

Serviceproduktion eller serviceregulering: Forskelle i public service-motivation?

Ulrich Thy Jensen, adjunkt, School of Public Affairs, Arizona State University, ujensen@asu.edu

Nina Mari van Loon, adjunkt, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, nina@ps.au.dk

Wouter Vandenabeele, lektor, Utrecht University School of Governance, w.v.vandenabeele@uu.nl

Eksisterende forskning peger på en række positive effekter af public service motivation (PSM) i offentlige organisationer, og det er derfor en central udfordring at forstå, hvorfor nogle offentligt ansatte er mere public service motiverede end andre. Artiklen bidrager til dette spørgsmål ved at sammenligne PSM blandt offentligt ansatte i serviceproducerende og serviceregulerende organisationer i to lande, Danmark og Holland. Resultaterne demonstrerer, i modsætning til eksisterende forventninger, at ansatte i serviceregulerende organisationer (kommunale centralforvaltninger) udtrykker højere PSM sammenlignet med ansatte i serviceproducerende organisationer (skoler). Resultaterne er robuste på tværs af to lande med tilsvarende velfærdsregimer, Danmark og Holland, og indikerer, at offentlige ledere kan have stærkt public service motiverede medarbejdere, selvom kontakten med ydelsesmodtagerne er distanceret, og de daglige opgaver består af deltagelse i beslutninger om indretningen af og adgangen til offentlige ydelser snarere end selve leveringen af serviceydelse.

Public service motivation beskriver den energi, et individ er villig til at investere i leveringen af offentlige ydelser med det formål at gøre godt for andre mennesker og samfundet (Perry og Wise, 1990; Hondeghem og Perry, 2009). Dansk og international forskning pe-

ger på en række positive effekter af PSM i offentlige organisationer (se Ritz o.a., 2016 for et overblik): Mere public service-motiverede ansatte er for eksempel mere tilfredse med deres job, føler en større forpligtelse over for deres organisation og præsterer bedre i deres job (Andersen o.a., 2014; Crewson, 1997; Leisink og Steijn, 2009; Vandenabeele, 2009). En central udfordring er derfor at få en bedre forståelse for, hvilke faktorer der former individers PSM. Hvorfor er nogle offentligt ansatte mere motiverede af at gøre godt for andre mennesker og samfundet end andre? Artiklen bidrager til dette spørgsmål ved at fokusere på et grundlæggende strukturelt karakteristika ved offentlige jobs, nemlig om jobbet har til formål at *producere* offentlige serviceydelser eller at *regulere* dem. Ved serviceproduktion deltager offentligt ansatte fysisk i produktionen af en specifik ydelse til en identificerbar gruppe af modtagere, mens serviceregulering beskriver jobs, hvor offentligt ansatte deltager i beslutninger om indretningen af og adgangen til en specifik ydelse (Kjeldsen, 2012a: 69).

Den eksisterende litteratur peger på to mulige

forklaringer på forskelle i niveauet af PSM mellem ansatte i serviceproducerende og serviceregulerende organisationer: Tiltrækning og socialisering (Kjeldsen og Jacobsen, 2013; Wright og Christensen, 2011). Tiltræknings-effekten tilsiger, at public service motiverede individer aktivt søger medlemskab af organisationer, som understøtter et drev om at hjælpe andre og bidrage til samfundet (Kjeldsen, 2014). Mens alle offentlige organisationer er karakteriseret ved en 'public service'-mission, tilbyder serviceproducerende organisationer en direkte brugerkontakt, som kan virke tiltrækkende på individer, der er drevet af følelsesmæssig identifikation med modtagerne af de offentlige ydelser, og som er villige til at sætte andres hensyn foran egne. Offentligt ansattes PSM kan imidlertid også formes efter medlemskab af henholdsvis serviceproducerende og serviceregulerende organisationer. Den direkte brugerkontakt i serviceproducerende organisationer forventes mere effektivt at transmittere værdier knyttet til at hjælpe andre og bidrage til samfundet, fordi den direkte og positive interaktion med modtagerne af ydelserne gør det meget synligt for de offentligt ansatte, hvordan deres arbejde konkret bidrager til andres velbefindende (Grant, 2008). Uanset mekanismen er det således en etableret forventning i den eksisterende litteratur, at offentligt ansatte i serviceproducerende organisationer vil være mere public service-motiverede sammenlignet med offentligt ansatte i serviceregulerende organisationer. Denne forventning ses også afspejlet i den bredere debat om den danske offentlige forvaltning, hvor forskellen mellem 'kolde' og 'varme' hænder ofte beskrives i kontraster mellem omsorgsetik og effektivitet (for eksempel i forbindelse med begrebet 'djøfisering', se Dahler-Larsen o.a., 2011).

Denne artikel undersøger forventningen ved hjælp af fire spørgeskemaundersøgelser. Identiske PSM-spørgsmål blev distribueret til skoler i Danmark og Holland samt til ansatte

i kommunale centraladministrationer i selv-samme lande. Casevalget giver ikke alene mulighed for at sammenligne det gennemsnitlige niveau af PSM mellem serviceproducerende (skoler) og serviceregulerende (kommunale centralforvaltninger) i Danmark, men også at teste hvorvidt forskelle mellem serviceproducerende og serviceregulerende organisationer er systematiske på tværs af lande med ensartede velfærdsregimer. Sidstnævnte er unikt, da vi kun sjældent har mulighed for at anvende identiske mål blandt sammenlignelige organisationer i forskellige lande. Artiklen bidrager dermed til at belyse spørgsmålet om forskelle i offentligt ansattes PSM ved at fokusere på sondringen mellem serviceproduktion og serviceregulering samt til den begyndende litteratur om PSM på tværs af landegrænser (se for eksempel Vandenabele og Van de Walle, 2008).

