

# POLITISKE STYRINGSINSTRUMENTER PÅ BESKÆFTIGELSESMÅRÅDET

ET LITTERATURSTUDIE MED FOKUS PÅ STATS-  
LIG STYRING AF FORVALTNINGEN



17:12

FREDERIK THUESEN  
REBEKKA BILLE



17:12

# POLITISKE STYRINGSINSTRUMENTER PÅ BESKÆFTIGELSESSOMRÅDET

ET LITTERATURSTUDIE MED FOKUS PÅ STATSLIG STYRING AF  
FORVALTNINGEN

FREDERIK THUESEN  
REBEKKA BILLE

KØBENHAVN 2017  
SFI - DET NATIONALE FORSKNINGSCENTER FOR VELFÆRD

POLITISKE STYRINGSINSTRUMENTER PÅ BESKÆFTIGELSESOMRÅDET. ET  
LITTERATURSTUDIE MED FOKUS PÅ STATSLIG STYRING AF FORVALTNINGEN

Afdelingsleder: Lisbeth Pedersen

Afdelingen for Beskæftigelse, Uddannelse og Inklusion

ISSN: 1396-1810

e-ISBN: 978-87-7119-440-1

Layout: Hedda Bank

Forsidefoto: Shutterstock

© 2017 SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

Herluf Trolles Gade 11

1052 København K

Tlf. 33 48 08 00

[sfi@sfi.dk](mailto:sfi@sfi.dk)

[www.sfi.dk](http://www.sfi.dk)

SFI's publikationer kan frit citeres med tydelig angivelse af kilden.

# INDHOLD

	FORORD	7
	SAMMENFATNING	9
1	INDLEDNING	17
	Baggrund	17
	Formål, begreber og forskningsspørgsmål	19
	Forskning, typologi og styringsmodel	20
	Disposition og læsevejledning	23
2	METODE	25
	Tilrettelæggelse og gennemførelse	25
	Karakteristik af studier og viden	32
3	REGULERING	35

	Karakteristik af studier	36
	Virker regulering som styringsinstrument?	37
	Tilsligtede virkninger af regulering	38
	Utilsligtede virkninger	41
	Regelkvalitet: Red tape og Green Tape	42
	Opsummering	45
4	INCITAMENTER	47
	Karakteristik af studier	49
	Virker incitamerter som styringsinstrument?	50
	De amerikanske JTPA-studier og -data	52
	Incitamerter på kollektivt niveau	53
	Incitamerter på team- eller individniveau	61
	Opsummering	62
5	ORGANISERING	65
	Karakteristik af studier	66
	Virker organisering som styringsinstrument?	67
	Regional inter-organisering og netværk	70
	Organisering af forvaltningens overordnede strukturer	73
	Lokal intra-organisering	78
	Opsummering	83
6	DIALOG OG DIGITAL VIDENSDELING	85
	Karakteristik af de indsamlede studier	86
	Virker dialog og digital vidensdeling som styringsinstrument?	87
	Top-down-styring via digitaliseret vidensdeling	89
	Digitalisering i brugerperspektiv	93
	Synliggørelse, forankring og dialog	94
	Opsummering	97
7	KONTROL	99

	Karakteristik af studier	100
	Virker kontrol som styringsinstrument?	102
	Ansvar og kontrol på strukturelt niveau	103
	Statslig inspektion af den lokale forvaltning	106
	Resultatmåling som supplerende kontrolforanstaltning	107
	Opsummering	109
8	APPENDIKS 1 – SØGESTRATEGI	111
	BILAG	115
	Bilag 1 Regulering litteratur	116
	Bilag 2 Incitamenter – Litteratur	117
	Bilag 3 Organisering – litteratur	118
	Bilag 4 Dialog og digital vidensdeling – litteratur	120
	Bilag 5 Kontrol – Litteratur	121
	LITTERATUR	123
	SFI-RAPPORTER SIDEN 2016	133





# FORORD

Denne rapport handler om statslige politiske styringsinstrumenter på beskæftigelsesområdet og deres virkninger på beskæftigelsesforvaltning på lokalt niveau. Styringsinstrumenter er de midler eller teknikker, offentlige myndigheder anvender for at dirigere arbejdet blandt de ansatte i den offentlige sektor i retning af at realisere de mål, som politikerne har fastsat.

Baggrunden for rapporten er de relativt mange reformer, der er lavet på beskæftigelsesområdet i Danmark gennem de senere år. Disse reformer introducerer både nye målsætninger i forhold til forskellige grupper af ledige og nye arbejdsgange for de kommunale jobcentre. Endvidere bringer reformerne også forskellige typer af styringsinstrumenter i anvendelse for at nå disse mål, fx nye lovbestemmelser, nye økonomiske incitament, nye organiseringsformer mv.

Rapporten belyser vores viden om virkninger af politiske styringsinstrumenter på beskæftigelsesområdet. Det gør den på baggrund af et litteraturstudie af den relevante empiriske internationale forskningslitteratur samt publikationer fra danske vidensproducerende institutioner.

Rapporten er blevet læst og kommenteret af lektor, forskningsleder Mikkel Mailand fra FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet. Vi takker for værdifulde kommentarer. Vi takker også medlemmerne af styringsprojektets følgegruppe for gode og præcise kommenta-

rer. Vi takker også medlemmerne af undersøgelsens følgegruppe for nyttige kommentarer. Følgegruppen bestod af lektor Bodil Damgaard fra Roskilde Universitet, Claus Brygger Jacobi, områdechef i Københavns Kommunes Socialforvaltning, Joachim Lynggaard Boll, chefkonsulent i Beskæftigelsesministeriet, Ditte Ehrenreich, kontorchef i STAR og vicekontorchef Kristina Bendixen, Center for Vækst og Beskæftigelse, KL. Rapporten er skrevet af seniorforsker og forskningsleder Frederik Thuesen og videnskabelig assistent Rebekka Bille. Forsker Anders Bruun Jonassen har fungeret som metodisk konsulent på rapporten. Undersøgelsen er finansieret af Beskæftigelsesministeriet.

København, maj 2017

AGI CSONKA

# SAMMENFATNING

Denne rapport handler om politiske styringsinstrumenter på beskæftigelsesområdet og deres effekter på forvaltningens præstationer. Rapporten præsenterer resultaterne af et systematisk litteraturstudie af dette emne.

## HVAD ER STYRING OG STYRINGSINSTRUMENTER?

Politiske styringsinstrumenter (eng. ”policy tools” eller ”tools of government”) er teknikker, som offentlige myndigheder anvender for at dirigere den offentlige sektors præstationer i en retning, der forventes at bidrage til opfyldelsen af politiske fastsatte mål. Præstationer er det arbejde og de handlinger, som ledere og medarbejdere, fx i en beskæftigelsesforvaltning, udfører for at realisere de målsætninger, som den statslige beskæftigelsespolitik sigter mod. Præstationer (eng. ”output”) er altså ikke det samme som den førte politiks effekter på borgerne (”outcome”). Det er præstationer, ikke effekter, som er i fokus i denne rapport.

Studiet undersøger de forskellige typer af virkemidler, som staten kan bringe i anvendelse til styring af kommunerne på det beskæftigelsespolitiske område. Studiet opererer mere specifikt med fem typer af styringsinstrumenter: regulering (love og regler), økonomiske incitamenter, organisering, dialog og digital vidensdeling samt kontrol.

#### ANTAL PUBLIKATIONER OG EVIDENS

Efter omfattende litteratursøgninger fandt vi frem til i alt 63 studier, som for de flestes vedkommende levede fuldt op til vores inklusionskriterier. I enkelte tilfælde valgte vi også at inkludere studier, som var særligt relevante, selvom de ikke fokuserede på statslig styring på beskæftigelsesområdet. I de fleste tilfælde fokuserede disse studier til gengæld på styring af en socialforvaltning.

De 63 studier fordelte sig på de nævnte styringsinstrumenter på følgende vis:

- Regulering: 11
- Incitament: 13
- Organisering: 20
- Dialog og digital vidensdeling: 12
- Kontrol: 7

Studierne stammede primært fra Danmark, USA, Storbritannien, Holland, Tyskland og Norden.

Hvad angår den indsamlede forskningslitteraturs grad af evidens, tog undersøgelsen udgangspunkt i et evidenshierarki, hvor systematiske review og effektstudier rangerer højest. Set i lyset af dette hierarki lykkedes det i større omfang at finde studier højt placeret i evidenshierarkiet vedrørende incitament og organisering, end det lykkedes i relation til de tre andre instrumenter. Megen af den litteratur, som undersøgelsen fandt frem til vedrørende de andre instrumenter, var dog stadig af rimeligt god metodisk kvalitet.

Nedenfor sammenfattes, hvad vi fandt frem til i forhold til de fem styringsinstrumenter.

#### REGULERING

Regulering var det første styringsinstrument, vi fokuserede på. Regulering er regler, rettet mod styring af den offentlige forvaltnings virksomhed, dvs. typisk lovgivning i form af enten indholds- eller procesregulering. Regler er et meget vigtigt reguleringsinstrument. Ikke desto mindre var det vanskeligt at finde empirisk forskningslitteratur, som lever op til undersøgelsens inklusionskriterier. Vi fandt 11 relevante publikationer.

Virker regulering som styringsinstrument? Der er indikation for, at det er tilfældet. Regulering har ofte de tilsigtede virkninger på forvalt-

ningens præstationer, men der optræder også ofte utilsigtede virkninger. Procesregulering af kontaktføreløb og samtaler med det formål at styrke sagsbehandlerens grad af jobfokus i samtalerne kan eksempelvis bidrage til at nå dette mål. I nogle tilfælde sikrer procesregulering dog ikke i sig selv den tilsigtede sagsbehandleradfærd, men kan alligevel bidrage til kvalitet i sagsbehandlingen. Studier peger dog også på utilsigtede effekter, såsom at sagsbehandlere reagerer på nye beskæftigelseskrav til ledige ved at omkategorisere de ledige. Eller at lovgivning, der skal begrænse creaming blandt andre aktører, også begrænser udvikling af nyskabende løsninger

Kapitlet inddrager også nyere amerikansk og britisk forskning i regelkvalitet i relation til begreberne ”red tape” (byrdefulde og ineffektive regler) og ”green tape” (meningsfulde og hensigtsmæssige regler). Denne forskning viser, at virkningerne af regler afhænger af reglernes beskaffenhed – om reglerne opleves som dårlige, uhensigtsmæssige og byrdefulde eller som gode, hensigtsmæssige og meningsfulde. Forskning indikerer, at sandsynligheden for, at reglerne når deres tilsigtede virkninger, stiger med kvaliteten af reglerne.

## INCITAMENTER

Økonomiske incitamenter er også et vigtigt styringsinstrument i beskæftigelsespolitikken. Vi forstår incitamenter som økonomiske tilskyndelser til at udvise en bestemt adfærd eller til at opnå et bestemt resultat. Overordnet kan man skelne mellem incitamenter på kollektivt niveau, fx rettet mod en kommune eller en organisation, og på individuelt niveau, dvs. rettet mod en individuel medarbejder. Vi fandt 13 ganske gode studier vedrørende incitamenters virkninger som styringsinstrument i forhold til forvaltningens præstationer.

De studier, vi har fundet, giver anledning til at konkludere, at der er evidens for, at incitamenter, rettet mod det kollektive niveau, dvs. rettet mod fx en kommune eller et jobcenter, virker ved, at aktørerne reagerer på incitamenterne ved at ændre adfærd. Den indsamlede litteratur giver indikation for, at økonomiske incitamenter på kollektivt niveau ofte opnår de tilsigtede virkninger. Den konklusion bygger særligt på de studier, som benytter de kvasi-eksperimentelle metoder og metastudierne, mens mange af de andre studier peger i forskellige retninger. Adskillige andre studier finder, at organisationer og sagsbehandlere reagerer med utilsigtet adfærd. Det sker ved enten at selekttere de stærkeste ledige til en

indsats (creaming), ved at manipulere med afrapportering af resultater (gaming), eller ved at undlade at give svage ledige den indsats, de har krav på og er blevet udvalgt til (parking).

Hvad angår incitamenter på individuelt niveau, så peger studier også her på, at incitamenter virker med de tilsigtede virkninger. Den viden må dog karakteriseres som usikker, da der kun er fundet to studier.

## ORGANISERING

Organisering er et styringsbegreb, der omfatter placering af opgaver hos organisationer, som staten mener kan udføre dem. Det vedrører også styring af organisationers størrelse og interne organisationsstrukturer samt eksterne strukturer og netværk mellem offentlige, private og frivillige organisationer. Vi har fundet frem til 20 relevante studier, hvoraf adskillige ligger højt placeret i evidenshierarkiet. De beskæftiger sig med organisering som styringsredskab på tre niveauer: et regionalt, et lokalt (kommunalt) og et intra-organisatorisk niveau.

Hvad angår det regionale niveau, så undersøger forskningen primært netværk, og her er der en svag indikation for, at organiseringen af styringsnetværk knyttet til fx (de nu nedlagte) RBR og LBR (Regionale og Lokale beskæftigelsesråd) har betydning for medlemmernes oplevelse af at bidrage til demokratisk og effektiv implementering og udformning af beskæftigelsespolitik på lokalt plan.

Hvad angår organisering af forvaltningens overordnede strukturer og rammer, peger forskning ret entydigt på, at ændret organisering ofte indebærer ændringer i beskæftigelsesindsatsens output. Forskningen kommer imidlertid til forskellige eller modstridende resultater angående, hvad ændringerne konkret resulterer i – fx højere eller lavere grad af implementering, mere eller mindre creaming ved brug af andre aktører.

Hvad angår lokal intra-organisering er der indikation for, at integreret sagsbehandling, dvs. hvor én sagsbehandler træffer beslutninger om både aktiveringsindsatsen og de korrekte ydelser, kan fremme klienternes beskæftigelseschancer samt en mere korrekt sagsbehandling og brug af sanktioner. Der er moderat evidens for, at store sagsstammer kan have negativ effekt på kvaliteten af sagsbehandlingen. Her skal man dog også tage højde for kompleksiteten af sagerne.

## DIALOG OG DIGITAL VIDENSDELING

Dialog og digital vidensdeling er styringsinstrumenter, der er baseret på information, som forsøger på at påvirke mennesker gennem videregivelse af viden, kommunikation af argumenter og overtalelse. Ofte optræder disse to styringsinstrumenter sammen, og vi behandler dem derfor sammen. Vi har fundet 12 studier, som er placeret lavere i evidenshierarkiet end studierne vedrørende incitamenter og organisering. De 12 studier behandler tre temaer.

Det første tema vedrører top-down-styring via digitaliseret vidensdeling. Her peger flere studier på, at digital vidensdeling er et styringsinstrument med svage intenderede virkninger, som dog kan overtrumfede af andre styringsmæssige eller organisatoriske logikker. Det er således helt afgørende, hvordan vidensformidlingen designes, og om modstridende styringsrationaler eller organisatoriske logikker gør sig gældende.

Det andet tema vedrører digital vidensdeling i et brugerperspektiv. Her er der en svag indikation for, at hvis digital viden skal kunne bruges i den daglige forvaltning, så skal denne viden baseres på *præcise og opdaterede* data.

Det sidste tema vedrører synliggørelse, forankring og dialog. Her er der indikation for, at sandsynligheden for, at digital vidensdeling får gavnlige effekter i en organisation, stiger, hvis denne vidensdeling er meningsfuld for slutbrugerne og forankres gennem en meningsfuld dialog med ledelsen.

## KONTROL

Kontrol handler om at undersøge, om en beslutning blev til på en korrekt måde og var i orden, dvs. hensigtsmæssig i henhold til kriterierne for god forvaltning. Der er dog ikke meget empiri at finde om, hvordan kontrol virker på forvaltningens præstationer. Vi har fundet syv studier. Ingen af disse kan indplaceres højt oppe på evidenshierarkiet.

Uagtet den sparsomme litteratur og evidensniveauet berører denne litteratur dog vigtige temaer. Det første vedrører organiseringen af ansvars- og kontrolrelationer på et strukturelt niveau, dvs. hvorledes ansvar og kontrol er fordelt mellem stat og kommuner og andre aktører. Studierne indikerer her, at placering af ansvar og evne til at gennemføre kontrol med forvaltningen bliver vanskeligere, når flere aktører, herunder private, involveres i produktionen af forvaltningens serviceydelser.

Den anden overordnede tematik vedrører, hvordan statslig revision og inspektion af lokale myndigheder fungerer, når klassisk revision fusioneres med resultatmåling og konkret og praktisk statslig vejledning. Her peger forskning på en risiko for umyndiggørelse af de lokale myndigheder og politikere og for, at de statslige kontrollanter i rollen som konsulenter mangler den ekspertise, som skal til for kvalificeret at vejlede lokalforvaltningen om, hvordan den skal forbedre sine services.

Den tredje tematik vedrører, hvorvidt resultatbaseret styring og kontrol kan være et hensigtsmæssigt supplement til klassisk budgetkontrol, revision og forskellige former for juridisk tilsyn. Forskning indikerer her, at resultatmålinger kan være sådanne hensigtsmæssige former for supplerende kontrol, som bl.a. kan give indsigt i, hvordan det kan være hensigtsmæssigt at organisere beskæftigelsesindsatsen lokalt.

## KONKLUSION

Hvis vi ser på de indsamlede studier som en helhed, når man frem til, at der er relativt sikker viden om nogle af virkningerne af styringsinstrumenterne incitament og, til dels, organisering. Vi har væsentligt mindre sikker viden angående virkninger af regulering, dialog og digital vidensdeling samt kontrol.

Der er indikation for, at regulering via lovgivning virker som styringsinstrument – i mange tilfælde med de tilsigtede virkninger, men ofte også med utilsigtede virkninger. Hvad angår incitament, er der evidens for, at incitament i mange tilfælde virker med de intenderede virkninger. I mange tilfælde optræder der dog også utilsigtede virkninger (i form af gaming, creaming og parking). Hvad angår organisering, finder forskning svag indikation for, at regionale styringsnetværk fremmer demokratisk og effektiv implementering. Forskning i organisering på lokalt (kommunalt) niveau finder modstridende effekter, mens forskning i styring på det intra-organisatoriske niveau finder gavnlige effekter på kvaliteten af sagsbehandlingen af, at klienterne har én koordinerende sagsbehandler, samt negative effekter af for store sagsstammer.

