

Kvalitetsstrategier i den offentlige sektor

– rids af en værdibaseret strategi



Pjecen er udgivet af:
FOKUS
c/o Danske Regioner
Dampfærgevej 22
2100 København Ø.
E-mail: fokus@fokus-net.dk

Kvalitetsstrategier i den offentlige sektor – rids af en værdibaseret strategi er udarbejdet for FOKUS af Olaf Rieper, AKF – Anvendt KommunalForskning og Torben Beck Jørgensen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Redaktion: Pernille Bjerrum, FOKUS-sekretariatet.
Grafisk tilrettelægning: Sisterbrandt designstue.

ISSN: 1602-2661
©FOKUS og forfatterne

FOKUS (FORum for Kvalitet og Udvikling i offentlig Service) er et initiativ, som skal styrke arbejdet med kvalitetsudvikling i regioner og kommuner.

Parterne bag FOKUS er:
AKF – Anvendt KommunalForskning
Danske Regioner
DSI – Dansk Sundhedsinstitut
Frederiksberg Kommune
KL
Kommunaldirektørkredsen
KTO – Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte
Københavns Kommune
Regionsdirektørkredsen

FOKUS støtter udarbejdelsen af pjecerne gennem en bevilling fra Det Kommunale Momsfond. De synspunkter, der bliver fremsat i denne pjece, deles ikke nødvendigvis af alle parterne bag FOKUS.

Pjecen kan læses og printes fra FOKUS' hjemmeside:
www.fokus-net.dk/kvalitetsstrategier

Indhold

Forord	4
Indledning	5
Befriende med kvalitetsbegrebet	5
Tre gamle strategier til servicekvalitet med nye knopskydninger	7
En fjerde strategi baseret på offentlige værdier	8
Afslutning	14
Litteratur	15

Forord

Kvalitet i offentlig service er mere end nogensinde før et aktuelt tema. Med regeringens kvalitetsreform, trepartsforhandlinger og masser af mediedækning er kvalitet kommet på alles læber. Dette til trods er få gået i dybden med begrebet, og en strategisk diskussion er måske ligefrem druknet i krav om målinger, mindstekrav, dokumentation og tjeklister.

FOKUS har siden 1994 beskæftiget sig med kvaliteten i den offentlige service set fra kommuner og amter/regioner. FOKUS har tidligere udgivet adskillige pjecer om kvalitetsbegrebet, men vil med denne minipjece bringe nyt liv til diskussionen.

Historisk set har begrebet kvalitet primært været behandlet ud fra tre strategier: En videnskabelig, en ledelsesbaseret og en brugerorienteret strategi. I denne pjece henter forskningschef Olaf Rieper, AKF – Anvendt KommunalForskning og professor Torben Beck Jørgensen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet en fjerde strategi ind i billedet, nemlig en strategi baseret på værdier.

Formålet med værdiperspektivet er at give plads til lokale overvejelser, hvor man kan tage fat på det principielle på en konkret måde og få diskuteret kvalitet relateret direkte til ydelserne og brugerne. Værdistrategien er en tillidsbaseret metode, som kan være en nyttig modvægt til den mistillidsbaserede måle- og dokumentationsiver.

Pjecen henvender sig til alle med interesse i udøvelsen og forvaltningen af kvalitet i den offentlige service. Pjecen er et oplæg til diskussion af, hvordan man lokalt kan arbejde med kvalitet på en helt ny måde.

God læselyst!

Mette Wier
Formand for FOKUS

Indledning

Med denne lille pjece vil vi slå et slag for, at strategier for at udvikle kvalitet i den offentlige sektor stedse bør fornyes. Og vi giver et bud på, hvordan det kan gøres. Vi kalder det en værdibaseret strategi. Vores synspunkt er, at det er værdierne bag de offentlige ydelser, der bør give kvalitet. Vi vil skitsere, hvordan værdier er koblet til offentlige opgaver, og hvad det kan betyde for bestræbelser for at forbedre kvaliteten. Der skitseres en tankegang, men gives ingen håndgreb.

Først kridter vi banen op historisk set – sådan set oppefra i fugleperspektiv, og beskriver kort de tre kendte og prøvede strategier: den videnskabelige, den ledelsesbaserede og den brugerorienterede strategi. Trods forsøg på fornyelse er disse strategier ved at forvitne i standardisering og dokumentationskrav – er vores påstand. En ny, værdibaseret strategi vil være et frisk pust.

