Avinash (2002). Incentives and organizations in the public sector: An interpretative review. *The Journal of Human Resources* 37 (4): 696–727.
- Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper.
- Drazen, Paul (2008). Political business cycles. *New Palgrave Encyclopedia of Economics* <http://www.dictionarofeconomics.com>.
- Dunleavy, Patrick, Helen Z. Margetts, Simon Bastow og Jane Tinkler (2006). New public management is dead – Long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (3): 467–494.
- Finansministeriet (2010). *Massiv budgetoverskridelse i kommunerne i 2009*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet, Socialministeriet, Danske Regioner og Kommuners Landsforening (2010). *Analyse af udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde*. København: Finansministeriet.
- Gregersen, Johannes Engers (forthcoming). Politik og økonomi på det eksterne kvasimarked. Ph.d. afhandling fra Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Holmström, Bengt (1979). Moral hazard and observability. *The Bell Journal of Economics* 10 (1): 74–91.
- Holmström, Bengt og Paul Milgrom (1991). Multitask principal-agent analyses: Incentive contracts, asset ownership, and job design. *Journal of Law, Economics & Organization* 7 (1): 24–52.
- Hood, Christopher (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration* 69 (1): 3–19.
- Kahnemann, Daniel & Amos Tversky (1979). Prospect theory: An analysis of decision under risk. *Econometrica* 47(2): 263–292.

- KREVI (2009). *Samarbejde på formel – en analyse af de sociale rammeaftaler*. Århus: KREVI.
- Laffont, Jean-Jacques & David Martimort (2001). *The Theory of Incentives: The Principal-Agent Model*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Le Grand, Julian (1991). Quasi-markets and social policy. *The Economic Journal* 101 (48): 1256–1267.
- Le Grand, Julian (2003). *Motivation, Agency and Public Policy: Of Knights and Knaves, Pawns and Queens*. New York: Oxford University Press.
- Le Grand, Julian & Will Bartlett (red.) (1993). *Quasi-Markets and Social Policy*. Houndsmills: MacMillan.
- Le Grand, Julian & Will Bartlett (1993a). The theory of quasi-markets. I: Le Grand & Bartlett (red.): *Quasi-Markets and Social Policy*. Houndsmills: MacMillan.
- Le Grand, Julian & Will Bartlett (1993b). Introduction. I: Le Grand & Bartlett (red.): *Quasi-Markets and Social Policy*. Houndsmills: MacMillan.
- Migué, Jean-Luc & Gerard Belanger (1974). Toward a general theory of managerial discretion. *Public Choice* 17 (1): 27–43.
- Miller, Gary (2005). The political evolution of principal-agent models. *Annual Review of Political Science* 8: 203–225.
- Moe, Terry (1984). The new economics of organization. *American Journal of Political Science* 28 (4): 739–777.
- Moe, Terry (2005). Political power and the political power of agents. *Journal of Law, Economics, and Organization* 22 (1): 1–29.
- Mortensen, Peter Bjerre (2006). *The Impact of Public Opinion on Policy Policy*. Aarhus: Politica.
- Niskanen, William (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago, IL: Aldine.
- Pallesen, Thomas (2007). Virker økonomiske incitamenter på offentlige myndigheder? Dansk socialfinansiering som case. Paper fremlagt ved den XIV Nordiske Kommunalforskerkonference i Göteborg, 2007.
- Propper, Carol (1993). Quasi-markets, contracts and quality in health and social care: The US Experience. I: Le Grand, Julian & Will Bartlett (red.) (1993). *Quasi-Markets and Social Policy*. Houndsmills: MacMillan.
- Regeringen & KL (2010). *Aftale om kommunernes økonomi for 2011*. København: Finansministeriet.
- Snijders, Tom & Roel Bosker (1999). *Multilevel Analysis: An Introduction to Basic and Advanced Multilevel Modeling*. London: Sage.
- Spence, Michael & Richard Zeckhauser (1971). Insurance, information, and individual action. *The American Economic Review* 61 (2): 380–387.
- Strukturkommissionen (2004). *Strukturkommissionens betænkning – bind III*. København: Indenrigsministeriet
- Weaver, R. Kent (1986). The politics of blame avoidance. *Journal of Public Policy* 6 (4): 371–398.

## SAMMENDRAG

Markedsgørelsen af den offentlige sektor – herunder i form af skabelsen af kvasimarkeder – skulle ud fra en simpel NPM-logik føre til en højere effektivitet i den offentlige sektor. Det er dog tvivlsomt, om denne logik holder på kvasimarkeder, der indebærer handel på tværs af myndigheder. I denne artikel vil jeg gennem en diskussion baseret på principal-agent teori – der trækker på samme rationelle grundlag som NPM – pege på, at kvasimar-

keder ofte vil medføre en svagere økonomisk styring af de serviceproducerende enheder, og altså have den modsatte effekt af intentionen. Artiklen introducerer en skelnen mellem politisk ansvarlige driftsherreprincipaler og økonomisk ansvarlige køberprincipaler og peger på, at kvasimarkedet indebærer en adskillelse mellem de to roller, der virker udgiftsdrivende. Den udgiftsdrivende effekt er dog betinget af et fravær af pris konkurrence mellem agenter – et vilkår, der ofte er indfriet på politisk styrede markeder. Dette argument testes på en del af det danske kvasimarked for botilbud til voksne med funktionsnedsættelser, sindslidelser mv., som siden den danske strukturreform i 2007 har været organiseret efter markedslignende principper. Analyser af udgiftsudviklingen her viser, at adskillelsen af principalrollerne øger udgifterne.

### ABSTRACT

From a standard NPM point of view, making the public sector look more like the private market – e.g. in the shape of quasi-markets – should improve efficiency. In this article, however, I argue that introducing quasi-markets involving trade between municipalities may be counterproductive towards this end. The argument is based on the agency theory, building on the same rational foundations as NPM, but adding a political side to the understanding of the utility function of principals. The article thus introduces a distinction between politically motivated “owner-principals” and economically motivated “buyer-principals”. In hierarchies as in internal quasi-markets, the two types of principals are united in one elected council balancing budgets and politics. On external markets, however, the roles are separated, thereby letting the owner-principals tend to political needs at the expense of the buyer-principals. This claim is tested on the Danish quasi-market for long-term residential care to persons with physical and mental disabilities, established as part of the Danish local government reform of 2007. Statistical analysis of residential mix and prices show that municipal care homes with a large share of externally funded residents are allowed a higher budgetary growth rate, as the owner-principals have less incentive to keep down costs they do not pay themselves.

### FORFATTEROPLYSNINGER:

*Johannes Engers Gregersen* er kandidat i Statskundskab fra Aarhus Universitet; han har siden 2009 været ph.d.-stipendiat samme sted. Han interesserer sig for offentlig forvaltning, herunder særligt spændingen mellem politik og økonomi i offentlige organisationer.

# Forandring i offentlige organisationers værdilandskab i det nye årtusinde?



Changing public sector values in Denmark in the new millennium?

KARSTEN VRANGBÆK OG TORBEN BECK JØRGENSEN

**Nøgleord:** Offentlige værdier, reform i Danmark

**Keywords:** Public values, reforms in Denmark

## INDLEDNING OG PROBLEM

Denne artikel sætter fokus på værdiopfattelser blandt ledere i offentlige organisationer i Danmark. Vi analyserer, om vurderingen af grundlæggende værdier har ændret sig over det seneste tiår og set i lyset af de mange reformer og forandringer, som har fundet sted, eller om værdierne snarere er relativt stabile over tid. Dermed bidrager artiklen med en empirisk illustration af en teoretisk forskningsmæssig diskussion om, hvorvidt værdiorienteringer blandt offentlige ledere er relativt stabile over tid (og endda på tværs af lande) (Beck Jørgensen og Vrangbæk 2011, Lewis og Gilman 2005), eller om der løbende sker ændringer, som eksempelvis kan være resultat af nye forvaltningspolitiske strømninger og deres udmøntning i reformer (Bozeman 2007, Garofalo 2011 Hood 1991).

Spørgsmålet om, hvorvidt offentlige værdier forandres over tid som følge af forvaltningspolitiske strømninger eller mere specifikke hændelser, blev rejst af Christopher Hood i en klassisk artikel fra 1991, hvor han diskuterer, om New Public Management, med dens fokusering på en særlig type effektiviseringsværdier, kan lede til en »crowding out«-effekt i forhold til andre traditionelle værdier såsom robusthed og lighed (Hood 1991). Denne forestilling om mulige »crowding out«-effekter er også taget op af Bozeman (2007), som anvender begrebet »public value failure« om risikoen for at

underminere kerneværdier i den offentlige sektors virke. Der er imidlertid få empiriske undersøgelser af forskydninger i værdiorientering internt i den offentlige sektor over tid, og ingen nordiske undersøgelser heraf. Det er denne lakune i international og nordisk forskning, som nærværende artikel retter sig imod. Der tages udgangspunkt i følgende forskningsspørgsmål: *I hvilke henseender har offentlige lederes værdier ændret sig over det seneste tiår? Hvilke personaleegenskaber og hvilke motivationsfaktorer fremhæves som særligt vigtige i 2001 og 2011?*

## TEORI OG METODE

Offentlige værdier har nu i en del år været på den forskningsmæssige dagsorden (De Vries og Kim 2011, Bozeman 2007, Beck Jørgensen og Bozeman 2007). Bozeman definerer offentlige værdier som »1) the rights, benefits and prerogatives to which citizens should (and should not) be entitled, 2) the obligations of citizens to society, the state and one another; and 3) the principles upon which governments and policies must be based« (Bozeman 2007:13). I denne artikel fokuserer vi på den sidste del, nemlig lederes opfattelser af de værdimæssige principper og personalemæssige egenskaber, som bør kendetegne deres organisations virke. Selv med denne indsnævring fremstår værdier som et mangetydigt begreb. Vi tager udgangspunkt i den amerikanske antropolog Kluckhohn, der definerer værdier således: »Værdier er en forestilling om det ønskværdige, som er implicit eller eksplicit karakteristisk for et individ eller en gruppe, og som former valget af mulige handlingsveje« (se Beck Jørgensen og Bozeman 2007). Det er et kerneelement i denne definition, at værdier vedrører noget ønskværdigt, hvilket indebærer en understregning af et »bør«. Forestillinger om det ønskværdige udgør principper, som kan begrunde handlinger og valg. I dette tilfælde handlinger og valg i den offentlige sektor i forhold til opgavevaretagelse og interaktionen mellem offentligt ansatte og forskellige eksterne interessenter (politikere, borgere, organisationer mv.). Vi understreger dette i vores undersøgelse ved konkret at spørge: »Hvilken betydning har følgende værdier ved udførelsen af det daglige arbejde i Deres organisation?« og ved at anvende svarkategorien »grundlæggende, dette skal vi kendes på« som den første svarmulighed (jf. appendiks). Pointen er, at vi hermed får knyttet en bevidst refleksion over det værdimæssigt ønskværdige til udførelsen af konkrete (daglige) arbejdsopgaver i organisationen, og at vi dermed kan få klargjort en indikation af forskellige værdimæssige grundlag for handling. Vi kan ikke vide, om respondenternes handlinger også i praksis svarer til værdierne. For at undersøge dette nærmere kunne man anvende case eller observationsbaserede studier. En anden tilgang kunne være at benytte scenarier i surveyundersøgelsen for at tvinge respondenter til at afsløre deres rangordning af

værdier i konkrete situationer. Vi har desværre ikke haft mulighed for at benytte disse redskaber inden for rammerne af dette studie.

Til gengæld har vi et enestående bredt datamateriale om offentlige leders refleksioner om værdier indsamlet på to forskellige tidspunkter med det samme survey-redskab. Dermed får vi et billede af, hvorledes respondenter reagerer på udsagn om værdier, motivation og personaleegenskaber over tid.

I en nylig antologi fremhæves værdiorientering og opmærksomhed på etiske og filosofiske dilemmaer som en mulig platform for den næste generation af offentlige sektorreformer efter de senere års udbredte kritik af både traditionel offentlig forvaltning og NPM. Den underliggende teoretiske præmis er, at reformer og værdier er knyttet sammen. Reforme kan fremme bestemte typer værdier, og ikke mindst kan reformer lede til underminering af bestemte værdier (Bozeman 2007, de Vries og Kim 2011). I andre dele af den internationale litteratur hævdes det imidlertid, at værdigrundlag for embedsmænd er relativt stabile over tid, og at der måske endda kan identificeres et sæt af kerneværdier på tværs af lande (Lewis og Gilman 2005).

