

# Værdibaseret bidrag til kodeks for god offentlig topledelse

*Torben Beck Jørgensen og Karsten Vrangbæk*

## Indhold

1. Forspil: Governance, forandring, topledelse og værdier .....	2
2. Opspil: Et tidsbillede af vilkår for offentlig topledelse .....	12
3. Grundspil: Hvad er værdier?.....	21
4. Mellemspil: Det offentlige værdiunivers.....	25
5. Hovedspil: Vurdering af værdiers vigtighed I: tre forpligtende kontekster.....	33
6. Flerstemmigt spil: Vurdering af værdiers vigtighed II: valg af kontekst .....	40
7. Samspil: Vurdering af værdiers vigtighed III: værdier som byggeklodser .....	44
8. Modspil: Håndtering af konflikterende værdier .....	50
9. Efterspil: Hvor blev værdibaseret ledelse og etikken af? .....	52
10. Slutspil: Bidrag til kodeks.....	53
11. Litteratur .....	54

## 1. Forspil: Governance, forandring, topledelse og værdier

Gennem de seneste tiår har den offentlige sektor været genstand for megen reformsnak og mange forandringer. Nogle forandringer er resultat af formelle tiltag fra politiske beslutningstagere. Andre forandringer er vokset frem uden formel planlægning via udvikling i daglig praksis eller ved kopiering af det, der betragtes som gode eksempler i andre organisationer, sektorer eller lande. Men hvor har disse mange forskellige ændringer ført os hen og hvilke type udfordringer står vi overfor i dag? Hvilke krav stiller forandringstendenserne til offentlige ledere og ansatte?

Som indledning til arbejdet med et værdibaseret kodeks vil vi give en slags tilstandsrapport over den offentlige sektor på baggrund af spørgeskemasvar fra 2475 offentlige ledere på alle niveauer i den offentlige sektor i Danmark. Tilstandsrapporten vil tegne konturerne af det offentlige styringsunivers, og vil pege på forskelle mellem de forskellige niveauer i den offentlige sektor og på tværs af aktivitetsområder. Dermed gives et grundlag for at nuancere nogle af de udsagn og påstande, som er rejst i både den offentlige og den akademiske debat i de seneste år.

Hvilke forandringstyper vil vi så kigge efter? Vi tager udgangspunkt i governance litteraturen, som repræsenterer et bud på begrebsdannelse om forandringer i den offentlige sektor. Denne litteratur samler op på en række forskningsmæssige bidrag og peger blandt andet på følgende forandringstendenser: europæisering, administrativ og politisk decentralisering, centralisering af ledelsesfunktioner, øget politisering af forvaltningen og ændringer i statens samspil med private aktører som væsentlige forandringstendenser. Disse forandringer danner baggrund for en forskydning fra formelle hierarkiske strukturer og hen imod mere kompleks (eller fragmenteret) tilstand med nye typer mekanismer til skabelse af større eller mindre grad af orden. Marked, netværk og forhandlet orden erstatter eller kombineres med den suveræne politiske ledelse af et formelt hierarki.

### *Governancebegreber og forandringer i den offentlige sektor*

Analysen af forandringstendenser tager udgangspunkt i en gennemgang af nyere governance/netværklitteratur.

Hirst (2000) beskriver hvorledes governance begrebet i den internationale litteratur knyttes til (mindst) fem forskellige sammenhænge.

- For det første bruges begrebet i en normativ tilgang til etablering af samfundsmæssige rammer for økonomisk udvikling. Denne tilgang viser sig eksempelvis i Verdensbankens arbejde med "good governance" betingelser knyttet til låne- og støtteprogrammer. Bag "good governance" tankerne ligger et forsøg på at fremme en klassisk liberal statstype med klare grænseflader mellem stat, marked og civilsamfund. Demokratiske institutioner fremmer legitimitet og modvirker enkeltgruppers dominans, men statens rolle skal i store træk begrænse sig til at sikre stabilitet i rammebetingelser for marked og civilsamfund gennem

regulering og retshåndhævelse. Både Verdensbanken og OECD har i de seneste år lagt større vægt på statslig ”government” kapacitet ud fra den erfaring at evne til at vedtage og implementere beslutninger er vigtig for skabelse af stabil udvikling i nyligt industrialiserede lande og tredje verdens lande. Der har været en vis frygt for at springet til en liberal stat med fokus på New Public Management (NPM) værdier uden forudgående etablering af en stærk og velfungerende offentlig sektor giver mange problemer i form af manglende styrbarhed, korrupsion og svag legitimitet.

- For det andet knyttes governance begrebet til analyse af internationale institutioner og regimer. Governance betyder her etablering af orden i internationale samfund med deltagelse af flere nationalstater.
- For det tredje anvendes governance begrebet om organisering og styring af store private virksomheder. Denne ”corporate governance” litteratur ser blandt andet på samspil mellem Bestyrelse, aktionærer, direktion og medarbejdere. (jf. Nørby udvalget i Danmark).
- Den fjerde anvendelse er styringsmæssige udfordringer ved introduktion af NPM: Eksternt i form af privatisering og kontrakter. Internt i form af autonomisering og nye ledelsesprincipper.
- Den femte anvendelse omhandler nye mekanismer til koordination af aktiviteter gennem netværk, partnerskaber og deliberative fora på tværs af traditionelle organisationsgrænser og på tværs af stat, marked, civilsamfund. Der tages udgangspunkt i en tese om forskydning af styringsstruktur fra formelle hierarkier til uformel forhandlet orden uden et dominerende centrum.

Vi vil tage udgangspunkt i de to sidste typer anvendelse af governance begrebet. I vores optik skal governance ses som et overordnet teoretisk begreb til beskrivelse af forskellige governance former i sociale systemer. Governance former kan beskrives som ordensskabende institutionelle strukturer bestående af regulative, normative og kognitive elementer, der skaber spilleregler for aktørerne og dermed organiserer og strukturerer givne aktivitetsområder. Der kan skelnes mellem idealtypiske former så som hierarki, marked, klan og netværk. De fire former præsenteres nærmere i det følgende.

*Flere veje til ”orden” i den offentlige sektor. Hierarki, marked, klan og netværk*

*Hierarkisk governance* indebærer et bevidst forsøg på at etablere et regime af styringsmekanismer og operationel praksis, som organiserer socio-økonomisk aktivitet i overensstemmelse med bestemte mål og design. Hierarkier findes både i den offentlige sektor og i private organisationer. Indenfor rammerne af hierarkiet forudsættes der at være en kæde af beslutningsniveauer med udspring i et autoritativt centrum, som kan være en demokratisk valgt forsamling, en udpeget bestyrelse eller en enkeltperson (direktør eller diktator). Styring i hierarkiske systemer sker via regler og delegeret autoritet.

*Markedsbaseret governance* kan i modsætning hertil defineres som naturlig eller spontan idet orden skabes via markedsmekanismens ”usynlige hånd” i mødet mellem uafhængige udbydere og efterspørgere. I den neoklassiske økonomiske teori fungerer denne orden uden bevidst intervention eller styringsmæssigt design, mens institutionelle økonomer og økonomiske sociologer lægger vægt på udviklingen af markedsregulerende og understøttende institutioner.

*Professionel/klanbaseret governance* beskrives af Ouchi (1980) som et effektivt alternativ til marked og hierarki i de tilfælde hvor det er vanskeligt for opdragsgivere at etablere eksterne måle- og kontrolredskaber på grund af informationsmangel og hvor der i opgaveudførelsen er behov for tæt samspil og gensidig tillid baseret på fælles målopfattelse. Typiske eksempler er videnstunge og ikke standardiserede arbejdsprocesser, som kræver høj grad af professionel/faglig ekspertise så som specialistbehandling på sygehuse og forskning på universiteter eller i virksomheder. Grundet opgavernes karakter vil det være vanskeligt for udenforstående at kontrollere opgavevaretagelsen i detaljer. Kontrol sker derfor primært gennem socialisering til arbejdsfunktionen typisk via langvarig træning og løbende professionsinterne evalueringmekanismer (peer review, kvalitetskontrol). Dermed skabes tværgående koordinationsformer, som bygger på fælles forståelse, og som opretholdes gennem internt fagligt baseret kontrol og meritering. Klaner kan være organiseret med et vist mål af hierarki baseret på faglighed og meritering frem for formel position. I forhold til eksterne hierarkiske strukturer, som f.eks. det politisk-administrative system, vil klanbaserede aktører typisk søge at skabe frirum til autonom styring.

*Netværksbaseret governance* er mindre veldefineret. Der findes en række forskellige teoretiske tilgange til netværksbegrebet og i empirisk forstand opfattes netværk ofte som en residualgruppe af organiseringsformer, som hverken har karakter af hierarkisk eller markedsbaseret orden.

Vi vil opfatte netværk som en *uformel, forhandlet orden, der skabes i interaktion mellem interdependente aktører, der har fælles interesse i et sagsområde eller en aktivitet*. Netværk holdes sammen af gensidig interesse og gradvis udvikling af fælles forståelsesrammer og normer for handling. Netværk kan være både intra- og interorganisatoriske og kan gå på tværs af formelle organisationsgrænser og opdelinger mellem offentligt og privat. Hierarki og monokratisk lederskab er af mindre betydning eller helt fraværende. Korporative netværk med mere eller mindre formaliseret samspil mellem organiserede interesser, erhvervsvirksomheder, og offentlige myndigheder er et kerneeksempel.

Tilstedeværelsen af forskellige governance former er ikke i sig selv noget nyt i den offentlige sektor. Det nye ligger i udviklingen indenfor idealformerne, i deres relative vægt på forskellige sektorområder og i muligheden for kombinationsmodeller, hvor elementer fra de forskellige idealtypiske governance former sættes sammen på nye måder. Nye kombinationsformer kan give anledning til krydspres, konflikt og forvirring for de berørte aktører, men rummer samtidigt muligheden for synergi og syntese, hvor kvalitativt nye governanceformer kan opstå i samspillet. Summen af kombinationerne kan med andre ord godt blive mere end blot de enkelte komponenter.

Governanceforskningens mission ligger i beskrivelse af udviklingstendenser og begrebsliggørelse af nye kombinationsmodeller og deres konsekvenser. I vores forståelse bør det begrebslige udgangspunkt herfor være de fire traditionelle idealtypiske governanceformer (klan, marked, hierarki, netværk).

Vores anvendelse af governance begrebet rummer således tre analyseniveauer:

- For det første en analyse af de traditionelle governanceformers udbredelse og spørgsmålet, om der er sket forskydninger, således at enkelte governance former har afløst andre i givne organisatoriske felter og sektorer.
- For det andet en analyse af hvorvidt der kan identificeres kombinationsmodeller, og hvilke udfordringer og muligheder, som ligger heri.
- For det tredje en kritisk vurdering af, om de opståede kombinationsmodeller peger på helt nye former, som supplerer de fire grundformer, eller måske på sigt peger mod en opløsning af disse grundformer.

#### *Forskning om nye governance former i Danmark*

Hvad har andre forskere skrevet om udbredelse af nye governanceformer i dansk forvaltning? Et godt udgangspunkt er Sørensen (2002), som på baggrund af en række andre forskningsmæssige bidrag laver en status for netværksstyring i henholdsvis statslig og kommunal forvaltning. Hun opdeler undersøgelsen af nye styringsformer i "retorik" og "konkrete ændringer i de politiske systems institutionelle indretning" i de seneste årtier. Som typologi for nye styringstiltag anvender hun begrebet meta-styring, der omfatter 1) fastlæggelse af institutionelle strukturer og rammer, 2) konstruktion af mening og identitet, 3) netværksopbygning og netværksunderstøttelse og 4) deltagelse i netværk.

Med hensyn til retoriske ændringer på statsligt niveau viser en gennemgang af statslige forvaltningsskrifter, at Finansministeriet især gør sig til talsmand for 1 og 2, mens Erhvervsministeriet, Socialministeriet og Arbejdsministeriet også lægger vægt på 3 og 4. Til gengæld fremstår Justitsministeriet som noget mere skeptisk overfor netværksbaserede styreformere. Dette antyder, at gennemslaget af nye styringstanker er ujævnt fordelt. Det fremgår ikke af undersøgelsen, om alle sektorministerier har været undersøgt. Gennemgangen af statslige forvaltningsdokumenter suppleres med resultater fra "Det danske ledelsesbarometer 2000", som viser, at netværksbaserede ledelsesformer så som "dialog og samarbejde", "ledelse gennem formning af holdninger og værdier, motivation og gensidig tillid" i hvert fald i retorikken står stærkt for offentlige ledere.

Undersøgelsen af retoriske udviklinger på det kommunale niveau bygger på en gennemgang af skrifter fra KL. Hovedkonklusioner er, at opgøret med den suveræne styringstænkning er slået igennem i lige så høj grad som i Finansministeriet, og at der er stor overensstemmelse med Finansministeriets tænkning omkring muligheder for metastyring gennem kobling af mål- og rammestyring og forskellige former for

menings- og identitetsstyring. Netværk nævnes nu og da som alternativ, men spiller ellers en marginal rolle.

Samlet ser vi altså en vis udbredelse af ”meta-styringens” fire styringselementer på det retoriske plan, men med variation på ressortområde og niveau.

Hvordan ser det så ud med ”konkrete ændringer” i de politiske systems institutionelle indretning? Sørensen bygger på sekundære studier og opregner fem dimensioner, som repræsenterer opbrud i forhold til en traditionel styringsforståelse: 1) Europæisering af det politiske system. 2) Administrativ og politisk decentralisering. 3) Centralisering af politisk og administrativ ledelse. 4) Øget politisering af forvaltningen. 5) Ændring af statens samspil med private aktører.

*Europæisering* slår igennem i alle ministerier, men særligt på de områder, som i en årrække har været underlagt EU-regulering. Det gælder f.eks. erhverv, miljø og økonomi. Europæiseringen indebærer, at grænserne mellem indenrigs- og udenrigspolitik udviskes, og at den danske stats placering som ubestridt suveræn beslutningstager i Danmark og som enhedsaktør i udlandet brydes ned. For den enkelte topleder indebærer det et stigende antal forskellige impulser til administrative og beslutningsmæssige processer, men også nye muligheder og behov for samspil på tværs af organisationsgrænser og nationale grænser. – Internationaliseringstendenser er behandlet i Beck Jørgensen (2003) med udgangspunkt i surveydata, og vil ikke blive beskrevet yderligere i dette skrift.

*Administrativ og politisk decentralisering* handler om amter og kommuners store betydning for varetagelse af velfærdsopgaver, samt overflytning af opgaver og kompetence til mere selvstændige enheder i den centrale forvaltning, herunder styrelser og offentlige institutioner. Den administrative decentralisering betyder at ministerierne i mindre grad end tidligere tager del i konkrete reguleringsopgaver og i højere grad kan koncentrere sig om ministerbetjening og strategilægning. Decentraliseringen af opgaver og kompetence er fulgt op med udvikling af en række nye styringsredskaber, som kan bruges internt eller i relation mellem styringsniveauer. Nogle af disse redskaber handler om måloppstilling, resultatvurdering og incitamenter. Andre retter sig mere mod værdier og nye organiseringsformer så som netværksstyring, projektstyring, partnerskaber osv. På samme måde som europæisering indebærer decentraliseringen, at den offentlige sektor bliver mere fragmenteret og der udvikles stærkere alternativer til den hierarkiske styringskæde. For topledere giver dette en situation med flere orienteringspunkter og flere strategiske handlemuligheder, men også flere krav om kendskab til og håndtering af nye styringsredskaber.

*Centralisering af politisk og administrativ ledelse* er en modgående tendens, som til dels skal ses som reaktion på tabet af kontrol på centralt niveau. Centraliseringen består i forsøg på at etablere stærkere mulighed for metastyring via politisk, økonomisk og administrativ koordination. Eksempler er statsministerens og statsministeriets stigende betydning som koordinator af udenrigspolitik og som intern styringsaktør i regeringen. Dette følger en periode, hvor Finansministeriet og finansministeren har etableret sig som koordinerende aktør på det økonomisk-politiske område, og med en stadig stærkere påvirkning af de enkelte sektorministeriers aktiviteter. Finansministeriets centrale rolle

afspejler en stærkere vægt på økonomiske og effektivitetsmæssige styringskriterier på bekostning af lov- og regelstyring, som tidligere gav Justitsministeriet en central koordinerende rolle. Finanslovsprocessen og økonomiaftalerne mellem staten og de kommunale parter er konkrete forankringspunkter for denne indflydelse.

*Øget politisering af forvaltningen* handler om skift i roller og forventninger til embedsmænd i både stat og kommune. Flere analytikere har beskrevet, hvordan embedsmænd er kommet til at spille en mere central rolle i de politikformulerende processer i ministerierne. Dette bunder i den danske tradition for mindretalsparlamentarisme, som giver stort spillerum til embedsværket. Embedsmænd agerer politiske sparringspartnere for politikere, de deltager i uformelle tværministerielle netværk med både ministre og embedsmænd, de deltager i administrative netværk og de producerer en stor mængde skriftligt materiale spændende fra redegørelser til debatoplæg og strategipapirer. Embedsværkets strategiske position understøttes af det forhold, at politikere ofte tvinges til at orientere sig kortsigtet og på dagsaktuelle emner med henblik på opnåelse af genvalg.

*Ændring af statens samspil med private aktører.* Der er flere aspekter i dette. For det første samspillet med organiserede private interesser i korporative strukturer, for det andet samspillet med private aktører i forbindelse med udlicitering, privatisering mv., for det tredje brugen af fritvalgsordninger, hvor private borgere via deres ret til valg af ydelser på tværs af administrative grænser stiller nye krav og åbner nye muligheder for offentlige organisationer.

I forhold til korporatismediskussionen kan man konkludere, at væksten i korporatistiske organer stoppede i løbet af 1980'erne, men at den formelle korporatisme blev afløst af mere uformelle løbende kontakter, således at kontakten fortsat er meget vigtig, men har fået en anden form og nogle nye deltagere. Den mindre formaliserede kontaktform styrker statslige aktørers muligheder for at handle strategisk ved at spille de forskellige organiserede interesser ud mod hinanden.

I forhold til privatisering, udlicitering og offentlig-private partnerskaber kan man konstatere, at denne type instrumenter for alvor vinder frem i løbet af 1990'erne, og at idéer om udlicitering og partnerskaber fortsat er højt på dagsordenen hos den nuværende regering. Dette stiller nye krav ledes kompetencer med kontraktforhandling og opfølgning og det åbner vigtige diskussioner om ansvarlighed og grænser for handlerum (jf. også Farum sagen).