Artiklen er struktureret således: Først introduceres PSM-begrebet, inden vi bevæger os videre til tiltrækning og socialisering som to mulige forklaringer på forskelle i PSM mellem offentligt ansatte i serviceproducerende og serviceregulerende organisationer. Vi diskuterer herefter de anvendte metoder inklusiv dataindsamling og analysestrategien. Endelig diskuterer vi de centrale resultater i lyset af den eksisterende litteratur, skitserer studiets begrænsninger og fremhæver de praktiske implikationer af artiklens fund.

Hvad er public service motivation?

Arbejdsmotivation kan forstås som den energi, individer er villige til at investere i deres job for at opnå et bestemt mål (Jørgensen og Andersen, 2010), og PSM repræsenterer én form for arbejdsmotivation. Selvom PSM defineres forskelligt i den eksisterende litteratur (se for eksempel Bozeman og Su, 2015 eller Ritz m.fl. 2016 for et overblik), er der vigtige fællestræk blandt definitionerne: PSM knytter sig til leveringen af offentlige ydelser og har til formål at bidrage til andre og samfundet. PSM kan således siges at beskrive moti-

vation til at levere offentlige ydelser med det formål at gøre godt for andre og samfundet (Hondegheem og Perry, 2009) og kan kategoriseres som én type af motivation, der sigter mod at gøre godt for andre mennesker. Mens motivationen til at hjælpe andre mennesker kan komme til udtryk i forskellige former (Grant, 2008), knytter PSM sig således til den energi, individer er villige til at investere i leveringen af offentlige ydelser med det formål at øge velværen for samfundet (Jensen og Andersen, 2015).

Mere specifikt siges PSM at hvile på tre typer af motiver: normative, affektive, og rationelle (Perry og Wise, 1990). Normative motiver knytter sig til en loyalitetsfølelse og oplevelse af forpligtelse over for samfundsinteressen, og dette aspekt af PSM forventes derfor at lede til handlinger funderet i en internalisering af normer og værdier for passende adfærd. Affektive motiver er koblet til en følelsesmæssig identifikation med modtagerne af de offentlige ydelser, mens rationelle motiver indfanger en kalkuleret tilgang til at øge velværen for flest mulige mennesker (for eksempel ved at deltage i beslutningsprocesser). De tre typer motiver oversættes i litteraturen til deres empiriske udtryksformer: »commitment to the public interest«, »compassion« og »attraction to policy making« (Perry, 1996), mens en grundlæggende vilje til at stille andres behov foran sine egne (»self-sacrifice«) forventes at udgøre fundamentet for øvrige dimensioner (Kim og Vandenabeele, 2010). De fire dimensioner repræsenterer således de aktive komponenter, der tilsammen udgør et individs motivation for at levere offentlige ydelser med det formål at gøre godt for andre mennesker og samfundet.

PSM i serviceproduktion versus serviceregulering: Tiltrækning og/eller socialisering?

Offentligt ansatte kan bidrage til andre menneskers og samfundets velvære på forskellig vis. De kan fysisk bidrage til frembringelsen

af serviceydelser til en identificerbar gruppe af modtagere, som for eksempel skolelæreren, der underviser elever i klasselokalet, eller sygeplejersken, der tilser og plejer hospitalsindlagte borgere. Offentligt ansatte kan også påvirke borgere og virksomheder mere indirekte igennem regulering af indretningen og adgangen til offentlige service, som for eksempel socialrådgiveren, der behandler sager om offentlig forsørgelse, eller embedsmanden, der bidrager til formuleringen af nye politikker. Sondringen indrammer en strukturel forskel på offentlige jobs som henholdsvis 'serviceproducerende' eller 'serviceregulerende' og forventes at kunne forklare forskelle i niveauet af PSM blandt offentligt ansatte. Kjeldsen (2012a) undersøger således socialrådgiverstuderende, der kan vælge et serviceproducerende eller serviceregulerende job efter endt uddannelse, og finder med hjælp fra både kvantitative og kvalitative datakilder, at de studerendes PSM-profil har betydning for deres jobpræference. Resultatet er i tråd med et amerikansk studie af Bradley Wright og Robert Christensen (2011), der finder, at jurastuderende med et højere niveau af PSM er mere tilbøjelige til at blive tiltrukket til et 'serviceorienteret' job.

Resultaterne kan fortolkes som støtte til et teoretisk argument om, at et individ tiltrækkes af job, som giver individet mulighed for at udleve ens motivation til at hjælpe andre mennesker og bidrage til samfundet (Kjeldsen, 2012a: 69-70). Bidrag fra organisationspsykologien fremhæver, at individer generelt søger at skabe et 'match' mellem deres individuelle præferencer og karakteristika ved deres omgivelser (Kristof-Brown o.a., 2005). Én måde at skabe et match i konteksten af PSM er at søge mod jobs, der understøtter motivationen til at hjælpe andre og bidrage til samfundet. Som fremhævet af Kjeldsen kan man for eksempel forestille sig, at individer, der er stærkt drevet af en emotionel tilknytning og identifikation med modtagerne af offentlige ydelser, vil være mere til-

bøjelige til at søge mod serviceproducerende jobs, fordi denne type af jobs er karakteriseret ved intensiv og ekstensiv direkte kontakt med modtagerne af serviceydelserne (2012a: 71). Indlæring af nyt materiale i grundskolen for eksempel er en lang og tidskrævende proces, der kræver en stor investering af læreren i den enkelte elev. Når offentlige organisationer har til formål at 'forandre' brugerne, giver det mulighed for, at de offentligt ansatte via deres interaktion med brugerne kan forme følelsesmæssige bånd og identificere sig med brugerne. Serviceproducerende jobs er således ofte karakteriseret ved direkte og positiv kontakt mellem den offentligt ansatte og brugerne, og en generel velvilje til at sætte brugernes behov forrest samt følelsesmæssig identifikation med brugernes ønsker og velvære må derfor forventes at være stærke drivkræfter for at søge arbejde i serviceproducerende organisationer.