Når det handler om dialog og digital vidensdeling, er der indikation for, at digital vidensdeling har svage intenderede virkninger – dog under den betingelse, at videndelingen ikke overtrumfes af andre konkurrerende styringsredskaber. Endelig peger undersøgelser vedr. kontrol på, at kontrol og placering af ansvar bliver mere vanskeligt, når flere aktører er involveret i produktion af serviceydelser. Studier peger dog også



i retning af, at resultatbaseret styring kan være et udmærket supplement til klassisk budgetkontrol og juridisk tilsyn.

Forskningen peger generelt på, at den konkrete udformning af styringsinstrumenterne er meget vigtig for at fremme de intendede og undgå de ikke-intendede virkninger. Særligt hvad angår virkninger af regulering, dialog og digital vidensdeling samt kontrol hviler vores eksisterende viden på et ret spinkelt grundlag i evidensmæssig forstand. Her er der altså behov for yderligere viden.



## INDLEDNING

Denne rapport præsenterer resultaterne af et systematisk litteraturstudie af politiske styringsinstrumenter og deres effekter på forvaltningens præstationer ("output") på beskæftigelsesområdet. Studiet sætter dermed fokus på de forskellige typer af virkemidler, som staten kan bringe i anvendelse til styring af kommunerne på det beskæftigelsespolitiske område. Studiet opererer mere specifikt med fem typer af styringsinstrumenter, som defineres og forklares nærmere nedenfor: regulering (love og regler), økonomiske incitamenter, organisering, dialog og digital vidensdeling samt kontrol. Studiet er gennemført af SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd på opdrag af Beskæftigelsesministeriet.

### BAGGRUND

Dette litteraturstudie sætter fokus på styring og styringsinstrumenter i beskæftigelsespolitikken i samspillet mellem stat og kommuner. Baggrunden er, at der gennem de senere år er gennemført en længere række reformer af beskæftigelsespolitikken. Reformerne har haft det overordnede formål at styrke kommunernes og a-kassernes indsats og bringe forskellige grupper af ledige ind på arbejdsmarkedet. Det drejer sig fx om reformen af førtidspension og fleksjob (30. juni 2012), kontanthjælpsre-

formen (18. april 2013), sygedagpengereformen (18. december 2013), beskæftigelsesreformen vedrørende de forsikrede ledige (18. juni 2014) samt refusionsreformen (2. februar 2015). Hertil kommer den nye lov om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen mv. (23. december 2014), der bl.a. nedlagde de fire regionale beskæftigelsesråd (RBR) samt de 94 lokale beskæftigelsesråd (LBR) og oprettede otte regionale arbejdsmarkedsråd (RAR).

De ovennævnte reformer og initiativer er alle udmøntet i lovændringer og nye bekendtgørelser. De bringer dog også andre virkemidler i spil med henblik på at fremme deres målsætninger. Refusionsreformen ændrer radikalt på de økonomiske incitamer med betydning for kommunernes beskæftigelsesindsats. Førtidspensionsreformen indfører resourceforløb og rehabiliteringsteams for personer, hvor det er overvejende sandsynligt, at de uden en særlig indsats ender på førtidspension. Reformen ændrer altså på organiseringen af indsatsen for denne gruppe. Lov om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen mv. fra 2014 ændrede også på organiseringen af beskæftigelsesindsatsen, bl.a. gennem nedlæggelse af RBR/LRB og oprettelsen af RAR.

Disse reformer og initiativer bringer altså en række forskellige virkemidler – politiske styringsinstrumenter – i spil med henblik på at nå deres politiske målsætninger. De politiske styringsinstrumenter retter sig dels mod borgerne, dels mod a-kasser og andre aktører, dels mod de kommunale beskæftigelsesforvaltninger. *Det er styringsinstrumenternes virkninger i forhold til den offentlige forvaltning – altså sidstnævnte institutioner – der er i fokus i denne rapport.*

Lovgivning vedrørende beskæftigelsespolitik vedtages i Danmark af Folketinget. Denne lovgivning udmøntes efterfølgende i bekendtgørelser, som Beskæftigelsesministeriet og Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) udfærdiger. STAR står også for at understøtte og kontrollere, at beskæftigelsespolitikken implementeres som intenderet. Den konkrete implementering af beskæftigelsespolitikken står kommunerne og jobcentrene dog for – på de områder, som ikke er a-kassernes eller andre aktørers ansvar. Staten styrer og implementerer altså beskæftigelsespolitikken gennem og i samspil med kommunerne. Derfor er viden om virkningerne af politiske styringsinstrumenter på forvaltningen vigtig.

Dette skyldes også, at de kommunale beskæftigelsesforvaltninger i sig selv er komplekse organisationer. Her er de primære målgrupper for

den statslige beskæftigelsespolitik frontlinjemedarbejdere (sagsbehandlere) samt ledere og lokalpolitikere. Mere præcist er det de kommunale beskæftigelsesforvaltningers *præstationer*, dvs. lederes og medarbejderes arbejde og handlinger, som den statslige beskæftigelsespolitik sigter mod og søger at understøtte. Det sker for at fremme, at forvaltningens præstationer ("output") når de mål, som Folketinget har fastsat, så beskæftigelsespolitikken i sidste ende opnår de tilsigtede effekter ("outcome") i forhold til borgerne.<sup>1</sup>

For at kunne indrette og målrette beskæftigelsespolitikken med henblik på, at den i højest mulig grad når sine mål, er det altså vigtigt at vide, hvorledes forskellige politiske styringsinstrumenter påvirker forvaltningens præstationer. Det er et emne, som belyses af international forskning, og dette er emnet for denne rapport.

## FORMÅL, BEGREBER OG FORSKNINGSSPØRGSMÅL

Det primære formål med dette litteraturstudie er: *At foretage en afdækning af den eksisterende litteratur om forskellige styringsinstrumenters effekt på forvaltningens præstationer på beskæftigelsesområdet.* Med forvaltningen menes primært frontlinjemedarbejdere, men effekter på ledelse og lokalpolitikere er også af interesse.

*Styring* kan defineres som aktiviteter og processer, hvorigennem offentlige myndigheder forsøger at få den offentlige sektor til at realisere et eller flere mål for den offentlige sektors virksomhed (Jacobsen & Jakobsen, 2014). *Styringsinstrumenter* kan defineres som teknikker, som offentlige myndigheder anvender for at dirigere den offentlige sektors præstationer i en retning, der forventes at bidrage til opfyldelsen af disse mål. De er dermed en central del af et politikdesign.

Siden 1980'erne har der været en international forskningsmæssig interesse for styringsinstrumenter (eng.: *policy tools/policy instruments*). Forskningen beskæftiger sig overordnet med tre spørgsmål (Winter & Nielsen 2008, s. 43):

---

1. Skellet mellem *præstationer* ("output"), dvs. forvaltningens aktiviteter og produktion, og *effekter* ("outcome"), dvs. virkninger på borgerne, stammer fra implementeringsforskningen, se fx Winter & Nielsen (2008, s. 29).

1. Hvilke instrumenter findes der?
2. Hvad afgør valget af styringsinstrument?
3. Hvilke virkninger og konsekvenser har valget af givne styringsinstrumenter?

I dette review fokuserer vi på det tredje af disse spørgsmål: *Hvilke primære effekter samt øvrige virkninger har givne styringsinstrumenter på forvaltningens præstationer?* For at kunne foretage et review af litteraturen om forskellige styringsinstrumenters konsekvenser og effekter er vi dog nødt til ligeledes at forholde os til litteratur om, hvilke styringsinstrumenter der findes. Vi vil derimod ikke umiddelbart forholde os til litteraturen om, hvad der afgør valget af styringsinstrument ("the instrument choice perspective" (Eliadis, Hill & Howlett, 2005; Linder & Peters, 1989)).

## FORSKNING, TYPOLOGI OG STYRINGSMODEL

En række forskere har foreslået forskellige typologier over styringsinstrumenter (Hood & Margetts, 2007; Salamon, 2002; Schneider & Ingram, 1990; Lascoumes & Le Gales, 2007; Bemelmans-Videc, Rist & Vedung, 2003; Linder & Peters, 1989). Et eksempel er Evert Vedung, som har udarbejdet en simpel, meget overordnet typologi, som har fundet bred anvendelse (Bemelmans-Videc, Rist & Vedung, 2003). I denne typologi er instrumenterne overordnet kategoriseret som regulerende ("stokken"), økonomiske ("guleroden") eller informerende ("prædikener"). Regulerende styringsinstrumenter består fx af love og regler, som gør en bestemt adfærd obligatorisk. Anvendelsen af sådanne instrumenter afhænger af, at der er et autoritativt forhold imellem styret og dem, der skal styres. Anvendelsen af økonomiske styringsinstrumenter består overordnet i at tildele eller fratage forvaltningen (eller andre, hvis adfærd man ønsker at påvirke) materielle ressourcer, afhængigt af deres adfærd, men uden at gøre den ønskede adfærd obligatorisk. Informerende redskaber anvendes til at påvirke adfærd igennem vidensformidling, argumentation og overtalelse. Ifølge Vedung er offentlige myndigheders styringsinstrumenter i stigende grad informerende, og langt de fleste regulerende instrumenter er i dag også suppleret med en informerende del (John, 2013).

I reviewet tager vi udgangspunkt i en typologi over styringsinstrumenter, der er tilpasset en dansk kontekst (Jacobsen & Jakobsen 2014; Winter & Nielsen 2008). I denne typologi indgår følgende overordnede typer af styringsinstrumenter:

- *Regulering* (love og regler),<sup>2</sup> fx regler for tilrettelæggelse af borgeres forløb, klagemuligheder og rettigheder, fx til aktivering
- *Incitamenter*, fx refusionsregler og resultatkontrakter
- *Organisering*, fx fordelingen af opgaver mellem jobcentre, a-kasser og andre aktører eller samarbejdsaftaler mellem kommuner og regioner om sundhedsfaglig rådgivning
- *Dialog og digital vidensdeling*,<sup>3</sup> fx kommunernes dialog med RBR i forbindelse med udarbejdelsen af den årlige beskæftigelsesplan eller benchmarking via jobindsats.dk
- *Kontrol*, fx tilsyn med tilskud og ydelser, resultatrevision.

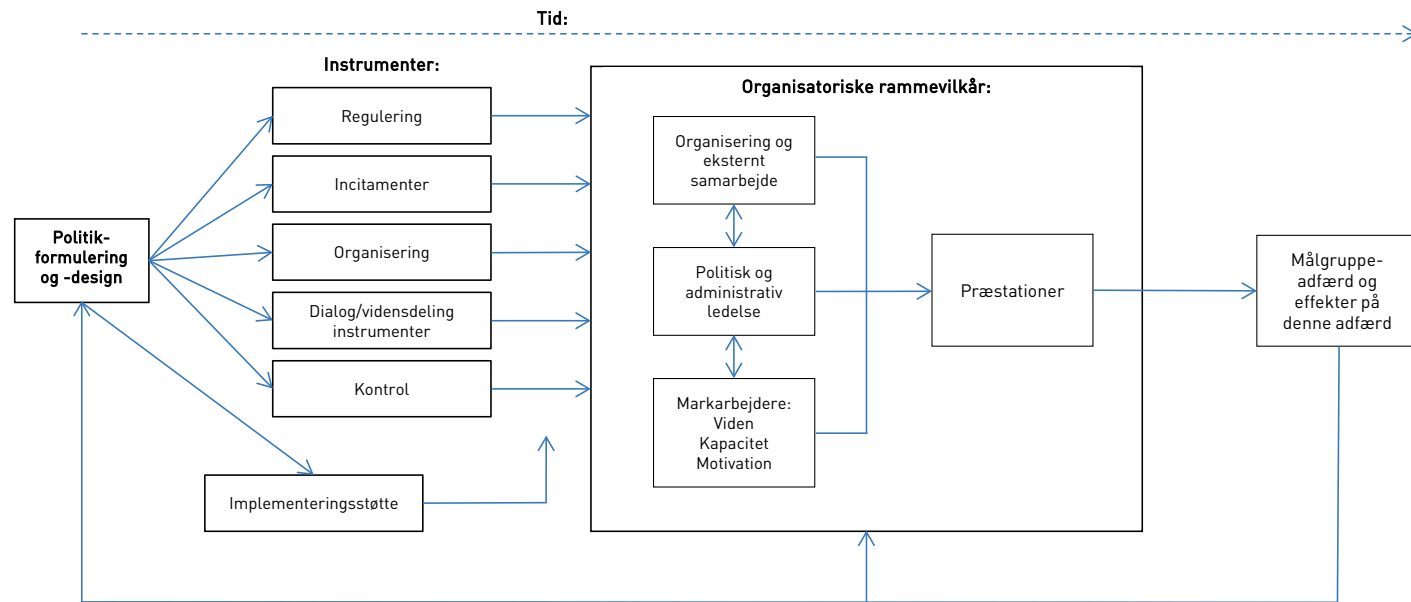
Da styring af beskæftigelsespolitik er nært beslægtet med spørgsmålet om implementering af beskæftigelsespolitik, lægger nærværende undersøgelse op til at undersøge forskellige policy-instrumenters virkninger med inspiration, bl.a. fra Søren C. Winters integrerede implementeringsmodel (Winter & Nielsen 2008), der er anvendt i en række videnskabelige artikler og udredningsrapporter (Beer m.fl., 2008; Thuesen m.fl., 2009). Modellen søger at integrere en række af de væsentligste faktorer, der ifølge den internationale implementeringslitteratur påvirker implementeringen af offentlig politik, i en fælles, integreret model. Figur 1.1. gengiver en styringsmodel, der er inspireret af Winters implementeringsmodel, men som i højere grad end denne sætter fokus på betydningen af politiske styringsinstrumenter.

---

2. Bemærk, at regulering forstået som love og regler altså bruges i en mere specifik betydning (inspireret af Jacobsen & Jakobsen 2014, s. 60), end når begrebet nogle gange i gængs sprogbrug betegner den samlede mængde af statslige styringstiltag.

3. I forhold til dialog og digital vidensdeling som styringsinstrumenter må der forventes et vist overlap med litteraturen om implementeringsgreb, som Rambøll (2015) har foretaget et review af i regi af STAR.

FIGUR 1.1  
Styringsmodel med fokus på politikinstrumenter.





Vi vil ikke her gå i detaljer med alle de faktorer, som indgår i denne model.<sup>4</sup> Modellen er blot reproduceret her for at illustrere for læseren, hvorledes styringsinstrumenter indgår i den statslige udvikling af politik samt implementering af reformer på beskæftigelsesområdet.

Det skal dog bemærkes i forhold til figur 1.1., at den ud over de fem styringsinstrumenter, som det kan ses, også inkluderer ”implementeringsgreb”. Implementeringsgreb er de aktiviteter, som offentlige myndigheder ofte iværksætter for at forberede og understøtte implementeringen af reformer. På beskæftigelsesområdet i Danmark er det STAR, som forestår dette arbejde. Styringsinstrumenter og implementeringsgreb kan ses som delvist overlappende redskaber til styring af den offentlige forvaltning – særligt i forhold til dialog og digital vidensdeling. I det efterfølgende definerer vi dialog og digital vidensdeling som et selvstændigt styringsinstrument, hvis denne dialog og vidensdeling udgør en selvstændig del af et politikdesign. Det viser sig typisk ved, at disse aktiviteter er defineret og beskrevet med selvstændige bestemmelser i lovgivningen. Her kan man eksempelvis tænke på, hvorledes lov om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen mv. fastslår, at de regionale beskæftigelsesråd (RAR) og kommunerne skal indgå i dialog og samarbejde (se lovens kapitel 5, § 29-31). Samme lov fastlægger også, at der til kontrol og vidensdeling i relation til beskæftigelsesindsatsen skal etableres et fælles IT-baseret datagrundlag.

Dialog og digital vidensdeling kan imidlertid også være et administrativt iværksat tiltag, der er en del af indsatsen for at fremme implementeringen af en specifik reform (se STAR, 2016). I så tilfælde forstår vi denne indsats som et implementeringsgreb, som i princippet ligger uden for denne undersøgelses emnefelt. I praksis skelner de relativt få undersøgelser, der findes af effekter af dialog og digital vidensdeling, på præstationer på beskæftigelsesområdet – dog ikke mellem styringsinstrumenter og implementeringsgreb. Skellet er derfor ikke benyttet til at afgrænse litteratursøgningen i dette studium.

## DISPOSITION OG LÆSEVEJLEDNING

Rapporten består af i alt otte kapitler. Sammenfatningen, som står først, opsummerer studiets hovedkonklusioner. Efter dette indledende kapitel

---

4. En mere detaljeret beskrivelse af modellen findes i Thuesen, Bille & Pedersen (2017).

1 følger kapitel 2 om studiets metode og tilgang. Herefter følger ét kapitel for hvert af de fem styringsinstrumenter, som sammenfatter vores viden om det enkelte instrument (kapitel 3-7).

## METODE

I dette kapitel beskriver vi den metode og tilgang, som er anvendt i forbindelse med litteraturstudiet. Først gennemgår vi, hvorledes litteraturstudiet blev tilrettelagt og gennemført – herunder litteraturstudiets forskellige faser, de primære søgekriterier og de primære eksklusionskriterier. Herefter følger en overordnet karakteristik af de studier, som viste sig at være relevante at inddrage, samt af den viden, som kan uddrages af disse studier.

### TILRETTELÆGGELSE OG GENNEMFØRELSE

Nærværende undersøgelse er tilrettelagt med afsæt i principperne for systematiske litteraturstudier. Studiet er gennemført inden for et afgrænset område (offentlig forvaltning inden for det beskæftigelsespolitiske område) med henblik på at undersøge virkninger af konkrete styringsinstrumenter (defineret ovenfor) på en afgrænset målgruppe (medarbejdere, ledere og lokalpolitikere).<sup>5</sup> Virkningerne forstås som effekter på mål-

---

5. Studiet henter således inspiration fra den såkaldte PICO-model, som er udviklet i forbindelse med systematiske review. PICO-modellen lægger op til, at et forskningsspørgsmål, der skal besvares ved hjælp af et systematisk review, brydes ned i fire (fem) komponenter, som defineres og afgrænses: Population, Intervention, Sammenligning ("comparison") – hvad sammenlignes ef-

gruppens præstationer, dvs. udførelsen af arbejdsrelaterede handlinger rettet mod opnåelse af politisk fastsatte målsætninger. I relation til hvert af de fem styringsinstrumenter, som er i centrum for studiet, analyserer og vurderer vi relevans og kvalitet af den indsamlede litteratur. På den baggrund opsummeres vores viden og kvaliteten af denne viden ud fra et sæt evidenskriterier.