Også fritvalgsmodeller har været på den politiske dagsorden siden slutningen af 1980'erne. Der er indført større eller mindre grad af valgfrihed på en række velfærdsområder (fx sundhed, uddannelse og socialområderne). Dette sætter nye krav og giver nye muligheder for offentlige organisationer og topledere. Ressourcetildeling og struktur påvirkes nu mere direkte af borgernes individuelle valg.

Alt i alt kan der peges på en del forandringstendenser, som ifølge hidtidig forvaltningsforskning peger på opbrud i den suveræne hierarkiske styringsforestilling og udvikling af nye typer styringsrelationer. Disse konklusioner understøttes af en række andre forfattere, som for eksempel Bogason (2001), der med begrebet "fragmenteret

forvaltning” sætter fokus på udvikling af nye organiseringsformer på det kommunale niveau. Det handler om lokalråd, brugerbestyrelser, rådgivende organer, brug af frivillige organisationer, specielle puljeprojekter og brug af markedet. Åkerstrøm Andersen (1995) udvikler begrebet ”selvskabt forvaltning” til at karakterisere centrale ministeriers evne til reflektiv strategiudvikling i en polycentrisk forvaltningskontekst, hvor regel og ordrestyring i vid udstrækning suppleres med forhandlingsspil og tilskyndelse til selvstyring. Lægheid og Pedersen (1999) beskriver forandringstendenser i forvaltningspolitik og organisering af centralforvaltningerne i Norden. De fremhæver stigende kompleksitet og opbrud i hierarkiske strukturer som hovedtendenser, men påpeger også, at den historiske arv lægger bindinger på, hvilke forandringer der sker. Den grundlæggende organisatoriske struktur forbliver intakt. Denne konklusion svarer til hovedlinien i slutrapporten fra Den Danske Magtudredning, som peger på en række forandringstendenser, men konkluderer, at folkestyret i store træk har formået at tilpasse sig ændringerne. Folketinget og nationalstaten har stadig en betydelig rolle i forhold til beskrivelsen af demokrati og magt i Danmark, selvom der under dette generelle billede er mange forandringstendenser (Togeby, Andersen, Christiansen, Jørgensen og Vallgård 2003).

Vi kan konstatere, at der findes meget interessant teoriudvikling om nye governance former i Danmark og en del empiriske studier af forskellige aspekter. Men der lader også til at være behov for yderligere begrebsudvikling og mere empirisk baserede analyser, som kan belyse konsekvenser af disse udviklinger i større detaljeringsgrad. Vores undersøgelse søger at give et bidrag hertil på baggrund af vores forståelse af governance, som et samlebegreb for forskellige idealtypiske governanceformer (hierarki, klan, marked, netværk) og kombinationer heraf, som eventuelt kan pege frem mod kvalitativt nye former.

### *Forskellige typer bevægelse i governance struktur*

Hvis vi tager udgangspunkt i hierarkiet som idealtypisk organisering i den offentlige sektor kan man principielt forestille sig flere typer af bevægelse: For det første kan visse governanceformer have fået større vægt på bekostning af andre. - Dette leder til afløsning og omstillingsproblematikker. For det andet kan nye governanceformer være indført uden at tilbagerulle tidligere former. De kombineres eller sameksisterer med eksisterende former. Dette leder til kompleksitets- og krydspresproblematikker hvor de forskellige former enten spiller sammen eller er i konflikt. For det tredje er det muligt, at traditionelle styringsformer omformes eller revitaliseres med nye redskaber. For det fjerde er der mulighed for, at kvalitativt nye governanceformer opstår via kombination og syntese.

Første mulige bevægelse er afløsning/fortrængning.

Følgende figur illustrerer tankegangen.

Figur 1: Bevægelse fra hierarki til marked, netværk eller klan

Hierarki	-> marked	-> netværk	-> klan
	Hierarkiske former erstattes af markedsmekanismer	Hierarkiske former erstattes af netværkskonstruktioner med mere uformel og forhandlingspræget karakter	Hierarkisk styring overtages af klanstyring.
Ex.	Privatisering, konkurrenceudsættelse, udlicitering,	- Etablering af frivillige regionale samarbejder. - Offentlig-private netværk til udmøntning af lovgivning, udvikling af standarder og retningslinier mv.	- Overførsel af kontrol eller certificeringsopgaver til professionsbaserede organisationer

Afløsning er den enkleste og logisk mest omfattende forandringsform. Denne type bevægelse stiller krav til offentlige organisationer og topledere om tilpasningsevne og fornyelse.

I langt de fleste tilfælde vil der imidlertid snarere være tale om forskellige kombinationsmodeller, hvor hierarkiets rolle omdefineres og andre ordensskabende mekanismer sameksisterer med hierarkiske strukturer. Dermed øges kompleksitet i rationalitetsformer og værdigrundlag. Følgende figur illustrerer nogle af disse kombinationsmuligheder. Udgangspunktet er grundformerne i venstre kolonne. I de efterfølgende kolonner beskrives muligheder for at supplere grundformer med andre governance former. Kombinationsmulighederne vil reelt udgøre et kontinuum fra afgrænsede men sammenkoblede former til reel sammensmeltning. I figuren gives eksempler med varierende integrationsgrad.

Figur 2: Kombination: Hierarki, marked, netværk og klan

	+ Hierarki	+ Marked	+ Netværk	+ Klan
Hierarki	-	Markedsmekanismer i samspil med hierarki. Fx "frit valg", "offentligt styrede markeder". Kontrakter. Udlicitering. Konkurrenceudsættelse mv.	Hierarki suppleres med tværgående strukturer internt i offentlig sektor eller med inddragelse af private organisationer og virksomheder	Hierarki sameksisterer med klanbaseret orden. Der etableres autonomizoner, hvor klaner kan styre indenfor rammer der udstikkes af hierarkiet
Marked	- Offentlige aktører/udbydere bliver spillere på private markeder. - Hierarkiets reguleringsmæssige "skygge" styrkes f.eks. via standarder og overvågning	-	- Konkurrencerelationer kombineres med samarbejds- og forhandlingsinstitutioner fx i form af brancheforeninger eller ad hoc koordination som svar på policytiltag eller implementeringsopgaver (Etablering af fælles retningslinier og overvågningsinstitutioner mv).	- Klanbaseret faglig kontrol udgør grundlag for konkurrence mellem offentlige og private udbydere (fx på sundhedsområdet) - Klanlignende koordinationsformer udvikles internt i private virksomheder som følge af stærk satsning på virksomhedskultur - Illegale og grå markeder baseret på klantilknytning
Netværk	- Uformelle netværksdannelser formaliseres med faste kommandoveje og beføjelser - Hierarkiske aktører får stærkere koordinerende rolle i netværk - Flere netværk kan være organiseret i hierarkisk struktur	- Eksterne skift fx i form af offentligt etablerede markedsdannelse skaber nye relationer mellem aktører i netværk. - Enkeltaktører ændrer strategi fra samarbejde til konkurrence -Konkurrence om at blive medlem af netværk -Issue netværk	-	- Klanbaserede grupper indtager dominerende rolle i netværk - Netværksaktører udvikler tætte kulturelle bånd, som svarer til klanrelationer - Adgang til netværk baseres på tilhør til professionelle eller andre klaner - Policy communities
Klan	- Klanrelationer kombineres med hierarkiske former enten påtvunget udefra eller udviklet internt - Hierarkiets skygge bliver længere og autonomizonen for klanstyring indskrænkes	- Klanbaseret logik fx i form af intern kvalitetskontrol og faglig konkurrence kombineres med markedsbaserede institutionelle rammer og økonomiske incitament	- Klanbaserede grupper etablerer tværgående netværk på baggrund af fælles interesser, teknologisk udvikling, krav fra omgivelser eller lignende.	-

Figuren viser eksempler på forskydning i governance struktur, hvor forskellige kombinationsmodeller udvikles. I realiteten burde figuren være flerdimensionel, idet

man kan have aktivitetssområder, hvor alle fire organiseringsformer overlapper. Et eksempel er sundhedsvæsenet, som traditionelt har været domineret af hierarkiske styringsmodeller kombineret med professionel klanbaseret styring. I de senere år har markedsstyring i form af frit valg og aktivitetsbaseret finansiering vundet indpas. Tilsvarende har der været en bevægelse mod mere faste netværksstrukturer i form af "funktionsbærende enheder" og behandlingsnetværk på tværs af primær og sekundær sektor. Ledere i sundhedsvæsenet skal dermed typisk forholde sig til en mangfoldighed af styringslogikker og ordensskabende mekanismer.

Det er måske ikke noget nyt med overlappende/sameksisterende koordinationsformer for offentlige organisationer. F.eks. har der altid været samspil mellem hierarkisk og klanbaseret styring på sundheds-, kultur- og uddannelsesområderne. Det nye ligger snarere i den stigende kompleksitet særligt efter den større vægt til markeds- og netværksformer siden 1980'erne og den relativt mindre grad af formaliseret hierarkisk styring. Grænsefladerne mellem governanceprincipperne forekommer mere uklare i dag, og mængden af modsatrettede krav til offentlige organisationer og ledere er måske større end tidligere.

Der kan dog stilles spørgsmål ved, om de nye former nødvendigvis indebærer en svækkelse af hierarkiet. I nogle tilfælde er der måske snarere tale om, at forandringsprocesser indebærer en omdefinering og revitalisering af hierarkiet med nye redskaber. Eksempler herpå er kontraktstyring, som kan indebære mere detaljeret styring af underliggende organisationer ift målsætninger. Andre eksempler er centralt udarbejdede standarder for proces og resultater, som binder underliggende organisationer. Det som kunne ligne en tilbagetrækning er i realiteten en omdefinering og revitalisering af centerets rolle.

Endelig er der diskussionen af mulige nye syntese eller mosaikmodeller, hvor elementer af grundformer blandes med nyudviklinger til et nyt mønster. I sagens natur er disse syntesemodeller ikke veldefinerede på dette tidspunkt. Man kan dog pege på forskellige elementer, som rækker ud over de traditionelle former, og som måske kunne udgøre byggestene i en eller flere nye idealtyper.

- Vægt på kombination af governance former og styringsredskaber frem for rendyrkning og optimering af de enkelte former
- Vægt på sammenhæng og gensidig afhængighed frem for autonomi (og dermed fragmentering)
- Vægt på langtidssamarbejde og fælles udvikling frem for korttidskontrakter
- Vægt på system effektivitet (outcome) i tillæg til individuel produktivitet (output).
- Vægt på passende adfærd og værdier i tillæg til incitamenter
- Vægt på selvskabt regulering i tillæg til hierarkisk, markeds-mæssig eller klanbaseret regulering.

- Vægt på borgeren som aktivist og med-producent, partnere i socialt samarbejde og politisk forhandling i tillæg til borgeren som klient (det fagprofessionelle perspektiv), som kunde (det markeds-mæssige perspektiv) eller som vælgere og subjekter for styring (det hierarkiske perspektiv).

Dermed er landskabet for analysen af udviklingstendenser skitseret. I det følgende vil vi med hjælp af survey data forsøge at nuancere den hidtidige empiriske viden om governance former ved at undersøge forskydninger i dansk forvaltning.<sup>1</sup> Dernæst vil vi diskutere de konsekvenser sådanne forskydninger kan tænkes at have for ledelsesopgaven for topledere. Kan vi eksempelvis sandsynliggøre at den offentlige sektor i Danmark har bevæget sig hen imod en mere netværksbaseret governance struktur, og hvilke udfordringer vil dette medføre for offentlige topledere?

I forhold til et værdiperspektiv giver besvarelsen af disse spørgsmål anledning til to opfølgende spørgsmål: Hvilke værdimæssige udfordringer medfører denne type skift? Og hvilke ledelsesmæssige og organisatoriske værdier er nødvendige for at kunne navigere i et forandret styringsunivers, hvor traditionelle offentlig sektor ansvarlighedsformer mødes med netværkets uformelle dynamik, markedets krav om strategisk handlerum og klanernes krav om faglig autonomi?

## 2. Opspil: Et tidsbillede af vilkår for offentlig topledelse

Inden vi går videre skal det pointeres, at der er mange metodiske problemstillinger ved oversættelse af ovennævnte governance begreber til konkrete analyser. Vi tager i det følgende udgangspunkt i en surveyundersøgelse, som i sig selv rummer flere begrænsninger. For det første har vi ikke sammenlignelige data over tid. Vi kan således højst få et øjebliksbillede suppleret med respondenternes angivelse af hvordan de opfatter forskellige udviklings-elementer. For det andet er vores datagrundlag ikke indsamlet med det specifikke formål at afdække udviklingen i governance relationer, men forandringer i den offentlige sektor generelt. Dermed skal vi så at sige læse på tværs af tallene for at udlede konklusioner i forhold til de teoretiske begreber. Ikke desto mindre mener vi, at surveyanalysen kan give et nyttigt empirisk bidrag til indholdsudfyldelse af nogle af de underliggende teoretiske diskussioner om governance i dansk forvaltning.

### Tilstanden i dag

#### *Offentlige organisationer internt*

Ser på vi først på forholdene internt i offentlige organisationer, er der ikke megen tvivl om, at offentlige organisationer er stærkt fagligt-professionelt orienteret. Det fremgår af en række af de spørgsmål, offentlige ledere har svaret på. Når forskellige motivationsfaktorer skal vurderes, kommer et *professionelt-fagligt engagement* i

---

<sup>1</sup> Udførlig dokumentation og mere detaljeret tabelbaseret analyse findes i Beck Jørgensen og Vrangbæk (2004): *Knager det i fuger og bånd? Institutionelle forandringer i den offentlige sektor*. Århus: Magtudredningen (under udgivelse).

toppen. I det hele taget gælder det, at faktorer, der er knyttet til arbejdet (f.eks. *engagement i organisationes mission, et godt forhold til brugerne, godt samarbejds klima*), står stærkt. Faktorer, der er knyttet til systemet eller hierarkiet (f.eks. *et godt forhold til overordnede myndigheder, overholdelse af økonomiske rammer*) rangerer lavere, og egennyttelaterede faktorer (*karrieremuligheder og en god løn*) kommer i bunden.

På spørgsmål om hvilke værdier man finder vigtigst i organisationen, og hvilke personaleegenskaber der er de vigtigste, får vi svar, der går i samme retning. Blandt de højest rangerende værdier er *uafhængige professionelle standarder*, og *karrieremuligheder* og *hensynet til opinionen* ligger i bunden. De vigtigste personlige egenskaber hos personalet er *fagligt drive* og *personlig integritet*, mens bundscorene er *politisk fornemmelse*, *økonomisk sans* og *risikovillighed*.

Vi kan også vurdere faglighedens betydning på en helt anden så at sige ”ufaglig” måde. Vi har spurgt, hvilke midler der opfylder behovet for intern styring og koordinering, som f.eks. regler, løbende kontrol, planlægning, resultatmål m.v. *Rekruttering af personale med en bestemt faglighed* som koordinationsform er vidt udbredt. Spørger vi efter, hvilke strategier der er velegnede til at løse de vigtigste problemer, som organisationen står overfor i den nærmeste fremtid, er at *styrke fagligheden* en af topscorene.

Her finder vi altså en klar støtte til klanbaseret governance, mens hierarkiske og markedsrelaterede faktorer ikke får megen støtte.

Dette var det generelle billede. Inden for rammerne af det finder vi visse variationer mellem niveauer og sektorer. Det er f.eks. helt tydeligt, at på kommunale og amtskommunale institutioner spiller alle motivationsfaktorer, der på den ene eller anden måde er knyttede til mennesker, en stor rolle. Det drejer sig om samarbejde, et godt forhold til brugere samt anerkendelse fra kolleger og ledelse. Bortset fra nærhed til brugerne hænger det utvivlsomt sammen med, at vi ofte har at gøre med relativt små arbejdspladser.

For at vurdere sektorforskelle bagom de generelle mønstre har vi analyseret fem forskellige sektorer på tværs af politiske-administrative niveauer: omsorgssektoren (socialforvaltninger, social- og sundhedsforvaltninger), uddannelse og forskning, miljø og energi, infrastruktur (kommunikation/trafik, forsyning m.v.) og indtægtsadministration (told-skat). Vi har endvidere særundersøgelser af statens kulturinstitutioner og landets sygehuse.

Selvom det professionelle-faglige billede holder stik alle steder, er der nogle interessante variationer, som vi har opsummeret i nedenstående skema, hvor vi giver smagsprøver på, i hvilke sektorer bestemte faktorer/værdier topper:

	Motivationsfaktorer	Værdier	Personalets egenskaber
Omsorg	Sociale relationer, mennesker	Brugerbehov, bruger-demokrati	Etisk bevidsthed
Miljø/energi	Organisationens mission, personlig udvikling på	Balancere interesser	Politisk fornemmelse

	jobbet		
Indtægt	Professionelt fagligt engagement	Retssikkerhed	Loyalitet over for regler
Kultur	Professionelt fagligt engagement		Fagligt drive
Sygehuse	Professionelt fagligt engagement		Fagligt drive

Det er også sigende, hvilke faktorer/værdier, der er bundskrabere. Selvom miljø og energi topper med balancering af interesser, er hensyn til den offentlige opinion meget karakteristisk i bunden. Bundskrabere i indtægtsadministrationen er politisk styrbarhed, brugerdemokrati og balancering af interesser.

Konklusionen er derfor, at 1) klanbaseret governance spiller en overordentlig væsentlig rolle internt i offentlige organisationer, men at 2) fagligheden har forskelligt indhold og bliver ”indrammet” på forskellig måde. Hvis vi tilspidser i kort form: i omsorgssektoren handler det om *mennesker*, i miljø og energisektoren om *sagen*, og i indtægtsadministrationen om den *uafhængige regelefterlevelse*. Vi kan ikke ud af disse data se, om klan har erstattet hierarki, eller blot om klan er blevet en vigtigere brik i kombination med hierarki. Men tænker vi på udviklingen i den offentlige sektor i et længere tidsperspektiv, kan der ikke være megen tvivl om, at den professionelt-faglige orientering er vokset i betydning og er blevet stadig mere differentieret. Samspillet mellem topledelse og fagligheden er efter alt at dømme en central udfordring.

### *Offentlige organisationer og deres omgivelser*

Vi har vurderet det offentlige eksterne styringsunivers på to måder. 1) Vi har undersøgt, hvilke aktører i omgivelserne der er vigtige, for at organisationen kan nå sine mål, og 2) på hvilken måde man bliver tildelt bevillinger af overordnede myndigheder.

