

Redaktion:

Eksterne redaktører af tema: Lene Holm Pedersen og Lotte Bøgh Andersen (ansv.).

Intern redaktør af tema: Niels Ejersbo

Derek Beach, Anne Binderkrantz, Mogens Kamp Justesen, Mette Kjær, Robert Klemmensen, Michael Baggesen Klitgaard, Asbjørn Sonne Nørgaard, Thomas Olesen (anmeldelser), Thomas Pallesen, Søren Serritzlew, Rune Slothuus og Kim Man-nemar Sønderskov

Redaktionskomité:

Søren Winter, SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

Helene Kyed, DIIS

Bo Smith, Beskæftigelsesministeriet

Lotte Jensen, CBS

Morten Ougaard, Institut IKL, Handelshøjskolen

Eva Sørensen, Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi, RUC

Peter Dahler-Larsen, Institut for Statskundskab, SDU

Per Henriksen, Fagkonsulent i gymnasieskolen

Christian Albrect Larsen, Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet

Helle Ørsted Nielsen, DMU & Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

Peter Viggo Jakobsen, Forsvarsakademiet

© politica

Tidsskriftet Politica udgives med støtte fra

Forskningsrådet for Samfund og Erhverv under Det Frie Forskningsråd

Omslagsdesign: Kasper Lægård, Avail Design

Grafisk tilrettelæggelse: One Hundred Proof

Tryk: Grafisk Produktion Odense

ISSN 0105-0710

ISBN 978-87-7335-153-6

Redaktionen sluttet den 21. december 2011

Bestilling af tidsskriftet:

Syddansk Universitetsforlag

E-mail: press@forlag.sdu.dk

Telefon: 6615 7999

Girokonto: 5 04 51 93

Politica publicerer alene artikler bedømt ved peer review, enten i form af enkeltstående artikler bedømt ved to anonyme reviewers eller som del af et temanummer bedømt ved en anonym reviewer. Der accepteres manuskripter på dansk, norsk og svensk. Se www.politica.dk for kontaktoplysninger og skrivevejledning.

Politica er indekseret i *International Political Science Abstracts*, som udgives af IPSA.

Tidsskriftet Politica, c/o Institut for Statskundskab

Bartholins Allé 7

8000 Aarhus C

Indhold

- 5 *Lotte Bøgh Andersen, Nicolai Kristensen og Lene Holm Pedersen*
Motivation og handlingskapacitet. Relationen mellem producenter og brugere af offentlige ydelser
- 26 *Mads L.F. Jakobsen og Rune J. Sørensen*
Er offentligt ansatte (blevet) som de private?
- 47 *Christian Bøtcher Jacobsen*
Public service motivation og udfordringer for offentligt ansatte:
Kalder offentlig service?
- 66 *Anne Mette Kjeldsen*
Public service motivation og jobvalg: Serviceproduktion eller serviceregulering?
- 87 *Peter Thisted Dinesen og Kim Mannemar Sønderkov*
Hvorfor stiger tilliden?
- 111 *Rasmus Brun Pedersen*
Fra aktiv internationalisme til international aktivisme:
Udvikling og tendenser i dansk udenrigspolitisk aktivisme
- 131 Abstracts
- 134 Om forfatterne

Lotte Bøgh Andersen, Nicolai Kristensen og
Lene Holm Pedersen

Motivation og handlingskapacitet. Relationen mellem producenter og brugere af offentlige ydelser

Der har i flere år være en interesse for at undersøge motivationen hos producenterne af offentlige ydelser, mens der i mindre grad findes empiriske analyser af brugernes handlingskapacitet. Artiklen råder bod på dette ved at analysere forskelle i motivation og handlingskapacitet på fire serviceområder (skoler, dagpasning, hospitaler og videregående uddannelser). Der anvendes henholdsvis et veletableret mål for *public service motivation* (N = 377 producenter) og et nyudviklet mål for handlingskapacitet (N = 1056 brugere). Resultaterne viser, at der er relativt højest handlingskapacitet og public service motivation på daginstitutionsområdet efterfulgt af skoleområdet, mens de videregående uddannelser placerer sig relativt lavest på begge variabler. Hospitalsbrugerne har næsten lige så lav handlingskapacitet som brugerne af de videregående uddannelser, mens de hospitalsansattes public service motivation ligger imellem skolelærerne og lærerne på de videregående uddannelser. Med denne viden kommer vi et skridt nærmere på at identificere områder, hvor det er særlig vanskeligt at sikre effektiv ydelsesproduktion pga. kombinationen af lav public service motivation og lav brugerkapacitet.

Leverer offentligt ansatte og andre producenter af offentlige ydelser en høj kvalitet, fordi de er opfyldt af samfundssind, eller tænker de i virkeligheden kun på at mele deres egen kage? Og hvad med brugerne af offentlige ydelser? Kan de træffe kvalificerede valg mellem forskellige ydelser og gøre deres mening gældende, eller modtager de bare passivt de offentlige ydelser? Le Grand (2003) rejste disse spørgsmål for år tilbage, men selve grundantagelserne om de vigtigste aktører – de individuelle producenter og brugere af offentlige ydelser – er stadig dårligt belyst.

Det er problematisk, fordi motivation hos producenterne af offentlige ydelser og brugernes handlingskapacitet potentielt har stor betydning for, hvordan den offentlige sektor bedst styres. Le Grand (2003, 2010) argumenterer således for, at beslutningstagernes antagelser om, hvad der motiverer producenterne, og hvilken rolle brugerne er i stand til at spille, har stor betydning for indretningen af den offentlige sektor. Det handler om, hvorvidt producenterne ses som (altruistiske) riddere eller som (egoistiske) landsknægte, og hvorvidt bru-

gerne anses for at være de mægtigste brikker i spillet (i skak: dronninger) eller de svageste (i skak: bønder). I forlængelse heraf er Le Grands (2003) argument, at velfærdsstaten oprindeligt blev opbygget ud fra en forståelse af offentligt ansatte som værende altruister (riddere) og af brugerne som bønder med lav handlingskapacitet. Vores pointe er derimod, at producenternes motivation og brugernes handlingskapacitet varierer imellem offentlige sektorområder, og det kan være vigtigt at holde sig for øje, når man træffer beslutninger om områdernes styring.

Som Le Grand (2007) argumenterer for, kan det være normativt ønskværdigt, at brugerne under alle omstændigheder behandles som 'dronninger' og har mulighed for at give udtryk for deres mening og vælge mellem forskellige leverandører. Når det alligevel er vigtigt at undersøge brugernes faktiske handlingskapacitet, skyldes det, at såvel handlingskapacitet som motivationen hos producenterne af offentlige ydelser kan have stor betydning for, om brugervalg og brugerinddragelse bidrager til at sikre effektivitet, responsivitet og lighed. Især kombinationen af brugere med lav handlingskapacitet og egoistiske producenter (med lav *public service motivation*) kan således være problematisk.

Mens der er en del studier af motivationen hos producenter af offentlige ydelser (fx Perry, 1996; Camilleri, 2007; Vandenabeele, 2007), ved vi meget lidt om brugerne på velfærdsstatens centrale områder. Leveringen af offentlige ydelser sker imidlertid i et samspil mellem brugere og producenter, hvor sidstnævnte typisk er ansatte i en offentlig eller privat organisation (leverandøren). Når man kun fokuserer på enten producenter eller brugerne, kan man ikke undersøge, hvordan public service motivation og handlingskapacitet spiller sammen. Det gælder både på individniveau (hvad sker der fx, når en landsknægt møder en dronning?) og på sektorniveau, hvor viden om producenternes motivation og brugernes handlingskapacitet kan udgøre nyttig viden, når der skal træffes beslutninger om styringsmodeller. Artiklen bidrager med den første eksplorative undersøgelse af både motivation og handlingskapacitet for fire vigtige offentlige serviceområder (hospitalsbehandling, dagpasning af børn under 6 år, grundskoleundervisning samt videregående uddannelser). Vi undersøger således, *hvilken motivation producenterne af disse fire ydelser har, og hvor stor handlingskapacitet brugerne oplever at have i forhold til at kunne træffe kvalificerede valg mellem forskellige leverandører og deltage i de besluttende organer*. Denne eksplorative undersøgelse kan indikere, hvor kombinationen af producenter med relativ lav public service motivation og brugere med lav handlingskapacitet kan skabe problemer for leveringen af offentlig service.

Artiklen trækker på en spørgeskemaundersøgelse af motivation, hvor der blandt andet indgår 377 producenter (skolelærere, pædagoger, læger og an-

satte på videregående uddannelser), samt en anden spørgeskemaundersøgelse af 1056 brugere. Producenternes grad af altruistisk motivation operationaliseres som deres niveau af public service motivation målt med en tilpasset udgave af Perrys (1996) klassiske mål, mens artiklen bruger et nyudviklet mål for brugernes handlingskapacitet.

Strukturen i artiklen er som følger. Først diskuteres artiklens teoretiske grundlag mere grundigt, og de centrale begreber (public service motivation og handlingskapacitet) uddybes. Derefter redegøres der for artiklens undersøgelsesdesign, og målingerne af begreberne gennemgås. Efter en præsentation af resultaterne forholder vi de fundne variationer i producenternes motivation og brugernes handlingskapacitet til de strukturelle forskelle mellem de undersøgte sektorer. Artiklen afsluttes med en diskussion af undersøgelsens resultater og en skitse til en mulig fremtidig forskningsdagsorden på området.

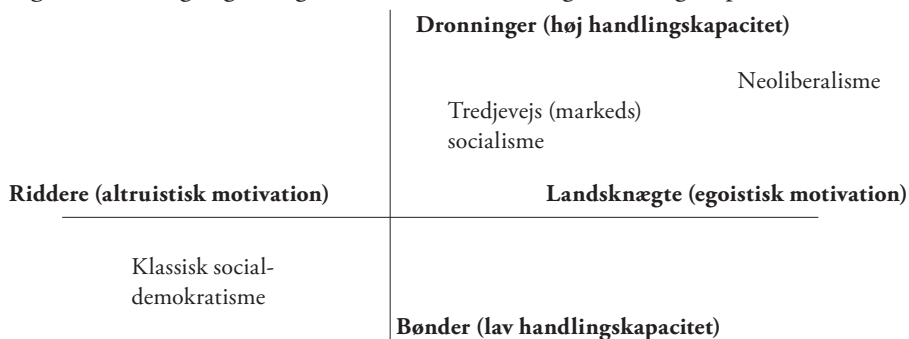
Motivation, handlingskapacitet og styringsformer

Ifølge Le Grand (2003) er der to grunde til, at det er væsentligt at diskutere, (1) om producenter af offentlige ydelser er egoister (dvs. "landsknægte", *knaves*, der er motiveret af at gavne sig selv) eller altruister (dvs. "riddere", *knights*, der er motiveret af at hjælpe andre), og (2) om brugerne er passive modtagere (dvs. bønder), eller om de aktivt vælger mellem og påvirker de offentlige ydelser (hvilket i Le Grands terminologi betyder, at de er dronninger).

For det første har det betydning for beslutningstagernes valg, hvilke antagelser de gør sig om producenternes motivation og brugernes handlingskapacitet. Som illustreret i figur 1 er argumentet, at der er en sammenhæng mellem disse antagelser og beslutningstagernes ideologi. Figuren er gengivet fra Le Grand, som selv påpeger, at den er stilistisk og forsimplet, men den udtrykker stadigvæk essensen af argumentet meget rammende. Akserne kan referere til dem, der arbejder i den offentlige sektor, til brugerne af offentlige ydelser, eller til begge dele, men Le Grand (2003: 16) koncentrerer sig om producenternes motivation og om brugernes handlingskapacitet, og det samme gør vi i denne artikel. Pointen med at se på ideologi, motivation og handlingskapacitet sammen er altså, at det tydeliggør, hvori forskellene mellem fx klassiske socialdemokraters og neoliberales menneskesyn ligger: Førstnævnte ser producenterne som værende optaget af at hjælpe de stakkels svage brugere, mens sidstnævnte ser producenterne som strateger, der forsøger at få højst mulig løn for mindst muligt arbejde, mens brugerne (medmindre systemet forhindrer det) ses som værende i stand til at træffe kvalificerede valg mellem forskellige leverandører. Det tydeliggør, hvorfor neoliberalisterne anbefaler markedet, der som en usynlig hånd nyttiggør producenternes egoisme via brugernes kapacitet til at vælge

det bedste tilbud, mens de klassiske socialdemokrater peger på traditionel offentlig produktion. I de senere år er der dog sket forskydninger i partiernes praktiske politiske anbefalinger – fx i forbindelse med New Labour, jf. figuren nedenfor (Lund, 2007; Greener og Powell, 2009).

Figur 1: Ideologi og antagelser om motivation og handlingskapacitet



Note: Figuren er gengivet fra Le Grand (2003: 16).

For det andet forventes producenternes motivation og brugernes handlingskapacitet at have betydning for, hvilke styringsmekanismer der virker henholdsvis godt og dårligt. Specielt problematisk er kombinationen af egoistiske producenter og brugere med lav handlingskapacitet, fordi producenterne i så fald primært tager hensyn til sig selv, uden at brugerne har kapacitet til at imødegå dette fx via et informeret valg af leverandør. De eksisterende undersøgelser peger ifølge Le Grand (2003) på, at der findes såvel riddere og landknægte som bønder og dronninger, og begge dele kan sagtens tænkes at variere indenfor en given sektor. En sammenligning af producenternes motivation og brugernes handlingskapacitet på tværs af forskellige offentlige ydelser kræver imidlertid en teoretisk forståelse af de to begreber hver for sig samt udvikling af måleredskaber, der fungerer på tværs af serviceområder.

Producenternes motivation

Kært barn har mange navne, og motivationen til at gavne andre end sig selv kaldes fx altruisme eller grad af pro-social motivation (Le Grand, 2003: 26). For den offentlige sektor er det imidlertid primært relevant at se på public service motivation forstået som den delmængde af den altruistiske motivation, der er knyttet til produktion af offentlig service (Le Grand 2010; 2003: Kapitel 4).

I litteraturen bliver public service motivation defineret på lidt forskellig vis. James Perry og Lois Wise (1990) definerede oprindeligt begrebet som "an individual's predisposition to respond to motives grounded primarily or uniquely in public institutions and organizations" (Perry og Wise, 1990: 368), og de argumenterede for, at motivationen for at bidrage samfundsmæssigt kunne være normativt, affektivt eller rationelt (instrumentelt) baseret. Vandenabeele (2007: 547) definerede det som "the belief, values and attitudes that go beyond self-interest and organizational interest, that concern the interest of a larger political entity and that motivate individuals to act accordingly whenever appropriate". Vi forstår det i lighed med Hondeghem og Perry (2009: 6) som "an individual's orientation to delivering service to people with the purpose of doing good for others and society". Denne definition understreger, at public service motivation handler om altruistisk motivation knyttet til leveringen af offentlige ydelser defineret som ydelser, der er bestilt og/eller betalt af det offentlige.

Litteraturen peger på, at der er forskellige typer af public service motivation. James Perry (1996) underopdeler fx begrebet i forskellige dimensioner. Tre af dimensionerne (de tre øverste rækker i tabel 1 nedenfor) svarer således nogenlunde til at have et henholdsvis normativt, affektivt og instrumentelt fundament bag motivationen for at bidrage samfundsmæssigt. Derudover inddrager vi orienteringen mod at hjælpe den specifikke anden person i overensstemmelse med Hondeghem og Perrys (2009) definition, hvor formuleringen lyder "others and society". Jf. tabel 1 sker dette med dimensionen brugerorientering, som har indgået i flere danske undersøgelser (fx Andersen, Pallesen og Pedersen, 2011).

Tabel 1: Forskellige dimensioner af public service motivation

Dimension	Hvad forstås ved dimensionen?
Commitment to the public interest	Pligt- og loyalitetsbaseret motivation for at levere offentlige ydelser og derved tjene samfundet
Compassion	Følelsesmæssigt baseret motivation for at gøre det godt for andre eller samfundet
Attraction to public policy making	Motivation for at forbedre de politiske beslutninger (og for at deltage i offentligheden) for at gøre det bedre for andre eller samfundet
User orientation	Motivation for at hjælpe den specifikke anden via levering af offentlige ydelser

Handlingskapacitet

Handlingskapacitet (på engelsk: agency) kan generelt forstås som individers kapacitet til at udføre den handling, som indre ønsker og præferencer tilskynder dem til (Le Grand, 2003: 2), og denne artikel fokuserer som nævnt på handlingskapaciteten hos brugerne af offentlige ydelser. Det forstås som de evner, brugerne af en specifik offentlig ydelse oplever at have i forhold til at kunne træffe kvalificerede valg mellem forskellige leverandører og deltage i den valgte organisations besluttende organer. Le Grands tilgang er at se brugernes handlingskapacitet ud fra en normativ vinkel, og hans diskussioner handler derfor mere om, hvilken handlingskapacitet brugerne *bør have* frem for, hvor meget de har (Le Grand, 2003: 73). Vores måling af dette begreb er derfor inspireret af en anden gren af vores fag, nemlig litteraturen om *political efficacy*. Dette begreb ligger teoretisk (men ikke empirisk) tæt på det begreb om handlingskapacitet, vi gerne ville udvikle. Political efficacy kan forstås som individets egen vurdering af, hvorvidt individets handling påvirker eller kan påvirke den politiske proces (Campbell et al., 1954; jf. Morrell, 2005: 51). Det består af en intern dimension, som handler om, hvorvidt individet føler sig i stand til at forstå og deltage effektivt i politik, og en ekstern dimension vedrørende individets opfattelse af, hvor responsivt det politiske system er i forhold til individets krav (Niemi et al., 1991; Lassen og Serritzlew, 2011: 240). Især intern political efficacy ligger teoretisk tæt op af vores forståelse af handlingskapaciteten, defineret som den individuelle bruger af offentlig services egen vurdering af, om vedkommende er i stand til at forstå, vælge mellem og give sin mening til kende om offentlige ydelser. I lighed med political efficacy er vores forståelse af handlingskapacitet individorienteret i den forstand, at begrebet indfanger individets niveau af handlingskapacitet i et givent institutionelle setup. Institutionerne (fx reglerne for brugerinddragelse og muligheden for institutionelt valg) har betydning for brugernes handlingskapacitet på et område, og selv om artiklens hovedfokus er på den individuelle handlingskapacitet, kommer vi i diskussionen ind på de rammer, der kan have betydning for handlingskapaciteten.

Public service motivation og handlingskapacitet

Le Grand (2003, 2007) har ingen forventninger til sammenhængen mellem brugernes handlingskapacitet og producenterens motivation, og formålet med artiklen her er heller ikke at undersøge, om producenterens motivation har betydning for brugernes handlingskapacitet eller omvendt. Dertil er fire sektorer også i underkanten. Men det er stadig interessant at se, hvilke kombinationer af handlingskapacitet og motivation vi finder i de vigtigste sektorer. Hvis sektorer præget af lav handlingskapacitet har producenter med høj public service

motivation, og hvis producenterne i sektorer med lavere grad af public service motivation bliver holdt i skak af brugere med høj handlingskapacitet, behøver vi ikke bekymre os så meget. Men som nævnt kan kombinationen af brugere med lav handlingskapacitet og producenter med lav public service motivation være problematisk, fordi brugerne ikke er i stand til at træffe kvalificerede valg på egne vegne, samtidig med at producenterne tænker mere på sig selv end på brugerne. Bidraget fra den eksplorative undersøgelse af de fire sektorer er således især, at den giver viden om, hvor vi kommer tættest på en sådan ”problemsituation” med lav public service motivation og lav handlingskapacitet. Før vi ser på analyseresultaterne, opridses næste afsnit, hvordan den empiriske undersøgelse er gennemført.

Forskningsdesign og data

Når vi har valgt at undersøge skoleområdet, hospitaler, daginstitutioner og videregående uddannelser skyldes det flere forhold. For det første er det vigtige offentlige ydelser, og rigtigt mange danskere bruger dem. De mulige konsekvenser er derfor større, og områderne er nemmere at undersøge, fordi der er flere brugere at spørge. For det andet kan handlingskapaciteten på områderne meningsfuldt sammenlignes, fordi brugerne i alle tilfælde har et vist valg mellem leverandører, ligesom der også er en formaliseret brugerinddragelse gennem brugerbestyrelser. Det er med andre ord fritvalgsområder (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, 2010: 3). Det betyder bestemt ikke, at det institutionelle set-up omkring frit valg og brugerinddragelse er ens (eller fungerer ens), hvilket vi vender tilbage til i diskussionen. For det tredje er ydelserne forskellige, og det gør det muligt at diskutere, hvad der ligger bag variationerne i handlingskapacitet. Ydelserne adskiller sig således i forhold til, hvad der bliver produceret (uddannelse, sundhed og sociale ydelser), størrelsen af organisationen (daginstitutioner har fx typisk få ansatte, mens hospitaler har langt flere ansatte), antallet af ledelseslag i selve organisationen (selvom en grundskole kan have rigtig mange ansatte, har den fx typisk kun et ledelseslag, mens et universitet eller et hospital altid har mange niveauer af ledelse) og brugernes socio-demografiske profil (fx er hospitalsbrugere noget ældre end brugere af videregående uddannelser).

Analyseenhederne i sammenligningen er sektorer, og brugeres handlingskapacitet og producenternes public service motivation aggregeres med henblik på at beregne gennemsnitværdier for de fire sektorer. Metodisk trækker artiklen på to spørgeskemaundersøgelser. Den ene måler public service motivation hos producenterne, mens den anden måler handlingskapaciteten hos brugerne af ydelserne. Nedenfor beskrives hver af disse undersøgelser med tyngden på,

hvordan handlingskapacitet bliver målt, idet dette begreb ikke tidligere har været målt.

Målingen af handlingskapacitet er foretaget i en webbaseret spørgeskemaundersøgelse gennemført i samarbejde med analysefirmaet Userneeds. Da det var vigtigt at få et tilstrækkeligt antal brugere af de undersøgte ydelser, valgte vi en kvoteudvælgelse, der sikrede et tilstrækkeligt antal personer i hver alderskategori. Disse kvoter var samtidig sammensat, således at fordelingen på køn, uddannelse og landsdele (Sjælland og øerne versus Fyn og Jylland) kom til at svare nogenlunde til den faktiske fordeling i den voksne danske befolkning. I alt 1056 brugere af forskellige offentlige ydelser besvarede undersøgelsen, og tabel 2 viser antallet af brugere af hvert serviceområde.

Tabel 2: Undersøgte områder efter undersøgte brugere og producenter

	Hospitaler	Grundskole	Dagpasning	Videregående uddannelser
Hvem ses som brugeren?	Personer, hvor de selv/deres nærmeste har været indlagt over 2 uger	Forældre til børn, der går i grundskole	Forældre til børn, der er i dagpasning	Indskrevne på videregående uddannelser
Antal undersøgte brugere	473	195	89	102
Hvilke producenter undersøges?	Læger	Skolelærere	Pædagoger	Undervisere på videregående uddannelser
Antal undersøgte producenter	56	189	104	28

Undersøgelsen er ikke repræsentativ i statistisk forstand, og det kan være problematisk at undersøge handlingskapacitet i en webbaseret undersøgelse, da deltagere i webpaneler (især i de ældre alderskategorier) kan forventes at have relativt højere handlingskapacitet end den øvrige befolkning i samme alderskategori. Eftersom denne undersøgelse sammenligner handlingskapacitet mellem forskellige områder, er denne bias dog primært problematisk, hvis den ikke er ens på de fire områder. Bortset fra, at hospitalshandlingskapacitet forventes at blive en smule overestimeret, vurderes undersøgelsen at give et retvisende billede af forskellene mellem områderne. Vi anbefaler dog stadig, at fremtidig forskning også anvender andre indsamlingsmetoder.

Konkret var spørgeskemaet bygget op, således at respondenterne blev spurgt, om de brugte en given offentlig ydelse, og hvis de gjorde det, blev de stillet en

række spørgsmål (se tabel 3) om deres oplevede handlingskapacitet i forhold til denne ydelse. Nogle af de undersøgte brugere var således brugere af mere end en ydelse. Alle respondenter blev set som potentielle brugere af hospitalsydelser (og blev stillet spørgsmål om deres handlingskapacitet i denne rolle), men vi bruger i denne artikel kun besvarelser for personer, der selv har været igennem et længerevarende handlingsforløb (dvs. over to uger) eller hvor en af de nære (partner, børn eller forældre) har været igennem et sådan forløb. Kun personer med børn i grundskolen blev stillet spørgsmål om deres handlingskapacitet på skoleområdet (og så fremdeles for de øvrige ydelser). Antallet af valide besvarelser fordelt på områder kan ses i tabel 2 ovenfor.

For at kunne sammenligne handlingskapacitet mellem områderne er det vigtigt at have sammenlignelige spørgsmål for alle de undersøgte områder. Vi stillede fem Likert format spørgsmål for hvert område for at sikre en reliabel måling. Det teoretiske begreb (brugernes handlingskapacitet) defineres som nævnt som "den individuelle bruger af offentlig services egen vurdering af, om vedkommende er stand til at forstå, vælge mellem og give sin mening til kende om offentlige ydelser". Spørgeskemaspørgsmål 1 og 4 i tabel 3 har til formål at måle oplevet *forståelse* af offentlige ydelser, mens oplevet *kapacitet til at give sin mening til kende* og *vælge* søges målt med henholdsvis spørgeskemaspørgsmål 5 og spørgeskemaspørgsmål 2 og 3 i tabel 3. Operationaliseringen dækker dermed alle aspekterne af den teoretiske definition, og principal komponent analyser for hvert af de fire områder tyder på, at alle aspekterne er refleksioner af samme bagvedliggende latente variabel, da der i hver analyse kun udtrækkes én komponent med Eigen value over 1 (jf. tabel 3). I lighed med de etablerede mål for political efficacy (Lassen og Serritzlew, 2011: 246) anvender vi både absolutte og relative spørgsmål. Man kunne indvende, at sidstnævnte ikke vil variere mellem sektorer, men det gør det (efter samme mønster som de øvrige spørgsmål).

For at sikre målingsvaliditet på tværs af de fire områder kræves det desuden, at de fem spørgeskemaspørgsmål reflekterer det samlede begreb (handlingskapacitet) på nogenlunde samme vis for alle de fire områder. Principal komponent analyserne i tabel 3 bekræfter, at dette er tilfældet, idet de relative loadings er i samme størrelsesorden for de fire områder. Det eneste svage led er den relativt lave loading (0,336) for spørgsmålet "Jeg er bedre informeret om mit barns daginstitution/dagpleje end de fleste andre forældre" på daginstitutionsområdet. Ud over dette spørgsmål virker måleredskabet stort set ens på områderne, og ud over dagpasningsområdet (hvor Cronbach's alpha er 0,66), lever alle de konstruerede indeks fint op til anbefalingen om at være over 0,7. For at kunne sammenligne på tværs af områder, blev indeksene beregnet som sumindeks,

idet dette sikrer, at de fem spørgeskemaspørgsmål indgår med samme vægt på de fire områder. Alle indeks blev omskaleret, så de går fra 0 (lavest mulig handlingskapacitet på alle spørgsmål) til 100 (højest mulig handlingskapacitet på alle spørgsmål).

Tabel 3: Principal komponent analyser af handlingskapacitet på de fire undersøgte områder

Spørgsmålsformuleringer	Grundskole	Videregående uddannelser	Dagpasning	Hospitaler
(1) Jeg er bedre informeret om [sektorrelevant ydelse] end [andre sektorrelevante brugere]	0,633	0,722	0,336	0,789
(2) Jeg kan træffe et kvalificeret valg mellem forskellige [sektorrelevante leverandører]	0,662	0,844	0,643	0,799
(3) Jeg er mindst lige så god til at vurdere kvaliteten af [sektorrelevant organisation, man selv bruger] som de fleste andre	0,728	0,843	0,785	0,784
(4) Jeg har en nogenlunde forståelse af de vigtigste forhold, der vedrører [sektorrelevant organisation, man selv bruger]	0,805	0,741	0,800	0,737
(5) Jeg anser mig selv for at være kvalificeret til at deltage i [sektorrelevant brugerindflydelsesorgan]	0,671	0,721	0,715	0,731
Cronbachs alpha	0,72	0,83	0,66	0,83

Note: Tabellen viser separate principal komponent analyser for de fire områder. For alle områderne gælder, at der kun er en komponent med en Eigenværdi over 1. For alle spørgsmålene er svarkategorierne: Helt uenig, hverken enig eller uenig, nærmest enig, helt enig samt ved ikke/vil ikke svare. Sidstnævnte klassificeres som manglende værdi, og kun respondenter med valide svar på alle fem spørgsmål om et givent område indgår i analysen af handlingskapaciteten på området.

Producenternes motivation blev målt i en undersøgelse af i alt 3333 personer, hvoraf 377 var ansat i en af de undersøgte faggrupper. Undersøgelsen blev gennemført af Zaperas. Også her var respondenterne medlemmer af et webpanel og derfor ikke repræsentative for danske lønmodtagere i statistisk forstand, hvilket heller ikke er hensigten, idet undersøgelsen skal bruges til at sammenligne sektorområder (i forhold til producenternes motivation).

For alle dimensionerne i tabel 3 er der i litteraturen udviklet indeks bestående af Likert-format spørgeskemaspørgsmål (Perry, 1996; Andersen, Pallesen og Pedersen, 2011), men målingen af public service motivation diskuteres stadig (Vandenabeele, 2008; Kim et al., 2010). Perrys originale måleinstrument

indeholdt 24 spørgsmål, men Coursey og Pandey (2007) har udviklet en forkortet version, som er blevet brugt i flere danske undersøgelser. I denne version måles *self-sacrifice* ikke som en selvstændig dimension, fordi den har vist sig at korrelere meget højt med *commitment to the public interest dimensionen* (hvilket Perry (1996: 19) også selv fandt). Vi inddrager ud over de klassiske public service motivation dimensioner også ”brugerorientering”, som måler den altruistiske motivation knyttet til at hjælpe de enkelte brugere. I denne artikel bruges en dansksproget udgave af Coursey og Pandeys’ instrument suppleret med velgennemprøvede spørgsmål vedr. producenternes brugerorientering. En faktoranalyse af alle de 3333 danske lønmodtagere i undersøgelsen bruges til at beregne de individuelle producenters score (faktorscore) på public service motivation dimensionerne. Denne analyse underbygger også, at faktorerne kan fortolkes som de public service motivation dimensioner, det var meningen, at de skulle måle (loadings er høje for de spørgsmål, der traditionelt har målt de pågældende dimensioner).¹

Resultater for serviceområderne:

Niveauet af handlingskapacitet og public service motivation

Gennemgangen af resultaterne er struktureret således, at vi først viser, hvor stor kapacitet brugerne af de fire undersøgte ydelser oplever at have, efterfulgt af en redegørelse for producenternes motivation. Derefter ser vi på handlingskapacitet og motivation i sammenhæng, inden næste afsnit mere dybdegående diskuterer de fundne variationer i motivation og handlingskapacitet.

Hvis vi først ser på brugernes handlingskapacitet, er en første vigtig pointe, at der er variation internt på alle områderne. Der er altså stærke brugere (dronninger) og svage brugere (bønder) på alle fire områder. Men fordelingen mellem disse er forskellig, og det gør, at den gennemsnitlige handlingskapacitet varierer. Selvom forskellene i den individuelle handlingskapacitet også er interessante, fokuserer denne artikel på at sammenligne de fire områder. Tabel 4 viser den gennemsnitlige handlingskapacitet på områderne. Skoler og især dagpasning skiller sig ud ved, at brugerne på disse områder har høj handlingskapacitet.

Hvis vi vender os mod niveauet af public service motivation på de fire områder (tabel 5), finder vi både type- og niveaumæssige forskelle. Niveaumæssigt er der størst public service motivation på dagpasningsområdet, hvor pædagogerne har et højt niveau på alle dimensionerne undtagen *attraction to public policy making*. Dernæst følger grundskolelærerne efterfulgt af læger, mens underviserne på de videregående uddannelser har klart lavest samlet public service motivation. Lægerne har især høj grad af *attraction to policy making*,

mens pædagogerne er meget brugerorienterede, og lærerne har et højt niveau af commitment to the public interest. I lighed med handlingskapaciteten varierer public service motivation (og dets dimensioner) internt på områderne (ikke alle pædagoger er fx brugerorienterede, og der findes også universitetsundervisere med høj public service motivation), men *gennemsnitligt* er der interessante sektorforskelle i producenterne motivation.

Tabel 4: Gennemsnitlig handlingskapacitet på de fire områder (på enkeltspørgsmål og samlet)

	Skoler	Dag- pasning	Videregående uddannelser	Hospi- taler
Jeg er bedre informeret om [sektorrelevant ydelse] end [sektorrelevante andre brugere]	3,2	3,1	3,0	3,8
Jeg kan træffe et kvalificeret valg mellem forskellige [sektorrelevante leverandører]	3,6	4,0	4,0	3,7
Jeg er mindst lige så god til at vurdere kvaliteten af [sektorrelevant organisation, man selv bruger] som de fleste andre	4,2	4,4	4,0	3,8
Jeg har en nogenlunde forståelse af de vigtigste forhold, der vedrører [sektorrelevant organisation, man selv bruger]	4,3	4,4	4,1	4,2
Jeg anser mig selv for at være kvalificeret til at deltage i [sektorrelevant brugerindflydelsesorgan]	3,8	4,1	3,6	3,4
Handlingskapacitet (skala 5-25)	19,1	20,0	18,6	18,8
Handlingskapacitet (skala 0-100)	70,7	74,9	68,0	69,0
N	165	76	95	389

I forhold til at se public service motivation og handlingskapacitet i sammenhæng viser analysen, at ansatte på de videregående uddannelsesinstitutioner har *relativt* lave værdier for både public service motivation og handlingskapacitet, mens ansatte på dagpasningsområdet har relativt høje værdier. I forhold til handlingskapacitet ligner videregående uddannelser og hospitaler hinanden, mens det samme gælder for dagpasning og grundskoler for public service motivation. Forskellene er især mellem (1) skoler og dagpasning, der kombinerer høj handlingskapacitet med høj public service motivation, (2) hospitaler, der har middel public service motivation og relativt lav handlingskapacitet og (3)

universitetsundervisning, der scorer relativt lavt på både public service motivation og handlingskapacitet.

Tabel 5: Producenters gennemsnitlige score på public service motivation (PSM) dimensionerne

	Att. policy making	Com. public interest	Com- passion	Bruger- orientering	Samlet PSM	N	Karakteristik af faggruppens PSM sammenlignet med de tre andre faggrupper
Pædagoger	41,4	80,0	82,9	82,2	286,5	91	Relativt høj, brugerorienteret PSM
Lærere	43,2	81,3	81,8	77,6	283,9	171	Relativt samfundsorienteret
Læger	45,0	77,9	74,9	77,9	275,7	49	Relativt policy-orienteret PSM
Lærere vid. udd.	39,3	75,8	76,2	73,2	264,6	25	Relativt lav PSM

Note: Faggruppegennemsnittene på public service motivation (PSM) dimensionerne er faktorscores fra en PAF faktoranalyse, som er omregnet til at gå fra 0 til 100. Den samlede public service motivation score er summen af scoren på de fire dimensioner.

Størrelsen på forskellene mellem sektorerne skal ikke overdrives, og det er vigtigt at erindre, at underviserne på de videregående uddannelser også har en del public service motivation; niveauet er bare relativt lavere end de tre andre sektorer. For public service motivation dimensionerne viser regressionsanalyser kontrolleret for producenterens alder og køn (tabel 6, model 1-5) signifikante forskelle mellem producenterne i de forskellige sektorer i forhold til brugerorientering og *compassion* (især pædagoger ligger højere end de øvrige grupper), men forskellene er ikke signifikante for samlet public service motivation.

I model 6 i tabel 6 er enhederne brugere på givne områder – hvis samme respondent bruger to ydelser, er der enheder for hver af disse to kombinationer af person og ydelse. Ret få respondenter bruger dog flere ydelser. Denne analyse viser, at der er forskel mellem brugernes handlingskapacitet på hospitalsområdet (som er referencekategori i tabel 6) og henholdsvis skoleområdet og dagpasningsområdet. Som tabellen også viser, lader brugernes handlingskapacitet til at stige med alderen og med antallet af års uddannelse, ligesom kvinder har højere handlingskapacitet end mænd på de undersøgte områder. Kontrolleret for brugernes alder, køn og uddannelsesniveau viser model 6 i tabel 6, at hospitalsbrugere har lavest handlingskapacitet (når den bivariate sammenligning viser et lavere niveau hos de studerende, skyldes det, at de er yngre en hospitalsbrugere). Det er som nævnt vores vurdering, at indsamlingsmetoden be-

Tabel 6: Regressionsanalyser af PSM, PSM-dimensioner samt handlingskapacitet. Ustandardiserede regressionskoefficienter og p-værdier i parentes

	Model 1: Samlet PSM	Model 2: Compassion	Model 3: Commitment to the public interest	Model 4: Attraction to public policy making	Model 5: Bruger- orientering	Model 6: Handlings- kapacitet
(Konstant)	240,193*** (0,000)	60,492*** (0,000)	69,725*** (0,000)	43,263*** (0,000)	66,173*** (0,000)	34,545*** (0,000)
Køn (1 = kvinde)	11,918*** (0,007)	5,874*** (0,000)	3,286* (0,031)	1,262 (0,560)	1,497 (0,287)	4,410** (0,002)
Alder	0,652 (0,001)	0,255*** (0,001)	0,145* (0,036)	0,024 (0,807)	0,228*** (0,000)	0,224*** (0,000)
Antal års uddannelse hos brugeren					1,576*** (0,000)	
Videregående uddannelser	-11,259 (0,234)	1,446 (0,678)	-2,047 (0,534)	-5,525 (0,237)	-5,133 (0,092)	4,337 (0,079)
Dagpasning	9,483 (0,168)	7,156** (0,005)	1,686 (0,481)	-3,824 (0,261)	4,465* (0,044)	7,507** (0,003)
Skole	5,478 (0,357)	5,714* (0,013)	2,743 (0,207)	-1,963 (0,525)	-0,747 (0,06)	3,531* (0,049)
Adj. R ²	0,06	0,09	0,03	0,00	0,06	0,08
N	336	336	336	336	336	725

Note: Enhederne er producenter af offentlig service (i model 5 dog brugerne af disse services). Referencekategorien er læger (i model 5 dog hospitalsbrugere).

tyder, at brugeres handlingskapacitet på hospitalsområdet underestimeres lidt, og eftersom hospitalsområdet i forvejen ligger lavt i vores undersøgelse, er de fundne forskelle i handlingskapacitet formodentligt reelle nok.

Public service motivation er især høj på dagpasnings- og grundskoleområderne og især lav for de videregående uddannelsesinstitutioner (kontrolleret for producenternes køn og alder), mens handlingskapaciteten er relativt høj på dagpasningsområdet og relativt lav på hospitalerne (kontrolleret for brugernes køn, alder og uddannelse). Kontrollen for alder, køn og uddannelse tydeliggør, at den lave handlingskapacitet for de videregående uddannelser især skyldes brugernes unge alder og (ved uddannelsesstarten) korte uddannelse. Selv kontrolleret for individkarakteristika er der imidlertid stadig sektorforskelle, og næste afsnit diskuterer, hvordan de kan fortolkes.

Diskussion

Spørgsmålet er, hvad der ligger bag sektorforskellene i brugernes handlingskapacitet og producenternes public service motivation. Vi fremsætter vores bud for hvert af begreberne, hvorefter vi kommer ind på betydningen af det institutionelle set-up (fx i forhold til frit valg og brugerindflydelse). Det kan ikke udelukkes, at andre forhold (fx det relative lønniveau) kan have betydning, og diskussionen skal alene ses som vores bud på mulige forklaringer. Det skal også erindres, at sektorforskellene er *relative* – på de alle områderne ligger gennemsnittet for public service motivation over middelpunktet for den teoretiske variationsbredde for begrebet, og det samme gælder handlingskapacitet.

Der er relativt stor viden om socioøkonomiske forholds betydning for public service motivation (se fx Pandey og Stazyk, 2008, for en oversigt), og der er også en omfattende litteratur om forskelle mellem offentligt ansatte og privatansatte (fx Andersen, Pallesen og Pedersen, 2011). Vi ved imidlertid ret lidt om, hvordan public service motivation varierer mellem forskellige ydelser. Dette studie tyder på, at der er en forskel på ydelser til børn og ydelser til voksne, eftersom public service motivation er højest for de to ydelser til børn (skoler og dagpasning). Det giver god mening i relation til litteraturens diskussion af sammenhængen mellem generativitet og public service motivation. Generativitet er "the concern in establishing and guiding the next generation" (Eriksen, 1963: 267 citeret i McAdams og St. Aubin, 1992: 1003), og argumentet bag koblingen er, at nogle er mere motiverede for at udføre handlinger, som rækker ud over deres egen generation.

I forhold til handlingskapacitet observerer brugerne for to af de undersøgte ydelser (videregående uddannelse og hospitaler) direkte en stor del af ydelsesproduktionen, mens det ikke i samme grad er tilfældet for grundskole og dag-

pasning. Grundskole og dagpasning bliver imidlertid typisk prioriteret meget højt af forældrene, og vigtigheden af et område kan være medbestemmende for, hvor stor en indsats man gør for at erhverve kompetencer. Ligeledes bruger man typisk grundskoleundervisning og dagpasning fra samme leverandør i længere tid, hvilket kan bidrage til at øge erfaringsgrundlaget for disse ydelser. Desuden kommer forældre typisk i dagpasningstilbud flere gange om dagen for at hente og bringe børnene. Analyser, der kigger på individuelle variationer i handlingskapaciteten, peger også i retning af betydningen af at have erfaring med ydelsen. På hospitalsområdet stiger handlingskapaciteten således systematisk med alderen, svarende til at man får mere erfaring med systemet, og respondenter, der selv har været indlagt for nyligt, eller hvor deres nære pårørende har været indlagt, har større handlingskapacitet på hospitalsområdet end andre respondenter.