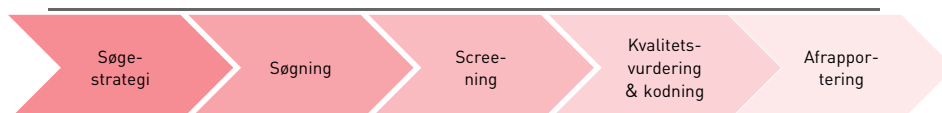
Litteraturstudiet har fem faser (jf. figur 2.1):

- Udvikling af søgestrategi
- Søgning
- Screening
- Læsning, kvalitetsvurdering og kodning
- Afrapportering.

---

FIGUR 2.1

Litteraturstudiets fem faser.



Nedenfor gennemgås disse fem faser i litteraturstudiet.

#### UDVIKLING AF SØGESTRATEGI

Strategien for litteratursøgning blev udviklet i samarbejde med SFT's forskningsbibliotekar, som har mangeårig erfaring med litteratursøgning på en række forskningsområder, herunder systematisk søgning i forbindelse med review.

Søgningen tog udgangspunkt i tre primære inklusionskriterier. Den relevante danske og internationale litteratur skulle:

1. Omhandle relationen mellem centrale/statslige styringsinstrumenter og forvaltningens præstationer
2. Fokuserer på styring på beskæftigelsesområdet

---

fekten med?), Effekter ("outcomes") – hvilke specifikke effekter er studiet fokuseret på at af-dække). Se Pettigrew & Roberts (2006, s. 38-43).

### 3. Være publiceret efter år 2000<sup>6</sup>

Med hensyn til hvilke studier reviewet skulle inkludere, valgte vi på forhånd, at hovedfokus skulle være på effektstudier. Det gjorde vi, fordi hovedspørgsmålet, som dette review skulle besvare, er, om et givent styringsinstrument har en effekt på beskæftigelsesforvaltningens præstationer, og i givet fald hvilke effekter. Vi opstillede dog ikke ”effektstudiekravet” som et skarpt eksklusionskriterium, da indledende litteratursøgninger viste, at det for nogle af de ovenstående fem politikinstrumenter kunne blive vanskeligt at finde kvantitative studier med fokus på effekter. Derfor besluttede vi, at reviewet også kunne inddrage litteratur, der belyser virkninger af styringsinstrumenter i bredere forstand, herunder kvalitative studier.

Vi havde endvidere på forhånd opstillet en række andre mulige eksklusionskriterier,<sup>7</sup> hvis den inkluderede mængde af litteratur skulle vise sig at blive for stor at håndtere inden for projektets tidsramme. Vi havde også på forhånd planlagt, at det kunne blive nødvendigt at udvide søgningen, hvis det skulle vise sig, at de tre primære inklusionskriterier var for snævre.

#### SØGNING

Selve søgningen foregik med anvendelse af udvalgte varierede søgetermer i en række udvalgte databaser. Søgetermerne og databaserne er nærmere beskrevet i bilag 1.<sup>8</sup> Nedenfor sammenfatter vi blot, hvilke databaser vi søgte i, hvor mange forskellige søgninger der blev lavet, hvor mange referencer disse søgninger gav, samt hvor mange af disse referencer, der var relevante efter en indledende screening af titel og abstract.

Den første søgning (søgning 1) foregik i to danske databaser (bibliotek.dk og forskningsdatabasen.dk), i tre internationale, generelle, samfundsvidenskabelige databaser (Econlit, Academic Search Premier samt SocINDEX), i Google Scholar samt på udvalgte ministerier, styrelser og andre vidensproducerende institutioners hjemmesider.

---

6. Bemærk, at nærværende litteraturstudie, ved at søgningen er afgrænset i tid, minder mere om et ”rapid review” end et egentligt systematisk litteraturreview. I et systematisk litteraturreview i fuld skala er søgningen typisk ikke afgrænset i tid. Se Petticrew og Roberts (2006, s. 40).

7. Se appendiks 1.

8. For en nærmere beskrivelse af databaser og søgetermer, se appendiks 1.

Efter denne første søgning lavede vi en første screening på titel og abstract. Mange referencer blev her sorteret fra, fordi de ikke handlede om beskæftigelsesforvaltning.

Da søgning 1 gav et ret begrænset udbytte i forhold til at finde frem til relevante studier vedrørende de fem styringsinstrumenter, fortsatte vi med søgning 2 i databasen Web of Science (Social Science Citation Index). Her tog vi udgangspunkt i tre artikler, identificeret i søgning 1, som med hensyn til emne og metode var meget relevante for litteraturstudiet (Courty & Marschke, 2004; Heckman, Heinrich & Smith, 2002; Hill, 2006). Denne søgning resulterede i 28 referencer, hvoraf de syv var relevante efter første screening.

TABEL 2.1  
Søgning i databaser, referencer og 1. screening.

Database	Antal søgninger	Antal referencer	Referencer efter 1. screening
SØGNING 1			
Bibliotek.dk	7	2-1.532	7
Forskningsdatabasen.dk	2	15-70	25
EBSCO <sup>1</sup>	6	20-8.786	17
Google Scholar	4	Op til 60.700	5
Grå litteratur	-	-	27
SØGNING 2			
Web of Science	1	28	7
SØGNING 3			
Proquest <sup>2</sup>	3	96-237	34
I alt			122

1. EBSCO blev brugt til at søge i EconLit, Academic Search Premier og SocIndex på én gang.

2. Proquest blev brugt til at søge i PAIS, IBSS og WPSA på én gang.

Da udbyttet af referencer i forhold til tre af de fem styringsinstrumenter (regulering, dialog og digital vidensdeling og kontrol) fortsat var ret pauvert, fortsatte vi med søgning 3 i tre nye databaser: IBSS (International Bibliography of Social Sciences), PAIS International og WPSA (Worldwide Political Science abstracts). Disse databaser indekserer tidsskriftartikler fra politologi, offentlig forvaltning, jura, økonomi, sociologi og tilstødende discipliner. Flere søgninger i disse databaser resulterede i 34 referencer efter 1. screening.

## SCREENING

Screening af referencer foregik over to runder: 1. screening og 2. screening.

### 1. SCREENING

1. screening bestod i at screene referencernes titler og abstracts efter søgningerne i de forskellige databaser. Da vi søgte relativt bredt efter studier vedrørende politik- og styringsinstrumenter i sammenhæng med emneord som ”job” og ”beskæftigelse”, bestod denne screening i at frasortere studier, som ikke handlede om styring af beskæftigelsesområdet.

En udfordring i forhold til at finde frem til relevante studier bestod i, at forvaltning af beskæftigelsesområdet kan foregå inden for organisationer med meget forskellige navne – og disse navne hænger sammen med udviklingen og skiftene i politiske og administrative betegnelser. Tidligere var der i Danmark noget, som hed en ”arbejdsformidling” – i dag er de samme funktioner samlet i ”jobcentre”. ”Jobcentre” findes også i Storbritannien, hvor betegnelsen p.t. er ”Jobcentre Plus”.

I USA er der til gengæld ikke noget, som hedder ”job centre”. Her går den type forvaltning til gengæld ofte under betegnelsen ”Human service agency”. Heller ikke denne betegnelse vil dog indfange alle amerikanske typer af beskæftigelsesforvaltning. I USA handler en hel del litteratur til gengæld om ”JTPA Training Centres”, efter en vigtig føderal lov, ”the Job Training Partnership Act”, der var i kraft i perioden 1982-1998. JTPA blev i 1998 afløst af WIA, ”The Workforce Investment Act”, hvorfor en del videnskabelige artikler efterfølgende handler om WIA-træningscentre. Den første screening handlede derfor om at undersøge, om de forskellige studier vedrørte beskæftigelsesområdet – uden finsortering i forhold til, om virkningerne vedrørte præstationer eller effekter (se nedenfor).

I forbindelse med 1. screening besluttede vi også at frasortere studier, som ikke omhandler beskæftigelsessystemet i vestlige lande i henhold til Danmarks Statistiks definition, hvor disse lande omfatter EU-landene, Andorra, Australien, Canada, Island, Liechtenstein, Monaco, New Zealand, Norge, San Marino, Schweiz, USA og Vatikanstaten.<sup>9</sup>

---

9. Se <https://www.dst.dk/da/Statistik/emner/indvandrere-og-efterkommere/indvandrere-og-efterkommere?tab=dok>, besøgt 8.8.2016.

## 2. SCREENING

Efter nærlæsning af abstracts og ofte også af dele af selve publikationen var formålet med 2. screening at afgøre, om der i hvert enkelt tilfælde faktisk var tale om en publikation, som handlede om et styringsinstruments virkninger på en forvaltning – og ikke på borgerne. Det gjaldt altså om at identificere studier, som handlede om præstationer ("output") og ikke – eller ikke alene – om effekter ("outcome"). Selvom dette skel er klart i teorien, er det ikke således, at forskningen altid placerer sig pænt i den ene eller den anden kategori. Mange publikationer undersøger virkninger af politiske initiativer på *borgernes* beskæftigelsessituation, men inkluderer *også* analyser af virkninger på sagsbehandlere, fordi virkninger på førstnævnte gruppe går gennem sidstnævnte. For så vidt som en publikation indeholdt en meningsfuld og relevant analyse af virkninger på præstationer, selvom hovedfokus var på effekter, blev den også inkluderet i den endelige database.

I 2. screening sorterede vi også en del referencer fra, som viste sig alene at have teoretisk indhold uden empirisk fundament. Vi inkluderede dog enkelte referencer, der ikke indeholdt selvstændig empiri, men som syntetiserede og diskuterede en række empiriske studier. Disse studier var ikke egentlige systematiske metastudier, men studier, der syntetiserede relevant viden om et styringsinstrument med mange referencer til beskæftigelsesområdet. Disse studier er inkluderet i evidenshierarkiet (se boks 2.1.) under betegnelsen metastudier (usystematiske).

Tilbage var 63 studier, som antalsmæssigt fordelte sig på de fem styringsinstrumenter på den vis, som fremgår af tabel 2.2.

---

TABEL 2.2

De endeligt inkluderede studier, fordelt på styringsinstrumenter. Antal.

Styringsinstrumenter:	Antal studier
Regulering	11
Incitamenter	13
Organisering	20
Dialog og digital vidensdeling	12
Kontrol	7
I alt	63

---

## KVALITETSVURDERING OG KODNING

Efter 1. og 2. screening blev de enkelte studier læst og kvalitetsvurderet. Der findes en lang række forskellige metodologier til at kvalitetsvurdere



studier, som indgår i systematiske review (Petticrew og Roberts, 2006, s. 125). Standarder for kvalitetsvurdering hænger sammen med, hvilket forskningsspørgsmål et givent review sigter mod at besvare. Hvis, eksempelvis, et review sigter mod at besvare et ”hvordan-noget-virker-spørgsmål”, vil det ofte primært inddrage kvalitative studier. I det tilfælde vil det primært være relevant at bygge på allerede udviklede standarder for god kvalitativ forskning (Spencer m.fl., 2003). Eftersom dette litteraturstudie primært sigter mod at identificere effekter af styringsinstrumenter på forvaltningspræstationer, valgte vi at tage udgangspunkt i et gængs evidenshierarki, hvor validiteten af effektestimater vurderes til at være højere, jo højere et studium er placeret i hierarkiet.

---

## BOKS 2.1

### Evidenshierarki. Niveaudeling af forskningsmetoder

---

1. Systematisk review og metaanalyser
  2. Randomiseret kontrolleret forsøg
  3. Kvasi-eksperiment
  4. Kohorte-/longitudinelt studie
  5. Før- og eftermåling
  6. Metastudium (usystematisk)
  7. Mixed methods (kvantitativt og kvalitativt)
  8. Tværsnitsstudium
  9. Kvalitativt studium (feltarbejde og interview)
  10. Kvalitative interview
  11. Feltarbejde/observationsstudium.
- 

Endvidere blev de enkelte studiers kvalitet vurderet – givet deres metode (jf. kriterier udviklet af Dixon-Woods m.fl., 2006). Vi forsøgte også at vurdere den samlede effekt af de indsamlede studier for hvert af de fem styringsinstrumenter i henhold til det videnshierarki, som blev foreslået af Borg m.fl. i Hvidbog om mentalt helbred, sygefravær og tilbagevenden til arbejde (2010, s. 22), og som STAR også arbejder efter.

TABEL 2.3  
STAR's videnshierarki.

Overordnet vidensniveau	Detaljeret vidensniveau	Kriterier
<b>Evidens</b>	Stærk evidens	Overvægt på tre eller flere effektstudier med høj kvalitet og/eller ét forskningsbaseret review viser resultater, der går i samme retning.
	Moderat evidens	Overvægt på to effektstudier af høj kvalitet viser resultater, der går i samme retning.
<b>Indikation</b>	Indikation	Overvægt på ét effektstudie af høj kvalitet eller flere effektstudier med begrænset kvalitet viser resultater, der går i samme retning.
<b>Usikker</b>	Modstridende viden	Studier viser resultater, der går i forskellige retninger. Ingen overvægt.
	Få studier	Ingen eller få studier med begrænset kvalitet viser resultater. Ingen overvægt.

Anm. STAR: Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering

Kilde: STAR's vidensbank, se <https://jobeffekter.dk/om-jobeffekterdk/hvordan-regner-jobeffekter.aspx>.

## AFRAPPORTERING

Afrapporteringen af litteraturstudiets syntese af den indsamlede viden for hvert af de fem styringsinstrumenter findes i de efterfølgende kapitler.

## KARAKTERISTIK AF STUDIER OG VIDEN

Af tabel 2.4. fremgår en fordeling af det samlede antal studier på forskningsdesign.<sup>10</sup> Bemærk, at studierne er klassificeret efter deres primære metode. Hvis det primære datagrundlag er interview, men studiet også inkluderer enkelte data fra fx en spørgeskemaundersøgelse, så er det klassificeret som kvalitative interview. Hvis spørgeskemadata indgår med en større selvstændig vægt sammen med kvalitative interview, så er studiet klassificeret som et mixed methods-studium.

10. I de efterfølgende kapitler er der for hvert styringsinstrument en fordeling på forskningsdesign.

TABEL 2.4

De endeligt inkluderede studier, fordelt på forskningsdesign. Antal.

Forskningsdesign:	Antal studier
Systematisk review og metaanalyser	0
Randomiseret kontrolleret forsøg	5
Kvasi-eksperiment	5
Kohorte-/longitudinelt studie	9
Før- og eftermåling	2
Metastudium (usystematisk)	9
Mixed methods (kvantitativt og kvalitativt)	6
Tværsnitsstudium	14
Kvalitativt (feltarbejde og interview)	3
Kvalitative interview	10
Feltarbejde/observationsstudie	0
I alt	63

Som det vil fremgå i de efterfølgende kapitler, er det særligt vedrørende styringsinstrumenterne incitament og organisering, at det er lykkedes at finde en del studier, som ligger højt oppe i evidenshierarkiet. Dette er i mindre grad lykkedes i forhold til de tre andre styringsinstrumenter. Både hvad angår regulering, og hvad angår kontrol, var det i det hele taget vanskeligt at finde relevante studier. Det er særligt overraskende, hvad angår regulering, da lovbaseret styring må siges at være en ret central form for styring af forvaltningen i de fleste lande – også på beskæftigelsesområdet.

Af tabel 2.5. fremgår en fordeling af studier på lande.

TABEL 2.5

De endeligt inkluderede studier, fordelt på lande.

Undersøgelseslande:	Antal studier
Danmark	23
Norge, Sverige	3
Holland	2
Tyskland	2
Storbritannien	6
Øvrige Europa	0
Australien	1
USA	20
Komparativt, flere lande	6
I alt	63

Som det fremgår af tabel 2.5, er der en lille overvægt af inkluderede studier, som stammer fra Danmark, hvilket formodentlig hænger sammen med, at litteraturstudiet også har søgt efter og fundet nogle ”grå” danske publikationer – dvs. publikationer, som lever op til inklusionskriterierne fra ministerier, konsulenthuse mv. Næsten lige så mange studier stammer fra USA, hvilket formodentlig hænger sammen med, at der er en række stærke forskningsmiljøer i USA, som forsker i offentlig forvaltning (”public administration”).

43 ud af 63 publikationer i dette litteraturstudie kommer altså fra Danmark og USA, mens cirka en tredjedel af studierne fortrinsvis vedrører andre lande (nogle af de komparative studier inkluderer også enten USA eller Danmark). Dermed skal man også være opmærksom på, at beskæftigelsessystemernes organisering i disse to lande får større betydning som kontekst for de studier, som er inkluderet i dette litteraturstudie, end andre landekontekster. Det er naturligvis altid vigtigt at være opmærksom på, om den nationale kontekst spiller en rolle for de konklusioner, som kan udledes af et samfundsvidenskabeligt studium. I de følgende kapitler er det ambitionen, både at give en klar beskrivelse af de overordnede konklusioner, som kan udledes vedrørende de fem styringsinstrumenter – og at give en mere indgående beskrivelse af de enkelte studier, så læseren selv kan danne sig et indtryk af baggrunden for de overordnede konklusioner.

## REGULERING

Dette kapitel handler om regulering som styringsinstrument på beskæftigelsesområdet. Regulering definerer vi som regler, rettet mod styring af den offentlige forvaltnings virksomhed. Som politologerne Jacobsen & Jacobsen bemærker: ”kernen i regulering er regler” (2014, s. 60-61). Retten til at lave regler er en central del af politisk magtudøvelse. I et demokrati bygger denne ret på de politiske institutioners og forvaltningens demokratiske legitimitet, som indbefatter deres praktiske evne til at udstede og håndhæve regler – dvs. typisk love (Piven & Cloward, 2005).