Vi tager det nemme først: bevillingstildelingen. Her hersker hierarkiet nemlig fortsat. Bevillinger tildeles på måder, der er stærkt hierarkiske og ofte præget af automatik. Da de traditionelle bevillinger er den helt afgørende ressource for langt de fleste offentlige organisationer, skal man ikke underkende, at vi netop på dette område finder hierarki som den stærkeste governanceform. Der er dog mindre afvigelser. I centraladministrationen fremhæves blød kontraktstyring som tildelingsform, hvilket kan pege mod udvikling af netværksgovernance. Men det kan ikke udelukkes, at der (også?) er tale om en revitalisering af hierarkiet. I statsinstitutionerne spiller aktivitetsbestemte bevillinger en vis rolle, hvilket peger mod marked.

Med denne ”hierarkiske rygrad” skal vi se på det første spørgsmål: hvilke aktører er vigtige for at organisationen kan nå sine mål? Ved første øjekast ser det ud til, at hierarkiet også her er den vigtigste governanceform, fordi aktører i den parlamentariske styringskæde spiller en stor rolle. Men en række forhold bløder op på, modificerer eller undergraver helt denne konklusion.

For det første er det tydeligt, at offentlige organisationer har stor kontakt med en række andre aktører end lige de klassiske i den parlamentariske styringskæde. Det gælder f.eks. personaleorganisationer, medier og faglige-professionelle organisationer. Herved bevæger vi os ud af hierarkiet og ind i (sandsynligvis) netværks-governance.

For det andet er det karakteristisk, at hierarkiske aktører som overordnede myndigheder og politikere ikke blot spiller en stor rolle, men at de også vurderes som havende en meget positiv betydning. Vores fortolkning er, at autoritetsrelationer tager form af dialog mellem mere ligeværdige parter, og at det, der formelt set er hierarki, reelt set fungerer som netværk, omend det givetvis er et netværk i "hierarkiets skygge".

For det tredje vurderes brugernes rolle som meget vigtig, og deres betydning vurderes meget positiv. Kan brugere, der har meget stor og positiv betydning for offentlige organisationers muligheder for at nå deres mål, overhovedet kan tænkes ind i en hierarkisk sammenhæng? Vidner deres store betydning ikke snarere om, at offentlige organisationer er responsive og dermed uhierarkiske?

Forskelle mellem niveauerne kan noget tendentiøst sammenfattes til, at de amtskommunale og kommunale forvaltninger og institutioner lever et lokalt afgrænset og lykkeligt liv. Det er her, vi mest udpræget finder "organisationsnære kredsløb", dvs. samspil mellem den offentlige organisation og meget nære aktører som politikere og brugere, det er her, vi finder de mest positive vurderinger af både politikere og brugere (og sågar af bevilgende myndigheder og revisionsorganer), og det er her, vi finder den svageste kontakt til aktører med en national eller international orientering. I nogen kontrast hertil står centraladministrationen med mange og næsten lige vigtige aktører. Blandt de allervigtigste er i øvrigt medierne, som vi normalt ikke ville mene tilhører den parlamentariske styringskæde. Dertil kommer, at det især er i centraladministrationen, vi finder negative vurderinger af andre aktører. Det går ud over bevilgende myndigheder, revisionsorganer, medierne og lokalpolitikere.

Vi kan samlet konkludere, at der er grunde til at forvente netværkstræk på alle niveauer men til dels af forskellige grunde. Centraladministrationens netværk er formentlig af en anden slags, mere præget af krydspres og konflikt. Noterer vi videre, at faglige-professionelle organer er den aktørtype, der vurderes mest positivt, og at lokalpolitikere vurderes negativt, kunne man måske spore en vis akademisk skepticistisk livsstil, dvs. klan.

Der er med andre ord intet, der tyder på, at hierarkiet er en eneherkende governance-form. Alle de fortolkningsproblemer, der kan stilles til empirien, peger på, at især netværk men også klan er vigtige governanceformer.

Vi finder sektorvariationer inden for rammen af det generelle mønster. Indtægtsadministrationen skiller sig især ud ved at vurdere en række aktørers betydning som meget mindre og at vurdere dem mindre positivt. Det gælder f.eks. både brugere, lokalpolitikere, medier og personaleorganisationer. Indtægtsadministrationen virker her som en sektor med klarere klassiske myndighedstræk. Mere hierarki, mindre netværk, som de siger i reklamerne. Omsorgssektoren står næsten helt i modsætning hertil med stærkere netværkstræk. Uddannelse og forskning udmærker sig med en høj placering af

faglige-professionelle organisationer, og miljø og energi med den stærkeste orientering til internationale organisationer.

Alt i alt: når det gælder organisationens "almindelige liv" er netværk og klan kraftigt på banen ved siden af hierarki. Især internt spiller klan en meget stor rolle. Der er mindre sektorvariationer inden for rammerne af den generelle tendens, som viser nogle forskellige balancer, hvor der i indtægtsadministrationen tippes mod hierarki, i omsorgssektoren mod netværk og i uddannelse og forskning mod klan. Men når det gælder den måde bevillinger tildeles på, må man nok sige, at "the hierarchy strikes back".

## **Offentlige organisationer på vej mod? Hvordan ledere oplever forandringer**

### *Generelt*

Når vi spørger til, hvilke forandringer der kan spores i eksterne relationer inden for de sidste 10 år, er tendensen i svarene ganske klar: Deltagelse i netværk spiller en meget stærkere rolle. I samme periode har ledere også i betydeligt omfang oplevet at få delegeret kompetence fra overordnede myndigheder. Det kunne tyde på, at netværk i et vist omfang har erstattet hierarki.

Inden for rammerne af den generelle tendens, er der igen nogle interessante forskelle mellem sektorer. Indtægtsadministrationen har den mindste forandringsgrad. Og det er ikke bare den sektor, der i mindst grad har fået delegeret kompetence, det er også den sektor, hvor offentlige organisationer i størst grad har fået reduceret kompetence. I infrastrukturektoren finder vi en anden tendens. Her er den største grad af vækst i netværk, af organisatorisk opsplittings og af ændringer i formel organisationsstatus (typisk fra institution til virksomhed eller selskab) og mindst grad af sammenlægninger. Det ligner en "virksomhedsgørelsestrend".

### *Ændringer i ressourcefordelingsformer*

Tildelingsformen kunne vi før konstatere er ganske hierarkisk og automatisk. Med dette som udgangspunkt er der alligevel en bevægelse væk fra både hierarki og automatik. Blød kontraktstyring udgør den vigtigste trend, og det peger på dialog og netværk (eller revitalisering af hierarkiet?), og vækst i taksameterbudgettering peger på marked. Men vi ved ikke, hvor stærke disse bevægelser, og de er heller ikke lige udbredte. Blød kontraktstyring er en vigtig trend specielt på forvaltningsniveauet, mens budgetudmelding med begrænsede forhandlingsmuligheder er mest i vækst på institutionsniveauet.

Sektorvariationerne antyder forskellige veje. Inden for omsorg og uddannelse/forskning er især taksameterbudgettering trenden (marked), på infrastrukturområdet bevæger man sig kraftigt over mod kontraktstyring (netværk). Indtægtsadministrationen er det område, hvor hård kontraktstyring slår stærkest igennem (hierarki).

Sker der så yderligere en glidning fra traditionelle offentlige bevillinger til andre finansieringsformer? Igen kan svarene ikke fortælle os noget om absolutte forskydninger, men vi får et vist praj om tendenser. Her er den generelle tendens flere gebyrer på forvaltningsniveauet og flere salgsideindtægter på institutionsniveauet, altså mere marked.

### *Nye ledelsesredskaber*

Vi skal dernæst se på udviklingen i ledelsesredskaber. Vi har her spurgt til hvilke ledelsesredskaber, man har taget i brug inden for de sidste par år og som har stor betydning. Svarene indikerer ganske klart, at ledelse ikke kun er hierarkisk. Mange af de ledelsesredskaber der er taget i brug har ikke meget med overvågning, ordrer og regler at gøre. Delegering af kompetence og ansvar, værdibaseret ledelse og mål- og kontraktstyring er ganske udbredte. Sammen med evalueringer og benchmarking og mange andre ledelsesredskaber viser det ledelse som et relativt bredspektret fænomen. Sandsynlige udviklingstræk er opblødning af hierarki, mere dialog og mere netværk.

Flere træk peger på klan som en vigtigere governanceform. Blandt de fem vigtigste ledelsesredskaber er de fire henholdsvis delegering af kompetence og ansvar, værdibaseret ledelse, evalueringer og målstyring/kontraktsystemer. Delegering, værdibaseret ledelse og kontrakter muliggør på forskellige måder decentrale skønsprægede tilpasninger, som kan være hensigtsmæssige i situationer med stor usikkerhed. Og det siger sig selv, at evalueringer er et redskab, der er nyttigt i situationer, hvor det er meget vanskeligt at måle organisationens performance. Både marked og hierarki har vanskeligt ved at håndtere transaktioner med meget stor usikkerhed om performance. Klan-governance kan være hensigtsmæssig i sådanne situationer.

Sektoridentiteterne fornægter sig heller ikke her. I indtægtsadministrationen slår nye ledelsesredskaber igennem i mindre omfang. Den klassiske myndighed viser sig ved laveste score på redskaber som brugerundersøgelser, servicedeclarationer, brugerbetaling og udlicitering af opgaver til private. I omsorgssektoren slår det menneskelige igennem igen. De er i toppen med f.eks. uddelegering, værdibaseret ledelse og etiske regnskaber. Infrastruktur gentager sine virksomhedstræk. I den sektor topper brugerbetaling, udlicitering til private virksomheder og akkreditering og certificering.

### **Forandring som proces**

Hvordan tænker ledelsen forandringer? Én ting er at se på forandringer som noget der har fundet sted og givet os f.eks. mindre hierarki og mere netværk. Noget andet er at se på forandringen som proces. Hvilke faktorer sætter den i gang? Hvilke strategier vil ledelsen anvende for at løse organisationens mest påtrængende problemer? Og hvad kendetegner succesfulde forandringsprojekter? Vil man så anvende hierarkiske virkemidler, eller skal man påvirke gennem netværk, klan eller markeder? Her er

billedet noget mere hierarkisk end ellers. Måske er det her, ledelsen skal bekræfte sig selv?

### *Hvilke faktorer sætter forandringer i gang?*

Ved første øjekast får vi et hierarkisk billede. Hierarkisk orienterede faktorer som politiske signaler, ledelse og krav fra overordnede myndigheder er faktorer, der alle scorer højt. Men der er en række reservationer hertil. Påvirkninger fra brugerne er en af de højest rangerende faktorer, og alt efter hvordan brugerkrav inddrages kan vi se det som netværk, klan eller marked.

Og i øvrigt er der en lang række andre faktorer, som ikke har meget med hierarki at gøre: teknologisk udvikling, medierne (ikke mindst i centraladministrationen), interne problemer og personaleorganisationer (de sidste ikke mindst i amtskommuner og kommuner).

Indtægtsadministrationen er ret hierarkisk. Krav fra overordnede myndigheder betyder en del. Men det er – bortset fra teknologisk udvikling – også den eneste faktor, der rigtig betyder noget. Indtægtsadministrationen er som en klassisk myndighed temmelig solitær. Infrastruktur slår ud på konkurrencepres (marked), omsorg slår ud på påvirkninger fra brugerne, og ikke mindst på interne problemer og konsulenter som forandringsfaktorer! Dermed afviger omsorgssektoren markant fra de andre (netværk).

### *Ledelsesstrategier:*

Hvilke strategier vil ledelsen så bruge for at tackle de mest påtrængende problemer? Her er det generelle billede, at ledere tænker internt. Meget internt kan man sige. At styrke ledelsen kommer faktisk ud som en flot nummer et. Det signalerer hierarki. Og måske optagethed af egen position. Men blandt de fire topscorere finder vi foruden at styrke ledelsen også at styrke fagligheden og at styrke holdninger og kultur. Det signalerer meget klart klan-governance, og observationen er smukt i tråd med det klare billede vi fik af klan-governance internt.

Dernæst ønsker offentlige ledere at styrke organisationens autonomi. Man ønsker at få smidiggjort overenskomst- og budgetregler, at få flere ressourcer og at få reduceret overordnede organisationers indflydelse.

Nederst på ønskesedlen står strategier, der handler om at overføre organisationens opgaver til andre. Men i det omfang man ønsker at overføre opgaver til andre, er der nogle karakteristiske sektorvariationer. I indtægtsadministrationen ønsker man ikke at overføre noget. På infrastrukturuområdet tænker man på udlicitering til private virksomheder, inden for uddannelse og forskning vil man overføre til underliggende offentlige organisationer, på omsorgsområdet vil man overføre opgaver til frivillige organisationer, og på miljø og energi vil man bruge alle muligheder. Den måde man tænker overførsel på, afspejler således nogle grundlæggende karakteristika ved de pågældende sektorer.

## *Forandringsprojekter*

Når det gælder konkrete forandringsprojekter bliver svarene ret éndimensionale. Succesfulde forandringsprojekter er hovedsageligt karakteriserede ved to forhold: det første er ledelses-commitment, og det andet at man tydeligt kan se, hvordan forandringen er til konkret nytte for organisationen. Ledelse (og nytte) er det, der batter. Man kan næsten sige, at når det gælder konkrete projekter, så går der hierarki i ledelsen.

### **Nogle opsamlende konklusioner**

Der er intet der tyder på, at hierarki står alene. Hele vejen igennem tilstandsrapporten dukker især klan-governance og netværk op (respektive internt og eksternt). På ét punkt står hierarkisk governance stadig stærkt; bevillingstildelingen. Ser vi på udviklingstræk, får vi nogenlunde samme billede. Spørger vi så bredt om hvilke faktorer, der udløser og former forandringer, gentages dette billede i al væsentlighed. Nok så interessant er det, at ved første øjekast får man et ret hierarkisk billede, men ved nærmere fortolkning fordamper hierarkiet så at sige.

Om nye governanceformer har erstattet hierarki, eller træder til ved siden af eller i kombination er svært at vurdere. Fremvæksten af netværk samtidig med udbredt delegering af kompetence tyder på, at netværk erstatter hierarki, men ellers synes billedet at være en flerhed af governanceformer. Marked har ikke fremstået som en betydningsfuld governanceform, trods flere års neoliberal og forvaltningspolitisk interesse. Det kan delvis skyldes, at spørgeskemaet ikke har været tilstrækkeligt fokuseret på dette.

Ved siden af det generelle mønster, må det især fremhæves, at nogle af de undersøgte sektorer har nogle ret klare og konsistente profiler, som viser, at den generelle trend får lidt forskellige udviklingsforløb i forskellige sektorer. Indtægtsadministrationen har træk af en klassisk myndighed (hierarki), infrastrukturområdet giver mere mindelser om virksomheder og konkurrence (marked), omsorg og miljø/energi har mere netværkstræk, mens uddannelse og forskning har præg af klan.

Kan vi nu stole på disse resultater? Som nævnt er det selvfølgelig diskutabelt, hvor meget vi reelt får frem om forandringer, når vi ikke har tidsserier. Respondenterne kan overvurdere såvel som undervurdere forandringer, og de kan have glemt, hvordan det var. At der var hierarki, og at vi nu er på vej til noget andet, kan vi strengt taget ikke vide. Det er således muligt, at mennesker altid ser fortiden som ret enkel og forståelig, og nutiden som kompleks og anderledes. Det er f.eks. påfaldende, at i mere end 40 års organisationsteori har nutiden altid været præget af stigende kompleksitet de sidste 15-20 år. I så fald er vi altid på vej væk fra hierarki, samtidig med at vi står på stedet.

Hvis vi i øvrigt tror på materialet, er det meget nærliggende at tolke de viste forandringer som led i en langtidsbevægelse: Det lange seje træk fra hierarki til noget andet (og bedre?). Det er typisk netværks- og governanceteoretikernes synspunkt. Men

holder det? Danske netværks- og governanceteoretikere har mest været optaget af kommunalstudier. Det er nemt at forstille sig, at kommunalreformen i 1970 medførte en ganske voldsom formalisering og hierarkisering, som efter nogle år er blevet erstattet af eller suppleret med uformelle relationer. Studerer man derfor kommuner i løbet af 90'erne, er det troligt, at man ser netværkstendenser. Men nogen langtidstendens er der ikke nødvendigvis tale om, og netværkstendenserne kan kun forstås på baggrund af tidligere formalisering og hierarkisering. Den næste kommunalreform vil sikkert skabe ny formalisering og hierarkisering, som – når det nye hierarki er på plads – vil efterfølges af ”opløsningstendenser”. Der er med andre ord tale om pendulbevægelser. I centraladministrationen har der også været både centraliseringer og decentraliseringer, så samme mønster kan man være så heldig (eller uheldig) at få fat på dér.

Vi kan ikke tage endelig stilling til disse fortolkningsproblemer, kun pege på deres eksistens. Desuagtet mener vi, at nutiden er præget af en flerhed af governanceformer, som sætter offentlig topledelse på en prøve.

### **Krav til toplederes kompetencer**

Forskydning i governanceformer rejser en række spørgsmål om legitimitet, kontrol og ledelse i den offentlige sektor. Hvis væsentlige samfundsmæssige udviklinger i stigende grad drives i uformelle netværk på kryds og tværs af offentlige og private organisationer og med begrænset mulighed for direkte kontrol fra et autoritativt centrum, så rejser spørgsmål om såvel politikeres som offentlige toplederes handlingsrum. Hvad er egentlig politikeres og toplederes mandat i netværksamspil? Hvor langt kan man forpligte organisationer og hvilke muligheder har offentligheden for at få indsigt og for at holde valgte og udpegede ledere ansvarlige?

Tilsvarende problemstillinger gælder når hierarkiet i stigende grad skal spille sammen med markedsmæssige governance former eksempelvis via kontrakter og udlicitering, eller hvis væsentlige dele af den samfundsmæssige udvikling bestemmes af store nationale og internationale virksomheder.

Også professionelle og klanbaserede governance former giver anledning til legitimitetsmæssige overvejelser. Der er risiko for, at fagligt-professionelle grupper udelukkende orienterer sig indad mod egen faglig logik uden at inddrage bredere samfundsmæssige hensyn. Denne problematik forstærkes af, at det ofte vil være svært for udenforstående af få adgang til og at fortolke information om den faglige kerneaktivitet. Dette kan lede til begrænsninger i den offentlige indsigt og kontrol. På baggrund heraf kan der opstå konflikter mellem politisk styrbarhed på den ene side og professionelle normer og begrundelser for udviklingsdynamik på den anden.