Brugernes uddannelsesniveau har imidlertid også betydning for deres individuelle handlingskapacitet (kontrolleret for alder), og det tyder på, at viden generelt (ikke kun erfaringsbaseret viden) bidrager til handlingskapaciteten. Det gælder formodentligt især, når producenterne tilhører faggrupper med stor teoretisk, specialiseret viden og faste faggruppenormer dvs. faggrupper med høj grad af professionalisme. Blandt de undersøgte faggrupper har universitetsundervisere og læger høj grad af professionalisme, grundskolelærere har middelhøj grad, og pædagoger har lav grad af professionalisme (Andersen og Pedersen, under udgivelse). For disse fire sektorer er niveauet af handlingskapacitet desuden mindre, jo højere grad af professionalisme producenterne har. Det kan hænge sammen med, at producenter med høj grad af professionalisme også tenderer til at have høj grad af paternalisme. Producenter af offentlige ydelser (og selve de offentlige politikker) kan siges at være paternalistiske, når autoritative beslutninger på brugernes vegne ses som nødvendige for brugerens egen skyld (Soss et al., 2011: 33). Paternalisme kan reducere brugernes muligheder for at få indflydelse på de offentlige ydelser, fordi paternalistiske producenter af offentlige ydelser anvender deres egne (frem for brugernes) kriterier for, hvad en god serviceydelse er. I Le Grands terminologi er der tale om paternalistiske riddere (2010: 65), fordi der ligger i paternalismebegrebet, at handlingerne begrundes med brugernes velfærd, lykke, behov, interesser eller værdier (Soss et al., 2011: 29). Især i USA ses fattige borgere typisk som værende enten ude af stand til at erkende deres sande interesser eller uden den nødvendige disciplin til at handle derefter, samtidig med at fattigdomsindsatsen organiseres efter markedsprincipper. Derfor kategoriserer Soss, Fording og Schram (2011: 30-31) den amerikanske socialpolitik som værende paternalistisk neoliberalisme. Det er muligt, at der er en forskel i paternalismegraden af politikken på de

fire områder, denne artikel undersøger, men vores vurdering er, at det snarere handler om producenterne professionalisme. Når professionelle forventes at være mere paternalistiske, skyldes det, at de kan opfatte faggruppenormer som vigtigere end brugernes præferencer, ligesom en stor teoretisk, specialiseret viden kan føre til bedrevenhed (som kan være reel – hjertelægen ved måske bedre end hjertepatienten, hvad der er en god herteoperation). Medlemmer af stærke professioner er imidlertid ikke nødvendigvis paternalistiske, da faggruppenormer netop kan handle om, at man skal lytte til brugerne, og producenter af offentlige ydelser kan også sagtens være paternalistiske uden at tilhøre en faggruppe med teoretisk, specialiseret viden og stærke normer. Hvis producenterne af en given offentlig ydelse imidlertid både er paternalistiske og tilhører en stærk profession, kan det være rigtigt svært for brugerne at blive hørt og få indflydelse.

Organisationerne i de fire sektorer er meget forskellige, gående fra helt små børnehaver med fire ansatte og omkring 20 børn til universiteter med 8-9.000 ansatte og knap 40.000 studerende. De fundne sektorforskelte er forenelige med forventningen om, at handlingskapaciteten skulle være størst i små organisationer med flad struktur, og fremtidig forskning kan undersøge dette ved at lave analyser af brugernes handlingskapacitet for forskellige organisationer indenfor samme sektor.

De fire undersøgte områder ligner hinanden i forhold til styringsformer, idet de alle kombinerer valgfrihed til brugerne, institutionaliseret brugerinddragelse (skolebestyrelser, ældreråd, forældrebestyrelser etc.), hierarkisk kontrol og et vist frirum til medarbejderne (Andersen, Kristensen og Pedersen, 2011). Fritvalgsordninger og krav om brugerinddragelse kan ses som udtryk for, at beslutningstagerne for øjeblikket opfatter brugerne som dronninger, mens fx resultatløn og stramme kontrolforanstaltninger kan ses som reaktioner på en antagelse om, at producenterne kun yder en indsats, hvis de selv får noget ud af det. Der er dog forskelle i de formelle rammer for frit valg og brugerinddragelse mellem områderne, og disse rammer har selvsagt betydning for brugernes mulighed for at vælge mellem leverandører og give deres mening til kende. Eksempelvis er pligten til at varetage hvervet som forældrerepræsentant i en skolebestyrelse et borgerligt ombud, og der bliver gjort meget ud af at tydeliggøre valget af skolebestyrelse (Undervisningsministeriet, 2010), mens institutionaliseringen af brugerrådene på sygehuse ikke er nær så formaliseret. Disse forskelle kan sagtens have en sammenhæng med producenterne motivation og brugernes handlingskapacitet, som også kan have betydning for styringsformernes virkemåde. Der kan også være en langsigtet virkning fra styring til motivation og handlingskapacitet. Som Le Grand (2003: 50) anfører,

kan riddere blive landsknægte, hvis de behandles som sådan, og det er heller ikke umuligt, at bønder kan komme til at opføre sig mere kongeligt, hvis de bliver sat på tronen. Denne artikel har givet et øjebliksbillede af brugernes handlingskapacitet og producenternes motivation i givne institutionelle rammer, men fremtidig forskning kunne med fordel undersøge samspillet over tid mellem motivation, handlingskapacitet og styringsformer.

Konklusion

Le Grand (2003) argumenterer for, at beslutningstagerne tenderer til at have firkantede opfattelser af motivationen hos producenterne af offentlige ydelser og af brugernes handlingskapacitet. Selvom motivation og handlingskapacitet kan have stor betydning for, hvordan den offentlige sektor styres, ved vi kun lidt om, hvor stor handlingskapaciteten faktisk er på de centrale områder indenfor den offentlige sektor. Vi ved mere om producenternes motivation, men det er ikke tidligere blevet analyseret i sammenhæng med handlingskapacitet, selvom samspillet er relevant for leverancen af offentlige serviceydelser

Artiklen undersøger fire områder (grundskoleundervisning, dagpasning, hospitalsydelser og videregående uddannelser), og det første hovedresultat er, at brugernes handlingskapacitet er højest på dagpasningsområdet og næsthøjest for grundskoler, mens den er lavere på videregående uddannelsesinstitutioner og på hospitaler. Forskellene mellem områderne skal imidlertid ikke overdri- ves, idet handlingskapaciteten på alle områderne ligger over midtpunktet på den teoretisk mulige skala. Den relativt lave handlingskapacitet på de videregående uddannelsesinstitutioner lader især til at hænge sammen med, at brugerne er yngre og (ved starten af deres uddannelse) kun har få års uddannelse. Derudover er vores fortolkning, at handlingskapaciteten er relativt høj på områder, som brugerne har meget direkte erfaring med, og hvor producenternes professionalisme og paternalisme ikke forhindrer brugen af denne erfaring. Det andet hovedresultat er, at public service motivation er relativt størst for producenter af dagpasning og grundskoleydelser, og dette knyttes (via litteraturens diskus- sion om generativitet og public service motivation) til det forhold, at ydelserne på disse områder er målrettet børn.

Metodisk har undersøgelsen såvel styrker som svagheder. Generelt fungerer det nyudviklede mål for handlingskapacitet fint på tværs af sektorområder (høj reliabilitet og samme faktorstruktur på tværs af områder), og den tilpassede version af Perrys (1996) mål for public service motivation viser også de dimen- sioner, som litteraturen i øvrigt har fundet. Undersøgelserne af producenternes public service motivation og brugernes handlingskapacitet er blevet foretaget som websurveys, og der blev anvendt kvoter til at sikre fordelingen på alder,

køn, geografisk tilhørsforhold og uddannelse. Alligevel har indsamlingsmetoden formodentligt givet et lidt højere niveau af handlingskapacitet på hospitalsområdet, end en helt repræsentativ undersøgelse ville gøre.

På de fire sektorområder finder vi to kombinationer af handlingskapacitet og motivation: Relativt lav handlingskapacitet/relativt lav public service motivation og relativt høj handlingskapacitet/relativt høj public service motivation. Det er netop de to kombinationer, som ingen af ideologierne i figur 1 antager. Producenter med relativt høj public service motivation lader til at få et modspil fra stærke brugere, men kombinationen af brugere med relativt lav handlingskapacitet og producenter med relativt lav public service motivation kan være problematisk, hvis producenterne udnytter brugernes lave handlingskapacitet til at mele deres egen kage. I den forbindelse skal det dog erindres, at forskellene i denne artikel er relative, og at der er en del public service motivation i alle de undersøgte sektorer. Alligevel vil det være oplagt for fremtidig forskning at undersøge, hvor godt forskellige styringsredskaber (fx frit brugervalg) virker på områder med forskellig public service motivation og handlingskapacitet. Er det fx altid problematisk, når landknægten (producenten med lav public service motivation) møder bonden (brugeren med lav handlingskapacitet), eller afhænger det af styringsregimet?

Artiklens hovedbidrag er, at den giver en empirisk funderet og rimelig robust analyse af sektorforskelle i motivation og handlingskapacitet. Det er vigtigt af to årsager. Dels er kendskab til handlingskapacitet og motivation på vigtige offentlige områder nyttig, fordi det kan have betydning for valget af styringsformer, og dels viser analyserne potentialet for at gå videre med mere detaljerede analyser af handlingskapacitet, motivation og styringsformer. Med en sådan forskningsdagsorden kan vi måske bevæge os væk fra firkantede forestillinger om, at producenter af offentlige ydelser *enten* er opfyldt af samfunds-sind *eller* udelukkende tænker på sig selv, og om at brugerne *enten* altid kan træffe kvalificerede valg *eller* er passive modtagere.

Note

1. Tabellen med ovennævnte resultater udelades af pladshensyn, men den kan erhverves ved henvendelse til forfatterne.

Litteratur

Andersen, Lotte Bøgh, Thomas Pallesen og Lene Holm Pedersen (2011). Does Ownership Matter? Public Service Motivation among Physiotherapists in the Private and Public Sectors in Denmark. *Review of Public Personnel Administration* 31 (1): 10-27.

- Andersen, Lotte Bøgh og Lene Holm Pedersen (under udgivelse). Public Service Motivation and Professionalism. *International Journal of Public Administration*.
- Andersen, Lotte Bøgh, Nicolai Kristensen og Lene Holm Pedersen (2011). Public Service Efficacy. Paper præsenteret på 33. EGPA conference in Bucharest 7-10 September (permanent study group III).
- Camilleri, Emanuel (2007). Antecedents Affecting Public Service Motivation. *Personnel Review* 26 (3): 356-377.
- Campbell, Angus, Gerald Gurin og Warren E. Miller (1954). *The Voter Decides*. Evanston: Row, Peterson.
- Coursey, David H. og Sanjay K. Pandey (2007). Public Service Motivation Measurement: Testing an Abridged Version of Perry's Proposed Scale. *Administration and Society* 39: 547-568.
- Greener, Ian og Martin Powell (2009). The Other Le Grand? Evaluating the "Other Invisible Hand" in Welfare Services in England. *Social Policy & Administration* 43, 6: 557-570.
- Hondeghem, Annie og James L. Perry (2009). EGPA Symposium on Public Service Motivation and Performance: Introduction. *International Review of Administrative Sciences* 75 (1): 5-9.
- Kim, Sangmook, Wouter Vandenabeele, Lotte B. Andersen, Francesco Paolo Cerase, Robert K. Christensen, Maria Koumenta, Peter Leisink, Bangcheng Liu, Jolanta Palidauskaite, Lene H. Pedersen, James L. Perry, Jeannette Taylor, Paola De Vivo og Bradley E. Wright (2010). Developing a Comparative Public Service Motivation Instrument: Public Service Motivation and International Diversity. Paper præsenteret på 32. EGPA Annual Conference i Toulouse Frankrig, 8.-10. september. Permanent study group 3: Public Personnel Policies.
- Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2010). *Brugerforhold på fritvalgsområderne. Konkurrence- og forbrugeranalyse 01*. <http://www.forbrugerstyrelsen.dk/Publikationer/-/media/Konkurrence%20og%20Forbrugeranalyse%2001%202010.pdf>. (25. februar 2011).
- Lassen, David Dreyer og Søren Serritzlew (2011). Jurisdiction Size and Local Democracy: Evidence on Internal Political Efficacy from Large-scale Municipal Reform. *American Political Science Review* 105 (2): 238-258.
- Le Grand, Julian (2003). *Motivation, Agency and Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Le Grand, Julian (2007). *The Other Invisible Hand. Delivering Public Services through Choice and Competition*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Le Grand, Julian (2010). Knights and Knaves Return: Public Service Motivation and the Delivery of Public Services. *International Public Management Journal* 13 (1): 56-71.

- Lund, Brian (2007). Major, Blair and the Third Way in Social Policy. *Social Policy & Administration* 42 (1): 43-58.
- McAdams, Dan P. og Ed de St. Aubin (1992). A Theory of Generativity and Its Assessment through Self-Report, Behavioral Acts, and Narrative Themes in Autobiography. *Journal of Personality and Social Psychology* 62 (6): 1003-1015.
- Morrell, Michael E. (2005). Deliberation, Democratic Decision-making and Internal Political Efficacy. *Political Behavior* 27 (1): 49-69.
- Niemi, Richard G., Stephen C. Craig og Franco Mattei (1991). Measuring Internal Efficacy in the 1988 National Election Study. *American Political Science Review* 85 (4): 1407-1413.
- Pandey, Sanjay K. og Edmund C. Stazyk (2008). Antecedents and Correlates of Public Service Motivation, pp. 101-117 i James L. Perry og Annie Hondeghem (red.), *Motivation in Public Management: The Call of Public Service*. Oxford: Oxford University Press.
- Perry, James L. (1996). Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity. *Journal of Public Administration Research and Theory* 6 (1): 5-24.
- Perry, James L. og Lois R. Wise (1990). The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review* 50: 367-373.
- Soss, Joe, Richard C. Fording og Sanford F. Schram (2011). *Disciplining the Poor: Neoliberal Paternalism and the Persistent Power of Race*. Udgives i November 2011 på University of Chicago Press. <http://www.uky.edu/~rford/DTP-FullManuscript-WA.pdf> (24. august 2011).
- Undervisningsministeriet (2010). *Bekendtgørelse om valg af forældrerepræsentanter til skolebestyrelser i folkeskolen og om vederlag til forældre- og elevrepræsentanter i skolebestyrelser i folkeskolen* (Skolebestyrelsesbekendtgørelsen) BEK. Nr. 114 af 26/01/2010 jf. www.retsinfo.dk (1. maj 2011).
- Vandenabeele, Wouter (2007). Toward a Public Administration Theory of Public Service Motivation: An Institutional Approach. *Public Management Review* 10 (4): 545-556.
- Vandenabeele, Wouter (2008). Development of a Public Service Motivation Measurement Scale: Corroborating and Extending Perry's Measurement Instrument. *International Public Management Journal* 11 (1): 143-167.

Mads L.F. Jakobsen og Rune J. Sørensen

Er offentligt ansatte (blevet) som de private?¹

Er offentligt ansatte i deres arbejde mere motiveret af at gøre det godt for andre og samfundet og mindre motiveret af opnå økonomisk belønning for dem selv end ansatte i den private sektor? Og har denne motivation blandt offentligt ansatte og forskellen til privatansatte ændret sig over tid? Disse spørgsmål undersøges ved hjælp af surveydata fra 13 lande for årene 1989, 1997 og 2005. Hovedresultatet er, at offentligt ansatte generelt er mere motiveret af at gøre det godt for andre og samfundet i forhold til at opnå økonomisk belønning end privatansatte. Til gengæld er der ikke sket nogle væsentlige ændringer i denne motivation over tid hverken blandt offentligt ansatte eller i forhold til forskellen mellem offentlig ansatte og privatansatte.

Offentligt ansatte skal være samfundets tjenere. Hvad enten de er statslige bureaukrater, politibetjente, skatteopkrævere, dommere, lærere, læger eller noget andet, er det deres hovedopgave at tjene samfundet og hjælpe borgerne. Det formodes ikke at være pengene, som tæller, når de offentligt ansatte går hjem ved arbejdsdagens ophør – der er et højere formål med det arbejde, som udføres. Ansatte i den private sektor har tilsyneladende en lettere opgave – deres formål er lønsomhed. Med Milton Friedmans (1970) berømte formulering: *The social responsibility of business is to increase its profits*. Det er formålet med denne artikel at undersøge, hvorvidt der i vestlige industrialiserede lande rent faktisk er sådanne forskelle i arbejdsmotivation mellem ansatte i den offentlige og den private sektor, og om denne forskel har ændret sig over tid. Vi undersøger mere præcist tre påstande.

- I. Offentligt ansatte er relativt mere motiveret af at gøre det godt for andre og samfundet og mindre motiveret af opnå økonomisk belønning for dem selv end ansatte i den private sektor.
- II. Offentligt ansatte er i de seneste årtier blevet relativt mindre motiveret af at gøre det godt for andre og samfundet og mere motiveret af at opnå økonomisk belønning for dem selv.
- III. Der er i de seneste årtier blevet mindre forskel på betydningen af at gøre det godt for andre og samfundet i forhold til at opnå økonomisk belønning mellem ansatte i den offentlige og den private sektor.

Selvom artiklen ikke søger at forklare men blot at beskrive forskelle, ligheder og udviklinger i arbejdsmotivation, er en empirisk efterprøvning af de tre påstande aktuelle for debatten om, hvordan man kan styre den offentlige sektor. Et centralt spørgsmål er, hvorvidt overførsel af incitamentsbaserede styringsmidler som for eksempel resultatløn fra den private til den offentlige sektor er en del af løsningen på udfordringen med at styre den offentlige sektor (Andersen et al., 2010; OECD, 2005; Box, 1999). Det er styringsmidler, som er baseret på en antagelse om, at medarbejderne er motiveret af deres økonomiske egen nytte og ikke af et ønske om at gøre det godt for andre og samfundet. En overførsel af styringsmidler fra den private til den offentlige sektor forudsætter således, at motivationen blandt offentligt ansatte minder om motivationen blandt privatansatte, hvor ønsket om pengemæssig belønning angiveligt skulle spille en stor rolle. Kritikere af brugen af incitamentsstyring i den offentlige sektor har påpeget, at denne antagelse om lighed mellem sektorerne ikke holder eller kun kan fremkomme gennem store omkostninger. De fremhæver nemlig den særlige motivation i form af ønsket om at hjælpe andre og bidrage til samfundet frem for at tjene penge til sig selv, der skulle kendetegne ansatte i den offentlige sektor, og som ikke vil blive udnyttet og måske ligefrem undermineret ved indførelsen af incitamentssystemer fra den private sektor (Perry et al., 2009; Burgess og Ratto, 2003; Ring og Perry, 1985; Fottler, 1981; Allison, 1979/1992).

Hovedresultaterne i artiklen er, at der er støtte til den første påstand om, at offentligt ansatte er mere motiveret af at være nyttige for samfundet og gøre det godt for andre i forhold til betydningen af økonomiske belønninger end ansatte i den private sektor. Omvendt er der *ikke* tegn på, at forholdet mellem at være samfundsmotiveret i forhold til at være motiveret af penge skulle være faldet blandt offentligt ansatte, eller at de skulle være kommet til at minde mere om privatansatte i løbet af de seneste årtier. Påstand II og III finder ikke støtte. Det tyder således ikke på, at de allerede indførte incitamenter i den offentlige sektor, som det ellers er frygtet af kritikerne af incitamentsstyring, skulle have undermineret motivationen for at bidrage til andre og samfundet blandt offentligt ansatte. Omvendt er det heller ikke belæg for at hævde, at incitamentsbaserede styringsmidler i et motivationsperspektiv er blevet mere relevante for den offentlige sektor i de vestlige industrialiserede lande i de seneste årtier.

Artiklens påstande undersøges ved hjælp af data fra tre undersøgelser om *Work Orientation* (1989, 1997 og 2005) fra ISSP (International Social Survey Program). Vi benytter data fra 13 lande, hvoraf fire er repræsenteret i 1989-undersøgelsen, ti er med i 1997-undersøgelsen og 12 deltog i 2005-undersøgelsen.

Vi giver først en kort oversigt over den eksisterende forskning på feltet, og derefter præsenterer vi de empiriske resultater.

Teori, eksisterende forskning og påstande

Motivation er den energi, som folk er villige til lægge bag opnåelsen af et givent mål. Ansatte, som er villige til at gøre en stor indsats for at opnå fordele for sig selv, er motiveret af deres egennytte. De er knægte, der er drevet af ønsker om penge, magt og status (Le Grand, 2003: 25). Egennyttig motivation, der er særligt fokuseret på penge, betegner vi pengemotivation. Ansatte kan imidlertid også være motiveret af at hjælpe andre end sig selv. De kan i så fald kategoriseres som altruistiske riddere frem for egennyttige knægte (Le Grand, 2003: 26). En sådan ridderlig motivation om at gøre det godt for andre og samfundet hos folk, der arbejder med at levere offentlig service, betegnes ofte som public service motivation (Hondeghem og Perry, 2009: 6). I denne artikel vil det dog blive betegnet som samfundsmotivation, idet det udgør en naturlig modstilling til pengemotivation. Da fokus ydermere er på forholdet mellem samfunds- og pengemotivation, vil vi betegne dette forhold som relativ samfundsmotivation. Hvis samfundsmotivationen vokser, eller pengemotivationen falder, stiger den relative samfundsmotivation.

Motivation i den offentlige og den private sektor

Idéen med at styre den offentlige sektor med de samme incitamentsbaserede styringsredskaber, der skulle have gået deres sejrsgang i den private sektor (Box, 1999; Hood, 1991), forudsætter, at den offentlige sektor på væsentlige punkter herunder de ansattes motivation minder om den private sektor.² Den videnskabelige litteratur er imidlertid rig på argumenter om, hvorfor der netop er forskel på motivationen mellem ansatte i den offentlige og den private sektor. Vi kan faktisk sondre mellem flere mulige mekanismer bag sådanne forskelle.

1. *Attraktion:* En lang række opgaver i den offentlige sektor indebærer enten, at man skal hjælpe andre, eller at man skal realisere bredere samfundsmæssige formål. Formålet har karakter af at være en mission (*mission-oriented*, se Besley og Gathak, 2003); det er ikke bare et arbejde for at tjene til livets ophold. Opgavernes karakter appellerer derfor til folk, som netop har et ønske om at bidrage til samfundet – og de søger derfor til uddannelser, som gør dette muligt (Perry og Wise, 1990: 370). Der sker med andre ord en selektion ved, at samfundsmotiverede unge søger til de læreruddannelser, politiskoler og andet, som kvalificerer dem til denne type arbejde. En

sådan samfundsorienteret selektion kan i nogen grad også blive forstærket ved socialisering gennem lange professionsuddannelser.

2. *Selektion:* Givet at ansatte har en høj samfundsmæssig motivation, kan indførslen af økonomiske incitamenter føre til en reduceret indsats af de ansatte. Når de tror, at noget af deres (store) indsats tilfalder ejeren i form af (øget) indtjening, svækkes deres motivation til at yde en indsats (Francois, 2000; Weibel, Rost og Osterloh, 2009).³ Ansatte, som er optaget af gode resultater for borgere og brugere, vil derfor yde en større indsats i non-profit organisationer. Men selvom de ansatte er motiveret af penge, kan karakteren af opgaverne tilsige, at man ikke skal bruge stærke økonomiske incitamenter. Det gælder, når det er vanskeligt at sætte tal på graden af målopfyldelse, når det tager lang tid, fra personer og organisationer gør en indsats, til man kan registrere resultater, og når organisationer har mange og konkurrerende mål, hvilket netop skulle være kendetegn for mange af opgaverne i den offentlige sektor (Tirole, 1994: 3; Dixit, 2002). Tilsammen betyder dette, at offentlige arbejdsgivere vil søge efter personer med høj samfundsmotivation, netop fordi det er vanskeligt at overvåge og evaluere deres indsats.
3. *Incitamenter:* Brugen af stærke økonomiske incitamenter (*high powered incentives*) kan i sig selv påvirke niveauet af samfundsmotivation. Incitamenter forstærker de ansattes fokus på økonomiske belønninger, og det kan svække deres samfundsmotivation. Dette er den såkaldte *crowding out*-hypotese, der siger, at den underliggende motivation tilpasses organisationens belønningssystem (Frey og Oberholzer-Gee, 1997). Hvis organisationen forudsætter, at de ansatte forfølger deres økonomiske egeninteresse, udvikler de ansatte et mere forretningsmæssigt syn på deres ansættelsesforhold.
4. *Socialisering:* Organisationer udvikler over tid holdninger og normer for, hvad der er acceptabel adfærd. Mange offentlige organisationer kendetegnes traditionelt af en stærk og forandringsresistent organisationskultur. Nye medarbejdere vil gradvist adoptere den etik og de normer, som offentlige organisationer bygger på. I den sammenhæng er det nærliggende at tro, organisationen vil forstærke de værdier og den motivation, som er knyttet til at tjene brugerne og samfundet som helhed (Moynihan og Pandey, 2007). Kritikerne af incitamentsstyring har derfor hævdet, at reformerne ikke er kompatible med de normer (*civil service culture*), som gør sig gældende i offentlige organisationer (Hood, 1991). Problemet behøver ikke at være, at reformerne svækker samfundsmotivationen som sådan, men at organisationen vil afvise at føre reformer, som er uforenelige med organisationens værdigrundlag, ud i livet.

Vi forsøger i denne artikel ikke at adskille disse mekanismer, der alle kan bidrage til at forklare forskelle i samfunds- og pengemotivation mellem den offentlige og den private sektor. Mekanismerne peger imidlertid på, at motivationen særligt afhænger af enten opgaverne, der blandt andet kan både tiltrække, føre til udvælgelse af og udvikle samfundsmotivation, eller af tilstedeværelsen af incitamentsstyring, der kan afskrække, føre til fravælgelse af og sænke samfundsmotivation. Det gør det muligt at sondre mellem forskelle mellem den offentlige og den private sektor, der er knyttet til opgaver, og forskelle knyttet til andre forhold såsom tilstedeværelsen eller fraværet af incitamenter. Dette vil blive udnyttet i en multivariat analyse (se nedenfor) til at rense sektorforskellene for de faktorer, der er særligt knyttet til opgaveforskellene mellem sektorerne.

Vi præsenterer her to brede oversigtsartikler fra den empiriske litteratur om forskelle mellem den offentlige og den private sektor. Den første er Rainey og Bozeman (2000), som præsenterer en række studier med fokus på erfaringer fra USA. På flere parametre er forskellene overraskende små. Blandt andet vurderes målsætningerne i offentlige organisationer ikke at være væsentligt svagere og mere komplekse end i private virksomheder (se også Sørensen et al., 2007). Omvendt er der som forventet mindre adgang til at bruge økonomiske belønninger, og offentligt ansatte mener også, at der er en begrænset sammenhæng mellem deres indsats og den materielle belønning. Det er imidlertid vigtigere i vores sammenhæng, at offentligt ansatte ifølge Rainey og Bozeman (2000) har et stærkere indslag af ideel og samfundsorienteret motivation end ansatte i private virksomheder. Ansatte i offentlige virksomheder lægger noget mere vægt på værdien af offentlige tjenester samt organisationens resultater for brugere og samfundet. De værdsætter i højere grad integritet, ansvar og selvopofrelse i arbejdet, mens ansatte i private virksomheder mener, at høj indtægt er vigtigere.

Boyne (2002) har lavet en bredere oversigt over 34 empiriske studier af forskelle mellem offentlige og private organisationer, og de fleste af studierne er også her baseret på data fra USA. Boyne evaluerer forskningens status ved hjælp af en række hypoteser, herunder at offentligt ansatte er mindre materialistiske, at de har et stærkere ønske om at tjene samfundet, og at de føler en svagere forpligtelse til den organisation, som de arbejder i. Boyne finder, at offentligt ansatte lægger mindre vægt på økonomisk belønning end folk, som arbejder i den private sektor, og de er mere optaget af at tjene brede samfundsinteresser. Men de offentligt ansatte føler en *svagere* forpligtelse over for organisationen (*organizational commitment*) end ansatte i private virksomheder.

Resultaterne indikerer, at ansatte i den offentlige sektor har en større samfundsmotivation end ansatte i den private sektor. Forskellene er imidlertid ikke

dramatiske. De giver dog sammen med de teoretiske overvejelser anledning til at opstille denne artikels første påstand: Den relative samfundsmotivation er større blandt ansatte i den offentlige sektor end blandt ansatte i den private sektor (påstand I).

Udviklingen over tid

Det er ifølge Le Grand (2003: 11-17) i de seneste årtier blevet en udbredt forestilling blandt politiske beslutningstagere i Storbritannien, at offentligt ansatte i højere grad er penge- end samfundsmotiverede. Ændringen i forestillingen skulle have været særligt udbredt blandt politikere på højrefløjen, men den har vundet indpas bredt i det politiske spektrum. Denne udvikling har uden tvivl også gjort sig gældende hos politiske beslutningstagere i de fleste vestlige industrialiserede lande i forbindelse med den stigende brug af incitamentsstyring som resultatløn (OECD, 2005: 174-177; Pollitt og Bouckaert, 2004: 74-77). Spørgsmålet er imidlertid, om disse forestillinger også afspejler en reel udvikling. Er offentligt ansatte i stigende grad blevet ligesom privatansatte? Det vil for incitamentstilhængere kunne udlægges som et forhold, der begrundes, at man overfører styringsredskaber fra den private til den offentlige sektor. Omvendt vil det for kritikere af incitamentsstyring kunne ses som et udtryk for, at den indførsel af incitamenter, der allerede har fundet sted i den offentlige sektor, har udhulet samfundsmotivationen og styrket pengemotivationen jf. crowding out-argumentet præsenteret ovenfor (Weibel et al., 2009).

Der kan dog også være gode grunde til at forholde sig skeptisk til sådanne påstande om, at der over tid skulle være sket væsentlige ændringer i motivation inden for og mellem sektorer. Motivation og værdier er ikke størrelser, der let lader sig ændre (Togeby, 2002). Og selv hvis det var noget, der kunne ændre sig inden for en kortere årrække, så er det ikke sikkert, at indførslen af incitamenter i den offentlige sektor har påvirket motivationen, fordi disse incitamenter enten har været for svage eller kun er blevet implementeret i begrænset omfang (Andersen et al., 2010). Der er således en del indikationer på, at den formelle indførsel af incitamentsbaserede styringsmidler i den offentlige sektor langt fra altid er blevet fulgt op af reel implementering (Hood og Peters, 2004; Pollitt og Bouckaert, 2004).

Trods disse grunde til skepsis opstiller vi dog to påstande om forandring, som vi vil undersøge empirisk. Den ene påstand er, at den relative samfundsmotivationen er mindsket blandt offentligt ansatte i de seneste årtier (påstand II). Den anden påstand er, at der i de seneste årtier blevet mindre forskel på den relative betydning af samfunds- og pengemotivation mellem ansatte i den offentlige og den private sektor (påstand III). Så vidt vi ved, findes der ikke

studier, som på denne måde søger at kortlægge arbejdsmotivationens udvikling over tid mellem offentlige og private arbejdstagere i vestlige industrialiserede lande.

Operationalisering, metode og data

Artiklen er baseret på tre undersøgelser om arbejdsorientering (*Work Orientation*) fra ISSP (International Social Survey Program),⁴ der er gennemført i 1989, 1997 og 2005. Der er med enkelte undtagelser stillet enslydende spørgsmål om forhold som arbejdsmotivation, ansættelsessektor, erhverv, alder og uddannelseslængde i alle undersøgelser. Artiklen er afgrænset til vestlige industrialiserede lande, da man kan forestille sig, at andre dynamikker har været på spil i udviklingslande og i nyligt demokratiserede lande som de postkommunistiske lande i Øst- og Centraleuropa.

Der indgår fire lande i 1989-undersøgelsen⁵, ti lande i 1997-undersøgelsen⁶ og 12 lande i 2005-undersøgelsen⁷. Datasættet for 1989 mangler også en enkelt relevant variabel for opgaveforskelle nemlig public service erhverv (jf. nedenfor). At der kun er fire lande – Storbritannien, Norge, Irland og Vesttyskland – for 1989, svækker selvfølgelig mulighederne for at sige noget om den generelle udvikling i perioden fra 1989 til 1997. Alligevel inddrages disse 1989-data i undersøgelsen, da de med visse forbehold muliggør valide analyser af udviklingen i det lange tidsrum siden 1980'erne. De fire lande i 1989 er nogenlunde repræsentative for den samlede gruppe af undersøgte lande, idet det både er angelsaksiske, skandinaviske og kontinentaleuropæiske lande. Den bias, som kan opstå i forhold til udviklingen over tid, ved at nogle lande kun indgår på nogle måletidspunkter, kan også håndteres gennem fixed effekt-analyser med kontrol for hvert enkelt land. Det er også gjort som supplement til regressionsanalyserne afrapporteret i tabel 2.

Med 1989 som det tidligste målepunkt er det ikke muligt at undersøge motivationen i perioden før incitamentsstyringen kom på dagsordenen i den vestlige verden med udbredelsen af NPM i løbet af 1980'erne. Det er blandt andet derfor ikke muligt at lave en egentlig test af, hverken hvorvidt indførslen af incitamenter skulle have påvirket motivationen i den offentlige sektor, eller omvendt hvorvidt denne motivation skulle have påvirket indførslen af incitamentsstyring.

Forholdet mellem samfundsmotivation og pengemotivation måles ved hjælp af tre spørgeskemaspørgsmål. De spørger til, hvor vigtigt respondenterne mener, at tre forhold er i et arbejde: en høj indkomst, at arbejdet giver mulighed for at hjælpe andre mennesker, samt at arbejdet er nyttigt for samfundet. Svarene rangeres fra "slet ikke vigtigt" over "ikke vigtigt" til "hverken vigtigt eller

ikke vigtigt" til "vigtigt" og til "meget vigtigt". Spørgsmålet om penge bruges som mål på pengemotivation, mens spørgsmålene om at hjælpe andre og nyt-tighed for samfundet tilsammen bruges som et mål på samfundsmotivation. Det er ikke optimalt at basere målingen af motivationstyperne på så få spør-geskemaspørgsmål, blandt andet fordi det i forhold til bredere indeksbaserede mål øger risikoen for, at tilfældige fejl påvirker analysen. Alligevel er spørgs-målene dog så valide målinger af motivationsformerne, at det er meningsfuldt at gennemføre analysen trods risikoen for forstyrrende tilfældige fejl. Spørgs-målsformuleringerne ligger nemlig indholdsmæssigt i direkte forlængelse af de teoretiske begreber om samfunds- og pengemotivation, som de skal måle. Ligeledes reproduceres (se nedenfor) resultaterne fra andre motivationsunder-søgelser baseret på bredere mål for motivation også med de mere snævre mål brugt i denne artikel.

Der er konstrueret et indeks for den relative samfundsmotivation, der skal måle den relative betydning af de to motivationstyper. Summen af de to items for samfundsmotivation er blevet fratrasket værdien på item'et for pengemoti-vation. Indekset er blevet reskaleret, så det går fra 0-10 med 10 som den værdi, der indikerer, at respondenter har den højeste mulige samfundsmotivation og slet ingen pengemotivation. Se fordelingen på indekset i appendiks A. Opera-tionaliseringerne af de øvrige variable fremgår af appendiks A.

Analysen har to elementer. Først laves der en beskrivende analyse, hvor vi på landeniveau ser på sektorforskelle samt udviklingen over tid. Dernæst laves der en multivariat test af påstandene med inklusion af andre faktorer med betydning for motivation og håndtering af de afhængigheder, der er i data. Enhederne er på individniveau, men de er samtidig indlejret i klynger i form af lande.

Er der forskel mellem den offentlige og den private sektor?

Den første påstand er, at der er forskel i den relative samfundsmotivation mel-lem ansatte i den offentlige og den private sektor. Offentligt ansatte skulle være relativt mere motiveret af at gøre det godt for andre og være nyttige for samfundet og mindre motiveret af at opnå økonomisk belønning for dem selv end ansatte i den private sektor.

Det er undersøgt i tabel 1, som viser gennemsnittene på indekset for relativ samfundsmotivation for ansatte i den offentlige og den private sektor i 2005 i 12 vestlige industrialiserede lande. Det fremgår af tabellen, at den relative samfundsmotivation er større for ansatte i den offentlige sektor end for ansatte i den private sektor. Det gælder alle lande, selvom forskellen er meget lille for Canada. Ligeledes viser tabellen, at den relative samfundsmotivation varierer

Tabel 1: Gennemsnitlig værdi på indekset samfundsmotivation/pengemotivation blandt ansatte i den offentlige sektor i udvalgte lande, 2005 (n = 12)

Lande	Privat sektor	Offentlig sektor	Forskel (offentlig-privat)
Sverige	5,1	5,9	0,8
Danmark	5,6	6,4	0,8
Finland	4,9	5,7	0,8
Norge	5,7	6,0	0,7
Frankrig	5,1	5,7	0,6
Storbritannien	5,6	6,1	0,5
Spanien	5,6	6,1	0,5
Irland	6,2	6,7	0,5
New Zealand	5,9	6,3	0,4
USA	6,3	6,6	0,4
Portugal	6,1	6,4	0,3
Canada	5,9	6,0	0,1

med lidt over 1 (4,9-6,3) for den private sektor og lidt under 1 for den offentlige sektor (5,7-6,6) på en skala fra 0 til 10, når man kigger på tværs af de tolv lande. Der er således en forskel på forholdet mellem samfunds- og pengemotivation mellem landene, men den er relativt moderat i sin størrelse. Man kunne forestille sig langt større variation. Endelig viser figuren, at den relative samfundsmotivation ser ud til at være størst i de to angelsaksiske lande Irland og USA. De to lande er dog skarpt forfulgt af Danmark. Omvendt er tre af de fire lande, hvor den relative samfundsmotivation er mindst, de tre andre nordiske lande Finland, Sverige og Norge.

Vi ser nu mere systematisk på forskellene mellem den offentlige og den private sektor. Tabel 1 viser også forskellen mellem den relative samfundsmotivation og pengemotivation i de 12 lande mellem den offentlige og den private sektor. Landene er rangordnet efter denne forskel, således at Sverige, hvor der er den største forskel mellem den offentlige og private sektor, er placeret øverst. Det fremgår af tabellen, at forskellen mellem den offentlige og den private sektor varierer fra 0,1 i Canada til 0,8 i Sverige, Danmark og Finland på en skala fra 0 til 10. Der er således tale om moderate forskelle. Forventningen om, at samfundsmotivation betyder relativt mere end pengemotivation for ansatte i den offentlige end i den private sektor, får således en vis støtte. Der er dog ikke tale om forskelle, der i sig selv skulle udelukke, at styringsredskaber fra den private sektor i en række situationer og sammenhænge skulle kunne overføres

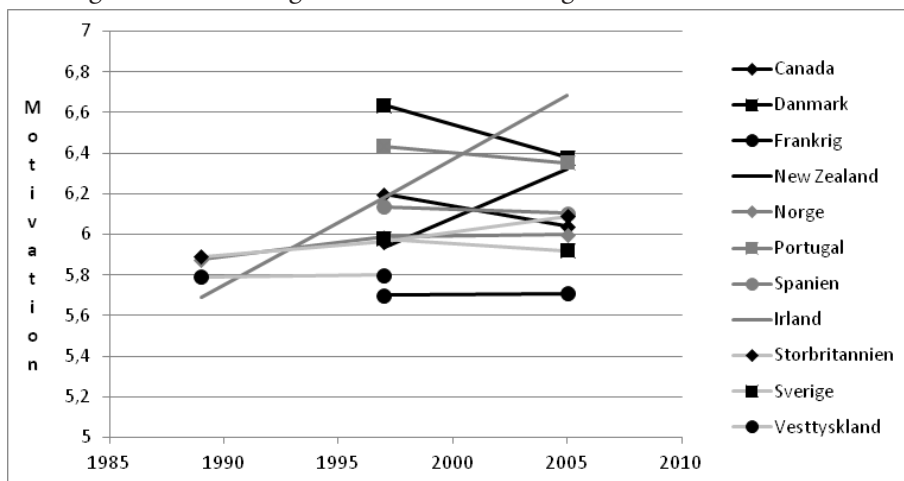
til den offentlige sektor. På sin vis maner tabellen derfor til skepsis men langt fra til en direkte afvisning af NPM-programmets anbefaling af incitamentsstyring. Denne skepsis vil særligt gælde de nordiske lande. De fire lande, hvor der tilsyneladende er størst forskel på motivationen mellem den offentlige og den private sektor, er nemlig Sverige, Danmark, Finland og Norge.

Er der sket en udvikling over tid?

Den anden påstand er, at offentligt ansatte i de seneste årtier er blevet relativt mindre motiveret af at gøre det godt for andre og samfundet og mere motiveret af at opnå økonomiske belønninger. Vi skal med andre ord forvente, at den relative samfundsmotivation er faldet blandt offentligt ansatte i perioden fra 1989 til 2005.

Figur 1 viser udviklingen i den relative samfundsmotivation blandt offentligt ansatte i 11 lande i årene 1989, 1997 og 2005. Der er kun to lande, hvor der er data for alle tre år, mens der for de øvrige lande kun er data fra to af de tre år. Figuren illustrerer, at der for alle lande, hvor der er en måling i 1989, er sket en efterfølgende stigning i den relative samfundsmotivation. Dog har denne stigning været minimal i Vesttyskland. Omvendt skiller Irland sig ud ved at have haft en meget stor stigning fra 1989 til 2005. Her er den relative samfundsmotivation steget med ca. 1 i den undersøgte periode på en skala fra 0 til 10. Offentligt ansatte i Irland er tilsyneladende virkelig begyndt at gå relativt mere op i samfundet og brugerne og mindre op i at tjene penge.

Figur 1: Gennemsnit på indekset samfundsmotivation/pengemotivation blandt offentligt ansatte i udvalgte lande, 1989, 1997 og 2005

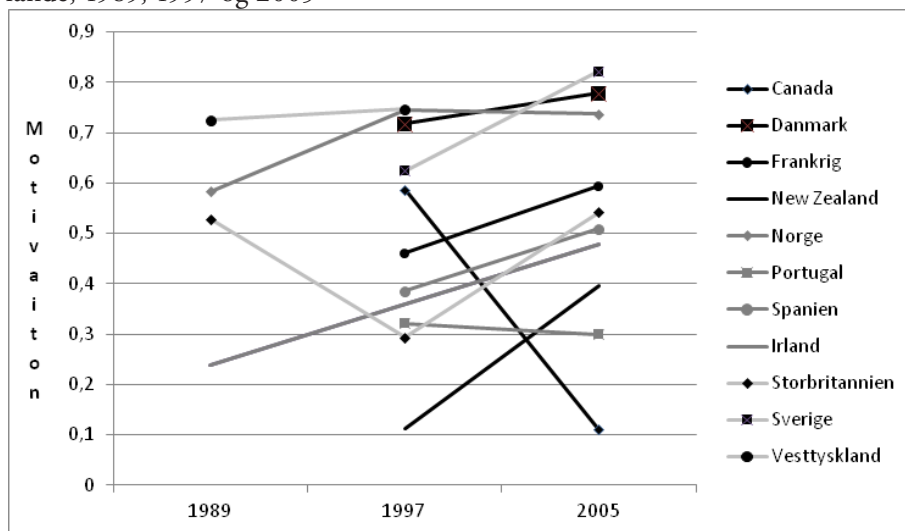


For de lande, hvor der kun er data for 1997 og 2005, er billedet mere broget. Nogle lande har oplevet stigning, hvor den relative samfundsmotivation er vokset, mens en række lande som Danmark har oplevet et fald i den relative samfundsmotivation hos offentligt ansatte. Der synes ikke at være en tendens mod enten stigninger eller fald i denne periode fra 1997 til 2005. Set i forhold til hele perioden fra 1989 til 2005 er der *ikke* grundlag for at konkludere, at samfundsmotivation er kommet til at betyde mindre i forhold til pengemotivation for offentligt ansatte i vestlige industrialiserede lande. Tværtimod er der nok en tendens til, at det har fået større betydning. Der er således ikke støtte til den kritik af incitamentsstyring, der går på, at incitamentsstyringens fremvækst skulle have forårsaget et fald i de offentligt ansattes relative samfundsmotivation.