Regler kan have meget forskelligt indhold og meget forskellige funktioner. De kan legalisere eller forbyde handlinger. En almindelig måde at dele regler, rettet mod forvaltningsorganer, op på, er i *indholdsregulering* og *procesregulering*. Indholdsregulering på beskæftigelsesområdet er fx regler for satser for kontanthjælp, varighed af dagpenge eller regler for rådighedsforpligtelser. Procesregulering er regler for procedurerne for en forvaltningsmyndigheds behandling af borgernes sager. Det kan fx være regler for, hvorledes ansøgninger om sygedagpenge eller førtidspension skal behandles.

Regler er meget vigtige som reguleringsinstrument. Det fremgår også af et studium af to danske politologer, som har analyseret udviklingen i omfanget af lovregler i perioden 1989-2008 (Jakobsen & Mortensen, 2009). Forskerne finder, på baggrund af 47 lovbekendtgørelser ud af 86,

som blev indført i 1989, at antallet af ord i disse 47 lovbekendtgørelser er vokset med 44 pct. hen over en 20-årig periode fra 1989 til 2008. De konkluderer, at der er en tendens til voksende bureaukratisering, defineret som øget anvendelse af regler i det danske samfund. Analysen er også relevant på arbejdsmarkedsområdet, idet 5 ud af de 47 lovbekendtgørelser vedrører arbejdsmarkedet. Deres hovedkonklusion vedrørende det voksende omfang af regler skal dog tages med forbehold i forhold til arbejdsmarkeds- og beskæftigelsesområdet, idet konklusionen omhandler en gennemsnitseffekt, og da det ikke fremgår af forfatterens analyse, hvordan regelmængden udvikler sig specifikt på beskæftigelsesområdet.

Nedenfor følger først en karakteristik af de indsamlede studier. Dernæst følger et afsnit, der besvarer spørgsmålet om, *hvorvidt regulering virker* som styringsinstrument, samt et afsnit, som opsummerer den tilgængelige viden om reguleringens *hovedvirkninger*. Derefter kommer et afsnit om *utilsigtede virkninger*/"bivirkninger" af regulering som styringsinstrument. Afslutningsvist kommer en opsummering.

## KARAKTERISTIK AF STUDIER

Som allerede anført i indledningen, viste det sig vanskeligt at finde studier, som undersøger virkninger af regler på forvaltningens præstationer på beskæftigelsesområdet. Mange studier skelner ikke mellem politiske målsætninger (policy-/reformindhold) på den ene side og styringsinstrument/-instrumenter på den anden side. Til trods for den ekstremt store praktiske betydning af regler som reguleringsmiddel i forhold til den offentlige forvaltning er den specifikke betydning af regler som reguleringsmiddel et underbelyst forskningsemne. Dette bemærkes også af politologerne Nielsen og Pallesen, som i en artikel om procesregulering af kommunernes sagsbehandling vedrørende udsatte børn og unge skriver: "I det hele taget er betydningen af regulering af beslutningsprocessen for indholdet og kvaliteten af den offentlige forvaltnings afgørelser generelt et underbelyst spørgsmål" (2009, s. 200). Det gælder også på beskæftigelsesområdet.

Vi fandt samlet 11 relevante studier – herunder fem studier, der, på et empirisk grundlag, undersøger virkningen af regulering på forvaltningspræstationer på beskæftigelsesområdet. I tillæg hertil fandt vi seks studier af virkninger af regulering på tilgrænsende forvaltningsområder

(herunder særligt socialområdet). Ingen af de 11 studier benyttede sig af metoder, der er placeret højt i evidenshierarkiet, til at identificere effekter af regulering på forvaltningens præstationer. De fleste af de identificerede studier er dog af udmærket kvalitet, givet den metode de anvender (jf. kriterier udviklet af Dixon-Woods m.fl., 2006).

De 11 studier fordelte sig på følgende lande: Danmark (5), USA (4), Storbritannien (1) og Australien (1).

TABEL 3.1

Reguleringsstudier, fordelt på forskningsdesign. Antal.

Forskningsdesign:	Antal studier
Systematisk review og metaanalyser	0
Randomiseret kontrolleret forsøg	0
Kvasi-eksperiment	0
Kohorte-/longitudinelt studium	3
Før- og eftermåling	1
Metastudium (usystematisk)	1
Mixed methods (kvantitativt og kvalitativt)	3
Tværsnitsstudium	2
Kvalitativt (feltarbejde og interview)	0
Kvalitative interview	1
Feltarbejde/observationsstudium	0
I alt	11

## VIRKER REGULERING SOM STYRINGSINSTRUMENT?

Hovedspørgsmålet i forhold til de enkelte styringsinstrumenter er, om de har de tilsigtede virkninger på forvaltningens præstationer. Her er der indikation for, at svaret er et kvalificeret ja i forhold til regulering som styringsinstrument. Regulering har ofte de tilsigtede virkninger på forvaltningens præstationer – om end der også ofte optræder utilsigtede virkninger.

Som anført er det ikke lykkedes at identificere studier vedrørende regulering, som kan placeres højt oppe i evidenshierarkiet. Når konklusionen er, at der er indikation for, at regulering virker, er det ikke fordi, at der er en overvægt på ét effektstudium af høj kvalitet, der viser dette, eller fordi flere effektstudier med begrænset kvalitet peger i samme retning. Det skyldes, at flere gode kvantitative og kvalitative studier peger i den retning.

Ud af de 11 ovenfor nævnte studier peger Damgaard, Hohnen & Madsen (Damgaard, Hohnen & Madsen, 2005), Bredgaard (2011) og Casswell & Hørbye-Mortensen (2015) på, at regulering virker som styringsinstrument på beskæftigelsesområdet – og virker med de tilsigtede virkninger på sagsbehandlerne. Damgaard, Hohnen & Madsen viser eksempelvis, at procesregulering med det formål at styrke graden af jobfokus i samtalerne mellem sagsbehandlere og ledige også førte til det intendede resultat. Dette underbygges af et studium af Nielsen & Pallesen (2009) fra socialområdet vedrørende udsatte børn og unge. Nielsen og Pallesen viser, at procesregulering ikke altid i sig selv fører til de intendede sagsbehandlerbeslutninger, men reguleringen kan dog alligevel bidrage til at styrke kvaliteten af sagsbehandlingen. Til gengæld peger Diop-Christensen (2015) og Considine, Lewis & O’Sullivan (Considine, Lewis & O’Sullivan, 2011) på, at regulering virker, men ofte har både tilsigtede og utilsigtede virkninger.

Hertil kommer forskning i ”red tape” (Brewer & Walker, 2010; DeHart-Davis & Pandey, 2005; Panday & Moynihan, 2006) og ”green tape” (DeHart-Davis, 2009b; DeHart-Davis, 2009a). Denne forskning viser, at virkningerne af regler afhænger af reglernes beskaffenhed – om reglerne opleves som dårlige, uhensigtsmæssige og byrdefulde eller som gode, hensigtsmæssige og meningsfulde. Overordnet tyder denne forskning på, at sandsynligheden for, at reglerne har den tilsigtede virkning, stiger med kvaliteten af reglerne.

## TILSIGTEDE VIRKNINGER AF REGULERING

Damgaard, Hohnen & Madsen (2005) er et af ovennævnte studier, som benytter en mixed methods-tilgang i form af observation af 522 kontaktførelsessamtaler, telefonsurvey og interview med sagsbehandlere. Damgaard, Hohnen & Madsen undersøger virkninger af lovregulering på beskæftigelsesforvaltningen i kommunerne i forlængelse af ”Flere i arbejde”-reformen, som blev vedtaget i efteråret 2002. Reformen havde bl.a. til formål at sætte fokus på job frem for aktivering i kommunernes kontakt med de ledige. Dette mål blev udmøntet i procesregulering af kontaktførelse og samtaler med det formål at styrke graden af jobfokus i samtalerne. Damgaard, Hohnen & Madsen finder frem til, at der – i overensstemmelse med reformens intentioner – i vid udstrækning er fokus på



job og beskæftigelse i de observerede samtaler. Det fremgår således af mere end halvdelen af observationerne, at samtalen drejer sig om, at den ledige hurtigst muligt skal i job. Hvis man tilføjer de samtaler, hvor der er fokus på beskæftigelse på lidt længere sigt, viser undersøgelsen, at der er fokus på beskæftigelse i langt hovedparten af samtalerne.

I et metastudium, der bygger på en række andre studier, argumenterer Bredgaard (2011) for, at procesregulering af samtaleforløb samt ændrede økonomiske incitamentsstrukturer, (ændret) refusion, nye former for opgavefordeling samt benchmarking bidrog til at sikre en høj grad af implementering af reformen ”Flere i arbejde”, dvs. først og fremmest en ændret sagsbehandleradfærd i retning af et styrket fokus på job frem for uddannelse og personlige problemer.<sup>11</sup> Bredgaards studium bygger bl.a. på en række implementeringsstudier, gennemført af forskere fra SFI vedrørende implementering af Flere i arbejde-reformen (Beer m.fl., 2008; Stigaard m.fl., 2006; Thuesen m.fl., 2009).

Bredgaard peger på, at reformen både betjente sig af det, han kalder ”gamle instrumenter”: hierarkisk kontrol og standardisering af lokal skønsudøvelse samt af ”nye instrumenter” såsom decentralisering, privatisering, performance management og økonomiske incitamenter. Tilsammen betyder anvendelsen af disse instrumenter, at staten får en højere grad af kontrol med beskæftigelsespolitikken i kommuner, a-kasser og blandt andre aktører. Bredgaard peger dog også på, at sagsbehandlerne i både kommuner og a-kasser er kendetegnede ved en høj grad af loyalitet over for selv politiske initiativer, som de måtte være personligt uenige i. Denne loyalitet følger ikke i sig selv af lovgivningen.

Caswell & Hørbye-Mortensen (2015) viser på baggrund af 18 kvalitative interview med ledere, sagsbehandlere og borgere i to kommuner, at øget brug af økonomiske sanktioner over for kontanthjælpsmodtagere i disse to kommuner bl.a. er et produkt af procesregulering, som foreskriver øget brug af sanktioner. Caswell & Hørbye-Mortensen peger dog også på, at statslige politikinstrumenter i form af digital benchmarking, økonomiske incitamenter, knyttet til borgernes deltagelse i samtaler, aktivering mv. samt krav til jobcentrenes organisering (adskillelse af sagsbehandling og udbetaling) også har indflydelse på dette ”output” (2015, s. 41). Brugen af sanktioner øges altså som følge af den kombinerede effekt af primært lovgivning, benchmarking (”naming-and-shaming”) og økonomiske incitamenter.

---

11. Se også metodeafsnittets eksklusionskriterier.

Alle de tre ovennævnte studier fra beskæftigelsesområdet peger altså i retning af, at regulering faktisk virker som styringsinstrument. Ikke desto mindre er det svært at udskille den specifikke virkning af regler på præstationer, eftersom reglerne indgår i en konstellation af politikinstrumenter, der alle iværksættes samtidigt – typisk i relation til en reform. Derfor skal den konklusion, at procesregulering virker i sig selv og opnår de tilsigtede virkninger, også tages med forbehold.

#### TILSIGTEDE VIRKNINGER – ET STUDIUM UDEN FOR BESKÆFTIGELSESOMRÅDET

Der er dog også enkelte studier uden for beskæftigelsesområdet, som er relevante her. Nielsen & Pallesen (2009) er et af de få studier, som eksplicit analyserer virkninger af procesregulering på sagsbehandleradfærd. Det sker i en artikel om servicelovens børneregler og disse reglers virkninger på kommunernes sagsbehandling på området vedrørende børn og unge. Nielsen og Pallesen påpeger, på baggrund af en række forudgående undersøgelser, at der er stor variation i kommunernes praksis og i nogle tilfælde ret begrænset opfyldelse af lovgivningens krav til sagsbehandling (2009, s. 202).

Nielsen og Pallesen påpeger også, at 40 pct. af forvaltningscheferne finder procesreguleringen for omfattende. Ikke desto mindre siger tre fjerdedele af samme forvaltningschefer dog også, at procesreguleringen sikrer en vis minimumskvalitet i kommunernes håndtering af disse sager, og to tredjedele mener, at reglerne styrker kvaliteten af kommunernes arbejde. På baggrund af en analyse af 1.055 børnesager når Nielsen og Pallesen frem til, at når kommunerne iværksætter de foranstaltninger, som loven typisk lægger op til (uden at loven dog i alle tilfælde foreskriver disse foranstaltninger), så har det også en gavnlig virkning på de mest udsatte børn og unges velbefindende.

Nielsen og Pallesens studium viser, at procesregulering ikke i sig selv sikrer den tilsigtede sagsbehandleradfærd. Procesreguleringen på området bidrager dog alligevel, ifølge de fleste kommunale ledere, til kvalitet i sagsbehandlingen. Denne oplevelse af kvalitet underbygges af forskernes analyser af virkninger på de mest udsatte børn og unges velbefindende af iværksættelse af de foranstaltninger, som loven lægger op til. Nielsen og Pallesen anbefaler på den baggrund, at procesreguleringen på området skal være både mere mådeholdende og mere krævende – dvs.

mere præcis og med større sikkerhed for implementering i alle kommuner (2009, s. 213).

## UTILSIGTEDE VIRKNINGER

Der findes dog også nogle studier, som finder utilsigtede effekter af regulering på beskæftigelsesområdet. Diop-Christensen (2015) undersøger i en kvantitativ varighedsanalyse virkningerne af det krav, som blev indført i foråret 2006 til samlevende kontanthjælpsmodtagere om 300 timers arbejde inden for 2 år, for at begge parter i et par fortsat kunne modtage kontanthjælp. Kravet blev indført samtidig med ny procesregulering i form af lovkrav til socialarbejdere om at anvende klare standarder for definitionen af arbejdsmarkedsrådighed og klare retningslinjer for anvendelse af sanktioner.

Formålet med tiltagene var at ændre frontlinjemedarbejdernes adfærd i retning af en strengere vurdering af kontanthjælpsmodtageres rådighed og strengere brug af sanktionering. I forhold til borgerne var formålet at øge arbejdsmarkedsdeltagelsen, særligt blandt kvinder med ikke-vestlig baggrund, ved hjælp af truslen om bortfald af kontanthjælp (ex ante) såvel som den faktiske sanktionering (ex post) ("making work pay").

Diop-Christensens analyse viser, at den primære virkning af 300-timersreglen i forhold til sagsbehandlerne var, at sagsbehandlerne flyttede mange i borgermålgruppen til andre typer overførselsindkomst. Der var altså en virkning i form af en ændring af frontlinjens adfærd, men ikke den ønskede. I forhold til borgerne var effekten, at truslen om at få frataget kontanthjælpen i nogen grad øgede transitioner til langvarig beskæftigelse. Effekten af sanktionering (som kun ca. 5 pct. blev berørt af) var dog større, men primært i form af transition til korttidsbeskæftigelse. Endvidere var der primært en positiv effekt i kommuner, som også tilbød omfattende støtte og vejledning til de berørte kvinder.

Considine, Lewis & O'Sullivan (2011) viser ligeledes, at tilsigtede og utilsigtede virkninger af regulering ofte optræder sammen. Considine, Lewis & O'Sullivan har undersøgt effekten af ti års New Public Management-reformer (NPM) i det australske beskæftigelsessystem, herunder omfattende privatisering af indsatsen, og på medarbejdernes bedømmelse af deres opgaveløsning og arbejdssituation. Datagrundlaget er to spør-

geskemaundersøgelser, gennemført i henholdsvis 1999 og 2008 blandt medarbejdere, ansat hos både kommercielle og ikke-kommercielle private aktører.

Hovedeffekten er, at medarbejderne vurderer, at deres opgaveløsning er blevet mindre fleksibel og mindre tilpasset borgernes behov end forudsat, da Australien i 1990'erne begyndte at udlicitere sagsbehandling til andre aktører (private "for-profit" og private "non-profit"). De effekter af NPM, som man forventede, har derfor ikke indfundet sig. En vigtig del af forklaringen på dette er, at staten, efter nogle år, så sig nødsaget til at regulere branchen langt mere detaljeret end tidligere for at undgå "creaming"<sup>12</sup> og snyd. For at være helt sikre på at leve op til statens skærpede og mere detaljerede krav i kontrakterne begyndte firmaerne derfor at opføre sig meget risiko-averst, konservativt – og ikke innovativt. Detaljeret procesregulering af branchen betyder, ifølge Considine, Lewis & O'Sullivan, en begrænsning af snyd og "creaming", men har den utilsigtede virkning også at begrænse udvikling af nyskabende løsninger.

## REGELKVALITET: RED TAPE OG GREEN TAPE

Blandt de studier, som hidtil er omtalt i dette kapitel, er det kun Nielsen & Pallesen (2009), der kortfattet diskuterer, hvad *omfanget* og *kvaliteten* af regler (lovgivning) betyder for forvaltningens præstationer. Regel- og lovkvalitet er ellers en vigtig problemstilling, som under betegnelserne "red tape" og "green tape" er taget op til behandling i den internationale forskningslitteratur gennem de sidste 15 år.

### RED TAPE: BYRDEFULD OG INEFFEKTIVE REGLER

Spørgsmålet om hensigtsmæssig og uhensigtsmæssig regulering har således i den engelske og den amerikanske politologiske forvaltningsforskning gennem en årrække udviklet sig til en forskningstematik, som handler om "red tape". *Red tape* er den engelske og amerikanske betegnelse for bureaukratiske regler, der af borgere eller medarbejdere i forvaltningen opleves som uhensigtsmæssige og byrdefulde. Den amerikanske forvaltningsforsker Barry Bozeman har defineret "red tape" som "regler, regu-

---

12. Begrebet "creaming" eller "cream skimming" (skumme fløden) betegner en forvaltningspraksis, hvor, populært sagt, de mest ressourcerstærke får indsatsen. Begrebet defineres og forklares i næste kapitel vedrørende incitamenter.

lering og procedurer, som kræver efterlevelse, men som ikke fremmer organisationens funktionelle mål med reglen” (se Bozeman og Feeney, 2011, s. 5, egen oversættelse). På dansk kan begrebet oversættes til byrde-fuld og ineffektiv regulering.