Man kan sige, at der i hver af de idealtypiske governance former ligger en indbygget mulighed for perversion. I den hierarkiske governanceform er det indlysende, at problemfiguren er et janusansigt: den altid lydige og medløbende embedsmand opad i systemet og den stempelglade og regelfortærende skrankepave nedad. De vertikale autoritetslinier sander til i ineffektiv monstrøsitet. I klanbaseret governance er problemfigurerne teknokraten og missionæren, belærende, docerende og moraliserende,

og fagligheden udarter til indadvendt dogmatik og ekspertarrogance. Netværksbaseret governance er beåret med opportunisten og pamperen. Her rager man til sig, der tænkes og handles utåleligt strategisk, interesser balanceres ikke ud fra nogle ideelle motiver, man har tværtom travlt med selv at holde balancen. Dialogen og kompromiset degenererer til sammenspisthed og vejrhaneforvaltning. Markedets problemfigur er det snæversynede menneske, der enten er kapslet inde af udsigten til egen vinding, egne selvudviklingsbehov eller af organisations- og sognegrænser. I en nøddeskal er problemet altså at undgå, at de rene former udarter, at en værdiensidighed tager over.

Kombinationsmulighederne rummer sine egne problematikker. Det er let at forestille sig, at den enkelte organisation og topleder kan komme tvivl om det underliggende legitimitets- og værdigrundlag for en given sag. Handlerum og begrundelser herfor kan variere afhængigt af hvilket governanceprincip der lægges vægt på. Dette kan føre til værdidilemmaer, som må håndteres på den ene eller den anden måde. Skrækscenariet er, at ubestemtheden leder til opportunisme og mangel på integritet.

For den enkelte topledere kan legitimitetsdiskussioner og konfliktmuligheder således oversættes til konkrete udfordringer med at balancere samspil med politikere, offentlighed, brugere og deres respektive organisationer og at tilrettelægge et konsistent værdimæssigt grundlag for handling. Nye kombinationsformer giver større kompleksitet, ikke bare teknisk, men også politisk og socialt. Der skal tages hensyn til flere samtidige hensyn og forskellige værdier. Toplederen har en særlig rolle i at balancere politiske og administrative hensyn. Topledere er endvidere ofte placeret i positioner, hvor de skal balancere værdihensyn fra forskellige sektorer. Det gælder fx kommunaldirektøren eller departementschefen i Statsministeriet, som skal samle trådende fra forskellige ressortområder, med hver deres specifikke værdiorientering.

Topledere skal derfor være gode til at zappe træfsikkert og hurtigt i en verden præget af kompleksitet etc. Dette giver måske sig selv, men de skal samtidig kunne bevare en fast kerne hvor der er sammenhæng og kontinuitet, og hvor grundlæggende principper for det offentlige opretholdes og nyfortolkes. Toplederen er øverste ansvarlig for at skabe en samlet arkitektur, som på passende vis balancerer forskellige hensyn og værdier, og udvælger hvilke der skal have hovedvægt i bestemte sager.

Hvordan gør de bedst det? De skal kunne skabe identitet til situationer, problemer og løsninger hurtigt og præcist. ”Gestalte”, bringe mening ind i verden. Det vigtigste er her at identificere den normative ramme, inden for hvilken toplederen skal kunne handle. Det er den, der giver situationen konturer, indkredser hvilke problemer der er vigtige og hvilke løsninger der er gangbare. Vi ser værdier som den centrale komponent i dette og håndtering af værdier som den vigtigste handling. I det følgende uddybes vores opfattelse af, hvad dette betyder for topledelsesrollen.

### **3. Grundspil: Hvad er værdier?**

Ordet "værdi" kan anvendes på flere måder. For at undgå misforståelser er vi derfor nødt til at præcisere begrebet, selvom det måske kan virke tungt.

I hverdags sproget er værdi for det meste udtryk for, at noget har en værdi for nogen. At et hus stiger i værdi, er synonymt med, at det stiger i pris. Hvis jeg tillægger en persons mening stor værdi, er det synonymt med, at jeg tillægger personens mening stor vægt. Disse anvendelser kredser om den samme brug af ordet, nemlig at angive at noget kan have større eller mindre betydning, antage en større eller mindre værdi på en skala, eller netop være værdifuldt eller værdiløst.<sup>2</sup> Når moderne forvaltningsreformister ønsker "Value for Money", og en amerikansk lærebog i moderne offentlig ledelse hedder "Creating Public Value" (Moore, 1995), anvender man ordet værdi på den angivne måde. Der ønskes mere for pengene - en øget værdiskabelse - i den offentlige sektor.

Det er *ikke* på den måde, vi anvender begrebet. Her angiver en værdi et hensyn, der skal tages, eller et princip, der skal følges, når man producerer en ydelse. En værdi angiver derfor et ideal, man bør stræbe mod. Den amerikanske antropolog Kluckhohn definerer værdier således (lettere forkortet):

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

Denne definition siger fire vigtige ting. For det første er der tale om en *forestilling*. Værdier er altså noget mentalt, der ikke bare kan observeres. Yderligere angiver ordet "forestilling", at værdier ikke kun er noget, man føler eller foretrækker; værdier er noget, man har ræsonneret over. Værdier har på den måde et *kognitivt* element.

For det andet er værdier ikke nødvendigvis fuldtud eksplicite. Værdier rører ved de dybere lag af menneskets erfaringer og identitet, og alt lader sig ikke uden videre verbalisere. Man kan handle efter værdier uden at være sig helt bevidst om, at man "har" dem.

For det tredje er der tale om en forestilling om det *ønskværdige*. Noget er bedre eller rigtigere end noget andet og er derfor værdigt at ønske. "Ønskværdig" står herved i kontrast til "det ønskede", som f.eks. behov eller præferencer.

For det fjerde stiller definitionen krav om, at værdier skal være knyttet til handlen. Det er ikke nok, at nogen taler om værdier. De skal have betydning i praksis. For nu ikke at gøre værdier til noget absolut men til noget, der er fyldt med nuancer, opstiller vi en typologi over værdier, som bygger på en skala mellem det ønskværdige og det ønskede. Da begrundelsen for det ønskværdige er karakteristisk forskellig fra den måde, man begrundes noget ønsket på, får vi herved forskellige typer værdier, hvis variation beror på deres begrundelse (Hodgkinson, 1996).

Figur 3 Hodgkinsons` s Værdiparadigme

---

<sup>2</sup> Det er den betydning af ordet værdi, vi finder i Nudansk Ordbog.

Type	Begrundelse		Psykologisk Tilstand
I	Ønskværdigt ↑ --- ↓ Ønsket	Principper	Samvittighed, Overbevisning, Tro
II A		Konsekvenser	Tænkning, Perception, Læring
II B		Konsensus	
III		Præferencer	Følelse, Affekt

Note: Bearbejdet efter Hodgkinson (1996)

Nederst i figuren - som værdier af type III - har vi værdier, der alene begrundes i individuelle *præferencer*. Dette er godt, fordi jeg kan lide det: "Jeg synes det er rart at servicere ministeren/borgmesteren ordentligt". Det psykologiske korrelat er følelser og på handlingsplanet spontane affekthandlinger.

Værdier af type II rummer to undergrupper. IIB ligger nærmest værdier af type III. Her er værdier begrundet i enighed - *konsensus* - blandt en flerhed af mennesker - f.eks. i et kontor, et ministerium, eller en kommunalbestyrelse - om at X er godt. Der er tale om en aggregering af præferencer eller - om man vil - en flertalsvilje: "Der er almindelig enighed om, at det er vigtigt, at ministeren/borgmesteren skal serviceres fuldtud loyalt".

Type IIA derimod vejer pro et contra, og noget besluttet som en værdi, hvis *konsekvenserne* alt i alt er positive: "Minsteren/borgmesteren bør serviceres grundigt. Det koster en del ressourcer, men hvis ikke vi klæder ministeren/borgmesteren ordentlig på, ender det i det lange løb med at blive besværligt for os selv og dyrere for skatteyderne." Det psykologiske korrelat er kognition, dvs. perception, læring, tænkning og erkendelse. Det lyder fint, men ikke desto mindre udsætter værdier af type IIA den endelige begrundelse, for et værdipræmis må hentes andre steder, enten fra type I eller type IIB (som kan føre begrundelsen tilbage til præferencer, type III).

Type I-værdier begrundes ved en pludselig intuitiv oplevelse, en åbenbaring, en dyb erkendelse efter lang tids prægning snarere end med fornuftige argumenter. Det psykologiske korrelat til værdier af type I er derfor samvittighedsfølelse, overbevisning og tro. Og derfor anvendes der ofte her udtryk som etik, etos og kald. Type I-værdier er derfor trans-rationelle, dvs det er ikke fornuftsgrunde eller et flertal eller en præference for noget rart, der gør, at man betragter noget som ønskværdigt. Her følger man et *princip*, som man er overbevist om.

Naturligvis kan man argumentere for principper på mange måder, men det karakteristiske for type I værdier er, at den fornuftsprægede diskussion på et tidspunkt

må stoppe. Det er faktisk dette, der gør type I værdier så vigtige og så vanskelige. Et eksempel. Er man loyal over for sin minister eller borgmester, så er man det så at sige på sin ære. Man kan godt regne sig frem til, at loyalitet vil betale sig, og man kan godt stemme om, hvorvidt loyalitet skal holdes i hævd som princip. Man kan også med sig selv føle, at man har lyst til at være loyal.

Men i ingen af disse tilfælde er der tale om ægte loyalitet. Loyalitet, der grundet i, om det kan svare sig, om der er flertal for det, eller om man har lyst til det, er ikke bare en flygtig værdi. Det er ensbetydende med, at man har misforstået begrebet. At være loyal over for en minister eller en borgmester er man af overbevisning, f.eks. fordi det er en uadskillelig del af rollen som embedsmand i et departement eller borgmesterkontor. Loyal er man egentlig først rigtig i situationer, hvor det ikke kan betale sig, hvor man har stemningen imod sig, eller hvor man slet ikke har lyst. Og så er det jo netop en type I-værdi. Altså:

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

Type I-værdier er stærke værdier. De kan motivere meget kraftigt, og når de først er indpodede, kan de virke på stor afstand og med indbygget fleksibilitet over for lokale omstændigheder. Type I-værdier kan betragtes både som noget meget positivt og som noget meget negativt. Om vi ser på det på den ene eller anden måde, beror meget på konteksten. Frihedskæmperen, terroristen og Kamikaze-piloten er alle motiverede af type I værdier, og alle parate til at dø for sin sag. Type I-værdier kan både være centrale og særdeles farlige.

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

For det andet gøres det klart, at mennesket må leve med en indbygget konflikt mellem den nedre dimension af individuel nydelse og den øvre dimension af selvfrustration og fornægtelse. En helgen og en psykopat har det begge nemt. Den første har lyst til at gøre det ønskværdige, og den sidste mener, at det man har lyst til at gøre, må være det ønskværdige. Alle andre har fra tid til anden problemer. Det gælder ikke mindst offentlige topledere, fordi både offentlighed og det at være i toppen betyder større krav til det principielle og til fornægtelse af egne præferencer.

For det tredje kan vi pege på, at ”rigtige” værdier – type I-værdier - ikke kommer af selv eller bliver af selv. De er udsat for et ”naturligt henfald”. Det er udtrykt i følgende teser:

*Tesen om degeneration:* Der er en naturlig tendens til, at værdier "falder" i begrundelse over tid, fordi det er svært vedvarende at opretholde værdiers oprindelige styrke og autenticitet. Værdier forfalder derfor f.eks. til vane og konvention eller transformeres til individ- eller gruppeinteresser, som når en overlæges faglige engagement i specialet forfalder til en afdelingsinteresse.

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

*Tesen om camouflage:* Der er en naturlig tendens til, at mens værdier degenererer i begrundelse, søges lavere værdier ofte legitimeret med højere værdiers begrundelser. Herved camoufleres det egentlige (lave) værdiniveau, og under dække af moralsk overlegenhed og falske henvisninger til almenytten kan individuelle præferencer eller gruppeinteresser tilgodeses. Ud fra denne tese er forestillingen om en særlig nobel embedsmandsetik blot et skalkeskjul for egen- eller gruppeinteresse.

**Rigtige værdier – principielle værdier baseret på samvittighed, overbevisning og tro – er derfor noget, offentlige topledere bør tage vare på – og omgå med forsigtighed.**

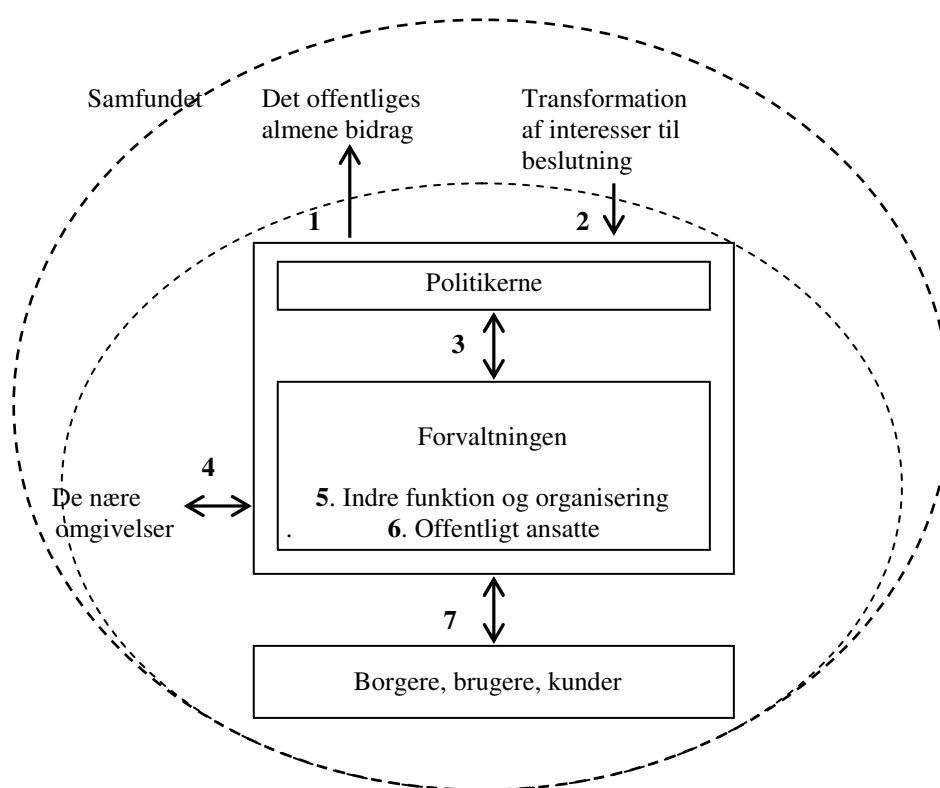
#### **4. Mellemspil: Det offentlige værdiunivers**

Men hvilke værdier er det relevant at tage i betragtning? Fantasien er desværre nogle gange ret så begrænset. Ser man på de værdigrundlag, der er udformede i private virksomheder og offentlige organisationer, er der mange gentagelser af det, vi alle kan gå ind for: udvikling, engagement, kvalitet, åbenhed, tillid, dialog etc. etc. Ikke at disse værdier er uvigtige, men ofte er det så ensartet, hvilke værdier der bliver anset for vigtige, at det ikke er til at gætte, om vi har at gøre med et skattevæsen eller en entreprenørvirksomhed.

Vi skal derfor se nærmere på værdiernes mulighedsrum – værdiuniverset så at sige - for at få en fornemmelse af, hvilke værdier der overhovedet kan være relevante at overveje for en offentlig topleder.

Går vi på tværs i faglitteraturen og registrerer de værdier, der bliver diskuteret, kommer vi hurtig op på et ganske stort antal. Konkret gav en sådan støvsugning 72 forskellige værdier. Ikke at det konkrete antal er så vigtigt, men det er dog nogle stykker mere, end man lige ville forvente. Værdiuniverset er etnocentrisk. Det afspejler hvad der er gængse værdier i en anglosaksisk-skandinavisk faglitteratur.

Figur 4. Strukturen i det offentlige værdiunivers



Vi præsenterer værdiuniverset i det følgende, hvor vi har ordnet værdierne efter hvilke aspekter ved forvaltningen eller den offentlige organisation, den pågældende værdi vedrører eller retter sig mod, se figur 4.

*Gruppe 1. Værdier knyttet til det offentlige almene bidrag til samfundet*

Her finder vi fire forskellige slags generelle samfundsværdier. For det første er der forestillingen om, at det offentlige skal skabe eller tilvejebringe *samfundsgoder* og bidrage til den *almene interesse*. Disse begreber er ofte kritiseret som luftige og nyttesløse. Hvad i alverden skal man mere præcist forstå ved et samfundsgode eller den almene interesse? Vi lader kritikken ligge, for så diffuse disse begreber end er, rummer de dog en karakteristisk forventning: det offentlige ikke skal pleje særinteresser men tænke på helheden. I øvrigt er der så mange begreber – f.eks. retfærdighed - der er uklare, uden vi dog af den grund mener vi bør undvære dem.

Det er også nærliggende at placere en værdi som *social sammenhængskraft* i denne gruppe, altså det forhold at den offentlige sektor skal bidrage til at undgå, at samfundet opsplittes i en række indbyrdes konflikterende fraktioner eller subkulturer ved at skabe integration og sammenknyttende bånd.

Figur 5. Det offentlige almene bidrag til samfundet

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

I en anden undergruppe indplacerer vi *altruisme* og *menneskelig værdighed*. Altruisme bringer mere direkte en etisk og moralsk dimension ind i billedet. Man skal handle i andre menneskers interesse. Menneskelig værdighed betyder, at man fungerer ikke som en vejrhane men i højere grad handler efter principper. Man kan måske sige, at menneskelig værdighed og altruisme tilføjer en form for menneskelig autencitet til det at skabe samfundsgoder og bidrage til almennyten.

I en tredje undergruppe har vi *bæredygtighed* og *fremtidens stemme*. De peger begge i samme retning: vi skal tænke på de kommende generationer. Bæredygtighed går på, at vi skal efterlade et rent miljø og rigelige ressourcer til vore efterkommere. Men bæredygtighed optræder efterhånden også som en mere generaliseret værdi, således at f.eks. organisationer kan være bæredygtige, hvis de ikke nedslider eller opbruger materielle og immaterielle ressourcer, som f.eks. arbejdsstyrken, regulerende myndigheders velvilje, produktionsapparatet m.v. Fremtidens stemme er en mere specifik værdi. Synspunktet er, at demokratiet har en brist, fordi fremtidige generationer aldrig kan været repræsenteret i en politisk valgt forsamling. Derfor må man rette op på skævheden, således at nutiden kommer i balance med fremtiden. Det er sådanne tanker, der ligger bag nogens utryghed ved at kommunalisere hele miljøforvaltningen.

Den fjerde undergruppe betoner et ganske anderledes aspekt: Hvorledes den offentlige sektor viser sit ansigt udadtil. Værdier er her *regimeværdighed* og *regimestabilitet*. Synspunktet bag regimeværdighed er, at den offentlige sektor ikke kan optræde på en hvilken som helst måde. Skal den optræde som autoritet, som en myndighed, må den optræde på en måde, der aftvinger respekt.