Ovenstående peger på, at forskelle i niveauet af PSM mellem offentligt ansatte i serviceproducerende og serviceregulerende organisationer kan tilskrives, at individer med højere PSM aktivt søger medlemskab af serviceproducerende organisationer, fordi disse jobs bedre understøtter muligheden for at hjælpe andre mennesker og bidrage til samfundet. Litteraturen peger imidlertid også på mindst én anden forklaring, nemlig at PSM formes af den institutionelle kontekst, som individet befinder sig i (Perry og Vandenebele, 2008). Institutioner består af »kognitive, normative, og regulative strukturer og aktiviteter, der giver stabilitet og mening til social adfærd« (Scott, 2001: 33, oversat af forfatter). Perry og Vandenebele (2008) argumenterer for, at individer påvirkes af de normer og værdier, som er indlejret i den institutionelle kontekst og giver mening til social adfærd i den givne kontekst, via en socialiseringsproces. Socialisering afspejler »den proces, hvormed et individ tilegner sig de værdier, den viden og forventede adfærd, som er påkrævet for at kunne deltage som et medlem af en organisation«

(Kjeldsen 2012b: 54, oversat af forfatter), og idéen her er, at værdier i offentlige organisationer, der knytter sig til at hjælpe andre mennesker og bidrage til samfundet, internaliseres af individer og påvirker deres PSM over tid. I kraft af deres tilhørsforhold til bestemte organisationer (for eksempel serviceproducerende eller serviceregulerende) udsættes offentligt ansatte for bestemte værdier og overbevisninger. I alle offentlige organisationer er det at bidrage til samfundet indlejret som en værdi, der giver mening til adfærd, men det er ikke ensbetydende med, at det at hjælpe andre mennesker og bidrage til samfundet fremstår lige klart i serviceproducerende og serviceregulerende organisationer.

Teoretisk har vi skelnet mellem serviceproducerende og serviceregulerende organisationer, der svarer til Hasenfelds (1972) sondring mellem 'people-changing'-og 'people-processing'-organisationer. De to organisations typer hviler på forskellige logikker. Serviceproducerende organisationer stræber efter at ændre modtagerne af de offentlige ydelser (for eksempel øge indlæringen hos eleverne i skolen eller forbedre sundhedstilstanden hos patienterne på hospitalet), mens serviceregulerende organisationer søger at regulere borgernes adfærd. Førstnævnte involverer som oftest en intensiv og ekstensiv kontakt mellem de offentligt ansatte og modtagerne af ydelsen. Den direkte brugerkontakt giver gode muligheder for, at offentligt ansatte i serviceproducerende organisationer kan få førstehåndserfaring med, hvordan deres job konkret hjælper andre mennesker og bidrager til samfundet i en bredere forstand. Ifølge den amerikanske organisationspsykolog Adam Grant forstærkes individets motivation for at hjælpe andre mennesker, når individet konkret kan se, hvordan egne handlinger bidrager til at højne andre menneskers velvære (2007; 2008). Grant bruger termen 'relationelt jobdesign' til at karakterisere, hvordan relationen mellem en producent af en ydelse og modtageren udformes, og flere

studier dokumenterer, at det synlige bidrag af ens eget arbejde kan virke selvforstærkende på drevet til at hjælpe andre mennesker. Mens serviceproducerende organisationer tilbyder rig mulighed for de offentligt ansatte til at indgå i direkte kontakt med brugerne og se, hvordan deres arbejde bidrager til at hjælpe til andre mennesker, er det mindre synligt for offentligt ansatte i serviceregulerende organisationer. Kontakten mellem de offentligt ansatte og modtagerne vil her være mere distanceret, og kontakten risikerer i større omfang at have en negativ karakter som for eksempel, når der skal gives afslag på adgangen til offentlige ydelser (Kjeldsen 2012a). I et socialiseringsperspektiv kan det således forventes, at serviceproducerende organisationer mere effektivt vil transmittere offentlige værdier knyttet til at hjælpe andre mennesker og bidrage til samfundet, fordi offentligt ansatte i disse organisationer i større omfang har mulighed for at se, hvordan deres arbejde gør en positiv forskel. I tråd med disse forventninger finder Bro, Andersen og Bøllingtoft (2016) i et nyt studie et højere gennemsnitligt niveau af PSM blandt gymnasielærere, folkeskolelærere og børnehavepædagoger sammenlignet med skattefuldmægtige.

Opsummerende har vi præsenteret to teoretiske forklaringer på, hvordan vi kan forklare forskelle i niveauet af PSM mellem offentligt ansatte i serviceproducerende og serviceregulerende organisationer. Uanset om forskelle skyldes, at individer med større PSM aktivt søger ind i serviceproducerende organisationer, og/eller om PSM blandt offentligt ansatte i serviceproducerende organisationer forstærkes, i takt med at de oplever og ser, hvordan deres arbejde hjælper andre mennesker og bidrager positivt til samfundet, giver forklaringerne anledning til den samme implikation:

H1 Det gennemsnitlige niveau af PSM er højere i serviceproducerende organisationer

sammenlignet med serviceregulerende organisationer.

Institutionel kontekst spænder imidlertid videre end organisationen, og det er derfor relevant at undersøge, om eventuelle forskelle i PSM mellem serviceproducerende og serviceregulerende organisationer er robuste på tværs af landegrænser. Justin Bullock og kolleger (2014) argumenterer på baggrund af en sammenligning af 30 lande for, at kulturer og normer kan være væsentlige forklarende faktorer for variation mellem lande, og Kim og kolleger (2013) finder, at niveauet af PSM varierer på tværs af landegrænser (se også Vandabeele og Van de Walle, 2008). Offentligt ansatte er indlejret i en bestemt organisatorisk kontekst (for eksempel en skole), som igen er indlejret i en bestemt national kontekst (for eksempel Danmark), og faktorer knyttet til begge institutionelle kontekster kan forventes at påvirke niveauet af offentligt ansattes PSM via socialisering og internalisering af normer og værdisæt. Såfremt eventuelle forskelle i PSM mellem serviceproducerende og serviceregulerende organisationer er systematiske, bør vi derfor kunne genfinde de samme forskelle i lande, der ligner hinanden på relevante parametre som national kultur, værdisæt og indretningen af produktionen af velfærdsservices. Danmark og Holland er to nordeuropæiske lande, som opfylder disse betingelser.