Det er på denne baggrund i den internationale litteratur, at nærværende artikel undersøger udviklingen i værdiopfattelser blandt offentlige ledere i Danmark over det seneste årti. Udgangshypotesen er, at værdigrundlaget, som det kommer til udtryk i svar på enslydende spørgsmål, ikke ændrer sig over tid. Hvis det viser sig at være tilfældet, kan vi konkludere, at det seneste tiårs mange reformer og forandringstiltag har haft begrænset betydning for den værdimæssige orientering, dvs. værdiopfattelser må opfattes som noget, der ligger mere dybt forankret i embedsmandskulturen, og som kun ændres langsomt.

Hvis det omvendt viser sig, at der er væsentlig udvikling i den værdimæssige profil blandt embedsmænd, som flugter med grundtankerne i periodens reformtiltag, kan man på baggrund af internationale teoretiske bidrag formode, at reformer kan spille en rolle, hvad enten det så er i form af grundlæggede værdiforskydninger eller mere overfladiske diskursive forskydninger. Hvis billedet af værdiudvikling er blandet – hverken stilstand eller en udvikling, som klart flugter med reformtiltag – vil der blive behov for at drøfte alternative teoretiske forklaringsmodeller i diskussionen.

Når vi kommer ud over den grundlæggende problemstilling om ensartethed eller forandring over tid, bliver vi mere eksplorative og ønsker først og fremmest at præsentere udviklingstendenser og mulige teoretiske fortolkninger heraf.

Første skridt er imidlertid en empirisk analyse af udviklingen i embedsmænds værdiudsagn og dermed en vurdering af, om der er basis for at analysere mere nuancerede problemstillinger. Den udprægede mangel på studier af udvikling i værdier over tid er måske ikke så underlig, givet de mange metodiske udfordringer med dette forskningsfelt. Man er nødt til at træffe



en række afgrænsningsmæssige valg, og resultaterne er underlagt en dobbelt fortolkningsusikkerhed, idet der både er tale om respondenters fortolkning af surveysspørgsmålene i en given forvaltningspolitisk kontekst og en efterfølgende analytisk tolkning, som ligeledes indskrives sig i en bestemt teoretisk og tidsmæssig kontekst. Vi har med vores spørgsmålsformuleringer taget udgangspunkt i klassiske distinktioner mellem »hierarki«, »profession«, »marked« og »netværk« som organiseringsprincip med hver sine tilknyttede værdiforestillinger. Dermed mener vi at kunne indfange en række vigtige værdidimensioner og forestillinger om ønskværdige personaleegenskaber og motivationsfaktorer (Vrangbæk 2003, Beck Jørgensen og Vrangbæk 2004). Ved at gentage spørgsmålene inden for et tiårigt interval kan vi dermed få en fornemmelse af, om samme type værdispørgsmål udløser forskellige reaktioner over tid.

Konkret bygger analysen på sammenligning af survey-data indsamlet for »Magtudredningen« i 2001 (Beck Jørgensen og Vrangbæk 2004), og en nyligt gennemført survey blandt deltagere i et offentligt ledelsesprogram (Fleksibel Master i Offentlig Ledelse) i henholdsvis Øst- og Vestdanmark. Der skelnes mellem administrative og udførende (serviceproducerende) organisationer i henholdsvis stat, region og kommune.

Der skal tages forbehold for, at respondentpopulationen ikke er helt den samme. Der er altså ikke tale om paneldata, men om en survey af ledere på to forskellige tidspunkter. I den første survey er alle centrale og decentrale offentlige forvaltningsinstitutioner udvalgt. – Der er endvidere udsendt skemaer til en repræsentativ stikprøve af udførende offentlige organisationer. I alle tilfælde har vi bedt ledere besvare skemaet med udgangspunkt i deres forståelse af den specifikke organisation. Datamaterialet for den første survey udgøres således af svar fra 1140 ledere i offentlig forvaltning, som består af statslige departementer og styrelser (290), samt amtslige og kommunale forvaltninger (her kaldet myndigheder) (850), og svar fra 778 ledere i udførende/serviceproducerende offentlige organisationer i stat, amt og kommune (her kaldet institutioner). I den anden undersøgelse har vi spurgt deltagere i et uddannelsesforløb for offentlige ledere på alle niveauer (Master of Public Governance). Dette uddannelsesprogram er udviklet af universiteterne i Aarhus, Syddanmark og København samt CBS. Programmet tilbyder en fleksibel tilgang til opkvalificering af offentlige ledere og afsluttes med en mastergrad. Der er med andre ord tale om et bredt program, hvor deltagerne rekrutteres fra alle dele af den offentlige sektor i hele landet. Undersøgelsen består af svar fra 214 respondenter fra myndigheder i stat, region og kommune og 262 respondenter fra udførende organisationer (institutioner).

I tabellerne afrapporteres frekvenser for myndigheder og institutioner samlet. Baggrunden herfor er en teoretisk forventning om, at organisatorisk



placering og opgavetype kan have betydning for værdiprofiler og måske særligt i forhold til brugerorientering og orientering mod politiske værdidimensioner. Vi knytter her an til funktionelt antropologiske opfattelser af kultur inden for den organisationsteoretiske forskning, hvor kultur opfattes som en refleksion af gruppebaserede erfaringer i forhold til opgavevaretagelse (overlevelse) i en given organisatorisk kontekst (fx Schein 1990).

Anvendelsen af survey-teknikker til at indhente data om offentlige værdier er udbredt (van der Waal, Pevkur og Vrangbæk 2008, Meyer og Hammerschmid 2006), men rummer også en del indbyggede usikkerheder i forhold til fortolkning. Vi har gennemført pilottest for at tilpasse spørgsmålsformuleringerne og for at blive klogere på respondenternes reaktioner. Dette øger sandsynligheden for, at spørgsmålene opfattes som dækkende og relevante, at respondenterne opfatter spørgsmålsformuleringerne på en nogenlunde ensartet måde, og at de giver konsistente svar på spørgsmålene.

Det skal bemærkes, at spørgsmålsdesignet ikke har tvunget respondenterne til at rangordne værdierne. Vi har i stedet lagt vægt på, at de kunne pege på flere forskellige vigtige værdier, mens det af sammenhængen er fremgået, at vi gerne ville have en fornemmelse for den relative vægtning af de forskellige værdier. Konkret har dette betydet, at vi har relativt mange værdier, som tillægges en høj betydning af respondenterne, men dog med en vis differentiering, som illustreret i tabellerne nedenfor.

## OPSPIL TIL ANALYSEN

Hvorfor skulle vi egentlig forvente, at værdier har ændret sig siden 2001? Som nævnt ovenfor kan der i den internationale litteratur findes flere bidrag, som argumenterer for, at offentlige værdier generelt er forholdsvis forandringsresistente. De forandres sjældent dramatisk og oftest på det lange sigt. Den første forhåndsantagelse for vores analyse er derfor, at der ikke er sket meget. Vi vil stort set se samme mønstre som i 2001.

Alternativt kan man forestille sig, at generelle forvaltningspolitiske udviklingstendenser og reformer er slået igennem i værdiprofilerne. I den internationale litteratur peges der ofte på risikoen for, at NPM-orienterede reformer med et udpræget fokus på effektivisering kan underminere andre offentlige værdier. Hood (1991) argumenterer for, at særligt værdier om kontinuitet og lighed/retssikkerhed kan blive svækket ved et stærkere fokus på effektivitet og dokumenterbare resultater i NPM-reformerne. Samme tråd anslås i indledningskapitlet til en nylig antologi om offentlige værdier (de Vries og Kim 2012). Bozeman (2007) peger på risikoen for »public value failure« og van de Wal (2009) understreger, at en ensidig fokusering på økonomisk individualisme kan betyde, at andre vigtige offentlige værdier taber betydning.

Spørgsmålet er så, om vi i Danmark kan pege på reformer, som i deres grundorientering er NPM-orienterede, og som dermed ifølge disse internationale forskningsmæssige bidrag kan risikere at påvirke værdiorienteringen i den offentlige sektor.

To nyere oversigter over reformer i den danske forvaltning skelner mellem NPM-inspirerede reformer (især kontraktstyring og markedsorienterede reformer) og andre reformer såsom Strukturreformen og Kvalitetsreformen, som nok indeholder NPM-træk men mindre entydigt end førstnævnte gruppe (Storm Pedersen 2010, Greve 2009). Følgende figur giver en oversigt over vigtige reformer i den tiårige periode, som vi undersøger.

## Reformer

### NPM-reformer

- Markedsreformer (konkurrenceudsættelse og frit valg fx af skole, ældrepleje og sygehuse)
- Kontraktstyring (kommuner, regioner og statslige styrelser)

### Strukturreform

- Centralisering og specialisering (fokus på stordriftsfordele)
- Stærkere statslig styring
- Omfattende forandringsproces med justering i personaletilknytning

### Kvalitetsreform

- Faglig kvalitet (evidens og måling)
- Individuel tilpasning af ydelser
- Demokratisk kontrol
- Effektivitet
- Innovation
- Ledelse og medarbejdere

Det er forholdsvis entydigt at knytte de NPM orienterede reformelementer til vores formulering af værdielementer. Det mest sandsynlige udslag vil være i forhold til markedsunderstøttende værdier såsom kundeorientering mv. Følger vi argumentationen hos Hood (1991) kan man også forvente, at det mere eksplicite fokus på decentralisering og forretningsmæssig drift kan have styrket værdier om effektivitet, budgetoverholdelse og økonomisk ansvarlighed. Innovation og risikovillighed kan forventes at være i højere kurs end førhen, mens robusthed og lighedsværdier måske har fået en svagere status.

Det er langt mindre entydigt, hvilke forventninger man kunne knytte til »Kvalitetsreformen« og særligt »Strukturreformen«. Der er elementer i disse reformer, som flugter med NPM tankegangen, og her gælder samme argumentation som ovenfor. Det gælder eksempelvis »Kvalitetsreformens« fokus på målbare resultater og udvikling af personalepolitik.

I forhold til de øvrige dele af reformerne vil vi nøjes med at konstatere, at de har spillet en rolle i perioden, og at det i diskussionen af de empiriske resultater kan blive relevant at henvise hertil.

Det er imidlertid ikke kun formelle reformer, som kan tænkes at have påvirket værdiprofiler og forestillinger om personaleegenskaber og motivation. Det seneste tiår har også budt på en række forvaltningspolitiske enkelt-sager, som har fået stor opmærksomhed og i nogen grad haft konsekvenser i form af efterfølgende justeringer i forvaltningspolitikken. Særligt to sagstyper kan tænkes at have haft en direkte betydning, fordi de omhandler principper for rimelig embedsførelse. Det gælder »Brixtoftesagen« og diverse sager om forvaltning af integrationsområdet. I begge tilfælde lægges der i efterfølgende politiske og retslige interventioner vægt på, at sagerne bør føre til øget fokus på offentlig indsigt, regeloverholdelse, personlig integritet og etisk bevidsthed. Samtidig kan især »Brixtoftesagen« have haft en indflydelse på innovationsorienteringen i den offentlige sektor.

## ANALYSE

*Det generelle billede: offentlige værdier er relativt stabile*

Det første tema for vores undersøgelse omhandler generelle offentlige værdier. I undersøgelsen fra 2001 kunne vi identificere fem topværdier. De fire af disse kunne kaldes klassiske offentlige værdier. Det drejede sig om »generelt samfundsansvar«, »retssikkerhed«, »offentligt indseende« og »uafhængige professionelle standarder«. Disse fire værdier kunne samlet karakteriseres som en »offentlig etos«, en etos der placerer den offentlige sektor i en lidt ophøjet position. Sammenhængende hermed fik »politisk styrbarhed« en noget lavere score, og »hensyn til opinionen« var en bundscorer. Endnu stærkere end de fire klassiske offentlige sektorværdier stod imidlertid »innovation/fornyelse«, som var mere i tråd med de seneste tiårs fokus på forandringer og forandringsparathed i den offentlige sektor. Endvidere blev hensynet til »individuelle brugerbehov« vægtet højt, særligt på institutionsniveau.

Hvad har så flyttet sig i de sidste ti år? De fem topværdier ligger alle stadig højt. Her er der øjensynlig stor stabilitet, hvilket peger på, at der er en kerne af værdier, der ligger fast, i hvert fald i kortere perioder som den undersøgte.