Vi har også en påstand om, at der i de seneste årtier er blevet mindre forskel mellem ansatte i den offentlige og den private sektor. Det er undersøgt i figur 2, der viser forskellen mellem den relative samfundsmotivation i den offentlige og den private sektor i 1989, 1997 og 2005. Spørgsmålet er, om motivationen hos de ansatte i den offentlige og den private sektor er konvergeret i denne periode.

Der er kun fire lande, hvor der er data fra 1989. Tre af disse fire lande oplever en stigende forskel mellem den offentlige og den private sektor i den

Figur 2: Forskel på gennemsnittene på indekset samfundsmotivation/pengemotivation mellem ansatte i den offentlige og den private sektor i udvalgte lande, 1989, 1997 og 2005



efterfølgende periode. Den relative samfundsmotivationen er steget mere for offentligt ansatte end for ansatte i den private sektor. Den samme tendens gør sig gældende for perioden fra 1997 til 2005, hvor kun tre ud af 11 lande har oplevet en konvergens mellem ansatte i den offentlige og den private sektor. I de øvrige lande bliver der større afstand mellem den offentlige og den private sektor. Der er således ikke støtte til påstanden om, at der har været en konvergens mellem den offentlige og den private sektor. NPM-programmets anbefaling af at overføre incitamentsbaserede styringsredskaber fra den private til den offentlige sektor synes således ikke at have fået bedre betingelser i løbet af de seneste årtier.

En samlet undersøgelse af påstandene

Hvis disse forskelle og denne udvikling skal være relevant for debatten om incitamentsstyring af den offentlige sektor i de vestlige industrialiserede lande, er det imidlertid vigtigt, at vi kan rense sektorforskelle og deres udvikling for de øvrige faktorer, der kan have betydning for dette. Afslutningsvis vil vi derfor forfølge forventningerne mere systematisk ved hjælp af en multivariat statistisk analyse.

Vi renser således sektorforskellene for demografiske effekter, der følger af, at samfundsmotivation kan være påvirket af både alder, køn og uddannelse (Houston, 2009; Buelens og Van den Broeck, 2007; Perry, 1997). Derudover inddrager vi også to faktorer, der udtrykker opgavefordelingen mellem de to sektorer: public service erhverv og velfærdsstaten. Det er i litteraturen om *public service motivation* blevet fundet, at samfundsmotivationen er større, hvis den ansatte udfører opgaver, der er vigtige for andres helbred, sikkerhed og velfærd (public service erhverv), end hvis de i stedet handler om at levere varer og services til almindeligt forbrug (Park og Perry refereret i Houston, 2009: 9; Buelens og Van den Broeck, 2007). Typen og størrelsen af velfærdsstat er også et mål på hvilke opgaver, der ligger i henholdsvis den offentlige og den private sektor. En stor velfærdsstat og dermed offentlig sektor vil typisk også inkludere flere public service-relaterede opgaver som sundhed, børnepasning og ældrepleje, der ellers ville ligge i den private sektor. Dette kan også være en forklaring på, at de nordiske lande skiller sig ud med de største forskelle mellem sektorerne (jf. tabel 1 ovenfor), idet det er lande med meget store offentlige sektorer. Derudover kan store og omfordelende offentlige sektorer udhule borgernes samfundsmotivation, da de skaber mindre behov og rum for frivilligt initiativ og ansvarlighed i forhold til at sikre varetagelsen af de samfundsopgaver, som er blevet overtaget af staten (Fukuyama, 2000; Houston, 2009). Velfærdsstatsvariablen bliver både målt gennem typen af velfærdsstat nemlig

de liberale angelsaksiske, de forsikringsbaserede kontinentale og de universelle skandinaviske velfærdsstater (Esping-Andersen, 1990; Houston, 2009) samt gennem størrelsen af den offentlige sektor. Analyserne er vist i tabel 3 nedenfor.

Artiklens første påstand var, at den relative samfundsmotivation er højere i den offentlige end i den private sektor. Der blev fundet støtte for denne påstand i tabel 1, hvor der for alle lande var større relativ samfundsmotivation i den offentlige end i den private sektor. Vi undersøger påstanden igen her, hvor vi tager hensyn til opgavefordeling og demografi. I model 1 undersøges påstanden for alle årene men uden kontrol for public service erhverv og størrelse af den offentlige sektor, mens de i model 3 undersøges med disse kontrolvariable men kun for årene 1997 og 2005. Regressionerne viser i begge tilfælde, at de forskelle, der blev fundet i tabel 1, holder og er statistisk signifikante, også når der kontrolleres for en række andre faktorer. Den relative samfundsmotivation er større blandt offentligt end blandt privat ansatte. Og den er også større, omend i et mindre omfang, blandt ansatte i non-profit-virksomheder og statslige selskaber samt hos selvstændige. I den fjerde model analyseres betydningen af sektor for personer inden for og uden for public service erhverv. Også inden for public service erhverv er der en vis forskel i den relative samfundsmotivation mellem sektorerne. Men forskellen er meget lille. Forekomsten af relativ samfundsmotivation er næsten lige så stor i den private som i den offentlige sektor, når den ansatte udfører public service-funktioner, det vil sige, at arbejdet er væsentligt for sundhed, sikkerhed og velfærd (jf. appendiks A).

Artiklens anden påstand er, at der skulle være sket et fald i den relative samfundsmotivation i den offentlige sektor. Det undersøges nærmere i model 1 og 3, som også er præsenteret i tabel 2. Her kontrolleres der også for en række forhold såsom opgavefordeling og demografi. Model 1 undersøger udviklingen over tid fra 1989 til 2005. Den viser, at der er sket en signifikant stigning i den relative samfundsmotivation på tværs af sektorer fra 1989 til 2005. Der er omvendt ikke nogen signifikant forskel mellem den relative samfundsmotivation i 1997 og 2005. I model 3, der kun omfatter årene 1997 og 2005, men hvor det nu også er muligt at kontrollere for public service erhverv, er der en signifikant stigning fra 1997 til 2005. Der er i modellen ikke afrapporteret en særskilt test for offentligt ansatte, men en sådan bekræfter resultaterne. Som det også fremgår af model 2 og model 4 (som behandles nedenfor) har der heller ikke været nogen signifikant udvikling i forskellene mellem den offentlige og den private sektor over tid. Det støtter alt i alt konklusionen fra figur 1 om, at vi har set en svag stigning – og i hvert fald ikke noget fald – i den relative samfundsmotivation blandt offentligt ansatte i de vestlige industrialiserede lande i de seneste årtier.

Tabel 2: Regressionsanalyse (multi-level) af forskellige faktorerers sammenhæng med indekset for relativ samfundsmotivation (ustandardiserede regressionskoefficienter)

		Model 1 (89, 97, 05) ^a	Model 2 (89, 97, 05)	Model 3 (97, 05)	Model 4 (97, 05)
FASTE EFFEKTER					
Sektor (i forhold til offentlig ansat)	Selvstændig	-0,32***	-0,37***	-0,22***	-0,31***
	Off. selskab/ non-profit	-0,31***	-0,28***	-0,26***	-0,33***
	Privat	-0,47***	-0,45***	-0,36***	-0,40***
Public service erhverv				-0,41***	0,29***
Sektor X Public service erhverv	PSE selvstændig				0,29*
	PSE off./non-profit				0,31**
	PSE privat				0,25***
Uddannelse		0,01***	0,01***	-0,00	-0,00
Kvinde		0,31***	0,31***	0,26***	0,26***
Alder		0,01***	0,01***	0,01***	0,01***
Størrelse offentlig sektor				0,08***	0,07***
Velfærdsstat (ift. skandinavisk)	Angelsaksisk	0,45	0,45	1,41***	1,37**
	Kontinental	0,19	0,20	0,50	0,47
År	1989	-0,24***	-0,21***		
	1997	0,03	0,02	-0,31***	-0,26**
Sektor X År	1989 selvstændig		0,31*		
	1989 off./non-profit		-0,08		
	1989 privat		-0,07		
	1997 selvstændig		0,09		0,09
	1997 off./non-profit		-0,00		-0,09
	1997 privat		-0,06		-0,10
Skæringspunkt		5,31***	5,29***	1,60	1,78*
STOKASTISKE EFFEKTER					
Varians (landeniveau)		0,10*	0,10*	0,32	0,31
Varians (individniveau)		1,79***	1,79***	1,70***	1,70***
-2*loglikelihood		85090,070	85094,533	58133,042	58123,209
n		24.843	24.843	17.207	17.207

Afhængig variabel: Indeks for samfunds-/pengemotivation (skala 0-10).

Note: * signifikant på 0,05 niveau; ** signifikant på 0,01 niveau; *** signifikant på 0,001 niveau.

a. Data er ikke balancerede, da flere lande indgår i 2005 end i henholdsvis 1997 og 1989. OLS regression med kontrol for de enkelte lande (fixed effects) giver imidlertid tilsvarende resultater.

Den tredje påstand i artiklen er, at der over tid skulle være blevet mindre forskel i den relative samfundsmotivation mellem offentligt ansatte og privatan-satte. Denne påstand fik ikke nogen støtte i den forudgående analyse i figur 2. Den er undersøgt i model 2 og model 4, hvor der er indføjet interaktionsled mellem år og sektorforskelle. De viser, at der ikke er signifikant forskellige sektorforskelle i de enkelte år. Forskellen mellem den offentlige og den private sektor synes ikke at have ændret sig væsentligt og systematisk over tid. Der er således heller ikke blevet større forskel mellem sektorerne, hvad figur 2 ellers kunne indikere.

Ser vi på de inkluderede kontrolvariable, er der også nogle interessante resul-tater, der kan gøre os klogere på karakteren af forskellen mellem den offentlige og den private sektor. Public service erhverv har i tråd med tidligere forskning (Buelens og Van den Broeck, 2007; Houston, 2009) en positiv effekt (jf. model 3). Public service erhverv synes faktisk at være lige så vigtigt for den relative samfundsmotivation som sektortilknytning. Ser vi på samspilseffekterne i mo-del 4, ses det ydermere, at public service erhverv har større betydning i den private sektor (0,54) end i den offentlige sektor (0,29).

I alle de undersøgte lande er andelen af kvinder højere i den offentlige sektor end i den private sektor. Traditionelt er kvinderollen mere omsorgsorienteret end manderollen (Baron-Cohen, 2003), og man kan derfor antage, at den høje andel kvinder bidrager til at forklare det højere niveau af relativ samfunds-motivation i den offentlige sektor. Tabel 2 giver nogen støtte til dette, idet vi finder en vis positiv effekt af at være kvinde. Bemærk imidlertid, at det langt fra fjerner forskellen mellem den private og den offentlige sektor. Der er altså forskelle mellem den offentlige og den private sektor, også når vi tager hensyn til kønsforskelle.

Tilsvarende er der en højere andel ansatte med lang uddannelse i den of-fentlige sektor. Det fremgår af tabel 2, at uddannelse har en meget svag positiv effekt på den relative samfundsmotivation – 10 års ekstra uddannelse giver en effekt på vort indeks svarende til 0,1 point på en skala fra 0 til 10 og med en standardafvigelse på 1,4. Der er altså også en forskel mellem sektorerne, selv når man tager hensyn til uddannelsesforskelle mellem disse. I forhold til alder viser resultaterne sig imidlertid uklare, da alder kun er signifikant i model 1 men ikke i model 3.

Endelig viser den tredje og fjerde model, at der kontrolleret for forhold som uddannelse, kønsfordeling, public service erhverv og alder er et højere niveau af relativ samfundsmotivation i angelsaksiske end i skandinaviske velfærdsstater. Niveauet er også højere i de kontinentale end i de skandinaviske velfærdsstater, men her er forskellen ikke signifikant. En væsentlig del af denne store effekt

skyldes dog, at der kontrolleres for størrelsen af den offentlige sektor og public service erhverv.⁸ Eftersom de skandinaviske velfærdsstater har de største offentlige sektorer, mens de angelsaksiske velfærdsstater har de mindste, er forskellen mellem velfærdsstatstyperne markant mindre, når der ikke kontrolleres for størrelsen af den offentlige sektor (jf. model 1 og 2). Der er nemlig en positiv sammenhæng mellem størrelsen af den offentlige sektor og den relative samfundsmotivation.⁹ I forhold til forskellen mellem den offentlige og den private sektor viser dette, at denne forskel også er der, når man tager hensyn til de meget store forskelle i opgavetyper og motivationsforskelle, der kan følge med størrelsen og typen af velfærdsstat.

Konklusion

Vi har i denne artikel undersøgt forholdet mellem samfunds- og pengemotivation blandt ansatte i den private og den offentlige sektor i vestlige industrialiserede lande. Emnet er interessant, fordi debatten om styring af den offentlige sektor gennem økonomiske incitamenter blandt andet kredser om, hvorvidt der er motivationsforskelle mellem den offentlige og den private sektor, og hvorvidt denne forskel er blevet større eller mindre over tid. På den baggrund har vi undersøgt tre påstande i artiklen.

Den første påstand om, at der forskel på den offentlige og den private sektor, får støtte. Vi kan observere de forventede forskelle i den relative samfundsmotivation mellem den offentlige og den private sektor i hele perioden. Det viser sig dog samtidig, at public service erhverv har en større udbredelse i den offentlige end i den private sektor. En forklaring på en del af sektorforskellen er altså de forskellige opgaver, som løses i de to sektorer. Når man kun sammenligner ansatte i public service erhverv, har de, der arbejder i den offentlige sektor, stadig en lidt stærkere relativ samfundsmotivation, end de som arbejder i den private sektor. Denne forskel er dog relativt beskeden. Ligeledes finder vi, at karakteristika ved velfærdsstaten såsom størrelse og indretning har stor sammenhæng med den relative samfundsmotivation. Vi finder også, at andelen af kvinder og andelen med længere uddannelser er større i den offentlige sektor, men at dette også kun i begrænset omfang forklarer forskellen i motivationen mellem ansatte i den offentlige og den private sektor.

Tilsammen viser den relativt store betydning af disse faktorer i forhold til sektorforskellen, at det i høj grad er andre forhold, som man bør tage i betragtning i forhold til diskussionen om, hvorvidt incitamenter er det rette styringsmiddel eller ej. Der er forskel mellem den offentlige og den private sektor i forhold til motivation, men der kan være langt større forskelle givet andre faktorer. Omvendt er det vigtigt at understrege, at de ukontrollerede forskelle

mellem den offentlige og den private sektor i nogle situationer kan være rigtig store, da nogle af de andre faktorer som public service erhverv og høj uddannelse netop også er karakteristika ved den offentlige sektor.

De to andre påstande var henholdsvis, at den relative samfundsmotivation blandt offentligt ansatte skulle være blevet svækket i de seneste årtier, og at de samtidig skulle være kommet til at minde mere om de ansatte i den private sektor. Det er en sådan udvikling, der vil kunne begrunde indførslen af incitamentsstyring fra den private sektor i den offentlige sektor. Vi observerer imidlertid ingen generel tendens til, at den relative samfundsmotivation er blevet svækket blandt offentligt ansatte. Materialet peger snarere i retning af en styrket betydning af samfundsmotivation i forhold til pengemotivation. Samtidig er offentligt ansatte ikke kommet til at minde mere om privatansatte. Denne konklusion skal dog ikke overbetones, da vi har væsentligt færre lande at sammenligne med i 1989.

Afslutningsvis kan vi derfor sige, at både sektorforskellene og den relative samfundsmotivation i den offentlige sektor er stabile over tid, og det gælder også, når vi kontrollerer for opgaveforskelle mellem sektorerne. Denne stabilitet kan både skyldes en generel stabilitet i motivation og værdier, der er svære at ændre, men også, at incitamenterne måske ikke er blevet stærkt implementeret i praksis og dermed ikke har kunnet forårsage crowding out. Der er i hvert fald ikke støtte til påstande om, at der skulle være sket væsentlige ændringer i den relative samfundsmotivation mellem den offentlige og den private sektor og blandt offentligt ansatte i den industrialiserede verden i de seneste årtier.

Noter

1. Tak til gode og konstruktive kommentarer fra Politicas bedømmere samt temanummerets øvrige forfattere. Analyser og resultater i denne artikel står alene for forfatternes egen regning.
2. For en problematisering af forestillingen om stor pengemotivation i den private sektor se Langbein (2010).
3. Bemærk at "attraktion" indikerer, at samfundsmotiverede arbejdstagere vil foretrække at arbejde i den offentlige sektor eller anden non-profit-virksomhed, mens "selektion" indikerer, at offentlige arbejdsgivere foretrækker samfundsmotiverede ansøgere.
4. Data er hentet fra hjemmesiden for The International Social Survey Programme (www.issp.org). Følgende datasæt benyttes:
 - International Social Survey Programme 1989: Work Orientations I (ISSP 1989)
 - International Social Survey Programme 1997: Work Orientations II (ISSP 1997)
 - International Social Survey Programme 2005: Work Orientations III (ISSP 2005)

5. Storbritannien, Norge, Irland og Vesttyskland
6. Storbritannien, Norge, Vesttyskland, Sverige, New Zealand, Canada, Spanien, Frankrig, Portugal og Danmark
7. Samme lande som i 1997 (eksklusiv Vesttyskland) samt Irland, USA og Finland.
8. Køres model 3 uden størrelse af den offentlige sektor fås en forskel på 0,5 mellem skandinaviske og angelsaksiske velfærdsstater.
9. Faktisk tyder resultaterne i tabel 1 på en negativ sammenhæng mellem størrelsen af den offentlige sektor og graden af samfundsmotivation i den private sektor

Litteratur

- Allison, Graham T. (1992/1979). Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?, i Jay Shafritz og Albert C. Hyde (red.), *Classics of Public Administration*. Pacific Grove: Brooks/Cole Publishing Company.
- Andersen, Lotte Bøgh, Mads F.L. Jakobsen, Søren Serritzlew og Thomas Pallesen (2010). Økonomiske incitamenter i den offentlige sektor. Aarhus: Via System
- Baron-Cohen, Simon (2003). *The Essential Difference: the Truth about the Male and Female Brain*. Oxford: Perseus.
- Besley, Timothy og Maitreesh Ghatak (2003). Incentives, Choice, and Accountability in the Provision of Public Services. *Oxford Review of Economic Policy* 19 (2): 235-248.
- Box, Richard C. (1999). Running Government Like a Business. *The American Review of Public Administration* 29 (1): 19-43.
- Boyne, George A. (2002). Public and Private Management: What's the Difference? *Journal of Management Studies* 39 (1): 97-122.
- Buelens, Marc og Herman Van den Broeck (2007). An Analysis of Differences in Work Motivation between Public and Private Sector Organizations. *Public Administration Review* 67 (1): 65-74.
- Burgess, Simon og Marisa Ratto (2003). The Role of Incentives in the Public Sector: Issues and Evidence. *Oxford Review of Economic Policy* 19 (2): 285-300.
- Camilleri, Emanuel (2007). Antecedents Affecting Public Service Motivation. *Personnel Review* 36 (3): 356-377.
- Dixit, Avinash (2002). Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative Review. *The Journal of Human Resources* 37 (4): 696-727.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Oxford: Polity Press.
- Fortler, Myron D. (1981). Is Management Really Generic? *Academy of Management Review* 6: 2-32.

- Francois, Patrick (2000). Public Service Motivation as an Argument for Government Provision. *Journal of Public Economics* 78 (3): 275-299.
- Frey, Bruno S. og Felix Oberholzer-Gee (1997). The Cost of Price Incentives: An Empirical Analysis of Motivation Crowding-Out. *American Economic Review* 87 (4): 746-755.
- Friedman, Milton (1970). The Social Responsibility of Business Is to Increase its Profits. *The New York Times Magazine*, 13. september.
- Fukuyama, Francis (2000). Social Capital and Civil Society. *IMF working paper No. 00/74*. Washington, DC: IMF.
- Hondeghem, Annie og James L. Perry (2009). EGPA Symposium on Public Service Motivation and Performance: Introduction. *International Review of Administrative Sciences* 75 (1): 5-9.
- Hood, Christopher (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration* 69 (1): 3-19.
- Hood, Christopher og B. Guy Peters (2004). The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox? *Journal of Public Administration Research and Theory* 14 (3): 267-282.
- Houston, D.J. (2009). The Importance of Intrinsic and Extrinsic Motivators: Examining Attitudes of Government Workers in North America and Western Europe. Paper præsenteret på the International Public Service Motivation Conference, University of Indiana, Bloomington, IL, USA.
- Langbein, Laura (2010). Economics, Public Service Motivation, and Pay for Performance: Complements or Substitutes? *International Public Management Journal* 13 (1): 9-23.
- Le Grand, Julian (2003). *Motivation, Agency, and Public Policy. Of Knights & Knaves, Pawns & Queens*. Oxford: Oxford University Press
- Moynihan, Donald P. og Sanjay K. Pandey (2007). The Role of Organizations in Fostering Public Service Motivation. *Public Administration Review* 67 (1): 40-53.
- OECD (2005). *Modernizing Government – The Way Forward*. Paris: OECD
- Perry, James L. (1997). Antecedents of Public Service Motivation. *Journal of Public Administration Research and Theory* 7 (2): 181-197.
- Perry, James L., Trent Engbers og So Yun Jun (2009). Back to the Future? Performance-Related Pay, Empirical Research, and the Perils of Persistence. *Public Administration Review* 69 (1): 1-31.
- Perry, James L. og Lois Wise (1990). The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review*, May/June: 367-373.
- Pollitt, Christopher og Geert Bouckaert (2004). *Public Management Reform – A Comparative Analysis*. Second edition. Oxford: Oxford University Press.

- Rainey, Hal G. (1983). Public Agencies and Private Firms. *Administration & Society* 15 (2): 207-242.
- Rainey, Hal G. og Barry Bozeman (2000). Comparing Public and Private Organizations: Empirical Research and the Power of the A Priori. *Journal of Public Administration Research and Theory* 10 (2): 447-469.
- Ring, Peter Smith og James L. Perry (1985). Strategic Management in Public and Private Organizations: Implications of Distinctive Contexts and Constrains. *The Academy of Management Review* 10 (2): 276-286.
- Stackman, Richard W., Patrick E. Connor og Boris W. Becker (2005). Sectoral Ethos: An Investigation of the Personal Values Systems of Female and Male Managers in the Public and Private Sectors. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (4): 577-597.
- Sørensen, Rune J. (2008). Offentlig motivasjon i forfall? *Tidsskrift for Velferdsforskning* 11: 113-127.
- Sørensen, Rune J., Gry Pettersen og Jo Inge Aambakk (2007). Militær ledelse. En sammenligning av ledelse i Forsvaret med ledelse i privat og offentlig sektor. *Magma* 10 (5): 51-62.
- Tirole, Jean (1994). The internal organization of government. *Oxford Economic Papers* 46 (1): 1-29.
- Togeby, Lise (2002). Hvilke verdier ændrer sig hvornår og hos hvem?, pp. 260-299 i Peter Gundelach (red.) *Danskernes værdier*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Weibel, Antoinette, Katja Rost og Margit Osterloh (2009). Pay for Performance in the Public Sector – Benefits and (Hidden) Costs. *Journal of Public Administration Research and Theory* 20 (2): 387-412.

Appendix A.

Variabel	Operationalisering	Gennemsnit/ median/ typetal	Standard- afvigelse	Minimum/ maksimum	n	Data- kilde
Indeks for samfunds-/penge- motivation	Indeks af items "høj indkomst", "at arbejdet giver mulighed for at hjælpe andre mennesker" samt "at arbejdet er nyttigt for samfundet". De to første items er adderet, og det sidste subtraheret fra	5,76	1,40	[0;10]	36.190	ISSP
Sektor	Selvopgivet sektor som offentlig, privat, non-profit/off. ejet selskab og selvstændig	Privat (typeværdi)				ISSP
Alder	Selvopgivet alder	45,98 år	16,98	[15;99]	38.089	ISSP
Uddannelse	Selvopgivet længde af uddannelse i år	11,71 år	4,04	[0;49]	35.332	ISSP
År (tidspunkt for survey)	Undersøgelser gennemført i 1989, 1997 og 2005 (her kun oplysninger fra 97-05)	1997	-	[1989-2005]	38.275	ISSP
Public service erhverv	Public service erhverv eller ikke public service erhverv kategoriseret efter ISCO 1988 koder alt efter, om disse beskriver erhverv, der er "vital for human health and safety and welfare" eller i stedet handler om diskretionært forbrug (Houston, 2009: 9)	16,4 % (i public service erhverv)	0,37	[0;1]	23.046	ISSP
Køn (kvinde)	Selvopgivet køn som mand eller kvinde	53,6 %	0,50	[0;1]	38.242	ISSP
Størrelse af den offentlige sektor	Offentlige udgifter relativt til BNP i procent	46	7,01	[34;60]	29.493 (12 lande)	OECD
Velfærdstatstype	Kategorisering som skandinavisk, kontinental eller angelsaksisk Skandinavisk: Danmark, Norge, Sverige, Finland Kontinental: Vestsydkland, Spanien, Frankrig, Portugal Angelsaksisk: Storbritannien, Irland, New Zealand, Canada, USA	Angelsaksisk (typeværdi)				- 28.275 (13 lande)

Christian Bøtcher Jacobsen

Public service motivation og udfordringer for offentligt ansatte: Kalder offentlig service?

Forskelle i omgivelserne betyder, at udfordringerne varierer for organisationer, der leverer samme type offentlig service. Sociale udfordringer kan betyde, at medarbejderne må fokusere på de svageste og nedtone fokus på den brede gruppe af borgere. Derfor kan varierende grader af sociale udfordringer appellere til medarbejdere med forskellige typer motivation. Gennem et studie af offentligt ansatte børnetandlæger undersøger artiklen, hvordan to forskellige typer PSM hænger sammen med graden af sociale udfordringer. Artiklen bygger på spørgeskemadata om 245 børnetandlægers motivation samt et objektivi mål for kommunernes sociale udfordringer. Resultaterne viser en positiv sammenhæng mellem *compassion* og sociale udfordringer, mens sammenhængen er negativ for *public interest*. Resultatet peger på, at en organisations omgivelser har betydning for medarbejdernes motivation, og dette er af væsentlig betydning for rekruttering, fastholdelse og ledelse i den offentlige sektor.

Værdier og motivation i den offentlige sektor er på mange måder interessante i sig selv, men de har primært betydning for omverdenen, hvis de påvirker de valg, offentligt ansatte træffer. Et væsentligt spørgsmål er, om der er sammenhæng mellem medarbejdernes motivation og karakteristika ved den arbejdsplads, de befinder sig på. Særligt i forhold til public service motivation (PSM) er dette spørgsmål relevant, fordi organisationer, hvis medarbejdere har høj grad af PSM, har mindre behov for finansielle incitamenter (se bl.a. Perry og Wise, 1990; Brewer, 2008), og fordi PSM generelt forventes at kunne forbedre performance i den offentlige sektor. Man kan forvente, at individer, som er motiveret af at hjælpe andre og gøre det bedre for samfundet, vil være særligt tiltrukket af organisationer, der leverer offentlig service. Disse individer forventes også at være mere tilbøjelige til at søge væk fra arbejdspladser, hvor de ikke passer ind, ligesom PSM over tid forventes at stige som følge af socialisering. Mens man i litteraturen har fundet forskelle i PSM mellem ansatte i den private og offentlige sektor (Crewson, 1997; Wright og Christensen, 2010), er det endnu uvist, om det samme gælder mellem organisationer inden for den samme sektor så eksempelvis offentligt ansattes motivation varierer mellem organisationer, der har forskellige muligheder for at levere offentlig service. I

forhold til PSM er det særligt relevant at vide, hvordan forskellige typer PSM varierer mellem organisationer. Eksempelvis kan man forestille sig, at hensynet til de enkelte brugere og hensynet til hele samfundet, kan appellere til ansatte med forskellige typer PSM. Dette er et væsentligt spørgsmål, fordi det kan have stor betydning for rekruttering og ledelse i offentlige organisationer. Langt hovedparten af dansk børnetandpleje leveres inden for den offentlige sektor, men der er ganske stor variation i de udfordringer, der møder tandlægerne på de forskellige tandklinikker. Hvis motivation varierer i forhold til organisatoriske forskelle, burde det derfor også gælde inden for dette område. I artiklen undersøges problemstillingen: Hvilken grad af sociale udfordringer står børnetandlæger med forskellige typer public service motivation over for? Artiklen yder således både et bidrag til debatten om fit mellem individer og omgivelser i forhold til PSM og til debatten om rekruttering og ledelse af offentligt ansatte. Hvis det eksempelvis viser sig, at PSM dimensionerne varierer mellem forskellige typer arbejdspladser, kan det være u hensigtsmæssigt eller måske endda ligefrem skadeligt, at bruge de samme styringsmidler i hele den offentlige sektor.

I artiklen gennemgås først litteraturen om PSM og argumenterne for, hvorfor der kan forventes at være overensstemmelse mellem individuelle og organisatoriske mål og værdier. Derefter redegøres for opbygningen af børnetandplejen i Danmark, og hvorfor det er en nyttig case til nærværende undersøgelse. Der opstilles en række hypoteser inden undersøgelsesdesign og metode fremlægges, og endeligt gennemgås undersøgelsens resultater, og disse diskuteres i forhold til hypoteserne, litteraturen om fit og implikationer for fremtidig forskning.

Hvad er public service motivation?

PSM er i dag et velfunderet begreb i den internationale forvaltningslitteratur. Det er det blandt andet fordi, det kan bidrage til at forklare, hvorfor mange, der arbejder med offentlig service, yder en indsats, som går langt ud over og endda ofte i mod deres egen personlige interesse. Der har dog været en bevægelse i forståelsen af begrebet siden dets introduktion. PSM først blev defineret som "et individs prædisposition til at reagere på motiver, som er funderet primært eller udelukkende i offentlige institutioner og organisationer" (Perry og Wise, 1990: 368, min oversættelse), hvilket knyttede begrebet som en særlig slags motivation i den offentlige sektor alene. Selvom fokus i nærværende artikel er på den offentlige sektor, er denne definition ikke brugbar, fordi den er blind for at selv ind for samme område stiller arbejde i den offentlige sektor meget varierende krav til de ansatte. Muligheden for at levere service varierer ikke bare på tværs af sektorer men i høj grad også inden for den offentlige sek-

tor. En del af bevægelsen i litteraturen har netop været at løfte begrebet fra den offentlige sektor til fordel for et serviceorienteret perspektiv. Brewer og Selden definerede således PSM som "de motivationelle kræfter, der inducerer individer til at udføre meningsfuld offentlig service" (1998: 417, min oversættelse), og dette fokus på service har vundet generel tilslutning inden for litteraturen. I det følgende anvendes dog Hondeghe og Perrys mere generelle definition af PSM som "et individs orientering mod at levere service til folk med det formål at gøre godt for andre og samfundet" (2009: 6, min oversættelse). Denne definition lægger vægt på orienteringen mod at levere service til andre mennesker eller et bredere fællesskab, og det er netop det forhold, der i dette studie varierer i forhold til forskellige offentlige organisationer. PSM forventes altså ikke så meget at have betydning for det arbejde, der udføres i den offentlige *sektor* som for arbejdet med offentlig *service* (Jørgensen og Andersen, 2010). Ud over at offentlig service også dækker private aktører, peger serviceperspektivet på, at servicebehov og -muligheder ligeledes kan variere inden for en sektor. Det vil være udgangspunktet for denne artikel.

Orienteringen mod at hjælpe gennem offentlig service kan ikke desto mindre udspille sig på flere forskellige måder (Perry og Wise, 1990; Perry, 1996). Særligt to typer PSM forventes at være relevante i forhold til at forstå samspillet mellem jobvalg og motivation for tandlægerne som leverandører af offentlig service – compassion og public interest.¹ Compassion afspejler affektiv, følelsesbundet motivation til at hjælpe andre og samfundet. Denne type motivation spiller en særlig rolle i det tilfælde, offentlig service involverer arbejde med særligt trængende eller udsatte borgere, som har vanskeligt ved at sikre deres eget velbefindende, og som derfor i stærk grad appellerer til de ansattes medfølelse. Public interest derimod binder sig til normer om pligt og loyalitet til at hjælpe samfundet generelt ved at levere service, og denne dimension er derfor mere generelt orienteret mod det at hjælpe hele samfundet og ikke bare den enkelte bruger.

Bevægelsen i litteraturen har været at lægge stadig større vægt på underdimensionerne og mindre på det overordnede mål for PSM, fordi de handlingsinducerende virkninger forventes at være på dimensionsniveauet (Brewer, 2008; Jørgensen og Andersen, 2010). Det overordnede mål for PSM er et samlebegreb, som måske nok siger noget om et individs generelle orientering mod at hjælpe, men når det handler om at omsætte det til handlinger, er målet for groft til at yde stærke forklaringer. Forventningen er derfor, at forklaringer af individers handlinger i leveringen af offentlige service styrkes, når der fokuseres på underdimensionerne. Nyere studier har givet yderligere grobund for denne forventning, da de har fundet, at dimensionerne kan forklare en række

sammenhænge som jobvalg og adfærd (Moynihan og Pandey, 2007; Andersen et al., 2011), hvorimod det i litteraturen generelt har vist sig vanskeligt at knytte sammenhænge til det samlede mål for PSM (Brewer, 2008). På den baggrund ses der her bort fra den overordnede PSM.

PSM fit – sektor eller service, valg eller socialisering?

En væsentlig årsag til, at PSM er interessant, er forventningen om, at PSM har betydning for performance i leveringen af offentlig service, hvilket en række studier har fundet støtte for (Perry et al. 2010, Brewer, 2008). Alligevel er denne sammenhæng først virkelig interessant, hvis PSM varierer mellem organisationer. Hvis ikke der er variation i PSM, er det måske nok medvirkende til at skabe bedre offentlig service, men det bliver mindre brugbart som ledelsesværktøj, da det jo er konstant. Særligt interessant er det, om en given variation er i overensstemmelse med de teoretiske forventninger, hvilket her vil sige, om PSM varierer med behovet graden af sociale udfordringer. Flere forhold taler for, at dette er tilfældet.

En sådan sammenhæng har tilkaldt sig en del opmærksomhed, som allerede blev skudt i gang med Perry og Wises forudsigelse om, at: ”jo større et individs PSM er, desto mere sandsynligt er det, at individet vil søge medlemskab i en offentlig organisation” (Perry og Wise, 1990: 370, min oversættelse). Denne forudsigelse har affødt en række studier af forskelle i PSM mellem ansatte i den private og den offentlige sektor, og generelt har disse vist, at offentligt ansatte som forventet besidder en større grad af motivation for at hjælpe andre og samfundet (Crewson, 1997; Rainey, 1982). Ikke desto mindre er det meget omdiskuteret, om det virkelig er sektoren, der forklarer forskellen. Ingen af de nævnte studier har været opmærksomme på at kontrollere for opgavetypen, da det må forventes, at privatansatte sjældnere beskæftiger sig med offentlig service, og at de derfor ikke ser det at hjælpe andre og samfundet som relevant for dem. I det lys vil det ikke være sektor men jobtype, der driver forskellen. Dette stiller spørgsmålstejn ved, om der kan være tale om spuriøse sammenhænge, hvor service er den egentlige forklarende variabel. At dette er tilfældet understøttes af senere studier, som har taget bedre hånd om at kontrollere arbejdsopgaven, hvilket har givet serviceaspektet en mere fremtrædende rolle (Steijn, 2008; Kjeldsen, 2012). Tolkningen i disse studier er, at der skal være en vis overensstemmelse i værdier mellem arbejdsstedet og individets PSM, hvilket i litteraturen benævnes *fit*.

Den traditionelle forklaring for, hvad der skaber sådan et fit for PSM, finder man i Perry og Wises forudsigelse (se ovenfor), som baserer sig på en tiltrækningsmekanisme. Imidlertid er man blevet opmærksom på, at denne forklaring

givetvis er for simpel, og at der er tale om en række forskellige mekanismer, som spiller sammen over tid. Den ene type mekanismer, som beskæftiger sig med individuelle valg, kommer fra de psykologiske teorier, der beskæftiger sig med *attraction*, *selection* og *attrition* (her tiltrækning, selektion og fravælgelse). Udgangspunktet for denne model er sammenhængen mellem personlige karakteristika og omgivelsernes karakteristika, eller det såkaldte person-environment fit, som defineres som: "Overensstemmelsen mellem et individ og et arbejdsmiljø, som opstår, når deres karakteristika er godt matchede" (Kristof-Brown et al., 2005: 281, min oversættelse). Et fit mellem individers og organisationers karakteristika skaber større sandsynlighed for at et individ bliver optaget i og forbliver i en organisation, fordi individer søger mod organisationer, hvor de passer ind, og fordi individer der ikke passer ind i organisationen sjældnere bliver rekrutteret og hurtigere vil forlade den igen. Konsekvensen er, at der sker en homogenisering af en organisations medlemmer over tid, fordi de tilbageværende i stadigt større grad vil ligne hinanden (Schneider et al., 1995). Forudsigelsen er derfor, at der vil være sammenhæng mellem personlige karakteristika og organisatoriske karakteristika. Inden for den psykologiske litteratur har studier af især private virksomheder vist person-environment-fit teoriens relevans (Verquer et al., 2003).

Attraction-selection-attrition-modellens grundlæggende påstand er, at til- og fravalg er den dominerende forklaring for den homogenisering, der sker i organisationer, mens forandringer i individers værdier og motivation har mindre betydning. I forhold til PSM er der dog sket en åbning i forhold til denne anden type forklaring, fordi det er blevet påvist, at individers motivation og endda værdier kan ændre sig over relativt kort tid efter mødet med en organisation (Vandenabeele, 2011; Chatham, 1991). Argumentet er, at personer må påtage sig at forstå værdier, egenskaber og forventet adfærd i deres organisation, for at blive fuldgældige og deltagende medlemmer, og at dette skaber socialiseringsprocesser, hvor individer tilpasser sig (Louis, 1980). Talrige studier har dokumenteret, at organisationer har ganske gode muligheder for at påvirke individer på denne måde (Buchanan, 1974; Saks og Ashfort, 1997).

Traditionelt har forventningen været, at PSM funderes tidligt i livet, og at det derfor er et relativt stabilt fænomen (Perry, 1997; Pandey og Stazyk, 2008). I forhold til tandlægerne synes især tiltrækning at være en stærk faktor for homogeniseringen af PSM i forhold til de organisatoriske værdier. En række interviews med børnetandlæger peger på, at tandlægers arbejdsliv er ret stabilt, når først de har valgt et arbejdssted. Desuden peger litteraturen generelt på tiltrækning som en meget stærk faktor for person-environment-fit (Vandenabeele, 2007b; Leisink og Steijn, 2008). Selvom dette ikke udelukker socialisering

som forklaring, er mange børnetandklinikker kun bemanded af en enkelt tandlæge, hvorfor tilpasning til gruppers normer og værdier ikke står som en stærk forklaring. Forskellen mellem attraction-selection-attribution-forklaringerne og socialisering er imidlertid kun mulige at adskille tidsmæssigt. I et tværsnitsstudie af sammenhænge fungerer de to modeller dog fint sammen, fordi de begge forventer homogenisering af individuelle og organisatoriske værdier.

I litteraturen om PSM findes en række empiriske studier af både person-environment-fit og af socialisering. En del studier har fundet støtte for Perry og Wises forudsigelse om større PSM i den offentlige sektor baseret på en tiltrækningsmekanisme. Eksempelvis er individers PSM fundet som forklaring på privatansattes tiltrækning til ansættelse i den offentlige sektor (Steijn, 2008) og for studerendes syn på den offentlige sektor som en attraktiv arbejdsplads (Vandenabeele, 2007a). Et af disse studier understøtter dog samtidig, at sammenhængen er mere kompliceret end bare tiltrækning, da offentligt ansatte med højt PSM fit var mindre tilbøjelige til at søge andet arbejde (Steijn, 2008). Et panelstudie af amerikanske advokater har påvist, at mens orientering mod at hjælpe andre ikke har betydning for det første jobvalg, har det betydning for ansattes senere vælger beskæftigelse i den offentlige sektor (Wright og Christensen, 2010). I forhold til socialisering er det blevet foreslået, at ledere kan bruge *transformational* leadership til at forandre PSM (Paarlberg og Lavigna, 2010), men kun få studier har gennemført empiriske undersøgelser af socialisering. Et amerikansk studie peger i retning af at forhold som *red tape* (unødigt bureaukrati) og erfaring i en organisation har negative implikationer for PSM, mens det påvirkes positivt af hierarkisk autoritet og reformorientering (Moynihan og Pandey, 2007). Selvom der ikke her er tale om egentlig transformational leadership, siger resultaterne noget om, at PSM kan forandres efter mødet med en organisation.

Det er dog på tide, at der brydes klarere med litteraturens sektorfokus, og at der foretages studier af variationer i PSM *inden for* en sektor. Hvis medarbejdernes PSM hænger sammen med de forskellige muligheder for at udleve PSM i den private og offentlige sektor, kan man forvente, at det samme gøres sig gældende inden for hver af sektorerne. Det vil derfor være relevant at teste, om PSM varierer mellem offentlige organisationer med varierende grader af udfordringer. Dette perspektiv kan kaste nyt lys over argumentet om og i hvor høj grad, det er service og ikke sektor, der er afgørende for ansattes PSM.

Graden af udfordringer i dansk børnetandpleje og sammenhængen med PSM

I henhold til Sundhedslovens § 128 har de danske kommuner ansvaret for at levere børnetandpleje til alle børn og unge under 18 år ”på offentlige klinikker eller hos praktiserende tandlæger, som kommunalbestyrelsen indgår aftale med” (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2010). Før kommunalreformen i 2007 købte flere mindre kommuner sig til ydelser hos private tandklinikker, men efter kommunesammenlægningerne leverer næsten alle kommuner langt hovedparten af tandplejen selv. Kun 2-3 kommuner har valgt at få alle ydelser leveret hos private tandklinikker, og nogle få kommuner køber sig til en mindre del af ydelserne især i yderområderne (KL, 2007). Derudover har forældre individuelt mulighed for at flytte deres barn til en privat klinik med kommunalt tilskud, men det er kun et mindretal, der har valgt at benytte denne mulighed. Det overordnede billede er derfor, at den danske børnetandpleje i overvejende grad varetages inden for den offentlige sektor.

Børnetandpleje er en brugbar case til at belyse sammenhængen mellem PSM og udfordringer, fordi tandlægers kerneopgave er at levere offentlig service, og fordi der findes et velegnet objektivt mål for graden af udfordringer på tværs af organisationer (se nedenfor). Fokus på en enkelt profession giver ydermere den fordel, at en række potentielt forstyrrende variable holdes konstant. Dette giver dog også den begrænsning, at undersøgelsens eksterne validitet svækkes, fordi tandlægerne på flere måder adskiller sig fra andre faggrupper. Blandt andet har tandlæger en høj grad af professionalisme, hvilket kan have betydning for tandlægernes motivation (Perry, 1997). Derudover er offentligt ansatte tandlæger overvejende kvinder, og det virker meget sandsynligt, at mænd og kvinder kan have forskellige jobsøgningsmønstre som følge af blandt andet forskellige karriereprioriteringer. Endeligt har offentlige tandlæger fravalgt en lukrativ karriere i den private sektor, og dette kan betyde, at denne gruppe har særligt høj PSM.