Hofstede (2001) opstillede forskellige dimensioner til at kategorisere national kultur, og hans analyse beskriver Danmark og Holland som ganske ens på relevante dimensioner for PSM. For eksempel tilskrives begge lande en feminin kultur, hvor serviceorientering og solidaritet er i centrum. Også i Ingleharts (1997) analyse af 43 lande kategoriseres Danmark og Holland sammen, idet værdisættene i begge lande er karakteriseret ved sekularisering og rationalitet frem for religiøse overbevisninger. Selvom kulturelle forskelle mellem Danmark og Holland naturligvis eksisterer,

kan de to lande på mange parametre siges at være mere ens, end de er forskellige. Grundlæggende værdisæt er sammenlignelige, og begge lande har veludviklede velfærdsydelser, hvor offentlig produktion er en grundsten i frembringelse af vigtige serviceydelser som uddannelse og sundhed. Sondringen mellem serviceproducerende og serviceregulerende organisationer er gyldig på tværs af landegrænser, idet der altid vil være nogle, som frembringer de offentlige ydelser, mens andre må regulere indretningen og adgangen til sådanne ydelser. Sammensætningen imellem de to typer opgaver kan variere på tværs af lande med forskellige velfærdsregimer (Kjeldsen, 2012b: 42), og vi forventer derfor, at eventuelle forskelle i PSM mellem serviceproducerende og serviceregulerende organisationer kan genfindes i lande med samme velfærdsregime. Givet at indretningen og produktionen af velfærdsydelser samt grundlæggende værdisæt er sammenlignelige i Danmark og Holland, forventer vi, at hypotese 1 kan generaliseres til lande tilhørende samme velfærdsregime, her Danmark og Holland.

PSM i serviceproducerende og serviceregulerende organisationer: Empiri og metode

Artiklens empiriske del trækker på fire spørgeskemaundersøgelser indsamlet i henholdsvis Danmark og Holland i perioden 2010-2012. For at sikre variation i opgavetype – serviceproduktion versus serviceregulering – blev spørgsmål om PSM distribueret til både skolelærere og kommunalfuldmægtige i begge lande. Skoler er et klassisk eksempel på serviceproducerende organisationer, hvor undervisningen af elever repræsenterer en specifik ydelse til en identificerbar gruppe af modtagere. Samtidig kan kontakten mellem lærer og elev karakteriseres ved en direkte brugerkontakt (for eksempel undervisning i klasselokalet), som tidligere studier fremhæver som motiverende (Grant, 2008). Kommunale centralforvaltninger er omvendt et eksempel på serviceregulerende organisatio-

ner, hvor udvikling og formulering af lokalpolitikken samt behandlingen af sager er definerende for indretningen af og adgangen til offentlige ydelser for borgerne. Selvom den decentrale forvaltning i Danmark og Holland ikke er fuldstændig ens, er serviceregulering en primær jobfunktion i de kommunale forvaltninger i begge lande.

I det danske tilfælde blev spørgeskemaer distribueret ved lærermøder på 85 af de 221 største skoler i Danmark i perioden december 2010 til juni 2011. Indsamlingsmetoden gav en svarprocent tæt ved 100 og 3.230 brugbare besvarelser (se Andersen o.a., 2014 for flere detaljer om spørgeskemainsamlingen). Hovedkonto 6 blev anvendt til at afgrænse ansatte i de kommunale centraladministrationer, hvorefter 1.282 ansatte blev kontaktet i 2010 med en invitation til at deltage i en webbaseret spørgeskemaundersøgelse. Svarprocenten endte efter to påmindelser på 47,3 (se Kim o.a., 2013 for flere detaljer om dataindsamlingen). I det hollandske tilfælde, blev en webbaseret spørgeskemaundersøgelse distribueret til ni skoler og to kommunale centralforvaltninger mellem marts og september 2012. I alt 224 skolelærere (40,9 pct.) og 351 kommunalfuldmægtige (39,5 pct.) gennemførte spørgeskemaet. Efterfølgende analyser viser, at gennemsnitsalderen og kønsfordelingen i stikprøverne for de to grupper ikke adskiller sig systematisk fra de nationale statistikker på de respektive områder (om end andelen af kvinder i de undersøgte skoler var marginalt større end landsgennemsnittet; se van Loon o.a., 2015 for flere detaljer om dataindsamlingen).

For at sammenligne PSM på tværs af serviceproducerende og serviceregulerende organisationer inden for begge lande er det endvidere en forudsætning, at PSM måles ens og opfattes ens i skoler såvel som centralforvaltningerne i både Danmark og Holland. Vi identificerede derfor 4 spørgeskemaspørgsmål fra validerede måleinstrumenter for PSM

(Kim o.a., 2013; Perry, 1996), som var stillet på tværs af alle fire grupper. En sammenligning af gennemsnitsværdierne for PSM på tværs af grupperne kræver, at respondenterne har forstået spørgsmålene på samme måde. Dette betyder ikke, at skolelærere og kommunalfuldmægtige er lige public service-motiverede, men snarere at deres forståelse af de enkelte spørgsmål ligner hinanden i tilstrækkelig grad. Hvorvidt vores mål for PSM (jf. figur 1 for ordlyd af de fire spørgeskemaspørgsmål) opfattes identisk på tværs af grupperne, kan undersøges ved hjælp af tests for såkaldt »målingsinvarians«. Test for målingsinvarians indbefatter en sekventiel proces, hvor stadigt mere restriktive betingelser begrænser det empiriske målingsinstrument. Resultaterne (ikke vist, men kan indhentes ved førsteforfatteren) viser, at forståelsen af de fire spørgeskemaspørgsmål er tilstrækkelig identisk til, at vi kan sammenligne deres gennemsnit på tværs af grupperne.