Table 1a. Værdiorientering blandt ledere i offentlige organisationer i Danmark 2001

	Alle	*Myndighed	<i>n</i>	**Institution	<i>n</i>
<b>Procentdel, som har svaret »grundlæggende« eller »normalt af betydning« for følgende værdier:</b>					
<b>Innovation, fornyelse</b>	88	86	1130	90,1	766
<b>Uafhængige prof. stand.</b>	87	88,4	1125	84,8	745
<b>Generelt samfundsansvar</b>	82	80,8	1120	84,1	747
<b>Offentligt indseende</b>	82	84,3	1124	79,6	750
<b>Retssikkerhed</b>	79	93,7	1126	63,3	743
<b>Individuelle brugerbehov</b>	77	67,2	1122	87,1	754
<b>Produktivitet</b>	73	89,6	1120	56,2	739
<b>Ligestilling</b>	71	64,5	1123	78,1	753
<b>Politisk styrbarhed</b>	71	83,9	1127	57,3	759
<b>Styrke brugerdemokrati</b>	68	62,7	1125	73,5	759
<b>Kontinuitet</b>	68	57	1127	78,4	763
<b>Udvikle netværk, gå på tværs</b>	57	62,6	1127	51	753
<b>Balancering af interesser</b>	54	56,2	1122	52,5	737
<b>Sikring af karrieremuligheder</b>	53	58	1123	47,2	765
<b>Hensyn til opinionen</b>	44	44,9	1120	43,1	738

\*Myndighed: Departement i centraladministrationen, direktorat/statslig myndighed, regional administration, kommunal administration. Max N = 1140

\*\*Institution: Statslige, regionale og kommunale institutioner/aktieselskaber/virksomheder. Max N = 778

Tabel 1b. Værdiorientering blandt ledere i offentlige organisationer i Danmark 2011

	Alle	*Myndighed	n	**Institution	n
<b>Procentdel, som har svaret »grundlæggende« eller »normalt af betydning« for følgende værdier:</b>					
Generelt samfundsansvar	98	89,5	210	90	260
Uafhængige prof. stand.	97	96,7	213	97,7	262
Retssikkerhed	94	98,6	211	89,1	256
Innovation, fornyelse	91	86,8	212	94,2	259
Produktivitet	89	91,1	213	87,2	257
Ligestilling	86	83,4	211	88,1	261
Offentligt indseende	85	88,3	214	81,9	260
Sikring af karrieremuligheder	79	75,5	212	81,5	259
Udvikle netværk, gå på tværs	77	80,5	210	73,5	257
Politisk styrbarhed	77	90,1	212	63,5	255
Styrke brugerdemokrati	69	66,7	207	71	248
Individuelle brugerbehov	65	58,5	212	72	257
Balancering af interesser	64	67,8	208	60,7	257
Kontinuitet	52	47,9	211	56,7	254
Hensyn til opinionen	43	42,7	206	43,4	249

\*Myndighed: Departement i centraladministrationen, direktorat/statslig myndighed, regional administration, kommunal administration. Max N = 214

\*\*Institution: Statslige, regionale og kommunale institutioner/aktieselskaber/virksomheder. Maks. N = 262

To værdier har imidlertid sneget sig ind blandt de fire »offentligt etos«-værdier. Det drejer sig om ligestilling og produktivitet. Ligestilling er især blevet vigtigere på myndighedsniveau, men produktivitet har fået en markant stærkere tilslutning på institutionsniveau. Endvidere er det karakteristisk, at prioriteringerne på myndigheds- og institutionsniveau er kommet tættere på hinanden. Specielt må fremhæves, at de to værdier, der tidligere havde størst tilslutning på myndighedsniveau – retssikkerhed og produktivitet – nu har næsten samme tilslutning på institutionsniveauet.

Blandt de mindre vigtige værdier er der bevægelser både op og ned. To bundværdier er rykket frem til noget, der ligner en midterplacering. Det er »sikring af karrieremuligheder« og »udvikle netværk, gå på tværs«, mens »individuelle brugerbehov« og specielt »kontinuitet« nu rangerer blandt de mindst vigtige værdier.

Kan vi nu se nogen udviklingsmønstre i disse bevægelser? For det første er det værd at rekapitulere, at nulhypotesen bekræftes for så vidt, at vi genfinder mange af de samme værdier i gruppen af højt rangerede værdier i de to år. For det andet ser det ud til, at de nye tider alligevel har påvirket offentlige lederes værdiprofiler. Kontinuitet rangerer lavere i dag, mens karrieremuligheder og netværk mv. rangerer højere. Sammen med den højere placering af produktivitet kunne det tyde på, at New Public Management har påvirket værdiprofilerne. Det er dog ikke sikkert. Det er ganske vist populært at klassificere produktivitet som en typisk NPM-værdi, men det er ikke nogen sikker identifikation. Det kan også være, at den generelle forvaltningspolitiske kontekst med pres på de offentlige finanser aktiverer en klassisk orientering mod produktivitet, som for så vidt kan spores tilbage til klassiske forståelser af det rationelle bureaukrati hos Max Weber. Produktivitet kan i denne bredere forstand anskues som den ansvarsfulde omgang med offentlige midler. Strengt taget kan man sige, at manglende produktivitet er en form for korrupsion – offentlige midler går i de gale lommer pga. de ansattes langsommelighed. Mod NPM-fortolkningen taler også, at »individuelle brugerbehov« er vægtet lavere i 2011. Den konkrete årsag kan være strukturreformen og andre centraliseringer og fusioneringer i den offentlige sektor. Måske er det mere rimeligt at se ændringerne som et tegn på større personalebevidsthed (ligestilling, karrieremuligheder) og en fremvoksende opfattelse af en ikke-vertikal offentlig sektor (netværk, gå på tværs), og hvor der lægges betydelig vægt på at »holde hus« med pengene, det vil sige at øge produktiviteten løbende.

Endelig er der grund til at fremhæve, at værdiprofilen i 2011 viser større ensartethed mellem værdiopfattelser på tværs af myndigheder og institutioner. I flere tilfælde har prioriteringen af værdier på institutionsniveau nærmet sig myndighedsniveauet (retssikkerhed, produktivitet, kontinuitet), og i andre tilfælde har myndighedsniveauet nærmet sig institutionsniveauet (individuelle brugerbehov, ligestilling, styrke brugerdemokrati). Årsagen kan være, at skellet mellem myndighedsniveau og institutionsniveau er blevet mindre skarpt. Institutioner er blevet mere »politiske«, idet de dels møder flere og klarere krav fra den politiske omverden via kontraktstyring mv. (Storm Pedersen 2010), og dels mere generelt skal forholde sig til krav fra omverdenen, på samme måde som private virksomheder i stigende grad udvikler CSR og miljømæssige strategier (Bozeman 2004). Det kan dog ikke udelukkes, at en del af forklaringen er en selektionseffekt. Populationen i

2011-undersøgelsen udgøres således af ledere, der selv har valgt at følge en masteruddannelse.

På den anden side skal det bemærkes, at der stadig er karakteristiske (og forventelige) forskelle i profilerne på de to niveauer. Det gælder især værdierne »individuelle brugerbehov« og »politisk styrbarhed«. Institutionerne er ganske enkelt tættere på enkeltborgere og deres behov, mens myndighedsniveauet orienterer sig mod den politiske styring, og i det hele taget har mindre umiddelbar borgerkontakt i form af konkrete serviceopgaver og sager.

#### *Personalepolitik og individuelle karrierehensyn spiller større rolle*

Vi kan supplere vurderingerne af generelle offentlig sektorværdier ved at inddrage tabellerne om motivation og personaleegenskaber. Også her finder vi en betydelig grad af lighed mellem rangordenen i 2001 og 2011. I toppen står det professionelle faglige engagement uantastet. Blandt de fem højtprioriterede motivationsfaktorer er der i øvrigt for det meste kun små forskydninger. Ledelsens anerkendelse ryger ud af gruppen, mens engagement i organisationens rolle/mission ryger ind på en andenplads (fra en syvendeplass). Dette karakteristiske spring kan hænge sammen med udviklingen i personalepolitik. Den offentlige sektors stillingsannoncer lagde i 00'erne større vægt på at markedsføre organisationens identitet (Beck Jørgensen og Rutgers 2011), og Finansministeriet har i samme periode tilskyndet til udarbejdelse af strategiske »mission and value statements«. Men udviklingen stikker måske dybere end det. Der kan peges på en bredere underliggende tendens, hvor arbejdsfællesskaber og tilknytning til arbejdsstedet bliver en stadigt stærkere identitetsdannende faktor, og hvor der i stigende grad lægges vægt på selvledelse og fælles udvikling inden for en given ramme (Andersen og Born 2001, Pedersen 2011).

*Tabel 2a. Opfattelser af motivation blandt ledere i offentlige organisationer i Danmark 2001*

	Alle	*Myn- dig- hed	<i>n</i>	**In- stitu- tion	<i>n</i>
<b>Procentdel, som har svaret »overordentligt« eller »meget« vigtigt</b>					
<b>Professionelt engagement</b>	95,4	96,3	1121	94,5	706
<b>Sociale faktorer</b>	90,4	85,6	1125	95,2	705
<b>Ledelsens anerkendelse</b>	86,8	87,7	1124	85,8	705
<b>Godt forhold til brugeren</b>	84,8	74	1121	95,6	705

<b>Udvikling</b>	84,4	85,2	1123	83,5	704
<b>Kollegeres anerkendelse</b>	84	78,7	1124	90,1	705
<b>Løn</b>	33,4	27,3	1124	39,4	705
<b>Godt forhold til overliggende myndigheder</b>	30,5	25,9	1119	35,1	700
<b>Karrieremuligheder</b>	28,4	33,2	1123	23,6	696
<b>Overholdelse af økonomiske rammer</b>	27,8	30,4	1120	25,1	701

\*Myndighed: Departement i centraladministrationen, direktorat/statslig myndighed, regional administration, kommunal administration. Maks. N = 1140

\*\*Institution: Statslige, regionale og kommunale institutioner/aktieselskaber/virksomheder. Maks. N = 712

*Tabel 2b. Opfattelser af motivation blandt ledere i offentlige organisationer i Danmark 2011*

	Alle	*Myn- dig- hed	n	**In- stitu- tion	n
<b>Procentdel, som har svaret »overordentligt« eller »meget« vigtigt</b>					
<b>Professionelt engagement</b>	95,6	93,5	214	97,7	261
<b>Sociale faktorer</b>	79	75,2	214	82,8	261
<b>Ledelsens anerkendelse</b>	70,6	71,5	214	69,6	260
<b>Godt forhold til brugeren</b>	81	74,2	213	87,7	260
<b>Udvikling</b>	79,2	76,1	213	82,3	260
<b>Kollegeres anerkendelse</b>	66,5	60,7	214	72,3	260
<b>Løn</b>	16	12,7	212	19,2	260
<b>Godt forhold til overliggende myndigheder</b>	36	37,4	206	34,5	252
<b>Karrieremuligheder</b>	37,4	32,4	210	42,3	260
<b>Overholdelse af økonomiske rammer</b>	47,9	55,5	211	40,2	261

\*Myndighed: Departement i centraladministrationen, direktorat/statslig myndighed, regional administration, kommunal administration. Maks. N = 214

\*\*Institution: Statslige, regionale og kommunale institutioner/aktieselskaber/virksomheder. Maks. N = 262



Forholdet til »det større system« (et godt forhold til overordnede myndigheder; overholdelse af økonomiske rammer) spiller fortsat ikke nogen stor rolle, men overholdelse af økonomiske rammer har dog væsentlig større vægtning i 2011 på myndighedsniveau (fra 28 % til 54 %). Anerkendelse fra andre (ledere, kollegaer) spiller en mindre rolle, men kollegaers anerkendelse spiller dog en noget større rolle på institutionsniveau end myndighedsniveau. Karrieremuligheder som motivationsfaktor spiller en noget større rolle på institutionsniveau.

Også for motivationsfaktorer ser vi tendenser til større ensartethed på tværs af institutioner og forvaltning. Det gælder et godt forhold til overordnede myndigheder og et godt forhold til brugerne.

Blandt de prioriterede personalekompetencer er der stor stabilitet i top- og bundplaceringerne. Personlig integritet og fagligt drive er stadig de højst prioriterede personalekompetencer. Og loyalitet over for regler, økonomisk sans, fornemmelse for den politiske situation og risikovillighed er stadig prioriteret lavest. Selvom vi også her ser en større ensartethed i svarene på myndighedsniveau og institutionsniveau, er det stadig således, at man på myndighedsniveau lægger større vægt på økonomisk sans og fornemmelse for den politiske situation.