Det er helt klart de store værdier, der lanceres i denne gruppe. Bag disse værdier ligger også en frygt; en frygt for at offentlig magt kan misbruges til fordel for de, der allerede har magt. Det er muligt, at du min gode læser, går ind for nogle helt andre værdier, men som topleder i den offentlige sektor kan du ikke afvise værdier af denne type.

## Gruppe 2. Værdier knyttet til transformationen af interesser til beslutning

Vi finder her som en første undergruppe *flertalsvilje*, *demokrati*, *folkets vilje* og *kollektivt valg*. Det lyder som om det er det samme, og der er også en fælles kerne: beslutninger, der er truffet af og/eller for en flerhed af mennesker. Men der er vigtige nuancer. En flertalsvilje behøver ikke nødvendigvis at basere sig på folket som sådan. Det kan være flertallet af mænd over 35 med fast ejendom. Folkets vilje kommer heller ikke nødvendigvis til udtryk som et flertal i en afstemning. Selv Hitler mente, at han udtrykte eller legemliggjorde folket. Endelig vedrører et kollektivt valg et valg for en flerhed af mennesker, uden at det nødvendigvis er truffet gennem afstemning.

Figur 6. Transformation af interesser til beslutning

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

Værdierne i den anden undergruppe kan siges at udgøre "lokale varianter" af den første. Om end det lokale optræder på forskellige måder, er det fælles træk, at det enkelte menneske bør involveres - ofte men ikke udelukkende - i nære spørgsmål. Værdierne er *brugerdemokrati*, *lokalt selvstyre* og *borgerinddragelse*. Brugerdemokrati som værdi ser vi især realiseret i mindre lokale institutioner som skoler og daginstitutioner. Borgerinddragelse forekommer f.eks. som høring i forbindelse med kommunal planlægning og som brugerinddragelse f.eks. i sagsbehandlingen (jf. serviceloven), mens lokalt selvstyre typisk handler om kommunal selvstændighed i forhold til statsmagten.

*Mindretalsbeskyttelse* og *beskyttelse af individrettigheder* danner en tredje undergruppe. Denne gruppe kan naturligvis bedst ses som en slags modvægt til den første gruppe. Og det kan der være brug for, for ingen værdi er uden problemer. Det er nemt at forestille sig, at flertalsvilje kan udarte sig til flertalsdiktatur og folkets vilje til lynchning. Derfor må mindretallet beskyttes, og det enkelte individ må forsynes med grundlæggende rettigheder.

Dette er også store værdier. Man kan som topleder være uenige i de konkret nævnte, men man kan ikke afvise relevansen af den slags værdier. Det gjorde store dele af den tyske forvaltning under nazismen.

### Gruppe 3. Værdier knyttet til forholdet mellem forvaltningen og politikerne

Der er tre værdier, der især er relevante: *ansvarlighed*, *responsivitet* og *loyalitet*. Disse værdier er rigtige gummiværdier. De lyder godt, men de er tomme, indtil man har givet dem noget indhold. Især ansvarlighed og responsivitet nævnes i mange sammenhænge, mens loyalitet typisk nævnes i sammenhæng med et ledelsesmæssigt hierarki, herunder ikke mindst som politisk loyalitet. Politisk loyalitet er stærkere end ansvarlighed i den forstand, at illoyalitet er en aktiv handling imod f.eks. en borgmester eller en minister, mens uansvarlighed kan skyldes ikke-intenderet sjusk. Politisk loyalitet er en central værdi knyttet til den parlamentariske styringskæde. Med responsivitet henvises til det at lytte og reagere hurtigt på andre. Det er en lidt overfladisk værdi i forhold til loyalitet, som bygger på en dybereliggende troskabsbånd. Med ansvarlighed betones også grundighed og pålidelighed.

Figur 7. Forholdet mellem forvaltningen og politikerne

Politisk loyalitet Ansvarlighed Responsivitet
---

Det, der udtrykkes med disse værdier er primært, at forvaltningen skal undertrykke egne interesser og se sig selv i en tjenende position. Hvad der så mere præcist skal lægges i "tjenende" og hvor grænserne går, er nøglespørgsmål. Svarene blæser i vinden. Tendensen i de senere år er som bekendt at forvente en aktiv form for loyalitet og ikke blot en servil adlyden. Men hvor langt kan og skal embedsmændene strække sig? Debatten om statssekretærer, særlige rådgivere og spindoktorer er knyttet til denne gruppe værdier. Det var disse værdier, den tyske embedsmand i 30'erne skulle have overvejet at nedprioritere i forhold til værdierne i gruppe 1 og 2.

#### Gruppe 4. Værdier knyttet til forholdet mellem forvaltningen og de nære omgivelser

Værdierne kommer i tre undergrupper. Den første vedrører spørgsmålet om lukkethed eller åbenhed over for omverdenen. I den ene ende af spektret finder vi værdien *åbenhed*. Det betyder, at forvaltningen er "gennemsigtig", dvs. åben overfor offentligheden, at der er offentlig indseende. Der behøver ikke at være nogen forventning om aktiv åbenhed. Man kan være åben på en passiv måde, man offentliggør det man skal, har åbne postlister, svarer på de spørgsmål, der bliver stillet udefra o.l. Siger vi *responsivitet*, jf. ovenfor, forventer vi derimod, at forvaltningen mere aktivt indretter sig efter omverdenens krav. *Lytte til opinionen* betyder endelig, at man indretter sig efter mere udbredte synspunkter, som de f.eks. kommer til udtryk i mediedebatter eller netop opinionsundersøgelser.

Figur 8. Forholdet mellem forvaltningen og de nære omgivelser

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

I den modsatte ende af skalaen har vi værdien *lukkethed*. I sin brutale betydning er det politistatens hemmeligholdelse for at øge magten over borgerne og styrke positionen (eksempelvis i forhold til organiseret kriminalitet, terrorisme mv.). I mindre brutale betydninger er det hemmeligholdelse af forhandlingsudspil og strategier i forhandlinger med fremmede magter. Endelig finder vi lukkethed med den begrundelse, at man ikke efter forgodtbefindende må offentliggøre oplysninger om konkrete mennesker eller sammenkøre registre. Spørgsmålet om åbenhed/lukkethed er centralt og kompliceret, som vi skal se senere.

Den anden undergruppe bygger på dimensionen stillingtagen versus neutralitet. Hvis en offentlig organisation skal fremhæve bestemte værdier, skal forfægte et bestemt synspunkt, eller sikre at et bestemt problemområde vedvarende er på dagsordenen, kan man sige, at den lever op til værdien at være *vagthund* eller *fortaler* (det engelske udtryk *advocacy* siger det godt). Eksemplerne er legio. Miljø- og Energiministeriet forventes at værne om miljøet, domstolene at vogte om retssikkerheden,

Forbrugerombudsmanden at tale forbrugernes sag etc. En spindoktoral udgave af vagthund er *smagsdommer*.

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

Et sted mellem vagthund og upartiskhed ligger så værdierne *interessebalancering* og *kompromis*, dvs. det at påvirke forholdet mellem to eller flere parter, så den stærke ikke i urimelig grad dominerer den mindre stærke, respektive det at finde en løsning, der i tilstrækkelig grad tilfredsstiller alle involverede. Interessebalancering og kompromis er nøgleværdier i et forhandlingssamfund.

Endelig er der som de nyeste værdier *afkast* og *konkurrenceevne*. Konkurrenceevne kan have forskellige betydninger. I den snævre betydning kan man klare sig økonomisk på et marked. I den bredere betydning, som er blevet mere relevant i den offentlige sektor, er det også evnen til at vinde kontrakter. I den modsatte ende af skalaen har vi *samarbejde*

#### Gruppe 5. Værdier knyttet til forvaltningens indre funktion og organisering

Med forvaltningens måde at fungere på er vi ovre i gruppen af organisatoriske værdier eller egentlige forvaltningsværdier i mere snæver betydning. Disse kan også placeres i forskellige undergrupper.

Den første gruppe har som et fællestræk forestillingen om en organisation som en maskine med sunde borgerlige træk. Værdierne er her *robusthed*, *tilpasningsevne*, *stabilitet*, *pålidelighed* og *rettidighed*. Som Korsbæk Bank, da det gik bedst. De hænger snævert sammen på kryds og tværs. Organisatorisk robusthed handler om en passende kombination af stabilitet og tilpasningsevne, at være modstandsdygtig over for påvirkninger og at kunne bøje sig som et siv for vinden, når det er nødvendigt.

Figur 9. Forvaltningens indre funktion og organisering

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

Indrettes forvaltningen efter disse værdier, er den nok ikke særlig underholdende, men man kan regne med den.

Der er to undergrupper af værdier, der står i kontrast til den pålidelige maskine. Den ene udgøres af *innovation, entusiasme og risikovillighed*. Organisationer, der er prægede af disse værdier, er næppe tyngede af fortilfælde eller bekymringer for fremtiden. Det er mere her-og-nu og gå-på-mod. Vi anser innovation for at være den centrale værdi. Sammenhængen mellem de tre værdier er nemlig den, at man vanskeligt kan tænke sig en innovativ organisation, uden at der også er entusiasme og risikovillighed, mens man sagtens kan forestille sig entusiasme eller risikovillighed i organisationer, uden at det leder til innovation eller var tænkt i den sammenhæng.

Den anden kontrast udgøres af typiske økonomisk orienterede værdier: *produktivitet, effektivitet, sparsommelighed, forretningsmæssig drift og rettidighed*. Det er værdier, man i almindelighed vil være tilbøjelig til at forbinde med New Public Management. Det er ikke helt forkert. Det er i hvert fald værdier, der er kommet mere i fokus med New Public Management. Men bortset fra forretningsmæssig drift er der ikke så meget nyt. Sparsommelighed er en typisk Rigsrevisions- og Onkel Joakim-dyd, rettidighed kan ses som et led i retssikkerhed, og effektivitet er bestemt ikke nogen ny værdi.

Den sidste undergruppe fokuserer på organisationen eller forvaltningen som arbejdsplads. Her er værdierne *de ansattes selvudvikling og et godt arbejdsmiljø* (mens arbejdspladsen som karrieremulighed med falsk beskedenhed eller mangel på realistisk sans ikke har været nævnt i litteraturen). Havde vi fordybet os i den faglige litteratur specielt fra 1970'erne, havde vi med garanti fået en arbejdspladsdemokratisk drejning af værdierne i denne undergruppe. Nu har Human Resource-agtige værdier fået den dominerende placering.

### Gruppe 6 Offentligt ansatte

Den centrale værdi i denne gruppe er *integritet*. Et menneske med integritet er et menneske, der ikke lader sig spolere af motiver, interesser, bestikkelse, folkestemninger, skiftende moder, bagvaskelse osv., men som har tilstrækkelig rygrad til at holde fast i et bestemt synspunkt eller et bestemt princip. Der er endvidere overensstemmelse mellem handlinger og tale, og mellem det der foregår i det åbne, og det der foregår bag lukkede døre. Et menneske med integritet har en fast kerne.

I anden omgang skal nævnes *ansvarlighed og professionalisme*. Selvom de begge nævnes i andre grupper, er det værdier, der primært hører hjemme her. De signalerer, at den offentligt ansatte skal arbejde på en seriøs, reflekteret og faglig kompetent måde. Endvidere går værdier som *ærlighed, moralsk standard og etisk bevidsthed* ganske direkte på personen.

Figur 10. Offentligt ansatte

Ansvarlighed Professionalisme	Ærlighed Moralsk standard Etisk bevidsthed	Integritet
----------------------------------	--	------------

Det er i forbindelse med værdierne i denne gruppe, vi finder udtryk som embedsmandens etos og embedsmandsetik. Det er formentlig også her, vi finder størst historisk dybde, fordi krav til embedsmænd er et evigtungt emne. Herskere over større territorier har altid haft brug for organisation og planlægning og dermed også for loyale tjenere og rådgivere. Dermed være også sagt, at denne gruppe er svær at skille helt fra gruppe 4 om forholdet mellem politikere og forvaltning.

I det hele taget gælder det, at en del af de værdier, der allerede er nævnt f.eks. som organisationsværdier, også er centrale for offentligt ansatte. Der er altså værdier, som er svære kun at se som systemværdier. De må også være personværdier. Man kan f.eks. ikke forestille sig en organisation som innovativ, hvis den bare er befolket med frygtsomme eller vanepregede væsener. Andre eksempler er altruisme, respekt for demokratiet, politisk loyalitet, åbenhed, entusiasme og risikovillighed. Det er svært at forestille sig disse værdier realiseret, uden at de også er følt og sanset på individniveau.

### *Gruppe 7 Værdier knyttet til forholdet mellem forvaltningen og borgerne*

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

Figur 11. Forholdet mellem forvaltningen og borgerne

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

Den første vedrører borgerens retsstilling i forhold til forvaltningen. Her finder vi værdier som *legalitet*, *beskyttelse af individrettigheder*, *ligestilling* og *retssikkerhed*. Det helt typiske er, at disse værdier systematisk kan relateres til hinanden, og det kan vidne om, at vi her har en meget konsistent gruppe. Men igen er der væsentlige nuancer mellem de enkelte værdier. Legalitet henviser til det helt grundlæggende, at forholdet mellem forvaltning og borger skal være reguleret af retsregler (i modsætning til f.eks. skønsmæssig forvaltning eller den helt arbitrære magtudøvelse), og at det, der foregår, også rent faktisk er lovligt (jf. udtrykket legalitetskontrol). Beskyttelse af individrettigheder og ligestilling er retlige konstruktioner, der begge tager borgeren som udgangspunkt. Retssikkerhed anser vi for en værdi overordnet de øvrige. Vi antager, at retssikkerhed kun kan opnås gennem legalitet og beskyttelse af individrettigheder, og at ligestilling er en konkretisering af individrettigheder. Endelig vil vi medtage *retfærdighed* i denne undergruppe, fordi det må siges at være det gennemgående sigtemål med værdierne.

Retfærdighed kan endvidere være en god overgang til den næste undergruppe, fordi udgangspunktet her er, at retsregler og deres anvendelse kan være præget af stivhed og ufølsomhed med det resultat, at retfærdighed netop ikke opnås. Værdierne i den anden undergruppe er *billighed*, *rimelighed*, og *fair behandling*. Fællesnævneren i disse værdier er, at man skal tage omstændighederne i betragtning, behandle borgeren ud fra en samlet helhedsbetragtning, være moderat som kontrast til principrytter. Disse karakteristikker må på den anden side ikke føre til, at undergruppen opfattes blot som et korrektiv til den første undergruppe. Billighed, rimelighed og fair behandling kan også siges - ikke mindst sammen med *professionalisme* - at være kernen i mange ydelser, der ydes efter et fagligt skøn.

Den tredje undergruppe tager sit udgangspunkt i forestillingen om, at borgeren kan lære og udvikle sig gennem deltagelse i et offentligt rum. Værdierne er *dialog*, *responsivitet*, *brugerdemokrati*, *borgerinddragelse* og *borgerens selvudvikling*. Denne undergruppe hører klart hjemme i den partipatoriske demokratitradition, dvs. at demokrati ikke kun handler om at stemme om noget. Det er gennem samtale, deltagelse og ansvarliggørelse, at man udvikler sig personligt. Det er også værdier, der typisk knytter borgeren til de konkrete og nære spørgsmål i hverdagen. Ved at antage disse værdier tillægger forvaltningen ikke alene sig selv et aktivt ansvar for borgerens udvikling. Den får ændret sit forhold til borgeren fra en myndighedsrelation til en demokratisk input-relation.

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

Ovenstående gennemgang angiver bredden i det offentlige værdiunivers. Denne bredde står nogenlunde til troende. De konkrete værdier, der er nævnt, kan derimod variere i tid og rum. Hvad der komplicerer sagen yderligere, er, at mange værdier kan og bliver fortolket i forskellige retninger (se nedenfor). Nogle får først rigtig forpligtende mening i konkrete sammenhænge. Det ser vi på i næste afsnit. Inden da:

**Alle værdier kan potentielt bringes i spil. Den offentlige topleder bør være fortrolig med hele bredden i det offentlige værdiunivers.**

## **5. Hovedspil: Vurdering af værdiers vigtighed I: tre forpligtende kontekster.**

### *Introduktion*

Den kritiske beslutning er beslutningen om, hvilke værdier der er centrale, og hvilke der er perifere. Det afgørende er ud fra hvilke kriterier, man kan afgøre værdiers centralitet. I dette afsnit fremlægger vi tre sammenhænge eller kontekster, som den offentlige topleder er mere eller mindre bundet til, og som kan angive, hvilke værdier toplederen forventes at handle ud fra. I næstfølgende afsnit viser vi, at den offentlige topleder i en række situationer vil have mulighed for at vælge den kontekst, inden for hvilken et

problem skal løses. Dermed er der også mulighed for at vælge de værdier, der skal være centrale i problemløsningen. Værdiers centralitet er dermed situationsbetinget. I det efterfølgende afsnit bestemmes værdiers centralitet ud fra deres placering og betydning i forhold til andre værdier. Værdiers centralitet er her relationelt bestemt. Men først tre relativt bindende kontekster, som i omvendt pyramideform er:

- Politiske ideologier om samfundets opbygning og det offentliges placering i samfundet
- Generelle værdier i den offentlige sektor
- Basale værdier karakteristiske for den enkelte organisation eller sektor

Den offentlige topleders rolle er forskellig fra den ene kontekst til den anden. Rollen glider fra overvejende accept af værdier hen mod aktiv fortolkning og muligvis valg under særlige omstændigheder.

### *Generelle værdier vedrørende samfundet og den offentlige sektor*

Det er indlysende, at en række værdier i det offentlige værdiunivers - hvis ikke dem alle - er politisk relevante og sikkert ret ofte også politisk valgte. Et aktuelt eksempel er de politiske udmeldinger, der er kommet i forbindelse med strukturreformen. Et gennemgående synspunkt fra Venstre har f.eks. været, at den lokale og regionale struktur skal formes således, at frit valg for borgeren sikres bedst muligt. Det er et klart eksempel på, at en værdi bringes i politisk spil. Ligeså da det af statsministeren blev frabedt, at offentlige organisationer fungerede som advokater for bestemte synspunkter. For at vise værdiernes sandsynlige politiske affiniteter vil vi anskueliggøre forskellige samfundsmodeller ved hjælp af de værdier, der er listet i værdiuniverset.