For hvert af de fire spørgeskemaspørgsmål beregnede vi de respektive gennemsnitsværdier for henholdsvis skoler og kommunalforvaltninger i begge lande. Da den danske stikprøve blandt skolelærere var markant større end stikprøverne for de øvrige grupper, trak vi et tilfældigt udsnit således, at grupperne var af omtrent samme størrelse (224 respondenter per gruppe). På den baggrund kan vi direkte sammenligne de absolutte gennemsnitsværdier mellem serviceproducerende (skoler) og serviceregulerende (kommunalforvaltninger) organisationer i begge lande. Gennemsnitsværdierne sammenlignes for hvert enkelt spørgeskemaspørgsmål i stedet for et samlet (aggregeret) mål for PSM. Dette giver for det første robusthed til resultaterne, såfremt en tendens er systematisk på tværs af alle fire spørgsmål. For det andet repræsenterer de fire spørgeskemaspørgsmål ikke alle aspekter af PSM. Spørgsmålene afspejler »commitment to the public interest« og »compassion«-dimensionerne, som begge betragtes som centrale aspekter af PSM (Kjeldsen og Ja-

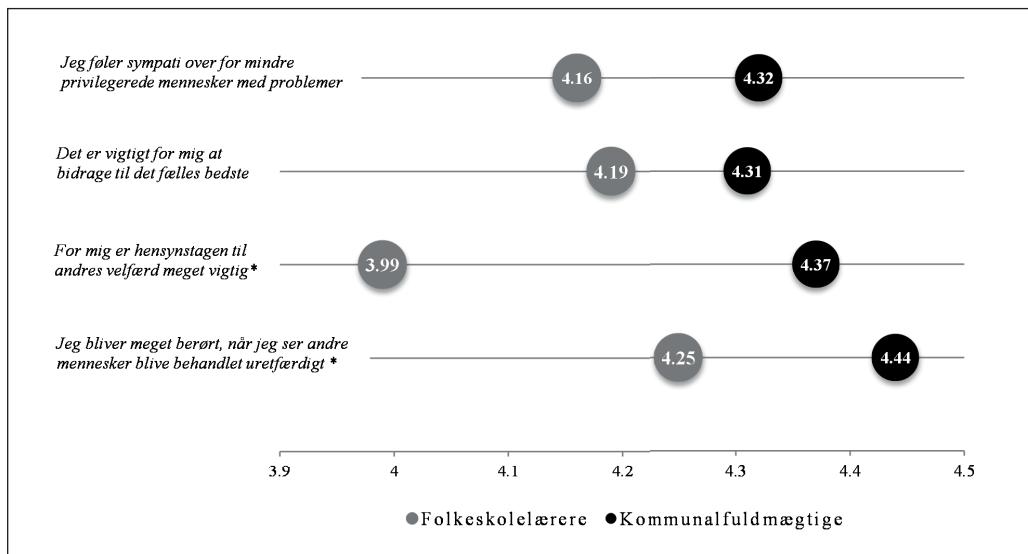
cobsen, 2013), men det bør være en prioritet for fremtidig forskning at undersøge eventuelle forskelle mellem serviceproducerende og serviceregulerende organisationer på tværs af PSM's fire dimensioner. Med dette forbehold in mente sammenligner artiklen de absolutte gennemsnitsværdier og beregner T-tests for at undersøge, om forskelle i gennemsnitsværdierne mellem skolerne og kommunalforvaltningerne er statistisk signifikant forskellige fra hinanden.

Forskelle i PSM? En sammenligning af serviceproducerende og serviceregulerende organisationer i Danmark og Holland

Figur 1 og 2 præsenterer de gennemsnitlige niveauer af de fire PSM-spørgsmål blandt de undersøgte skolelærere og ansatte i de kommunale centraladministrationer i henholdsvis Danmark og Holland. Foruden den grafiske fremstilling af de absolutte gennemsnitsværdier i figur 1 og 2 undersøgte vi ved hjælp af T-tests, om forskellene mellem niveauet af PSM i de serviceproducerende og serviceregulerende organisationer er statistisk signifikante. I det følgende fremhæver vi de PSM-spørgsmål, hvor de gennemsnitlige niveauer adskiller sig (statistisk) mellem de to typer af organisationer.

Vender vi os først mod figur 1, er den første observation, at de ansatte i de kommunale centraladministrationer gennemsnitligt ser ud til at være mere public service-motiverede sammenlignet med undersøgte skolelærere. Skalaen har en teoretisk variationsbredde på 5, hvilket vil sige, at 5 er det maksimale niveau af PSM, som et individ kan udtrykke. Det er derfor værd at bemærke, at de offentligt ansatte i de serviceproducerende og serviceregulerende organisationer udtrykker høje niveauer af PSM. Konsistent med andre danske studier (Andersen og Pedersen, 2014) skal variationen findes i 'toppen' af skalaen, og her viser resultaterne i modsætning til vores forventning baseret på den eksisterende litteratur (jf. hypotese 1), at ansatte i de ser-

Figur 1. Gennemsnitligt niveau af public service motivation.
Sammenligning af serviceproducerende og serviceregulerende organisationer i Danmark



Note: * Forskellen mellem gennemsnitsværdierne er statistisk signifikant.

viceregulerende organisationer gennemsnitligt udtrykker et højere niveau af PSM. Forskellen i gennemsnitsværdierne er ydermere statistisk signifikant forskellige fra hinanden for udsagnene: »for mig er hensyntagen til andres velfærd meget vigtig« og »jeg bliver meget berørt, når jeg ser andre mennesker blive behandlet uretfærdigt«.