Tabel 3a. Offentlige lederes opfattelser af ønskværdige personlige egenskaber blandt personale 2001

	Alle	*Myn- dig- hed	n	**In- stitu- tion	n
Procentdel, som har svaret »grundlæggende« eller »normal« betydning					
<b>Personlig integritet</b>	98,5	98	1127	99	700
<b>Fagligt drive</b>	96,1	96,4	1126	95,7	702
<b>Nytænkning</b>	92,3	90,6	1126	94	705
<b>Tilpasningsdygtighed</b>	90,3	90,1	1117	90,5	696
<b>Stærk i kontakt med andre mennesker</b>	89,4	83,6	1124	95,1	700
<b>Etisk bevidsthed</b>	88,1	82,7	1121	93,4	698
<b>Loyalitet over for regler</b>	82,7	85,1	1118	80,3	696

<b>Økonomisk sans</b>	60	75,2	1123	44,8	697
<b>Politisk fornemmelse</b>	53,8	72	1125	35,5	687
<b>Risikovillighed</b>	46,5	41,8	1116	51,2	681

\*Myndighed: Departement i centraladministrationen, direktorat/statslig myndighed, regional administration, kommunal administration. Maks. N = 1140

\*\*Institution: Statslige, regionale og kommunale institutioner/aktieselskaber/virksomheder. Maks. N = 712

*Tabel 3b. Offentlige leders opfattelser af ønskværdige personlige egenskaber blandt 2011*

	Alle	*Myndighed	n	**Institution	n
<b>Procentdel, som har svaret »grundlæggende« eller »normal« betydning</b>					
<b>Personlig integritet</b>	98,7	100	214	97,3	262
<b>Fagligt drive</b>	98,3	97,7	214	98,9	261
<b>Nytænkning</b>	86,1	83,6	213	88,9	262
<b>Tilpasningsdygtighed</b>	91,5	92,9	210	90	260
<b>Stærk i kontakt med andre mennesker</b>	92,2	90,1	213	94,2	260
<b>Etisk bevidsthed</b>	92,6	90,1	213	95	261
<b>Loyalitet over for regler</b>	86,5	92,5	214	80,4	260
<b>Økonomisk sans</b>	65,4	71	214	59,8	261
<b>Politisk fornemmelse</b>	56,4	69,5	213	43,2	259
<b>Risikovillighed</b>	41,3	39,4	213	43,2	257

\*Myndighed: Departement i centraladministrationen, direktorat/statslig myndighed, regional administration, kommunal administration. Maks. N = 214

\*\*Institution: Statslige, regionale og kommunale institutioner/aktieselskaber/virksomheder. Maks. N = 262

Samlet må konklusionen være:

- Både værdirangeringen, de centrale motivationsfaktorer og de vigtigste personalegenskaber udviser stor stabilitet over den tiårige periode. Det samme gælder bundplaceringerne. Her er der heller ikke megen

forandring. Det ser ud til, at de stærkeste attraktioner og aversioner er stabile.

- En tværgående observation i forhold til både værdier, personaleegenskaber og motivation er en tendens til større ensartethed i svarmønstre på tværs af forvaltnings- og institutionsniveauerne. Det ser især ud til, at institutionerne er blevet »normaliserede« i deres ledelsesværdier i forhold til den tidligere undersøgelse. Igen kan vi pege på den mere bevidste forvaltningspolitik med fokus på ledelse, som er gennemført i de senere år.

## **DISKUSSION: STABILITET OG FORÆNDRING SET I LYSET AF PERIODENS FORVALTNINGSPOLITISKE KONTEKST**

Vi har ovenfor skitseret en række reformtiltag samt forvaltningspolitiske sager og strømninger, som a priori kunne tænkes at have øvet indflydelse på værdiprofiler og opfattelser af motivation og personaleegenskaber. Det foreliggende materiale giver os ikke mulighed for at teste sådanne sammenhænge med formelle analyser. Det efterfølgende skal derfor ses som en diskussion, der kan danne oplæg til videre analyser.

Den første gruppe af mulige påvirkningsvariable identificeret ovenfor var formelle forvaltningsreformer i perioden. Vi skelnede mellem NPM-reformer, Strukturreformen og Kvalitetsreformen. I gennemgangen ovenfor konkluderede vi, at karrieremuligheder og netværk mv. rangerer relativt højere i 2011 end i 2001. Sammen med den højere placering af produktivitet kunne det tyde på, at New Public Management har påvirket værdiprofilerne. Det er dog ikke helt entydigt, hvordan dette skal fortolkes. Vi formoder, at det kan have sammenhæng med et stærkere fokus på kontraktstyring i alle dele af den offentlige sektor (Pedersen 2011, Greve 2009), og dermed som en bekræftelse på, at visse dele af NPM-universet (individuelle karrierer og økonomiske incitamenter, kontraktstyring og forretningsmodeller) slår stærkere igennem end andre.

Kvalitetsreformen er en blandet overskrift for en række løst sammenhængende reformtiltag (Greve 2009). Storm Pedersen (2010) har opgjort den relative vægtning af de 180 forslag i kvalitetsreformen i forhold til overordnede temaer. Han finder, at den største enkeltgruppe af forslag (i alt 58, svarende til cirka en tredjedel) retter sig mod medarbejdere og ledere med det formål at tilskynde til implementering af reformens intentioner. 50 forslag sigter mod at øge den driftsøkonomiske effektivitet, og 43 forslag er rettet mod innovation af velfærdsydelser og leveringen heraf. 30 forslag handler om individuel tilpasning af ydelser, og 26 forslag retter sig mod kvaliteten i den offentlige sektor. Denne simple numeriske opgørelse siger naturligvis ikke noget om vægtningen af de forskellige initiativer, men giver alligevel et indtryk af spred-

ningen i reforminitiativerne. Den indikerer også, at reformen måske rettere skulle være kaldt en ledelses- og effektiviseringsreform end en kvalitetsreform, selvom kvalitet naturligvis også spiller en vigtig rolle. På baggrund af reformens sammensatte karakter kunne man forvente, at Kvalitetsreformen kunne have påvirket det offentlige værdiunivers på en lang række punkter. Vi har overraskende nok fundet, at der lægges lidt mindre vægt på individuelle brugerbehov i 2011 end i 2001. Dette flugter ikke så godt med de relativt mange forslag rettet mod disse i kvalitetsreformen. Måske hænger det sammen med, at de individuelle brugerhensyn i reformen overtrumfes af de mere systemiske tilgange til kvalitetstænkning og måling. Altså, at der i højere grad lægges vægt på at sikre og dokumentere en generel organisatorisk kvalitet end på at skræddersy tilbud til den enkelte. Til gengæld er der god overensstemmelse med den fortsatte prioritering af produktivitet og innovation samt det stærkere fokus på karrieremuligheder og ledelsesmæssig anerkendelse i 2011 i forhold til 2001. Det stærke fokus på medarbejder og ledelse flugter også fint med den generelle opprioritering af medarbejderes »engagement i organisationens rolle/mission«. Hvorvidt disse sammenfaldende udviklingstendenser skyldes kvalitetsreformen eller mere generelle forvaltningspolitiske strømninger, kan vi imidlertid ikke sige med sikkerhed.

Vores næste gruppe af mulige påvirkningsfaktorer for offentlige værdier er de højt profilerede forvaltningspolitiske enkeltsager i perioden. Vi nævnte »Farumsagen« og de forskellige sager på udlændingeområdet som mulige eksempler. På den baggrund forudsagde vi, at der kunne udvikles en større vægtning af offentlig indsigt, regeloverholdelse og personlig integritet og måske mindre fokus på innovationsorienteringen, som ellers var stærk i 2001. Vi forudsagde også, at »personlig integritet« og »etisk bevidsthed« ville være relativt mere betydningsfulde som personalegenskaber. Det fremgår af ovenstående tabeller, at innovation fortsat er en højt rangeret værdi. Det samme gælder dog også offentligt indseende. Risikovillighed er lavt rangeret i begge undersøgelser, så det er svært at se et tydeligt gennemslag her. Personlig integritet vægtes højt i begge undersøgelser, mens etisk bevidsthed faktisk har fået en stærkere betydning i perioden. Der er altså en vis opbakning til vores forventninger, om end vi naturligvis ikke entydigt kan kæde dem sammen med de nævnte enkeltsager.

Den sidste gruppe af mulige påvirkningsfaktorer var generelle forvaltningspolitiske strømninger. Vi har spekulerede over, om den stærkere betoning af personalepolitik kunne have styrket vægtningen af individuelle motivationsfaktorer. Dette ser i nogen grad ud til at være tilfældet, som nævnt ovenfor. Vi har endvidere spekuleret over, om opgøret med »smagsdommeri« og udviklingen af eksterne kvalitetsregimer kunne have svækket opbakningen til uafhængige professionelle standarder. Det ser imidlertid ikke ud til at være tilfældet. Opbakningen til denne værdi er uændret høj.

Man kan dog overveje, om fokus måske er skiftet væk fra »uafhængige« og hen imod »professionelle«. Undersøgelsen bekræfter forventningen om en stærkere vægtning af netværksdannelse. Dette er i tråd med observationer hos blandt andet Sørensen, Sehested og Reff Pedersen (2011).

## KONKLUSION

Denne artikel har undersøgt spørgsmålene: *I hvilke henseender har offentlige lederes værdier ændret sig over det seneste tiår? Hvilke personaleegenskaber fremhæves som særligt vigtige i 2001 og 2011?*

Analysen viste, at både de højest rangerede værdier, de centrale motivationsfaktorer og de vigtigste personaleegenskaber udviser stor stabilitet. Det samme gælder bundscorerne. Her er der heller ikke megen forandring. Det ser ud til, at de stærkeste attraktioner og aversioner er stabile.

En tværgående observation i forhold til både værdier, personaleegenskaber og motivation er en tendens til større ensartethed på tværs af forvaltnings- og institutionsniveauerne i 2011. Det ser især ud til, at institutionerne er blevet »normaliserede« i deres ledelsesværdier i forhold til den tidligere undersøgelse. Igen kan vi pege på den mere bevidste forvaltningspolitik med fokus på ledelse, som er gennemført i de senere år.

Neden under dette generelle billede kan der peges på en række interessante indikationer på udvikling i værdiprofiler og opfattelser af personaleegenskaber og motivation. Værdierne »ligestilling« og »produktivitet« har sneget sig ind blandt de højest rangerede værdier. Den første formentlig som udtryk for en opprioritering af personalepolitik, og den anden som udtryk for en fortsat fokusering på effektiviseringen af den offentlige sektor. To værdier, som rangerede relativt lavt i 2001-undersøgelsen, tillægges nu større vægt. Det gælder »sikring af karrieremuligheder« og »udvikling af netværk«. Vi fortolker den første som udtryk for personalepolitiske fokuseringer i perioden og som udtryk for et mere dynamisk offentligt arbejdsmarked blandt andet som følge af »Struktur-reformen«. Den stærkere vægtning af netværksdannelse er i tråd med andre observationer af en generel trend, nemlig udvikling af mere tværgående og grænsebrydende strukturer for policy-udvikling (Sørensen, Sehested og Reff Pedersen 2011).

Vi diskuterede disse resultater i lyset af generelle forvaltningspolitiske udviklinger i 00'erne. Det gælder dels forvaltningsreformer og dels enkeltsager og bredere forvaltningspolitiske strømme. Vi kan ikke konkludere entydigt på sammenhængen mellem sådanne impulser og udviklingen i værdier, men kan konstatere, at der i hvert fald ikke har været tale om et massivt skifte til nye værdier. Der er snarere tale om en gradvis udvikling, hvor nye værdier indlejres oven på de eksisterende, som genfortolkes eller revitaliseres i lyset af de nye impulser og værdier.

## APPENDIX: SPØRGSMÅLSFORMULERING

### VÆRDIGRUNDLAG

Normalt skal en organisation ikke blot producere nogle ydelser. Der er samtidig nogle værdier, der skal tages hensyn til under udførelsen af organisationens/enhedens kerneopgaver. Det kan være mange eller få værdier, der skal tages hensyn til, og de kan spille en meget forskellig rolle fra at være ufravigelige til kun at spille en perifer rolle.

Hvilken betydning har nedennævnte værdier ved udførelsen af det daglige arbejde i Deres organisation/enhed?

### Svarmuligheder:

- Grundlæggende, dette skal vi kendes på
- Normalt af betydning
- Kan lejlighedsvis være ganske vigtig
- Har en tilbagetrukket rolle
- Irrelevant
- Ved ikke

### Formulering af værdier:

- Politisk styrbarhed (f.eks. loyalitet over for de valgte politikere)
- Retssikkerhed (f.eks. upartisk og neutral regelefterlevelse)
- Uafhængige professionelle standarder (dybtgående fagkyndig indsigt og evnen til at udøve et kvalificeret professionelt skøn)
- Afvejning af forskellige eksterne interesser (f.eks. hensyntagen til interesser, samtidig med at man undgår, at særinteresser dominerer)
- Opfyldelse af individuelle brugerbehov her og nu med tilfredse kunder som resultat
- Høj produktivitet
- Et generelt ansvar for samfundet og det almene vel
- Offentlig indseende (således at borgere og andre altid kan stille spørgsmål og kigge os i kortene)
- Hensyn til opinionen (sikre sammenhæng mellem den offentlige opinion og vore aktiviteter)
- Ligestilling (ikke at diskriminere på baggrund af køn, etnisk tilhørsforhold og religion i kontakten med borgere, og når vi rekrutterer nye medarbejdere)

- Kontinuitet (fastholde nogle lange linjer og traditioner)
- Fornyelse og innovation
- Sikring af karrieremuligheder for personalet
- Styrke brugerdemokratiet (f.eks. hjælpe brugerne til at bruge eksisterende muligheder eller skabe nye)
- At gå på tværs og udvikle netværk for at overskride sektorgrænser og jurisdiktioner

#### PERSONALEEGENSKABER

Hvilken betydning har det, at det personale, der udøver organisationens/enhedens kerneopgaver, besidder følgende egenskaber?