Befriende med kvalitetsbegrebet

Internationalt bliver kvalitetsideen overtaget af den offentlige sektor fra Total Quality Management (TQM)-bevægelsen i den private sektor i 1980'erne. Som andre koncepter for ledelse og styring har kvalitetskonceptet også sin opmærksomhedsperiode – vi kan se, at engelske artikler om TQM topper i 1992 (Røvik 1998).

Men kvalitetsbegrebet bliver imidlertid et element i offentlige moderniseringsprogrammer i Europa og Nordamerika i 1980'erne, og grundlaget er således skabt for at begrebet kan blive andet end et modelune. Samtidig kommer der i moderniseringsprogrammerne fokus på brugerorientering i offentlig service, brugerundersøgelser, resultatbaseret ledelse mv., som kædes sammen med kvalitet i offentlige ydelser.

Der etableres certificeringsorganer, udpeges virksomheder med særlig god (excellent) kvalitet, og i 1998 etableres www.efqm.org, European Forum for Quality Management (EFQM) af en kreds af store virksomheder og bringes hurtigt til at omfatte både privat og offentlig sektor. Kvalitetsbegrebet får godt tag i den offentlige sektor i den periode. Der er især to grunde.

For det første knytter kvalitetsbegrebet an til indhold af service. Befolkningen er træt af snak om nedskæringer i den offentlige sektor, effektivisering af arbejdsgange, produktivitetsmål og nøgletal. Her er det befriende at kunne koncentrere sig om INDHOLDET af ydelserne – både for politikerne, befolkningen og medarbejderne, der leverer ydelserne. Og hvem kan være imod bedre kvalitet? De faglige organisationer støtter også generelt op om kvalitetsbølgen (en trepartsaftale

herom blev indgået juni 2007) – bedre kvalitet må jo indebære mere kompetente medarbejdere og mere udviklende arbejde.

For det andet knytter kvalitetsbegrebet an til den nyliberale bølge, som holder sit indtog i den offentlige sektor med politiske moderniseringsprogrammer, konkurrenceudsættelse, udlicitering af opgaver til private entreprenører, decentralisering, kontraktstyring mv. og knytter dermed også an til den vigtige ideologiske og mentale orientering: (for)brugeren i centrum. Hermed signaleres, at forbrugeren ikke er en passiv patient eller elev eller klient, men en bruger, der skal involveres, og som endog selv er aktiv.

Den praktisk-politiske udvikling, som kvalitetsbegrebet var en del af, får et videnskabeligt-teoretisk grundlag i teorier om servicemanagement (prosumption) – (Norman 1983) og i ledelsesteori, fx "excellence"-litteraturen (Peters og Watermann 1982, dansk udg. 1984). Disse faglige retninger kan ses som en anden bølges opgør med "scientific management" og stive bureaukratistrukturer. Den første bølge er repræsenteret ved en ledelsesteoretiker som Peter Drucker med Management by objectives (MBO), som var datidens opgør med detaljeret processtyring – noget vi kender fra nutiden!

Skinnerne var således lagt ud til den udvikling, der skulle præge ændringer i den offentlige sektor de næste årtier.

Danske trædestene

Udviklingen af kvalitetstankegangen i Danmark har været stærkt præget af den internationale udvikling. Der kan peges på en række trædestene for kvalitetstankegangen herhjemme:

- Det statslige center for kvalitet etableres i starten af 1990'erne
- FOKUS stiftes 1994 som modsvar til etablering af et statsligt center for kvalitet
- Københavns Kommune stifter kvalitetspris og Århus amtsråd vedtager kvalitetspolitik 1995
- Finansministeriet stifter kvalitetspris for den offentlige sektor i 1997 (med den daværende statsminister som formand for priskomiteen)
- Regeringen lancerer i 2003 en udvikling af EFQM modellen: common assessment framework (CAF)
- Regeringen bebudede i 2006 en omfattende kvalitetsreform, som medio 2007 er godt på vej. En trepartsaftale blev indgået juni 2007.

Der kunne peges på andre trædestene, men disse er tilstrækkelige til at understrege, at vi herhjemme har tilegnet os den internationale dagsorden på kvalitetsområdet om end med nogle års efterslæb, og at kvalitetstankegangen er forankret i toppolitik.

Har kvalitetsbegrebet mistet pusten?