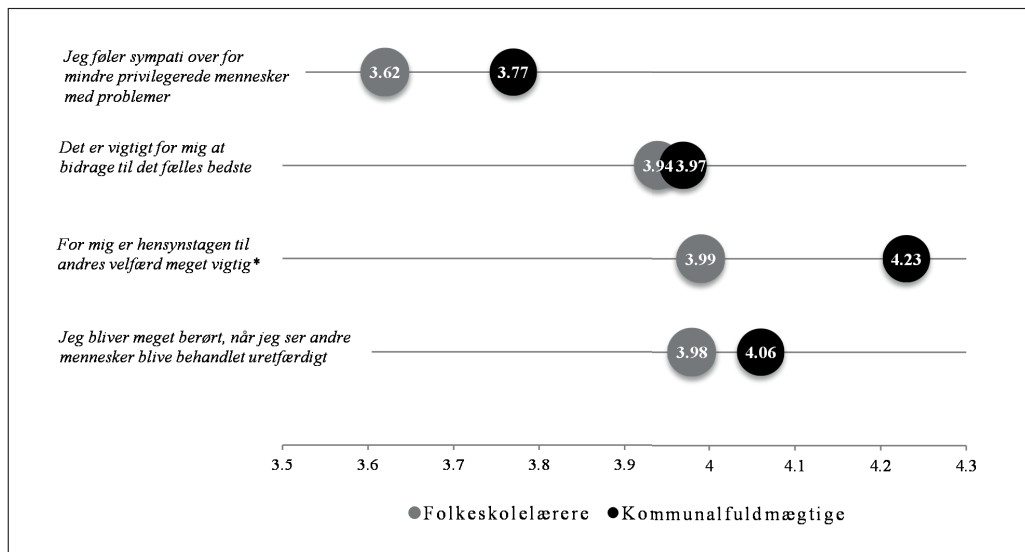
Figur 2 præsenterer de tilsvarende resultater for de serviceproducerende og serviceregulerende organisationer i Holland. I tråd med vores forventning finder vi meget ensartede resultater for Danmark og Holland. I det hollandske tilfælde udtrykker de ansatte i serviceregulerende organisationer ligeledes højere niveauer på tværs af alle fire PSM-spørgsmål. Det er også værd at bemærke, at forskellen mellem gennemsnitsniveauerne for udsagnet »for mig er hensyntagen til andres velfærd meget vigtig« er statistisk signifikant. Dette er tilsvarende resultatet for

den danske stikprøve. Opsummerende finder vi således en systematisk tendens til højere niveauer af PSM (i modsætning til vores forventning) i de serviceregulerende organisationer sammenlignet med de serviceproducerende organisationer, og tendensen er robust på tværs af de to lande.

Forskelle i PSM mellem serviceproducerende og serviceregulerende organisationer?

Med udgangspunkt i en sondring mellem serviceproducerende og serviceregulerende organisationer har denne artikel undersøgt forskelle i niveauet af PSM blandt offentligt ansatte i Danmark og i Holland. På baggrund af fire spørgeskemaundersøgelser viser de empiriske resultater, at offentligt ansatte i serviceregulerende organisationer – i modsætning til forventningen – rapporterer højere niveauer af PSM sammenlignet med offentligt ansatte i serviceproducerende organisationer.

Figur 2. Gennemsnitligt niveau af public service motivation.
Sammenligning af serviceproducerende og serviceregulerende organisationer i Holland



Note: * Forskellen mellem gennemsnitsværdierne er statistisk signifikant.

Tendensen er ydermere robust i den forstand, at resultaterne er stort set identiske i Danmark og Holland. Studiet bidrager således til 1) at øge vores forståelse af forskelle i niveauet af PSM blandt offentligt ansatte, og 2) at 'internationalisere' dansk PSM-forskning ved at dokumentere konsistente forskelle i niveauet af PSM mellem serviceproducerende og serviceregulerende organisationer i Danmark og Holland.

Et åbent spørgsmål er dog, hvorfor vi i modsætning til forventningen ser højere niveauer af PSM blandt ansatte i de kommunale centralforvaltninger sammenlignet med skolelærerne? I et panelstudie af danske fysioterapeuter følger Kjeldsen og Jacobsen (2013) de samme personer før og efter deres første job og finder, at PSM falder i mødet med de nye realiteter på arbejdspladsen. Selvom faldet er mindre udtalt blandt fysioterapeuter, der finder beskæftigelse i den offentlige sektor, kan

studiet alligevel give et hint om potentielle forklaringer på resultaterne i nærværende artikel. Som nævnt består en stor del af arbejdet i serviceproducerende organisationer af direkte interaktion mellem den offentligt ansatte og modtageren af ydelsen (for eksempel læreren, der underviser i klasselokalet, eller sygeplejersken, der går stuegang). Direkte brugerkontakt kan være motiverende, blandt andet fordi den er med til at synliggøre bidraget af det daglige arbejde (Grant, 2008), men såfremt brugerkontakten bliver af negativ karakter (for eksempel som følge af for lidt arbejdstid til at levere ydelser af høj kvalitet eller som følge af rigide bureaukratiske regler), er offentligt ansatte i serviceproducerende organisationer også tilsvarende sårbare. Resultatet for modtageren er således meget synligt for offentligt ansatte involveret i serviceproduktion, og lavere niveauer af PSM blandt denne gruppe kan derfor muligvis tilskrives en frustration eller desillusion,

som indtræffer, når offentligt ansatte ikke i tilstrækkelig grad oplever at kunne indfri deres ønske om at hjælpe andre og bidrage til samfundet. Her kan det ligeledes være relevant at sondre mellem graden og karakteren af brugerkontakt i serviceregulerende organisationer. Bro, Andersen og Bøllingtoft (2016) fokuserer for eksempel på skattefuldmægtige, og skattefuldmægtiges kontakt med borgerne kan både være af mere intensiv og negativ karakter (særligt for ansatte, der skal inddrive manglende skat) sammenlignet med kontakten mellem borgerne og de kommunalfuldmægtige undersøgt i denne artikel. Det er derfor en prioritet for fremtidig forskning at undersøge, om forskelle mellem resultaterne præsenteret i nærværende artikel og resultaterne i tidligere studier skyldes et fokus på forskellige typer af serviceregulerende organisationer.