#### Svarmuligheder:

- Grundlæggende, dette skal vi kendes på
- Normalt af betydning
- Kan lejlighedsvis være ganske vigtig
- Har en tilbagetrukket rolle
- Irrelevant
- Ved ikke

#### Formulering af egenskaber:

Fornemmelse for den politiske situation

Etisk bevidsthed

Risikovillighed

Loyalitet over for regler

Tilpasningsdygtighed

Personlig integritet (hæderlighed og troværdighed)

Fagligt drive

Økonomisk sans

Stærk i kontakt med andre mennesker

Evne til nytænkning

#### MOTIVATION

Hvad motiverer efter Deres mening i særlig grad det personale, der varetager organisationens/enhedens kerneopgaver?

#### Svarmuligheder:

- Overordentlig stor betydning
- Stor betydning
- Nogen betydning



- Mindre betydning
- Ingen betydning

### Motivationsfaktorer:

- Professionelt/fagligt engagement
- Engagement i organisationens rolle/mission
- Sociale faktorer som f.eks. et godt samarbejde
- En god løn
- Karrieremuligheder
- Overholdelse af økonomiske rammer
- Et godt forhold til overordnede myndigheder
- Udvikling på jobbet
- Ledelsens anerkendelse
- Godt forhold til brugere
- Kollegaers anerkendelse

### REFERENCER

- Andersen, N.Å. & A. Born (2001). *Kærlighed og Omstilling*. København: Forlaget Samfundslitteratur.
- Beck Jørgensen, T. & B. Bozeman (2007). Public values: An inventory. *Administration and Society*, 39 (3), 354–381.
- Beck Jørgensen, T. & M.R. Rutgers (2011). *Advertising Public Values. – A Historical Comparative Analysis of Value Changes in the Public Sector as reflected in Civil Service Job Advertisements*. Paper presented at the Public Management Research Conference at Syracuse June 2011.
- Beck Jørgensen, T. & K. Vrangbæk (2004). *Det offentlige styringsunivers. Fra government til governance?* Aarhus: Aarhus Universitetsforlag/Den Danske Magtudredning.
- Beck Jørgensen T. & K. Vrangbæk (2011). Value dynamics: Towards a framework for analyzing public value changes. *International Journal of Public Administration*, 34 (8): 486–496.
- Bozeman, B. (2004). *All Organizations Are Public: Comparing Public and Private Organizations*. Silver Spring, MD: Beard Books.
- Bozeman, B. (2007). *Public Values and Public Interest. Counterbalancing Economic Individualism*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- De Vries, M.S. & P.S. Kim (2011). Introduction to value and virtue in public administration. I M.S. De Vries & P.S. Kim (red.). *Value and Virtue in Public Administration*. New York: Palgrave Macmillan, s. 1–17.
- Garofalo, C. (2011). Governance and values in contemporary public service. I M.S. De Vries & P.S. Kim (red.): *Value and Virtue in Public Administration*. New York: Palgrave Macmillan, s. 17–32.
- Greve, C. (2009). *Offentlig ledelse. Teorier og temaer i et politologisk perspektiv*. København Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69 (1): 3–19.
- Lewis, C.W. & S.C. Gilman (2005). *The Ethics Challenge in Public Service*. 2. Utg. San Francisco, CA: Jossey Bass.

- Meyer, R. & G. Hammerschmid (2006). Public management reform: An identity project. *Public Policy and Administration*, 21 (1): 99–115.
- Pedersen, O.K. (2011). *Konkurrencestaten*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Schein, E. (1990). Organizational culture, *American Psychologist*, 45 (2): 109–119.
- Storm Pedersen, J. (2010). *Reformerne i den offentlige sektor – skab seks plusser!* København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Sørensen, E.; K. Sehested & A. Reff Pedersen (2011). *Offentlig styring som pluricentrisk koordination*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- van de Wal, Z. (2009). Public value privatized? The need for a continuous emphasis on how to actualize the public interest. *Public Administration Review*, 69(1): 166–167.
- van der Wal, Z.; A. Pevkur & K. Vrangbæk (2008). Public sector value congruence among old and new EU member-states? Empirical evidence from the Netherlands, Denmark and Estonia. *Public Integrity*, 10 (4): 313–329.
- Vrangbæk, K. (2003). Værdilandskabet i den offentlige sektor. Resultater fra en survey. I: T. Beck Jørgensen (red.): *På sporet af en offentlig identitet – Værdier i stat, amter og kommuner*. København: Hans Reitzel, s. 105–133.

## SAMMENDRAG

Denne artikel omhandler forandringer i offentlige leders værdiopfattelser. Artiklen bygger på survey-undersøgelser gennemført blandt offentlige ledere i Danmark i 2001 og 2011. Udviklingen i værdiopfattelser og opfattelser af motivationsfaktorer og ønskværdige egenskaber blandt offentligt personale analyseres i lyset af de vigtigste reformtiltag for offentlige organisationer i perioden. Det centrale anliggende består i at undersøge, hvorvidt tidens NPM-inspirerede reformer har påvirket leders værdiopfattelser og måske fortrængt mere traditionelle administrative værdier. Analysen viser, at både værdirangeringen, de centrale motivationsfaktorer og de vigtigste personaleegenskaber udviser stor stabilitet over den tiårige periode. Samtidig ses, at enkelte NPM-relaterede værdier har fået en mere fremtrædende rolle. Der ses også en større vægtning af værdier, som kan relateres til bredere forvaltningspolitiske strømme såsom netværksstyring og fokus på personaleledelse.

## ABSTRACT

This article presents an analysis of developments in values among public managers from 2001 to 2011. The article compares survey results in those two years. Changes are analysed in light of the most important public sector reforms in Denmark in the decade. A core question is whether NPM-inspired reforms have affected values and understandings of motivational factors among public managers. The analysis shows that core values are relatively stable over time. Yet, some NPM-related values have become more prominent. At the same time it appears that broader public administration developments, such as increased focus on network management, have also had an impact.

**FORFATTEROPLYSNINGER:**

*Karsten Vrangbæk* er forskningsleder i VERA – Det Nationale Analyse- og Forskningsinstitut for Kommuner og Regioner i Danmark. Han er ph.d. og cand.scient.pol. fra Københavns Universitet, og forsker i offentlig politik og forvaltning.

*Torben Beck Jørgensen* er professor emeritus fra Institut for Statskundskab ved Københavns Universitet. Han forsker i offentlig forvaltning og offentlige værdier.

## 22. juli-kommisjonen. Organisering, styring og ansvar<sup>1</sup>



ANNE LISE FIMREITE, PETER LANGO, PER LÆGREID  
OG LISE H. RYKKJA

### INNLEIING

22. juli 2011 vart Noreg ramma av to sjokkerande terroristangrep. Ei bilbombe øydela fleire sentrale regjeringsbygningar i Oslo, og 8 personar vart drepne i angrepet. Nokre få timar seinare vart 69 politisk aktive ungdommar frå Arbeiderpartiet sin ungdomsorganisasjon massakrert på ein leir på Utøya, like nordvest for Oslo. Dei fleste av dei 69 offera var mellom 15 og 18 år. Terroristen vart arrestert på Utøya same kvelden og vedgjekk straks ugjerningane. Rettssaka vist at han var ein «einsam ulv» som opererte åleine utan å vere tilknytt nokon organisasjon. 24. august 2012 vart han dømt til 21 års forvaring.

Regjeringa oppnemnde 12. august 2011 ein kommisjon for å gjennomgå og trekkje lærdom frå handteringa av terrorangrepa. Leiaren av kommisjonen var Alexandra Bech Gjørsv, ein jurist tilknytt advokatfirmaet Hjort, og tidlegare direktør i Hydro og Statoil.<sup>2</sup> Kommisjonen leverte *Rapport fra 22. juli-kommisjonen* 13. august 2012 (NOU 2012: 14).

I denne artikkelen vil vi kommentere det organisasjonssynet som 22. juli-kommisjonen (også kalla Gjørsv-kommisjonen) synest å leggje til grunn. Vi vil òg sjå på korleis den vurderer MRS som ein relevant styringsteknikk, og kva syn på ansvar som kjem til uttrykk i kommisjonen sitt arbeid og i den etterfølgjande debatten.

### UKLART ORGANISASJONSSYN

22. juli-kommisjonen avdekkja grove manglar innan beredskaps- og samfunnstryggleik i Noreg. Diagnosen var: Sviktande evne til å erkjenne risiko, manglande iverksettingskraft, mangelfull bruk av planapparat, sviktande evne til samordning og samhandling, kommunikasjonssvikt og manglande evne og vilje blant leiarane til å klargjere ansvar. Medisinen som vart anbe-

falt, var kulturendring meir enn endring i organisering. Vi stiller oss bak denne diagnosen, men stiller spørsmål ved medisinen som blir tilrådd. Kulturendring og større erkjenning av risiko er nødvendig, men endring i organisering er òg viktig.

Diagnosen 22. juli-kommisjonen stiller, er velkjend også frå andre kriser og katastrofar, og er mellom anna godt dokumentert i boka *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering* (Fimreite, Lango, Læg Reid og Rykkja 2011). Manglande samordning, ansvarspulverisering og fragmentering innan samfunnstryggleik er òg stadfesta av ei rekkje utgreiingar og stortingsmeldingar etter tusenårsskiftet. Dette heng saman med at dette politikkområdet går på tvers av etablerte organisasjonar, departementsområde og forvaltningsnivå. Det norske styringsverket med sterke fagdepartement er lite eigna til å handtere slike oppgåver. Som 22. juli-kommisjonen slår fast: «[F]ordi [Justisdepartementets] samordningsansvar går på tvers av de klare ansvarslinjer som er etablert gjennom det konstitusjonelle ansvar, har [Justisdepartementet] følt at de må opptre med en viss forsiktighet for å unngå uryddige ansvarsforhold, og ikke etablere mål og ambisjoner som ikke kan følges opp i praksis» (s. 78). Det same forholdet er synleg ved omtalen av sikringa av Regjeringskvartalet. Både Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Statsministerens kontor, Justisdepartementet og Oslo kommune var involverte utan at ein klarte å gjennomføre tiltak (s. 443).

Dette illustrerer ei grunnleggjande utfordring i norsk sentraladministrasjon, nemleg vanskane med å etablere sterke samordningsorgan for å handtere dei store og vanskelege saksområda som går på tvers av sterke fagdepartement og forvaltningsnivå. Forvaltningspolitikken i Noreg har først og fremst konsentrert seg om styring og kontroll innafor ulike departementsområde, og har hatt mindre å tilby når det gjeld det meir presserande problemet knytta til horisontal samordning på tvers av sektorar. Utan å ta munnen for full kan vi slå fast at reformatorane her har vore svært nølande.

Mot denne bakgrunnen er det nokså overraskande at 22. juli-kommisjonen konkluderer med at «strukturelle organisasjonsutfordringer er mindre viktige enn utfordringer knyttet til holdninger, kultur og lederskap» (s. 456). Kommisjonen hevdar endåtil at deira gjennomgang ikkje gjev grunnlag for å føreslå vesentlege endringar av denne organisasjonsstrukturen utover det regjeringa alt har teke til orde for (s. 257). Ein av grunnane til at vi meiner dette er overraskande, er at tidlegare forskning, utgreiingar – også Riksrevisjonen – har stilt kritiske spørsmål ved Justisdepartementet si rolle som samordningsdepartement (sjå Fimreite, Lango, Læg Reid og Rykkja 2011). Det er derfor interessant at Justisdepartementet, som er øvste ansvarlege for politiet i Noreg, ikkje får same kritiske gjennomgang som denne etaten i rapporten. Kommisjonen avdekkjer at den formelle organiseringa med Justisdepartementet som «lede departement», styringsdialogen, Regjeringas

Kriseråd og Krisestøtteininga svikta fundamentalt. Likevel ser dei ingen grunn til omfattande endringar i denne organisasjonsforma. Vi vil hevde at denne svikten i styring, leiing, og problema knytt til manglande kontroll, ansvarspulverisering og samordning er sentrale organisatoriske dimensjonar som ikkje kan sjåast uavhengig av den formelle organiseringa.