Disse forhold taget i betragtning er der dog tale om en meget brugbar case, fordi det er meget forskellige udfordringer, der møder børnetandlægerne alt efter, hvor de arbejder. Selvom opgaverne overordnet er de samme, hvilket vil sige, at alle børnetandlæger arbejder med forebyggelse og behandling af tænder for børn og unge fra 0-18 år, stiller omgivelserne meget forskellige udfordringer alt efter, hvor i landet, de er ansat. Tidligere studier har vist, at især to forhold har betydning for, hvor udfordrende opgaverne er: fluormængden i drikkevandet og forældrenes socioøkonomiske status (Andersen og Blegvad, 2005). Disse to forhold benævnes her fysiske udfordringer og sociale udfordringer. I forhold til public service motivation og jobvalg forventes den klart vigtigste

faktor at være sociale udfordringer, men det kan ikke afvises at også den fysiske udfordring har en betydning, fordi den ligeledes påvirker servicebehovet i den enkelte kommune. Ikke desto mindre er de sociale udfordringer den langt mest synlige af de to udfordringer, og den der umiddelbart appellerer mest til PSM.

Den sociale udfordring skyldes, at forældrenes sociale baggrund har enormt stor betydning for det arbejde, tandlægerne skal lave. Forældrenes sociale status har ganske stor betydning for, hvordan de passer på deres børns tænder, og det smitter af på tandsundheden (Andersen og Blegvad, 2006; Poulton et al., 2002; Featherstone, 2000). Jo mere stabile forældrene er, jo bedre vil de være rustet til at tage vare på børnenes tænder. Forhold som forældrenes uddannelsesniveau, indkomstniveau, etnicitet, psykiske helbred og generelt sociale inklusion er forhold, der ofte nævnes som havende betydning for folks socioøkonomiske status, og det er også forhold, som lader til at have stor betydning for, hvor godt rustet forældrene er til at passe på deres børns tænder. Tandlæger i områder med mange socialt dårligt stillede børn, har derfor alt andet lige noget større udfordringer i deres arbejde. Ikke desto mindre påvirkes børnenes tandsundhed også af mængden af fluor i drikkevandet (Kristiansen et al., 2010; Andersen og Blegvad, 2006), og dette skaber ligeledes variation i udfordringerne for tandlægerne. Fluor forekommer naturligt i drikkevandet overalt, men koncentrationen er stærkt varierende også inden for relativt korte afstande. Generelt set er fluorindholdet højest på Sjælland, særligt Sydsjælland og de nordvestlige omegne af København, hvor der dog også findes områder med lave værdier som eksempelvis Furesø-området. Niveauet er lavest i Jylland og særligt i flere midtjyske kommuner (eksempelvis Billund, Ringkøbing-Skjern, Holstebro) og omkring Frederikshavn. Det er oplagt, at der vil være en sammenhæng mellem de fysiske og sociale udfordringer. Dels fordi de fysiske udfordringer er store i eksempelvis Midt-Vestjylland, hvor der også er relativt store sociale udfordringer, og dels fordi både de sociale og fysiske udfordringer påvirker tandsundheden hos børnene. I analyserne er fokus på de sociale udfordringer, men der foretages statistisk kontrol for de fysiske udfordringer, så der tages højde for det overlap, der måtte være i forhold til sammenhængen mellem tandsundhed og motivation.

Der findes flere grunde til at forvente fit mellem tandlægers PSM og udfordringerne i den kommune de er ansat i. For det første uddannes tandlæger kun to steder i Danmark – på tandlægehøjskolerne i Aarhus og København. Langt de fleste tandlæger skal derfor i forbindelse med deres første job tage stilling til, hvor de vil søge ansættelse. I forbindelse med autorisation er nyuddannede i praktik i både privat praksis og offentlig børnetandpleje, så alle får et vist kendskab til arbejdet inden fast ansættelse. Tandlægerne er altså relativt godt

informerede om, hvad arbejdet indebærer. Derfor kender tandlægerne også udmærket til den store betydning af især de sociale udfordringer for det arbejde, de skal udføre, og derfor forventes dette forhold også at spille ind i forhold til, hvor de vil søge ansættelse. Der vil selvfølgelig være en lang række andre forhold, som har betydning for dette valg, og argumentet er ikke, at de sociale udfordringer har den afgørende betydning for jobvalg, men at der vil være en systematisk tendens til, at tandlægers PSM har betydning for, om de vil søge til klinikker med store eller små udfordringerne. Derudover forventes der at være en effekt af selektionsmekanismer så eksempelvis klinikker i socialt udsatte områder søger efter tandlæger med særlige omsorgskompetencer, som kan tage sig af de svagt stillede børn. Fravælgelse vil også være en mulig forklaring for de tandlæger, som har fejlberegnet udfordringsniveauet på forhånd, eller som af andre grunde er havnet i en klinik med et udfordringsniveau, der ikke passer dem. Endelig kan der forekomme socialisering, hvis tandlægerne tilpasser sig værdierne på deres arbejdsplads.

Overordnet set forventes der således at være positiv sammenhæng mellem PSM graden af sociale udfordringer i området. Ikke desto mindre er der god grund til at tro, at forskellige typer PSM kan udleveres forskelligt under forskellige grader af udfordringer. Compassion vil antageligt have et element af brugerorientering, fordi det handler om tandlægernes bekymring for de stakels børn, hvis forældre ikke kan tage vare på dem. Compassion er derfor i højere grad rettet mod individuelle hensyn hos de børn, der har dårlige vilkår end mod samfundet generelt. Dette er i modsætning til public interest, som i mindre grad er fokuseret på de enkelte brugeres behov, men derimod mere mod at gavne samfundet generelt set. I forhold til tandlægers arbejde kan dette betyde, at for tandlæger med høj public interest vil det væsentligste hensyn være at alle børn modtager en ligelig behandling uanset deres baggrund. Der er derfor indlejret et modsætningsforhold mellem de to typer PSM i forhold til, hvordan man kan hjælpe gennem leveringen af serviceydelser, hvis det at hjælpe bestemte brugergrupper sker på bekostning af det bredere samfund og omvendt. Dette forhold kan meget vel have betydning for sammensætningen af medarbejdere med forskellige typer PSM i kommuner med forskellige grader af sociale udfordringer. En stor andel socialt dårligt stillede børn vil kræve megen opmærksomhed, og denne må nødvendigvis gå fra andre mere ressourcestærke børn, hvilket betyder at tandlægernes mulighed for et bredt fokus på den samlede børnegrupperes tandsundhed svækkes. Omvendt vil en lille andel dårligt stillede børn gøre det nemmere for tandlægerne at leve op til ligelig behandling af klinikkens børn. I lyset af ovenstående er forventningen i forhold til compassion:

H₁: Der er positiv sammenhæng mellem tandlægers compassion og graden af sociale udfordringer i kommunen.

Givet at der kontrolleres for dette følelsesbundne behov for at hjælpe de svageste brugere er forventningen til commitment to the public interest derimod, at tilstedeværelsen af mange svage børn gør det vanskeligere at arbejde for børnetandsundheden generelt, fordi en stor del af opmærksomheden flyttes til at løfte de svageste. Hvis tandlægerne oplever, at dette sker på bekostning af det brede fællesskab, burde der altså forventes negativ sammenhæng mellem sociale og commitment to the public interest. Derfor er forventningen, at:

H₂: Der er negativ sammenhæng mellem tandlægers commitment to the public interest og graden af sociale udfordringer i kommunen.

Målingen af PSM

Målingen af PSM tager udgangspunkt i Coursey og Pandey's forkortede version (2007) af Perrys måleinstrument (1996), som også tidligere er anvendt med succes i en dansk kontekst (Andersen et al., 2011). Målingen er gennemført ved hjælp af et webbaseret spørgeskema, som er sendt ud til alle medlemmer af Tandlægernes Nye Landsforening (TNL), som organiserer langt størsteparten af de offentligt ansatte børnetandlæger i Danmark. Der er sendt link til alle med en e-mailadresse først i et nyhedsbrev og derefter som direkte e-mail. Det samlede antal svar er 380 (svarpct. 46,1). 32 specialtandlæger er frasorteret datasættet, fordi deres arbejdsopgaver adskiller sig markant fra de almindelige børnetandlæger, og derudover har en del respondenter kun besvaret dele af spørgeskemaet. Spørgeskemaet består af en række holdningsudsagn med 5-punkts-likert-skalerede svarmuligheder, som tapper børnetandlægerne's motivation. Resultaterne viser generelt stærke indeks for PSM, hvor faktorloadings generelt er høje (minimum 0,59 og 0,78). De to refleksive indeks for compassion og public interest (som er skaleret fra 0 til 100) har gennemsnitssværdierne 84,3 og 84,1, hvilket viser at børnetandlæger generelt er stærkt motiverede af PSM.

Hvad er udfordringer?

Målet for de sociale udfordringer baserer sig på Indenrigsministeriets indeks for socioøkonomisk status i kommunerne. Målet er udregnet på baggrund af 12 vægtede indikatorer, hvor de tungeste er beskæftigelse, indkomst og uddannelse (se appendiks B). Indekset anvendes til den mellemkommunale udligning, og selvom det givne mål nok næppe er kendt af mange andre end

embedsmænd i Indenrigsministeriet, KL og kommunerne, afspejler målet en virkelighed, som er intuitivt forståeligt. I bunden af skalaen finder man således kommuner som Ishøj, Albertslund og Lolland Kommune, mens man i top ti finder Hørsholm, Gentofte og Egedal Kommune. Forventningen er ikke, at tandlægerne har præcist kendskab til scoren, men at de har et nogenlunde præcist billede af, hvordan den kommune, de søger ansættelse i (i forhold til tiltrækning). Ligeledes forventes scoren at afspejle det, der møder tandlægerne, når de er blevet ansat, hvilket ventes at have betydning for fravælgelse og socialisering. Variablen er normalt defineret med 1 som midterværdi med minimum 0,47 (høj socioøkonomiske status) og maksimum 1,77 (laveste socioøkonomiske status), men den er her vendt om og omskaleret, så variablen går fra 0, laveste udfordringsniveau, til 100, højeste udfordringsniveau.

Data og metode

De variable, der indgår i analyserne kan ses her.

Tabel 1: Begreber og operationaliseringer

Begreb	Operationalisering	Datakilde
Public Service Motivation	Underdimensioner - Compassion (COM) - Commitment to the public interest (Variationsbredde: 0: lavest - 100: højest)	Survey
Sociale udfordringer	Indenrigsministeriets socioøkonomiske indeks for danske kommuner (Variationsbredde: 0: mindste udfordringer - 100: største udfordringer)	Registerdata (Kommunale Nøgletal)
Fysiske udfordringer	Fluormængde i grundvandet (invers logaritmetransformeret)	Registerdata (GEUS)
Kontrolvariable	Tandlægers alder (år), køn (kvinde = 1) og arbejds erfaring (år)	Survey

Analyserne er ikke kausalanalyser men sammenhængsanalyser, som er kørt som en serie lineære regressioner med udfordringerne som afhængig variabel og motivation som uafhængig variabel. Dette er valg er dels teoretisk og dels metodisk motiveret. Teoretisk er der stærkest forventning til tiltrækningseffekten, og selvom det valgte design ikke giver mulighed for at skille tiltrækning fra udvælgelse, fravælgelse og socialisering, er det mest konsistente i forhold til litteraturen at forvente, at et individs niveau af PSM bestemmer, hvilken grad af udfordringer personen vil vælge at stå overfor. Det taler for at have PSM

som uafhængig variabel. Metodisk har denne tilgang den fordel at de lineære regressioner tillader gensidig statistisk kontrol for de uafhængige variable og kontrol for øvrige faktorer. Sammenhænge mellem undersøgelsens uafhængige variable ses nedenfor i tabel 2.

Tabel 2: Sammenhænge mellem undersøgelsens uafhængige variable

	1	2	3	4	5
1 Køn (kvinde = 1)					
2 Alder (år)	-0,092				
3 Erfaring (år)	-0,022	0,883**			
4 Commitment to the public interest	-0,139*	0,110	0,075		
5 Compassion	0,083	0,043	0,075	0,333**	
6 Fluormængde i drikkevand	0,081	0,102	0,080	0,016	-0,077

Note: * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$.

Tabellen viser, at der kun i mindre grad er sammenhænge mellem de uafhængige variable. Den stærkeste sammenhæng, er den positive sammenhæng mellem compassion og public interest, som falder godt i tråd med, hvad andre studier har fundet. Denne sammenhæng betyder også, at gensidig statistisk kontrol er nødvendig for at kunne estimere sammenhængen med de sociale udfordringer. Det er bemærkelsesværdigt, at der ikke er sammenhæng mellem respondenterne køn og deres compassion, hvor højere kvindelig compassion ellers er et konsistent fund i litteraturen. At det ikke er tilfældet her, kan skyldes tandlægenes stærke professionelle baggrund, som bevirker en vis ensretning af værdier og motivation på tværs af køn.

Sammenhænge mellem PSM og graden af sociale udfordringer

Resultaterne af analysen er sammenfattet i tabel 2. De bivariate sammenhænge viser som det forventes svage positive sammenhænge mellem graden af sociale udfordringer og compassion og public interest. Ingen af sammenhænge er dog signifikante. Model 1 viser at baggrundsvariablene ikke har betydning for, hvilket omfang af sociale udfordringer, tandlægerne står overfor. Ikke desto mindre viser model 2, at den multivariate regressionsanalyse giver støtte til både hypotese 1 og 2. I overensstemmelse med hypoteserne er sammenhængen signifikant positiv for compassion, men signifikant negativ for public interest. Når der kontrolleres for samvariationen mellem de to typer PSM, er tandlæger, som er mere motiveret af at hjælpe folk i nød altså mere tilbøjelige til at

være i kommuner med store sociale udfordringer, hvilket er i overensstemmelse med hypotese 1. Derimod arbejder tandlæger, som er stærkt orienteret mod at hjælpe samfundet generelt set, i kommuner med *mindre* sociale udfordringer. Dette er i overensstemmelse med hypotese 2. Kontrol for det forhold at mange af de socialt dårligt stillede kommuner har særligt dårlig tandsundhed som følge af lavt fluoridindhold i drikkevandet, styrker sammenhængene (model 3). Derudover fører kontrollen til at kønsvariablen har en signifikant negativ effekt, hvilket vil sige, at kvinder forventes at arbejde i kommuner med mindre sociale udfordringer, når der er kontrolleret for motivation.

Tabel 3: OLS regressioner af public service motivation på graden af sociale udfordringer (ustandardiserede koefficienter)

	Sociale udfordringer (0: mindste udfordringer - 100: største udfordringer)			
	Bivariat	Model 1	Model 2	Model 3
Konstant		37,54*** (3,25)	47,82** (2,97)	8,84 (0,49)
Køn (kvinde = 1)	-3,45 (3,27)	-3,47 (-1,02)	-5,83 (-1,71)	-6,75* (-2,06)
Alder (år)	0,15 (0,12)	0,00 (0,00)	0,06 (0,21)	-0,02 (-0,09)
Erfaring (år)	0,15 (0,10)	0,14 (0,58)	0,11 (0,44)	0,12 (0,53)
Compassion (COM)	0,17 (0,10)		0,26* (2,43)	0,31** (2,94)
Commitment to the public interest (CPI)	0,16 (0,11)		-0,36** (-3,00)	-0,37** (-3,12)
Fluorindhold i drikkevand	7,85*** (1,62)			7,29*** (4,17)
R ²		0,013	0,067	0,139
Adj. R ²		0,000	0,045	0,114
N		219	214	214

Note: *:p<0,05; **:p<0,01; ***:p<0,001. t-værdier i parenteser.

En tolkning af resultatet er, at i kommuner med store udfordringer har tandlægerne først og fremmest fokus på at hjælpe de svage patienter, mens orienteringen mod at hjælpe samfundet generelt må vige for dette formål. Derimod har tandlæger i de kommuner, hvor udfordringerne er mindre, og hvor det akutte pres derfor er mindre, bedre mulighed for at have fokus på den gevinst, de leverer for samfundet som helhed. Det peger på, at levering af offentlig ser-

vice ikke er et spørgsmål om et enten-eller, men at forskellige muligheder for at levere offentlig service appellerer til forskellige typer PSM. Offentlig service kan handle om at hjælpe meget konkrete og trængende brugere, men det kan også være fokuseret på at hjælpe samfundet bredt set. Resultatet understreger væsentligheden af at behandle PSM på underdimensionsniveauet, for selvom PSM er centreret om det overordnede mål at hjælpe andre og samfundet, kan motivationen til at hjælpe udspille sig på forskellige måder. En væsentlig pointe er derfor, at offentligt ansatte med høj PSM ikke bare er motiverede, men de bærer også stærke ideer om, hvad der er ønskværdigt i arbejdet for brugere og samfundet, og derfor kan ansatte med høj PSM være vanskelige at styre (Gailmard, 2010).

Resultatet stemmer i øvrigt godt overens med, hvad andre har fundet omkring sammenhænge for job og PSM. Et nyere studie har vist, at der er forskel på private og offentlige fysioterapeuters overordnede PSM, men på underdimensionerne (Andersen et al., 2011). Resultatet i denne artikel adskiller sig imidlertid ved at være et af de første, der påviser variationer i PSM mellem offentlige organisationer. På trods af de fundne sammenhænge er det dog ikke muligt at afgøre, hvad de kausale sammenhænge er mellem PSM og graden af udfordringer er. Spørgsmålet er grundlæggende, om medarbejderes motivation bestemmer, hvilke organisationer, de får ansættelse i, eller om motivationen tilpasses de organisatoriske værdier efter ansættelsen. Dette er en svaghed, som fremtidig forskning bør veje op på. Det vil være yderst relevant at få mere viden om, hvordan homogenisering af PSM opstår, men det vil kræve andre typer data end de forhåndenværende (eks. ikke-socialiserede respondenter som studerende eller tidsseriedata), som giver mulighed for at følge personers organisatoriske tilhørsforhold og motivation over tid.

Endelig skal det bemærkes, at der her er fundet sammenhænge mellem objektive mål for organisatoriske udfordringer og individers motivation i ikke-eksperimentelle studier, hvilket er sjældent i studier af person-environment-fit (Kristof-Brown et al., 2005: 292). De sociale udfordringer er en eksogent given variabel, men der er god grund til at tro, at udfordringerne afspejler nogle af børnetandklinikernes og børnetandlægenes væsentligste mål og værdier. Disse resultater skal derfor ses som et væsentligt bidrag til person-environment-fit litteraturen. Ikke mindst fordi der for første gang er fundet sammenhænge mellem PSM og organisatoriske mål inden for den offentlige sektor.

Konklusion

En væsentlig hypotese inden for PSM litteraturen er, at PSM har betydning for jobvalg, fordi individer med høj PSM vil søge mod organisationer, hvor

de kan levere offentlig service. De vil derfor i højere grad være tiltrukket af organisationer, der leverer offentlig service, de vil oftere blive ansat, de vil være mindre tilbøjelige til at søge væk, og over tid vil de i endnu højere grad tilegne sig værdier og motivation, som er i overensstemmelse med organisationens mål om at levere offentlig service. Litteraturen har hidtil været fokuseret på forskelle i PSM mellem ansatte i den offentlige og private sektor, men resultaterne her viser, at der ligeledes findes systematiske variationer mellem offentlige organisationer, som kan henføres til muligheden for at levere offentlig service. Dette er et vigtigt resultat, fordi mange offentlige organisationer er ganske forskellige, selvom de leverer den samme ydelse. Resultaterne peger på, at individers motivation varierer i forhold til de udfordringer, omgivelserne stiller, hvilket er i overensstemmelse med teorierne om attraction-selection-attrition og organisatorisk socialisering. Compassion viser sig at have positiv sammenhæng med graden af udfordringer i ansættelseskommunen, mens der er negativ sammenhæng for public interest og graden af udfordringer. Tolkningen er, at dette skyldes at den følelsesbundne PSM type, compassion, er forbundet med fokus på børn, som mere eller mindre uforskyldt står overfor vanskelige livsvilkår. Derfor vil tandlæger motiveret af compassion være mere tilbøjelige til at arbejde i kommuner med store sociale udfordringer. Når der er kontrolleret for denne følelsesbundne motivation til at hjælpe de svageste, vil tandlæger med høj public interest derimod være mere tilbøjelige til at arbejde i kommuner med mindre sociale udfordringer, fordi de har bedre mulighed for at bevare det brede fokus på denne type arbejdspladser. Forventningen er, at mekanismen går gennem en tilpasning af individuel motivation og værdier og organisatoriske værdier gennem mekanismer som tiltrækning, selektion, fravælgelse og socialisering. Det vil være yderst relevant, hvis fremtidig forskning kan undersøge dette kausalforhold bedre. Foreløbigt peger resultatet på vigtigheden af at se på dimensionerne for PSM, fordi det er her de stærkeste adfærdsinducerende virkninger sandsynligvis skal findes.

Et af artiklens væsentligste bidrag skal ses i forhold til rekruttering og fastholdelse af offentligt ansatte. Resultaterne peger på, at offentlige ledere skal være opmærksomme på, at organisatoriske karakteristika har betydning for, hvilke medarbejdere en organisation tiltrækker, og mulighederne for at fastholde dem. Ydermere peger resultaterne på, at medarbejdernes lyst til at arbejde, drives af forhold i arbejdets karakter, og at organisationer med særlige sociale og fysiske udfordringer, således skal regne med at medarbejdere kan rekrutteres og fastholdes på baggrund af sammensætningen af deres PSM. Samtidig skal sådanne organisationer være opmærksomme på denne motivation, hvis de vælger at anvende ledelsesværktøjer, som baserer sig på ekstrinsisk motivation,

som eksempelvis løn eller regulering, da andre resultater har vist, at dette kan have negative konsekvenser for PSM (Jacobsen, 2010). Artiklen viser derfor også en vej ud af de sektorfokuserede diskussioner, der alt for ofte har fyldt debatten om offentlig ledelse, da den viser, at det i mindst lige så høj grad er vigtigt at være opmærksom på interne forskelle i den offentlige sektor.

Note

1. Derimod udelades self-sacrifice, fordi den er tæt forbundet til public interest (Perry, 1997; Coursey og Pandey, 2007), og attraction to policy making, som primært er knyttet til deltagelse i arbejdet med politiske beslutninger.

Litteratur

- Andersen, Lotte Bøgh og Marianne Blegvad (2006). Does Ownership Matter for the Delivery of Professionalized Public Services? Cost-efficiency and Effectiveness in Private and Public Dental Care for Children in Denmark. *Public Administration* 84 (1): 147-164.
- Andersen, Lotte Bøgh, Thomas Pallesen og Lene Holm Pedersen (2011). Does Employment Sector Matter for Professionals' PSM? *Review of Public Personnel Administration* 31: 10-27.
- Brewer, Gene A. (2008). Employee and Organizational Performance, pp. 136-156 i James L. Perry og Annie Hondeghem (red.), *Motivation in Public Management. The Call of Public Service*. New York: Oxford University Press.
- Brewer, Gene A. and Sally C. Selden (1998). Whistleblowers in the Federal Civil Service: New Evidence of the Public Service Ethic. *Journal of Public Administration Research and Theory* 8 (3): 413-439.
- Buchanan, Bruce (1974). Building Organizational Commitment: The Socialization of Managers in Work Organizations. *Administrative Science Quarterly* 19 (4): 533-546.
- Chatham, Jennifer A. (1991). Matching People and Organizations: Selection and Socialization in Public Accounting Firms. *Administrative Science Quarterly* 36 (3): 459-484.
- Coursey, David H. og Sanjay K. Pandey (2007). PSM Measurement: Testing an Abridged Version of Perrys Proposed Scale. *Administration & Society* 39: 547-568.
- Crewson, Philip E. (1997). Public-service Motivation: Building Empirical Evidence of Incidence. *Journal of Public Administration Research and Theory (Transaction)* 7(4): 499-518.
- Featherstone, John D.B. (2000). The Science and Practice of Caries Prevention. *Journal of the American Dental Association* 131 (7): 887-899.
- Gailmard, Sean (2010). Politics, Principal-Agent Problems, and Public Service Motivation. *International Public Management Journal* 13 (1): 35-45.

- Hondeghem, Annie og James L. Perry (2009). EGPA Symposium on PSM and Performance: Introduction. *International Review of Administrative Sciences* 75: 5-9.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2012). *Kommunal udligning og generelle tilskud 2012*. <http://im.dk/Indenrigs/Komm-region-oeko/Udligning/Tilskud-til-kommunerne-2012.aspx> (5. oktober 2011)
- Jacobsen, Christian B. (2010). Motivation Crowding Theory – Opening the Black Box of Intrinsic Motivation. Paper præsenteret på EGPA konference i Toulouse, Frankrig, september.
- Jørgensen, Torben Beck og Lotte Bøgh Andersen (2010). Værdier og motivation i den offentlige sector. *Økonomi og Politik* 83 (1): 34-36.
- Kjeldsen, Anne Mette (2012). Sector and Occupational Differences in Public Service Motivation: A Qualitative Study. *International Journal of Public Administration* (under udgivelse)
- KL (2007). *Den kommunale tandpleje. Organisering mv. i forbindelse med reformen*. Kommunernes Landsforening, http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id_33547/ImageVaultHandler.aspx
- Kristiansen, Eva et al. (2010). Caries hos børn og unge, fluorid i drikkevandet, forældreindtægt og køn. *Tandlægebladet* 114 (6): 470-478.
- Kristof-Brown, Amy L. et al. (2005). Consequences of Individuals' Fit at Work: A Meta-Analysis of Person-Job, Person-Organization, Person-Group, and Person-Supervisor Fit. *Personnel Psychology* 58: 281-342.
- Leisink, Peter og Bram Steijn (2008). Recruitment, Attraction and Selection, pp. 118-135 i James L. Perry og Annie Hondeghem (red.), *Motivation in Public Management. The Call for Public Service*. New York: Oxford University Press.
- Louis, Meryl R. (1980). Surprise and Sense Making: What Newcomers Experience in Entering Unfamiliar Organizational Settings. *Administrative Science Quarterly* 25: 226-251.
- Moynihan, Donald P. and Sanjay K. Pandey (2007). The Role of Organizations in Fostering PSM. *Public Administration Review* 67 (1): 40-53.
- Paarlberg, Laurie E. og Bob Lavigna (2010). Transformational Leadership and PSM: Driving Individual and Organizational Performance. *Public Administration Review* 70 (5): 710-718.
- Pandey, Sanjay K. og Edmund Stazyk (2008). Antecedents and Correlates of PSM, pp. 101-117 i James L. Perry og Annie Hondeghem (red.), *Motivation in Public Management. The Call of Public Service*. New York: Oxford University Press.
- Perry, James L. (1996). Measuring PSM: An Assessment of Construct Reliability and Validity. *Journal of Public Administration Research and Theory* 6 (1): 5-24.
- Perry, James L. (1997). Antecedents of Public Service Motivation. *Journal of Public Administration Research and Theory* 7 (2): 181-197.

- Perry, James L. og Lyman W. Porter (1982). Factors Affecting the Context for Motivation in Public Organizations. *Academy of Management Review* 7 (1): 89-98.
- Perry, James L. og Lois R. Wise (1990). The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review* 50 (3): 367-373.
- Perry, James L., Annie Hondeghem og Lois R. Wise (2010). Revisiting the Motivational Bases of Public Service: Twenty Years of Research and an Agenda for the Future. *Public Administration Review* 70 (5): 681-690.
- Poulton, Richie et al. (2002). Association between Children's Experience of Socioeconomic Disadvantage and Adult Health: a Life-course Study. *Lancet*, 360 (9346): 1640-1645.
- Rainey, Hal G. (1982). Reward Preferences Among Public and Private Managers: In Search of the Service Ethic. *American Review of Public Administration* 16 (4): 288-302.
- Rainey, Hal G. (2009). *Understanding and Managing Public Organizations*, 4th Edition. San Francisco: Jossey-Bass.
- Saks, Alan M. og Blake E. Ashfort (1997). Organizational Socialization: Making Sense of the Past and Present as a Prologue for the Future. *Journal of Vocational Behavior* 51 (2): 234-279.
- Schneider, Benjamin, Harold W. Goldstein og D. Brent Smith (1995). The ASA Framework: An Update. *Personnel Psychology* 48 (4): 747-773.
- Steijn, Bram (2008). Person-Environment Fit and PSM. *International Public Management Journal* 11 (1): 13-27.
- Vandenabeele, Wouter (2007a). Government Calling: PSM as an Element in Selecting Government as an Employer of Choice. *Public Administration* 86 (4): 1089-1105.
- Vandenabeele, Wouter (2007b). Towards a Theory of PSM: an Institutional Approach. *Public Management Review* 10(4): 545-556.
- Vandenabeele, Wouter (2011). Who Wants to Deliver Public Service? Do Institutional Antecedents of Public Service Motivation Provide an Answer? *Review of Public Personnel Administration* 31 (1): 87-107.
- Verquer Michelle L., Terry A. Beehr og Stephen H. Wagner (2003). A Meta-analysis of Relations between Person-Organization Fit and Work Attitudes. *Journal of Vocational Behavior* 63: 473-489.
- Wright, Bradley E. og Robert K. Christensen (2010). PSM: A Test of the Job Attraction-Selection-Attrition Model. *International Public Management Journal* 13 (2): 155-176.

Appendiks A: Faktoranalyse for items til indeks for PSM (N = 245)

	Faktor loadings	Gns.	Std. afv.	Min.	Maks.
Commitment to the Public Interest (CPI)		82,30	13,28	37,5	100
Det er min borgerpligt at gøre noget, der tjener samfundets bedste	0,78	3,94	1,00	1	5
Det er vigtigt for mig at tage hensyn til andres velfærd	0,60	4,63	0,65	2	5
Jeg føler, at jeg bidrager til samfundet	0,59	4,62	0,56	2	5
Jeg så helst, at offentligt ansatte gør det, der er bedste for hele samfundet, selvom det skulle gå ud over mine egne interesser	0,63	3,90	0,95	1	5
<i>Cronbachs Alpha for indeks: 0,55</i>					
Compassion (COM)		84,12	13,53	41,67	100
Det er meget vigtigt for mig, at de offentlige ydelser er i orden	0,78	4,41	0,78	1	5
Jeg beundrer folk, som starter eller er involveret i aktiviteter, der bidrager til lokalsamfundet	0,69	4,40	0,74	1	5
Jeg bliver følelsesmæssigt berørt, når jeg ser mennesker i nød	0,67	4,24	0,82	1	5
<i>Cronbachs Alpha for indeks: 0,56</i>					

Principal Component analysis.

Appendiks B: Kriterier for beregning af indeks for social belastning

Kriterium	Vægt
1. Antal 20-59-årige uden beskæftigelse ud over 5 % af 20-59-årige i kommunen	0,180
2. Antal 25-49-årige uden erhvervsuddannelse	0,175
3. Antal udlejede beboelseslejligheder	0,050
4. Antal diagnosticerede psykiatriske patienter	0,050
5. Antal familier i visse boligtyper	0,150
6. Antal børn i familier med lav uddannelse	0,150
7. Antal enlige over 65 år	0,025
8. Antal personer med lav indkomst	0,100
9. Antal udviklingshæmmede	0,050
10. Antal indvandrere	0,025
11. Antal tabte leveår	0,025
12. Nedgang i befolkningstallet	0,020

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2012).

Indikatoren anvendes til den mellemkommunale udligning, hvor den angiver en kommunes forventede, strukturelle underskud. Det aldersbestemte og socioøkonomiske udgiftsbehov sammenvejes til et samlet udgiftsbehov for kommunen, som udregnes på baggrund af ovenstående indikatorer. Indikatoren anvendes her, fordi den er en af de mest accepterede og anvendte indikatorer for sociale udfordringer i de danske kommuner.

Anne Mette Kjeldsen

Public service motivation og jobvalg: Serviceproduktion eller serviceregulering?

Litteraturen omkring public service motivation har traditionelt fokuseret på, hvad individers motivation betyder for tiltrækning til offentlig eller privat ansættelse, mens betydningen af karakteren af de ydelser, der leveres i de to sektorer, er overset. Gennem spørgeskemaundersøgelser og interviews med sidsteårs-socialrådgiverstuderende, der efter endt uddannelse kan beskæftige sig med såvel produktion som regulering af offentlige ydelser i både offentlig og privat regi, undersøger denne artikel derfor sammenhængen mellem public service motivation og jobvalget serviceproduktion eller serviceregulering. Undersøgelsen viser, at socialrådgiverstuderende, der er motiverede af omsorg for klienterne, vil arbejde med serviceproduktion. Omvendt vil studerende, der er mere løsnings- og handlingsmotiverede jf. de lovgivningsmæssige rammer, hellere arbejde med serviceregulering. Disse to tilgange til socialt arbejde kan tjene som pejlemærker i rekrutteringen af socialrådgivere til løsningen af opgaver med forskellige politiske mål.

Tiltrækning af de rette ansøgere er essentielt for enhver organisations succes. I en tid, hvor den offentlige sektors økonomi er presset samtidig med, at den i stigende grad udsættes for konkurrence fra den private sektor, bliver viden om, hvordan de bedste medarbejdere rekrutteres og fastholdes, blot endnu mere centralt. Litteraturen omkring *public service motivation* (PSM) har traditionelt hævdet, at den offentlige sektor har en fordel ved at have ansatte, der er mere motiverede af at hjælpe andre mennesker og bidrage til samfundet (Lewis og Frank, 2002; Perry og Hondeghem, 2008; Perry og Wise, 1990; Rainey, 1982). Det skyldes, at individer med denne særlige PSM antages at være mere tilbøjelige til at søge ansættelse i den offentlige sektor, da omgivelserne her bedst kan understøtte ønsket om at bidrage til samfundet. Men i takt med litteraturens stigende erkendelse af, at denne tiltrækningsmekanisme mere hviler på muligheden for at levere *offentlig service* end på, hvilken *sektor* det gøres i (Perry og Hondeghem, 2008), er der behov for at se nærmere på, hvad det at levere offentlig service egentlig indebærer.

Artiklen her argumenterer for, at eksisterende studier af sektorforskelle i PSM har overset betydningen af karakteren af den ydelse, der leveres. Før man vælger i hvilken sektor, man vil ansættes, vælger man som oftest sin ar-

bejdsopgave. Mere specifikt: Vil man beskæftige sig med direkte produktion af offentlige ydelser, som også kan finde sted i privat regi, eller regulering af ydelserne, som næsten udelukkende finder sted inden for den offentlige sektor? Leveringen af velfungerende offentlige ydelser kræver, at der både er nogen, som producerer ydelsen, og nogen, som regulerer ydelsen. Hvis vi vil vide mere om, hvordan motiverede medarbejdere rekrutteres og fastholdes til at levere en velfungerende offentlig service, må vi derfor et skridt længere ned og se nærmere på disse to arbejdsopgaver.

Et nyere studie af Wright og Christensen (2011) tager arbejdsopgaven i betragtning ved at spørge til amerikanske jurastuderendes tilbøjelighed til at vælge et job inden for den offentlige eller private sektor, der er mere eller mindre "serviceorienteret". Hertil kommer et studie af Andersen og Pedersen (2010), der viser, at der er store forskelle i PSM mellem danske ansatte tilhørende forskellige faggrupper, og som dermed i kraft af deres uddannelse og stilling udfører forskellige serviceleverende opgaver (fx sygeplejersker over for lærere). Endelig viser et ældre studie af Steinhaus og Perry (1996), at branche bedre forklarer variationen i organisatorisk engagement end skillelinjen offentlig/privat ansættelse. Selvom alle disse studier således på forskellig vis peger på, at arbejdsopgaven kan have en betydning for individers PSM, så er der ingen af dem, der direkte undersøger arbejdsopgavens mere konkrete betydning i samspil med individers forskellige PSM-profiler.

Gennem spørgeskemaundersøgelser og 21 interviews med socialrådgiverstuderende, der lige netop er ved at afslutte deres uddannelse og står over for at skulle finde et arbejde, undersøger denne artikel derfor sammenhængen mellem PSM og jobvalg baseret på tiltrækning til forskellige serviceleverende arbejdsopgaver. Forventningen er, at de socialrådgiverstuderendes individuelle PSM-profiler har betydning for, hvilken af de to typer arbejdsopgaver, serviceproduktion eller serviceregulering, de foretrækker. Socialrådgiverstuderende udgør en unik faggruppe til undersøgelse af dette, da de efter endt uddannelse har muligheden for at arbejde med begge typer arbejdsopgaver i både den offentlige og den private sektor. Ved at undersøge jobvalget inden for samme faggruppe sikres desuden, at det rent faktisk er arbejdsopgaven og ikke faktorer knyttet til uddannelse og profession, som PSM har afgørende betydning for. Det giver en konservativ test af sammenhængen mellem PSM og jobvalg. Endelig bidrager de kvalitative interviews med en dybdegående indsigt i jobvalgsprocessens indhold og mekanismer, der tilsammen med distinktionen serviceproduktion/-regulering leverer et metodisk såvel som teoretisk indspark i PSM-litteraturens til tider meget ensidige fokus på tiltrækningen til offentlig/privat ansættelse målt med spørgeskemadata.

I det følgende indledes med en diskussion af valget af et job med serviceproducerende eller serviceregulerende arbejdsopgaver efterfulgt af en udledning af empiriske testbare hypoteser om sammenhængen mellem dette jobvalg og individers PSM. Der redegøres for artiklens data og metoder, og hypoteserne undersøges ved inddragelse af både det kvalitative og det kvantitative data-materiale. Hypotesernes be-/afkræftelse diskuteres løbende frem mod den afsluttende konklusion, der samler op på undersøgelsens resultater og uddrager implikationer i forhold til rekruttering af ansatte til de to typer jobs.

Jobvalg: Serviceproduktion eller serviceregulering?

Udgangspunktet for denne artikel er som nævnt, at individer i en arbejdsmæssig sammenhæng kan deltage i leveringen af offentlige ydelser ved enten at have et job med serviceproducerende arbejdsopgaver eller et job med serviceregulerende arbejdsopgaver. Med serviceproduktion menes, at man fysisk deltager i produktionen af en specifik ydelse til en identificerbar gruppe af modtagere (fx læreren, der underviser en klasse), hvilket ofte finder sted i både offentligt og privat regi, mens serviceregulering indebærer, at man deltager i beslutninger om indretningen af og adgangen til en specifik ydelse jf. den relevante lovgivning (fx ingeniøren, der giver en byggetilladelse) (Nielsen, 2011). I Danmark findes disse jobs typisk kun i den offentlige sektor. Valget af arbejdsopgave kan således være determinerende for, hvilken sektor man ender i, og vi må derfor starte her for at afdække mekanismerne omkring tiltrækning til forskellige serviceleverende jobs. Dermed gør denne artikel op med hovedparten af de eksisterende PSM-studiers anskuelse af den offentlige og private sektor som enhedsbegreber samt den simple betragtning, at et jobvalg baseret på PSM udelukkende inkluderer valget af arbejdssted/organisation. Et konkret jobvalg består både af valget af arbejdsopgave og arbejdssted, hvoraf sidstnævnte *kan* inkludere sektoraspektet.

Mange jobs indeholder dog elementer af begge typer opgaver (fx skal læreren også give eleverne en karakter til eksamen), men som oftest vil en af opgaverne være mere dominerende end den anden. Når man som i denne sammenhæng ser på valget mellem de to typer arbejdsopgaver – og mere specifikt, hvilken af opgaverne man føler sig mest tiltrukket af i overgangen fra endt uddannelse til indtræden på arbejdsmarkedet, giver det derfor mest mening at anskue serviceregulering og serviceproduktion som to modsatrettede poler på et kontinuum. Herved kan individer udtrykke deres præference for forskellig sammensætning af de to arbejdsopgaver i et job. Spørgsmålet er dog, om det overhovedet giver mening at tale om et *valg* af job?

For det første sætter ens uddannelse og evner i de fleste tilfælde en naturlig begrænsning for, hvilke jobs man kan vælge. Dernæst viser undersøgelser, at op til 70 pct. af et individs jobvalg kan forklares med tilfældigheder mere eller mindre uden for ens rækkevidde som fx konjunkturer, personlige kontakter og ændringer i familieforhold (Betsworth og Hanson, 1996; Bright et al., 2005; Scott og Hatalla, 1990). Derfor har Gabris og Simo (1995) afvist, at det giver mening at studere et enkelt jobvalg; det er en alt for omskiftelig faktor, og man bør derfor hellere se på folks langsigtede karrieremål. Lau og Pang (1995) argumenterer dog omvendt, at den mest valide case til studiet af jobvalg netop er at se på studerende, som skal til at finde deres første job, da jobbet og karrieremønsteret her vil være sammenfaldende. Ydermere har adskillige studier som nævnt vist, at der er systematiske forskelle i ansattes PSM på tværs af sektorer og organisationer (se blandt andre Andersen et al., 2011; Lewis og Frank, 2002; Rainey, 1982; Vandenabeele, 2008b), og disse forskelle må komme et sted fra. En forklaring er, at der trods tilfældigheder stadig er et element af valg baseret på forskellige præferencer involveret i ens jobvalg, og det er, når valget træffes, at disse afsløres. Karrieremål kan være relativt diffuse, mens et konkret job er mere bindende (i det mindste for en periode), og det er konkrete jobvalg, der hen ad vejen skaber ens karriere. Derfor må vi starte her, hvis vi vil vide mere om, hvorvidt og i hvilken grad PSM hænger sammen med tiltrækningen til jobs med forskellige arbejdsopgaver.

Public service motivation og valg af serviceproduktion/ regulering

PSM-litteraturen har en række mere eller mindre eksplicit formulerede bud på en begrebsdefinition. De ældste bidrag beskriver PSM som en særlig type altruistisk motivation, der pr. definition har sit udgangspunkt i den offentlige sektor (Perry og Wise, 1990; Rainey, 1982). Som sagt bruges begrebet i dag dog typisk i mere bred forstand til at beskrive individers motivation til at bidrage til samfundet gennem leveringen af offentlige ydelser (dvs. ydelser, der er bestilt og helt/delvist betalt af det offentlige), hvad enten dette finder sted i den offentlige eller den private sektor. Hermed sættes fokus på, at PSM i udgangspunktet er knyttet til ydelsen og ikke til en bestemt institution; det er *public service* motivation, ikke *public sector* motivation (Brewer og Selden, 1998: 417; Perry og Hondeghem, 2008: 3).

Med afsæt i den dominerende teoretiske forståelsesramme til forklaring af individers jobvalg, *person-environment fit* teorien (Kristof-Brown et al., 2005; Leisink og Steijn, 2008), argumenterer denne artikel, at det afgørende for etablering af en sammenhæng mellem PSM og valget af et serviceleverende job er,

om arbejdet giver mulighed for at udleve ens motivation til at hjælpe andre mennesker og bidrage til samfundet. Med andre ord vil man søge at opnå et "fit" mellem motivationen og det arbejde, man skal udføre. Det betyder i nærværende sammenhæng, at man i jobvalgsprocessen vil orientere sig efter, om jobbet understøtter den drivkraft, man har til at hjælpe andre og bidrage til samfundet gennem serviceproduktion eller serviceregulering.