Spørgsmålet er imidlertid, om der er gået for megen toppolitik og bureaukratisering i kvalitetsbegrebet i praksis – har vejen fra de store programmer og fine ord til mødet mellem bruger og medarbejder været for lang og tornebestrøet? Man aner, at kvalitetstankegangen har haft vanskeligt ved at holde sig vital den lange vej fra den politiske dagsorden ned til det udførende niveau, der hvor medarbejderne møder borgerne, beboerne, klienterne. Kvalitetsbegrebet er hurtigt blevet gjort til genstand for standardiseringer i form af modeller, ISO-certificeringer, akkrediteringer mv., som bl.a. indebærer meget detaljerede procesbeskrivelser og -overvågning. Desuagtet mange positive sider af kvalitetsbevægelsen har standardiseringen måske medvirket til at gøre arbejdet for at levere bedre kvalitet besværligt for mange grupper af medarbejdere, ja måske ligefrem stødt mange fra sig – endnu en bureaukratisk øvelse. Samtidig er dokumentationskravene steget, ikke mindst i forbindelse med større fokus på resultatkrav og effektmålinger.

Dertil kommer, at ledelsesbegreber afløser hverandre i en lind strøm, og begreberne er så rummelige og overlappende, at det først er ved konkretiseringen af ændringer på driftsniveauet, at vi opdager, hvad det egentlig indebærer for medarbejderen og brugeren. Har fx LEAN overhalet kvalitetsmodellerne i disse år? Har evidensbegrebet?

Hvis vi ser på FOKUS's egne skrifter om kvalitet generelt, er det påfaldende, hvor lidt nyt der egentlig kommer frem i de sidste to pjecer, som kredser om det samme tema, nemlig kvalitet som en kampplads mellem statslig styring og det kommunale selvstyre.

- Kvalitetsudvikling – en genvej til det udviklende arbejde (1995). Af pjecen fremgår, at kvalitet i arbejdet (for medarbejderne) og kvalitet i ydelse (for brugeren) hænger sammen.
- Kvalitetsudvikling i amter og kommuner – hvorfor og hvordan (1998). KL har skrevet et afsnit med titlen: Kampen om kvalitetsdebatten.
- Offentlig kvalitetsudvikling – i amter og kommuner – statens ønsker? (1998). Her får vi også et afsnit om kampen om statslig styring over for kommunalt selvstyre.
- Snubler staten over egne ben? (2003). Her fortsættes kampen: for mange statslige styringsinitiativer, for megen proces- og detailstyring.

Der er altså gode grunde til at overveje, hvordan kvalitetsarbejdet kan vitaliseres. Vi skal først skitsere tre gammelkendte kvalitetsstrategier og overveje deres mangler. Dernæst skal vi lancere en ny strategi.

Tre gamle strategier til servicekvalitet med nye knopskydninger

De strategier eller måder at fremme arbejdet med kvalitet i den offentlige sektor kan, set i fugleperspektiv, grupperes i tre strategier, selvom de i praksis væver sig ind i hinanden. Disse strategier vil kort blive omtalt i det følgende med vægt på nye knopskydninger på disse i og for sig velprøvede strategier.

Den videnskabelige strategi

Den videnskabelige strategi er veludviklet på sygehusområdet og på det tekniske/miljømæssige område. Her er det eksperterne, der på grundlag af forskningsbaseret viden eller egen eksperterfaring vurderer, hvilken ydelse der er bedst. Herhjemme har vi store såkaldte indikatorprojekter, der udvikler mål og afprøver indikatorer og standarder for kvalitet (det nationale indikatorprojekt på sundhedsområdet og det sociale indikatorprojekt på det sociale område). Eksperterne er de fagprofessionelle som sundhedspersonale og pædagoger. Det nye element i denne strategi er de såkaldte systematiske forskningsoversigter fra evidensproducerende organisationer som fx Cochrane-samarbejdet, og Nordisk Campbell Center. Her er der beskeden vægt på brugernes vurderinger, men vægt på hvad sammenfatninger af god forskning viser om, hvilke interventioner der er mest effektive.

Den ledelsesbaserede strategi

I den ledelsesbaserede strategi (jf. excellencemodellen) tilrettelægges organisation og arbejdsprocesser, så man kommer tæt på brugerne og får kendskab til, hvad de lægger vægt på (flad organisation, tid til brugere, brugerevalueringer, praksisnær dokumentation).