Eit viktig organisatorisk tiltak vil etter vårt syn vere å styrke den sentrale samordningskapasiteten og å ta i bruk kraftigare verkemiddel for å sikre betre samordning på tvers. Betre samordningsorganisering i eit sterkare politisk senter synest vere nødvendig. Også lokalt er det behov for å styrkje samordningskapasiteten både i politiet og mellom politiet og andre blålysetatar. At samordningskapasitet kan gjere ein forskjell, tyder sjukehusa si handtering av krisen samanlikna med det som skjedde i politiet.

Eit anna sentralt poeng i kommisjonen sitt arbeid er at eksisterande planapparat svikta eller ikkje vart iverksett. Kommisjonen legg her til grunn ei stor tru på at om berre eksisterande planverk vart følgd, så ville krisehandteringa blitt langt betre. Også denne premissen kan det stillast spørsmål ved. I litteraturen om krisehandtering blir ei oppfatning som det kommisjonen legg til grunn, kalla «planleggingsyndromet» (Boin 2008). Sentralt her er at planar kan fungere godt for føreseielege og rutiniserte hendingar, mens krisar ofte er det motsette. Tidspress og stor uvisse pregar ofte krisesituasjonar, og gjer at planar har avgrensa verdi. Improvisasjon er som regel nødvendig. Beredskapsplanar og planar for kriseleiing har ein viktig symbolsk og nettverksbyggjande funksjon, men å tillegge planar for stor vekt kan gje ei falsk kjensle av tryggleik. Ein generell planleggingskapasitet er likevel viktig sjølv om ein ikkje veit kva situasjon ein vil stå overfor, men ofte er generelle hovudprinsipp meir nyttige enn spesifiserte og detaljerte prosedyrar.

Kommisjonen avdekkjer eit tredje velkjent fenomen i krisehandtering, nemleg samanbrot i kommunikasjonskanalar (Boin 2008). Effektiv krisehandtering er avhengig av god kommunikasjon, både internt mellom sentrale aktørar og eksternt mot samfunnet og folket. I denne krisen var det først og fremst den interne kommunikasjonen som svikta – i politiet, men også mellom politisk og administrativt leiarskap. Den eksterne kommunikasjonen til folket i etterkant av terrorhandlinga, først og fremst representert ved statsministeren, var derimot god. Dette er ein viktig forklaring på kvifor han framleis sit trygt. Trass i at Statsministerens kontor ikkje var tilagt noko formelt ansvar for samfunnstryggleik, så var det statsministeren som måtte trø til for å kommunisere krisen til folket. Internt i statsapparatet gjekk det imidlertid verre.

Oppsummert kan ein hevde at 22. juli-kommisjonen har lagt eit for smalt organisasjonsomgrep til grunn når den ikkje tek høgde for at god organisering er ein viktig føresetnad for vellukka krisehandtering. Både haldningar og

organisering er viktig, men rapporten ser i liten grad på sammenhengen mellom formell organisering, leing, kommunikasjon og samordning. Den har òg ei overdriven tiltru til nytten av formelle planverk i slike ekstreme og uføreseielege krisesituasjonar. Eit eksempel på kommisjonen si forståing av organisasjon og organisering kjem mellom anna til syne gjennom deira analyser av Mål- og resultatstyring (MRS) i og av politiet. Dei peikar på at det ikkje nødvendigvis er i systemet at veikskapen ligg, men korleis MRS vart operasjonalisert. Men eit spørsmål som kan reisas, er om dette er eit godt system innanfor samfunnstryggleiksfeltet.

### SVIKTANDE MRS I POLITIET. ER SVARET MEIR AV SAME MEDISIN?

22. juli-kommisjonen avdekkjer også grunnleggjande manglar ved MRS i og av politiet (s. 311–314). Det er ein grundig og avslørande diagnose som blir stilt. Vi er likevel også usikre på om den medisinen som blir føreslått her, er den beste for å bøte på problema. Kommisjonen slår fast:

- Det er for mykje detaljstyring frå departementet. Tildelingsbrevane er blitt stadig meir detaljerte med stadig fleire spesifikke mål. I 2011 var det over 100 ulike mål som det skulle rapporterast på.
- Den politiske leinga i Justisdepartementet engasjerte seg for sterkt i detaljar ved verksemda.
- Det er uklart skilje mellom politisk og fagleg leing av etaten. Den fagleg uavhengige leinga av etaten har ikkje utvikla seg i samsvar med intensjonane.
- Målsettingane om auka samfunnstryggleik er ikkje uttrykt i konkrete tiltak, mål eller andre indikatorar for beredskap som kapasitet, samtrening og responstid. Politiet sine styringsverktøy omhandlar for det meste saks- og straffesaksbehandling.
- Politiet har utvikla mål på dei områda som det er enklast å måle, og ikkje nødvendigvis på dei områda der klare mål og forventningar er viktigast.
- Sidan det er få konkrete mål knytta til den operative beredskapen, medan det er konkrete mål på forvaltningsoppgåver, kan operativ beredskap bli ein salderingspost når prioriteringar må gjerast.
- Det er fråvær av kopling mellom mål og ressursar.
- Det er langt på veg opp til lokale initiativ å fastsette krav og mål. Beredskapstoppen si responstid var definert av troppen og Oslo politidistrikt, og ikkje av departementet eller direktoratet.

Mange av desse negative sideeffektane og dysfunksjonane ved MRS er velkjend frå den internasjonale litteraturen (Bevan og Hood 2006; de Bruijn 2001; Bouckaert og Halligan 2008). Nokre av utfordringane kan oppsum-



merast i følgjande problem (sjå Christensen, Læg Reid, Roness og Røvik 2009, kapittel 8):

#### *Politikkproblemet*

Eit grunnleggjande problem med MRS er at det føreset to uavhengige prosessar: ein overordna politisk målformuleringsprosess og ein underordna teknisk-nøytral eller fagleg iverksettingsprosess. Altså eit klart skilje mellom politikk og administrasjon. Politikarane skal avgrense seg til å formulere generelle overordna mål og strategiar, og å evaluere oppnådde resultat, medan resten kan overlatast til fagfolk og administratorar. Problemet er imidlertid at praksis avvik frå dette idealet. Ei av dei største utfordringane for MRS ligg i grenseflata mellom politikk og administrasjon. Det er vanskeleg å få administrative og politiske leiarar til å opptre slik systemet krev.

#### *Ansvarsproblemet*

Eit sentralt spørsmål i samband med MRS er kven som skal ha ansvaret for dårlege resultat og æra for gode resultat. Er det slik at politikarane tek æra for gode resultat, men skyv ansvaret for dårlege resultat nedover på utøvande organ? Eit hovudprinsipp med MRS er at underliggjande organ skal få større administrativ autonomi, men ikkje meir policy-autonomi, samtidig som kontrollen skal vriast frå førehandskontroll til etterkontroll. I kva grad dette stemmer med praksis, er imidlertid eit ope spørsmål. Resultatbasert ansvar er populært i teorien, men vanskeleg i praksis. Eit problem er at administrative leiarar berre blir stilt til ansvar for det som står i kontrakten, og det kan oppstå ei sjekklister-tilnærming til ansvarsspørsmålet der kortsiktige mål har ein tendens til å fortrenge merksemd mot langsiktige mål. Spørsmålet er kor langt politikarane kan fråskrive seg ansvar for konsekvensane av verkemiddelbruken i fristilte forvaltningsorgan. Når det kjem til stykket, er det likevel gjerne politikarane som blir stilt til ansvar, ofte for resultat som dei har mindre kontroll over. Dette gapet mellom ansvar og makt er truleg ei viktig kjelde til dei legitimitetsproblema som oppstår for styringsverket.

#### *Resultatmålingsproblemet*

Resultatmål er ofte vanskeleg å konstruere for offentlege program, og ein endar ofte opp med aktivitetsmål og prosessmål som erstatning for samfunnsmessige resultatmål. Ein auke i oppklaringsprosent i politiet er ikkje nødvendigvis ein god indikator på redusert kriminalitet, men kan like gjerne indikere ei vridning i retning av økt fokus på enkle saker. Det er vanskeleg å dekke det siste leddet i resultatkjeda, og den mest takknemlege oppgåva er framleis å kontrollere om forvaltninga følgjer opp vedteke regelverk, eller om dei rette systema er på plass.

### *Rapporteringsproblemet*

MRS er eit system som oppfordrar til siling av positiv informasjon oppover i systemet. Det er gode resultat som skal prioriterast, noko som lett fører til overrapportering av suksess og underrapportering av fiasko. Det kan lett oppstå overmålings- og målforskyvingsproblem. Det blir rapportert på mindre viktige, men kvantifiserbare sider ved aktiviteten, og ikkje på meir sentrale sider som er vanskelegare å kvantifisere. Overordna politiske mål blir ofte erstatta av organisasjonsspesifikke mål. Måla blir bestemt lokalt og ikkje sentralt.

Eit problem med rapporten til 22. juli-kommisjonen og oppfølginga av den så langt er at den medisinen som blir føreskrive, er «meir av det same». Rapporten tek ikkje høgd for at MRS som system kan vere utilstrekkeleg. Ein treng berre å prøve hardare, spesifisere og sofistikere systemet, eller å skifte ut leiarar som ikkje «forstår» systemet, med andre, så vil det meste bli betre. Spørsmålet er om det ikkje er behov for å grave litt djupare og stille spørsmål ved om kva vilkåra er for at MRS skal vere eit godt system, og om det bør supplerast med andre styringssystem som er betre tilpassa den faktiske administrative praksisen. MRS er best eigna i situasjonar der måla er klare og stabile, der det er klart kva verkemiddel som må til for å nå måla, og der leiarane har nødvendig autoritet, makt og ressursar til å oppnå ønskete resultat. Krisar og terrorhandlingar er ofte prega av det motsette: tvetydig, uvisse, overraskingar, informasjonsmangel og kommunikasjonssvikt. I slike situasjonar er kanskje ikkje meir MRS nødvendigvis den beste medisinen.

### **ANSVAR – MEIR ENN LÆRING OG FORBETRING**

Ei av utfordringane med MRS er ansvarsutkrevjing. Både i rapporten og i debatten etter framlegginga har dette vore eit tema. Ulike val når det gjeld organisering, vil kunne ha konsekvensar for frå kven og korleis ansvar kan bli avkrevd. I komplekse system og i krisesituasjonar er politisk ansvar utfordrande – noko debatten i ettertid har vist. Rapporten frå 22. juli-kommisjonen diskuterte likevel i liten grad problemstillingar knytt til ansvar.

«Ansvar» er eit tvetydig og omstridt omgrep som har mange dimensjonar ved seg (Bovens 2007). Det er for det første spørsmålet om *kven* som er ansvarleg (enkelpersonar eller organisasjonar), ofte kalla problemet med «dei mange hender». For det andre spørsmålet kven ein er ansvarleg *overfor* (folket, Stortinget, etatsleiaren, statsråden, statsministeren, regjeringa, rettsvesenet, berørte partar, profesjon) – problemet med «dei mange augo». Dette aktualiserer ein velkjend debatt om kvar grensa går mellom det politiske og det administrative ansvaret. Kommisjonen er tydeleg på å plassere det administrative ansvaret. Det politiske ansvaret er tydelegvis ikkje like lett å plassere. Dette blir opp til politikarane og i siste instans veljarane å vur-

dere. Forvaltningspolitikken i dei seinare år har ført til ei styrking av administrativt ansvar, medan det politiske ansvaret er blitt meir uklart (Byrkjeflot, Christensen og Læg Reid 2012). Om dette styrkjer demokratisk ansvar er imidlertid eit ope spørsmål. Ein hovudpremiss i nyare forvaltningspolitikk er at større vekt på administrativt orientert vertikal ansvarsutkrevjing vil medføre betre og meir effektiv forvaltning (Læg Reid 2013). Men denne samanhengen er omstridt og er ofte vanskeleg å påvise i praksis.

Ansvarsomgrepet har også fleire andre dimensjonar: *kva* ein er ansvarleg for (prosedurar, prosessar eller resultat), *kvifor* ein er ansvarleg (frivillig eller ikkje), og *korleis* ein kan evaluere ansvar (demokratisk kontroll, konstitusjonell kontroll eller læring og forbetring). I diskusjonen om ansvar i etterkant av 22. juli blir ofte desse dimensjonane ikkje klargjort. Ansvarsdiskusjonen blir difor lite oppklarande. Vi må erkjenne at ansvarsrelasjonane er fleirdimensjonale i eit komplekst politisk-administrativt system som det norske, og at det ofte ikkje er spørsmål om meir eller mindre ansvar, men at ansvaret vil te seg ulikt avhengig av kva dimensjon som blir vektlagt.