En anden, men relateret, forklaring kan være, at offentligt ansatte involveret i serviceproduktion i større grad er eksponeret for stigende krav fra brugerne af de offentlige serviceydelser. Litteraturen om markarbejdere og deres adfærd (Brehm og Gates, 1999) peger for eksempel på, at offentligt ansatte kan anlægge forskellige strategier til at regulere efterspørgslen efter deres ydelser. Det kan imidlertid være en vanskelig opgave i serviceproducerende organisationer, hvor arbejdet involverer en høj grad af direkte brugerkontakt, og hvor den offentligt ansatte står overfor modtagerne på daglig basis. Omvendt er kontakten mellem offentligt ansatte og borgerne typisk mere distanceret i serviceregulerende organisationer, og det giver de ansatte bedre muligheder for at håndtere en stigende efterspørgsel efter serviceydelser. Studiet tillader ikke at afdække dette spørgsmål nærmere, og det vil derfor være relevant for fremtidige studier at undersøge, hvorvidt lignende forskelle mellem andre typer af serviceproducerende og serviceregulerende organisationer kan genfindes, samt at efterprøve forskellige forklaringer på de relativt

lavere niveauer af PSM blandt ansatte i serviceproducerende organisationer.

Studiet har også en række begrænsninger, som læseren bør være opmærksom på. For det første arbejder dele af den eksisterende litteratur med et samlet PSM-begreb, mens vi er begrænset til at se på aspekter af PSM, der alene knytter sig til de normative og affektive motiver. Begrænsningen gør dog ikke hovedresultaterne mindre interessante, idet motivation baseret på empati og følelsesmæssig identifikation med ydelsesmodtagerne ses som særlig relevant i forhold til at tiltrække individer til serviceproducerende organisationer (Kjeldsen, 2012a). Andre begrænsninger knytter sig til det empiriske materiale. Dataindsamlingen var forskudt i tid mellem spørgeundersøgelserne i Danmark (2010) og Holland (2012), hvilket kan give anledning til, at niveauerne af PSM påvirkes af tidsbestemte begivenheder. Af samme årsag fokuserer artiklen ikke på forskelle i de absolutte niveauer af PSM mellem de to lande, men på forskelle mellem serviceproducerende og serviceregulerende organisationer internt i de to lande. Ingen af stikprøverne er endvidere repræsentative for de respektive populationer (for eksempel alle skolelærere i Danmark), og vi kan derfor ikke med sikkerhed sige, at studiets resultater lader sig generalisere. Der er dog intet, der peger på, at der skal være en særlig selektion knyttet til organisationstypen. Man kunne forestille sig, at ansatte med høj PSM var overrepræsenteret i stikprøverne (Houston, 2006), men denne skævhed vil være ens for både skolelærere og ansatte i de kommunale centralforvaltninger, og den vil derfor ikke kunne forklare de observerede forskelle i det gennemsnitlige niveau af PSM mellem serviceproducerende og serviceregulerende organisationer i Danmark og Holland.

PSM har vist sig at have en række positive effekter i offentlige organisationer, og det er derfor vigtigt for både forskere og offentlige

ledere at opnå en bedre forståelse af forskelle i PSM blandt offentligt ansatte. Dette studie har vist, at offentligt ansatte i både serviceproducerende og serviceregulerende organisationer er public service motiverede, men også at sondringer mellem serviceproduktion og serviceregulering ser ud til – i hvert fald delvist – at kunne forklare forskelle i PSM. Eksisterende forskning fremhæver direkte brugerkontakt som en faktor, der kan forstærke PSM ved at synliggøre bidraget af ens arbejde til andre mennesker og samfundet, men det synes ikke givet, at PSM nødvendigvis er højest blandt offentligt ansatte involveret i serviceproduktion. Resultaterne bidrager dermed også til debatten om forskelle mellem 'kolde' og 'varme' hænder i den danske offentlige forvaltning blandt andet eksemplificeret ved 'djøfisering'-begrebet. Kontrasten mellem en diskurs, hvor samfundssind og affektive motiver beskrives som særligt udtalte drivkræfter blandt de fagprofessionelle serviceproducenter, og artiklens resultater stiller spørgsmålstegn ved, om ikke alle, der beskæftiger sig med frembringelsen af offentlige ydelser, er motiveret af at gøre en positiv forskel for andre mennesker og bidrage til vores fælles samfund. Artiklens resultater er således ikke blot glædeligt nyt for offentlige ledere, idet PSM ser ud til at være en udtalt drivkraft blandt ansatte i de kommunale centraladministrationer, men også en varsling om, at offentlige ledere i serviceproducerende organisationer kan have en vigtig opgave i at understøtte medarbejdernes PSM, når efterspørgslen efter ydelser er stor og ressourcerne knappe.

Litteraturliste

Andersen, Lotte B., Eskil Heinesen og Lene H. Pedersen (2014), »How Does Public Service Motivation Among Teachers Affect Student Performance in Schools?«, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(3): 651-71.

Andersen, Lotte B. og Lene H. Pedersen (2014), *Styring og motivation i den offentlige sektor*, København: DJØF Forlag.