I dansk sammenhæng kan nævnes KVIK som et eksempel på et selvevalueringsværktøj til offentlige institutioner. Det nye er her den større vægt på evaluering af outcome (effekt) og ikke blot output og proces samt på opbygning af evalueringskapacitet i de udførende led. Dette understreges af etableringen af Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut KREVI som led i strukturreformen og samarbejdsprojektet om dokumentation af effekt og brugertilfredshed i aftalerne om den kommunale økonomi mellem regeringen og KL.

Den brugerorienterede strategi

Den brugerorienterede strategi tager form af brugerinvolvering, mægtiggørelse af brugerne, valgmuligheder mv. Brugersundersøgelser af mere åbent tilsnit hører hjemme her. I dansk evalueringssammenhæng er BIKVA-modellen kendt (Dahler-Larsen og Krogstrup 2004). Det nye er her brugerevalueringer med kvalitative metoder og brugernes muligheder for aktivt at bruge internettet til at opsøge alternativ service. End-

videre er der sket ændringer i brugernes kollektive indflydelsesmuligheder, idet mange brugerforeninger er blevet mere aktive. Fx har Scleroseforeningen i Danmark igangsat forsøg med integrerede behandlerteam på foreningens ene sclerosecenter – en slags brugerdrevet innovation.

Strategierne har forskellig vægt på de forskellige sektorområder, men vores gæt er, at de tre strategier fortsat vil blive udviklet og eksistere side om side. Den offentlige sektor er så mangfoldig, ja selv de enkelte opgaver og ydelser indeholder så mange facetter, at man sjældent kan nøjes med én strategi. Men de tre gamle strategier kunne af flere grunde med fordel blive suppleret. For det første skal kvalitetsbølgen holdes i live med nye tiltag. For det andet går de tre strategier næppe langt nok ind i den grundlæggende substans. For det tredje er det sandsynligt, at de er på vej til at forvitte i dokumentationer og målinger (en måling er bedre end tusind ord, sagde de engang i Finansministeriet). For det fjerde har de hver deres ensidighed. Den videnskabelige strategi er knyttet til faglige værdier, den ledelsesmæssige strategi til politisk-økonomiske hensyn og den brugerorienterede strategi er begrænset til et umiddelbart brugerfokus, der langt fra dækker alle aspekter ved offentlige ydelser.

En fjerde strategi baseret på offentlige værdier

Et substantielt fokus på kvalitet kan opnås gennem en diskussion af, hvilke værdier der skal danne rammen for den offentlige ydelsesproduktion. Synspunktet er, at *værdier er det, der giver en offentlig ydelse dens særlige kvalitet*. Ved at vælge værdier kan vi tone en ydelse på forskellig måde, ligesom det gør en forskel, om vi tænker på brugeren som borger, klient eller kunde. I det følgende skitserer vi seks strategier for værdiarbejde, som kan give det praktiske arbejde med kvalitet frisk luft og perspektiv.