Ansvarsprosessar dreier seg om tre fasar: For det første må dei som blir stilt til ansvar, informere om sine handlingar. For det andre må denne informasjonen diskuterast og debatterast, og dei som krev ansvar, må vurdere informasjonen og handlingane. For det tredje må dei som blir stilt til ansvar, ta konsekvensane av dei vurderingane som blir gjort av dei som krev ansvar. Mogelege sanksjonar må vurderast og gjennomførast. Desse kan vere formelle, som at folk må gå frå posisjonar, men kan også ha ein meir uformell karakter som for eksempel tap av omdømme, rykte og status. Ansvar dreier seg altså ikkje berre om informasjon og diskusjon av utførte handlingar, men også om høve til om nødvendig å iverksetje sanksjonar av ulik art. Ansvar er ei form for etterkontroll. Å knyte ansvar einsidig til læring og forbetring i framtid, slik politiske og administrative leiarar gjer i kjølvatnet av 22. juli-kommisjonen, er etter vårt syn å operere med eit temmeleg vindskeivt ansvarsomgrep. På den andre sida kan det hevdast at media i etterkant av 22. juli-kommisjonen sin rapport har vore einsidig opptekne av hovudrulling og lite interessert i læring.

I turbulente tider som i etterkant av store krisar eller terrorhandlingar er det ikkje nok å berre vise til vertikalt ansvar ut frå formelle over- og underordna posisjonar i det politisk-administrative styringsverket (Olsen 2013). I uventa og ustabile situasjonar vil ansvarsprosessar påverke faktisk autoritetsutøving og kontroll av maktrelasjonar. Spørsmålet om kven som skal ha rett og kapasitet til å krevje ansvar, stille spørsmål, diskutere den informasjonen som blir gitt, gjere vurderingar og trekke konsekvensar, blir meir ope.

Ansvar dreier seg om å handtere ulike og delvis motstridande forventningar. Å stille politiske og administrative leiarar til ansvar betyr å invitere

dei til å forklare og rettferdiggjere sine handlingar innafor eit system med felles verdiar og oppfatningar. Dette inneber ein dialog mellom offentlege leiarar og folket. I ein meir kompleks stat med eit delvis fristilt og fragmentert forvaltningsapparat må ein gå utover tradisjonelle former for politisk ansvar for å redusere det ansvarsgapet som har oppstått i kjølvatnet av nyare forvaltningsreformer. Vi må tenke nytt om demokratisk ansvar og ta høgd for hybride ansvarsrelasjonar som står i forhold til dei nye realitetane som moderne styringssystem har skapt.

## AVSLUTNING

22. juli-kommisjonen sin rapport har vore på høyring hos bl.a. fylkesmennene og eit utval av direktorat og andre relevante organisasjonar. Statsministeren og justis- og beredskapsministeren har gjort greie for regjeringas oppfølging av kommisjonen sin rapport i Stortinget 28. august 2012 og har bl.a. annonsert ei stortingsmelding om dette. Reaksjonane på rapporten så langt er at den er grundig og konkret, usminka, ærleg og ubehageleg. Den avdekka alvorlege manglar, svikt og feilvurderingar. Regjeringa signaliserer at den vil ta tak i dei grunnleggjande utfordringane som kommisjonen avdekkjer.

Vi har skildra og kommentert kva organisasjonsoppfatning kommisjonen synest å leggje til grunn, korleis dei vurderer MRS, og kva syn på ansvar som kjem til uttrykk i kommisjonen sitt arbeid og i den etterfølgjande debatten. Grunnleggjande haldningar og kultur knytta til tryggleik og beredskap på alle nivå i forvaltninga er viktig, men det er òg ein samanheng mellom formelle, organisasjonsmessige forhold på den eine sida og haldningar, leiing og kultur på den andre sida. 22. juli-kommisjonen har i liten grad lagt vekt på dette. MRS på dette området er vanskeleg, og i verste fall problematisk.

Vi vil understreke at organisering er eit sentralt og viktig tema for å førebyggje og handtere krisar og terrorangrep. Organisering har innverknad på kultur, haldningar og leiing, og på korleis ein handlar både før, under og etter ei krise. Men organisering og reorganisering er heller ikkje nokon vedundermedisin. Det finst ingen optimal organisasjonsløyising. Ofte dreier organisering seg om å avvege delvis motstridande omsyn og krav. Reorganisering kan løyse eit samordningsproblem, men kan samtidig skape nye. Debatten rundt ansvar viser til noko av denne problematikken. Problema knytt til MRS kan òg knyttast til ein slik breiare debatt om organisering.

Samfunnstryggleik er såleis eit «wicked» problem som går på tvers av organisatoriske grenser, forvaltningsnivå og departementsområde (Head 2008). Det er kjenneteikna av kompleksitet, usikkerheit og tvetydig, og at viktige avgjerder ofte må takast under stort tidspress. Samtidig står ein overfor hendingar som det er lite sannsynleg vil skje, men *om* dei skjer, så har dei store konsekvensar. Det er lite systematisk kunnskap om korleis ein

kan organisere seg for å handtere slike utfordringar. Det er derfor behov for meir forskning om korleis levande organisasjonsformer fungerer i praksis under slike vilkår, både for å førebygge og handtere krisar, og for å få meir sikker kunnskap om kva styringssystem som kan nyttast. Ikkje minst gjeld dette samanliknande forskning om likskapar og skilnader mellom land. Det er derfor svært positivt at Noregs forskningsråd no planlegg eit nytt forskingsprogram om samfunnstryggleik, som tek opp nokre av desse sentrale tema.

## NOTER

- 1 Delar av denne artikkelen er tidlegare trykt i Dagens Næringsliv 20.8.2012, 23.8.2012 og i Bergens Tidende 23.8.2012.
- 2 Dei andre medlemene var Ragnar Line Auglend, tidlegare politimeister, dommar og rektor ved politihøgskolen; Karin Straume, fylkeslege i Finnmark; Einar Skaarseth Enger, tidlegare konsernsjef i NSB og direktør i Tine; Laila Bokhari, statsvitar og forskar med bakgrunn frå NUPI; Linda Motrøen Paulsen, avdelingsleiar ved vidaregåande skole og visepresident i Noregs Røde Kors; Torgeir Hagen, generaløytnant og tidlegare sjef for Etterretningstenesta; Guri Hjeltnes, journalist og historikar, professor i journalistikk; Hanne Bech Hansen, tidlegare politidirektør i København, statsadvokat og politimeister i Politiets etterretningsteneste; Stefan Gerkmann, politioverinspektør i Finlands innriksdepartement.

## LITTERATUR

- Bevan, G. og C. Hood. 2006. What's measured is what matters: Targets and gaming in the English public health care system. *Public Administration* 84 (3): 517–538.
- Boin, A. 2008. Fundamentals of crisis development and crisis management: An introduction to critical crisis readings. I: A. Boin, red. *Crisis Management*. Volume 1. Sage. London
- Bouckaert, G. og J. Halligan. 2008. *Managing Performance. International Comparisons*. Routledge. London.
- Bovens, M. 2007. Analyzing and assessing public accountability. A conceptual framework. *European Law Journal* 13 (4): 837–868.
- Byrkjeflot, H., T. Chrisensen og P. Læg Reid. 2012. *Changing accountability relations in welfare state reforms. Lessons from Norway*. Uni Rokkansenteret. Rapport 2. Bergen.
- Christensen, T., P. Læg Reid, P.G. Roness og K.A. Røvik. 2009. *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. 2. utgave. Universitetsforlaget. Oslo.
- de Bruijn, H. 2001. *Managing Performance in the Public Sector*. Routledge. London.
- Fimreite, A.L., P. Lango, P. Læg Reid og L.H. Rykkja, red. 2011. *Organisering, samfunnsikkerhet og krisehåndtering*. Universitetsforlaget. Oslo.
- Head, B.W. 2008. Wicked problems in public policy. *Public Policy* 3 (2): 101–118.
- Læg Reid, P. 2013. New public management and public accountability. I: M. Bovens, R.E. Goodin og T. Schillemans, red. *Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford University Press. Oxford.
- NOU 2012: 14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen.
- Olsen, J.P. 2013. Accountability and ambiguity. I: M. Bovens, R.E. Goodin og T. Schillemans, red. *Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford University Press. Oxford.

**FORFATTAROPPLYSNINGAR**

*Anne Lise Fimreite* (dr.polit.), professor ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen, forskar I i bistilling ved Uni Rokkansenteret.

E-post: [anne.fimreite@aorg.uib.no](mailto:anne.fimreite@aorg.uib.no)

*Peter Lango* (master), stipendiat ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.

E-post: [peter.lango@aorg.uib.no](mailto:peter.lango@aorg.uib.no)

*Per Læg Reid* (dr.philos.), professor ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen, forskar I i bistilling ved Uni Rokkansenteret.

E-post: [per.lagreid@aorg.uib.no](mailto:per.lagreid@aorg.uib.no)

*Lise Hellebø Rykkja* (dr.polit.), postdoktor ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen, forskar II (permisjon) ved Uni Rokkansenteret.

E-post: [lise.rykkja@aorg.uib.no](mailto:lise.rykkja@aorg.uib.no)

Alle forfattarane er medredaktørar for boka *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering* (Universitetsforlaget 2011), som er eit resultat av forskingsprosjektet «Flernivåstyring i spenningsforholdet mellom funksjonell og territoriell spesialisering», finansiert av forskingsprogrammet «Demokrati, styring og regionalitet» under Noregs forskningsråd.

Postadresse for alle forfattarane:

Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap  
Christies gate 17  
N-5007 Bergen  
Noreg

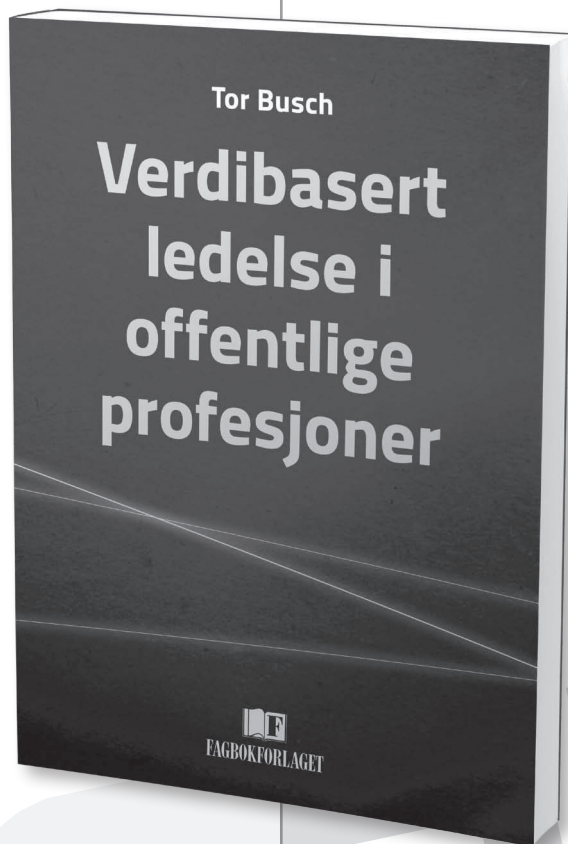
Tor Busch

# VERDIBASERT LEDELSE I OFFENTLIGE PROFESJONER

Offentlige profesjoner har alltid vært preget av sterke verdier. I løpet av de siste tretti årene har store deler av offentlig sektor blitt omorganisert, og verdiene har kommet i bakgrunnen. I stedet har det blitt mer fokus på styring og kontroll. Mye tyder på at i årene fremover vil verdiene på nytt spille en vesentlig rolle i utviklingen av offentlig sektor.

Formålet med denne boken er å legge grunnlaget for utvikling av verdibasert ledelse i offentlige profesjoner. Den gir en grundig innføring i det som særpreger profesjoner og profesjonelle verdier, og speiler dem mot det offentlige verdiuniverset, samtidig som de danner grunnlag for drøfting av profesjonsetiske problemstillinger. På denne bakgrunnen utvikles det en modell for verdibasert ledelse med vekt på både verdiforankring og verdiutvikling. Til sist blir tre former for verdibasert ledelse gjennomgått: selvledelse, teamledelse og transformasjonsledelse.

**Tor Busch** er siviløkonom og dr.oecon. fra Norges Handelshøyskole. Han er professor ved Trondheim Økonomiske Høgskole og har utgitt en rekke fagbøker innenfor organisasjon og ledelse i offentlig sektor.