En række publikationer undersøger effekterne af den type regler på både subjektive og objektive afhængige variable såsom henholdsvis forvaltningsmedarbejdernes selvoplevede servicekvalitet, jobtilfredshed, oplevelser af retfærdighed på arbejdspladsen samt præstationer i form af effektivitet og kvalitet. Mange af disse studier finder forskellige negative effekter af red tape. Flere af disse undersøgelser bygger på de store amerikanske forvaltningsundersøgelser NASP I-V.<sup>13</sup>

Et af disse studier, der bygger på NASP, er et studium af Dehart-Davis og Panday fra 2005 blandt ledere i lokalforvaltninger på amerikansk delstatsniveau. Dette studium underbygger de negative effekter af red tape. Studiet undersøger effekter af ”red tape” på mellemledere på IT-området og deres loyalitet (”commitment”) over for deres organisation, deres jobtilfredshed og deres engagement i deres job. Studiet finder negative sammenhænge mellem red tape og alle disse faktorer. Studiet viser dog også, at centralisering, forstået som begrænsninger på mellemledernes autonomi, har en mere fremmedgørende indflydelse på disse end uhensigtsmæssige procedureforskrifter.

Panday & Moynihan (2006) undersøger, på baggrund af NASP II fra 2002, effekter af red tape på amerikanske social- og sundhedsforvaltninger på delstatsniveau.<sup>14</sup> NASP II blev således udsendt til 570 mellemledere i lokale sundheds- og socialforvaltninger. Panday og Moynihan belyser mere specifikt effekten af regler og regulering på to mål blandt disse ledere: selv vurderet effektivitet i at opnå overordnet mission og servicekvalitet. Analysen viser, at subjektivt erfaret ”red tape” har negativ indvirkning på at opnå de to overordnede mål. To faktorer på organisationsniveau modererer dog disse effekter: en udviklingsorienteret organisationskultur og politisk opbakning til ledelsen fra valgte lokalpolitikere (disse politikeres tiltro til organisationen). Høje scorer på disse to faktorer neutraliserer de negative effekter.

---

13. NASP står for National Administrative Studies Project. NASP er en spørgeskemaundersøgelse, som over flere omgange er gennemført flere gange med forskellige grupper af offentligt ansatte i USA.

14. Panday og Moynihan bruger betegnelsen ”state-level human service bureaucracies.” Bemærk, at ”human service bureaucracies” i andre sammenhænge kan dække over amerikanske beskæftigelsesforvaltninger.

Effekter af red tape er også undersøgt i Storbritannien. Brewer & Walker (2009) har, på baggrund af en spørgeskemaundersøgelse til 1.300 ledere i 166 kommunale og regionale uddannelses- og socialforvaltninger i Storbritannien, undersøgt regler som styringsinstrument. De skelner mellem intern red tape, fx regler, som besværliggør afskedigelse af en inkompetent leder, og ekstern red tape, som er regler, som besværliggør organisationens kommunikation og interaktion med omgivelserne. De undersøger effekterne på en lang række subjektive mål for oplevet retfærdighed, jobtilfredshed, kundetilfredshed mv. samt subjektive og objektive mål for performance. De objektive mål for performance bygger på en skala (CSP, Core Service Performance), som de pågældende lokalforvaltninger vurderes på af en statslig engelsk styrelse (The Audit Commission). Brewer og Walker finder, at hverken intern eller ekstern ”red tape” har effekter på de objektive statslige mål for performance. Et enkelt spørgsmål vedrørende intern ”red tape” (manglende mulighed for at få fjernet en dårlig leder) har dog signifikant negativ indvirkning på CSP. Intern red tape har også en negativ effekt på oplevet retfærdighed i organisationen. Effekterne af u hensigtsmæssig regulering på både det objektive og det subjektive mål for præstationer er altså meget begrænsede i henhold til deres analyse.

#### GREEN TAPE: MENINGSFULDE OG HENSIGTSMÆSSIGE REGLER

Forskningen i red tape har affødt forskning i det modsatte af red tape – green tape, dvs. regler, som opleves som meningsfulde og hensigtsmæssige. Teorien om green tape er udviklet af den amerikanske politolog DeHart-Davis, der definerer green tape som ”effektive regler i en organisation (DeHart-Davis 2009a, s. 362). Teorien er udviklet på baggrund af 90 kvalitative interview med forskellige typer af markarbejdere i forskellige amerikanske offentlige forvaltninger på kommunalt niveau. Hun testede efterfølgende teoriens antagelser vedrørende forekomsten af fænomenet ”green tape” ved hjælp af en principal komponentanalyse i en spørgeskemaundersøgelse. Respondenter var i begge tilfælde et tilfældigt udvalg af de ansatte i fire midt-vestlige amerikanske kommunalforvaltninger.

DeHart-Davis’ analyse (2009a) viser, at reglers effektivitet afhænger af fem forhold:

1. Reglerne er formuleret som skriftlige krav.
2. Reglerne bygger på valide relationer mellem midler og mål.
3. Reglerne benytter det rette mål af kontrol.
4. Reglerne anvendes konsistent.
5. Reglerne har formål, der er forståelige for stakeholders (målgruppe).

I en anden artikel undersøger DeHart-Davis (DeHart-Davis, 2009b), om der er en sammenhæng mellem green tape og regelefterlevelse. Artiklens analyse anvender samme datasæt (primært spørgeskemaundersøgelsen). Den undersøger mere specifikt, om der er en sammenhæng mellem medarbejdernes oplevelse af, at reglerne i deres organisation er kendetegnede ved et eller flere af disse fem karakteristika ved effektive regler, og deres selvrappede vilje til at overholde reglerne i organisationen. Analysen viser, at der er en positiv og statistisk signifikant sammenhæng mellem fire af de fem karakteristika og regelefterlevelse. Regler med optimal kontrol og regler med et klart forståeligt formål har en særligt stærk sammenhæng med regelefterlevelse. Sammenhængen er mindre stærk, men dog også signifikant for regler, der er skrevne, og regler, som foreskriver en valid relation mellem midler og mål. Blot gælder sammenhængen ikke for konsistent regel anvendelse og regelefterlevelse.

## OPSUMMERING

Dette kapitel handlede om regulering som styringsinstrument på beskæftigelsesområdet – dvs. regler, rettet mod styring af den offentlige forvaltnings virksomhed. Litteratursøgningen fandt et ret begrænset antal studier, som levede op til undersøgelsens inklusionskriterier. Dette må give anledning til forundring, eftersom regulering i form af love og andre regler er ekstremt vigtige statslige styringsinstrumenter.

Det lykkedes at finde 11 studier, som fordelte sig på fem studier, der levede op til alle undersøgelsens tre inklusionskriterier, og seks studier på tilgrænsende forvaltningsområder (primært socialområdet). Studierne benytter ikke avancerede effektforskningsmetoder og placerer sig således ikke særlig højt oppe i evidenshierarkiet. Givet de kvalitative og kvantitative metoder, som studierne benytter, er der dog tale om ganske gode forskningsdesign.

På den baggrund vil vi tillade os at konkludere, at der er indikation for, at regulering som styringsinstrument typisk virker med de tilsigtede effekter på forvaltningens præstationer. Det peger fire studier på. To studier peger på, at regulering ofte har både tilsigtede og utilsigtede virkninger på præstationer. Konklusionen skal dog tages med det forbehold, at studier af regelændringer på beskæftigelsesområdet meget sjældent er i stand til at identificere virkninger af regler/regelændringer helt isoleret fra andre ændringer af fx økonomiske incitament eller organisationsændringer. Dermed kan man altså ikke være helt sikker på, at studierne faktisk identificerer effekter af regler – og ikke af andre styringsinstrumenter.

Kapitlet har også gennemgået fem studier vedrørende red tape, dvs. byrdefulde og ineffektive regler, og green tape, dvs. meningsfulde og hensigtsmæssige regler. Disse studier peger på, at regelkvalitet har betydning for reglernes virkninger – og at særligt regelefterlevelse fremmes af højere regelkvalitet. Det er dog uklart, om dårlige regler faktisk hæmmer præstationer, forstået som performance.



# INCITAMENTER

Dette kapitel handler om incitamenter som styringsinstrument. Incitamenter definerer vi som en økonomisk tilskyndelse til at udvise en bestemt adfærd eller til at opnå et bestemt resultat. Et incitament er dermed en regel, som knytter økonomiske belønninger til bestemte handlinger (Andersen m.fl., 2010, s. 9, 12). Forestillingen om, at man kan opnå tilsigtede virkninger gennem incitamenter, bygger på idéen om, at agenter agerer økonomisk rationelt og vil søge at optimere deres nytte. Det er en grundlæggende idé fra økonomien, som formodentlig holder i mange tilfælde, men næppe i alle. Professionelle normer, altruistisk motivation samt den simple trang til at imitere andres adfærd ("gøre som de andre") kan eksempelvis udfordre aktørernes nytteorientering.

På linje med regler kan incitamenter udfærdiges på meget forskellige måder. Overordnet kan man skelne mellem incitamenter på kollektivt og på individuelt niveau. Som styringsinstrument kan et incitament på kollektivt niveau fx rette sig mod en kommune eller en organisation. På individuelt niveau kan et incitament rette sig mod en enkelt medarbejder, fx i form af resultatløns, engangsvederlag, kvalifikationstillæg, funktionstillæg mv. Incitamenter kendes også fra resultatkontrakter, hvor enten en organisation eller et individ belønnes for at opnå et givet resultat.

I Danmark og udlandet er der gennem en årrække forsket intenst i incitamenters betydning for adfærd, herunder betydningen for offentlige ansattes adfærd. I England og USA, hvor New Public Management har spillet en vigtig rolle for reformer af den offentlige sektor, har en stribe økonomer og politologer udforsket og fundet både tilsigtede og utilsigtede virkninger af forskellige typer af økonomiske incitamenter for offentligt ansattes præstationer (Langbein, 2010; Grand, 2010). Forskere i Danmark har også bidraget til at udforske denne problemstilling med udgangspunkt i en dansk kontekst – fx i relation til universitetsforskere (Andersen & Pallesen, 2008), læger og tandlæger (Andersen, 2009).

I et metastudium af incitamenter i den offentlige sektor konkluderer en række forvaltningsforskere fra Institut for Statskundskab på Aarhus Universitet, at forestillingen om, at økonomiske incitamenter altid virker efter hensigten, og at man altid får mere af den adfærd, man betaler for, må afvises: ”Idéen kan i sin mest simple form, hvor den forventes at virke i alle situationer, afvises” (Andersen m.fl., 2010, s.79). Forskerne påpeger dog også, at forskning viser, at der er en række situationer, hvor incitamenter faktisk virker – fx på frontlinjemedarbejdere i situationer, hvor deres adfærd ikke er reguleret af stærke professionelle normer.

Internationalt har beskæftigelsesområdet stået centralt i økonomer og politologers udforskning af incitamenters virkninger på offentligt ansatte og borgere. Det gælder særligt forskning fra USA. Derfor findes der flere gode effektstudier, både eksperimentelle og kvasi-eksperimentelle, af incitamenters tilsigtede og utilsigtede virkninger på beskæftigelsesindsatsen på organisationsniveau. Fra Danmark findes der enkelte studier, som enten diskuterer incitamenters mulige virkninger (Nørgaard, 2009), eller som faktisk udforsker disse empirisk på enten kommuner (Slotsholm, Svarer & Rosholm, 2010) eller frontlinjemedarbejdere (Johansen, Holm & Rosdahl, 2009; Jensen & Rosdahl, 2009).

Nedenfor følger først en karakteristik af de indsamlede studier. Herefter følger et afsnit, der besvarer spørgsmålet om, hvorvidt incitamenter virker som styringsinstrument. De efterfølgende afsnit uddyber dette. Først kommer et afsnit om de amerikanske JTPA-studier og data. Herefter kommer et afsnit om studier vedrørende incitamenters virkninger på kollektivt niveau, organiseret med udgangspunkt i evidenshierarkiet, og derefter et afsnit om virkninger på team- eller individniveau. Til

sidst kommer en opsummering. Nærværende kapitel er altså ikke organiseret som det foregående efter studier om tilsigtede og studier om utilsigtede effekter. Det skyldes, at mange studier finder en kombination af begge typer af effekter.

## KARAKTERISTIK AF STUDIER

Som nævnt i indledningen stammer en del studier af økonomiske incitamenters virkninger på frontlinjemedarbejdere i beskæftigelsesforvaltninger fra USA. 13 af de identificerede relevante studier, hvad angår dette styringsinstrument, stammer fra USA (8), Danmark (4) og Holland (1).

TABEL 4.1

Incitamentsstudier, fordelt på forskningsdesign. Antal.

Forskningsdesign:	Antal studier
Systematisk review og metaanalyser	0
Randomiseret kontrolleret forsøg	3
Kvasi-eksperiment	3
Kohorte-/longitudinelt studium	2
Før- og eftermåling	0
Metastudium (usystematisk)	2
Mixed methods (kvantitativt og kvalitativt)	0
Tværsnitsstudium	1
Kvalitativt (feltarbejde og interview)	1
Kvalitative interview	1
Feltarbejde/observationsstudium	0
I alt	13

Flere af disse studier ligger ganske højt oppe i evidenshierarkiet. Tre studier af økonomiske incitamenters virkninger på frontlinjemedarbejdere byggede således på randomiserede forsøg, tre havde et kvasi-eksperimentelt design, og to havde et longitudinelt (panel-) design. Endvidere var der to metastudier (usystematiske), et tværsnitsstudium og to kvalitative studier. Der er således et udmærket vidensgrundlag for at vurdere, om og hvordan incitamenter virker som styringsinstrument i forhold til forvaltningspræstationer på beskæftigelsesområdet.

## VIRKER INCITAMENTER SOM STYRINGSINSTRUMENT?

Virker incitamenter som styringsredskab på beskæftigelsesområdet? Svaret på dette spørgsmål må deles i to, afhængigt af, om incitamentene retter sig mod et kollektivt eller et individuelt niveau. Der er evidens for, at incitamenter rettet mod det kollektive niveau virker i den forstand, at aktørerne reagerer på incitamentene, dvs. de ændrer adfærd. Der er stort set ingen studier, som finder, at målgruppen af sagsbehandlere eller andre professionelle ikke på en eller anden vis reagerer på økonomiske incitamenter. Men spørgsmålet er så, hvad de så gør – om de reagerer med den tilsigtede adfærd. Den indsamlede litteratur giver indikation for, at økonomiske incitamenter på kollektivt niveau ofte opnår de tilsigtede virkninger. Den konklusion bygger særligt på de studier, som benytter de kvasi-eksperimentelle metoder og metastudierne, mens mange af de andre studier peger i forskellige retninger. Hvad angår incitamenter på individuelt niveau, så peger studierne på, at incitamenter også virker med de tilsigtede virkninger her. Den viden må dog karakteriseres som usikker, da der kun er fundet to studier.

### OVERBLIK OVER STUDIERNES

Hvad angår de tre studier, som bygger på eksperimentelle data (Heckman, Heinrich & Smith, 2002, Heckman & Smith, 2003 og Courty & Marschke, 2004), så rummer de indikation på, at sagsbehandlerne reagerer på økonomiske incitamenter – men de dokumenterer også både tilsigtet og utilsigtet adfærd (i sidstnævnte tilfælde *creaming* og *gaming*).

Tre studier, som bygger på kvasi-eksperimentelle metoder (Lu, 2016, Courty, Kim & Marschke, 2011, Koning & Heinrich, 2013), viser, at kollektive økonomiske incitamenter kan bruges til at motivere frontlinjemedarbejdere til at gøre en indsats for udsatte grupper. Et af studierne (Koning & Heinrich, 2013) viser dog også, at der er en risiko for *parking* af udsatte ledige, hvis de økonomiske incitamenter ikke er indrettede, så de sikrer en indsats for denne gruppe.

To longitudinale studier (Slotsholm, Svarer & Rosholm, 2010, og Heinrich, 2007) peger i hver sin retning. Slotsholm, Svarer & Rosholm konkluderer, at de statslige danske økonomiske styringsinstrumenter på beskæftigelsesområdet virker (om end med behov for *justering*). Heinrich (2007) viser til gengæld, at der er store problemer med et amerikansk incitaments- og resultatmålingssystem, der ikke er indrettet til

at tage højde for delstaternes lokale arbejdsmarkeder og klienternes udfordringer.

---

## BOKS 4.1

### Tre utilsigtede effekter: Creaming, gaming, parking.

---

Cream-skimming/creaming: at skumme fløden

I et system til resultatmåling kan cream-skimming defineres som det at selekttere personer, som hjælper til at opnå et kortsigtet mål frem for at udvælge personer på basis af deres langsigtede nytte af deltagelse (se Heckman, Heinrich & Smith, 2002, s. 780).

'Gaming': at omgå systemet

Gaming kan defineres som en adfærd, hvor medarbejdere eller ledelse i en organisation indretter deres adfærd for at levere et for dem optimalt resultat i forhold til et defineret resultatmål i stedet for at indrette deres adfærd efter det intenderede og ikke altid målbare formål (se Courty & Marschke 2004, s. 26).

'Parking': parkering

Parking kan defineres som det at undlade at levere service til deltagere i et jobtræningsprogram til klienter med ringe sandsynlighed for beskæftigelse. Parking er altså en form for cream-skimming, som finder sted i løbet af programmet. Udbyderne forsøger at holde deres omkostninger nede ved at gøre så lidt som muligt for dem med de ringeste chancer for beskæftigelse, mens de i stedet fokuserer ressourcerne på stærkere klienter med bedre beskæftigelseschancer (Koning & Heinrich, 2013, s.462).

---

To metastudier (Andersen m.fl., 2010 og Heinrich, 2012) peger begge på, at incitamenter kan opnå de tilsigtede virkninger. De påpeger dog også en række forhold (fx at incitamenterne er utroværdige, professionelle normer, upræcise resultatmålinger), der kan hæmme eller afspore virkningerne. Netop hæmning og pervertering af de tilsigtede virkninger pga. incitamenternes sammenstød med professionelle normer findes også i et kvalitativt amerikansk studium (Dias & Maynard-Moody, 2007).