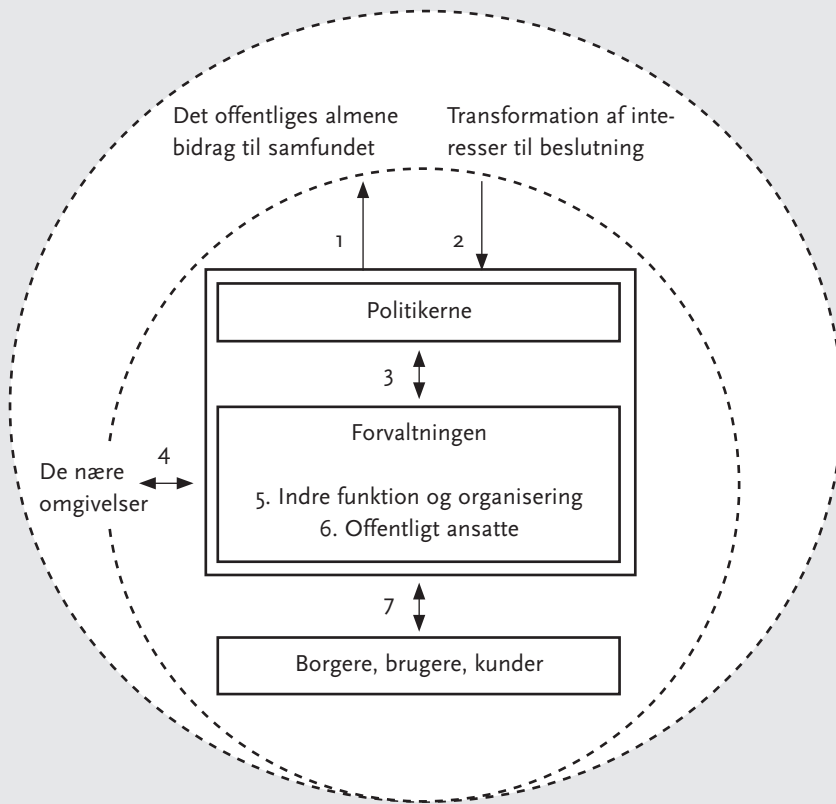
Værdistrategi I

Værdibredde er vigtig

Først må vi forestille os, hvilke værdier der overhovedet kan komme på tale. Det er vigtigt at få udvidet værdihorizonten. Mange offentlige organisationers værdigrundlag er tynde – det er ofte noget med ansvarlighed, engagement og troværdighed, og det rækker ikke. Vi skal også sikre os bredde for at undgå de gamle strategiers værdiensidighed.

Figur 1 giver os en samlet forestilling om, hvilke aspekter ved den offentlige sektor værdier kan knytte sig til (se Beck Jørgensen, 2003, kap. 2).

Figur 1. Strukturen i det offentlige værdiunivers



Vi tager en hurtig eksemplificerende rundtur i værdiuniversets syv kategorier. Det offentlige almene bidrag til samfundet (1) kan være *sammenhængskraft*; transformation af interesser til beslutninger (2) kan være præget af *beskyttelse af mindretal*; forholdet politikere-forvaltning (3) er måske karakteriseret ved *politisk loyalitet*; forvaltningen (5) kan bygge på *innovation* og dens forhold til omgivelserne (4) på åbenhed; offentligt ansattes adfærd (6) kan være *professionel* og forholdet til brugerne (7) karakteriseret ved *retssikkerhed*.

Alt efter hvilken slags ydelse vi taler om, kan forskellige værdier aktive-res som potentielt relevante. Når vi taler om folkeskolen, er det offentlige bidrag til samfundet (fx sammenhængskraft) vigtigere at overveje, end når vi ser på hjemmehjælp.

Værdistrategi II.

Værdier giver en konkret ydelse en toning eller karakter

Tag en almindelig offentlig ydelse som f.eks. børnepasning. Og vurder herefter, hvilke værdier fra kategori 7 – forholdet mellem forvaltning og borger – der skal give ydelsen sin karakter. Som det fremgår af fig. 2 er der i det mindste fire grupper af værdier at vælge imellem: a) klassiske retlige værdier, b) mere moderne klientorienterede værdier, c) borgerinddragelsesværdier og d) bruger/kundeværdier:

Figur 2. Forholdet mellem forvaltningen og borgerne

A. Legalitet	B. Rimelighed	C. Dialog	D. Kundeorientering
Beskyttelse af individrettigheder	Fair behandling	Responsivitet	Rettidighed
Lighed	Professionalisme	Brugerdemokrati	Venlighed
Retssikkerhed		Borgerinddragelse	
Retfærdighed		Borgerens selvudvikling	

Vælger man gruppe A-værdier kommer det at passe børn til at få et rettighedspræg. Børn har RET til noget, f.eks. frisk luft, sund mad o.l. Der må heller ikke gøres forskel på børn. Rødhårede, tungnemme og kristne skal behandles lige. Hvorfor det? Fordi det er der regler for. Og hvorfor er der det? Fordi det er udtryk for retfærdighed. Det er værd at bemærke, at det næsten er forældrene mere end børnene, der er brugere her. Det er i hvert fald nok dem, der vogter over, om værdierne bliver efterlevet. Men det grundlæggende er, at barnet ses som en indehaver af rettigheder. Spørgsmålet er, om det ender med at blive rethaverisk?

Vælger man gruppe B, er udgangspunktet sandsynligvis, at man synes, at den første gruppe værdier er for firkantede. Regler er ufleksible. Og

hvem siger, at lighed altid er udtryk for retfærdighed? Der skal rimelighed og fairness til, og det vil sige, at der skal udøves et skøn, og det skal gøres professionelt og ikke vilkårligt. Rettighedstænkningen viger for en fagligt motiveret forskelsbehandling. Spørgsmålet er, om barnet ender med at blive en velment faglig kloning.