En række studier har med succes anvendt person-environment fit teorien til undersøgelse af sammenhængen mellem PSM og ansættelse i den offentlige sektor (fx Bright, 2008; Vandenabeele, 2008b; Wright og Christensen, 2010), men kun ganske få har hidtil forsøgt at undersøge, hvilken rolle arbejdsopgaven spiller for et jobvalg baseret på PSM. I forlængelse af artiklens introduktion kommer det seneste bud fra Wright og Christensen (2011), der viser, at amerikanske jurastuderende med høj grad af PSM er mere tilbøjelige til at søge jobs med høj grad af "serviceorientering". Det synes at bekræfte, at man søger derhen, hvor arbejdet giver mulighed for at udleve ens motivation til at hjælpe andre og bidrage til samfundet. Det er imidlertid uklart, hvad denne serviceorientering teoretisk dækker over, og den måles da også forskelligt på tværs af sektorer som *pro bono*-arbejde (private sektor), klientrepræsentation (frivillig sektor) og klientkontakt (offentlig sektor). Jobbets serviceorientering beskriver derfor ikke en konkret egenskab ved arbejdsopgaven eller den ydelse, der leveres, som lig serviceproduktion og serviceregulering kan anvendes på tværs af faggrupper og sektorer. Desuden måler Wright og Christensen PSM som et enhedsbegreb, der ikke giver plads til variation i jobvalget baseret på individers forskellige PSM-profiler. Der synes derfor at være plads til forbedring, hvilket denne artikel bidrager til.

Ønsket om at gavne samfundet gennem leveringen af offentlige ydelser hviler ifølge Perry og Wise (1990) på tre motivationsteoretiske komponenter: normbaserede, affektive og rationelle motiver. Operationaliseret af Perry i 1996 og siden raffineret ved adskillige lejligheder (blandt andet af Vandenabeele, 2008a; Coursey og Pandey, 2007; Kim og Vandenabeele, 2010) giver dette sig udslag i, at PSM primært forventes at komme til udtryk på tre empirisk målbare dimensioner kaldet: 1) Commitment to the public interest, 2) Compassion og 3) Attraction to public policy making (svarende til hver af de teoretiske komponenter i nævnte rækkefølge)¹. Da et individs samlede PSM således forventes at opstå som produktet af tre forskellige psykologiske processer, argumenterer Perry (1996), at studier af PSM bør analysere de tre dimensioner særskilt, da de meget vel kan have forskellige årsager og konsekvenser (se også Wright, 2008: 82). Man taler derfor typisk om forskelle i både individers grad og type af PSM, eller at individer kan have forskellige PSM-profiler. I mod-

sætning til Wright og Christensens (2011) anvendelse af PSM som et enhedsbegreb vil disse dimensioner derfor i det følgende danne udgangspunkt for formuleringen af teoretiske hypoteser om valget af et job med serviceproducerende eller serviceregulerende arbejdsopgaver.

Her kan man for det første forestille sig, at individer med høj grad af den affektive compassion PSM vil være tiltrukket af et serviceproducerende job. Compassion bunder i menneskers følelsesmæssige tilknytning til hinanden, og individer vil herudfra være motiveret til at bidrage til samfundet gennem leveringen af offentlige ydelser, fordi de er følelsesmæssigt berørte af og identificerer sig med andre menneskers/udsatte samfundsgruppers ulykkelige situation (Perry og Wise, 1990: 368). Denne motivation vil naturligt understøttes af et serviceproducerende arbejde, hvor man har daglig (og ofte også længerevarende) fysisk kontakt af positiv karakter med de borgere/samfundsgrupper/kunder, der modtager ens hjælp. Det understøttes af et studie af Grant (2007), der viser, at motivationen til at udføre hjælpearbejde stiger, når man fysisk kan se resultatet af ens indsats. I et serviceregulerende job vil den fysiske kontakt med modtagerne af ydelsen (såfremt en sådan overhovedet forekommer) derimod ofte have en mere negativ karakter, idet man eksempelvis skal give afslag på en ydelse eller ikke fuldstændigt kan imødekomme det ansøgte. Det fordrer ikke ligefrem udlevelse af en empati- og medlidenhedsbaseret motivation. Derfor er den første forventning til sammenhængen mellem PSM og valget af et job med serviceproducerende/serviceregulerende arbejdsopgaver, at:

H1: Individer med høj grad af compassion motivation vil være mere tiltrukket af serviceproducerende jobs end af serviceregulerende jobs.

Omvendt er det nærmere den rationelle policy making/participation PSM, der peger på et serviceregulerende job. Denne motivation indebærer, at man motiveres af at bidrage instrumentelt til samfundet ved deltagelse i (politiske) beslutningsprocesser omkring den ydelse, der leveres, da det kan ses som en rationel indgangsvinkel til at forsøge at hjælpe så mange mennesker som muligt på én gang (Kim og Vandenabeele, 2010: 703; Perry og Wise, 1990: 368). Hvis man har et ønske om at gøre noget godt for andre og bidrage til samfundet i en større udstrækning og måske på en længere bane, ville et naturligt valg således være at søge et job, der indebærer, at man har indflydelse på indretningen af og adgangen til de offentlige ydelser, hvilket jo netop er kerneindholdet i det serviceregulerende job. Derfor forventes for det andet, at:

H2: Individer med høj grad af policy making/participation motivation vil være mere tiltrukket af serviceregulerende jobs end af serviceproducerende jobs.

Endelig er der dog ikke umiddelbart grund til at forvente, at forskelle i individers grad af den normbaserede commitment to the public interest (eller bare public interest) vil bevirke en større eller mindre tiltrækning til serviceproducerende frem for serviceregulerende arbejdsopgaver. Public interest motivation er funderet i socialt internaliserede normer om, hvad der i en given situation er passende adfærd (Perry og Wise, 1990: 369). Derfor forventes individer beskæftiget med leveringen af offentlige ydelser, og som derved har et ansvar for andre borgeres velbefindende, uanset om vi taler produktion eller regulering af offentlig service, naturligt at være motiveret af pligt og loyalitet til at tjene offentligheden. Således forventes slutteligt, at:

H3: Der vil ikke være forskel i individers tiltrækning til serviceproducerende eller serviceregulerende jobs baseret på deres grad af public interest motivation.

At serviceproducerende og serviceregulerende arbejdsopgaver på denne måde sættes i forbindelse med forskellige aspekter af PSM betyder dog ikke, at en der har præference for et serviceregulerende job eksempelvis ikke også kan være compassion motiveret – vedkommende vil sandsynligvis blot have relativt mindre af denne motivation end dem, der vil gå efter et serviceproducerende job. Det er det, der ligger bag begrebet om forskellige PSM-profiler som baggrund for individers valg af job med serviceproducerende/regulerende arbejdsopgaver.

Data og metode

Ovenstående hypoteser undersøges som nævnt under inddragelse af både kvalitative og kvantitative data indsamlet blandt alle landets socialrådgiverstuderende på sidste år af deres uddannelse (6.-7. semester). Denne gruppe giver en unik og fordelagtig mulighed for at undersøge et serviceproducerende/service-regulerende jobvalg af flere årsager. For det første har socialrådgivere muligheden for at arbejde med serviceproduktion eller serviceregulering inden for både den offentlige og den private sektor (fx ved henholdsvis at være medarbejder på en offentlig eller privatejet døgninstitution eller ved at være sagsbehandler på et kommunalt jobcenter eller hos et privatejet konsulentfirma, også kaldet ”anden aktør”, der vurderer, i hvilken grad ledige står til rådighed for arbejdsmarkedet). Disse forskelle i beskæftigelsesmuligheder er helt afgørende for at kunne undersøge sammenhængen mellem PSM og et jobvalg baseret på forskelle i

arbejdsopgaven uafhængigt af sektor. Omvendt kunne der sikkert findes faggrupper (fx tandlæger), hvor der er endnu større institutionelle forskelle mellem ansættelse i den offentlige eller private sektor end blandt socialrådgivere (hvor den primære forskel mellem ansættelse på fx en offentlig eller privat døgninstitution er institutionens ejerskabsforhold, mens finansieringen i begge tilfælde i overvejende grad er offentlig). I så fald vil karakteren af opgaven, der løses i de to sektorer, dog som oftest også være mere forskellig. Herved ville arbejdsopgavens betydning ikke længere kunne isoleres, hvilket i nærværende sammenhæng er prioriteret højest.

For det andet giver en undersøgelse inden for samme faggruppe, socialrådgivere, også mulighed for at holde en række variable konstante, der ellers kunne være afgørende for jobvalget (fx konjunktursituationen og dermed arbejdsgiverens efterspørgsel efter professionen samt uddannelsesindhold etc.).² Det giver en mere konservativ test af arbejdsopgavens betydning sammenlignet med tidligere undersøgelser, der bruger faggruppe eller branche til at operationalisere en kontrol for arbejdsopgave (Andersen og Pedersen, 2010; Steinhaus og Perry, 1996). Endelig sikrer valget af sidsteårsstuderende, at det er muligt at adskille motivationens betydning for tiltrækningen til et bestemt job fra effekten af organisatorisk socialisering. Det er således en svaghed ved mange eksisterende studier af tiltrækningseffekter baseret på PSM, at de udelukkende undersøger blandt allerede ansatte medarbejdere (Wright, 2008).

Tabel 1 viser en oversigt over interviewpersonerne og deltagerne i spørgeskemaundersøgelsen fordelt på de syv uddannelsessteder, der i efteråret 2010 havde socialrådgiverstuderende på 6.-7. semester.³ Med undtagelse af to er alle interviews gennemført i november 2010, således at de (som det vil fremgå nedenfor) har kunnet anvendes til at udforme spørgeskemaundersøgelsen gennemført i december 2010 til januar 2011 – dvs. så tæt som muligt op til, at de 7. semesterstuderende færdiggjorde deres uddannelse medio januar.

Spørgeskemaundersøgelsen er gennemført elektronisk via invitationer sendt til de studerendes e-mail adresser – undtagen i Aalborg, hvor det kun var muligt at udsende en fælles invitation via studiets hjemmeside. Som det ses i tabel 1 er det sandsynligvis forklaringen på den bemærkelsesværdigt lave svarpct. her i sammenligning med de øvrige uddannelsessteder. Interviewpersonerne er tilfældigt udvalgt via årgangslister, hvor ca. otte studerende fra hvert uddannelsessted fik tilsendt en invitation pr. e-mail eller brev. Som det fremgår af tabel 1, er antallet af interviewpersoner (19 kvinder og to mænd) ikke ligeligt fordelt på uddannelsesstederne (primært af praktiske årsager), men der har ikke været forskel på mandlige og kvindelige studerendes tilbøjelighed til at acceptere invitationen (i 2009 var der én mandlig for hver niende nyuddannede kvindelige

socialrådgiver, Danmarks Statistik, 2010). Interviewpersonernes gennemsnitsalder på 35,4 år er dog lidt højere end spørgeskemadeltagernes på 31,4 år.

Tabel 1: Interviewpersoner og spørgeskemabesvarelser fordelt på uddannelsessteder

Uddannelsessted	Antal 6.-7. semester studerende pr. 1.11.10	Antal spørgeskema- besvarelser	Antal interview- personer	Svarpct. i spørgeskema- undersøgelsen
UC Syd, Esbjerg (pilottest)	43	13	0	30,2
VIA UC, Holstebro	28	10	6	35,7
Metropol, København	203	64	1	31,5
UC Sjælland, Nykøbing F	41	21	2	51,2
UC Lillebælt, Odense	177	45	6	24,9
Aalborg Universitet	89	6	2	6,7
VIA UC, Aarhus	201	30	4	14,9
I alt	782	189	21	24,3

Interviewene er gennemført som semistrukturerede interviews af ca. en times varighed, og de er efterfølgende blevet transskriberet i fuld længde og kodet i det kvalitative analyseprogram NVivo 8 (interviewguiden samt en liste over de anvendte koder kan rekvireres hos artiklens forfatter). Sammenligningen af de socialrådgiverstuderendes udsagn med hensyn til valg af jobs med serviceproducerende/serviceregulerende arbejdsopgaver er blevet sammenfattet i en række displays (jf. anbefalinger i Dahler-Larsen, 2002; samt Miles og Huberman, 1994), hvoraf et enkelt er medtaget i nedenstående analyseafsnit, mens repræsentative udsagn fra de øvrige er medtaget som direkte citater undervejs i analysen. Således tjener interviewundersøgelsen til at give en mere dybdegående indsigt i jobvalgsprocessen og dynamikken i sammenhængene mellem motivation og jobvalg, mens spørgeskemaundersøgelsen via regressionsanalyser anvendes til den mere generaliserbare hypotesetest (dog med forbehold for undersøgelsens relativt lave svarprocent). En sådan metodetriangulering har netop været efterlyst inden for PSM-litteraturen (Wright, 2008).

Som det indledningsvist vil fremgå af analysen, har interviewene tydeligt indikeret, at undersøgelsens afhængige variabel, valget af et job med serviceproducerende eller serviceregulerende opgaver, med fordel kan opfattes som et gradsspørgsmål: Hvorvidt man på et kontinuum er mere orienteret mod det ene eller andet. Derudover har interviewene bekræftet, at dette jobvalg i forlængelse af den teoretiske forståelse kan operationaliseres i to variable – én der går specifikt på tiltrækningen til serviceproducerende/serviceregulerende

arbejdsopgaver (målt med en række Likert-skala udsagn, fx ”Jeg vil befinde mig godt ved at være ude ’i marken’ blandt klienterne/borgerne” udviklet på baggrund af interviewene), og én der går på tiltrækningen til en række *konkrete jobs*, der kombinerer arbejdssted med serviceregulerende/serviceproducerende arbejdsopgaver (fx ”sagsbehandler i et jobcenter” over for ”medarbejder på et aktiveringsprojekt” – igen udviklet på baggrund af specifikke jobønsker fremkommet under interviewene). En faktoranalyse har vist, at tiltrækningen til serviceproducerende/-regulerende arbejdsopgaver og konkrete serviceproducerende/-regulerende jobs udgør to distinkte aspekter af jobvalget, og der er på baggrund heraf konstrueret to indeks til måling af artiklens afhængige variabel (de to indeks har en korrelation på $r = 0,319$, $p < 0,000$) (se tabel A1 og A2 i appendikset).

Operationaliseringen og målingen af de tre PSM-dimensioner public interest, compassion og policy making/participation via en række Likert-skala spørgsmål, hvor de socialrådgiverstuderende kunne erklære sig mere eller mindre enige i udsagn forbundet med hver af motivationsdimensionerne, lægger sig tæt op ad den internationale litteratur (jf. Coursey og Pandey, 2007; Kim og Vandenabeele, 2010; Perry, 1996). Begrebets struktur er blevet analyseret ved hjælp af faktoranalyser og reliabilitetstests, hvilket, som det fremgår af appendikset, har resulteret i de tre teoretisk forventede dimensioner. Endelig indgår baggrundsfaktorerne køn og alder som kontrolvariable, idet navnlig socialrådgivernes køn giver fare for en spuriøs sammenhæng mellem PSM og jobvalg, da der typisk er flere kvinder end mænd ansat med produktion af offentlig service, og da kvinder typisk også har højere compassion (DeHart-Davis et al., 2006; Hansen, 2010; Pandey og Stazyk, 2008). Spørgsmålsformuleringer og deskriptiv statistik for alle variable i undersøgelsen er gengivet i tabel A1 i appendikset.

Analyse

I dette afsnit præsenteres resultaterne af den kombinerede kvalitative og kvantitative analyse af de opstillede hypoteser om sammenhængen mellem PSM-valg af et job med serviceproduktion eller serviceregulering. Interviewene anvendes til at give en dybere indsigt i processen omkring de socialrådgiverstuderendes jobvalg, mens spørgeskemabesvarelserne giver overblik over tiltrækningen til serviceproducerende/serviceregulerende jobs blandt alle de socialrådgiverstuderende.

I forhold til jobvalgsprocessen og de socialrådgiverstuderendes tiltrækning til serviceproduktion eller serviceregulering illustrerer sammenfatningen af interviewudsagnene i figur 1 først og fremmest, at der som teoretisk antaget er

tale om et kontinuum baseret på tiltrækning til dels de to arbejdsopgaver, dels konkrete jobs, der af de studerende klassificeres som serviceproduktion eller serviceregulering (sidstnævnte ofte omtalt som ”myndighedsrollen”).

Figur 1: Sammenfatning af socialrådgiverstuderendes udtalelser om tiltrækning til serviceregulering eller serviceproduktion efter endt uddannelse

	←		→
	Serviceregulering	Hverken/eller	Serviceproduktion
Arbejdsopgaverne	Agere inden for en politisk dagsorden og lovgivningen	Det er bedst at starte i en forvaltning	Er på ”borgernes side” over for systemet/forvaltningen
	Motivere folk til at komme fra A til B inden for rammerne	Har det ikke dårligt med myndighedsrollen, men det er pligtbetonet	Giver mening at arbejde ”nede ved borgerne”, hvor man kan vise omsorg
	At sætte foranstaltninger i værk indebærer, at man kan ”gøre noget”	Serviceproduktion indebærer, at formålet kan fortabe sig i for meget ”kaffe og snak”, men omvendt er det ”rigtigt”	Rigtigt og ordentligt, fagligt socialt arbejde
	Kræver at man kan stå inde for lovgivningen	socialt arbejde	Kræver erfaring
Konkrete jobvalg	Kommunale forvaltninger Jobcentre Psykiatrien i regionerne ”Anden aktør” på beskæftigelsesområdet		Fagforeninger Interesseorganisationer Kriminalforsorgen Social institution/projekt Behandlingscentre Undervisning/rådgivning Aktiveringsprojekter
Interviewpersoner	IP1, IP2, IP4, IP5, IP6, IP8, IP12, IP20	IP3, IP17, IP19	IP7, IP9, IP10, IP11, IP13, IP14, IP15, IP16, IP18, IP21

Langt hovedparten af de interviewede socialrådgiverstuderende orienterer sig således mod jobs med hovedvægt på enten den ene eller den anden arbejdsopgave, mens kun få ser ligelige fordele/ulemper ved de to typer jobs, og derfor er i tvivl om, hvad de helst vil arbejde med. Sidstnævnte angiver, at det hovedsageligt skyldes, at de fra studiet får at vide, at det er bedst at starte i en forvaltning for at komme bedre ind i den sociale lovgivning og få kendskab til flere klientgrupper, inden man evt. skal ud på en social institution eller repræsentere klienter for interesseorganisationer. At det kræver erfaring at arbejde med serviceproduktion, er også noget, der nævnes af de studerende, som angiver, at

serviceproduktion er deres førsteprioritet. Men i modsætning til de studerende i midterpositionen så nægter de at se det som en barriere, der begrænser deres tilbøjelighed til at gå efter et serviceproducerende job. Generelt fremhæver alle interviewpersonerne dog, at besparelserne i den offentlige sektor og eftervirkningerne af finanskrisen gør dem usikre på deres muligheder på arbejdsmarkedet og måske kommer til at begrænse deres valgmuligheder. Men da vilkårene er ens for alle – i hvert fald inden for de enkelte landsdele – er de fleste fast besluttede på at forsøge at finde et job, der matcher deres præferencer bedst.

Der ses således en tydelig skillelinje mellem studerende tiltrukket af serviceproduktion eller serviceregulering. Men spørgsmålet er nu, om det kan forbindes med forskelle i deres PSM? Figur 1 viser, at studerende, der er mere tiltrukket af serviceproduktion end af serviceregulering, fremhæver den daglige omsorg og kontakt med klienterne som en af de væsentligste faktorer bag dette jobønske: ”Jeg vil helst være nede blandt borgerne, fordi jeg et eller andet sted synes, at det er der, det giver mest mening. Det er der, jeg kan få lov til at vise min omsorg” (IP15). Det er i fuld overensstemmelse med hypotese H1 om en sammenhæng mellem compassion motivation og tiltrækningen til serviceproduktion. Derudover ses også i figur 1, at det for disse studerende virker motiverende at kunne repræsentere borgeren over for ”systemet”. På den måde definerer de studerende tiltrukket af serviceproduktion sig i direkte modsætning til de studerende tiltrukket af serviceregulering, som med deres myndighedsrolle i højere grad opfattes som ”lovens forlængede arm”.

Denne sammenhæng mellem compassion motivation og tiltrækning til et serviceproducerende job bekræftes ligeledes i spørgeskemaundersøgelsen blandt alle landets socialrådgiverstuderende, hvor tabel 2 (model 2.4) viser en signifikant negativ korrelation mellem compassion PSM og tiltrækning til et serviceregulerende job efter kontrol for køn og alder. Denne sammenhæng kan dog ikke bekræftes, når der udelukkende ses på tiltrækning til serviceproducerende *arbejdsopgaver* (omend koefficienten for sammenhængen stadig har negativt fortegn, model 2.2).

Følgende citat fra IP6 illustrerer, at det skyldes, at de studerende generelt har svært ved at forholde sig til, hvad serviceproduktion og -regulering konkret indebærer, før de har prøvet det (fx i forbindelse med erhvervspraktik):

Da jeg startede, havde jeg en idé om, at jeg slet ikke skulle ud i en forvaltning; jeg ville i en institution med stofmisbrugere og alkoholikere (...) men så kom jeg jo derned i praktik [kommunal handicap- og psykiatriforvaltning], og så kunne jeg godt se nogle udfordringer i det. Nu kunne jeg godt tænke mig at starte i en forvaltning (IP6).

Tabel 2: OLS-regressioner af socialrådgiverstuderendes tiltrækning til serviceproduktion eller serviceregulering (ustandardiserede koefficienter)

	Tiltrækning til serviceproducerende/-regulerende arbejdsopgaver (indeks 0-100, 100 = regulering)		Tiltrækning til serviceproducerende/-regulerende jobs (indeks 0-4, 4 = regulering)	
	Model 2.1	Model 2.2	Model 2.3	Model 2.4
Konstant	36,692*** (0,000)	60,274*** (0,000)	0,889 (0,122)	0,479 (0,629)
Køn (kvinde = 1)	-0,641 (0,889)	-0,685 (0,885)	0,153 (0,698)	0,101 (0,800)
Alder	0,006 (0,967)	-0,033 (0,824)	0,032* (0,011)	0,021 (0,091)
Public interest		-0,096 (0,6498)		0,021 (0,073)
Compassion		-0,192 (0,134)		-0,024* (0,028)
Policy making		0,033 (0,683)		0,016* (0,022)
N	156	149	156	149
R ²	0,000	0,043	0,041	0,103
Adj. R ²	0,000	0,009	0,028	0,072

Note: *p<0,05; **p<0,01; ***p<0,001. p-værdier i parentes.

Det betyder dog ikke, at de socialrådgiverstuderende ikke har en forestilling om, hvad man laver i serviceregulerende/-producerende jobs – så længe det kombineres med et arbejdssted. Som IP1 udtrykker det: ”Hvis der kun er jobcenter, det gør jeg simpelthen ikke! Det er bare kontornusseri, de har jo ikke nogen kontakt. De skal sidde og udskrive skrivelser og breve og sådan noget. Det synes jeg ikke er socialt arbejde. Det kan en kontordame altså godt gøre”. Dette citat viser ydermere, at der er et klart hierarki mellem forskellige arbejdsopgaver, når de kombineres med forskellige arbejdssteder/serviceområder (IP1 vil stadig arbejde med serviceregulering – bare i en familieafdeling). Det samme mønster genfindes med hensyn til serviceproduktion, hvor arbejde på institutioner for psykisk syge og handicappede rangerer under eksempelvis arbejde med kræftsyge borgere.

Som det fremgår, betyder det således også noget for flertallet af de studerende, der er tiltrukket af serviceregulering, at de har en tæt, daglig kontakt med klienterne. Men som de sammenfattede interviewudtalelser fra disse stu-

derende også viser (figur 1), så har behovet for denne kontakt dog et langt mere instrumentelt ophav og fokus end udtalelserne fra de studerende, der er tiltrukket af serviceproduktion. Studerende, der ønsker et serviceregulerende job, beskriver kontakten med klienterne som essentiel for at kunne finde de løsninger, der fagligt og ud fra klientens perspektiv samt under hensyntagen til den relevante lovgivning har størst mulighed for at blive en succes. Således er de socialrådgiverstuderende, der er tiltrukket af serviceregulering generelt mere løsnings- og handlingsorienterede. Den centrale motivationsfaktor er at kunne "flytte folk fra A til B" ved at sætte konkrete foranstaltninger i værk. Dette er i overensstemmelse med hypotese H2 om, at individer, der er tiltrukket af serviceregulerende jobs, vil have højere grad af den rationelle policy making PSM.

Denne sammenhæng bekræftes ligeledes i spørgeskemaundersøgelsen, hvor model 2.4 i tabel 2 viser en positiv sammenhæng mellem policy making PSM og tiltrækning til et serviceregulerende job. I forhold til den teoretiske forståelse af koblingen mellem policy making PSM og et serviceregulerende job er det dog bemærkelsesværdigt, hvor ofte de socialrådgiverstuderende betoner, at det er vigtigt at kunne "stå inde for lovgivningen" i forhold til også at arbejde for at prøve at påvirke selve rammerne og indretningen af ydelserne i den ønskede retning. Det viser, at der er tydelige grænser for udstrækningen af de socialrådgiverstuderendes attraction to public policy making/participation. Omvendt nævner enkelte studerende – som her IP2 – at:

Jeg tror, at jeg altid vil tage udgangspunkt i min faglige viden, men jeg ville aldrig begynde på lovbrud, for så går hele styringskæden jo i stykker (...) Så må man gå tilbage og sige, at der er noget i vejen og prøve at ændre det (...) Det er meget vigtigt at kunne indgå i en god dialog med sin ledelse. Jeg ved ikke, om jeg selv skal sidde i noget ledelse, men lige nu mangler der et bindeled i forhold til det, vi gør, og det, ledelsen gerne vil have.

Ligeledes nævner flere, at de fx fra praktikken har erfaring for, at hvis man blot "argumenterer godt for sin sag", så er det muligt at bøje rammerne lidt, og det virker meget motiverende, når man på den måde "kan komme igennem med en løsning, der er tilfredsstillende for alle parter". For som IP4 udtrykker det, så "er det jo ingen slikbod", og de socialrådgiverstuderende, der er tiltrukket af serviceregulering, er derfor meget bevidste om, at de hjælper andre og bidrager til samfundet med indflydelse på adgangen til tilbud og individuel tilpasning af disse, mens påvirkning af den mere overordnede (politisk bestemte) indretning er sværere.

I overensstemmelse med hypotese H3 opfattes det således stadig som muligt at hjælpe andre og samfundet gennem begge typer opgaver. Det er tydeligt ud fra interviewene, at "selv" de studerende, der vil arbejde i et jobcenter, stadig betoner muligheden for herved at kunne hjælpe andre: "Man kan motivere nogle forskellige mennesker, prøve at ændre noget for nogen [arbejdsløse], som ikke selv har valgt den situation, de står i" (IP2), mens de studerende, der er tiltrukket af serviceproduktion, snakker om, hvad de i dette jobvalg opfatter som en bedre mulighed for at levere et "ordentligt stykke fagligt, socialt arbejde (...) hvor man kan gå ind og vise nogen vejen, som kan bidrage til, at de kan yde til den her velfærdsstat" (IP16). Derfor ser vi jf. tabel 2 (model 2.4) heller ikke nogen forskel i tiltrækningen til serviceproduktion/regulering på baggrund af public interest motivation – forskellen i tiltrækning til serviceproduktion/-regulering ligger nærmere i de studerendes forskellige PSM-profiler med hensyn til compassion og policy making/participation, hvilket i overensstemmelse med de teoretiske forventninger må siges at være undersøgelsens vigtigste resultat.

Konklusion

Formålet med denne artikel har været at undersøge sammenhængen mellem individers public service motivation og valg af et serviceproducerende eller serviceregulerende job inden for én faggruppe, socialrådgiverstuderende, der efter endt uddannelse kan beskæftige sig med begge typer opgaver i både den offentlige og den private sektor. På baggrund af to forskellige operationaliseringer af dette jobvalg har analysen først og fremmest vist, at socialrådgiverstuderende med høj compassion motivation i overensstemmelse med hypotese H1 er mere tilbøjelige til at ønske et serviceproducerende job, hvor de bedre kan udleve deres behov for at vise klienterne omsorg og tale deres sag over for "systemet". Omvendt er studerende med højere grad af policy making/participation motivation i overensstemmelse med hypotese H2 mere tilbøjelige til at ønske et serviceregulerende job, da det tilfredsstillende deres behov for at kunne sætte foranstaltninger i værk og ad den vej føle, at de helt konkret gør en forskel for andre mennesker. Endelig er der – ligeledes i overensstemmelse med det forventede – ikke nogen signifikant forskel i tiltrækningen til et serviceproducerende eller serviceregulerende job baseret på forskelle i public interest motivation (H3). Uanset om man er tiltrukket af serviceproduktion eller -regulering, er det normbaserede ønske om at hjælpe andre og bidrage til samfundet gennem leveringen af sociale ydelser muligt at udleve.

Tilsammen indikerer disse resultater, at individers forskellige PSM-profiler har betydning for ønsket om at levere offentlige ydelser gennem serviceproduktion eller serviceregulering. Det peger på, at debatten inden for public service

motivation litteraturen om tiltrækning til offentlig eller privat ansættelse med fordel kan suppleres med en distinktion mellem forskellige ydelser, der på tværs af sektorer leveres af samme faggruppe. På et mere praktisk plan betyder det, at ledere i rekrutteringen og fastholdelsen af motiveret personale bør være opmærksom på, at en socialrådgiver ikke bare er en socialrådgiver. Allerede under uddannelsen har socialrådgiverstuderende klare ideer om, hvordan de ønsker at bidrage til leveringen af offentlige ydelser ved eksempelvis at vise omsorg og være i tæt samspil med klienterne over for at være mere handlingsorienteret inden for nogle snævrere politiske rammer. Hvis sidstnævnte er en vigtig egenskab i jobbet, får hverken arbejdspladsen eller medarbejderen derfor meget ud af at ansætte en socialrådgiver motiveret af førstnævnte (og modsat).

I forlængelse heraf har analyserne vist, at man med fordel kan se nærmere på struktureringen af uddannelsesforløbet – herunder særligt de studerendes erhvervspraktiske erfaringer med serviceproduktion eller serviceregulering, da det har betydning for, hvilken arbejdsplads og opgave man efterfølgende kan se sig selv som en del af. Erfaringer fra studietiden bliver på den måde en vigtig indgang til arbejdsmarkedet. Hvordan uddannelse og uddannelsestiden generelt indvirker på processerne omkring individers udvikling af PSM og fremtidige jobvalg kunne således med fordel undersøges nærmere ved brug af tidsserie- eller paneldata. Her er det en begrænsning ved nærværende studie, at vi på trods af de kvalitative interviews styrke i at kunne give indsigt i jobvalgsprocessen stadig kun har at gøre med tværsnitsdata. Ligeledes kan den konservative test af jobvalget ved udelukkende at undersøge én faggruppe, socialrådgiverstuderende, samt den relativt lave svarprocent samtidig virke som en begrænsning i forhold til generaliserbarheden af de statistiske sammenhænge til andre end de undersøgte studerende. Fremtidige studier bør derfor validere skillelinjen mellem serviceproduktion og serviceregulering baseret på individers forskellige PSM-profiler inden for flere forskellige faggrupper i forskellige sektorer. Herved kan vi opnå et mere fyldestgørende billede af samspillet mellem sektor og opgaver i offentlige serviceleverandørers jobvalg.

Noter

1. Perry (1996) identificerende også en fjerde dimension kaldet *self-sacrifice*, der betegner viljen til at tilsidesætte personlige behov til fordel for at bidrage til samfundet. *Self-sacrifice* har dog en meget stærk sammenhæng med *public interest* (1996: 19), og da en tredimensionel struktur stemmer bedre overens med det motivations-teoretiske fundament, udelades dimensionen derfor jf. Coursey og Pandey (2007) af denne analyse.

2. Interviewmaterialet og spørgeskemamaterialet (herunder svar på spørgsmålet om, hvorvidt man allerede har fået et arbejde efter endt uddannelse) samt statistik for nyuddannede socialrådgiveres beskæftigelsessituation (Danmarks Statistik og Universitets- og Bygningsstyrelsen, 2008) viser, at socialrådgivere uddannet fra fx Holstebro og Aalborg har lettere ved hurtigt at finde et arbejde end studerende fra Odense og Nykøbing F. For at sikre at dette (så vidt muligt) ikke påvirker den undersøgte sammenhæng mellem motivation og ønske om et bestemt job, er der i såvel interviews som spørgeskemaundersøgelse spurgt til, hvad de socialrådgiver-studerendes foretrukne job ville være, hvis der var frit valg.
3. Der er også socialrådgiveruddannelser i Aabenraa, Roskilde og på Bornholm. Aabenraa samarbejder med Esbjerg, så de relevante studerende hørte under Esbjerg på undersøgelsestidspunktet. Uddannelsen i Roskilde er nyoprettet og har derfor indtil videre kun studerende op til 3. semester. På Bornholm findes kun en særlig arbejdsmarkeds- og beskæftigelsesrettet socialrådgiverlinje, og studerende herfra er derfor fravalgt, da de uddanner sig særligt til serviceregulering.

Litteratur

- Andersen, Lotte Bøgh, Thomas Pallesen og Lene Holm Pedersen (2011). Does Ownership Matter? Public Service Motivation among Physiotherapists in the Private and Public Sectors in Denmark. *Review of Public Personnel Administration* 31 (1): 10-27.
- Andersen, Lotte Bøgh og Lene Holm Pedersen (2010). Public Service Motivation and professionalism. Paper præsenteret ved IRSPM konferencen den 7.-9. april i Bern, Schweiz.
- Betsworth, Deborah og Jo-Ida Hanson (1996). The Categorization of Serendipitous Career Development Events. *Journal of Career Assessment* 4 (1): 91-98.
- Brewer, Gene A. and Sally C. Selden (1998). Whistleblowers in the Federal Civil Service: New Evidence of the Public Service Ethic. *Journal of Public Administration Research and Theory* 8 (3): 413-439.
- Bright, Leonard (2008). Does Public Service Motivation Really Make a Difference on the Job Satisfaction and Turnover Intentions of Public Employees? *The American Review of Public Administration* 38: 149-166.
- Bright, Jim E., Robert G. Pryor og Lucy Harpham (2005). The Role of Chance Events in Career Decision Making. *Journal of Vocational Behavior* 66: 561-576.
- Coursey, David H. og Sanjay K. Pandey (2007). Public Service Motivation Measurement: Testing an Abridged Version of Perry's Proposed Scale. *Administration and Society* 39: 547-568.

- Dahler-Larsen, Peter (2002). *At fremstille kvalitative data*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Danmarks Statistik og Universitets- og Bygningsstyrelsen (2008). *Nyuddannedes aktivitet 4-19 måneder efter fuldførelse - pct. af fuldførte socialrådgivere*. http://www.ug.dk/media/beskaeftigelsestal2007/deltaljer_ugrp_mv_u_samfundsvidenskab_socialraadgiver-prof.bach.html
- Danmarks Statistik (2010). *Indikator U36: Fuldførte kompetencegivende uddannelser ved de mellemlange videregående uddannelser efter uddannelse, alder, herkomst og køn* (data for 2009 hentet 22. november 2010).
- DeHart-Davis, Leisha, Justin Marlowe og Sanjay K. Pandey (2006). Gender Dimensions of Public Service Motivation. *Public Administration Review* 66 (6): 871-885.
- Gabris, Gerald T. og Gloria Simo (1995). Public Sector Motivation as an Independent Variable Affecting Career Decisions. *Public Personnel Management* 24 (1): 33-49.
- Grant, Adam M. (2007). Relational job design and the motivation to make a prosocial difference. *Academy of Management Review* 32 (2): 393-417.
- Hansen, Morten B. (2010). Motivation og ledelsesorientering blandt kommunale topchefer - gør køn en forskel? *Politica* 42 (4): 459-477.
- Kim, Sangmook og Wouter Vandenabeele (2010). A Strategy for Building Public Service Motivation Research Internationally. *Public Administration Review* 70 (5): 701-709.
- Kristof-Brown, Amy L., Ryan D. Zimmerman og Erin C. Johnson (2005). Consequences of Individuals' Fit at Work: A Meta-Analysis of Person-Job, Person-Organization, Person-Group, and Person-Supervisor Fit. *Personnel Psychology* 58: 281-342.
- Lau, Agnes og Mary Pang (1995). Undergraduates: Career Perceptions and First Job Needs in Hong Kong. *The International Journal of Career Management* 3: 14-24.
- Leisink, Peter og Bram Steijn (2008). Recruitment, Attraction and Selection, pp. 118-135 i James L. Perry og Annie Hondeghem (red.), *Motivation in Public Management. The Call for Public Service*. New York: Oxford University Press.
- Miles, Matthew B. og A. Michael Huberman (1994). *Qualitative Data Analysis*, 2. udgave. London: Sage.
- Nielsen, Vibeke Lehmann (2011). Implementering, implementeringsperspektiver og frontliniemedarbejdeadfærd. *Upubliceret arbejdsrapport*.
- Lewis, Gregory og Sue Frank (2002). Who Wants to Work for the Government? *Public Administration Review* 62 (4): 395-404.
- Pandey, Sanjay K. og Edmund C. Stazyk (2008). Antecedents and Correlates of Public Service Motivation, pp. 101-117 i James L. Perry og Annie Hondeghem (red.), *Motivation in Public Management: The Call of Public Service*. Oxford: Oxford University Press.

- Perry, James L. (1996). Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity. *Journal of Public Administration Research and Theory* 6 (1): 5-22.
- Perry, James L. og Annie Hondeghem (2008). *Motivation in Public Management. The Call of Public Service*. New York: Oxford University Press.
- Perry, James L. og Lois R. Wise (1990). The motivational bases of Public Service. *Public Administration Review* 50 (3): 367-373.
- Rainey, Hal G. (1982). Reward Preferences Among Public and Private Managers: In Search of a Service Ethic. *American Review of Public Administration* 16 (4): 288-302.
- Scott, Judith og Josie Hatalla (1990). The Influence of Chance and Contingency Factors on Career Patterns of College-educated Women. *The Career Development Quarterly* 39 (1): 18-30.
- Steinhaus, Carol og James L. Perry (1996). Organizational Commitment: Does Sector Matter? *Public Productivity & Management Review* 19 (3): 278-288.
- Vandenabeele, Wouter (2008a). Development of a Public Service Motivation Measurement Scale: Corroborating and Extending Perry's Measurement Instrument. *International Public Management Journal* 11 (1): 143-167.
- Vandenabeele, Wouter (2008b). Government Calling: Public Service Motivation as an Element in Selecting Government as an Employer of Choice. *Public Administration* 86 (4): 1089-1105.
- Wright, Bradley E. (2008). Methodological Challenges Associated with Public Service Motivation Research, pp. 80-98 i James L. Perry og Annie Hondeghem (red.), *Motivation in Public Management. The Call of Public Service*. New York: Oxford University Press.
- Wright, Bradley E. og Robert K. Christensen (2010). Public Service Motivation: A Test of the Job Attraction-Selection-Attrition Model. *International Public Management Journal* 13 (2): 155-176.
- Wright, Bradley E. og Robert K. Christensen (2011). The Effects of Public Service Motivation on Job Choice Decisions: Disentangling the Contributions of Person-Organization Fit and Person-Job Fit. *Journal of Public Administration Research and Theory* 21 (4): 723-743.

Appendiks

Tabel A1: Oversigt over fordelingen på centrale variable i undersøgelsen

Variabel	Operationalisering og måling	Gns.	Min.	Maks.	Std. afv.	N
Jobvalg:						
Jobindeks	Refleksivt indeks bestående af 4 Likert-skala spørgsmål om tiltrækning til serviceproducerende/ serviceregulerende arbejdsopgaver, Cronbach's alpha: 0,498 (teoretisk range: 0-100, 100 = service-regulering).	39,0	12,5	87,5	15,29	169
Jobdum- indeks	Formativt indeks bestående af 4 dummyvariable om tiltrækning til serviceproducerende/ serviceregulerende jobs (teoretisk range: 0-4, 0 = udelukkende serviceproducerende jobs valgt, 4 = udelukkende serviceregulerende jobs valgt).	1,98	0	4	1,36	169
PSM:						
Public interest	Refleksivt indeks bestående af 4 Likert-skala spørgsmål: "1. Når først man har betalt skat, behøver man ikke gøre mere for at bidrage til samfundet (vendt)", "2. Det er meget vigtigt for mig, at de offentlige ydelser er i orden", "3. Det er min borgerpligt at gøre noget, der tjener samfundets bedste", og "4. Det giver mig energi at bidrage til det fælles bedste" (teoretisk range: 0-100, Cronbach's alpha: 0,616).	74,3	50	100	11,73	175
Compassion	Refleksivt indeks bestående af 4 Likert-skala spørgsmål: "1. Jeg bliver følelsesmæssigt berørt, når jeg ser mennesker i nød", "2. Jeg indlever mig i de vanskeligheder, andre står overfor", "3. Det er vigtigt for mig at tage hensyn til andres velfærd", og "4. Daglige begivenheder minder mig ofte om, hvor afhængige vi er af hinanden" (teoretisk range: 0-100, Cronbach's alpha: 0,689).	75,3	43,7	100	12,98	172
Policy making	Refleksivt indeks bestående af 3 Likert-skala spørgsmål: "1. Jeg forbinder generelt politik med noget positivt", "2. Jeg kan lide at diskutere emner som offentlige tiltag og politik med andre", og "3. Det motiverer mig at hjælpe med at forbedre de offentlige ydelser" (teoretisk range: 0-100, Cronbach's alpha: 0,608)	63,5	8,33	100	16,46	169
Køn	Dummyvariabel for respondentens køn (kvinde = 1)	0,90	0	1	0,29	173
Alder	Respondentens alder (år)	31,4	1	56	8,96	172

Tabel A2: Faktoranalyse for jobvalg

Spørgsmål	Komponenter	
	1	2
<i>Jobdumindeks:</i>		
Job som sagsbehandler i et jobcenter eller medarbejder på et konkret aktiveringsprojekt	,585	
Job som medarbejder på en døgninstitution for udsatte børn/unge eller sagsbehandler i en familieafdeling (vendt)	,676	-,144
Job som sagsbehandler i en socialforvaltning eller medarbejder på et værested for misbrugere	,757	-,205
Job som medarbejder på et botilbud for psykisk syge voksne eller sagsbehandler på psykiatriområdet (vendt)	,577	-,555
<i>Jobindeks:</i>		
Det tiltaler mig at have en pædagogisk rolle over for klienterne/borgerne (vendt)	,120	,602
Jeg vil befinde mig godt ved at være ude ”i marken” blandt klienterne/borgerne (vendt)	,361	,530
Det vil ikke gøre mig noget, at hovedparten af mit arbejde foregår bag et skrivebord	,597	,337
Jeg vil have det bedst med, at arbejdet med klienterne/borgerne er organiseret efter en klar plan	,252	,355
Eigenvalue	2,27	1,25

Peter Thisted Dinesen og Kim Mannemar Sønderskov¹ Hvorfor stiger tilliden?