Endelig findes der to danske studier (Johansen, Holm & Rosdahl, 2009; Jensen & Rosdahl, 2009) af økonomiske incitamenters virkninger på sagsbehandlere i jobcentre på team- og individniveau. Disse to studier peger dog på, at disse godt kan opnå de tilsigtede virkninger og ikke behøver at støde sammen med professionelle normer. Disse studier fokuserer på virkninger på team- eller individniveau.

## DE AMERIKANSKE JTPA-STUDIER OG -DATA

I USA har en række arbejdsmarkedsøkonomer med nobelpristageren James J. Heckmann i spidsen (Heckman, Smith & Taber, 1996), samt en række politologer, været optaget af at undersøge incitamenters virkninger i beskæftigelsesindsatsen. Mange analyser har primært haft fokus på at udforske forskellige typer af økonomiske incitamenters virkninger på ledige og deres afgangsrater fra offentlig understøttelse til kortvarig eller langvarig beskæftigelse, dvs. fokus på "outcome". I sammenhæng med disse analyser har forskerne ofte haft adgang til data om økonomiske incitamenter, som påvirker offentlige forvaltninger eller private (kommercielle/ikke-kommercielle) organisationer, der forvalter beskæftigelsesindsatsen. Dermed har de også haft mulighed for at udforske virkninger af incitamenter på frontlinjemedarbejdernes præstationer.

Studierne er endvidere muliggjort af de data, som blev tilgængelige i forlængelse af den amerikanske lov *The Job Training Partnership Act* (forkortet: JTPA), som var i kraft i perioden 1982-1998. Denne føderale lov etablerede og regulerede jobtræningscentre på tværs af delstater i USA, som havde til formål at udvælge og træne fattige og udsatte ledige med henblik på at få dem i beskæftigelse. Loven indeholdt også et performance-management-system til måling af centrenes resultater i forhold til at få klienterne i beskæftigelse. Dette system kobledes resultater til økonomiske incitamenter på delstats- og centerniveau.

Systemet indebar, at der var bonus til JTPA-træningscentre, som fik udsatte ledige i job. Centrene fik en bonus på op til 20-30 pct. af budgettet for at leve op til eller overgå målene. Bonus måtte ikke udbetales som individuel bonus. Resultaterne blev målt ud fra beskæftigelsesgrad og indkomst blandt personer, som havde gennemgået et JTPA-træningsprogram 13 uger efter træningens afslutning (J. Heckman, Heinrich, og Smith, 2002, s. 789). Omfattende data blev indsamlet som del af de resultatmålinger, som hvert af de over 600 JTPA-centre var underlagt. Effekter på deltageres beskæftigelsesgrad og indkomst blev målt ved træningens afslutning eller senest 13 uger herefter.

Endvidere besluttede det amerikanske arbejdsministerium (Department of Labor, DOL) tidligt at igangsætte "det nationale JTPA-studie" som en del af JTPA-loven. I dette studium indgik 16 forskellige JTPA-træningscentre og 20.601 ansøgere, som mellem 1987 og 1989 tilfældigt (randomiseret) blev del af enten en indsatsgruppe eller en kon-

trolgruppe. Kontrolgruppen kom på venteliste og fik først adgang til træning 18 måneder senere end indsatsgruppen (se Heckman, Heinrich & Smith, 2002, s. 789). 18 måneder efter randomisering og igen 30 måneder efter for en undergruppe blev der, via spørgeskemaundersøgelser, indsamlet data om deltagernes beskæftigelse og indkomst.

Studiet skulle give mulighed for at opnå pålidelige eksperimentelle estimater for programmets nettoeffekter. Resultatmålingerne for alle 600 JTPA-centre og de eksperimentelle data for de 16 centre i det særlige JTPA-studium genererede to forskellige datasæt. Med disse to forskellige datasæt kunne forskere bruge de eksperimentelle data til at teste validiteten af data fra almindelige resultatmålinger. En analyse viste her, at der kun var ringe overensstemmelse mellem de programeffekter, de generelle resultatmålinger viste, og de programeffekter, som eksperimentet kunne påvise (Barnow, 2000).

At undersøge effekter, reliabilitet og validitet af resultatbaseret styring på beskæftigelsesområdet ligger uden for dette litteraturstudies emnefelt. Der findes dog et nyere litteraturstudie fra KORA, som behandler netop dette emne (Østergaard, Iversen & Andersen, 2016). Spørgsmålet om, hvor pålidelige resultatmålinger er på beskæftigelsesområdet, er dog alligevel relevant at nævne her, da incitamenter typisk er knyttet til resultatmåling. En belønning kommer først til udbetaling, når et givent resultat er nået. Derfor er reliabilitet (intern pålidelighed) og validitet (ekstern gyldighed) af resultater fra resultatmålinger vigtig for virkningerne af incitamenter og for deres troværdighed.

## INCITAMENTER PÅ KOLLEKTIVT NIVEAU

Hvad angår forskning i incitamenter som styringsredskab på kollektivt niveau på beskæftigelsesområdet, så har nærværende undersøgelse identificeret 11 relevante studier om dette emne. Nedenfor følger en gennemgang af studier, der analyserer tilsigtede og utilsigtede effekter af økonomiske incitamenter på frontlinjepersonalets præstationer på beskæftigelsesområdet. Afsnittet er organiseret i henhold til evidens-hierarkiet, idet eksperimentelle studier omtales først, herefter kvasi-eksperimentelle osv.

## EKSPERIMENTELLE STUDIER

Et af de centrale studier, der underbygger, at incitament har virkninger på frontlinjemedarbejderes præstationer, er en artikel af James Heckman, Heinrich & Smith (2002), som bygger på de eksperimentelle data fra det nationale JTPA-studium. Analysen viser, at JTPA-træningscentre reagerer på præstationsincitament, idet der er signifikante og positive beskæftigelses- og indkomsteffekter ved programafslutning for den gruppe af ledige, som får træning, sammenlignet med kontrolgruppen (Heckman, Heinrich & Smith, 2002, s. 791-796). Forskerne finder imidlertid også "cream-skimming" blandt sagsbehandlerne: at disse er tilbøjelige til at udvælge deltagere til træningen efter, hvem der har størst sandsynlighed for at få den største absolutte gevinst af den. De finder dog også, at både gevinster og tab ved cream-skimming er små.

Endelig finder Heckman, Heinrich & Smith ingen eller en negativ korrelation mellem korttidseffekter (målt ved programafslutning) og langtidseffekter (målt 12 måneder senere). Personer i indsatsgruppen, der klarer sig bedre end kontrolgruppen ved programafslutning, klarer sig altså i en del tilfælde værre 12 måneder efter afslutning på programmet. Forskernes hovedkonklusioner er, at præstationsstandarder og incitament, der fokuserer på korttidseffekter, er uegnede til at sikre en indsats med positive langtidseffekter. De er endvidere uegnede til at sikre, at de ledige, som vil have mest gavn af indsatsen, også er dem, som får den.

Et andet studium af Heckman m.fl. (2003), der også bygger på de eksperimentelle data fra det nationale JTPA-studium samt andre data, underbygger, at sagsbehandlerne foretager cream-skimming. Dette studium fokuserer specifikt på, hvem der indskrives i JTPA-træningsprogrammet. At denne problemstilling rejser sig, skyldes, at sagsbehandlerne har indflydelse på udvælgelsen af personer til træning. Analysen peger på, at sorte, personer med uddannelse lavere end high-school-eksamen, personer fra fattigere familier og personer uden nyere arbejds erfaringer har mindre sandsynlighed for at blive indskrevet i programmet end andre. Forskerne påpeger dog, at effekterne ikke nødvendigvis skyldes sagsbehandlerne cream-skimming. De kan også skyldes selvselektion samt manglende information og viden i visse befolkningsgrupper med lav uddannelse og dårlige engelskkundskaber om træningsprogrammets eksistens. At incitamenterne afføder cream-skimming er altså meget sandsynligt men ikke helt sikkert.



Økonomerne Pascal Courty og Gerald Marschke (2004) trækker også på data fra det nationale JTPA-eksperiment i en artikel, der påviser ”gaming” i JTPA-træningscentrenes praksis for afslutning og indrapportering af kursisternes resultater. Gaming kan defineres som en adfærd, hvor medarbejdere eller ledelse i en organisation indretter deres adfærd for at levere et for dem optimalt resultat i forhold til et defineret resultatmål i stedet for at indrette deres adfærd efter det intenderede og ikke altid ikke-målbare formål (Courty og Marschke, 2004, s. 26).

Artiklen af Courty og Marschke præsenterer evidens for, at performance-incidenter i organisationer leder til u hensigtsmæssig og omkostningsfuld adfærd. Gaming finder sted, fordi JTPA-centrene har mulighed for at selv at time, hvornår de registrerer deltagerens beskæftigelsesituation i løbet af 90 dage efter træningsophør. Denne adfærd fører til en 20 pct. højere beskæftigelsesfrekvens blandt deltagerne, end hvis centrene havde afrapporteret beskæftigelsesfrekvensen for alle kursister præcis ved træningsafslutning. Træningscentrene vælger endvidere at afslutte træningen hurtigere for nogle (godt) performende kursister i juni af hensyn til årsrapporten i slutningen af juni. Endelig viser de, at personer, som afslutter deres træning i løbet af juni, har lavere indkomst efter afsluttet træning end personer, som får afsluttet deres træning i løbet af andre måneder. Juni-kursister får med andre ord ikke det optimale udbytte af deres træningsforløb, fordi dette bliver afsluttet hurtigere end ellers af hensyn til resultatopgørelsen, som bygger på årsrapporten.

De tre ovennævnte studier, som bygger på eksperimentelle data, giver altså en klar indikation af, at JTPA-træningscentrene og sagsbehandlerne reagerer på de økonomiske incitament. De tyder dog også på, at sagsbehandlerne kan være tilbøjelige til at reagere på disse incitament med utilsigtet adfærd, særligt i form af creaming og gaming.

#### KVASI-EKSPERIMENTELLE STUDIER

Flere andre studier peger dog i retning af, at det er muligt at opnå de intenderede effekter på præstationer ved hjælp af incitament som styringsinstrument.

Et kvasi-eksperimentelt studium af den amerikanske politolog Jiahuan Lu (2016) peger på, at det ved hjælp af incitament er muligt at opnå tilsigtede positive beskæftigelseeffekter på udsatte ledige (personer med fysiske og psykiske handicaps). Lu analyserer virkninger af kontraktstyring med indbygget benchmarking og incitament, når andre aktører

(kommercielle/ikke-kommercielle) inddrages i beskæftigelsesindsatsen. Lu sammenligner virkningerne af resultatbaserede kontrakter (Performance Based Contracting, PBC) med virkningerne af kontrakter, baseret på timeforbrug (Fee for services, FFS). Det gør Lu ved at sammenligne beskæftigelseseffekterne på ledige med fysiske og psykiske handicaps af træning af private aktører i de to amerikanske nabodelstater Indiana og Michigan i årene 2004-2009. I 2006 overgik Indiana fra forbrugsbaserede til resultatbaserede kontrakter, mens Michigan fastholdt de forbrugsbaserede kontrakter. Lu kan påvise, at overgangen til de resultatbaserede kontrakter i Indiana har en signifikant og positiv effekt på beskæftigelses-sandsynligheden, samtidig med at varigheden af ledighedsperioden forkortes.

Et kvasi-eksperimentelt studium af de amerikanske økonomer Courty, Kim og Marschke (2011) påviser, ved hjælp af administrative data fra de amerikanske JTPA-træningscentre, at der selv i incitamentssystemer, hvor der er risiko for cream-skimming, er visse muligheder for at begrænse denne cream-skimming. Courty m.fl. bygger analysen på data fra det samlede JTPA-program, dvs. samtlige 620 træningscentre for årene 1992-1999. De analyserer centrenes tilbøjelighed til at indskrive forskellige grupper af mere eller mindre udsatte ledige, når frontlinjemedarbejderne underlægges et system, hvor der er forskellige refusioner til deres organisation, afhængigt af hvor udsat en gruppe deres klienter tilhører. Svagere klienter giver højere refusion via et system, der bygger på vægte til justering af resultaterne.

JTPA-systemet justerede for en lang række klientkarakteristika, som blev betragtet som faktorer, der mindskede sandsynligheden for at komme i beskæftigelse, fx køn og race: mænd har bedre beskæftigelses-chancer end kvinder, og hvide har bedre chancer end sorte. I alt indebar JTPA 24 binære justeringsvægte, hvilket potentielt giver  $2^{24} \sim$  over 16 millioner undergrupper og dermed vægte. Til analysen udvælger Courty m.fl. (2011, s. 648) dog 1.670 undergrupper, baseret på 13 centrale justeringsfaktorer samt på de undergrupper, inden for hvilke der faktisk findes individer.

Courty, Kim & Marschke viser, at frontlinjemedarbejderne er mere tilbøjelige, end de ellers ville have været, til at indskrive klienter fra svage subundergrupper, givet en højere skyggepris. De indskrives dog stadig de stærkeste ledige inden for undergruppen. Courty, Kim & Marschke konkluderer, at indskrivningsincitamenter reducerer cream-

skimming på tværs af undergrupper, men efterlader et potentiale for cream-skimming inden for undergruppen.

Et nyere kvasi-eksperimentelt studium af den hollandske økonom Pierre Koning og den amerikanske politolog Carolyn Heinrich (2013) vedrører indsatsen for forsikrede ledige og udsatte ledige (personer med handicaps). Studiet undersøger effekterne i Holland i perioden 2002-2005 af overgangen fra delvist incitamentstyret privat jobtræning til fuldt incitamentstyret privat jobtræning til disse to typer af ledige.

Overgang til fuldt præstationsstyrede kontrakter blandt forsikrede ledige forøger andelen blandt disse, som får et job, med 3 pct.-point. Denne stigning sker dog udelukkende til jobs med korttidskontrakter (under 12 måneder). Overgang til fuldt præstationsstyrede kontrakter blandt ledige med handicap hæver imidlertid ikke beskæftigelsesfrekvensen blandt disse. I stedet peger resultaterne på, at overgangen har parkingeffecter i forhold til denne gruppe, dvs. at indsatsen fokuseres på personer med højere beskæftigelseschancer, mens udsatte ledige ikke får nogen indsats. I 2007 tilbageførte den hollandske regering jobtræning til stærke ledige fra private aktører til offentligt regi. Til gengæld lod regeringen fortsat de private aktører forestå jobtræning til de udsatte grupper. Koning og Hill mener, at deres resultater viser, at den hollandske regering burde have gjort det omvendte.

De ovennævnte tre kvasi-eksperimentelle studier viser altså, at kollektive økonomiske incitamerter kan bruges til at motivere frontlinjemedarbejdere til at gøre en indsats for udsatte grupper. Det peger studierne af Lu (2016) og Courty, Kim & Marschke, (2011) på. Studiet af Koning & Heinrich (2013) tyder til gengæld på, at der er en risiko for parking af udsatte ledige, hvis de økonomiske incitamerter ikke er indrettede, så de sikrer en indsats for denne gruppe.

#### LONGITUDINELLE STUDIER MV.

Fra Danmark findes et studium af statslig styring af kommunernes jobcentre af konsulentfirmaet Slotsholm og økonomerne Svarer og Rosholm (2010). Studiets overordnede konklusion er, at de statslige økonomiske styringsinstrumenter på beskæftigelsesområdet virker. Der er dog stadig, på en række områder, behov for at udvikle og forenkle styringssystemet (2010, s. 3). Det er særligt tre styringsinstrumenter, der har virkninger på kommunernes indsats:

1. Refusion, afhængigt af rettidighed af afholdelse af samtaler
2. Bortfald af refusion for sygedagpenge over 52 uger
3. Differentieret refusion for aktive og passive perioder.

Hvad angår pkt. 1, er det uklart, om kommunernes overholdelse af rettighedskravet er en følge af deres vilje til at overholde loven eller et produkt af det økonomiske incitament, som de her er underlagt. Hvad angår sygedagpenge, påpeger forfatterne, at de har fundet, at afgangen til andre offentlige ydelser forøges omkring uge 52. Der er imidlertid ikke nogen effekt på afgangen til selvforsørgelse. Hvad angår konklusion nr. 2 og 3, bygger de på analyser af longitudinelle registerdata, analyseret ved hjælp af logistiske modeller og varighedsmodeller (2010, s. 63-64).

Rapporten af Slotsholm, Rosholm og Svarer indbefatter også resultater fra interview med 200 topledere, mellemledere og medarbejdere på beskæftigelsesområdet i 12 kommuner samt en spørgeskemaundersøgelse, udsendt til samtlige 98 jobcenterchefer. Disse undersøgelser peger på, at der er for mange økonomiske styrings-redskaber. Kommunerne kan ikke forfølge så mange økonomiske mål på samme tid. Kommunerne har forståelse for, at styring er nødvendig, men de finder, at styringen er for rigid og vidner om statslig mistillid til dem. Undersøgelsen peger dog også på, at de økonomiske sanktioner, der er forbundet med manglende rettidighed i forhold til afholdelse af samtaler, virker som et sikkerhedsnet under jobcentrenes normeringer og sikrer, at beskæftigelsesområdet prioriteres.

I et andet studium, som også primært benytter sig af longitudinelle data, analyserer den amerikanske politolog Carolyn Heinrich (2007) virkningerne af incitamenter i loven *The Workforce Investment Act* (WIA), som i 2000 afløste den amerikanske JTPA-lov. Heinrich analyserer, med brug af longitudinelle data på delstatsniveau, de incitamentsstrukturer, som WIA skaber for delstaterne og jobtræningscentrene. Hovedresultatet af Heinrichs analyse er, at WIA-performancesystemet ikke fungerer efter hensigten. Det skaber ikke de rette incitamenter til at forbedre præstationer i systemet.