ISBN 978-82-450-1351-1 | kr 349,-

*«Det er solide saker vi blir presentert for. Alle definisjonene og redegjørelsene har referanse til forskning.»*

Aasne Jordheim, Forskerforum



**FAGBOKFORLAGET**

www.fagbokforlaget.no > e-post: [ordre@fagbokforlaget.no](mailto:ordre@fagbokforlaget.no) > ordretelefon: 55 38 88 38



# Ragnhild Kvålshaugen og Grete Wennes

## ORGANISERE OG LEDE

### DILEMMAER I PRAKSIS

Denne nye innføringsboken i organisasjon og ledelse formidler fagområdet på nye måter og på studentenes egne premisser. Forfatterne legger vekt på praksis – det som skjer i organisasjoner – og belyser og diskuterer ulike dilemmaer som oppstår i organisasjoner. Boken er rikt utstyrt med konkrete eksempler fra blant annet aviser og tidsskrifter, som både helt ferske studenter og de med lang fartstid i ulike organisasjoner kan kjenne seg igjen i og ha nytte av å lære mer om og diskutere.

*Organisere og lede. Dilemmaer i praksis* er først og fremst rettet mot bachelor-studenter i økonomi og administrasjon. Boken er også relevant for andre studenter, på både bachelor- og masternivå. Videre kan ansatte og ledere i norsk arbeidsliv ha god nytte av boken.

**Ragnhild Kvålshaugen** er førsteamanuensis ved Institutt for strategi og logistikk ved Handelshøyskolen BI og associate dean for Executive MBA. **Grete Wennes** er førsteamanuensis ved Høgskolen i Sør-Trøndelag, avdeling Trondheim Økonomiske Høgskole. Forfatterne har utviklet boken gjennom et årelangt samarbeid. Bokens innhold er inspirert av og utviklet gjennom forfatternes undervisning i organisasjon og ledelse.



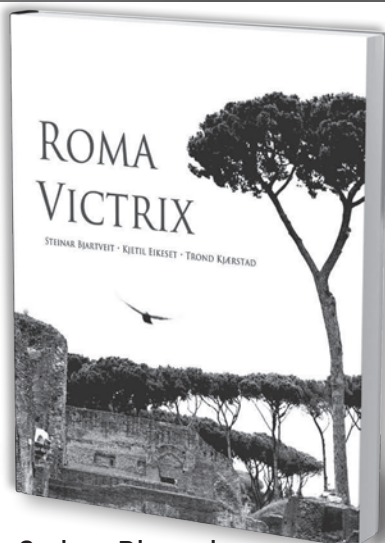
ISBN 978-82-450-1248-4 | kr 498,-



**FAGBOKFORLAGET**

www.fagbokforlaget.no > e-post: [ordre@fagbokforlaget.no](mailto:ordre@fagbokforlaget.no) > ordretelefon: 55 38 88 38

# ÅRETS UTGIVELSER I ORGANISASJON OG LEDELSE



Steinar Bjartveit,  
Kjetil Eikeset og Trond Kjærstad  
**ROMA VICTRIX**

ISBN 978-82-450-1327-6 | kr 698,-



Gervase R. Bushe  
**KLART LEDERSKAP**  
EFFEKTIVT SAMARBEID OG ROBUST  
PARTNERSKAP PÅ JOBBEN

ISBN 978-82-450-1238-5 | kr 429,-



Bjørge Stensbøl  
**DEN GODE  
PRESTASJONSKULTUREN**

ISBN 978-82-450-1378-8 | kr 398,-



Ove Dalen og Eirik Hafver Rønjum  
**SLIK LYKkes DU ENDELIG  
MED INNHOLD PÅ NETT**

ISBN 978-82-450-1231-6 | kr 398,-



**FAGBOKFORLAGET**

# ÅRETS UTGIVELSER I ORGANISASJON OG LEDELSE



Morten Levin, Tore Nilssen,  
Johan E. Ravn og Lisbeth Øyum  
**DEMOKRATI I ARBEIDSLIVET**  
DEN NORSKE SAMARBEIDSMODELLEN  
SOM KONKURRANSEFORTRINN

ISBN 978-82-450-1082-4 | kr 349,-



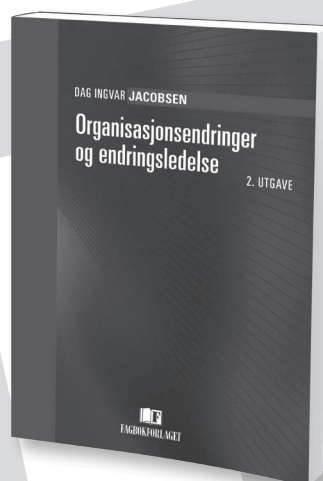
Bård Kuvaas og Anders Dysvik  
**LØNNSOMHET GJENNOM  
MENNESKELIGE RESSURSER**  
EVIDENSBASERT HRM

ISBN 978-82-450-1290-3 | 2. utgave | kr 385,-



Asbjørn Røiseland  
og Signy Irene Vabo  
**STYRING OG SAMSTYRING**  
– GOVERNANCE PÅ NORSK

ISBN 978-82-450-1056-5 | kr 239,-

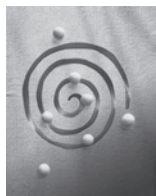


Dag Ingvar Jacobsen  
**ORGANISASJONSENDRINGER  
OG ENDRINGSLEDELSE**

ISBN 978-82-450-1332-0 | 2. utgave | kr 439,-



**FAGBOKFORLAGET**



# Nordiske Organisasjons- Studier

## Abonner på NOS

Jeg ønsker å abonnere på NOS. Tidsskriftet kommer ut 4 ganger i året.

Kryss av for abonnementstype:

- Institusjoner NOK 790 per år  
 Privatabonnement NOK 455 per år

Abonnementet løper inntil det blir sagt opp skriftlig.

Navn: \_\_\_\_\_

Institusjon: \_\_\_\_\_

Adresse: \_\_\_\_\_

Postnr.: \_\_\_\_\_ Poststed: \_\_\_\_\_

Land: \_\_\_\_\_ Underskrift: \_\_\_\_\_

Vennligst fyll ut kupongen og returner til Fagbokforlaget på faks

**+47 55 38 88 01**

Du kan også sende e-post til  
**abonnement@fagbokforlaget.no**  
og oppgi opplysningene over.

Kupongen kan også sendes per post til adressen under. Merk konvolutten med:  
**abonnement NOS.**



**FAGBOKFORLAGET**

Kanalveien 51, 5068 Bergen, Norge

[www.fagbokforlaget.no/nos](http://www.fagbokforlaget.no/nos)



## Informasjon til bidragsytere

*Nordiske Organisasjonsstudier (NOS)* er et akademisk tidsskrift rettet mot studiet av organisasjoner. Tidsskriftet er flerfaglig, der bidrag kan komme fra disipliner som for eksempel økonomi, statsvitenskap, sosiologi, antropologi og psykologi. Bidragsytere kommer fra nordiske forskningsmiljøer eller tar opp tema knyttet til Norden. Bidrag er primært på skandinaviske språk.

### Bedømmelse av artikler

Bedømmelse og oppfølging av innsendte artikler skjer også på nordisk nivå. Innsendte artikkelutkast vil bli bedømt anonymt av to eller tre personer etter prinsippet for «double blind review». Beslutninger om publisering tas av ansvarlig redaktør eller eventuelt gjesteredaktør(er). Vi legger vekt på at en bedømmelse ikke bare er et grunnlag for beslutning om publisering, men at den også er til hjelp for forfattere i videre arbeid.

### Forfatters ansvar og rettigheter

Bidrag som sendes inn til NOS, skal ikke være under vurdering andre steder. Artikler kan imidlertid være presentert tidligere på konferanser eller forelegge som arbeidsnotat. Forfattere er selv ansvarlige for at materialet som publiseres i NOS, ikke innebærer brudd på noen opphavsrettigheter. Dette gjelder tekst, figurer og bilder. En artikkel i NOS kan ikke publiseres andre steder uten gjensidig enighet mellom forfatter(e) og Fagbokforlaget. Ved innsending av bidrag samtykker forfatter(e) i at Fagbokforlaget kan publisere bidrag digitalt på tidsskriftets passordbeskyttede nettsider. Forfattere er også ansvarlige for at deres bidrag ikke inneholder skrivefeil, er i galt format eller har andre faktiske feil. Bidrag som er antatt for publisering, vil sendes til forfattere for gjennomgang og korrigerings.

### Innsending av artikler

Vanlige artikler skal sendes til redaksjonen som vedlagt fil til e-post (nos.rokkansenteret@uni.no), mens artikler til temanummer skal sendes til gjesteredaktør(er). Alle artikler skal være skrevet i Microsoft Word med dobbel linjeavstand og skrifttypen Times New Roman, skriftstørrelse 12. Merk følgende:

- Forfatteren(e)s navn, adresse, telefon, faks og e-postadresse må oppgis i separat fil og ikke på første side av selve artikkelen.
- Legg ved kort sammendrag (inntil 200 ord) av artikkelen, ett på artikkelspråket og ett på engelsk. Det skal også oppgis fem til seks nøkkelord på originalspråket samt tilsvarende fem til seks «keywords» på engelsk. Legg dessuten ved en kort presentasjon av forfatter(e)s institusjonstilhørighet, stilling, akademisk grad og interesseområder.
- Artikkelen bør være på mellom 6000 og 8000 ord.
- Artikkelen bør ikke ha mer enn tre overskriftsnivåer.
- Tabeller og figurer leveres på separate sider, og merk av i brodteksten hvor hver enkelt skal inn. De gis fortløpende nummerering: tabell 1, 2, 3 osv; figur 1, 2, 3 osv.

- Eventuelle noter plasseres bakerst i teksten (sluttnoter).
- Litteraturlisten gis overskriften «Referanser». Flere referanser av samme forfatter(e) listes opp kronologisk med den eldste referansen først. Referanser av samme forfatter(e) og år merkes a, b, c bak årstallet.

### Kronikker, debattinnlegg og bokmeldinger

Utkast til kronikk eller debattinnlegg bør være på 1000–3000 ord og skal sendes til redaksjonen. Dersom du har forslag til bokmelding (litteraturgranskning), ta kontakt med redaksjonen.

### Referanser settes opp på følgende måte:

(Bok)

Brunsson, Nils (2007). *The Consequences of Decision-Making*. Oxford: Oxford University Press.

(Artikkel i tidsskrift)

DiMaggio, Paul J. & Walter W. Powell (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review* 48 (2):147–160.

(Kapittel i bok)

Furusten, Staffan (2000). The Knowledge Base of Standards. I: Nils Brunsson & Bengt Jacobsson (red.): *A World of Standards*. Oxford: Oxford University Press.

### Referanser i teksten

Bruk forfatter(e)s etternavn, kildens årstall og også sidenummer hvor det er nødvendig, for eksempel Czarniawska (2008:770), eller hvor kilden står i parentes: (Czarniawska 2008:770).

Når flere forfattere er opphavet til samme kilde, oppgis alle forfatteres navn hvis det er fra én til tre forfattere. Hvis det er flere enn tre, skrives navnet på første forfatter, fulgt av «mfl.», i løpende tekst kan man for eksempel skrive «forfatternavn og medforfattere», slik: «Czarniawska og medforfattere hevder at [...]».

### Retningslinjer for vurdering av artikler til

#### *Nordiske Organisasjonsstudier*

Hovedmålet med artikler som antas for publisering i NOS, er at de belyser nye og interessante sider ved organisasjoner eller organisasjonsforskningen. Bidrag skal ha en klar adresse til organisasjonsteoretiske problemstillinger. Vi vektlegger at artikkelen representerer et håndverksmessig høyt nivå på metode, argumentasjon og bruk av teori. Empiriske undersøkelser skal knyttes til teoretiske problemstillinger som har en bredere aktualitet enn det empiriske området som artikkelen gjelder. Bidragsytere kommer fra Norden eller tar opp tema knyttet til Norden. Der det er relevant, belyser de den nordiske versus den øvrige internasjonale forskningen på området.

For mer informasjon, se tidsskriftets hjemmeside:

<http://rokkan.uni.no/nos/>,

<http://www.fagbokforlaget.no/NOS>

**B**  
NORGE



**FAGBOKFORLAGET**  
Kanalveien 51  
5068 BERGEN

## Nordiske OrganisasjonsStudier

# Innhold

### ARTIKLER

- Quasi-Markets and Social Policy – 20 år senere  
Johannes Engers Gregersen 3
- Forandring i offentlige organisationers værdilandskab  
i det nye årtusinde?  
Karsten Vrangbæk og Torben Beck Jørgensen 27

### DEBATT

22. juli-kommisjonen. Organisering, styring og ansvar  
Anne Lise Fimreite, Peter Lango, Per Lægreid og Lise H. Rykkja 49