Værdigruppe C lægger trykket et ganske andet sted. Nu skal barnet inddrages i kollektive beslutninger vedrørende aktiviteter på stuen (og forældrene sidder i en institutionsbestyrelse). Det vigtige for barnet er i samspil med andre at kunne udvikle sig selv, sin realitetssans og sin identitet. Børnehaven skal med andre ord kunne tilbyde barnet rammer for en udvikling på egne præmisser. Spørgsmålet er, om barnet ender med at blive et overintegreret procesdyr.

Gruppe D toner atter ydelsen helt anderledes. Nu er ydelsen blevet et produkt (man køber), man kan måske tilkøbe sig særlige tillægsydelser, hvor hele pakken fastlægges i en kontrakt. Der lægges vægt på barnets individuelle udvikling, som nedfældes i en handlingsplan. Der er kundeorientering og rettidighed. Tingene sker til tiden, der er aktivitetsplaner og kvalitetskontrol, for det er nu, man begynder at snakke om kvalitet! Spørgsmålet er, om barnet ender med at blive en forkælet individualist.

Værdistrategi III

Nogle offentlige opgaver er ikke rettet mod individuelle brugere.

De er almene ydelser og kræver en anden værditænkning

Det er ikke altid, at nutidens brugere er den eneste eller den vigtigste målgruppe. Forskning på universiteterne retter sig mod samfundet eller dele heraf (eller mod fremtidige brugere). Det Kgl. Teater og mange kulturinstitutioner forvalter en kulturarv, som nutidens brugere naturligvis kan tage del i, men kulturarven skal altså også overdrages til fremtiden. Miljømyndigheders slutbrugere er egentlig ikke de borgere og virksomheder, hvis adfærd reguleres, men alle de der har glæde af rent vand og frisk luft. Skoler og kulturinstitutioner er identitetsinstitutioner, der socialiserer børn og voksne til at leve i dagens og morgendagens samfund.

I alle de nævnte tilfælde er der tale om almene ydelser, noget der rækker ud over den direkte kontakt med den enkelte bruger, og det er derfor ikke nok at diskutere fair behandling, kundeorientering og rettidighed. Det rammer måske oven i købet helt ved siden af. Vi skal have fat i en anden værdikategori, nemlig værdikategori 1 (se figur 1), der handler om det offentliges almene bidrag til samfundet.

I figur 3 nedenfor er der eksempler på værdier, der hører hjemme i denne kategori, og ligesom tidligere kan de opdeles i flere undergrupper.

Figur 3. Det offentlige almene bidrag til samfundet

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

Her er tre eksempler på, hvilke værdier det så er relevant at overveje:

1. Identitetsinstitutioner – det kan typisk være skoler og kulturelle institutioner – må overveje social sammenhængskraft og menneskelig værdighed som grundværdier, fordi det netop drejer sig om at præge det enkelte individ, så det kan begå sig i et samfund.
2. Offentlige organisationer, der på den ene eller anden måde producerer til fremtiden – det gælder forskning og miljø – må som grundlæggende værdi fx overveje fremtidens stemme, en værdi der reflekterer det forhold, at fremtidens vælgere ikke er repræsenterede i noget politisk besluttende organ, og at andre organer derfor må kunne agere som modvægt mod nutidens vælgere.
3. Alle offentlige organisationer repræsenterer i varierende omfang en offentlig magt med folkevalgt mandat og fungerer som rollemodel for kollektiv optræden. Regimeværdighed – hvor gammeldags det end måtte lyde – er derfor en værdi, der er værd at overveje.

Værdistrategi IV.

De værdier, der knyttes sammen med opgaverne, skal suppleres med værdier knyttet til organisation og forholdet til omgivelserne.

Værdierne knyttet til opgaverne kan ikke hænge og flagre frit. De skal bakkes op af organisatoriske værdier (figur 4). Er retssikkerhed den værdi, der skal præge forholdet mellem forvaltning og borger, kunne vi overveje en organisationsform, der som grundværdier har stabilitet og pålidelighed, en slags parallel til Korsbæk Bank. Hvis det er kundeorientering, kan vi overveje forretningsmæssig drift og effektivitet – og så er vi ovre i Omegnsbanken. Skal vi indtænke personale med det samme, er det jo nærliggende at overveje typer som henholdsvis Varnæs og Mads Skjern.