Problemet med incitamentsstrukturen er, at stater, der tager svagere ledige ind i træningsprogrammerne, særligt etniske minoriteter og personer, som er faldet fra deres ungdomsuddannelse ("high school"), har ringere chancer for at kvalificere sig til en præstations-bonus. Systemet burde tage højde for dette, men gør det ikke i tilstrækkelig grad. Det

skyldes, at WIA, i modsætning til JTPA, ikke indbefatter et system (vægte) til at justere resultatmålingerne på delstatsniveau for klienternes og de lokale arbejdsmarkeders karakteristika. Målene, som den enkelte delstat skal leve op til, bliver til i en forhandling mellem de enkelte delstater og det føderale niveau. Størrelsen af bonus tager heller ikke højde for størrelsen af den population, som trænes. Små delstater med et lavt deltagerantal vil altså, givet at de får en del af dem i job, kunne opnå en bonus, som er mange gange større end i delstater med en meget større population af ledige. Dette er en uhensigtsmæssig måde at indrette systemet på, ifølge Heinrich, og afspejler de politiske studehandler, som blev indgået ved systemets etablering.

## TO METASTUDIER

I en nyere oversigtsartikel opsummerer og uddyber Carolyn Heinrich (2012) nogle af hovedindsigterne fra sin egen og andres forskning i resultat- og incitamentsbaseret styring. Mange af de studier, hun refererer til, angår beskæftigelsesområdet. I forhold til incitament påpeger Heinrich to hovedproblemer. Det ene er, at incitaments-systemerne typisk har fokus på kortsigtede frem for langsigtede mål. Det er et problem, fordi kortsigtede og langsigtede mål meget ofte er ukorrelerede. Det andet problem er, at små incitamentsændringer kan resultere i forøget snyd med resultater og ”gaming”. Heinrich konkluderer, at man ikke skal droppe performancemålinger, men være meget opmærksom på de problemer, som ligger heri.

Heinrich påpeger, inspireret af den amerikanske politolog D. Moynihan (2008), at man snarere bør bruge målinger som rettesnor for organisationsudvikling via ”interaktive dialoger” mellem de styrende og de styrede. Givet den usikkerhed og manipulerbarhed, som målingerne ofte er behæftede med, er dette bedre end at koble stærke incitament til resultatmålingerne. Heinrich opfordrer altså til forsigtighed ved brug af resultatmåling koblet til incitament, men afviser ikke brugen af hverken resultatmåling eller incitament.

En række danske politologer, der bl.a. indbefatter forvaltningsforskeren Lotte B. Andersen, opsummerer og diskuterer også nyere forskning på området i bogen Økonomiske incitament i den offentlige sektor (Andersen m.fl., 2010). Forskerne diskuterer også flere cases fra beskæftigelsesområdet, som tyder på, at økonomiske incitament som

styringsinstrument har påvirket kommunernes indsats på en måde, som man måtte forvente (2010, s. 31-32).

Overordnet påpeger Andersen m.fl., at incitamenter, også på kollektivt niveau, kan bruges som styringsinstrument på en måde, så de opnår deres tilsigtede virkninger (2010, s. 79-83). Det kræver dog, at incitamentssystemet er troværdigt – dvs. at politikere eller embedsværk ikke pludselig laver det om. Det kræver også, at der ikke er stærke, modsatrettede professionelle normer. Endvidere er det vigtigt at være opmærksom på, at der findes andre typer af motivation blandt offentlige ansatte end økonomisk motivation – fx at være motiveret for at gøre noget godt for samfundet (på engelsk omtalt som ”public service motivation”). Derfor er det også hensigtsmæssigt, at incitamenterne opfattes som understøttende. Hvis incitamenterne søger at dirigere de ansatte i en anden retning end den, de opfatter som meningen med deres arbejde, har de mindre chance for succes. Endelig er kommunikationen af incitamenternes intention meget vigtig. Den sidste konklusion vedrørende kommunikation minder om konklusionen hos Heinrich (2012), der også påpeger, at resultatmåling og incitamentsstyring må kobles til dialog mellem de styrende og de styrede.

#### ET KVALITATIVT STUDIUM

Virkninger af økonomiske incitamenter på organisationsniveau er også blevet undersøgt i kvalitative studier. De to amerikanske politologer Dias og Maynard-Moody (Dias & Maynard-Moody, 2007) analyserer således i en artikel virkningerne af resultat- og incitamentsbaserede kontrakter på ledelse og medarbejdere i et privat firma. Firmaet ejer fire forskellige jobtræningscentre i en delstat i USA, og det er i disse centre, forskerne har gennemført feltarbejde og interview. Målgruppen for den resultatbaserede kontrakt var firmaet og dets ledelse og medarbejdere. Målgruppen af borgere var udsatte ledige i USA, hvoraf hovedparten er sorte, enlige forsørgere. Det private firma i studiet var underlagt en kontrakt, hvor der alene var et kortsigtet økonomisk incitament til at få borgere i job uden inddragelse af hensyn til personlige problemer eller behov for uddannelse. Hovedresultatet i studiet var, at det skabte konflikter mellem både ledelse, medarbejdere og borgere, at det private firma alene styrede efter det økonomiske incitament i resultatkontrakten.

Kontrakten skabte en konflikt mellem ledelsen, som fokuserede på at leve op til kontrakten, og sagsbehandlerne, som gerne ville bearbej-

de klienternes personlige problemer og motivation. Den skabte også en konflikt i forhold til borgerne, som gerne ville have uddannelse, og som ikke var motiverede til at tage de ”dårlige jobs”, som de kunne få, når de ikke havde en ungdomsuddannelse, dvs. et high school-diplom eller lignende. Disse konflikter hæmmede organisationens evne til at nå resultatmålet i kontrakten (at blot 10 pct. af klienterne skulle komme i beskæftigelse), og til at styrke klienternes langsigtede chancer for beskæftigelse. Firmaet løste det første problem ved at oprette nok stillinger internt til at komme over grænsen, som var påkrævet for at komme i betragtning til endnu en kontrakt. Problemet angående de langsigtede chancer for beskæftigelse blev ikke løst.

## INCITAMENTER PÅ TEAM- ELLER INDIVIDNIVEAU

Der findes ret få både kvantitative og kvalitative studier af virkninger af økonomiske incitamenter i beskæftigelsesforvaltningen på ledelse og frontlinjepersonale på individniveau. De fleste studier undersøger virkningerne på et aggregeret niveau, typisk niveauet for en lokalforvaltning (en kommune) eller på organisationsniveau. De findes dog to danske studier, gennemført af forskere fra SFI, som analyserer virkninger af incitamenter på team- eller individniveau.

To forskere fra SFI (Jensen & Rosdahl, 2009) har analyseret virkninger af resultatbaseret løn på sagsbehandlere i kommunale socialforvaltninger og jobcentre i forlængelse af initiativet *Ny chance til alle* fra 2006. Dette initiativ gav kommunerne mulighed for at eksperimentere med at indføre resultatløns på enten team- eller individniveau. Målgruppen af borgere var ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere, som sagsbehandlerne skulle hjælpe i job. Deres analyse viser, at efter strukturreformen i 2007 havde 37 ud af 98 kommuner indført denne form for resultatløns. I de 33 ud af de 37 kommuner havde man valgt en model, hvor det var resultaterne for et team på typisk 5-7 medarbejdere, der udløste en bonus til medarbejderne.

Kvalitative interview med ledere og medarbejdere tyder på, at resultatløns havde en motiverende effekt på sagsbehandlerne. Omvendt havde resultatløns ingen ”crowding-out”-effekt, dvs. svækkelse af medarbejdernes indre motivation, til trods for professionelle normer blandt sagsbehandlerne, som indbefatter skepsis over for resultatløns på dette

område. Jensen og Rosdahl konkluderer, at dette skyldes, at medarbejderne opfatter en eventuel belønning som understøttende for målsætningen om at hjælpe udsatte grupper i arbejde – en målsætning, som de i forvejen støtter og arbejder hen imod.

I et andet SFI-arbejdsrapport (Johansen m.fl., 2009) undersøger forskerne i et kvantitativt perspektiv virkninger af de resultatlønsordninger, som blev indført med *Ny chance til alle*. Målet med ordningerne var at fremme beskæftigelsen blandt ledige kontanthjælpsmodtagere, som har været på passiv forsørgelse i mindst et år. Forskernes hoved-konklusion er, at resultatlønsordningerne fremmer kontanthjælpsmodtagernes chancer for beskæftigelse. I særdeleshed peger resultaterne på, at resultatlønsordningerne med et kollektivt økonomisk incitament har en positiv effekt. Resultatlønsprogrammerne fremmer altså den lokale beskæftigelsesforvaltnings produktivitet. Resultaterne indikerer også, at monetære former for belønning virker bedre end ikke-monetære belønninger (efteruddannelse og sociale arrangementer på arbejdspladsen). Forskerne kan ikke finde nogen forskelle i virkninger af teambaserede eller individuelle former for resultatlønsordning – givetvis fordi der ikke var ret mange kommuner, som indførte individuel resultatlønsordning.

Begge disse to studier af forskere fra SFI peger altså i retning af, at de økonomiske incitamenters her, som var rettet mod sagsbehandlere på enten team- eller individniveau, opnår deres tilsigtede virkninger. Det kvalitative studium peger i retning af, at incitamenterne opfattes som understøttende og ikke som værende i konflikt med sagsbehandlernes professionelle normer eller anden motivation. Det skal dog påpeges, at ingen af studierne er publicerede, og de har derfor ikke været underlagt peer-review.

## OPSUMMERING

Dette kapitel har undersøgt, om økonomiske incitamenters virker som styringsinstrument i forhold til frontlinjepersonale på beskæftigelsesområdet. Der blev fundet 13 relevante studier – heraf 11 om økonomiske incitamenters på kollektivt niveau (på delstats-, kommune- eller organisationsniveau) og 2 om incitamenters på individniveau. Studierne giver anledning til at konkludere, at der er moderat evidens for, at incitamenters, rettet mod det kollektive niveau, virker. Aktørerne reagerer på incitamen-



terne, dvs. de ændrer adfærd. Den indsamlede litteratur giver indikation for, at økonomiske incitamenter på kollektivt niveau ofte opnår de tilsigtede virkninger. Den konklusion bygger særligt på de studier, som benytter de kvasi-eksperimentelle metoder og meta-studierne. Mange af de andre studier, særligt de tre eksperimentelle og de to longitudinelle studier, peger i forskellige retninger, dvs. både i retning af tilsigtede og utilsigtede effekter. Et kvalitativt studium finder udelukkende utilsigtede effekter.

De studier, som finder utilsigtede effekter, peger på en række udfordringer, knyttet til indretning af incitamentssystemer. Et meget vigtigt problem, som både studier højt og lavere placeret i evidens-hierarkiet peger på, er, at incitamenterne ofte når deres kortsigtede målsætninger, dvs. at dirigere frontlinjepersonalets indsats i en bestemt retning, men at de ikke når det langsigtede mål at forbedre klienternes beskæftigelseschancer på længere sigt. Cream-skimming er et andet hovedproblem – at sagsbehandlerne prioriterer at hjælpe klienter, som i forvejen har de bedste beskæftigelseschancer – ikke dem med det største behov. Gaming er et tredje problem, dvs. manipulation af indsatsen eller afrapportering med henblik på at maksimere chancen for at leve op til et defineret resultatmål. Parking er et fjerde problem, dvs. at udsatte ledige kun på papiret, men ikke i realiteten, får en indsats. Et femte problem består i, at de resultatmålinger, som typisk udløser en økonomisk bonus eller straf, meget ofte er upålidelige.

Hvad angår incitamenter på team- eller individniveau, så peger to danske studier på, at incitamenter kan opnå de tilsigtede virkninger her uden at støde sammen med professionelle normer eller anden arbejdsmotivation. Den viden må dog karakteriseres som usikker, da der kun er fundet to studier.



## ORGANISERING

Dette kapitel handler om organisering som styringsinstrument. I litteraturen om styring, styringsinstrumenter og implementering har betegnelsen ”organisering” været brugt på mange måder. Organisering er eksempelvis et af de fire overordnede styringsinstrumenter, der indgår i Hood & Margetts’ (2007) typologi over styringsinstrumenter. Her betegner det dog først og fremmest det, at en stat har en organisation til rådighed, dvs. personale, land, bygninger og udstyr, som staten kan sætte i spil for at nå sine mål. Et andet eksempel er Jacobsen & Jakobsen (2014, s. 59), som beskriver, hvordan statslig styring via organisering bl.a. består i at placere opgaver hos organisationer, som staten mener kan udføre dem.

Ifølge den engelske professor i statskundskab George Boyne (2003) handler organisering som styringsredskab bl.a. om styring af organisationers størrelse og interne organisationsstrukturer samt eksterne strukturer og netværk mellem offentlige, private og frivillige organisationer. På samme måde skelner den danske politolog Søren Winter i sin integrerede implementeringsmodel imellem intra- og interorganisatorisk adfærd som faktorer, der begge har betydning for implementering af politik (Winter og Nielsen, 2008, s. 20). Disse betegnelser dækker over henholdsvis forhold internt i de organisationer, der tager del i implementeringen af en politik, og forholdet og samspelet imellem disse organisationer.

Da begrebet ”organisering” og tilsvarende engelske udtryk bruges meget forskelligt i litteraturen, har det været svært at afgrænse litteratursøgningen og samtidig sikre, at vi har fundet den mest relevante litteratur om effekter og virkninger af dette styringsinstrument på beskæftigelsesområdet. Vi har dog identificeret 20 relevante studier, som på forskellig vis beskæftiger sig med organisering som styringsinstrument på det beskæftigelsespolitiske område. Denne litteratur beskæftiger sig med organisering som styringsredskab på tre niveauer:

1. Organisering på regionalt plan i form af netværk imellem forskellige beskæftigelsespolitiske organisationer og interessenter (interorganisatoriske forhold).
2. Organisering af forvaltningens overordnede strukturer og rammer, fx af jobcentrene og deres samarbejdspartner i udførelsen af beskæftigelsesindsatsen.
3. Organisering af sagsbehandlingernes arbejde på lokalt plan (intraorganisatoriske forhold).

Staten er potentielt involveret i organiseringen på alle tre planer, men i forskelligt omfang, afhængigt af tidspunktet for det pågældende studie og den nationale kontekst. Forskellige elementer af den interne organisering af sagsbehandlingernes arbejde i et jobcenter vil i én kontekst afhænge af statslige beslutninger og regler, men i en anden kontekst af lokale beslutninger. Vi har derfor medtaget studier, som omhandler styring via organisering, baseret på lokale ledelsesmæssige beslutninger ud fra den antagelse, at disse beslutninger i en anden kontekst kunne være truffet af staten. Dermed giver denne litteratur yderligere indblik i virkningerne af organisering som et (potentielt) statsligt styringsinstrument.

## KARAKTERISTIK AF STUDIER

De 20 studier vedrørende organisering som styringsinstrument stammer fra en række forskellige lande: Danmark (8), USA (4), Tyskland (2), Storbritannien (1), Holland (1), flere lande (komparativt, 4). Organisationsændringer finder sted som del af udviklingen af den offentlige forvaltning i mange vestlige lande, og det forklarer formodentlig, at der findes studier fra en række forskellige lande.

Hvad angår studierne kvalitet set i et evidensperspektiv, forde-  
ler de sig på en række forskellige forskningsdesign. Det afspejler, at både  
økonomer, politologer og sociologer interesserer sig for, hvad organisa-  
tionsformer og -ændringer betyder for medarbejdere og borgere på be-  
skæftigelsesområdet.

TABEL 5.1  
Studier af organisering, fordelt på forskningsdesign. Antal.

Forskningsdesign:	Antal studier
Systematisk review og metaanalyser	0
Randomiseret kontrolleret forsøg	2
Kvasi-eksperiment	2
Kohorte-/longitudinelt studium	2
Før- og eftermåling	1
Metastudium (usystematisk)	1
Mixed methods (kvantitativt og kvalitativt)	2
Tværsnitsstudium	6
Kvalitativt (feltarbejde og interview)	1
Kvalitative interview	3
Feltarbejde/observationsstudium	0
I alt	20

Som det fremgår af tabel 5.1., har vi både fundet studier, som ligger højt  
oppe, og studier, som ligger længere nede i evidenshierarkiet. Det samme  
var tilfældet i relation til incitamenter (se kapitel 4, tabel 4.1). Derfor er  
der som udgangspunkt også et udmærket vidensgrundlag til at vurdere,  
hvordan organisering virker som styringsinstrument i forhold til forvalt-  
ningens præstationer på beskæftigelsesområdet.

## VIRKER ORGANISERING SOM STYRINGSINSTRUMENT?

Når man skal forsøge at besvare spørgsmålet om, hvorvidt organisering  
virker som styringsinstrument, giver det mening at skelne mellem organi-  
sering på de tre niveauer, som opregnet i indledningen.

Hvad angår *regional inter-organisering og netværk* har vi identificeret  
fire relevante studier (Bredgaard & Larsen, 2007; Damgaard & Torfing,  
2010, 2011; Knuth, 2014). De tre første studier, som er danske, benytter  
sig af surveys og kvalitative metoder. Det sidste af disse studier, som er  
tysk, benytter sig af kvasi-eksperimentelle metoder. Det skal påpeges, at

de danske studier først og fremmest fokuserer på oplevelser af indflydelse på beskæftigelsespolitikken blandt medlemmer af de regionale (RBR) og de lokale beskæftigelsesråd (LBR). De fokuserer altså ikke på forskellige styringsnetværks betydning for sagsbehandleres præstationer. Med dette forhold in mente er der en svag indikation for, at organiseringen af den type netværk har betydning for medlemmernes oplevelser af at bidrage til demokratisk og effektiv implementering og udformning af beskæftigelsespolitik på lokalt plan. Dette sker, fordi netværk bidrager til videns- og erfaringsudveksling. Det er dog vigtigt, at medlemmerne oplever, at der i de institutioner, som netværkene indgår i, her altså typisk RBR og LBR, er en grad af reel beslutningskompetence. Studierne rummer dog også resultater, som modsiger, at netværk faktisk har vigtig indflydelse på den lokale udformning af beskæftigelsespolitikken. I et af de danske studier (Bredgaard & Larsen, 2007) modsiger jobcenterchefer således, at både RBR og LBR skulle have nogen større betydning for jobcentrenes arbejde. Hvad angår det tyske studium af Knuth (2014), kan andre faktorer også forklare (tilsyneladende) positive effekter af netværk.