I modsætning til tendensen i mange lande har Danmark i løbet af de seneste tre årtier oplevet en bemærkelsesværdig stigning i social tillid. Formålet med denne artikel er at forklare denne unikke udvikling. Analyserne indikerer, at stigningen i tillid delvist kan tilskrives generationsforskelle, stigende uddannelsesniveau samt forbedringer i statens institutioner og den efterfølgende tillid til disse blandt borgerne. Analysen bygger på data fra danske holdningsundersøgelser – herunder en panelundersøgelse, der giver unikke muligheder for at undersøge hidtil uafklarede spørgsmål om kausalitet.

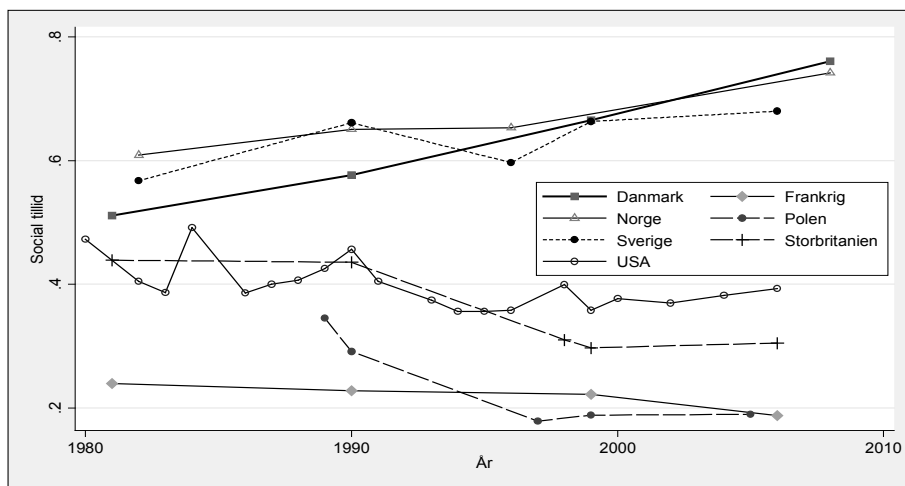
Social tillid er en vigtig ressource for ethvert moderne samfund. I moderne samfund må borgerne dagligt forholde sig til folk og grupper, som de ikke har personligt kendskab til. Det gælder eksempelvis, når de færdes i trafikken, køber ind, tager stilling til politiske spørgsmål om fordeling af samfundets ressourcer – og i det hele taget i situationer, hvor konsekvenserne af deres egne handlinger afhænger af mange andres handlinger. Social tillid er en grundlæggende opfattelse af, at de fleste mennesker, som man potentielt kan interagere med, vil opføre sig anstændigt. En persons grad af social tillid afspejler således opfattelsen af mennesker generelt; opfattelsen af den generaliserede anden. I det perspektiv er det naturligt at forvente, at social tillid påvirker mange af de beslutninger, borgerne træffer i moderne samfund. Forventningen er, at borgere med høj social tillid oftere agerer på en måde, der tilgodeser andre borgere, fordi folk med social tillid har positive forventninger til andre mennesker (Stolle, 2001; Sønderskov, 2008: kapitel 3). Flere studier viser da også, at folk med social tillid er mere villige til at yde en indsats for at løse samfundsmæssige problemer ved eksempelvis at undlade at snyde i skat eller ved at bidrage til løsning af miljøproblemer og til velgørende organisationer (Nannestad, 2007; Scholz og Lubell, 1998; Sønderskov, 2011a). Eksperimentelle studier viser tilsvarende, at forsøgspersoner med megen social tillid oftere bidrager til offentlige goder (Gächter et al., 2004; Holm og Danielson, 2005), og tværsnitsstudier viser, at samfund med høje koncentrationer af tillidsfulde individer har nemmere ved at løse fælles problemer og oplever højere økonomisk vækst (Bjørnskov, 2009a; Knack og Keefer, 1997; Sønderskov, 2009a). Selvom den positive effekt af social tillid formentlig er blevet overgjort i tidlige bidrag i litteraturen, hersker der ikke tvivl om, at social tillid er en væsentlig ressource for

ethvert moderne samfund – og en ressource, som med fordel kan værnes om eller søges opbygget (Sønderskov, 2009b).

Danmark er privilegeret med en sådan ressource. Danskerne er ”verdensmestre i tillid” (Svendsen, 2006), og sammen med borgerne i de øvrige nordiske lande ligger de i toppen af tværnationale sammenligninger (Bjørnskov, 2007; Delhey og Newton, 2005; Svendsen og Svendsen, 2006: tabel 4). Dette fremgår også af figur 1, hvor udviklingen i Danmarks tillidsniveau over tid er sammenlignet med udvalgte lande. Ifølge litteraturen skyldes dette især vel-fungerende statslige institutioner, der blandt andet sikrer en fair og ensartet behandling af borgerne, et højt uddannelsesniveau, en relativ lav økonomisk ulighed og/eller en rodfæstet tillidskultur (Bjørnskov, 2007; Rothstein, 2005; Rothstein og Uslaner, 2005; Uslaner, 2002).

Ud over at bekræfte Danmarks høje tillidsniveau viser figur 1 imidlertid også et andet interessant forhold. Danskernes tillid har været støt stigende i løbet af de seneste 30 år, hvilket adskiller sig fra tendensen blandt de øvrige lande. Sverige og Norge har også oplevet stigende tillid, men tendensen er ikke så kraftig og entydig som i Danmark. De øvrige lande har oplevet faldende el-

Figur 1: Udviklingen i social tillid i udvalgte lande



Note: Niveaulet af social tillid er andelen af befolkningen, der svarer positivt på spørgsmålet: ”Alt i alt – mener De, at folk er til at stole på, eller mener De, at man ikke kan være for forsigtig, når man har med mennesker at gøre?” Niveaulet for USA i 1990 er gennemsnittet af to repræsentative stikprøver; alle øvrige observationspunkter er hver baseret på én repræsentativ stikprøve.

Kilder: Den danske værdiundersøgelse – tværsnit (2009); European and World Values Survey (EWVS, 2006; WVS, 2009); General Social Survey (GSS, 2004).

ler stabile niveauer af tillid, og dette er også den globale tendens (Inglehart og Welzel, 2005: 130-131; Svendsen og Svendsen, 2006). Danskernes utvetydigt stigende tillid er tilsyneladende en unik udvikling.

Formålet med denne artikel er at se nærmere på denne særegne værdimæssige udvikling. I det følgende afsnit diskuteres en række mulige forklaringer på stigningen i social tillid. Baseret på en indledende analyse, der indikerer, at forandringen delvist kan tilskrives generationsforskelle, stigende uddannelsesniveau samt forbedringer i statens institutioner og borgernes tillid til disse, efterprøves disse forklaringer. Den empiriske analyse bygger på en række data fra danske holdningsundersøgelser – herunder en panelundersøgelse, der giver unikke muligheder for at undersøge hidtil uafklarede spørgsmål om kausalitet.

Mulige forklaringer på den stigende sociale tillid

Generelt kan der skelnes mellem tre typer forklaringer på værdimæssige ændringer på samfundsniveau: kohorteforklaringer, aldersforklaringer og periodeforklaringer (Glenn, 2005; Inglehart, 1990; Robinson og Jackson, 2001). *Kohorteforklaringer* – eller mere præcist fødselskohorteforklaringer – fokuserer på ændringer i opvækstvilkår og generationsudskiftning. Argumentet er, at værdier som fx social tillid grundlægges i barn-/ungdommen på baggrund af opvækstvilkår, hvorefter de ikke ændres væsentligt. Opvækstvilkår kan eksempelvis være samfundets velstand, opdragelsesmønstre og uddannelsesmuligheder. Givet ensartetheden i opvækstvilkår, har mennesker, der er født på omtrent samme tidspunkt, en tendens til at have ensartede værdier livet igennem. Værdiforandringer sker derfor, når ældre generationer med ét sæt af værdier bliver erstattet af yngre generationer med andre værdier. *Aldersforklaringer* hævder, at værdier ændres med alderen igennem livscyklussen som følge af individets ændrede livsbetingelser og position i samfundet. Som udgangspunkt formodes alle individer at gennemgå den samme udvikling med alderen (fx at gå fra at være venstreorienterede i ungdommen til at være mere højreorienterede senere i livet). Aldersforklaringen er således ikke en forklaring på værdimæssige forandringer på samfundsniveau, da formodningen ud fra dette perspektiv er, at værdier er stabile på samfundsniveau over tid, idet alle forventes at opleve den samme udvikling i værdier hen over livscyklussen. Af den grund behandles aldersforklaringen ikke yderligere i denne sammenhæng. *Periodeforklaringer* tillægger (ligesom kohorteforklaringen) samfundsmæssige ændringer stor betydning. Men hvor kohorteforklaringen fokuserer på, hvordan specifikke opvækstvilkår i barn-/ungdommen fastlægger en given generations værdier, har periodeforklaringen et bredere fokus, idet den generelle samfundsudvikling og bestemte begivenheder i en given periode, ifølge denne forklaring, påvir-

ker værdierne ens hos alle, der oplever dem – uanset alder. Overordnede samfundsmæssige ændringer, som fx øget velstand, øget økonomisk lighed eller ændringer i styreformen, forventes således at påvirke alle borgeres værdier på den samme måde.

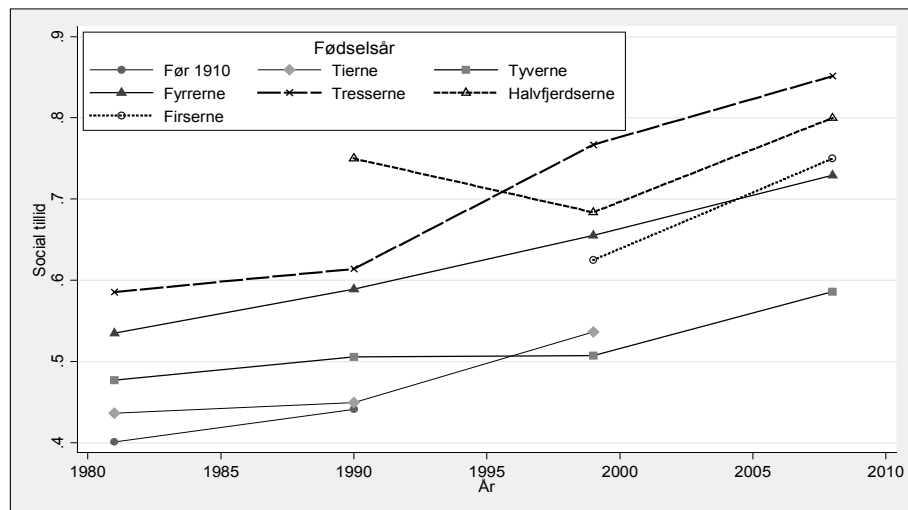
Selvom ovenstående forklaringstyper er ret forskellige, har det vist sig besværligt – hvis ikke umuligt – at adskille dem præcist fra hinanden (Glenn, 2005: 6). Det skyldes blandt andet, at fødselstidspunkt, alder og periode er stærkt korrelerede i empiriske analyser, samt at det ofte er en kombination af forklaringer, der ligger bag en given udvikling. Nedenstående analyse på makroniveau er derfor et foreløbigt forsøg på at identificere de væsentligste årsager til udviklingen i social tillid. Denne foreløbige analyse efterfølges af en statistisk analyse på individniveau, der har til formål at efterprøve forklaringerne for på den måde at skabe større sikkerhed omkring resultaterne.

Kohorteforklaringer

Umiddelbart er kohorteforklaringen nærliggende. Flere forskere hævder, at social tillid fastlægges i barn-/ungdommen, primært på baggrund af opdragelse (Stolle og Hooghe, 2004; Uslaner, 2002: kapitel 4). Ifølge dette perspektiv er social tillid relativt upåvirket af erfaringer senere i livet, hvorfor aggregerede forandringer i social tillid nødvendigvis primært skal tilskrives forskellige opvækstvilkår. Kohorteforklaringen finder da også stor støtte i Robert Putnams analyser af social tillid og social kapital i USA, hvor han finder, at hovedårsagen til faldet i de to fænomener skyldes, at ”The long civic generation” født før 1930 erstattes med yngre generationer (2000: kapitel 8: 14-15; se også Robinson og Jackson, 2001). Inden for tillidsforskningen kan den såkaldte ”kulturforklaring” regnes som en særlig variant af kohorteforklaringen. Hvor kohorteforklaringen som udgangspunkt forudsiger stabilitet i den sociale tillid livet igennem, men samtidigt at social tillid varierer mellem generationer som følge af forskellige opvækstvilkår, går kulturforklaringen endnu videre og forudsiger en høj grad af stabilitet på tværs af generationer. Argumentet er, at forældre transmitterer deres eget tillidsniveau til deres børn gennem opdragelsen, og på den måde går tilliden i arv fra generation til generation.² Dette har fundet støtte i Eric Uslaners (2008b) studier, der viser, at efterkommere af immigranter fra lande med høj tillid er mere tillidsfulde end efterkommere af immigranter fra lande med lavere tillidsniveauer i USA. Selvom kulturforklaringen generelt indtager en prominent rolle som forklaring på social tillid i litteraturen, vil vi ikke berøre den nærmere her. Kulturforklaringen forudsiger som nævnt stabilitet og er derfor ikke egnet til at forklare den markante stigning i tilliden i Danmark. Ydermere er det statiske perspektiv på social tillid,

som kulturforklaringen (og kohorteforklaringen) repræsenterer, blevet udfordret af analyser, der viser, at social tillid påvirkes af omgivelserne og erfaringer senere i livet; særligt de institutionelle rammer, som et individ befinder sig i, synes at påvirke tilliden (Dinesen, 2007, 2012, under udg.; Nannestad, 2008). Vi uddyber disse institutionelle forklaringer nedenfor.

Figur 2: Udviklingen i social tillid for udvalgte danske kohorter



Note: Social tillid er målt som i figur 1. Observationspunkter med mindre end 20 respondenter er udeladt.

Kilde: Den danske værdiundersøgelse – tværsnit (2009).

Figur 2 viser det gennemsnitlige niveau af social tillid for udvalgte kohorter og understøtter delvist kohorteforklaringen. Uanset måletidspunkt har folk født i begyndelsen af sidste århundrede mindre social tillid end senere generationer. Eksempelvis udgjorde danskere født før 1930 30 pct. af befolkningen i 1980, mens andelen var 10 pct. i 2005 (*Danmarks Statistik*: BEF1A; hentet 12.8.2009). En del af stigningen i danskernes sociale tillid skyldes tilsyneladende, at mindre tillidsfulde generationer udgør en stadig mindre del af befolkningen.

Efter at have konstateret, at der findes en kohorteeffekt, melder spørgsmålet sig, hvad der kan forklare denne forskel i social tillid mellem ældre og yngre generationer. I den forbindelse er et stigende uddannelsesniveau et oplagt bud på, hvorfor yngre kohorter er mere tillidsfulde end ældre kohorter. Selvom mekanismerne endnu ikke er ordentligt belyst, har højere uddannelse systematisk vist sig at være relateret til social tillid på mikroniveau (fx Brehm og Rahn,

1997; Helliwell og Putnam, 2007; Uslaner, 2002: chapter 5; se dog Claibourn og Martin, 2000 for en mulig undtagelse og Bjørnskov (2009b), der på makro-niveau viser, at effekten også kan gå den anden vej), og det forekommer således sandsynligt, at udskiftningen af ældre og dårligere uddannede kohorter med yngre og bedre uddannede kohorter kan forklare den i figur 2 observerede kohorteeffekt.³ Vi behandler derfor uddannelse som forklaring på kohorteeffekten i de følgende analyser.

Det er imidlertid også vigtigt at bemærke, at figur 2 viser, at kohorteforklaringen ikke kan stå alene; uanset fødselstidspunkt er den sociale tillid stigende i hele perioden. Det fortæller os to ting: For det første er social tillid ikke en stationær størrelse, der fastlægges i barndommen (eller gennem genetisk transmission), og som er upåvirkelig af senere oplevelser. For det andet tyder den parallelle udvikling på tværs af kohorter på, at en del af stigningen skal forklares med en eller flere generelle samfundsmæssige ændringer, dvs. der må være tale om periodeforklaringer.

Periodeforklaringer

Det er umiddelbart nærliggende at lede efter forklaringen på udviklingen i social tillid blandt de faktorer, der allerede er konsoliderede forklaringer på variation i social tillid. Ud over uddannelse drejer det sig som ovenfor nævnt primært om økonomisk lighed og institutionel kvalitet.

En række studier viser, at borgere i samfund karakteriseret ved lav ulighed er mere tillidsfulde end borgere i ulige samfund. Dette forhold er blevet forklaret med, at borgerne i lande med en jævn indkomstfordeling oftere interagerer med et bredt udsnit af den øvrige befolkning, at økonomisk homogene samfund er præget af færre sociale konflikter, eller at gevinsten ved uærlig adfærd er mindre desto mindre ulighed (Bjørnskov, 2007; Rothstein og Uslaner, 2005). En anden forklaring tillægger statslig institutionel kvalitet stor betydning. Vel fungerende, ikke-korrupte statslige institutioner, der fremmer en retfærdig og ensartet behandling af borgere samt sanktionerer folk, der skader eller snyder andre og fællesskabet, er med til at opbygge social tillid, da sådanne institutioner giver borgerne en sikkerhed for, at skadelig adfærd ikke kan betale sig og dermed vished om, at der er en lille årsag til at frygte den slags. Ydermere signalerer retfærdige institutioner, at folk har opnået rigdom og fordele på retfærdig vis, hvilket også fremmer tilliden. Endelig signalerer fraværet af korrupsion og nepotisme blandt embedsmænd og politikere, at en sådan adfærd ikke er udbredt i befolkningen, og at den ikke accepteres (Rothstein, 2005; Rothstein og Stolle, 2008). Såfremt der er sket forbedringer i Danmarks formelle statslige institutioner – eventuelt medieret gennem borgernes tillid til disse – kan det

derfor forklare udviklingen i social tillid i landet. Det skal dog bemærkes, at andre forfattere hævder, at kausalretningen går den anden vej, altså fra social tillid til velfungerende statslige institutioner/institutionel tillid (fx Bjørnskov, 2007; Knack, 2002; Uslaner, 2002: 158; 2008a: kapitel 3). Hvis dette er tilfældet, vil den danske udvikling ikke kunne forklares med institutionelle forandringer, og vi behandler derfor eksplicit spørgsmålet om kausalretningen nedenfor.

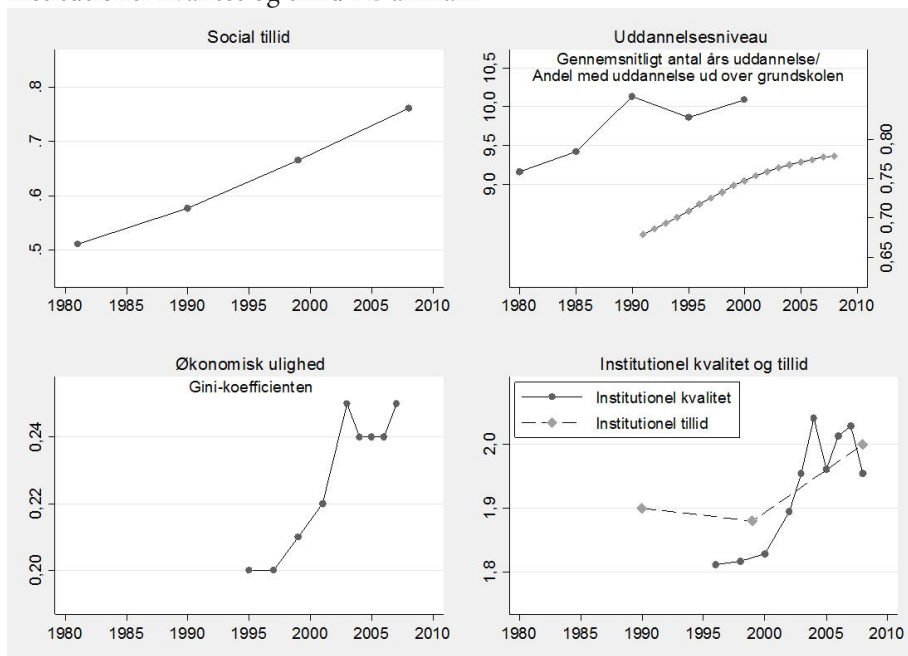
For at få et første indtryk af om stigende uddannelse kan forklare kohorteeffekten, og om henholdsvis indkomstulighed og institutionel kvalitet virker som plausible periodeforklaringer på den stigende sociale tillid, er udviklingen i disse faktorer illustreret i figur 3 sammen med udviklingen i social tillid. Den første graf viser udviklingen i social tillid. Den anden graf viser udviklingen i danskernes uddannelsesniveau, og hvad enten der ses på den gennemsnitlige uddannelseslængde eller andelen af danskere, der har uddannelse ud over grundskolen, er det tydeligt, at uddannelsesniveauet har været stigende i perioden. Det er dermed oplagt at forklare – i hvert fald noget af – kohorteeffekten på social tillid med et stigende uddannelsesniveau, idet ældre kohorter, som er både ringere uddannede og har lavere social tillid, udskiftes af yngre kohorter med højere uddannelse og mere tillid.

Den tredje graf i figur 3 viser, at den økonomiske ulighed generelt har været stigende i perioden, hvilket peger på en positiv sammenhæng mellem social tillid og økonomisk ulighed. Dette er overraskende set i lyset af tidligere studier, der nærmest entydigt finder en negativ sammenhæng mellem økonomisk ulighed og social tillid. Da den negative effekt af ulighed er veletableret i litteraturen, skal samvariationen i figuren næppe tolkes som en kausalsammenhæng. Det er mere nærliggende at konkludere, at den sociale tillid er steget på trods af – og ikke på grund af – stigende økonomisk ulighed.

Den sidste graf i figur 3 viser udviklingen i kvaliteten af Danmarks statslige institutioner samt danskernes tillid til disse. Det fremgår, at den institutionelle kvalitet overordnet set har været stigende i den periode, vi har data for, om end stigningen aftager i slutningen af perioden. Disse forbedringer manifesterer sig tilsyneladende med en vis forsinkelse i borgernes tillid til de statslige institutioner. I modsætning til udviklingen i den økonomiske ulighed svarer denne udvikling til, hvad vi skulle forvente, og det er dermed nærliggende at forklare noget af udviklingen i social tillid med forbedringer af statslige institutioner og den deraf følgende stigende institutionelle tillid.

Samlet set tyder mønstrene i figurerne 2 og 3 på, at stigningen i social tillid delvist kan forklares med en kohorteforklaring, idet mindre tillidsfulde generationer er blevet erstattet med mere tillidsfulde generationer. Det tyder

Figur 3: Udviklingen i social tillid, uddannelsesniveau, økonomisk lighed samt institutionel kvalitet og tillid i Danmark



Noter: Data for Social tillid er identisk med de i figur 1 anvendte; Gennemsnitligt antal års uddannelse er fra Barro og Lee (2001) (variabelnavn: tyr); Andel med uddannelse over folkeskolen er beregnet på baggrund af data fra Danmarks Statistik (koder: HFU1, KRHFU1, BEF5; hentet 12.8.2009); Gini-koefficienten er fra Eurostat (kode: ILC_DI12; hentet 9.7.2009); Institutionel kvalitet er fra Kaufmann, Kraay og Mastruzzi (2009) og er gennemsnittet af følgende variable: Voice and Accountability, Government Effectiveness, Regulatory Quality, Rule of Law og Control of Corruption. Målene er baseret på en række indikatorer samt vurderinger fra eksperter, erhvervsfolk og borgere. De underliggende variable er standardiserede, og enheden på det samlede mål er derfor (omtrent) standardafvigelser fra gennemsnittet. Empirisk går målet fra ca. -2,5 til 2,5. Institutionel tillid er fra Den danske værdiundersøgelse – tværsnit (2009) og måler borgernes gennemsnitlige tillid til en række statslige institutioner, målet går fra 0 til 3, hvor 3 er højeste tillid, og 0 er laveste tillid (se afsnittet om operationalisering nedenfor for flere detaljer).

endvidere på, at denne generationseffekt skyldes et højere uddannelsesniveau for yngre kohorter. Derudover indikerer udviklingen i statslig institutionel kvalitet og den efterfølgende stigende tillid til disse institutioner, at denne ændring tillige kan forklare danskernes unikke udvikling i social tillid. Selvom disse forklaringer passer med forventningerne i litteraturen, er et sammenfald i mønstre naturligvis ikke nok til at konkludere noget endeligt om årsagerne

til den stigende tillid. På den baggrund vil vi i det følgende afsnit udlede fem hypoteser, der, såfremt de finder empirisk støtte, vil understøtte ovenstående tolkninger.

Hypoteser og analysedesign

Såfremt stigningen i social tillid skyldes generationsforskelle, skal de generationer, hvis andel af befolkningen er faldende, have mindre social tillid end øvrige generationer. Denne hypotese testes med data fra 2008. I 2008 er det især folk født før 1930, der er begyndt at gå bort, mens dette endnu ikke gør sig gældende for generationen født i 1930'erne. H1 lyder derfor:

H1: Danskere født før 1930 har alt andet lige mindre social tillid end yngre kohorter.

Såfremt stigningen i social tillid skal tilskrives et højere uddannelsesniveau, fordrer det, at højtuddannede har højere social tillid end lavtuddannede, og hvis den eventuelle kohorteeffekt skyldes, at ældre generationer er lavere uddannede end yngre, må kohorteeffekten medieres af uddannelse og dermed reduceres, når uddannelse inddrages som forklaring. Dette leder til følgende hypoteser:

H2: Højtuddannede danskere har alt andet lige højere social tillid end lavere uddannede.

H3: Kohorteeffekten forsvinder, når uddannelse inddrages som forklaring.

Betydningen af institutioner er imidlertid lidt vanskeligere at teste. Der er for få datapunkter for både institutionel kvalitet og institutionel tillid til at undersøge, om ændringerne i statens institutioner er årsagen til den stigende institutionelle tillid, og dermed om der kan være tale om en medieret sammenhæng. Ydermere er validiteten af målet for institutionel kvalitet blevet kritiseret fra flere sider (fx Kurtz og Schrank, 2008). Et særligt problem er i denne sammenhæng, at målet alene udtrykker den relative institutionelle kvalitet blandt de inddragede lande. Da der løbende er inddraget flere og flere lande, og da de senest tilkomne lande hovedsageligt er lande med ringere institutioner end i Danmark, kan Danmarks stigning i institutionel kvalitet måske blot skyldes en relativ forbedring, uden at der reelt er sket en forandring. På den baggrund kan vi ikke med sikkerhed konkludere, at den stigende sociale tillid kan spores tilbage til ændringer i statens institutioner. Vi kan derimod undersøge, om den

stigende institutionelle tillid er med til at øge den sociale tillid; dette gøres ved hjælp af artiklens to sidste hypoteser:

H4: Danskere med høj tillid til statens institutioner har alt andet lige højere social tillid end danskere med lav institutionel tillid.

H5: Kausalretningen går fra institutionel tillid til social tillid og ikke omvendt.

Årsagen til det eksplicitte fokus på kausalforholdet i H5 er som nævnt, at det debatteres, hvorvidt det i virkeligheden er den sociale tillid, der fremmer tilliden til og/eller kvaliteten af de statslige institutioner. Mens kohortetilhørsforhold og til dels uddannelsesniveau med stor sikkerhed kan antages at være upåvirket af social tillid, er forholdet mellem social tillid og institutionel tillid mere omdiskuteret. Det betyder, at en korrelation mellem institutionel og social tillid (H4) ikke uden videre kan tages som støtte til en kausal effekt af institutionel tillid (H5). En korrelation vil derfor ikke være nok til at støtte den institutionelle forklaring; det skal tillige godtgøres, at korrelationen ikke skyldes, at social tillid påvirker institutionel tillid. Der findes allerede en del analyser, som finder en korrelation mellem de to former for tillid (for tre af de seneste se Bäck og Ketilä, 2008; Rothstein og Stolle, 2008; Zmerli og Newton, 2008), men de færreste forholder sig til, hvilken vej kausaliteten går. De få analyser, der undersøger kausalforholdet, er typisk foretaget på amerikanske data, og konklusionerne varierer fra et gensidigt forhold med en stærkere påvirkning fra institutionel til social tillid (Brehm og Rahn, 1997) over en ensidig effekt af social tillid på institutionel tillid (Keele, 2007) til intet forhold mellem de to fænomener (Uslaner, 2002: 158). I en europæisk kontekst finder Dinesen (2007), at effekten fra institutionel tillid til social tillid er væsentligt stærkere end det omvendte forhold på individniveau. Rothstein og Eek (2009) understøtter dette kausalforhold med eksperimentelle data, mens Bjørnskov (2007) og Uslaner (2008a) finder, at social tillid påvirker institutionel kvalitet på landniveau. Der er altså mindst talt divergerende resultater i de eksisterende kausalanalyser. Blandt disse er der imidlertid ingen, der bygger på paneldata på individniveau. Det begrænser mulighederne for at udtale sig om den kausale retning mellem de to former for tillid, da det er fænomener, der varierer på individniveau. I testen af H5 anvendes surveydata fra et dansk panel af tilfældigt udvalgte individer, som er interviewet i 1990, 1999 og 2008 i forbindelse med den danske del af Den Europæiske Værdiundersøgelse (Den danske værdiundersøgelse – panel, 2009). Som i de fleste panelundersøgelser er en del respon-

denter faldet fra over årene (antallet af respondenter er faldet fra omtrent 600 i 1990 til ca. 330 i 2008), hvilket betyder, at repræsentativiteten i panelet ikke er optimal. På trods af disse problemer giver panelet os unikke muligheder for at undersøge kausalforholdet mellem de to former for tillid. I testen af de øvrige hypoteser anvendes ligeledes data fra den danske del af værdiundersøgelsen, men dog den noget større og mere repræsentative tværsnitsundersøgelse fra 2008 (Den danske værdiundersøgelse – tværnit, 2009). Denne undersøgelse indeholder de samme spørgsmål som panelundersøgelsen og bygger på en simpel tilfældigt udvalgt stikprøve af danskere over 18 år. Data er indsamlet som *face to face*-interview, og svarprocenten for undersøgelsen er 51 pct.⁴

H1 testes i model I nedenfor. Her inkluderes kun fødselskohorte som forklarende variabel, da respondenternes fødselstidspunkt nødvendigvis må være upåvirket af andre forhold. Der er derfor ikke behov for kontrolvariable i denne model. Model II tester H2 og H3 og inkluderer uddannelsesniveau, kohorte samt køn og geografisk tilhørsforhold, da det er plausibelt, at såvel køn som geografisk tilhørsforhold er relateret til såvel social tillid som uddannelsesniveau. Hvis en eventuel kohorteeffekt alene skyldes forskelle i gennemsnitligt uddannelsesniveau på tværs af generationer, vil effekten af kohortetilhørsforhold forsvinde, når uddannelsesniveau inddrages (H3). H4 testes i model III, hvor institutionel tillid føjes til modellen sammen med en række yderligere kontrolvariable, som i litteraturen er blevet nævnt som forklaringer på social tillid (se fx Uslaner, 2002). Det drejer sig om civilstand/samlivsform, beskæftigelse, indkomst, deltagelse i frivillige organisationer⁵ og to aspekter af optimisme: livstilfredshed og følelsen af at have kontrol over eget liv. Da fødselskohorte og uddannelse i højere grad er årsag til end konsekvens af disse faktorer, inddrages de alternative forklaringer først i denne model. Modellerne IV og V tester H5 ved hjælp af paneldatasættet. Konkret undersøges det, om den institutionelle tillid målt i de to første bølger i 1990 og 1999 kan forklare den sociale tillid i 2008, når vi samtidig kontrollerer for den sociale tillid i 1990 og 1999 (model IV). Hvis den institutionelle tillid målt i de to tidligere bølger viser sig at have en effekt på den sociale tillid i den seneste bølge, selvom der kontrolleres for den sociale tillid i de to foregående bølger, er det et stærkt indicium på, at der faktisk er en kausaleffekt af institutionel tillid på social tillid. Effekten af den sociale tillid på den institutionelle tillid undersøges efter samme logik (model V), og hvis der findes en effekt af den sociale tillid i de to tidligere bølger på den institutionelle tillid målt i 2008, vil det være et tegn på, at kausaliteten enten går den anden vej eller går begge veje. Da der er et vist tidsrum mellem målingerne, er kontrollen for alternative forklaringer gennem inklusion af den afhængige variabel målt på et tidligere tidspunkt ikke perfekt. Derfor inklude-

rer modellerne IV-V ydermere de samme kontrolvariable som model III, målt i 2008.

Operationaliseringer

Social tillid er målt ved det hyppigt anvendte spørgsmål "Alt i alt – mener De, at folk er til at stole på, eller mener De, at man ikke kan være for forsigtig, når man har med mennesker at gøre?" med de to svaralternativer "De fleste er til at stole på" og "Man kan ikke være for forsigtig", hvoraf det første naturligvis betragtes som udtryk for social tillid.

Fødselskohorte operationaliseres med fødselsår, hvor respondenter født før 1930 dog slås sammen til én kategori på grund af få observationer. *Uddannelse* måles med en kategorisk variabel med følgende fem kategorier: grundskole, erhvervsfaglig uddannelse samt kort, mellem og lang videregående uddannelse. *Institutionel tillid* måles ved hjælp af et indeks over en række variable, som afdækker tilliden til forskellige statslige institutioner: politiske institutioner (Folketinget), ordenshåndhævende institutioner (retssystemet og politiet) samt politikimplementerende institutioner (det offentlige og det sociale sikringssystem). Rothstein og Stolle (2008) argumenterer for, at man kan skelne mellem tilliden til forskellige typer statslige institutioner, men faktoranalyser viser, at tilliden til ovennævnte institutioner synes at udgøre et endimensionelt fænomen i nærværende sammenhæng, hvilket også stemmer overens med resultaterne af tilsvarende analyser på europæiske data (Dinesen, 2007; Zmerli og Newton, 2008). Derfor konstrueres ét overordnet indeks på baggrund af tilliden til de fem ovennævnte institutioner. Scoren på indekset er beregnet som gennemsnittet på det antal spørgsmål, som respondenter har svaret på (mindst tre), og går fra 0 til 1, hvor en høj score indikerer høj tillid.⁶

Kontrolvariablen *geografisk tilhørsforhold* inddeler respondenternes bopæle i tre kategorier: center (hovedstadsområdet), "midtmellem" (større provinsbyer) og periferi (mindre byer/landet). *Civilstand/samlivsform* skelner mellem gifte/samlevende på den ene side og enlige på den anden. *Indkomst* har seks kategorier, hvoraf de fem er intervaller af husstandsindkomst, mens den sjette er "vil ikke svare" (jf. tabel 1).⁷ *Beskæftigelse* skelner mellem beskæftigede og ikke-beskæftigede. *Foreningsdeltagelse* er operationaliseret som frivilligt arbejde i organisationer. Dette er valgt frem for medlemskab i disse organisationer, idet formodningen i litteraturen er, at det er interaktionen med andre mennesker i foreninger, der skaber social tillid (Stolle, 1998; Sønderkov, under udg. 2). Medlemskab alene skaber ikke tillid, hvilket også er underbygget empirisk (Jacobsen, 2010). Da denne interaktion alt andet lige må forventes at være oftere forekommende ved frivilligt arbejde end ved medlemskab, der i princippet kan

være passivt, er frivilligt arbejde et bedre mål for det element i foreningsdeltagelse, som forventes at fremme social tillid. Vores mål for foreningsdeltagelse er en dikotomi, som indikerer, hvorvidt respondenterne udfører frivilligt arbejde i mindst én af 15 organisationer/foreninger.⁸ De to indikatorer på et optimistisk livssyn, *livstilfredshed* og en følelse af *kontrol over eget liv*, er målt ved spørgsmål om henholdsvis "Hvor tilfreds eller utilfreds er De med livet for tiden?" og "Hvor meget indflydelse har De på tilværelsen?". Begge spørgsmål er målt på en 10-punktsskala, der går fra 0 ("Meget utilfreds"/"Overhovedet ingen indflydelse") til 1 ("Meget tilfreds"/"Overordentlig meget indflydelse").

Analyse

Tabel 1 viser resultaterne af testene af H1 til H3, der testes med tværsnitsundersøgelsen fra 2008. Da social tillid er målt ved en dikotom variabel, estimeres modellerne ved hjælp af logistisk regression. Model I tester fødselskohorteforklaringen og yder delvis støtte til denne forklaring. Danskere født før 1930, som er referencekategorien i tabellen, har signifikant lavere social tillid end alle andre kohorter med undtagelse af den efterfølgende kohorte. Sidstnævnte forhold svækker støtten til H2 en smule. Det bør imidlertid fremhæves, at forskellen i tillid mellem den ældste kohorte og de øvrige kohorter formentlig underdrives, idet en større andel af den ældste kohorte er gået bort i 2008. Da tillid er negativt korreleret med forskellige indikatorer på dårligt helbred (se blandt andet Rostila, 2007), synes det således sandsynligt, at de mindst tillidsfulde går bort først, hvorfor en selekteret gruppe af mere tillidsfulde individer er tilbage i den ældste kohorte. Model I yder altså i et vist omfang støtte til fødselskohorteforklaringen.

Model II inkluderer uddannelse samt kontrolvariable, som forventes at komme før uddannelse i kausalkæden bag social tillid, og resultaterne understøtter klart H2; jo højere uddannelse desto højere social tillid. H3 understøttes delvist af modellen, idet forskellen mellem kohorterne bliver mindre efter inddragelse af uddannelse, men forskellen forsvinder dog ikke fuldstændigt. Dette indikerer, at kohorteeffekten virker gennem et stigende uddannelsesniveau, men samtidig også at andre generationsforskelle bidrager til at forklare stigningen i social tillid.

Betydning af institutionel tillid fremgår af model III. Selvom der kontrolleres for en lang række alternative forklaringer, har institutionel tillid en signifikant effekt på social tillid. Da alle variable enten er dummyvariable eller skaleret mellem 0 og 1, fremgår det, at institutionel tillid har en væsentlig indflydelse på social tillid – også sammenlignet med de øvrige variable. Da koefficienterne udtrykker ændringen i den naturlige logaritme til oddsene for

Tabel 1: Årsager til social tillid, tværsnitsdata

	Model I		Model II		Model III	
	Koefficient	Std.fejl	Koefficient	Std.fejl	Koefficient	Std.fejl
Fødselskohorte						
Før 1930	Reference		Reference		Reference	
1930'erne	0,13	0,31	-0,04	0,32	-0,07	0,34
1940'erne	0,53	0,29*	0,30	0,30	0,08	0,32
1950'erne	0,71	0,30**	0,31	0,31	-0,07	0,36
1960'erne	1,35	0,31***	0,92	0,32***	0,44	0,37
1970'erne	0,96	0,31***	0,41	0,33	0,02	0,38
1980'erne	0,68	0,32**	0,19	0,33	0,00	0,36
Uddannelse						
Grundskole			Reference		Reference	
Erhvervsfaglig			0,54	0,16***	0,37	0,17**
Kort videregående			1,10	0,19***	0,90	0,20***
Mellemlang videregående			1,55	0,24***	1,33	0,24***
Lang videregående			2,18	0,36***	1,85	0,37***
Institutionel tillid					1,73	0,47***
Køn (kvinde)			-0,08	0,14	-0,01	0,14
Geografisk tilhørsforhold						
Center			0,25	0,18	0,26	0,18
Midtimellem			Reference		Reference	
Periferi			0,15	0,15	0,13	0,15
Civilstand (gift/samlevende)					0,08	0,16
Beskæftigelse (ja)					0,24	0,19
Husstandsindkomst						
≤200.000					Reference	
>200.000-400.000					0,11	0,24
>400.000-600.000					0,27	0,28
>600.000-800.000					0,30	0,31
>800.000					0,40	0,37
Ikke oplyst					-0,14	0,24
Foreningsdeltagelse					0,47	0,15***
Livstilfredshed					0,85	0,31***
Kontrol over eget liv					0,66	0,36*
Konstant	0,46	0,26*	-0,03	0,30	-2,35	0,53***
N					1.454	
McFaddens R ²					0,08	

Noter: *, **, ***: $P < 0,1$; 0,05; 0,01. Standardfejl i parentes. Robustheden af effekten af institutionel tillid er afprøvet ved modeller uden foreningsdeltagelse; uden respondenter, der ikke vil oplyse husstandsindkomst; og uden kontrol for husstandsindkomst (jf. noterne 4 og 6). Koefficienten for institutionel tillid ændres ikke nævneværdigt i disse modeller (ikke vist).

at svare positivt på tillidsspørgsmålet, når de uafhængige variable stiger med 1, er fortolkningen af disse koefficienter ikke ligefrem. Et indtryk af betydningen af institutionel tillid kan fås ved de forudsagte sandsynligheder for et positivt svar på tillidsspørgsmålet ved forskellige niveauer af institutionel tillid. For en gennemsnitlig person⁹ stiger den forudsagte sandsynlighed for et positivt svar fra 0,65 til 0,90, når den institutionelle tillid går fra minimum til maksimum. Et skift fra “ikke særlig stor tillid til institutioner” til “ret stor tillid” ændrer sandsynligheden fra 0,75 til 0,84. Tilsvarende er den forudsagte sandsynlighed for et tillidsfuldt svar for folk med lang videregående uddannelse 0,93, mens den er 0,67 for folk med grundskolen som højeste uddannelse.¹⁰ Samlet set indikerer modellen, at institutionel tillid er højt korreleret med social tillid, hvilket understøtter H4.

Som nævnt er en korrelation mellem institutionel og social tillid ikke tilstrækkelig til at sandsynliggøre den positive betydning af statslige institutioner. For at udelukke at korrelationen skyldes en positiv effekt af social tillid på institutionel tillid, undersøges kausalforholdet mellem de to former for tillid i tabel 2.