Figur 4. Forvaltningens indre funktion og organisering

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

Er udgangspunktet derimod brugerdemokrati, giver forretningsmæssig drift ikke megen mening. Ikke fordi brugerdemokrati nødvendigvis skal være dyrt, men forretningsmæssig drift er et forkert udgangspunkt. Vi skal snarere tænke på fx godt arbejdsmiljø, for det er vanskeligt at forstille sig inddragelse af brugere i en organisation med dårligt arbejdsmiljø.

Videre må vi se på værdier knyttet til forholdet mellem forvaltning og omgivelser (figur 5). Er udgangspunktet igen de retligt orienterede vær-

dier, springer neutralitet og upartiskhed i øjnene. Det svære punkt kan meget vel blive en balancering af åbenhed og lukkethed, fordi retssikkerhed i nogle situationer er relateret til åbenhed og i andre til lukkethed. Er brugerdemokrati udgangspunktet, er åbenhed en nærliggende værdi lige så vel som responsivitet og interessebalancering.

Figur 5. Forholdet mellem forvaltningen og de nære omgivelser

Åbenhed	Vagthund	Konkurrenceevne
Responsivitet	Kompromis	
Lytte til opinionen	Interessebalancering	
	Neutralitet	
Lukkethed	Upartiskhed	Samarbejde, koordination

Er udgangspunktet ikke brugerrettede ydelser men derimod almene ydelser, er der igen andre værdier, der bør overvejes. Her lytter man ikke i første omgang til opinionen, tværtimod. Man fungerer som vagthund, vogter fremtidens miljø, kulturarven, samfundsidentiteten, og i denne opgave kan man ikke være neutral og upartisk. De organisatoriske værdier, der understøtter dette, er næppe værdier som tilpasningsevne eller produktivitet. Den første er kontraproduktiv (en god vagthund tilpasser sig ikke, den konfronterer), den anden giver ingen mening. Vi skal i stedet have fat i en organisationsform, der fremmer entusiasme og risikovillighed (se figur 4).

Tilsvarende kan man overveje værdier knyttet til personalet. Her blot et enkelt eksempel. Er opgaven kendetegnet ved kontakt med mennesker med svære problemer, er der stor politisk uenighed om, hvad der er det rigtige at gøre, og er der samtidig stor medieinteresse, bør man måske glemme alt det ovenstående og gå bevidst efter et frontpersonale med stor personlig integritet, en integritet, der kan stå som garant for, at sagsbehandling og ydelsesproduktion følger bestemte værdier.

Værdistrategi V.

Værdier kan sjældent vælges helt frit – det afhænger af ydelsens karakter

Det offentlige producerer mange forskellige slags ydelser, og i nogle tilfælde kan man næppe vælge værdibaggrund frit. Her er det snarere ydelsens karakter, der bestemmer, hvilke værdier der kan være relevante. I figur 6 gives en oversigt over forskellige slags ydelser. De kan enten være standardiserede eller individualiserede, og de kan gives som et tilbud eller som tvang. Krydser vi de to dimensioner, får vi fire slags offentlige ydelser.

Figur 6. Offentlige ydelser baseret på forskellige typer relationer mellem organisation og bruger

	Standardydelser	Individuel tilpasning
Tvang	<i>Klassisk myndighedskontrol (fængsler, skattekontrol, færdselskontrol etc.)</i>	<i>Det lyttende monopol (sundhedsvæsenet og andre højt professionaliserede ydelser)</i>
Frihed	<i>Take it – or leave it (SU, bistandshjælp, hjemmehjælp)</i>	<i>Skræddersyning (visse uddannelsesområder, pædagogiske ydelser)</i>

Kilde: Udarbejdet efter Beck Jørgensen & Nexø Jensen (1992).

Oppe i øverste venstre hjørne finder vi den klassiske myndighedskontrol. Her er der tale om ydelser, som man kun vanskeligt kan unddrage sig. Der er tale om tvangsforbrug. Nedenunder finder vi ydelser, der er prægede af, at der er frihed til at sige nej tak eller evt. til at vælge samme ydelse et andet sted. Men der er ikke meget individuel tilpasning. Det er "take it – or leave it". I højre øverste hjørne har vi den klientorienterede faglighed. Det er meget, meget svært at sige nej til hospital-ydelser, hvis man er alvorligt syg. Til gengæld er disse ydelser i hvert fald i diagnosestillelsen typisk karakteriserede ved høj grad af individualisering. I nederste højre hjørne finder vi det officielle forvaltningspolitiske ideal: der er valgmuligheder og individuel tilpasning.