Bozeman, Barry og Xuhong Su (2015), »Public Ser-

vice Motivation Concepts and Theory: A Critique«, *Public Administration Review*, 75(5): 700-10.

Brehm, John O. og Scott Gates (1999), *Working, Shirking, and Sabotage: Bureaucratic Response to a Democratic Public*, Ann Arbor: University of Michigan Press.

Bro, Louise L., Lotte B. Andersen og Anne Bøllingtoft (2016), »Low-Hanging Fruit: Leadership, Perceived Prosocial Impact, and Employee Motivation«, Udkommer i *International Journal of Public Administration*, DOI:10.1080/01900692.2016.1187166.

Bullock, Justin B., Justin M. Strich og Hal G. Rainey (2015), »International Comparison of Public and Private Employees' Work Motives, Attitudes, and Perceived Rewards«, *Public Administration Review*, 75(3): 479-89.

Christensen, Robert K. og Bradley E. Wright (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): 723-43.

Crewson, Philip E. (1997), »Public-Service Motivation: Building Empirical Evidence of Incidence and Effect«, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(4): 499-518.

Dahler-Larsen, Peter, Niels Ejersbo og Morten Balle Hansen (2011), »Djøfisering: Polemisk eller analytisk begreb?«, *Samfundøkonomen*, 3: 4-9.

Grant, Adam M. (2007), »Relational Job Design and the Motivation to Make a Prosocial Difference«, *Academy of Management Review*, 32(2): 393-417.

Grant, Adam M. (2008), »Employees without a Cause: The Motivational Effects of Prosocial Impact in Public Service«, *International Public Management Journal*, 11(1): 48-66.

Hasenfeld, Yeheskel (1972), *Human Service Organizations*, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.

Hofstede, Geert (2001), *Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions and Organizations Across Nations*, Thousand Oaks: Sage Publications.

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.

Houston, David J. (2006) »Walking the Walk' of Public Service Motivation: Public Employees and Charitable Gifts of Time, Blood, and Money«,

- Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1): 67-86.
- Inglehart, Ronald (1997), *Modernization and Post-modernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*, New Jersey: Princeton University Press.
- Jensen, Ulrich T. og Lotte B. Andersen (2015), »Public Service Motivation, User Orientation, and Prescription Behaviour: Doing Good for Society or for the Individual User?«, *Public Administration*, 93(3): 753-68.
- Jørgensen, Torben B. og Lotte B. Andersen (2010), »Værdier og motivation i den offentlige sektor«, *Økonomi og Politik*, 83(1): 34-46.
- Kim, Sangmook og Wouter Vandenabeele (2010), »A Strategy for Building Public Service Motivation Research Internationally«, *Public Administration Review*, 70(5): 701-09.
- Kim, Sangmook, Wouter Vandenabeele, Bradley E. Wright, Lotte B. Andersen, Francesco P. Cerase, Robert K. Christensen, Céline Desmarais, Maria Koumenta, Peter Leisink, Bangcheng Liu, Jolanta Palidauskaite, Lene H. Pedersen, James L. Perry, Adrian Ritz, Jeannette Taylor og Paola De Vivo (2013), »Investigating the Structure and Meaning of Public Service Motivation across Populations: Developing an International Instrument and Addressing Issues of Measurement Invariance«, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(1): 79-102.
- Kjeldsen, Anne Mette (2012a), »Public service motivation og jobvalg: Serviceproduktion eller serviceregulering?«, *Politica*, 44(1): 66-86.
- Kjeldsen, Anne Mette (2012b), Dynamics of Public Service Motivation, Politicas PhD serie, Aarhus: Politica.
- Kjeldsen, Anne Mette (2014), »Dynamics of Public Service Motivation: Attraction-Selection and Socialization in the Production and Regulation of Social Services«, *Public Administration Review*, 74(1): 101-12.
- Kjeldsen, Anne Mette og Christian B. Jacobsen (2013), »Public Service Motivation and Employment Sector: Attraction or Socialization?«, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(4): 899-926.
- 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(2): 281-342.
- Leisink, Peter og Bram Steijn (2009), »Public Service Motivation and Job Performance of Public Sector Employees in the Netherlands«, *International Review of Administrative Sciences*, 75(1): 35-52.
- Perry, James L. (1997), »Antecedents of Public Service Motivation«, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(2): 181-197.
- Perry, James L. og Wouter Vandenabeele (2008), »Behavioral Dynamics: Institutions, Identities and Self-Regulation« i James L. Perry og Annie Hondeghem, red., *Motivation in Public Management: The Call of Public Service*, Oxford: Oxford University Press, pp. 56-79.
- Perry, James L. og Lois R. Wise (1990), »The Motivational Bases of Public Service«, *Public Administration Review*, 50(3): 367-73.
- Ritz, Adrian, Gene A. Brewer og Oliver Neumann (2016), »Public Service Motivation: A Systematic Literature Review and Outlook«, *Public Administration Review*, 76(3): 414-26.
- Scott, Richard W. (2011), *Institutions and Organizations*, Thousand Oaks: Sage Publications.
- Vandenabeele, Wouter (2009), »The Mediating Effect of Job Satisfaction and Organizational Commitment on Self-Reported Performance: More Robust Evidence of the PSM-Performance Relationship«, *International Review of Administrative Sciences*, 75(1): 11-34.
- Vandenabeele, Wouter og Steven Van de Walle (2008), »International Difference in Public Service Motivation« i James L. Perry og Annie Hondeghem, red., *Motivation in Public Management: The Call of Public Service*, Oxford: Oxford University Press, pp. 223-46.
- Van Loon, Nina M., Wouter Vandenabeele og Peter Leisink (2015), »Clarifying the Relationship Between Public Service Motivation and In-Role and Extra-Role Behaviors: The Relative Contributions of Person-Job and Person-Organization Fit«, Udkommer i *The American Review of Public Administration*, DOI:10.1177/0275074015617547