Tabellen viser, at såvel den sociale som den institutionelle tillid i 2008 er kraftigt påvirket af den tilsvarende tillid i 1999 (begge signifikante på 0,01-niveau) og for den institutionelle tillids vedkommende også for den tilsvarende tillid helt tilbage i 1990 (signifikant på 0,05-niveau). Begge tillidsformer synes altså i en vis grad at være stabile i den forstand, at de forudsiges af tilliden i de foregående målinger. I forhold til nærværende problemstilling er det imidlertid mere interessant, at den institutionelle tillid i 1999 faktisk har en signifikant indvirkning på den sociale tillid i 2008, selvom der kontrolleres for den sociale tillid i de foregående bølger og en lang række andre kontrolvariable. Dette er et ret klart indicium på en kausaleffekt fra institutionel tillid til social tillid. Ydermere finder vi ikke en signifikant effekt af den sociale tillid i de to første bølger på den institutionelle tillid i 2008. Resultaterne viser med andre ord, at der findes en positiv kausaleffekt af institutionel tillid på social tillid, og at den modsatte effekt formentlig ikke eksisterer. For at få en indikation på effekten af henholdsvis den sociale tillid og den institutionelle tillid i 1999 på den sociale tillid i 2008 har vi som ovenfor beregnet de forudsagte sandsynligheder for at afgive et positivt svar på tillidsspørgsmålet. Har man i 1999 svaret, at “Man kan stole på de fleste” (i modsætning til “Man kan ikke være for forsigtig”), stiger den forudsagte sandsynlighed for et tillidsfuldt svar fra 0,46 til 0,82, mens den tilsvarende stiger fra 0,48 til 0,94 ved en ændring fra minimum til maksimum på indekset over institutionel tillid. Til sammenligning stiger den forudsagte sandsynlighed for et tillidsfuldt svar fra 0,67 til 0,85 med en

Tabel 2: Årsager til social og institutionel tillid, paneldata

Afhængig variabel Metode	Model IV		Model V	
	Social tillid 2008		Institutionel tillid 2008	
	Logistisk regression		OLS	
	Koefficient	Std.fejl	Koefficient	Std.fejl
Social tillid 1999	1,66	0,38***	-0,01	0,02
Social tillid 1990	0,24	0,39	0,01	0,02
Institutionel tillid 1999	3,02	1,32**	0,42	0,06***
Institutionel tillid 1990	-1,41	1,27	0,11	0,05**
Fødselskohorte				
Før 1930	Reference		Reference	
1930'erne	-0,18	0,84	-0,03	0,04
1940'erne	-0,97	0,82	-0,04	0,04
1950'erne	-1,19	0,93	-0,03	0,04
1960'erne	-1,01	1,00	-0,05	0,04
1970'erne	-1,67	1,20	-0,06	0,05
Uddannelse				
Grundskole	Reference		Reference	
Erhvervsfaglig	-0,85	0,48*	-0,01	0,02
Kort videregående	-0,75	0,51	0,01	0,02
Mellemlang videregående	0,49	0,78	-0,01	0,03
Lang videregående	0,78	1,19	0,02	0,03
Køn (kvinde)	-0,44	0,37	-0,03	0,01*
Geografisk tilhørsforhold				
Center	-0,50	0,48	-0,00	0,02
Midtimellem	Reference		Reference	
Periferi	-0,25	0,42	0,04	0,02**
Civilstand (gift/samlevende)	-0,22	0,44	-0,00	0,02
Beskæftigelse (ja)	0,98	0,53*	0,01	0,02
Husstandsindkomst				
≤200.000	Reference		Reference	
>200.000-400.000	0,06	0,68	0,00	0,03
>400.000-600.000	-0,43	0,78	-0,02	0,03
>600.000-800.000	0,44	0,87	-0,00	0,04
>800.000	0,67	0,94	-0,01	0,04
Ikke oplyst	-1,06	0,67	-0,02	0,03
Foreningsdeltagelse	0,41	0,37	-0,02	0,01
Livstilfredshed	0,67	0,86	0,03	0,04
Kontroløver eget liv	1,30	0,94	0,13	0,04***
Konstant	-1,21	1,28	0,25	0,06***
N		327		331
McFaddens R ² /R ²		0,25		0,34

Noter: *, **, ***: $P < 0,1$; $0,05$; $0,01$; Standardfejl i parentes. En samlet test for begge institutionelle tillidsvariable i model IV giver $\chi^2 = 5,23$ ($P = 0,07$); En samlet test for begge sociale tillidsvariable i model V giver $F = 0,15$ ($P = 0,86$).

ændring fra "Ikke særlig stor tillid" til "Ret stor tillid".¹¹ Det tyder altså på, at den institutionelle tillid i 1999 har en markant effekt på den sociale tillid i 2008. Det er endvidere bemærkelsesværdigt, at den institutionelle tillid i 1999 er den eneste variabel ud over social tillid i 1999, som har en effekt på social tillid i 2008, der er signifikant på 0,05-niveau. Dette understreger den væsentlige betydning, som institutionel tillid spiller for social tillid. At uddannelse ikke har en signifikant effekt i model IV, kan muligvis ses som en svækkelse af H2. På den anden side er det muligt, at en del af effekten af uddannelse (og dermed fødselskohorte) medieres gennem institutionel tillid. For denne tolkning taler faldet i effekten af uddannelse, der kunne observeres efter inddragelse af institutionel tillid i model III.

Alt i alt understøtter analyserne i væsentligt omfang de opstillede hypoteser. Det synes plausibelt, at den stigende tillid i løbet af de seneste tre årtier er forårsaget af generationsudskiftning, stigende uddannelsesniveau samt forbedringer i statens institutioner med stigende tillid til disse til følge. Særligt betydningen af stigende institutionel tillid står stærkt på baggrund af analysen.

Konklusion

I modsætning til den generelle tendens har Danmark oplevet en markant stigning i social tillid i løbet af de seneste tre årtier. Givet at social tillid er en vigtig ressource, som bidrager til tilvejebringelsen af offentlige goder og fremmer samarbejde, er det væsentligt at forstå baggrunden for denne unikke stigning. Vi har i nærværende artikel belyst to overordnede forklaringer på stigningen i social tillid i Danmark: En kohorteforklaring, som forklarer den stigende tillid med forskellige kohorters forskelle i opvækstvilkår og generationsudskiftning, og en periodeforklaring, som fokuserer på samfundsmæssige ændringer, der i en given periode påvirker tilliden for alle kohorter på den samme måde. Vi fandt belæg for kohorteforklaringen, idet tilliden er systematisk lavere for de ældste kohorter. Endvidere sandsynliggjorde vi, at forskellen i tillid mellem kohorterne i ret vid udstrækning skyldes et lavere uddannelsesniveau blandt de ældste kohorter. Endelig viste analysen, at stigende tillid til statslige institutioner også er en afgørende forklaring på den positive udvikling i den sociale tillid i Danmark. Hvorvidt den stigende tillid til statslige institutioner er en konsekvens af reelle forbedringer i statslige institutioner, er imidlertid stadig et åbent spørgsmål, da vi mangler tilstrækkelige data til at kunne drage konklusioner om denne sammenhæng.

Ligesom stigningen i danskernes sociale tillid er slående i et komparativt perspektiv, er resultaterne af nærværende analyse interessante, når de sammenlignes med resultater fra andre lande. Resultaterne afslører således modsatret-

tede konsekvenser af generationsudskiftningen i Danmark og USA. Som vi har set ovenfor, resulterer generationsudskiftningen i stigende tillid i Danmark, idet de ældste kohorter er mindre tillidsfulde end de yngre kohorter. I USA er det modsatte tilfældet; kohorterne født før midten af 1940'erne er de mest tillidsfulde, og generationsudskiftningen af disse kohorter forklarer en stor del af det meget omdiskuterede fald i tilliden i landet (Robinson og Jackson, 2001).¹² Dette betyder, at tilliden blandt kohorter født frem til slutningen af Anden Verdenskrig har været omtrent den samme i de to lande (se Putnam, 1995: 675), mens det således først er blandt efterkrigstidens kohorter, at de divergerende mønstre i social tillid i de to lande grundlægges. Det giver anledning til spørgsmålet om, hvilke forskelle i opvækstvilkår for efterkrigsgenerationerne i de to lande der er årsag til disse modsatrettede tendenser. Idet de to lande selv sagt varierer på mange parametre, er det umiddelbart svært at gisne herom. Det er dog værd at bemærke, at stigningen i uddannelsesniveaueet blandt de yngre generationer, som blev identificeret som en del af forklaringen på stigningen i tillid i Danmark, ligeledes har fundet sted i USA og således ikke kan forklare de forskellige udviklinger i de to lande. En mulig forklaring på forskellen i effekterne af uddannelse kunne være, at det danske uddannelsessystem er mindre segregeret end det amerikanske og dermed medfører øget interaktion mellem folk med forskellig baggrund med stigende tillid til følge. Dette forbliver dog en spekulation i nærværende artikel. I forhold til at forklare forskellen i udviklingen i tillid i de to lande er det dog også værd at huske på, at det ikke nødvendigvis er de samme faktorer, der ligger bag den modsatrettede tendens. Således kan opvækstvilkårene for bestemte kohorter være meget specifikke for de enkelte lande. Det er eksempelvis nærliggende at argumentere for, at kohorterne, der er vokset op under Vietnamkrigen eller borgerrettighedskampen i USA, har haft særegne oplevelser uden paralleller i Danmark.

Fundet af en periodeeffekt af forbedrede statslige institutioner på social tillid via borgernes tillid til disse institutioner støtter den del af tillidsforskningen, der tillægger institutionel kvalitet afgørende betydning for social tillid. I modsætning til tidligere analyser af sammenhængen mellem institutionel tillid og social tillid står nærværende analyse imidlertid stærkt, idet den bygger på en panelundersøgelse, der giver unikke muligheder for at sandsynliggøre, at kausaliteten går fra institutionel tillid til social tillid og ikke omvendt, som visse analyser tidligere har foreslået.

Samlet set viser resultaterne, at social tillid delvist fastlægges i barn-/ungdommen, men samtidig at begivenheder senere i livet påvirker tilliden. Givet den positive samfundsmæssige betydning af social tillid er denne viden nyttig for velmenende politikere. Resultaterne tyder på, at velfungerende, ikke-

korrupte institutioner, der straffer snydere, fremmer social tillid. Velmenende politikere bør derfor anstrenge sig for at opretholde og styrke kvaliteten af de danske statslige institutioner. Denne anbefaling går delvist imod anbefalinger fra andre forfattere; Svendsen (2009) anbefaler eksempelvis, at politikere skal satse på tillid frem for kontrol. Nærværende undersøgelse tyder på, at statslig kontrol – i det omfang den er upartisk og til for at sanktionere folk, der snyder fællesskabet – faktisk kan have en positiv indflydelse på social tillid.

Noter

1. Delt forfatterskab; forfatterne har bidraget ligeligt til artiklen. Forfatterne vil gerne takke Velux Fonden for finansiel støtte samt Rune Slothuus og to anonyme reviewere for hjælpsomme kommentarer. Alle tilbageværende fejl og mangler er alene forfatternes ansvar.
2. I modsætning til kulturforklaringen og dens fokus på betydningen af tidlig socialisering fra forældrene som forklaring på den intergenerationelle stabilitet har nyere studier vist, at stabiliteten snarere er et resultat af genetisk transmission af tillid fra forældre til børn (Sturgis et al., 2010; Hirashi et al., 2008). I nærværende sammenhæng er det væsentlige imidlertid, at begge perspektiver forudsiger stabilitet i tilliden over såvel individets livsforløb samt over generationer.
3. Blandt forklaringerne på den positive effekt af uddannelse på social tillid findes blandt andet højtuddannedes bedre livsvilkår samt mødet med kosmopolitiske og tolerante værdier i uddannelsessystemet (Brehm og Rahn, 1997; Delhey og Newton, 2003).
4. Yderligere information om både tværsnits- og panelundersøgelsen findes på Dansk Data Arkivs hjemmeside (<http://samfund.dda.dk/dda/data-finde.asp>).
5. Ligesom kausalforholdet mellem institutionel og social tillid debatteres i litteraturen, debatteres forholdet mellem organisationsdeltagelse og social tillid, da flere hævder og viser, at social tillid medfører deltagelse (fx Nannestad, 2007) eller organisationsmedlemskab (Sønderskov, 2011b). For at udelukke at en eventuel effekt af institutionel tillid på social tillid alene skyldes simultanitetsbias forårsaget af inklusionen af organisationsdeltagelse, estimeres der også modeller uden organisationsdeltagelse (jf. noterne til tabel 1).
6. For at undgå at for mange observationer må udgå af analysen på grund af manglende svar på ét af spørgsmålene, inkluderes respondenter, som har svaret på mindst tre af spørgsmålene vedrørende tillid til institutioner. Reliabilitetsanalyser viser, at Chronbachs alpha for indeksene i tværsnitsundersøgelsen samt de tre bølger af panelet varierer mellem 0,69 og 0,74.
7. “Vil ikke svare” er medtaget for at undgå at ekskludere et større antal respondenter, der ikke har oplyst husstandsindkomsten. Manglende lyst til at oplyse indkomst er

- dog muligvis påvirket af social tillid, hvorfor inklusion af ”vil ikke svare” kan skabe simultanitetsbias. Derfor estimeres der modeller, hvor respondenter, som ikke har svaret på indkomstspørgsmålet, er udeladt – jf. noterne til tabel 1.
8. Som alternativt mål forsøgte vi at anvende en summeret skala over antallet af de 15 organisations-/foreningstyper, som respondenterne udfører frivilligt arbejde i, men dette ændrede ikke resultaterne.
 9. En gennemsnitlig person er her en gift/samlevende mand, født i 1950'erne, med en kort videregående uddannelse, bor i hovedstadsområdet, er i beskæftigelse, har en husstandsindkomst omkring 500.000 og et gennemsnitligt niveau af livstilfredshed samt følelse af kontrol.
 10. Dette gælder for en person med samme karakteristika som i note 8 bortset fra et gennemsnitligt niveau af institutionel tillid (baseret på model III). Et mere reelt indtryk af effekten af uddannelse fås i model II, der ikke inkluderer effekter af institutionel tillid og andre kontrolvariable. Her betyder et skift fra laveste til højeste uddannelseskategori en ændring på 0,63 til 0,94 i sandsynligheden for et tillidsfuldt svar.
 11. De forudsagte sandsynligheder er beregnet for en person med følgende karakteristika: en beskæftiget gift/samlevende mand, født i 1950'erne, med en kort videregående uddannelse, bosat i hovedstadsområdet, med en husstandsindkomst mellem 400.000 og 600.000 kroner, som ikke udfører frivilligt foreningsarbejde, som svarede tillidsfuldt på spørgsmålet om social tillid i 1990, og som har et gennemsnitligt niveau af livstilfredshed og følelse af kontrol (begge målt i 2008) samt institutionel tillid i 1990. I modellerne, hvor der ses på effekten af institutionel tillid i 1999, sættes social tillid i 1999 til et tillidsfuldt svar. I modellerne, hvor der ses på effekten af social tillid i 1999, sættes institutionel tillid i 1999 til det gennemsnitlige niveau.
 12. Putnam (1995) mener, at faldet i tillid for alvor sætter ind hos kohorter født efter 1940, men hans analyser er generelt mindre robuste end Robinson og Jacksons (2001).

Litteratur

- Bäck, Maria og Elina Kestilä (2008). Social Capital and Political Trust in Finland: An Individual-level Assessment. *Scandinavian Political Studies* 32 (2): 172-194.
- Bjørnskov, Christian (2007). Determinants of Generalized Trust: A Cross-country Comparison. *Public Choice* 130 (1): 1-21.
- Bjørnskov, Christian (2009a). Economic growth, pp. 337-353 i Gert T. Svendsen og Gunnar L.H. Svendsen (red.), *Handbook of Social Capital. The Troika of Sociology, Political Science and Economy*. Cheltenham: Edward Elgar.

- Bjørnskov, Christian (2009b). Social Trust and the Growth of Schooling. *Economics of Education Review* 28 (2): 249-257.
- Brehm, John og Wendy Rahn (1997). Individual-Level Evidence for the Causes and Consequences of Social Capital. *American Journal of Political Science* 41 (3): 999-1023.
- Claibourn, Michele P. og Paul S. Martin (2000). Trusting and Joining? An Empirical Test of the Reciprocal Nature of Social Capital. *Political Behavior* 22 (4): 267-291.
- Delhey, Jan og Kenneth Newton (2003). Who Trusts?: The Origins of Social Trust in Seven Societies. *European Societies* 5 (2): 93-137.
- Delhey, Jan og Kenneth Newton (2005). Predicting Cross-National Levels of Social Trust: Global Pattern or Nordic Exceptionalism? *European Sociological Review* 21 (4): 311-327.
- Den danske værdiundersøgelse – panel (2009). Data fra Dansk Data Arkiv, Datamateriale DDA-23518.
- Den danske værdiundersøgelse – tværsnit (2009). Data fra Dansk Data Arkiv, Datamateriale DDA-23923.
- Dinesen, Peter (2007). Social Trust, Civil Society and Institutions: Analyzing the Causes of Social Trust in Europe. Paper fremlagt ved Aarhus Seminars in Public Policy, Aarhus, 11. december. [http://www.ps.au.dk/public_policy/Papers/Dinesen, Peter%20Thisted\(2007\),'Social%20trust,%20civil%20society%20and%20institutions'.pdf](http://www.ps.au.dk/public_policy/Papers/Dinesen,%20Peter%20Thisted(2007),'Social%20trust,%20civil%20society%20and%20institutions'.pdf).
- Dinesen, Peter (2012). Parental Transmission of Trust or Perceptions of Institutional Fairness? Explaining Generalized Trust of Young non-Western Immigrants in a High-Trust Society. *Comparative Politics*.
- Dinesen, Peter (under udg.). Where You Come From or Where You Live? Examining the Cultural and Institutional Explanation of Generalized Trust Using Migration as a Natural Experiment. *European Sociological Review*.
- EWVS (2006). Four-Wave Integrated Data File, 1981-2004, v.20060423, 2006. Hentet 02.05.2006, fra <http://www.worldvaluessurvey.org>, The European Values Study Foundation and World Values Survey Association.
- Gächter, Simon, Herrman Benedikt og Christian Thöni (2004). Trust, Voluntary Cooperation, and Socio-economic Background: Survey and Experimental Evidence. *Journal of Economic Behavior and Organization* 55 (4): 505-531.
- Glenn, Norval D. (2005). *Cohort Analysis*, 2nd ed. Thousand Oaks: Sage.
- GSS (2004). 1972-2004 [Cumulative File]. Ann Arbor: Inter-university Consortium for Political and Social Research.
- Helliwell, John og Robert Putnam (2007). Education and Social Capital. *Eastern Economic Journal* 33 (1): 1-19.

- Hirashi, Kai, Shinji Yamagata, Chizuru Shikishima og Juku Ando (2008). Maintenance of Genetic Variation in Personality Through Control of Mental Mechanisms: a Test of Trust, Extraversion and Agreeableness. *Evolution and Human Behavior* 29: 79-85.
- Holm, Håkon J. og Anders Danielson (2005). Tropic Trust versus Nordic Trust: Experimental Evidence from Tanzania and Sweden. *Economic Journal* 115 (503): 505-532.
- Inglehart, Ronald (1990). *Culture Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton: Princeton University Press.
- Inglehart, Ronald og Christian Welzel (2005). *Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jacobsen, Simon Borregaard (2010). *Er civilsamfundet en kilde til generaliseret tillid?* Speciale, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Keele, Luke (2007). Social Capital and the Dynamics of Trust in Government. *American Journal of Political Science* 51 (2): 241-254.
- Knack, Stephen (2002). Social Capital and the Quality of Government: Evidence from the States. *American Journal of Political Science* 46 (4): 772-785.
- Knack, Stephen og Phillip Keefer (1997). Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-country Investigation. *Quarterly Journal of Economics* 112 (4): 1251-1288.
- Kurtz, Marcus J. og Andrew Schrank (2008). Growth and Governance: Models, Measures, and Mechanisms. *Journal of Politics* 69 (2): 538-554.
- Nannestad, Peter (2007). Does Social Capital Help Solving Real World Collective Action Problems? Paper fremlagt ved The First World Meeting of the Public Choice Societies, Amsterdam, 29. marts-1. april.
- Nannestad, Peter (2008). What Have We Learned About Generalized Trust, If Anything? *Annual Review of Political Science* 11 (1): 413-436.
- Putnam, Robert D. (1995). Tuning In, Tuning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America. *PS. Political Science and Politics* 28 (4): 664-683.
- Putnam, Robert D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Robinson, Robert V. og Elton F. Jackson (2001). Is Trust in Others Declining in America? An Age-Period-Cohort Analysis. *Social Science Research* 30: 117-145.
- Rostila, Mikael (2007). Social Capital and Health in European Welfare Regimes: a Multilevel Approach. *Journal of European Social Policy* 17: 223-239.
- Rothstein, Bo (2005). *Social Traps and the Problem of Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Rothstein, Bo og Daniel Eek (2009). Political Corruption and Social Trust: An Experimental Approach. *Rationality and Society* 21 (1): 81-112.
- Rothstein, Bo og Dietlind Stolle (2008). The State and Social Capital. An Institutional Theory of Generalized trust. *Comparative Politics* 40 (4): 441-460.
- Rothstein, Bo og Eric Uslaner (2005). All for All: Equality, Corruption, and Social Trust. *World Politics* 58 (1): 41-72.
- Scholz, John T. og Mark Lubell (1998). Trust and Taxpaying: Testing the Heuristic Approach to Collective Action. *American Journal of Political Science* 42 (2): 398-417.
- Stolle, Dietlind (1998). Bowling Together, Bowling Alone: The Development of Generalized Trust in Voluntary Associations. *Political Psychology* 19 (3): 497-525.
- Stolle, Dietlind (2001). Clubs and Congregations: The Benefits of Joining an Association, pp. 202-244 i Karen Cook (red.), *Trust in Society*. New York: Russell Sage Foundation.
- Stolle, Dietlind og Marc Hooghe (2004). The Roots of Social Capital: Attitudinal and Network Mechanisms in the Relation between Youth and Adult Indicators of Social Capital. *Acta Politica* 39 (4): 422-441.
- Sturgis, Patric, Sanna Read, Peter K. Hatemi, Gu Zhu, Tim Trull, Margaret J. Wright og Nicholas G. Martin (2010). A Genetic Basis for Social Trust? *Political Behavior* 32 (2): 205-230.
- Svendsen, Gert Tinggaard (2006). Danmark er verdensmester i tillid. *Kronik, Berlingske Tidende*, 10. april.
- Svendsen, Gert Tinggaard (2009). Den skandinaviske gåde, pp. 44-49 i Jens Blom-Hansen og Jørgen Elklit (red.), *Perspektiver på politik. Bidrag til samfundsdebatten*. Aarhus: Academica.
- Svendsen, Gert Tinggaard og Gunnar Lind Haase Svendsen (2006). *Social Kapital: En Introduktion*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Sønderskov, Kim Mannemar (2008). *Making Cooperation Work: Generalized Social Trust and Large-N Collective Action*. Aarhus: Politica.
- Sønderskov, Kim Mannemar (2009a). Different Goods, Different Effects: Exploring the Effects of Generalized Social Trust in Large-N Collective Action. *Public Choice* 140 (1): 145-160.
- Sønderskov, Kim Mannemar (2009b). Er social tillid værd at investere i?, pp. 50-55 i Jens Blom-Hansen og Jørgen Elklit (red.), *Perspektiver på politik. Bidrag til samfundsdebatten*. Aarhus: Academica.
- Sønderskov, Kim Mannemar (2011a). Explaining Large-N Cooperation: Generalized Social Trust and the Social Exchange Heuristic. *Rationality and Society* 23 (1): 51-74.

- Sønderskov, Kim Mannemar (2011b). Does Generalized Social Trust Lead to Associational Membership? Unravelling a Bowl of Well-Tossed Spaghetti. *European Sociological Review* 27 (4): 419-434.
- Uslaner, Eric (2002). *The Moral Foundation of Trust*. New York: Cambridge University Press.
- Uslaner, Eric (2008a). *Corruption, Inequality, and the Rule of Law*. New York: Cambridge University Press.
- Uslaner, Eric (2008b). Where You Stand Depends On Where Your Grandparents Sat: The Inheritability of Generalized Trust. *Public Opinion Quarterly* 72 (4): 725-740.
- World Values Survey (2009). Datafile wvs2005a_v20090621 og wvs2005a_v20090621. Hentet 05.07.2009 fra www.worldvaluessurvey.org. World Values Survey Association.
- Zmerli, Sonja og Ken Newton (2008). Social Trust and Attitudes toward Democracy. *Public Opinion Quarterly* 72 (4): 706-724.

Rasmus Brun Pedersen

Fra aktiv internationalisme til international aktivisme: Udvikling og tendenser i dansk udenrigspolitisk aktivisme

Dansk udenrigspolitik er under forandring. Aktivismen har gradvist fortrængt tilpasning, og Danmark deltager nu langt mere aktivt og selvstændigt i den internationale politik end tidligere. Hvordan kan denne udvikling forklares, og hvad er det konkrete nye indehold i aktivismen? Svaret synes at ligge i en gradvis udvikling fra en balancerende til en mere selvstændig sikkerhedspolitisk aktivistisk profil. Værdipolitikken er en central pointe i den nye aktivisme, men argumentet her er, at den egentlige nyskabelse ligger i ambitionen om en transformation af den danske position i det internationale system. Forklaringen kan findes i indtoget af et liberalt værdiparadigme i udenrigspolitikken, som særligt kan henføres til partiet Venstres periodevis dominerende position i dansk politik og i dets udenrigs- og indenrigspolitiske transformation.

Småstaternes position i det internationale system har været under forandring siden afslutningen af den kolde krig. Fra i 1990'erne at have været forankret i en multilateral orden har de seneste års amerikanske enegang sat småstaterne under pres. Siden 2001 har dette været accelereret af Bush-administrationens krav til staterne om at vælge side i krigen mod terror. Det traditionelle argument er, at stigende amerikansk unilateralisme er med til at svække småstaterne. Årsagen er, at amerikansk enegang antages at reducere disses internationale handlerum gennem en reduktion af de multilaterale platformes relevans som operatør for småstaternes internationale ambitioner. Den amerikanske linje har dog også vist sig at rumme en række nye muligheder for småstaterne. Flere småstater har set en aktiv alliancestrategi i forhold til USA som løftestang til at forfølge egne interesser uden om de traditionelle alliancemedlemskaber. Fogh Rasmussen-regeringerne har ligefrem udtrykt ambitioner om at udnytte dette momentum offensivt til at transformere Danmarks position fra "småstat" til "mellemstat" i det internationale system og derved udvide sit internationale handlerum (Udenrigsministeriet, 2003a; Fogh Rasmussen, 2003a, 2003b, 2006).

Sådanne ambitioner markerer et nybrud i den danske udenrigspolitiske tradition. Dette gælder selvsagt i forhold til dens traditionelle udgangspunkt, men også i forhold til den nye aktivismepraksis, som har gjort sit indtog i dansk

udenrigspolitik fra slutningen af 1980'erne og frem. Mens den danske neutralitetstradition har været velbeskrevet i teoretisk og empirisk dansk udenrigspolitisk litteratur (fx Karup Pedersen, 1970; Holbraad, 1991; Due og Pedersen, 1995; Bjørn og Due-Nielsen, 2003), har der været rettet mindre analytisk fokus på udviklingsmønstrene i den danske udenrigspolitiske aktivisme efter 1989.

Analysen af mønstrene i nyere dansk udenrigspolitik viser, at multilateralisme og international normefterlevelse har været de styrende principper for den danske udenrigspolitik (Holm, 1997). Ræsonnementet i dele af litteraturen har endvidere peget på, at udviklingen siden 2001 markerer et skridt tilbage for dansk udenrigspolitisk aktivisme (Holm, 2002; Knudsen, 2004). Alliancevalget med USA ses som udtryk for et brud med dansk udenrigspolitisk aktivisme, som alvorligt har undermineret principperne bag den danske udenrigspolitiske strategi, som netop har satset på at nyttiggøre de multilaterale platformes internationale relevans.

Argumentet er her, at Fogh Rasmussen-regeringernes udenrigspolitik lå i forlængelse af den aktivismepraksis, vi så udfolde sig igennem 1990'erne. Logikken er, at dansk aktivisme har udviklet sig igennem en række faser. De to første faser var tæt relaterede og udviklede sig fra slut-1980'erne og frem til 2001. Udgangspunktet for disse to første faser var en aktivistisk udenrigspolitik udfoldet inden for multilaterale rammer, hvor hovedsigtet var at bevare en form for balance og *status quo* i forhold til hovedaktørerne i det danske nærområde og i Europa. Det strategiske koncept bag disse to faser af aktivismen betegnes ofte som henholdsvis "aktiv internationalisme" og "engageret internationalisme" (Udenrigskommissionen, 1990; Udenrigsministeriet, 1994). Siden 2001 har vi set en ny variant af aktivismen udfolde sig, som i højere grad har været drevet af ønsket om bilaterale alliancefællesskaber, hvorigennem man har søgt at markere et mere selvstændigt offensivt udgangspunkt for dansk udenrigspolitik (jf. Rynning, 2003, 2006). Den udenrigspolitiske strategi har officielt været sammenfattet i begrebet "international aktivisme", som i modsætning til de foregående koncepter i mindre grad har lagt vægt på udfoldelsen af aktivisme gennem multilaterale rammer, men snarere vægtet en mere selvstændig eller bilateral alliancedrevet aktivisme (Udenrigsministeriet, 2003a).

Udviklingen efter 2001 markerer således et skifte, men logikken er, at dette skifte nok ligger inden for aktivismetraditionen, men på en række områder markant udvider rækkevidden af de danske udenrigspolitiske ambitioner. Dansk udenrigspolitisk aktivisme har derved i perioden fra 1989 udviklet sig fra en multilateralistisk balancerende strategi til en mere offensiv udenrigspolitisk praksis, som i sin kerne har forbundet sikkerhedspolitiske ambitioner med en offensiv liberal værdipolitisk forankring.

Artiklen argumenterer for, at den primære drivkraft bag aktivismen og dynamikkerne heri kan findes i en række nationale politiske og ideologiske forhold.¹ På linje med Petersen peger artiklen her på betydningen af partiet Venstres indenrigs- og udenrigspolitiske transformation og dets ledeses periodevist dominerende position i udformningen af dansk udenrigspolitik (Petersen, 2009a). Mens partiets indenrigspolitiske transformation kan relateres til Fogh Rasmussens overtagelse af partiledelsen i 1998, stikker den udenrigspolitiske transformation dybere og har rødder tilbage til begyndelsen af 1980'erne og de erfaringer, partiet gjorde sig i bestræbelserne på at forfølge en aktiv udenrigs- og markedspolitik efter regeringsoverdragelsen i efteråret 1982 (Petersen, 2006a). Det mere nutidige perspektiv peger på en stigende grad af ideologisering af udenrigspolitikken, hvor aktivismen har været tænkt ind i den borgerlig-liberale regerings værdi- og kulturkamppolitiske projekt (Mortensen, 2008; Petersen, 2009a).

En del af spændingerne i litteraturens analyser skyldes det forhold, at "udenrigspolitisk aktivisme" langt fra har været behandlet som et entydigt analytisk begreb. I det følgende præsenteres en række aspekter af aktivismebegrebet, som danner udgangspunkt for en analyse af udviklingen og drivkraften i dansk udenrigspolitisk aktivisme fra 1989 til 2007.

Udenrigspolitisk aktivisme

Danmarks småstatsstatus har ført til, at man i analyser af den danske udenrigspolitik ofte sonderer mellem udviklingen af en neutralistisk og en aktivistisk udenrigspolitik. Mens neutralismebegrebet har været relativt velbeskrevet og teoretiseret i analyser af dansk udenrigspolitik (fx Holbraad, 1991; Branner, 2000a, 2000b), har der hersket mindre konsensus om, hvad aktivismebegrebet dækker over. Grundlæggende kan det empirisk og begrebsmæssigt være vanskeligt at vurdere, om en stats udenrigspolitik kan siges at "være aktiv" eller ej, samt hvorvidt en stats udenrigspolitik kan siges at blive *mere* eller *mindre* aktiv sammenlignet med noget andet.

Vurderingen af ovennævnte spørgsmål knytter sig til en række *relative og absolutte* kriterier for, hvorvidt en stat kan siges at være "mere" eller "mindre" aktiv. Relative kriterier knytter sig således til komparative analyser, som sammenligner udviklingen i kapabiliteter, målsætninger, strategier mv. fx over tid eller på tværs af lande. Absolutte kriterier henviser til, at der kan antages at eksistere visse karakteristika, som knytter sig til det at føre en "aktiv udenrigspolitik". Disse kan foruden et øget antal af udenrigspolitiske aktiviteter også relatere til *typen* og *karakteren* af disse aktiviteter, som kan være af betydning for at bedømme en stats aktivisme (jf. Engstrøm, 1982). Heurlin (1993) og Ras-

mussen (2005) har således hæftet sig ved en stigende grad af militarisering af den danske udenrigspolitik som et centralt kendetegn, mens Petersen (2006a) og Rynning (2003, 2006) har peget på en gradvis revidering af målsætningen for dansk udenrigspolitik som definerende for den danske udenrigspolitiske aktivisme. Knudsen (2004) og Holm (2002) har omvendt defineret aktivismen ud fra en række kriterier, som mere minder om absolutte kriterier, nemlig ved at aktiv udenrigspolitik har været defineret ved international normefterlevelse og -opretholdelse.

I forhold til artiklens sigte vægtes her et andet aspekt af aktivismen, som knytter sig til spørgsmålet om, hvorvidt Danmarks udenrigspolitik kan siges at "*blive aktiv*" eller "*blive aktiveret*". Iværksættelsen af egne udenrigspolitiske initiativer kan ligeledes betragtes som et centralt aspekt af en stats aktivisme. I tillæg hertil kan en stats udenrigspolitiske initiativer siges at være enten forandrings- eller tilpasningsindrettet. At *blive aktiv* relaterer sig til, hvorvidt Danmark på eget initiativ vælger at blive aktiv og øge, eller ændre, indholdet i sin udenrigspolitik. I modsætning hertil knytter *aktivering* sig til, hvorvidt en stat bliver aktiveret internationalt gennem sine multilaterale forpligtelser, og at stater ændrer eller øger sine aktiviteter som følge heraf.

I en række analyser af dansk udenrigspolitik kædes en traditionsbrydende dansk aktivistisk udenrigspolitik sammen med den kolde krigs ophør (jf. Heurlin, 1993; Holm, 1997; 2002; Jakobsen, 2000; Petersen, 2006a). Litteraturen har ofte peget på fraværet af territorielle trusler og ophævelsen af den bipolar struktur som afgørende rammebetingelser for den danske udenrigspolitik. Dette hang sammen med, at den unipolære struktur i første omgang kom til udtryk gennem en prioritering af de multilaterale platforme, hvor USA *qua* sin position kunne fungere som ankarnation, hvorved de internationale organisationer blev tilføjet en ny dynamik og relevans i det internationale system. Danmark blev i den sammenhæng i høj grad aktiveret udenrigspolitisk af de nye impulser, som de multilaterale rammer fik via USA's stigende interesse i at puste liv i disse efter den kolde krigs afslutning.

Især har Nikolaj Petersen empirisk udbygget analysen af dansk aktivismes opståen og dens årsager. Petersen har peget på et aktivistisk skifte i den danske udenrigspolitik, som knytter sig til afslutningen af den kolde krig. Selve årsagen til dette skifte kan dog tidsfæstes tidligere. Argumentet er, at kimen til skiftet kan findes i en række nationale politiske forhold. Særligt peger han på betydningen af partiet Venstres ledes periodevist dominerende position i udenrigspolitikken samt ønsket om et opgør med den dominerende socialdemokratisk-radikale position i udenrigspolitikken igennem 1980'erne som driv-

kraften bag formuleringen af en aktivistisk udenrigspolitik (Petersen, 2006b, 2006c, 2009a).

Andre har søgt at datere indtoget af den aktivistiske udenrigspolitik tidligere (jf. Branner, 2006). Fx er det danske NATO-medlemskab i 1949 tolket som et udtryk for et aktivistisk nybrud. Villaume har peget på, at den danske udenrigspolitik var præget af en højere grad af aktivisme under den kolde krig end efter, fx i forhold til 1960'ernes østpolitik (Villaume, 1995), ligesom der har været fremført argumenter om, at den danske fodnotepolitik i 1980'erne kunne ses som udtryk for egentlig aktivisme. Der synes at eksistere en vis konsensus om, at perioden efter 1949 kan ses som et udtryk for en vis grad af kontinuitet i den traditionelle danske neutralitetstradition, hvor man søgte at fastholde hovedlinjerne i en ikke-involverende politik (jf. Olesen og Villaume, 2006; Villaume, 2008; Holbraad, 1991).

En helt tredje tolkning har søgt at skubbe oprindelsestidspunktet for den aktivistiske politik frem til nutiden ved at pege på et grundlæggende nyt mønster efter 2001. Denne tolkning peger på, at Danmark grundlæggende har ændret sin internationale rolle efter 2001. Fra at have påtaget sig en form for balancerende international mæglerrolle under den kolde krig og op gennem 1990'erne har Danmark nu udviklet sig til en decideret "strategisk aktør", der direkte deltager i kampe mod eksternt definerede modstandere, som opfattes at true Danmark direkte (Rynning, 2003, 2006). Argumentet er, at aktiveringen af dansk udenrigspolitik gennem 1990'erne nok var ny, men ikke fundamentalt brød med hovedlinjerne i den neutralistiske danske udenrigspolitik, som sigtede på balancering og international mediering.

Her peges der på, at perioden efter 1989 *kan* betragtes som en egentlig traditionsbrydende periode i den danske udenrigspolitik, hvor formuleringen af principperne for en dansk variant af aktivisme slog igennem, og hvor man brød med en række af de neutralistiske elementer, som hidtil havde præget dansk udenrigspolitik. Denne udvikling ses dog her som et udtryk for *en aktivering* af den danske udenrigspolitik, hvor den internationale udvikling stillede visse krav om at transformere den neutralistiske position ind i mere aktivistiske baner. Dette skyldes, at dynamikkerne i disse multilaterale fora nødvendiggjorde en aktivering af den danske udenrigspolitik, som i sin kerne var møntet på at opretholde en vis balance og *status quo* i forhold til den europæiske magtbalance gennem deltagelsen i en vidtforgrenet multilateral sikkerhedsarkitektur. Udviklingen efter 2001 betegner i denne tolkning et brud i den forstand, da ambitionen for dansk udenrigspolitik gik fra at være i stand til at kunne lade sig *aktivere* gennem de internationale sikkerhedsorganisationer i 1990'erne til ambitionen om selv at "blive *aktiv*" gennem selvstændige alliancevalg efter 2001.

Ændringerne i de eksterne omgivelser stillede nok nye krav til småstaterne i systemet efter 2001, men den danske krigsdeltagelse efter 2001 viste, at staterne *havde* valgmuligheder mellem at blive aktive gennem en snæver amerikansk alliance og ikke blot lade sig aktivere gennem de multilaterale platforme, hvad det forskelligartede reaktionsmønster blandt småstaterne og de skandinaviske stater netop vidner om (Mouritzen, 2006a). I forhold til en forklaring af skiftet i *aktivismestrategien* lægger artiklen sig på linje med Petersens vurdering af betydningen af de indenrigspolitiske faktorer og partiet Venstres rolle i denne transformation. Specifikt peger analysen her metodisk på, at de eksterne betingelser nok kan ses som en *nødvendig* forklaring på skiftet fra neutralisme til aktivisme, men at disse forhold ikke kan betragtes som en *tilstrækkelig* forklaring på det danske skifte, da variationen i småstaternes aktivismestrategier efter murens fald netop vidner om, at andre faktorer kan have været bestemmende for den konkrete politikudformning.

Udvikling og tendenser i dansk udenrigspolitisk aktivisme

Aktiv internationalisme

Selvom man så anløb til "aktivisme" i den danske udenrigs- og europapolitik igennem 1980'erne, blokerede den socialdemokratiske modstand og den parlamentariske situation på en række områder frem til 1988 afgørende for ændringer i den danske involvering i de internationale alliancefællesskaber, som Danmark var medlem af. Hvor der i en periode i 1970'erne havde hersket relativ konsensus om hovedlinjerne for udenrigspolitikken mellem de borgerlige partier, Socialdemokratiet og de radikale, opstod der i perioden 1979-1982 uoverensstemmelser om målsætningerne for den danske udenrigspolitik (Christmas Møller 1983; Mariager, 2005). Dette førte til et brud med den brede enighed mellem de politiske fløje på det udenrigspolitiske område. Bruddet mellem de udenrigspolitiske koalitionspartier Venstre og det Konservative Folkeparti og Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre tog for alvor til med de borgerlige partiers overtagelse af regeringsmagten i 1982. Uenigheden opstod primært som følge af regeringens bestræbelser på en dybere og mere forpligtende dansk involvering i EF-samarbejdet samt i forhold til spørgsmålet om hensynet til det danske NATO-medlemskab over for pacifistiske bestræbelser på at sikre europæisk nedrustning (Petersen, 2006a).

De markedspolitiske dagsordener af 1983 og 1984, den danske deltagelse i den såkaldte Doodge-kommission samt forhandlingsprocessen op til vedtagelsen af Fælles Akten i 1986 viste, at Socialdemokratiet på en række områder afgørende blokerede for yderligere dansk involvering i det europæiske samarbejde (Folketingets forhandlinger 1982/83, spalte 1873ff; Folketingets forhandlinger

1983/84, spalte 7160ff; Pedersen, 2009). Denne blokerende rolle på det markedspolitiske område gjaldt frem til 1986 (Haahr, 1993). Udenrigs- og sikkerhedspolitikken i 1980'erne var netop ikke aktivistisk ved at den ikke satsede på at aktivgøre dansk udenrigspolitik gennem de danske alliancemedlemsskaber og i stedet søgte at modvirke de danske muligheder herfor.

Vedtagelsen af de i alt 28 sikkerhedspolitiske dagsordener i perioden var ligeledes målrettet mod at problematisere den multilaterale danske indsats i sine alliancefællesskaber. Konflikten mellem regeringslinjen og den mere neutralistiske-socialdemokratiske linje førte til den såkaldte fodnoteperiode, hvor et parlamentarisk flertal uden om Schlüter-regeringerne vedtog en række udenrigspolitiske dagsordener vendt mod NATOs dobbeltbeslutning. Dette førte til, at den danske regering mod dens egne ønsker måtte acceptere og forsvare en række undtagelser for NATO-samarbejdet (DIIS, 2005).²

Folketingsvalget den 10. maj 1988 løste op på den parlamentariske situation, da Det Radikale Venstre indtrådte i den konservativt ledede regering. Manøveren løste den prekære situation på det udenrigspolitiske område gennem formuleringen af et "forståelsesbrev", som sikrede et flertal bag den nye regerings udenrigspolitik. Forståelsen betød endvidere, at de 28 dagsordener, som det alternative flertal havde vedtaget fra 1982 til 1988, var blevet gjort "uaktuelle" af den politiske udvikling. Derved var der ændret afgørende i de parlamentariske forudsætninger for at gennemføre en ændring af den danske udenrigspolitik. For Danmarks vedkommende betød afslutningen på den kolde krig samtidig en periode med hidtil uhørt territorial sikkerhed, da de eksterne rammer afgørende ændrede sig med de kommunistiske regimers fald.

Overvejelserne i det danske udenrigsministerium var, at man skulle søge at udnytte dette momentum offensivt gennem formuleringen af en ny samlende vision for dansk udenrigspolitik. Det langsigtede element i denne strategi var at satse på en europæisk og international orden langs liberale værdier og principper samlet under overskriften "aktiv internationalisme" (Udenrigskommissionen, 1990). Den indeholdt også et realpolitisk element, som satsede på at indbinde Tyskland i en ny europæisk sikkerhedspolitisk struktur gennem EF og det senere EU, hvilket blev accelereret af ambitionerne om at etablere en økonomisk monetær union, der skulle sikre realiseringen af et velfungerende indre marked. Udenrigsministeren pegede på, at den ændrede udenrigspolitiske udvikling nødvendiggjorde et mere aktivt udenrigspolitisk apparat til at varetage og fremme danske interesser i multilaterale rammer, ligesom man måtte udnytte og styrke den europæiske regionaliseringstendens. En anden central pointe var nødvendigheden af at bevare og styrke det atlantiske engagement i det danske nærområde. En række af disse overvejelser blev synlige, da Folke-

tinget den 12. november 1992 afholdt sin første principielle debat om den danske udenrigspolitik efter den kolde krigs afslutning (Folketingets forhandlinger 1992/93, spalte 1535ff).