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

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

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

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

Den *moderne stat*, som vel nærmest er en blandingsform, jf. afsnit 1, vil have stor værdiintensitet både i toppen, midten og måske især i bunden, fordi den store variationsbredde i det offentliges ydelser opfordrer til en mangfoldighed af værdier (og det er i sig selv en god grund til at holde tungen lige i munden rent værdimæssigt).

Hvad skal den offentlige topleder så stille op med dette? For det meste skal den offentlige topleder vel netop ikke stille noget op med dette i betydningen vælge noget fra eller til. Det vigtigste er, at toplederen har tilstrækkelig politisk tæft til at kunne fange og forstå de konkrete værdier i en politisk-ideologisk kontekst og ud fra de enkelte partiers historiske forudsætninger og i fornødent og ønsket omfang opbygger en forvaltning, der hviler på disse værdier.

Tiden er for det meste langsom i denne kontekst. De store forskydninger er sjældne. Derimod kan den politiske debat om samfundsværdierne naturligvis være hektisk, og i en sammensat stat som den moderne danske stat kan der altid forekomme mange små forskydninger her og der. Den offentlige topleders opgave er at lappe, lime og at holde den gående.

Men holder denne afdæmpede indstilling til værdidiskussionen altid? Ikke hvis der er tale om større forskydninger. Her må toplederen som del af en særlig informeret elite have et forpligtelse til at komme med sit bidrag til diskussionen. Især har toplederen et ansvar i situationer, hvor mange små reale forandringer hober sig op til store forskydninger, uden at de er blevet erkendt som sådanne. Her har toplederen et ansvar for at se dette, og at sætte ord og begreber på forandringerne, således at de synliggøres og problematiseres.

**I en politisk ideologisk kontekst skal den offentlige topleder ikke kun kunne tage værdier som givne men må også kunne fortolke og forstå dem i en politisk ideologisk kontekst.**

**I tider med større samfundsforskydninger har den offentlige topleder som del af en særlig informeret elite til opgave at diagnosticere, synliggøre og problematisere disse forskydninger og deres værdimæssige konsekvenser.**

*Generelle offentlige værdier*

På det næste trin – den offentlige sektor – handler det om at varetage værdier, der er generelle for den offentlige sektor. Men er der overhovedet generelle offentlige værdier? Vi er i den heldige situation, at vi kan give en antydning af generelle offentlige værdier gennem den ovenfor omtalte landsdækkende survey, der i regi af Magtudredningen blev gennemført i 2001 blandt ledere af offentlige organisationer inden for alle sektorer i stat, amter og kommuner.

Den har som et hovedresultat, at der findes en generel offentlig etos. Af praktiske grunde kan vi ikke i en spørgeskemaundersøgelse spørge i detaljer og bore efter mange nuancer, men det står ganske klart, at ledere i offentlige organisationer holder fast i nogle klassiske offentlige værdier på tværs af politiske og administrative niveauer og sektorer. Disse værdier er:

Det offentlige har et *ansvar over for samfundet generelt*,  
der skal være *offentligt indseende*,  
man skal vogte *retssikkerheden*,  
og man skal følge *uafhængige professionelle standarder*.

Man kan umiddelbart synes, at det er et meget banalt resultat, men sandheden er snarere den modsatte. Efter mange års reformering af den offentlige sektor, herunder ikke mindst megen tale om New Public Management som ny megatrend og anvendelse af den private sektor som rollemodel, havde vi bestemt ikke forventet at se klassiske værdier fremhævet.

Vi havde heller ikke forventet at finde et så generelt mønster men snarere mange variationer pga. sektorforskelle og niveauforskelle. Visse vigtige nuancer findes dog. På forvaltningsniveauet – dvs. den statslige centraladministration og amtskommunale og kommunale centralforvaltninger – vægtes retssikkerhed tungere (ligesom i øvrigt produktivitet og politisk styrbarhed) end på institutionsniveau, hvor til gengæld individuelle brugerbehov og brugerdemokrati kommer kraftigere frem.

Vi finder lignende variationer mellem det statslige, amtskommunale og det kommunale niveau. Brugerbehov og brugerdemokrati vægtes højere dér, hvor man har tættere kontakt med brugerne, nemlig i amter og kommuner. Går vi specielt det statslige niveau efter i sømmene viser det sig, at direktorater og styrelser skiller sig ud. De ligner mere institutioner (især statslige institutioner), end de ligner statslige departementer. Brugerdimensionen rangerer højere og politisk styrbarhed en del lavere.

Men alt i alt: ser vi bort fra nogle få naturlige og relativt beherskede variationer mellem forvaltningsniveau og institutionsniveau og mellem stat og kommuner og nogle mindre variationer mellem sektorer, er resultatet en forbløffende ensartethed. Vi ser m.a.o. her konturerne af en generel offentlig etos.

Det er formentlig en offentlig etos med en vis styrke. Udover selve udbredelsen er der en indre sammenhængskraft. De fire værdier har hver for sig og sammen et skær af "almennytte" over sig. De kan støtte hinanden, om end retssikkerhed og offentligt indseende konkret kan geråde i konflikt.

De står som vigtigere end politisk styring, brugerindflydelse og balancering af forskellige interesser (som også spiller en rolle men i mindre grad). Det giver en indikation af, at den offentlige sektor først og fremmest har sine egne indre værdier for derefter at orientere sig generelt ud til samfundet - mere end nedad mod borgerne eller opad mod politikerne.

Denne fortolkning finder støtte, når vi ser på hvilke personlige egenskaber hos offentligt ansatte, der sættes højt (jf. ovenfor). Her finder vi i toppen faglighed, personlig integritet og evne til at kunne omgå andre, mens vi i bunden finder politisk fornemmelse og økonomisk sans. Også her er der selvfølgelig variationer i det generelle billede. Politisk fornemmelse er således klart vigtigst i statslige departementer, og økonomisk sans topper i statslige aktieselskaber, men det rokker ikke ved det generelle billede. Ser vi nærmere på hvilke motivationsfaktorer, der er vigtige for offentligt ansatte, er konklusionen, at en klassisk kaldsetik er vigtigere end løn og karriere. Ny Løn og andre ledelsesinstrumenter fra den private sektor går muligvis fejl af det offentlige personale.

På en måde kan man sige, at det offentlige ser sig selv som en samfundsaktør, der ikke skal tækkes andre. Dette understreges af, at en af de lavest rangerede værdier er "at lytte til opinionen". Det sammenfattende ideal synes at være et klassisk embedsmands- og myndighedsideal:

***Man er hævet over andre for at kunne tjene andre.***

Man får en fornemmelse af, at vi har at gøre med værdier af type I, dvs. værdier hvis begrundelse er af principiel karakter, og som bygger på *samvittighed*, *overbevisning* eller *tro*.

Det lyder vældig fint og godt. Men som vi har formuleret det samlende ideal, er der tale om en balanceakt. Det er naturligt at associere til det almene vel, altruisme og værdighed, hvis man lægger vægten på "at kunne tjene andre". Hvis man derimod lægger vægten på "man er hævet over andre" går associationerne et andet sted hen - til selvtilstrækkelighed, arrogance og hovmod.

Har den generelle offentlige etos nogen betydning? Er det blot et luftigt selvportræt, eller har vi fat i institutionaliserede værdier med større betydning, end man lige skulle tro? Vi kan naturligvis ikke give noget endegyldigt svar på dette spørgsmål, men tre forhold taler for, at det ikke er ren luft.

For det første er der som allerede antydnet næppe tale om modeprægede værdier, som man lærer på managementkurser. Snarere er det værdier med rødder tilbage i tiden. Mon ikke disse værdier reflekterer den historiske arv fra retsstaten og socialstaten, måske mere end det politiske demokrati? Der er måske også reminiscenser fra enevælden – lad det så være den oplyste – og sporene af en kaldspræget holdning til arbejdet kan have

træk fra en protestantisk kaldsetik. Hvis det er tilfældet, har vi at gøre med dybe lag, som ikke ændrer sig fra den ene dag til den anden.

For det andet er det fristende at pege på, at der kan være en sammenhæng med, at den offentlige sektor i en række opinionsmålinger faktisk kommer godt ud. Finansministeriet offentliggjorde i 1998 forskellige undersøgelser. De viser, (1) at tilliden til offentlige institutioner er større end til private, (2) at tilliden til det offentlige er større end tilliden til fagforeninger, Folketinget og dagspressen, og (3) at tilliden specielt er meget høj til de klassiske dele af den offentlige sektor som skole, kirke, forsvar, retsvæsen og politi.

I internationale sammenligninger står Danmark sig også godt. I Gallups europæiske målinger fra 2002 er Danmark det land, hvor der er størst tillid til samfundets institutioner. Det gælder generelt, og det gælder også konkret, når man spørger til regeringen, sygehusvæsenet og politiet (Berlingske Tidende, 13/1 2003, 1.sektion, p.4). Norge, som skulle ligne os så meget, ligger systematisk en del længere nede på listen. Endelig ligger Danmark højt oppe på verdensranglisten over lande fri for korruption. Vi er godt nok på vej ned ad bakke, men det er dog fra positionen som nummer 1 i slutningen af 1990'erne til nummer 3 i dag, hvor vi er overhalet af Finland og Island.

Korruption betyder meget for et lands trivsel. Man kan diskutere, hvad der er årsag, og hvad der er virkning, men det står i hvert fald til troende, at lande med høj korruption typisk er plagede af fattigdom, ulighed og politisk ustabilitet. Danmark er som bekendt så absolut i den modsatte situation. Vores hypotese er, at den generelle offentlige etos er en medvirkende kraft.

For det tredje er det vigtigt at fremhæve, at værdierne i den generelle offentlige etos højst sandsynligt har en stærk uformel forankring. De fremgår ikke nødvendigvis af noget officielt dokument eller vedtaget regelsæt. Det er næppe værdier, som alene afspejler ledernes uddannelse. De er næppe heller indlært på lederkurser. Vores gæt er, at der er tale om værdier, som gennem tiden er indlejret i offentlige organisationer, og at de reproduceres gennem socialisering af nyansatte og forstærkes gennem ledelsesrekruttering.

Det gør ikke disse værdier mindre vigtige. Tværtimod. Gert Hofstede har undersøgt nationale kulturer. Blandt de dimensioner, der indgik i begrebet "kultur", var accept af magtdistance (villighed til at acceptere f.eks. stor afstand mellem top og bund i samfundet og mange hierarkiske lag i organisationer) og struktureringsbehov (behov for faktorer som f.eks. regler, der strukturerer ens verden og reducerer usikkerhed). Danmark ligger meget lavt både på accept af magtdistance og på struktureringsbehov. Det kan tages som udtryk for, at vi – in casu offentlig ansatte – ikke har behov for stærke kontrolmekanismer til at kontrollere vores adfærd, hverken gennem mangfoldige hierarkiske lag eller gennem tæt regelstyring. Vi er selvkontrollerende gennem en indre stemme. En vigtig brik i denne uformelle selvkontrol kan netop være den generelle offentlige etos. Det er her tankevækkende, at de EU-lande, der som Danmark har et lille struktureringsbehov (Storbritannien, Irland, Sverige, Finland, Holland), alle ligger i den pæne ende på det førnævnte korruptionsindeks fra Transparency International. Lande

med stort struktureringsbehov (Italien, Spanien, Frankrig, Portugal) ligger længere nede ad skalaen (med Belgien som en undtagelse).

Hvordan skal offentlige topledere så forholde sig til generelle offentlige værdier? På basis af ovenstående diskussion er et svar, at det må høre til topledernes fremmeste opgaver at vedligeholde en stærk bevidsthed om offentlige værdier for på den måde at beskytte dem mod ”naturligt henfald” eller mod direkte angreb. Det vil især være topledernes ansvar (i kontrast til hvad man kan forvente af ledere længere ned i systemet) at forsvare disse værdier, som noget der står over det politiske spil. Det er ikke ensbetydende med, at der er tale om uforanderlige og hellige værdier. Men det er værdier, der i højere grad bør udgøre en ramme for magtudøvelse end være en del af denne.

**Den offentlige topleder har et ansvar for at værne om, nyfortolke og udvikle generelle offentlige værdier, således at de kan udgøre en tillidsskabende ramme omkring den politiske scenes magtudøvelse.**

Som vi i øvrigt skal se senere i afsnittet om funktionsnetværk, er der endnu en værdi med samme generelle udbredelse: nemlig *fornyelse og innovation*. Den understreger ansvaret for nyfortolkning af den generelle offentlige etos..

#### *Organisations- eller sektorværdier*

Ved siden af generelle offentlige værdier trives også værdier, som kan være specifikke for en bestemt sektor eller en bestemt organisation. Denne problemstilling kan hænge sammen med hvilke governanceformer – hierarki, klan, netværk eller marked - der er fremherskende i bestemte sektorer eller organisationer, fordi hver governanceform har sine grundlæggende værdiorienteringer, jf. afsnit 1.

Den *hierarkiske* governanceform kommer konkret til udtryk gennem det repræsentative demokrati og den parlamentariske styringskæde. For forvaltningen er politisk loyalitet den centrale værdi, og den vigtigste del af omverdenen er den top-tunge: minister, regering, folketing, borgmester, udvalg. Her styres ved hjælp af regler og ordrer, og denne verden er i bund og grund vertikal og autoritetsfokuseret. Man lytter opad til cheferne og giver selv ordrer nedad. Indtryk fra siden og uformelle påvirkninger preller af som vand på en gås.

I den *klanbaserede* governanceform er den væsentligste værdi uafhængige faglige standarder, herunder retssikkerhed, og disse sikres ved at afskære politikerne fra indgriben, evt. ved bestyrelser eller andre organer der skydes ind mellem organisation og minister. Den væsentligste styring finder sted gennem faglige normer og værdier, intern faglig kontrol (læger kontrollerer læger), uddannelse og langvarig oplæring og socialisering. Den vigtigste del af omverdenen er faglige sammenslutninger, søsterorganisationer og ideelle organisationer som kulturelle og humanistiske organisationer. Her er man optaget af opgaven, at løse den bedst muligt. Hvis det koster for meget, og der trampes på nogle ømme politiske tæer undervejs, er det sådan set bare ærgerligt.

Den *netværksbaserede* governanceform ligger inden for en pluralistisk tradition med vægt på, at de berørte interesser skal høres, at man ikke bare lovgiver hen over hovedet på parter i samfundet, og at modsætninger kan bearbejdes og delvis forliges i den politiske proces. De grundlæggende værdier er konsensus, kompromis og politisk stabilitet. Her sker styringen gennem forhandlinger og dialog, og berørte interesser kan have faste høringsrutiner og være repræsenteret i forskellige råd og nævn. Den vigtigste del af omverdenen er typisk interesseorganisationer af alle slags. Denne verden er ikke centreret omkring noget fagligt spændende og udfordrende eller rettet ind mod et kommandohierarki. Man tænker i balancer, forskydninger, interesser, forhandlinger og netværk.

I den *markedsbaserede* governanceform er brugeren en kunde, og efterspørgslen styrer forvaltningens udbud af ydelser. De grundlæggende værdier er service, brugerorientering og produktivitet. Brugeren er i centrum. Det er dem og deres behov, tankerne rettes mod. Om politiske målsætninger opfyldes herved, eller om interesser balanceres, er irrelevant. Også om brugernes behov opfyldes på den fagligt set mest interessante måde.

Alt i alt har de fire former meget forskellige værdiorienteringer og designprincipper. Man kan derfor argumentere for, at de ikke skal blandes sammen på en hvilken som helst måde. Det giver værdiforvirring, og det er derfor vigtigt at være bevidst om den sektorspecifikke eller organisationspecifikke værdiorientering, derfra hvor man vælger at se verden.

Den specifikke værdiorientering kan varieres særdeles meget. Mest udpræget er nok variationerne *inden for* klanbaseret governance, fordi den fremherskende faglighed kan svinge ekstremt meget fra sektor til sektor eller fra organisation til organisation. Som vi så ovenfor spiller klanbaseret orden generelt en særdeles stor rolle i offentlige organisationer. Den offentlige topleders rolle er således lagdelt. Først handler det om at fornemme hvilken governanceform der generelt er den dominerende. Dernæst handler det om at være fortrolig med de mere specifikke faglige normer og værdier, der gør sig gældende. Ikke nødvendigvis at forstå dem i dybden, men at have en fornemmelse for hvor de væsentligste faglige udfordringer og dilemmaer ligger.

**Den offentlige topleders opgave er at sikre, at der er identificeret og forstået sektor- og organisationspecifikke værdier, herunder også specifikke faglige værdier. Det betyder, at de skal debatteres, udfordres og endevendes. Ind imellem skal de udfordres alvorligt, ellers bliver de for implicite. Den offentlige topleder har et særligt ansvar for at skabe denne udfordring, som må bygge på en præcis fornemmelse for faglige udfordringer og dilemmaer.**

## **6. Flerstemmigt spil: Vurdering af værdiers vigtighed II: valg af kontekst**

Der er ingen tvivl om, at den offentlige topleder må fungere i en stærkt institutionaliseret verden, som i mange tilfælde gør ham eller hende til en fortolker af og ceremonimester i en næsten givet virkelighed. Men ser vi konkret på den række af højst

forskellige problemer, som en topleder kan komme ud for bare på en enkelt dag, opdager vi hurtigt, at toplederen må springe rundt mellem meget forskellige kontekster. Men endnu mere vigtigt: at toplederen ofte har mulighed for at vælge en kontekst.

Toplederens placering i sin ledelsesverden kan sammenlignes med skibsrullen. En skibsrulle indeholder typisk flere ruller. Hver rulle angiver ud fra situationen – f.eks. gå til kajs, lægge fra, brand, opgive skibet, kampberedskab - hvad hver person skal foretage sig, og hvem man refererer til. Det betyder, at der i virkeligheden er flere organisationsstrukturer på skibet, som fleksibelt træder i kraft alt efter situation. På samme måde med toplederen. Vi vil argumentere for, at toplederen agerer i flere forskellige slags funktionsnetværk alt efter problemets karakter, hvor hvert funktionsnetværk er karakteriseret ved en bestemt værdikonstellation.

Typiske funktionsnetværk for offentlige organisationer omfatter det forvaltningsmæssige netværk, det politiske netværk, faglige professionelle netværk, brugernetværk, korporative netværk og det daglige arbejdsnetværk.

*Det forvaltningsmæssige funktionsnetværk* er bygget op omkring det formelle administrative hierarki. Eksterne aktører kan her være den relevante centralforvaltning, Finansministeriet eller økonomiforvaltningen, revisionsmyndigheder mv. Dette netværk vil typisk være præget af relativt detaljerede og faste regler og procedurer, men herudover rummer det uformelle samspilselementer og forhandlingsmuligheder.

*Det politiske funktionsnetværk* er det netværk hvor politikere i og udenfor Folketinget, amtsråd og byråd skaber indspil til organisationen via forhandlinger, forespørgsler og formelle beslutninger.