Tager vi udgangspunkt i værdikategori 7 i figur 1 – forholdet mellem forvaltning og borger – er det let at se, at ikke alle slags værdier kan anvendes frit på de fire typer ydelser. Fair behandling og professiona-

lisme passer bedst på det lyttende monopol, og rettighedstankegangen passer bedst på myndighedskontrollen. Hvis der kun er tale om standardydelse, er det nok bedst at glemme alt om brugerdemokrati og kundeorientering. Det vil bare give borgeren skuffelser.

Ydelseskarakter sætter altså grænser for valg af værdier. Men der kan selvfølgelig være en anden strategi: man kan måske i nogle situationer udforme den konkrete ydelse, således at der i højere grad er tale om individuel tilpasning og valgfrihed. Det er dog pga. lovgivning og økonomiske begrænsninger langt fra altid muligt. Det ligger også i sagens natur, at der er grænser for, hvor meget valgfrihed og individuel tilpasning myndighedsopgaver kan forlenes med. Dette er værd at huske, for når man taler om offentlig kvalitetsreform, kan man være tilbøjelig til at overse alle de offentlige opgaver, der ikke bare er service.

Værdistrategi VI.

Værdier er smukke i harmoni – men konflikter er vigtige

Hele den ovenstående diskussion har lagt op til at vælge værdier, som er i harmoni med hinanden, eller som ligefrem aktivt understøtter hinanden. Dette er uden tvivl et grundlæggende rigtigt udgangspunkt. Men harmonitankegangen kan ikke stå alene. En harmonisk organisation bliver i længden for ensidig og for søvrig. De alment accepterede værdier bliver rutine, deres vigtighed glemmes, og de synker stille og roligt til bunds.

Værdikonflikter er derfor vigtige. To værdier, der står på vagt over for hinanden – åbenhed og lukkethed; retssikkerhed og effektivitet; stabilitet og innovation – falder ikke hen. De provokerer hinanden, driller hinanden og på den måde skærpes værdibevidstheden.

Problemet med værdikonflikter er dog, at de kan skabe bastioner af rettroenhed og intolerance. Så hvordan kan man instituere værdikonflikter, uden at de udvikler sig i ødelæggende retning? I eksemplet med børnehaven kan man spørge, om man kan veksle mellem de forskellige værditoner? I en periode lægge trykket på det rettighedsprægede, i en anden periode på den pædagogiske faglighed etc. Hvis børnene bliver smækforvirrede over det, kunne man overveje, i hvilke relationer man vil betone hvilke værdier? Professionelle værdier over for børnene, inddragelsesværdier over for forældrene og retlige værdier over for kommunalforvaltningen? Hvorom alting er: konflikt må tænkes ind et eller andet sted, så man sikrer sig en konstruktiv dynamik.

Afslutning

Hermed er bolden givet op til lokale diskussioner om kvalitet i den enkelte forvaltning og institution. Vi tror, at værdiperspektivet giver plads til lokale overvejelser, hvor man kan få fat på det principielle på en konkret måde, dvs. får diskuteret kvalitet relateret direkte til ydelserne og brugerne. Og ikke mindst tror vi, at værdiperspektivet som en tillidsbaseret metode kan være en nyttig modvægt til den mistillidsbaserede måle- og dokumentationsiver. Man skal ikke glemme, at det væsentligste, den offentlige sektor kan tilbyde sine ansatte, er interessante opgaver. Det skulle nødigt dokumenteres væk.

Litteratur

Beck Jørgensen, Torben (red.) (2003):
På sporet af en offentlig identitet. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Beck Jørgensen Torben og Hanne Nexø Jensen (1992):
Moderne myndigheder? Generel profil af danske direktorater, styrelser og statslige institutioner. Nordisk Administrativ Tidsskrift 73, 103-129.

Dahler-Larsen, Peter og Hanne Kathrine Krogstrup (2004):
Nye Veje i Evaluering. Håndbog i tre evalueringsmodeller. Systime Academic.

Norman, Richard (1983):
Service Management. Strategy and Leadership in Service Business. Chichester: Wiley.

Peters, Thomas J. og Robert H. Watermann (1982):
In Search of Excellence. New York. Harper & Row.

Røvik, Kjell Arne (1998):
Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet. Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.