Debatten vidnede om bred politisk enighed om behovet for, at transformationen af det internationale system betød, at der var opstået et større handle- rum for dansk udenrigspolitik. Der var ligeledes bred enighed om, at Danmark skulle arbejde for, at hensynet til internationale normer og liberale værdier skulle dominere over mere traditionelle ræsonnementer i dette tomrum. Regeringen pegede på, at dette indebar et behov for et nyt syn på begreber som "ikke-indblanding i indre anliggender" og oprettelsen af national suverænit- et. Disse principper måtte underlægges hensynet til internationale normer og værdier, hvilket skulle styrke FN's muligheder for at opfylde rammen om et globalt sikkerhedssystem (Folketingets forhandlinger 1992/93, spalte 1535ff). I Europa lå hovedopgaven i at lede den østeuropæiske nationalisme ind i civi- liserede baner via et gensidigt forpligtende og bredt samarbejde inden for et multilateralt sikkerhedsnetværk, der skulle gøres endnu mere fintmasket i takt med (re)konstruktionen af den europæiske sikkerhedsarkitektur.

Debatten endte med vedtagelsen af en folketingsdagsorden, der pålagde re- geringen at udarbejde en redegørelse for de danske udenrigspolitiske priori- teringer. Konklusionerne vidnede om, at en række af de liberale principper og multilaterale idéer, som de borgerlige regeringer havde prioriteret gennem 1980'erne, havde vundet indtog i, hvad der kan betegnes som formuleringen af en egentlig aktivistisk vision for den danske udenrigspolitik. Sigtet var, at dansk udenrigspolitik i stigende grad skulle indrettes på at kunne lade sig ak- tivere gennem de multilaterale platforme, der skulle tjene som operatør for den danske udenrigspolitik (Udenrigskommissionen, 1990; Folketingets forhand- linge 1992/93, spalte 1535ff).

Hjørneste- nene i den aktive internationalisme var prioriteringen af en mere aktiv profil i det danske nærområde, kombineret med en "aktiveret" udenrigs- politik i multilaterale rammer. Disse prioriteringer gav sig konkret udtryk i den danske beslutning om at deltage med korvetten Olfert Fischer i den maritime blokade af Irak (Petersen, 2006a). I forhold til det multilaterale spor forstærke- des regeringens ønske om en mere aktiv dansk tilknytning til EF-samarbejdet i optakten til forhandlingerne om Maastricht-traktaten, hvor man fra regerin- gens side ønskede at placere Danmark i den europæiske mainstream.

Der var også elementer af dansk udenrigspolitik, der ikke pegede i retning af en ambition om at lade sig aktivere, men snarere kunne ses som en ambition om at føre en selvstændig udenrigspolitik. Den danske støtte til Baltikum og de tre landes selvstændighed samt efterfølgende demokratisering og integrering

i en vestlig sikkerhedspolitisk udvikling kan således betragtes som et udtryk for en ny dansk aktivisme. En linje, som ifølge flere iagttagere primært kan knyttes til daværende udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensens personlige engagement.

Engageret internationalisme

Den nye socialdemokratiske regering præsenterede i 1993 redegørelsen ”Principper og perspektiver i dansk udenrigspolitik” for det danske Folketing. Redegørelsen blev ledsaget af en længere rapport om *Dansk udenrigspolitik på vej mod 2000* (Udenrigsministeriet, 1994). De to dokumenter lå indholdsmæssigt i tydelig forlængelse af den tidligere regerings politik. Udspillet betonedes i højere grad end tidligere de mere ideelle sider af udenrigspolitikken med en vis tilbagekobling til traditionel socialdemokratisk-radikal politik (Petersen, 2006a). Rapporterne udtrykte en stærk bekendelse til liberale værdier og til at opprioritere den multilaterale indsats som styrende ramme for dansk udenrigspolitik gennem 1990’erne. Den socialdemokratiske ledede regering overtog i bred forstand den tidligere regerings udenrigspolitiske program og visioner og indarbejdede de liberale principper heri i deres eget program. Mens aktivismen idémæssigt blev udklækket af den daværende borgerligt liberale regering, kom de efterfølgende socialdemokratiske regeringer til at implementere strategien igennem de dramatiske 1990’ere.

I 1990’erne fulgte beslutninger om deltagelse i FN’s fredsbevarende operationer i Eks-jugoslavien. I 1992 var danske tropper med til at sikre den humanitære bistand til befolkningen. I 1993 deltog Danmark i den internationale blokade mod Serbien samt i de militære operationer i Kroatien. I 1995 blev danske styrker sendt til Bosnien under NATO-kommando, ligesom der blev sendt danske styrker for at sikre Dayton-fredsftalen. Regeringen sendte endvidere 200 mand til Albanien som en del af en NATO-ledet styrke. Ligeledes accepterede Nyrup Rasmussen-regeringen, at danske fly kunne deltage i luftangrebet på Irak i 1998 (Desert Shield), en operation, der dog ikke blev gennemført. Yderligere deltog Danmark i 1999 i luftkrigen i Kosovo mod Serbien for at sikre civilbefolkningen imod overgreb fra de serbiske styrker. Sidstnævnte operation, som man tilsluttede sig uden et foreliggende FN-mandat, var begrundet i hensynet til civilbefolkningen, dvs. rene liberale principper, som brød med suverænitetshensynet. Den aktive udenrigspolitik var stadig målsætningen, og ledetråden blev en ”engageret internationalisme” i en multilateral kontekst (Udenrigsministeriet, 1996). Nyrup Rasmussen-regeringerne fortsatte og udvidede endvidere strategien over for Baltikum og arbejdede i perioden aktivt på at fremme de baltiske landes fortsatte integration i den vestlige sikkerhedsarkitektur.

Aktivismen slog ligeledes for alvor igennem i dansk udenrigspolitik gennem 1990'erne, hvor den udviklede sig i en aktiv – eller engageret – multilateralistisk version, baseret på en international retsorden og liberale værdiprincipper. Værdiforankringen af udenrigspolitikken bevægede sig endvidere gennem perioden, hvor liberale idealer om at sætte individer over for suverænitetshensyn blev mere fremtrædende, hvilket deltagelsen i den NATO-ledede operation i Kosovo i 1999 kunne ses som et udtryk for. Samlet set blev udviklingen gennem 1990'erne en af de mest aktive i dansk udenrigspolitisk historie med deltagelsen i en bred vifte af internationale operationer. Den danske deltagelse heri fandt naturligt sted i regi af de respektive internationale organisationer, der fungerede som internationale operatører i denne periode.

Pointen er her, at dette selvsagt medførte en udvikling i aktivismen både af absolut og relativ karakter grundet de store omlægninger i udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitikken, som Danmark gennemgik i denne periode, men at årsagen til denne internationale involvering skete gennem en aktivisering af den danske udenrigspolitik *qua* sine multilaterale alliancemedlemskaber og -forpligtelser.

International aktivisme

Daværende statsminister Poul Nyrup Rasmussen udtalte ved Folketingets åbning den 1. oktober 2001, at angrebet på USA 11. september 2001 ikke kun var et angreb på USA, men også et angreb på de vestlige værdier og en række af de principper, der er indeholdt i vores demokratiforståelse (Folketingets 1. samling 2000-01 R 1, Behandling 1, 2. oktober 2001, Tale 1). Denne pointe blev igen understreget, da han ved udskrivelsen af folketingsvalget en måned senere pegede på, at Danmark "delte skæbne med USA", og ved, at man ønskede at stå "skulder ved skulder" i krigen mod terrorismen (Statsministeriet, 2001). Det var i denne ånd, at Danmark tiltrådte NATOs beslutning om at klassificere angrebet efter artikel 5 i NATO-pagten, hvilket betød, at angrebet blev opfattet som et direkte angreb på alliansens medlemslande (Rynning, 2006: 36). Reaktionen fra Socialdemokratiet i perioden er interessant ved, at man som udgangspunkt så den danske reaktion indtænkt i et multilateralt svar enten i NATO- eller FN-regi, sådan som praksis havde været gennem 1990'erne. Angrebet fik den overordnede konsekvens, at USA anlagde en mere selvstændig international profil ved at insistere på et amerikansk svar uden om de traditionelle sikkerhedsfællesskaber. Dette lagde pres på småstaternes traditionelle multilaterale strategier, som blev accelereret af det stigende amerikanske forventning om at "tage stilling" i den foranstående kamp mod terrorisme og såkaldte slyngelstater. Disse dynamikker lagde et pres på staterne i

det internationale samfund om at fastholde deres multilaterale forankring eller bevæge sig ind i en mere snæver – bilateralt lignende – koalition med USA. Spørgsmålet var, om man skulle balancere med eller imod USA som den dominerende supermagt (Schweller, 1994). Udviklingen i responsen på den nye situation har vist forskelligartede reaktionsmønstre blandt småstaterne i det internationale system (Mouritzen, 2006a).

Regeringsskiftet ved valget i november 2001 betød, at Venstre for første gang blev landets største parti, samt at der for første gang i 70 år var et flertal i udenrigspolitikken til højre for Det Radikale Venstre og Socialdemokratiet. Den parlamentariske situation ændrede dynamikken på det udenrigspolitiske område. Den nye regering markerede tidligt, at man ønskede at prioritere en amerikansk linje i sikkerhedspolitikken og den foranstående kamp mod den internationale terrorisme. En af de første opgaver for den nye regering blev at formulere og overveje et dansk bidrag til den kommende invasion i Afghanistan. Spørgsmålet var, om man skulle forpligte sig direkte militært i kampagnen i Afghanistan under amerikansk ledelse, eller om man skulle satse på en mere traditionel rolle som fredsbevarende aktør i en multilateral FN-koordineret indsats efter krigens afslutning.

Den nye danske udenrigsminister, Per Stig Møller, bad den 13. december 2001 om Folketingets samtykke til dansk deltagelse i en operation, som direkte krigsførende magt under amerikansk ledelse. De danske bidrag var knyttet til FN's resolution 1368, og set i forhold til den danske kapacitet var der tale om et omfattende militært bidrag (Beslutningsforslag B37 af 13. december 2001).

Folketingsdebatten den 13. december 2001 åbenbarede en skillelinje mellem oppositionens ønske om at fastholde et traditionelt multilateralt udgangspunkt for den danske reaktion og den nye regerings ønske om en mere amerikansk orienteret linje i udenrigspolitikken. Regeringens beslutningsforslag udtrykte ønske om at bidrage *direkte* i en amerikansk ledet koalition. Dette stod over for et socialdemokratisk og radikalt ønske om at fastholde et mere traditionelt multilateralt udgangspunkt for den danske indsats. Mogens Lykketoft erklærede, at man "ikke ville modsætte sig" vedtagelsen af beslutningsforslaget om den danske deltagelse, da man følte sig forpligtet af de tidligere meldinger. Partiet udtrykte dog stærke reservationer over for det fremsatte beslutningsforslag, hvor man var modstander af et militært engagement under amerikansk lederskab. Partiet ville have foretrukket deltagelse i en (efterfølgende) fredsbevarende FN-operation. Debatten er interessant ved, at den åbenbarede en splittelse mellem den traditionelle danske praksis med at lade sig aktivere gennem sine alliancedlemskaber og den nye regerings udenrigspolitiske ambitioner, som gik i mere proamerikansk retning og samtidig udtrykte et ønske om aktivt

at tilslutte sig den amerikanske krigsførelse uden for de traditionelle multilaterale fora.

Spændingen imellem fastholdelsen af en mere "traditionel" engageret internationalisme og en mere "offensiv" international aktivisme manifesterede sig gennem 2002, da det blev klart, at USA planlagde en invasion af Irak i løbet af 2003. Fra efteråret 2002 var det klart, at den danske regering var motiveret til at støtte amerikanerne i deres bestræbelser. Mens der i forbindelse med invasionen af Afghanistan kunne mønstres et tøvende bredt flertal for et dansk engagement, sagde oppositionen dog fra i denne forbindelse. Argumentet var primært bundet op på fraværet af et klart foreliggende FN-mandat samt den tilknytning og delvise tilpasning til USA, som oppositionen så aktionen som et udtryk for. Den danske deltagelse i krigen imod Irak blev ud over regeringspartiernes stemmer kun vedtaget med opbakning fra Dansk Folkeparti.

Det politiske brud var begrundet i modstand mod det manglende FN-mandat og den generelle holdbarhed af en amerikansk alliancestrategi, men havde bund i et mere grundlæggende spørgsmål om ambitionerne og rækkevidden for den danske udenrigspolitik. Dvs. spørgsmålet om at bevæge aktivismen ind i en mere selvstændig bane, hvor dansk støtte til den amerikansk ledede koalition blev set som en forudsætning for øgede internationale gevinster og for at øge det internationale handlerum.

De strategiske overvejelser afspejlede en række principielle spørgsmål om de mere overordnede målsætninger og ambitioner for den danske udenrigspolitik, som var blevet intensiveret med udarbejdelsen af et nyt program for den danske udenrigspolitik hen over 2003 (Udenrigsministeriet, 2003a). Regeringens beslutning om at bakke op om den amerikanske linje synes at markere en ny type udenrigspolitisk aktivisme, hvor man var villig til at søge samarbejde i – og støtte etableringen af – fleksible (amerikansk ledede) koalitioner uden om de multilaterale arenaer i bestræbelserne på at forfølge selvstændige ambitioner og interesser. Samtidig vidnede argumentationen om, at man søgte en særlig værdipolitisk legitimering for den danske udenrigspolitik.

Begrundelsen for den danske deltagelse fik, ud over Fogh Rasmussen-regeringernes betoning af det sikkerhedspolitiske interessefællesskab, således en politisk-ideologisk fundering, som flere har peget på var en reel nyorientering i dansk udenrigspolitik (Holm, 2002; Rasmussen, 2005). Regeringen søgte fra omkring juni 2003 at sætte den udenrigspolitiske aktivisme og deltagelse i den amerikansk ledede invasion af Irak og Afghanistan ind i en bredere international og værdikampmæssig kontekst. Denne synes at være defineret ved en universel stillingtagen til kampen mellem diktaturer og demokratier. "Den internationale aktivisme" adskiller sig fra den tidligere aktivistiske tradition ved

at være funderet i en række offensive liberale og nykonservative idéer, der bunder i forestillingen om, at demokratiske stater ikke alene har ret, men også pligt til at gøre en forskel i international politik og udbrede liberale værdier, hvilket var med til at retfærdiggøre formuleringen af en række nye danske ambitioner om at løfte sin status fra småstat til mellemstat. Det var magtpåbyggende for regeringen at understrege, at alliancen med USA ikke blot var et udtryk for en ny tilpasning (Fogh Rasmussen, 2003a, 2003b). Tolkningen her er altså, at den atlantiske strategi nok blev begrundet ideologisk, men at den baserede sig på et klart sikkerhedspolitisk ræsonnement om at bruge den amerikanske alliance til at øge sit internationale handlerum. Sidstnævnte ambition betegner en reel nyskabelse for den danske udenrigspolitik.

Netop det forhold, at USA kunne garantere Danmark sikkerhed, betød, at det fortsat var centralt at sikre det amerikanske engagement i Danmarks nærområde. Det hed i regeringsredegørelsen fra juli 2003, at "... USA's engagement i Danmarks nærområde er vigtigt for sikkerhed og stabilitet..." (Udenrigsministeriet, 2003a: 15). Det betød, at det amerikanske engagement i Østersøområdet, og ikke mindst i de baltiske lande, skulle fastholdes. Prisen herfor var, at man måtte være imødekommende over for amerikanske ønsker og krav på det sikkerhedspolitiske område. Spørgsmålet om Grønland var her centralt, hvilket synes at afspejle sig i den relativt imødekommende reaktion, den amerikanske anmodning om en udbygning af Thule-radaren fik som et led i det planlagte amerikanske missilforsvar (Udenrigsministeriet, 2003b; Petersen, 2009b).

Den egentlige nyskabelse i aktivismens 3. fase lå således i dens sikkerhedspolitiske kerne. Det primære argument lød, at Danmark måtte lægge småstatskomplekserne bag sig og i stedet for at vælge isolation og neutralitet nu skulle opfatte sig som en del af en større global helhed, hvilket gav nye og større muligheder for at udøve dansk indflydelse internationalt, da det danske handlerum var blevet forøget (Udenrigsministeriet, 2003a). Specifikt skulle dette foregå gennem en aktiv deltagelse i fleksible koalitioner af villige stater, som delte fælles interesser og værdier. Dvs. støtte til en mere fleksibel international orden, der muliggjorde et bredere dansk handlerum for den danske udenrigspolitik. Budskabet syntes nu at være, at den aktive deltagelse, ud over at kunne tjene et værdipolitisk element og medvirke til at sikre den internationale orden, kunne have en værdi i sig selv. Fogh Rasmussen-regeringerne synes at have formuleret en egentlig ekspansiv dagsorden for udenrigspolitikken, som længe har været fraværende i den danske udenrigspolitiske tradition både i dens neutralistiske og i den aktiverede version af aktivismen. Dette skifte har medført

en opprioritering af de strategiske danske relationer til USA samt en styret militaristisk tilgang til sikkerhedspolitikken.

Indenrigspolitiske dynamikker bag dansk udenrigspolitisk aktivisme

Værdibaseret udenrigspolitik fremstår med rette som en central pointe i den aktivistiske udenrigspolitik, hvilket er blevet mere udtalt efter regeringsskiftet i 2001. Pointen er, at denne værdipolitiske forankring af udenrigspolitikken lå længere tilbage, da liberale værdier og principper længe har været indlejret som en integreret komponent i dansk aktivisme og i en række tilfælde har været anvendt til at begrunde og legitimere det danske internationale engagement gennem 1990'erne. Fogh Rasmussen-regeringerne har indlejret denne værdi-forankring som en samlende ramme for dansk udenrigspolitisk strategi. Dette har været gjort i et forsøg på at retfærdiggøre regeringens ekspansive udenrigspolitiske dagsorden om at løfte den danske status fra småstat til mellemstat gennem en mere aktiv alliance med USA og derved en mere offensiv dansk udenrigspolitik. Impulserne til denne seneste transformation af grundprincipperne for den danske udenrigspolitiske tradition kan findes i det hegemoniske værdikampspolitiske projekt, som regeringen, og særligt Venstre, har iværksat siden 1998.

Iværksættelsen af værdi- og kulturkamp kan i særlig grad forklares med partiet Venstres transformation fra 1998 og frem, hvor partiet søgte at etablere et borgerligt hegemoni i dansk politik, som hvilede på en kombination af en midterposition på den indenrigspolitiske fordelingspolitik og en mere konservativ position på værdipolitikken. Målet var at igangsætte og vinde en værdikamp, som skulle flytte borgerne og den førte politik i en mere borgerlig-liberal retning (Mortensen, 2008; Petersen, 2009a). Udenrigspolitikken har været inddraget som en særskilt komponent heri. Hovedmodstanderne i denne kamp var Socialdemokraterne og Det Radikale Venstre, som ellers traditionelt har været de centrale koalitions partnere i udenrigspolitikken.

Kernen – eller den idémæssige baggrund – for værdikampens udenrigspolitiske dimension synes at ligge i en nytolkning af opfattelsen af den udenrigspolitiske praksis siden 1864, dvs. det tidspunkt, hvor Danmark for alvor skiftede status i europæisk politik fra en lille mellemagt til en decideret småstat. Sigtet var at udskifte den radikale-socialdemokratiske historieforståelse og dominans i udenrigspolitikken, hvori småstatsidentitet og neutralitet spillede en central rolle (Fogh Rasmussen, 2006). Petersen (2009a) har i denne sammenhæng peget på, at målet med transformationen har været en ”udgrænsning af småstatsperioden i dansk udenrigspolitik” og fra et overordnet perspektiv

at relancere en række af elementerne i den nationalliberale udenrigspolitik fra 1860'erne. Den nye aktivistiske udenrigspolitik har en række ligheder med denne tradition, som også søgte at rodfæste en udenrigspolitisk aktivisme i et demokratisk værdifundament med udgangspunkt i national selvbestemmelse og måldefinition (Bjørn og Due-Nielsen, 2003; Petersen, 2009a). Både ambitionen og dagsordenen er ny og daterer sig ikke tilbage til 1990'erne, da dansk sikkerheds- og udenrigspolitik blev militariseret gennem konfliktløsnings engagementer i Bosnien og Kosovo (Heurlin, 1993; Jacobsen, 2000). Det var en nyskabelse, da der blev tilføjet såkaldte kapitel 7-engagementer til Danmarks diplomatiske engagementer gennem 1990'erne, men udviklingen siden 2001 er ny ved, at der ud over kapitel 7-opgaver er tilføjet nye ambitioner om deltagelse i egentlig krigsførelse (Rynning, 2003). Derved overgik udenrigspolitikken fra en målsætning om balancering og etablering af *status quo* til en egentlig forandringsorienteret udenrigspolitik og bliver derved aktiv snarere end en udenrigspolitik, der er gearret til reaktiv aktivering gennem sine multilaterale forpligtelser.

Af nærliggende grunde fik denne tilbageskuende orientering af udenrigspolitikken i første omgang karakter af et opgør med venstrefløjens politik under den kolde krig, hvor man distancerede sig fra den neutralistiske tradition og var ledsaget af en moralsk kritik af de personer, som stod som eksponenter for denne politik under den kolde krig, mest udtalt på den danske venstrefløj og hos Socialdemokratiet (Petersen, 2009a). Eftersom regeringen kædede det kultur- og værdipolitiske projekt sammen med oppositionens modstand på det udenrigspolitiske område, fik debatten et særligt værdipolitisk aspekt, hvor modstanden imod Irak-krigen blev kædet sammen med den neutralistiske udenrigspolitiske tradition, samarbejdspolitikken under besættelsen samt Socialdemokratiets og venstrefløjens handlinger under den kolde krig. Dette kulturpolitiske opgør kom til at tjene som et nutidigt disciplineringsinstrument; opgøret kom især til udtryk i forbindelse med regeringens legitimering af Irak-krigen i 2003 og præger fortsat debatten om den danske tilstedeværelse i Irak og om iværksættelsen af en *exit*-strategi for den danske deltagelse i Afghanistan.

Regeringens højrerrevisionistiske program for udenrigspolitikken er en central nyskabelse, da regeringen ændrede vilkårene for den udenrigspolitiske debat ved at inddrage udenrigspolitikken som et led i et hegemonisk kulturkampspolitisk projekt motiveret af indenrigspolitiske hensyn. Pointen er, at værdipolitikken i dette projekt nok tjener en ny og legitimerende funktion, men at grundessensen i det udenrigspolitiske projekt er af sikkerhedspolitisk karakter og rummer en ekspansiv udenrigspolitisk dagsorden, hvor sigtet lig-

ger i at transformere den danske udenrigspolitiske position ved at udvide det udenrigspolitiske handlerum. Aktivismen er imidlertid ikke Fogh Rasmussen-regeringernes opfindelse og har således ikke været en statisk udenrigspolitisk strategi. Aktivismen har gennem en række faser udviklet sig fra en aktivering af den danske udenrigspolitik, som blev initieret af daværende udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen, der sigtede på international balancering og mediering gennem multilaterale rammer, til en mere nationalliberal profil, som eksplicit har søgt at øge handlerummet for den danske udenrigspolitik gennem en stadig mere aktiv involvering i internationalt samarbejde og gennem en vægt på mere snævre og fleksible strategiske alliancepartnere.³

Konklusion

Aktivismens indtog har været en overlevelsedygtig nyskabelse i dansk udenrigspolitik. Dette skyldes, at aktivismen har været en dynamisk og nyttig strategi for Danmark. Dels har aktivismen været et plausibelt svar på de internationale udfordringer og vist sig at være i stand til at tilpasse sig den internationale udvikling, dels har den passet ind i skiftende regerings udenrigspolitiske ambitioner.

Argumentet er her, at nok var aktivismen en nyskabelse af den danske udenrigspolitiske strategi, men samtidig fastholdt den gennem det meste af 1990'erne en række af de overordnede principper for den traditionelle danske udenrigspolitik, nemlig "ikke stillingtagen" i internationale konflikter og ved at satse på krisehåndtering og fredsbevarelse gennem multilaterale platforme i et forsvar for den internationale orden. Et andet definerende træk var, at man søgte at fastholde en vis form for balancegang i internationale og regionale konflikter, selvom der også igennem 1990'erne forekom en vis bevægelse i disse principper. Aktivismen har fra slutningen af 1980'erne udviklet sig gennem en række faser, hvor den gradvist er blevet "modnet" og mere selvstændig i sin ambition. Fra at have været en strategi, der har sigtet på international mediering og balancering ved at placere Danmark i den europæiske og atlantiske mainstream, har aktivismen udviklet sig til formuleringen af og ønsket om en mere selvstændig udenrigspolitik, hvor Danmark selv kan og bør definere sine overordnede taktiske og strategiske målsætninger. Denne bevægelse er her beskrevet som en ændring fra en *aktiveret* aktivisme til en mere *aktiv* aktivisme.

Artiklen har argumenteret for, at strukturelle forklaringer nok definerer rammerne for den danske udenrigspolitik, men at denne rammeforklaring ikke forklarer den konkrete udformning og indhold af den danske aktivisme og de skift og ændringer, som denne har undergået siden 1989. Disse ændringer udgør således i artiklens optik nødvendige men ikke tilstrækkelige faktorer til

at forklare udformningen af dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik, hvilket småstaternes forskelligartede reaktionsmønstre i perioden har illustreret. Indtoget af den aktivistiske tradition og den dynamiske udvikling, denne har haft, synes bedre forklaret med en række interne indenrigspolitiske forklaringer. Argumentet her har været, at den primære forklaring på aktivismens udvikling kan kædes sammen med partiet Venstres indenrigs- og udenrigspolitiske transformation. Dette har medført indtoget af et liberalt paradigme, der i stigende grad er kommet til at tjene som et styrende princip for den danske udenrigspolitik. Inddragelsen af udenrigspolitikken i den borgerlige regerings værdis- og kulturkamp, og dennes revisionistiske anvendelse af den udenrigspolitiske historie i indenrigspolitisk øjemed markerer i denne sammenhæng en delvis tilbagevenden til 1980'ernes strategiske anvendelse af det udenrigspolitiske område som et led i den parlamentariske kamp mellem regering og opposition. Funktionen af den revisionistiske værdikamp har været dobbeltsidet, da den ud over at tjene som et nutidigt disciplineringsinstrument over for oppositionen samtidig retorisk har været søgt anvendt til at motivere og legitimere den internationale aktivisme. På trods af den politiske splittelse under Fogh Rasmussen-regeringerne synes aktivismen at være på sikker parlamentarisk grund, da Socialdemokraterne og de radikale tilsyneladende har accepteret præmisserne for en aktiv udenrigspolitik. Senest har Socialdemokraterne ligefrem vedtaget en liberalt inspireret værdipolitisk doktrin som styrende for deres fremtidige udenrigspolitik. Derved synes skillelinjen mellem regering og opposition at ligge mellem en ekspansiv aktivistisk dagsorden og den socialdemokratisk ledede oppositions ønske om at fastholde principperne om en multilateral *status quo*-orienteret vision for dansk aktivisme.

Noter

1. Hovedparten af den teoretiske litteratur har peget på, at udenrigspolitikken kan ses som en blanding af eksterne og interne determinanter. Eksterne determinanter antages at udgøre rammerne for staters udenrigspolitiske valg, men udformningen af de konkrete valg og strategier kan oftest henføres til interne forhold.
2. De socialdemokratiske ønsker om etableringen af atomvåbenfrie zoner i Norden kan i denne optik tolkes som et tilløb til aktivisme grundet formuleringen af en ny udenrigs- og sikkerhedspolitisk målsætning, som vægtede nedrustning og gik imod de danske allianceforpligtelser. Dybden af denne strategi og dens konkrete indhold er fortsat debatteret i litteraturen og særdeles kontroversiel politisk, hvilket reaktionerne på DIIS' ellers balancerede analyse fra 2005 vidnede om (DIIS, 2005).

3. Det ligger uden for artiklens rammer at vurdere, om det danske handlerum faktisk blev udvidet som følge af den aktivistiske strategi. For vurderinger heraf se Mouritzen (2006b) og Petersen (2006b; 2006c).

Litteratur

- Björn, Claus og Carsten Due-Nielsen (2003). *Fra helstat til nationalstat. Dansk Udenrigspolitik Historie 1814-1914*. København: Danmarks Nationalleksikon bd. 3.
- Branner, Hans (2000a). The Danish Foreign Policy Tradition and the European Context, pp. 185-220 i Hans Branner og Morten Kelstrup (red.), *Denmarks Policy towards Europe after 1945. History Theory and Options*. Odense: Odense Universitetsbibliotek.
- Branner, Hans (2000b). Traditioner og optioner i dansk udenrigspolitik, pp. 37-59 i Søren Dosenrode (red.), *Dansk udenrigspolitik. Rammer og udfordringer ved det 21. årh. begyndelse*. Aarhus: Systime.
- Branner, Hans (2006). Muhammed-krisen og den nye dobbelthed i dansk udenrigspolitik. *Den nye verden – Tidsskrift for internationale studier* 2: 61-73.
- Christmas-Møller, W. (1983). Krisen omkring Danmarks sikkerhedspolitik med særligt henblik på en bestemmelse af den borgerlige position, pp. 34-60 i Nikolaj Petersen og Christian Tune (red.), *Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1983*. København: DUPI.
- DIIS (2005). *Danmark under Den Kolde Krig, Den sikkerhedspolitiske situation 1945-1990. 4. bind*. København: DIIS.
- Due-Nielsen, Carsten og Nikolaj Petersen (red.) (1995). *Adaptation & Activism: The Foreign Policy of Denmark 1967-1993*. København: DUPI/DJØF.
- Engström, Ole (1982). *Aktiv udenrikespolitik En jämförelse mellan svensk och dansk parlamentarisk utrikesdebatt 1962-1978*. Studentlitteratur.
- Fogh Rasmussen, Anders (2003a). *60 året for 29. august 1943*. Tale afholdt på Holmen, 29. august.
- Fogh Rasmussen, Anders (2003b). *Visioner om Danmarks aktive Europapolitik*. Tale afholdt på Københavns Universitet, 23. september.
- Fogh Rasmussen, Anders (2006). Danmark må gøre op med småstatsmentaliteten. *Ugbrevet Mandag Morgen* 11. september.
- Folketingets forhandlinger*, diverse årgange.
- Haahr, Jens Henrik (1993). *Looking to Europe. The EC Politics of the British Labour Party and the Danish SDP*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Heurlin, Bertel (1993). Nye prioriteringer i dansk udenrigspolitik, pp. 30-50 i Nikolaj Petersen og Nikolaj Thune (red.), *Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1993*. København: Dansk Institut for Internationale Studier.

- Holbraad, Carsten (1991). *Danish Neutrality. A Study in the Foreign Policy of a Small State*. Oxford: Clarendon Press.
- Holm, Hans-Henrik (1997). Denmark's Active Internationalism: Advocating International Norms with Domestic Constraints, pp. 52-80 i Bertel Heurlin og Hans Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 1997*. København: DUPI.
- Holm, Hans-Henrik (2002). Danish Foreign Policy Activism: The Rise and Decline, pp. 19-45 i Bertel Heurlin og Hans Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2002*. København: DUPI.
- Jakobsen, Peter Viggo (2000). Denmark at War: Turning or Business as Usual?, pp. 61-85 i Bertel Heurlin og Hans Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2000*. København: DUPI.
- Karup Pedersen, Ole (1970). *Udenrigsminister P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik*. Københavns Universitets Institut for Samtidshistorie og Statskundskab skrifter 2. København: G.E.C. Gads Forlag.
- Knudsen, Tonny Brems (2004). Denmark and the War against Iraq: Losing Sight of Internationalism?, pp. 49-90 i *Danish Foreign Policy Yearbook 2004*. København: DIIS.
- Mariager, Rasmus (2005). Den brede enigheds ophør. Om baggrunden for det sikkerhedspolitiske opbrug i begyndelsen af 1980'erne – og noget om Socialdemokratiets exceptionisme i dansk samtidshistorie. *Historisk Tidsskrift* 105: 553-583.
- Mortensen, Hans (2008). *Tid til forvandling. Venstres vej til magten*. København: Gyldendal.
- Mouritzen, Hans (2006a). Choosing Sides in the European Iraq Conflict: A Test of New Geopolitic Theory. *European Security* 15 (2): 137-163.
- Mouritzen, Hans (2006b). A Hundred Years of Danish Action Space, pp. 114-151 i Per Carlsen og Hans Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2003*. København: DIIS.
- Olesen, Thorsten Borring og Poul Villaume (2006). *I blokopdelingens tegn, Dansk Udenrigspolitisk Historie bind 5*. København: Gyldendal.
- Pedersen, Rasmus Brun (2009). *Danmark under traktaterne. Et casestudium af den danske deltagelse i forhandlingerne om Fælles Akten og Maastricht-traktaten*. Aarhus: Politica.
- Petersen, Nikolaj (2006a). *Europæisk og globalt engagement 1973-2006, Dansk Udenrigspolitik Historie, bind 6*. København: Gyldendal.
- Petersen, Nikolaj (2006b). Handlerummet for dansk udenrigspolitik efter Muhammed-krisen. *Den nye verden – Tidsskrift for internationale studier* 2: 31-60.
- Petersen, Nikolaj (2006c). Efter Muhammed: Handlerummet for den borgerlige udenrigspolitik. *Militært tidsskrift* 2: 149-185.

- Petersen, Nikolaj (2009a). Kampen om Den Kolde Krig i dansk politik og forskning. *Historisk Tidsskrift* 109 (1) (154): 154-204.
- Petersen, Nikolaj (2009b). Arktis. Den nye dimension i dansk sikkerhedspolitik. *Tidsskrift for Søvesen* 5: 305-337.
- Rasmussen, Mikkel Vedby (2005). What's the Use of It? Danish Strategic Culture and the Utility of Armed Force. *Cooperation & Conflict* 40 (1): 67-89.
- Rynning, Steen (2003). Denmark as a Strategic Actor? Danish Security Policy after 11 September, pp. 23-46 i Per Carlsen og Hans Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2003*. København: DIIS.
- Rynning, Steen (2006). Den ufuldendte strategiske aktør: Danmark og sikkerhedspolitikken siden 2001. *Militært Tidsskrift* 1: 186-196.
- Schweller, Randall L. (1994). Bandwagoning for Profit: Bringing the Revolutionist State Back In. *International Security* 19 (1): 72-107.
- Statsministeriet (2001). *Hele Danmark går til valg*. Pressemeddelelse, København: Statsministeriet 31. oktober.
- Udenrigskommissionen (1990). *Udenrigstjenesten mod år 2000, Betænkning nr. 1209, Udenrigskommissionen af 1. April 1989*. København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet (1994). *Principper og perspektiver i dansk udenrigspolitik. Dansk udenrigspolitik på vej mod år 2000*. København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet (1996). *Strategier for en multilateral indsats*. København: Udenrigsministeriet/Danida.
- Udenrigsministeriet (2003a). *En verden i forandring. Regeringens bud på nye prioriteter i Danmarks Udenrigspolitik*. København: Regeringen.
- Udenrigsministeriet (2003b). *Missilforsvar og Thule-radaren*. Redegørelse fra Regeringen marts 2003. København: Regeringen.
- Villaume, Poul (1995). Allieret med Forbehold – Danmark, NATO og den kolde krig. *Vandkunsten – konflikt, politik & historie* 11/12: 84-101.
- Villaume, Poul (2008). Confronting the "Small State Syndrome": Danish Post-Cold War Foreign Policy and the Use of Cold War History, pp. 37-63 i Juhani Aunessuoma og Pauli Kettunen (red.), *The Cold War and the Politics of History*. Helsinki.

Abstracts

Lotte Bøgh Andersen, Nicolai Kristensen and Lene Holm Pedersen

Motivation and user capacity: the relation between producers and users of public services

Recent years have witnessed an increase in the number of employee motivation studies, while user capacity has not received the same attention in terms of empirical investigation. This article therefore analyses differences in both motivation and user capacity for four central service areas (day care, schools, hospitals and higher education). We use an established measure of public service motivation ($n = 377$ individual producers of the mentioned public services) and a newly developed measure of user capacity ($n = 1056$ users). The results show that day care has the highest user capacity and public service motivation followed by schools, while hospital employees in terms of public service motivation are between school teachers and teachers of higher education. This knowledge brings us one step ahead in terms of identifying service areas where it is especially difficult to ensure effective and efficient service provision because of the combination of low public service motivation and low user capacity.

Mads L.F. Jakobsen and Rune J. Sørensen

Are public employees (becoming) similar to private employees?

Are public employees more motivated by doing good for others and society at large and less motivated by economic gain than private sector employees? And has this motivation among public employees and its difference to private employees changed over time? These questions are examined with survey data from 13 countries in 1989, 1997, and 2005. The main result is that public employees are more motivated by doing good for others and society at large and less motivated by economic gain than private sector employees. On the other hand, this motivation has not changed markedly over time neither among public employees nor in the difference between public and private employees.

Christian Bøtcher Jacobsen

Public service motivation and challenges for public employees: Is public service calling?

The public service motivation (PSM) literature expects employees with public service jobs to have higher levels of PSM. To test this proposition, existing studies have compared public and private employees, but instead this article investigates differences within the public sector. Publicly employed children's

dentists provide a useful case, because municipalities offer different social environments with different needs for public service. It is demonstrated that dentists' PSM varies with the level of social challenges in the municipalities, but that surprisingly the associations are both positive and negative at the sub-dimensional level of PSM. The interpretation is that public service varies in type, and that different types of public service delivery relate to different types of PSM

Anne Mette Kjeldsen

Public service motivation and job choice: service production or service regulation?

The public service motivation literature traditionally focuses on individuals' attraction to public or private sector employment and ignores the character of the services delivered in the two sectors. Using survey data and interviews conducted among Danish social worker students, who have the opportunity to work with production as well as regulation of welfare services in the public and private sectors, this article investigates the relationship between public service motivation and job choice: service production or service regulation. The analysis shows that social worker students motivated by compassion want to work with service production. In contrast, students, who are more instrumentally motivated according to the legal framework of Danish social welfare, want to work with service regulation. These two approaches to social work can serve as points of reference in the recruitment processes of social workers to deliver services with different political goals.

Peter Thisted Dinesen and Kim Mannemar Sønderskov

Why does social trust keep rising?

Contrary to the general trend in most countries, social trust has been rising steadily in Denmark for the past three decades. In this article we attempt to explain this development. The analyses show that the rise in trust can be explained by generational differences, a rise in education and an improvement of the quality of state institutions with a subsequent rise in citizens' trust in these institutions. The analyses build on data from a number of Danish surveys including a panel survey, which allows for an assessment of issues of causality debated in the literature.

Rasmus Brun Pedersen

From international activism to active internationalism: Developments and trends in Danish foreign policy activism

Danish foreign policy has changed since the end of the cold war. An activist tradition has gradually gained a foothold in Danish foreign policy. The article claims that activism has developed from a balancing multilateralism to a more independent foreign policy guided by liberal values. Value based foreign policy is a new invention, but the defining element in Danish foreign policy activism can be found in an expansive ambition, which aims to expand the action space for Danish foreign policy by transforming the Danish position in the international system. The explanation can be attributed to the introduction of a liberal paradigm rooted in a number of domestic factors.

Om forfatterne

Lotte Bøgh Andersen, cand.scient.pol., ph.d. og lektor ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet samt ved Anvendt Kommunalforskning (AKF). Forsker i motivation, adfærd og performance for producenter af offentlige serviceydelser. Beskæftiger sig lige nu især med henholdsvis public service motivation, motivation crowding theory, ledelse og betydningen af køn for offentligt ansattes adfærd. Deltager blandt andet i projektet "Public Service Motivation: Concept, courses and consequences". E-mail: lotte@ps.au.dk

Peter Thisted Dinesen, ph.d. i statskundskab fra Aarhus Universitet. Er ansat som lektor ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet og har tidligere været ansat som adjunkt ved Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet. Hans ph.d.-afhandling omhandlede generaliseret tillid blandt immigranter i Vesteuropa, og hans faglige interesser vedrører herudover politisk adfærd og politiske holdninger i bredere forstand, herunder holdninger til indvandring og indvandrere. E-mail: ptd@ifs.ku.dk

Christian Bøtcher Jacobsen, cand.scient.pol og ph.d.-studerende på Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Hans ph.d.-afhandling omhandler offentligt ansattes motivation, og hvordan motivation og performance påvirkes af styringstiltag som eksempelvis resultataflønning og procesregulering. E-mail: christianj@ps.au.dk

Mads L.F. Jakobsen, lektor ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Forsker blandt andet i økonomiske incitamenter i den offentlige sektor, bureaukratisering, innovation samt offentlig ledelse. Har blandt andet publiceret i *Journal of European Politics*, *Public Administration* og *Politica*. E-mail: mads@ps.au.dk

Anne Mette Kjeldsen, cand.scient.pol, ph.d.-stipendiat ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Primære forskningsinteresse er offentligt ansattes motivation og adfærd, og hendes ph.d.-afhandling omhandler dynamiske effekter mellem ansattes public service motivation og deres job valg. E-mail: annemette@ps.au.dk.

Nicolai Kristensen, cand.oecon, ph.d. og programleder ved Anvendt Kommunalforskning (AKF). Forsker i en række forskellige emner inden for uddannelse, sundhed og offentlig økonomi. Forskningen sker primært med udgangspunkt i anvendt mikroøkonometri. E-mail: nik@akf.dk

Lene Holm Pedersen, cand.scient.pol., ph.d. og forskningsleder ved Anvendt Kommunalforskning. Leder blandt andet projektet "Public Service Motivation: Concept, courses and consequences" (se www.akf.dk/psm) og et projekt om ledelse og reformer i den offentlige sektor. Skriver artikler om en række forskellige emner: public service motivation, reformer og forvaltningsopbygning, styring og demokrati, afbureaukratisering, kommunaløkonomi og energi- og miljøregulering, m.m. E-mail: lh@akf.dk

Kim Mannemar Sønderskov, ph.d., adjunkt i offentlig politik og metode ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Han beskæftiger sig primært med årsager til og konsekvenser af social tillid – herunder betydningen af social tillid for kollektiv handling og betydningen af immigration for social tillid. E-mail: ks@ps.au.dk

Rune J. Sørensen, professor ved Handelshøyskolen BI i Oslo, og professor II ved Forsvarets Høgskole. Har publiceret artikler og bøger om statsvidenskab, politisk økonomi og sundhedsøkonomi. Artiklerne er blandt andet udkommet i *European Journal of Political Economy*, *European Journal of Political Research*, *Public Choice*, *Journal of Theoretical Politics*, *Government and Policy* og *Public Administration*. Har også skrevet flere bøger og deltaget i offentlige udvalg og kommissioner. E-mail: rune.sorensen@bi.no