*Det korporative funktionsnetværk* består af de interesseorganisationer, f.eks. erhvervsorganisationer, arbejdsmarkedsorganisationer og personaleorganisationer, som organisationen har en mere eller mindre institutionaliseret kontakt til.

*Det faglige/professionelle funktionsnetværk* omfatter de eksperter indenfor og udenfor organisationen, som spiller en central rolle for organisationens daglige produktion. Det faglige netværk bygger på faglige kvalifikationer, værdier og ambitioner i modsætning til medlemsinteresser.

*Brugernetværk* omfatter de individer og grupper i samfundet, der har behov for, gør brug af eller bliver påtvunget organisationens ydelser.

*Det daglige arbejdsnetværk* består af de aktører, der udfører de daglig arbejdsrutiner i organisationen, primært ydelsesproduktionen.

Følgende figur illustrerer de forskellige netværk og eksempler på værdier knyttet hertil.

Figur 12. Funktionsnetværk og værdier

Funktionsnetværk	Eksempler på værdier
Politiske	Styrbarhed, ansvarlighed, lydhørhed, transparens/åbenhed. Parlamentariske spilleregler. Formelle og uformelle procedurer for demokratisk deltagelse og forhandling.

	Udvikling og fornyelse gennem politisk forhandling og beslutning
Forvaltningsmæssige	Robusthed/kontinuitet/kriseberedskab. Effektivitet/ressourcebevidsthed. Retssikkerhed Styrbarhed, ansvarlighed, transparens/åbenhed Udvikling og fornyelse gennem strategisk tænkning i embedsværk
Fagligt/professionelle	Fagligt/professionelle standarder herunder retssikkerhed Robusthed/kontinuitet/kriseberedskab Udvikling og fornyelse via faglig dynamik
Korporative	Forhandling, konsensus, kompromis, inddragelse og balancering af interesser Samarbejde og netværk på tværs af organisationsgrænser Udvikling og fornyelse via inddragelse og forhandling
Det daglige arbejdsnetværk	Effektivitet/ressourcebevidsthed Samarbejde og netværk internt i organisationen Personaleledelse. Ansvarsfordeling. Incitament og kontrol mv. Robusthed/kontinuitet/kriseberedskab Udvikling og fornyelse via strategisk ledelse, praktisk læring og samspil med personale og brugere
Brugernetværk I (deltager)	Indsigt, deltagelse, dialog Udvikling og fornyelse gennem aktiv brugerinddragelse
Brugernetværk II (kunde)	Valgfrihed, service, Udvikling og fornyelse gennem konkurrence og frit valg

Offentlige organisationer opløses således i mange forskellige funktionsnetværk, hvor nogle værdier genfindes i flere forskellige netværk, men med forskellige nuancer. Dette skaber kompleksitet for organisationen (og toplederen), som løbende må forholde sig til og afveje forskellige typer krav og værdier. Kompleksiteten øges fordi vægten af de forskellige netværk og indholdet i de enkelte netværk kan variere over tid og i takt med den øvrige kontekst som beskrevet ovenfor.

Selv om en given organisation på et givet tidspunkt kan være domineret af forestillinger knyttet til bestemte governanceformer og bestemte netværk vil den ikke kunne negligere kravene fra andre funktionsnetværk. En mere korporativt indstillet regering fratager ikke organisationerne ansvaret for at stå til regnskab overfor administrative myndigheder og politiske opdragsgivere. Tilsvarende vil en øget fokusering på brugerkrav ikke betyde at man helt kan opgive værdier knyttet til den politiske styringskæde eller til eksterne interesser og faglige netværk. Toplederen skal som repræsentant for organisationen forholde sig til disse forskellige opgaver/funktioner, som hver især indebærer valg i forhold til værdiorientering. I samme uge eller på samme dag skal toplederen fx agere i forhold til politiske, forvaltningsmæssige, korporative og brugerrelaterede netværk. For toplederen fremstår kravene fra de forskellige netværk dermed både dynamiske og komplekse. Evnen til løbende at finde en balance mellem de mange forskellige funktioner og tilknyttede værdier må være en kernekompetence hos offentlige topledere.

Funktionsnetværk repræsenterer imidlertid ikke kun en fastlåst kontekst for handling. Relationer til forskellige funktionelle netværk kan også ses som en strategisk mulighed, hvor toplederen kan påvirke hvor og hvordan bestemte sager skal håndteres, eller for at blive i ovenstående metafor hvilken ”skibsrulle” der skal aktiveres. Vi kan forestille os et eksempel fra sundhedsvæsenet hvor en amtssundhedsdirektør modtager et klagebrev fra en vred patient, som mener at han er blevet dårligt behandlet på et af amtets sygehuse. Problematikken er dermed opstået i sygehusvæsenets brugernetværk, men

amtssundhedsdirektøren kan vælge flere forskellige svar, og kan dermed forsøge at placere problemstillingen i forskellige funktionsnetværk med tilhørende værdier. En mulighed er at betragte sagen som en fagligt professionel problemstilling. Dermed lægges ansvaret for håndtering i fagligt professionelle netværk med tilhørende metoder og værdiforestillinger for vurdering og svar på den konkrete sag. Man kan begrænse sig til faglige netværk på det pågældende sygehus (det daglige arbejdsnetværk), eller man kan inddrage eksterne faglige aktører i vurderingen. En anden mulighed er at inddrage korporative aktører så som patientforeninger, lægeforening, og repræsentanter for sygehusledelserne med henblik på at finde en generel strategi for løsning af denne type situationer. Amtssundhedsdirektøren kunne også vælge at inddrage det politiske funktionsnetværk direkte. Det kunne være for at advare, for at få rygdækning eller for at bruge sagen som murbrækker for generelle politiske beslutninger. Under alle omstændigheder vil der være supplerende valg med hensyn til hvordan sagen skal forelægges i det politiske system, hvilke aktører der skal inddrages og hvilke anbefalinger der skal gives. Man kan også forsøge at håndtere sagen i administrative funktionsnetværk mellem afdelingsledelse, sygehusledelse og amtslig administration. Det kan være som enkelsag via ordrer og dialog, eller det kan være som eksempel på en sagstype der giver anledning til efterfølgende justering af administrativ praksis.

Et lidt andet eksempel vedrører udvikling af en strategisk plan for et ministerielt departement. I denne proces vil departementschefen have en række forskellige muligheder for at inddrage eller udelukke de forskellige funktionsnetværk under forskellige dele af processen. Der skal vælges mellem interne og eksterne processer og der skal træffes valg om hvem der skal deltage i det direkte arbejde. Skal det kun være repræsentanter for stabsfunktioner eller skal der være deltagere fra det daglige arbejdsnetværk. Skal brugere og eksterne parter, herunder ministeren og andre politiske aktører inddrages? Skal der anvendes konsulenter og hvem skal i givet fald styre og koordinere konsulentbidragene. Disse valg vil have betydning for resultatet af strategilægningen, både det umiddelbare indhold og mulighederne for implementering.

Topledere kan naturligvis ikke fuldt ud kontrollere hvor alle sager ender, og udefrakommende hændelser så som medieinvolvering og politisk opportunisme kan spille ind, men som udgangspunkt vil der for hver enkelt sag være påvirkningsmuligheder og dermed værdimæssige valg i forhold til håndtering.

Topledere håndterer ikke alle sager personligt. Dermed er det også vigtigt at få trimmet organisationen til at træffe hensigtsmæssige valg ved at ansatte det rigtige personale og få etableret rutiner i organisationen, som kan sortere i indkommende sager og placere dem i hensigtsmæssige funktionsssammenhænge. Det er toplederens ansvar, at der er en passende samling af "skibruller" parat til aktivering, og at organisationen formår at iværksætte dem på de rigtige tidspunkter.

**Det er toplederens pligt at træffe hensigtsmæssige valg for placering af sager i funktionsnetværk under hensyntagen til overordnede værdiorienteringer og organisationens kapacitet. – Det er endvidere toplederens pligt at tilvejebringe rutiner i organisationens arbejde, som kan sikre hensigtsmæssig placering af sager i funktionsnetværk.**

## 7. Samspil: Vurdering af værdiers vigtighed III: værdier som byggeklodser

Ovenfor har vi talt om værdier i kontekster, som var forpligtende eller som kunne vælges. Her skal vi ind i værdilaboratoriet og få værdierne under mikroskopet. Værdier kan og skal fortolkes. De er ikke stabelvarer. Deres betydning er konkret afhængig af tid og sted og af hvilke andre værdier man ser dem i sammenhæng med.

### *Fortolkning af værdier*

Enhver værdi kan fortolkes i flere retninger. Offentlighed kan fortolkes i en retlig kontekst eller i en demokratikontekst. Alt efter hvilken kontekst en værdi indgår i, kan den derfor få forskellig betydning. Nogle værdier som f.eks. integritet ligger tæt op ad andre værdier og har dermed et stort fortolkningsrum, mens andre værdier har et snævrere fortolkningsrum.

Nogle værdier er formuleret på en sådan måde, at de ganske enkelt ikke kan have et klart indhold. Det gælder f.eks. værdien brugerorientering, fordi begrebet bruger er ubestemt. Brugeren kan være kunde hos DSB, klient i socialforvaltningen, skatteyder i en kommune eller borger involveret i byplanlægning. Det konkrete indhold i brugerorientering kan aldrig være det samme i så forskellige "brugersituationer". Når man er kunde hos DSB, kan brugerorientering trækkes over mod en markeds kontekst; som klient i en socialforvaltning er konteksten mere præget af en blanding af bistand og myndighedsudøvelse; som skatteyder er konteksten mere klart myndighedsudøvelse; som borger involveret i byplanlægning er konteksten borgerindflydelse og lokaldemokrati.

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

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

Det kan på den anden side være, at vi ikke bryder os om nogle af de midler, organisationen betjener sig af for at være effektiv. Så kan vi påføre organisationen restriktioner, således at organisationen er effektiv i det omfang, den udfører formålstjenlige handlinger under anvendelse af accepterede midler. Måske bryder vi os ikke om nogle af effektivitetens konsekvenser. Effektivitet siges eksempelvis at kunne gå ud over retssikkerheden. Så er organisationen effektiv i det omfang, den udfører formålstjenlige handlinger under anvendelse af accepterede midler med den restriktion,

at retssikkerheden ikke må trues. På den måde kan effektivitet faktisk defineres som en slags super-værdi, der indeholder mange andre værdier som restriktioner. Mange vil mene, at det er offentlige organisationers vilkår, og at det netop er derfor, at offentlige organisationer har svært ved at være effektive - hvorved vi er tilbage i en snæver definition af effektivitet.

Når samtlige betydninger formentlig vil overleve alle velmente forsøg på at skabe entydighed, skyldes det ikke bare, at begrebet har mange facetter, men også at der er knyttet interesser til de forskellige definitioner. Effektivitetsbegrebet er et godt eksempel på en værdi, hvor der er en kamp om at give begrebet mening. Finansministeriet og andre centrale økonomiforvaltninger kan hævde, at de anvender effektivitet i den brede betydning, der rummer andre værdier. Herved undgår man kritik for økonomisk enøjethed. De, der overvåges økonomisk, kan modsat mene, at begrebet - når det kommer til stykket - bliver defineret snævert som produktivitet eller sparsommelighed af de overordnede myndigheder og dermed uden skyldig hensyntagen til andre særligt vigtige værdier. Herved søger man at gøre økonomitænkningen uacceptabel.

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

**Den offentlige topleder må være indstillet på – afhængig af tid og sted - at kunne gå i dybden med udvalgte værdier, herunder at kunne forstå og fortolke konkrete værdier og deres diskurs.**

### *Værdier i harmoni*

Nogle værdier har en tyngde, sammensathed og relation til andre værdier, der gør dem mere centrale end andre. Retssikkerhed og integritet vil nok for de fleste stå som mere centrale værdier at overveje end f.eks. venlighed. Lad os se nærmere på, hvorledes vi ved hjælp af værdiers indbyrdes relationer kan identificere centrale værdier.

Vi går først efter de stærke positive sammenhænge: Værdier, der harmonerer. Først er der såkaldte *naboværdier*. Her ordner vi værdier i klynger efter "naboskab" (eller nærhed eller slægtskab). Produktivitet og forretningsmæssig drift ligger f.eks. ikke så langt fra hinanden, men de er på den anden side heller ikke synonyme. Det samme

gælder upartiskhed og neutralitet. Vi ordnede værdier efter naboskab, da vi præsenterede værdiuniverset ovenfor, hvor værdierne blev ordnet i undergrupper.

Hvordan finder man naboværdierne? Det bliver jo hurtigt et puslespil, men en praktisk måde er at associere frit fra en værdi til andre værdier. Med hvilke andre værdier forbinder jeg f.eks. integritet? Klare muligheder fra værdiuniverset er ærlighed, værdighed, fairness, etisk bevidsthed, professionalism, åbenhed og upartiskhed. Selvom naboskabet i nogle tilfælde kan forekomme indlysende, er det dog mange gange en fortolkningssag, om to værdier alligevel ligger for langt fra hinanden til at være naboværdier, eller om de i andre tilfælde er så tæt på hinanden, at vi må anse dem for synonymmer.

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

Værdier kan også være relateret til hinanden på den måde, at de hyppigt optræder samtidigt eller samvarierer. Her taler vi om *co-værdier*. Det kan ske ved, at den ene værdi virker fremmede på den anden, eller at den ene værdi er en forudsætning for den anden. På den måde kan vi opstille kausalkæder af værdier. F.eks. er åbenhed ofte stillet sammen med værdier som demokrati, effektivitet og retssikkerhed. Man kan dårligt sige, at disse fire værdier er naboværdier. Men man kan argumentere for, at respektive retssikkerhed, demokrati og effektivitet *fremmes* af åbenhed. Man kan diskutere, om det under alle omstændigheder er rigtigt, om åbenhed skal præciseres til bestemte former for åbenhed, og om åbenhed samtidig kan fremme alle de nævnte værdier. Men i princippet kan det allsammen efterprøves empirisk. En værdi med mange co-værdier står centralt i et netværk af samvarierende værdier og er derfor formentlig en vigtig værdi.

Værdier, som har mange relaterede værdier, kalder vi for *knudeværdier*. De ser ud til at have en central placering i netværk af værdier. I nedenstående skema har vi trukket nogle efter vores opfattelse udprægede knudeværdier frem.

Figur 13. Knudeværdier, deres naboværdier og co-værdier

VÆRDI	NABOVÆRDIER	CO-VÆRDIER
Menneskelig værdighed	borgernes selvudvikling, borgerinddragelse, beskyttelse af individets rettigheder	retfærdighed, godgørenhed, fremtidens stemme, billighed

Bæredygtighed	fremtidens stemme	stabilitet, kontinuitet; samfundsgode, almen interesse; moralsk standard, etisk bevidsthed, solidaritet
Borgerinddragelse	folkets vilje, lytte til opinionen, responsivitet	dialog, interessebalance, selvudvikling
Åbenhed	responsivitet, lytte til opinionen	ansvarlighed; retssikkerhed; dialog; demokrati, folkets vilje, kollektivt valg
Lukkethed		stabilitet, kontinuitet; retssikkerhed, beskyttelse af individrettigheder; produktivitet, effektivitet.
Kompromis	interessebalance	rimelighed, fairness, dialog; tilpasningsevne; robusthed
Integritet	ærlighed, værdighed, fairness, etisk bevidsthed, moralsk standard, professionalism, åbenhed, upartiskhed, regimeloyalitet	
Robusthed	stabilitet  tilpasningsevne  pålidelighed	legalitet social sammenhængskraft fleksibilitet responsivitet retssikkerhed rettidighed effektivitet

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

Robusthed er vigtig både ud fra naboværdierne og co-værdierne. Naboværdierne er vigtige, fordi de indfanger en multidimensionalitet i robusthed: stabilitet, tilpasningsevne og pålidelighed, og denne multidimensionalitet går igen i co-værdierne, hvor vi finder både effektivitet, retssikkerhed, fleksibilitet, responsivitet m.v. De mange værdiforgreninger peger på, at det kan være uhyre vigtigt, at et forvaltningsapparat besidder robusthed. Hvis ikke, er der muligvis mange uheldige følgevirkninger.

Integritet er primært en interessant knudeværdi, fordi der er mange naboværdier. Det fortæller, at der er mange facetter i denne værdi. Den person, der besidder integritet, har en udstråling, der skaber ro og tillid i koncentriske cirkler omkring sig. Integritet er

derfor ”guf” for organisationer. Regler og kontroller overflødiggøres, intriger fuser ud, og afslag og uenighed avler ikke mistænksomhed og klager men dialog.

Man kan naturligvis diskutere den præcise betydning af knudeværdierne. Vi mener ikke, at man partout skal prioritere dem over alle andre. Heller ikke at de nødvendigvis er ultimative værdier i den forstand, at de udgør mål i sig selv. Vi vil derimod pege på, at hvis man glemmer dem, kan det få mange uheldige afsmittende konsekvenser. Det er værdier, som man seriøst bør overveje som centrale værdier.

### *Værdier i konflikt*

Dernæst kan værdier stå i et konfliktforhold til hinanden. Også her har vi to undergrupper. Først kan værdier ordnes i *hierarkier*. Herved forstår vi *ikke* hierarkier som mål-middel-hierarkier - i så tilfælde har vi at gøre med co-værdier. Vi forstår hierarkier som angivende, hvad der er vigtigt, og hvad der er mindre vigtigt. Det kan gøres groft i få kasser, eller det kan gøres mere raffineret i pyramidalske strukturer. Det afgørende er, at nogle værdier betragtes som vigtigere end andre.

Opstilling af værdier i et hierarki kan være en svær eller den sværeste øvelse af dem alle. Sværhedsgraden afhænger i nogen grad af, hvorfor værdier skal prioriteres over for hinanden. I nogle tilfælde vil realiseringen af én værdi vanskeliggøre realiseringen af en anden, men kun fordi der er knap tid og knappe ressourcer. Det er muligt, at prioriteringen af brugerorientering vanskeliggør realiseringen af et godt arbejdsmiljø, ikke fordi det ene nødvendigvis er i modstrid med det andet, det er bare svært at realisere det hele. Men to værdier kan også være på mere direkte kollisionskurs, og så bliver det sværere. Forholdet mellem effektivitet og retssikkerhed er en klassiker. Et andet eksempel kan være produktivitet og organisatorisk robusthed. Trimmes en organisation til at yde det maximale for færrest mulig ressourcer bliver den skrøbelig over for forstyrrelser. Et tredje eksempel på to værdier, som man ofte står overfor at skulle vægte, er politisk loyalitet overfor uafhængige professionelle standarder. Man kan ikke få begge værdier 100%.

Som den sidste type har vi *antitetiske værdier*, dvs. værdier der står i direkte opposition til hinanden. De er ikke kun konkurrerende med hinanden som f.eks. politisk loyalitet og uafhængige professionelle standarder. De er poler i hver sin ende af en skala. Vi har været inde på nogle stykker af slagsen tidligere, f.eks. åbenhed overfor lukkethed, neutralitet overfor vagthund/fortaler, konkurrence overfor samarbejde, stabilitet overfor innovation.

Antitetiske værdier repræsenterer den yderste tilspidsning. De rejser spørgsmålet: vil en organisation, der rummer antitetiske værdier, spaltes, eller kan en organisation konstrueres således, at den rummer begge poler? Og vil det kunne medføre nogle fordele at gøre det? Er det f.eks. ikke netop således, at en organisation både skal kunne fungere stabilt og kunne forny sig selv? Så selvom værdier i harmoni kan udgøre stærke sammenhænge, så kan værdier på kollisionskurs måske repræsentere den livgivende konflikt.

Der er flere grunde til, at konflikterende værdier er vigtige. Den første er, at harmoniske systemer forfalder over tid (jf. tesen om værdiers degeneration). Lad os eksempelvis antage, at vi har valgt en grundlæggende værdimæssig orientering, således som det blev diskuteret ovenfor med de fire governanceformer. Hvad kan der så ske? Risikoen er, at de rene former udarter. Hver form har sit indre dilemma, og de grundlæggende værdier kan herved forvanskes til parodier på sig selv (jf. ovenfor).

Problematikken er velkendt inden for sundhedsvæsenet, uddannelsesvæsenet og kulturinstitutioner, som i store træk bærer præg af klanbaseret governance. Trenden er, at klan de fleste steder har fået et modtryk gennem etablering af hierarki, ikke mindst administrativt chefstyre i stedet for kollegial ledelse. Det har karakteristisk nok givet mange hidsige og principielle diskussioner om, hvem der i grunden skal lede hospitaler, universiteter og museer. I den ene ende af spektret *vælges* ledere blandt *fagfolk* af fagfolk. I blandede modeller ser vi fagfolk *udnævnt* af højere instanser. I den anden ende af spektret udnævnes *administrative generalister*, det sidste af modstanderne benævnt "djøfisering". Et andet modtryk er skabt ved elementer fra markedet, f.eks. taxameterbudgettering.

Et andet argument for at organisationer bør kunne varetage flere konflikterende værdier, kommer fra effektivitetslitteraturen. Som nævnt tidligere er der mange forskelligartede facetter gemt i effektivitetsbegrebet. Det fremgår klart af de svar, man inden for organisationsteorien har fundet frem til på spørgsmålet: hvad kendetegner egentlig velfungerende organisationer?

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

Humlen er selvfølgelig, at alle fire værdiorienteringer - produktivitet, stabilitet, personaleudvikling og vækst - hver for sig er rigtige, at ingen af dem helt kan undværes, og at de tenderer til gensidigt at udelukke hinanden.

Et mere rabiat argument går på, at effektive organisationer er organisationer, der drives af indre spændinger og paradokser. De er aldrig i hvile. Deres indbyggede modsætninger tvinger dem til hele tiden at forholde sig til, hvilke ydelser man producerer, hvordan, til hvem og hvorfor. Hvordan balanceres langsigtet faglig udvikling mod optimal patientbehandling på et sygehus? Bæredygtighed (beskyttelse og lukning af statsskove) mod brugerorientering (grill-arealer, teltpladser, naturvejledere etc.)? Kun ved at holde den slags principielle diskussioner i gang sikres effektive organisationer.

Disse argumenter motiverer det næste trin i analysen – netop at institutionalisere konkurrerende værdier og at balancere imellem dem. Hvordan man gør det, er halvvejs en teknik og halvvejs en administrativ kunst par excellence. Det handler næste afsnit om.

**Den offentlige topleder skal kunne identificere og fokusere på værdier, der kan virke som stærke og samlende tyngdepunkter. Toplederen skal samtidig kunne etablere modpoler i form af konflikterende værdier, der virker livgivende og dynamiskskabende.**

## **8. Modspil: Håndtering af konflikterende værdier**

Vi vil her fokusere på spørgsmålet om, hvorledes man håndterer konflikterende værdier. Det er ikke, fordi det er uvigtigt at få designet en organisation, der bygger på værdier i harmoni. Men håndtering af konflikterende værdier er vanskeligere, og der er ingen grund til at tro, at en grundlæggende værdiharmoni er eller kan blive det normale i den offentlige sektor.

### *Værdi- og designkonflikter*

Hvis den samme organisationsopbygning kunne fremme alle slags værdier, var det hele lidt nemmere. Men sådan er det ofte ikke. Lad os forestille os, at den offentlige forvaltning skal tilgodese tre grundlæggende værdier: økonomisering med ressourcerne, retskaffen behandling af borgerne og pålidelighed. Det er uden tvivl værdier, de fleste vil kunne gå ind for. Men det er værdier, der latent er på kollisionskurs. Selvom der kan være en slags samvariation mellem de tre typer - misbrug af embede kan både føre til økonomisk spild og upålideligt kørende organisationer - så er det alligevel tydeligt, at de tre typer værdier næppe kan realiseres samtidigt.

Men værdierne er ikke kun i konflikt. Deres realisering kræver helt forskelligt organisatorisk design. At skabe et robust forvaltningsapparat kræver eksempelvis en ressourceanvendelse, som ud fra en økonomiseringssynsvinkel er vanvittigt spild. At sikre retskaffenhed og fairness kræver en procesfokusering, som er artsfremmed i forhold til en resultatorientering. At sikre robusthed kan konkret være at prioritere systemlukkethed frem for borgerens indseende og inddragelse i forvaltningens arbejde, hvorved retskaffenhed og fairness trues.

Det interessante er, at vi dermed både har en værdikonflikt og en designkonflikt. Derfor er det ekstra vigtigt at overveje, hvorledes vi kan håndtere disse konflikter. Der må skabes en arbejdsdygtig balance mellem flere konflikterende værdier, og forvaltningsorganisationen må indrettes således, at den kan leve med konflikter som noget normalt.

To spørgsmål er især vigtige: (1) Hvordan kan man balancere mellem disse værdiorienteringer, så de ikke underminerer hinanden? (2) Hvordan kan vi sikre, at en

organisation ikke går helt død i evige principielle fejder? Kort sagt: Hvordan kan vi holde flere bolde i luften uden at tabe nogen af dem?

### *Træne evnen til at kunne udholde værdikonflikter*

Det mest indlysende svar er at *træne personalet og ledelsen* til at udholde en åben værdikonfrontation. Efter tesen om undvigelse (se ovenfor) er der en naturlig tendens til at søge værdikonflikter løst på det lavest mulige niveau, fordi det er mindst belastende. Principielle fejder er besværlige, de bliver nemt personlige, argumenterne stopper for hurtigt, og folk bliver tidligt røde i hovedet. Her må man trænes til at kunne tænke på og tale om værdier på niveau I på en måde, der ikke fører til blokeringer og heksebrændinger.

Men realistisk set må man også trænes i at kunne føre diskussionen fra niveau I til niveau II og III, hvis det bliver for belastende, for derefter måske at søge diskussionen ført op igen. Endelig er der også den mulighed, at forskellige værdier ”parkeres” på forskellige niveauer (jf. tesen om værdihierarkiet). De dyre, de virkelig vigtige værdier giver man en chance på niveau I. Resten ”parkeres” på lavere niveauer. Herved opnår man på enkel vis at koncentrere ressourcerne om nogle få vanskelige værdikonflikter.

### *Sameksistens med delvis adskillelse*

En anden mulighed er at holde konflikterende værdier adskilt i det daglige. Det kan gøres ved at ”parkere” konflikterende værdier forskellige steder i organisationen. Sagt på en anden måde: at skabe en vis intern *arbejdsdeling*. Varetager organisationen forskellige opgaver, således at en del af organisationen bør være mere orienteret mod stabilitet end en anden, der bør søge udvikling? En del af organisationen tager sig af brugernes umiddelbare her-og-nu-behov, mens en anden tænker langsigtet. For at skabe bevægelse er der endelig også den mulighed at nyrekruttere personale, som gennem en anden uddannelse står for andre værdier end de eksisterende.

Det er også muligt, at konflikterende værdier kan varetages inden for samme organisation men alligevel holdes delvis adskilt ved at blive lokaliseret i forskellige funktionsnetværk. Toplederen vil her ved at dirigere problemer og sager ind i ét netværk frem for et andet, kunne ændre balancen i værdivaretagelsen på samme måde, som man ændrer på lydbilledet ved at indstille bas, diskant, højtalerbalance etc. på forstærkeren. På denne måde kan opnås en fleksibel fintuning. Toplederen balancerer forskellige fløje inden for sin organisation.

Dernæst kan man overveje, om balancen skal opnås over *tid*, således at der ikke på ethvert givet tidspunkt er en bestemt ønsket balance. Herved kan man igen opnå at varetage flere værdier uden at de hele tiden geråder i direkte konflikt. Toplederen kan her udnytte det faktum, at værdier sjældent er noget helt stillestående. De er i bevægelse. De konfronterer hinanden indbyrdes, og de udsættes for udfordrende afprøvninger i praksis. Den dynamik kan toplederen puffe til og derved få tippet udviklingen ind i en ønskværdig retning.

Man kan også vurdere, hvilke værdiorienteringer *omgivelserne* er mest begejstrede for. Den del af organisationen, der har kontakten med Finansministeriet eller en anden kontrollerende økonomiforvaltning, bør måske overveje at tænke i produktivitets- og kontrolbaner - medmindre "human resource management" er blevet så meget "in", at det er den tænkning, der skal forme de signaler, man sender til netop disse omgivelser. Men man skal lægge mærke til, at vi med denne instrumentelle tankegang – det strategiske valg af værdier vi ønsker at vise omverdenen – nærmer os eller befinder os midt i type III værdier, dvs. værdier vi vælger for at tilgodese egne behov. I det konkrete eksempel skiltes organisationen med værdier, som behager finansministeriet eller den kommunale økonomiforvaltning, for at beskytte sig selv mere end fordi organisationen selv finder disse værdier forpligtende. Er situationen ydermere den, at disse værdier vises udadtil men ikke følges indadtil, får vi desværre bekræftet hypotesen om camouflagede, dvs. at værdier med lavere begrundelse søges legitimeret med højere værdiers begrundelse.

### *Konkurrerende organisationer*

Men hvad hvis det ikke kan lade sig gøre at balancere værdier internt i en organisation? Så er der den indlysende mulighed at oprette konkurrerende organisationer, der forsvare hver sine værdier. Man kan etablere *mod-ekspertise* for at reducere den etablerede ekspertises dagsordensdominans. Det var f.eks. sigtet med oprettelsen af Institut for Miljøvurdering.

Man kan *separere drift og tilsyn*. Herved kan sikres, at hverken værdier knyttet til drift (effektivitet, faglighed, brugerorientering) eller værdier knyttet til tilsyn (retssikkerhed, demokratisk indflydelse, det almene vel) tager over. Et eksempel er oprettelsen af Telestyrelsen, men også anvendelsen af bestiller-udbyder-modellen kan nævnes.

Man kan adskille den centrale magt i flere grene, som holder hinanden i skak, som når man f.eks. adskiller den udøvende, lovgivende og den dømmende magt. Et nok så væsentligt eksempel i vor sammenhæng er de regulerende organisationer, der er etablerede for at vogte hver sin grundlæggende værdi. Det er næppe tilfældigt, at værdien retssikkerhed vogtes af Folketingets Ombudsmand og ikke af økonomiværdiernes vogtere: Rigsrevisionen og Finansministeriet.

En klar fordel ved at give konflikterende værdier forskellige organisatoriske baser er, at der skabes mere åbenhed og offentlig debat om, hvorledes værdierne balanceres.

**Den offentlige topleder skal kunne iscenesætte værdidebatter, således at der kan føres en principiel og konfronterende diskussion om værdier, uden at nogen behøver tabe ansigt. Toplederen skal samtidig organisere eller medvirke til at organisere konflikterende værdier, så de delvist holdes adskilt, således at effektiv drift og konflikter kan trives side om side.**

### **9. Efterspil: Hvor blev værdibaseret ledelse og etikken af?**

Det har måske undret en og anden læser, at vores diskussion af værdier ikke er relateret til moderne ledelsesteorier og ikke mindst værdibaseret ledelse, værdigrundlag og balanced scorecard. Er der noget i vejen med den slags teorier? Ikke efter vores mening, måske bortset fra at disse teknikker kan have en tilbøjelighed til at prioritere værdier i harmoni. Men disse og andre teknikker kan tage over nu. Vi har præsenteret en værdidiskussion, som går forud for anvendelsen af værdibaseret ledelse, værdigrundlag og balanced scorecard. Det er den diskussion, der er vigtig for en offentlig topleder. Det betyder ikke, at den praktiske udøvelse af værdibaseret ledelse m.v. er en nem affære. Tværtom, det er en praktisk kunst. Men vi har følt, at diskussionen inden ledelsesteknikkerne begynder, har behov for opmærksomhed – ikke mindst pga. den multidimensionalitet, der i stigende grad præger den offentlige sektor.

Og hvor er det etiske, det personlige valg? Det er ikke omtalt. Det etiske valg er naturligvis knyttet til etablering og fortsat strukturering af de vigtige værdier og overvejelser om, hvordan de kan balanceres. Men man kan spørge, om det etiske valg så er struktureret bort i nye værditeknikker? Nej, det er ikke tilfældet. Et etisk valg kan kun vanskeligt struktureres bort, for virkeligheden flytter sig hele tiden, og lægger dermed op til fornyede værdidiskussioner. Vi tilsigter et informeret etisk valg gennem mere tydelige værdidiskussioner. I øvrigt bør det etiske valg aldrig struktureres bort. En forvaltning, der er indrettet således, at personalet aldrig behøver tænke etisk, er en tikkende bombe. Hitlers hofarkitekt og rustningsminister Albert Speer skrev i sine erindringer, at Hitler netop tilstræbte et system, der ikke krævede personlig. Fordelene for den, der har magten, er indlysende.

## **10. Slutspil: Bidrag til kodeks**

**Rigtige værdier – principielle værdier baseret på samvittighed, overbevisning og tro – er noget, offentlige topledere bør tage vare på – og omgå med forsigtighed.**

**Alle værdier kan potentielt bringes i spil. Den offentlige topleder bør være fortrolig med hele bredden i det offentlige værdiunivers.**

**I en politisk ideologisk kontekst skal den offentlige topleder ikke kun kunne tage værdier som givne men må også kunne fortolke og forstå dem i en politisk ideologisk kontekst.**

**I tider med større samfundsforskydninger har den offentlige topleder som del af en særlig informeret elite til opgave at diagnosticere, synliggøre og problematisere disse forskydninger og deres værdimæssige konsekvenser.**

**Den offentlige topleder har et ansvar for at værne om, nyfortolke og udvikle generelle offentlige værdier, således at de kan udgøre en tillidsskabende ramme omkring den politiske scenes magtudøvelse.**

**Den offentlige topleders opgave er at sikre, at der er identificeret og forstået sektor- og organisationsspecifikke værdier, herunder også specifikke faglige værdier. Det betyder, at de skal debatteres, udfordres og endevendes. Ind imellem**

skal de udfordres alvorligt, ellers bliver de for implicite. Den offentlige topleder har et særligt ansvar for at skabe denne udfordring, som må bygge på en præcis fornemmelse for faglige udfordringer og dilemmaer.

Det er toplederens pligt at træffe hensigtsmæssige valg for placering af sager i funktionsnetværk under hensyntagen til overordnede værdiorienteringer og organisationens kapacitet. – Det er endvidere toplederens pligt at tilvejebringe rutiner i organisationens arbejde, som kan sikre hensigtsmæssig placering af sager i funktionsnetværk.

Den offentlige topleder må være indstillet på – afhængig af tid og sted - at kunne gå i dybden med udvalgte værdier, herunder at kunne forstå og fortolke konkrete værdier og deres diskurs.

Den offentlige topleder skal kunne identificere og fokusere på værdier, der kan virke som stærke og samlende tyngdepunkter. Toplederen skal samtidig kunne etablere modpoler i form af konflikterende værdier, der kan virke livgivende og dynamiskskabende.

Den offentlige topleder skal kunne iscenesætte værdidebatter, således at der kan føres en principiel og konfronterende diskussion om værdier, uden at nogen behøver tabe ansigt. Toplederen skal samtidig organisere eller medvirke til at organisere konflikterende værdier, så de delvist holdes adskilt, således at effektiv drift og konflikter kan trives side om side.

## 11. Litteratur

Andersen, Niels Åkerstrøm (1995). *Selvskabt Forvaltning. Forvaltningspolitikens og centraladministrationens udvikling i Danmark 1900-1994*. Nyt fra Samfundsvidenskaberne. Frederiksberg.

Bogason, Peter (2001). *Fragmenteret forvaltning. Demokrati og netværksstyring i et decentraliseret lokalstyre*. Systime. Herning.

Hirst, Paul (1999). "Democracy and Governance". I Jon Pierre (red.). *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*. Oxford University Press. Oxford.

Hodgkinson, Christopher (1996). *Administrative Philosophy. Values and Motivations in Administrative Life*. Pergamon. Oxford.

Kluckhohn, Clyde (1962). "Values and Value-Orientations in the Theory of Action: An exploration in the Definition and Classification". Pp. 388-433 I Talcott Parsons and Edward Shils (eds.). *Toward a General Theory of Action*. Harvard University Press. Cambridge Mass.

Lægheid, Per og Pedersen, Ove Kaj (red.) (1999). *Fra opbygning til ombygning i staten. Organisationsforandringer i de tre nordiske lande*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. København.

Moore, Mark (1995). *Creating Public Value. Strategic Management in Government*. Harvard University Press. Boston.

Ouchi, W.G. (1980). "Markets, Bureaucracies and Clans". *Administrative Science Quarterly* 25:129-41.

Quinn, Robert E. and Rohrbaugh, John (1981). "A Comparative Values Approach to Organizational Effectiveness". *Public Productivity Review*, 5:122-140.

Sørensen, Eva (2002). *Politikerne og netværksdemokratiet. Fra suveræn politiker til meta-guvernør*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. København.

Togeby, Lise, Andersen, Jørgen Goul, Christiansen, Peter Munk, Beck Jørgensen, Torben og Vallgård, Signild (2003). *Magt og demokrati i Danmark. Hovedresultater fra Magtudredningen*. Århus Universitetsforlag. Århus.