Hvad angår *organisering af forvaltningens overordnede strukturer og rammer*, har vi fundet otte relevante studier. Her peger forskning ret entydigt på, at ændret organisering ofte indebærer ændringer i beskæftigelsesindsatsens output. Forskningen kommer imidlertid til forskellige eller modstridende resultater angående, hvad ændringerne konkret består i. Bredgaard & Larsen (2007) har studeret udlicitering af beskæftigelsesindsatsen i Danmark i starten af 00'erne. De finder en højere grad af implementering af en "work-first-tilgang" i private end i offentlige organisationer, men også større tilbøjelighed til creaming. Skou, Winter & Beer (2009) har studeret samme emne, og de finder lige det modsatte – lavere grad af implementering i det private, men også lavere grad af creaming.

White (2013) har sammenlignet England, Holland, Danmark og delstaten Quebec, som har udpræget selvstyre i Canada. Hun finder, at de problemer med bl.a. creaming, som flere studier har identificeret i de førstnævnte tre lande, er mindre i Quebec. Det skyldes bl.a., at beskæftigelsesindsatsen i Quebec i højere grad er kendetegnet ved en netværks- og dialogpræget form for styring. Endvidere gør man i mindre grad brug af resultat- og incitamentsbaserede kontrakter til de andre aktører, der også typisk er ikke-kommercielle.

Flere forskere peger endvidere på, at effekterne af organisering og omorganisering må ses i sammenhæng med de politiske mål, man øn-

sker at opnå – og hvilke andre instrumenter der tages i brug for at nå disse mål. Fra Storbritannien peger et studium af Karagiannaki (2007) på gavnlige beskæftigelseseffekter af den Jobcenter-Plus-reform, som i 2002 sammenlagde indsatsen for arbejdsmarkedssparate og ikke-arbejdsmarkedssparate ledige. Reformen havde et meget stærkt fokus på job. Dette fokus, finder Karagiannaki, har dog også – sammen med de organisatoriske ændringer – indebåret en ringere service til de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige.

Beer m.fl. (2009) finder i en sammenligning af AF og kommunernes implementering af Flere i arbejde-reformen fra 2002, at AF i højere grad end kommunerne implementerede reformen. Det forklarer de med en højere grad af regelbundethed og loyalitet over for statslige initiativer i AF som en statslig organisation end i kommunerne.

Endelig peger Larsen (2009) og Bredgaard (2011) på, at de politiske målsætninger om en mere jobrettet og disciplinerende indsats til kontanthjælpsmodtagere er slået igennem i kommunerne i slutningen af 00-erne, sammenlignet med i starten af 00-erne. Dette skyldes bl.a., at man har slået den sociale og den beskæftigelsesmæssige indsats sammen i jobcentre. Det skyldes også, at man fra statens side har opstillet klare mål og endvidere bragt en række andre politikinstrumenter i anvendelse for at nå disse mål.

Overordnet indikerer disse studier, at organisering i mange tilfælde har stor betydning som et politisk instrument. Virkningerne af organisering må dog også ses i sammenhæng med en række forhold – organisationskulturen i de organisationer, som skal levere indsatsen, mere eller mindre klart definerede politiske målsætninger samt tilstedeværelsen af andre politikinstrumenter.

Hvad angår *lokal intra-organisering* har vi fundet otte relevante studier. De fokuserer i forskellig grad på tre hovedemner: betydningen af integreret sagsbehandling, betydningen af størrelsen af sagsstammer og betydningen af brugen af performance management.

Hvad angår brugen af integreret sagsbehandling, peger flere gode studier på, at denne form for organisering kan fremme klienternes beskæftigelseschancer. Integreret sagsbehandling kan også fremme en mere korrekt sagsbehandling og mere korrekt brug af sanktioner (Berkel & Aa, 2012; Hill, 2006; Scrivener & Walter, 2001). På baggrund af den forskning, som findes, er der indikation for, at integreret sagsbehandling har gavnlige effekter. Integreret sagsbehandling kan med fordel kombi-

neres med en indsats, hvor specialister ("virksomhedskonsulenter") hjælper med at identificere jobåbninger (Hill, 2006). Specialisering kan dog også være risikabel, hvis den indebærer etablering af stærke organisatoriske grænser i en forvaltning mellem sagsbehandlere, som sidder med forskellige klientgrupper (Hohnen, Mortensøn & Klitgaard, 2007).

Hvad angår sagsstammer, peger flere gode studier også på, at store sagsstammer kan have en negativ effekt på kvaliteten af sagsbehandlingen (Bloom, Hill & Riccio, 2003; Berkel & Knies, 2016; Hainmüller m.fl., 2009; Knuth, 2014). Der er moderat evidens for denne konklusion.

Hvad angår performance management, er der i den litteratur, vi har fundet, ikke tilstrækkeligt stærke resultater til, at vi kan drage konklusioner i forhold til sagsbehandlernes præstationer.<sup>15</sup>

Nedenfor gennemgår vi hovedresultaterne fra de 20 studier, som den præsenterede viden i dette kapitel bygger på.

## REGIONAL INTER-ORGANISERING OG NETVÆRK

En af de måder, organisering som styringsinstrument anvendes på, er gennem organiseringen af de interessenter og organisationer, der er involveret i tilblivelsen og implementeringen af beskæftigelsespolitik. Disse interessenter og organisationer er nogle steder – fx i Danmark – organiseret i det, nogle forskere har kaldt styringsnetværk. Forvaltningsforskerne Bodil Damgaard og Jacob Torfing (2010, s. 249) har defineret et styringsnetværk som et forum for forhandling og interaktion mellem uafhængige aktører fra den offentlige og den private sektor. Danske eksempler på styringsnetværk er de nuværende Regionale Arbejdsmarkedsråd (RAR) og de tidligere Lokale og Regionale Beskæftigelsesråd (RBR og LBR). Men hvilken betydning har organiseringen af interessenter i sådanne styringsnetværk for beskæftigelsespolitikens udformning og indhold? Eller med andre ord: Hvordan påvirker denne form for styring adfærden blandt de aktører, der udformer og implementerer beskæftigelsespolitikken, herunder deres muligheder for indflydelse? Det forsøger tre af de identificerede studier at svare på. Alle de tre studier omhandler Danmark.

---

15. Se evt. KORA-rapporten om dette emne (Østergaard, Iversen & Andersen, 2016).



## ERFARINGER MED RBR OG LBR I DANMARK

Arbejdsmarkedsforskerne Thomas Bredgaard og Flemming Larsen (2009) belyser, hvordan medlemmerne af de daværende RBR og LBR oplevede den nye struktur på beskæftigelsesområdet, som blev indført med Strukturreformen i 2007, og hvor disse to organer erstattede deres forgængere, RAR (Regionale Arbejdsmarkedsråd, som de nu hedder igen) og LKU (Lokale Koordinationsudvalg). Ifølge Bredgaard og Larsen var et centralt formål med omorganiseringen at omdefinere arbejdsmarkedets parter indflydelse og opgavevaretagelse i disse regionale og lokale styringsnetværk. De fremhæver forskellige potentialer ved inddragelsen af interesseorganisationer i beskæftigelsespolitikens implementering – fx i form af, at de kan bidrage med input og viden, opfange nye problemstillinger og medvirke til at gøre arbejdsmarkedet mere rummeligt – og ønsker bl.a. at undersøge, hvorvidt disse potentialer indfries. Undersøgelsen er baseret på en landsdækkende survey blandt rådernes medlemmer, kombineret med en survey fra en tidligere undersøgelse blandt jobcenterchefer (se også Larsen, 2009).

Bredgaard og Larsen finder, at rådsmedlemmerne overordnet ikke mente, at rådene med omorganiseringen blev tømt for indflydelse eller blev ligegyldige (som nogle ellers frygtede). Medlemmerne af RBR oplevede dog, at deres opgaver var markant ændrede, idet de havde fået en mere kontrollerende og overvågende funktion, frem for den hidtidige stærkere indflydelse på politikformulering og prioritering. De pegede samtidig på, at deres indflydelsesmuligheder efter omorganiseringen blev uklare, og at deres indflydelse overordnet blev svækket i forhold til tidligere. Medlemmerne af LBR oplevede derimod, at de fik mere indflydelse. Et andet interessant fund er, at jobcentercheferne mente, at både RBR og LBR havde ringe betydning for problemforståelsen og tilgangen i jobcentrene. Hvad angår styring ved brug af organisering som styringsredskab, viser dette studie altså, at omorganisering og særligt omfordeling af opgaver kan have væsentlig betydning for medlemmerne i et styringsnetværk og deres oplevelse af indflydelse. Det er dog muligt, at netværksmedlemmernes egen oplevelse ikke altid stemmer overens med andre aktørers oplevelser, fx forvaltningens. Bredgaard og Larsen finder det afgørende for at kunne realisere og udvikle de fordele, der er ved inddragelse af interesseorganisationer i udformningen og implementeringen af beskæftigelsespolitikken, at rådene oplever en reel autonomi og beslutningskompetence.

Damgaard & Torfing (2010) undersøger ligeledes erfaringerne med LBR i tiden efter deres etablering i forbindelse med Strukturreformen i 2007. Baseret på Bredgaard og Larsens surveydata, indsamlet blandt medlemmerne af LBR og deres sekretariater, samt egne kvalitative casestudier i fire kommuner, konkluderer de bl.a., at LBR fungerer godt, hvad angår deltagelse, aktivitetsniveau og politisk forhandling. LBR bidrager derudover til effektiv og demokratisk styring af den lokale/kommunale beskæftigelsespolitik. Den relativt stramme metastyring af LBR ser derudover ikke ud til at være for stram, da der er betragtelig mulighed for lokal indflydelse på politikken udformning, hvilket gør det relevant for arbejdsmarkedets parter fortsat at deltage i disse lokale netværk. Studiet tyder dog samtidig på, at en af grundene til, at LBR fungerer godt, er den stærke danske tradition for partsinddragelse. Derudover fremhæver Damgaard og Torfing, at videreførelsen af denne tradition afhænger af statens vilje til fortsat at uddelegere ansvar til det lokale niveau.

Et andet studie af samme forfattere er udelukkende baseret på dybdegående casestudier af LBR i fire kommuner (Damgaard & Torfing, 2011). Studierne er foretaget i den periode efter Strukturreformen, hvor der eksisterede to typer af jobcentre: pilotjobcentre, som var rent kommunale, og ”almindelige” jobcentre, som var delt mellem stat og kommune. Studiet undersøger to af hver type. Forfatterne belyser, hvordan LBR fungerer i de fire forskellige kommuner, og i hvilket omfang rådernes funktion er præget af hhv. den type jobcenter, de er tilknyttet, og den metastyring, jobcentrene er underlagt. Her skelner forskerne mellem ”hands-on”-metastyring, fx i form af direkte rådgivning, og ”hands-off”-styring, fx i form af de overordnede organisatoriske rammer, der er fastlagt for jobcentrene. De centrale konklusioner er, at LBR’s funktion langt fra primært er et resultat af den metastyring, de er underlagt, herunder hvordan de tilhørende jobcentre strukturelt er organiseret (som fuldt kommunale pilotjobcentre eller som delte statslige/kommunale jobcentre). Damgaard og Torfing finder fx, at de to LBR, der er knyttet til de to pilotjobcentre, fungerer meget forskelligt, selvom de umiddelbart er underlagt samme metastyring. Det skyldes bl.a. store forskelle i de lokale politikeres vilje og engagement i forhold til pilotjobcenter-idéen såvel som de sociale parters evner og vilje til at forene deres kræfter. En overordnet konklusion er således, at metastyring har betydning, men

samtidig er det afgørende, at aktørerne i de lokale netværk er modtagelige for den styring, de udsættes for.

#### NETVÆRK SOM ORGANISATORISK STYRINGSREDSKAB

Et fjerde studie fra Tyskland (Knuth, 2014) berører ligeledes betydningen af netværk som organisatorisk styringsredskab på beskæftigelsesområdet. Her er der dog tale om netværk primært mellem selve jobcentrene i en region. Knuth undersøger effekterne af et beskæftigelsestiltag i Tyskland, som var rettet mod ledige over 50 år, der som udgangspunkt var langt fra arbejdsmarkedet. Undersøgelsen er baseret på data om deltagerne og deres arbejdsmarkedstilknytning (indsamlet via job-centrene og administrative registre), som matches med en kontrol-gruppe af ikke-deltagere for at måle effekten af tiltaget, samt på en spørgeskemaundersøgelse i to omgange. Formålet med tiltaget var at øge målgruppens beskæftigelsesgrad. Knuth finder, at det havde den ønskede virkning. 23 pct. af deltagerne i indsatsgruppen opnåede ”stabil” beskæftigelse (dvs. varende mere end seks måneder) i 2010, sammen-lignet med ca. 19 pct. af dem, der modtog den normale indsats (kontrolgruppen). Knuth fremhæver, at tiltaget på mange måder var tilrettelagt markant anderledes end den normale indsats, og at en af forklaringerne på tiltagets succes var den netværksprægede organisering. Kort fortalt blev der i forbindelse med tiltaget etableret netværk, først mellem jobcentre, arbejdsgivere, arbejdsgiverorganisationer m.fl., og senere mellem jobcentrene i en region. Netværkene blev koordineret af en privat nonprofitorganisation, som var ansat af regeringen til at varetage netop denne funktion, og som fx planlagde konferencer og udførte rådgivning af jobcentrene. Disse netværk muliggjorde, ifølge Knuth, videns- og erfaringsdeling såvel som samlede indsatser i regionerne, hvilket var en væsentlig faktor i indsatsens succes. Han påpeger dog, at den nok væsentligste forklarende faktor i forhold til successen var reducerede sagsstammer for sagsbehandlerne (se nedenfor).

#### ORGANISERING AF FORVALTNINGENS OVERORDNEDE STRUKTURER

Vi har identificeret otte publikationer, der omhandler de overordnede strukturelle og organisatoriske rammer for beskæftigelsesindsatsen samt

virksomheder og effekter af forskellige måder at tilrettelægge og styre disse rammer på.

#### MARKEDSGØRELSE OG UDLICITERING

Tre af disse studier handler primært om virkningerne af den (delvise) markedsføring af beskæftigelsesindsatsen, der har fundet sted i mange lande, herunder udlicitering af offentlig service til ikke-offentlige aktører.

Bredgaard & Larsen (2007) ser på betydningen af udliciteringen af dele af beskæftigelsesindsatsen for indsatsens indhold. Studiet er komparativt og tager udgangspunkt i et fælles politisk ønske i Danmark, Holland og Australien om at implementere en work-first-tilgang, hvor ledighed overvejende betragtes som et resultat af utilstrækkelige (individuelle) økonomiske incitamenter og manglende motivation (2007, s. 296). Studiet er baseret på dybdegående interview med centrale interessenter i de tre lande, observationsstudier og en gennemgang af eksisterende litteratur. Bredgaard & Larsen konkluderer bl.a., at denne tilgang muligvis nemmere kan implementeres gennem en ikke-offentlig implementeringsstruktur end gennem traditionelle aktører i beskæftigelsesindsatsen. De argumenterer for, at når implementeringen varetages af de traditionelle aktører, drejes intentionerne bag work-first-tilgangen fx mere i retning af traditionelle måder at levere service på med fokus på social sikkerhed. Dette er i langt mindre grad tilfældet i en ikke-offentlig implementeringsstruktur, hvor aktiveringsindsatsen fx varetages af private organisationer. Samtidig er der dog også visse ulemper her. Eksempelvis finder Bredgaard & Larsen, at private aktører, grundet deres økonomiske motivation, ser ud til at være mere tilbøjelige til at praktisere "creaming" ("skumme fløden") ved at satse på ressourcestærke ledige, eller "parking" ved at "parkere" svære borgere på offentlig forsørgelse. Dette er klart et problem fra et retssikkerhedsmæssigt perspektiv (2007, s. 297), og det må betragtes som utilsigtede virkninger af udliciteringen.

Fra SFI undersøger forskerne Skou, Winter & Beer (2009) ligeledes betydningen af udlicitering for beskæftigelsesindsatsens indhold i Danmark, men før Strukturreformen, hvor indsatsen stadig var opdelt i en statslig del (arbejdsformidlingerne) og en kommunal del. Undersøgelsen er baseret på en survey blandt ledere og sagsbehandlere hos AF, kommunerne og andre aktører samt register- regnskabs- og omkostningsoplysninger. Den ser specifikt på udliciteringen af kontaktforløbs-samtaler med ledige, som skulle have fokus på den hurtigst mulige vej til

beskæftigelse. Skou, Winter & Beer finder – i modsætning til Bredgaard & Larsen (2007) – at private aktører var mindre tilbøjelige til at ”skumme fløden” end AF og kommunerne. Til gengæld implementerede de private aktører intentionerne i den på daværende tidspunkt seneste reform, ”Fle-re i Arbejde”, i mindre grad end både AF og kommunerne. Skou, Winter & Beer finder således, at konsulenterne hos private aktører i mindre grad fokuserede på, at de ledige hurtigst muligt fik et eller andet job, og på at stille krav til de ledige, end sagsbehandlere i kommunerne og AF (Skou, Winter & Beer, 2009, s. 149).

I et komparativt studie sammenligner den canadiske sociolog Deena White (2013) England, Holland, Danmark og Canada (specifikt provinsen Quebec) og ser på, hvordan organiseringen og styringen af beskæftigelsesindsatsen i disse lande påvirker frontlinjemedarbejdernes adfærd. Hun anvender sekundære data fra de første tre lande i form af andre forskeres studier. For Quebec anvender hun egne data i form af kvalitative interview med sagsbehandlere og ledere hos fire non-profit-leverandører af aktiveringsindsatser. White fremhæver, at de første tre lande er præget af det, der i den engelsksprogede litteratur kaldes ”quasi-market governance”, altså udlicitering af større eller mindre dele af beskæftigelsesindsatsen til leverandører, som er konkurrenter på markedsvilkår.

I Quebec er organiseringen af beskæftigelsesindsatsen derimod mere præget af ”quasi-network governance”. Det dækker i denne sammenhæng i grove træk over en organisering, som White karakteriserer som bygget op omkring et centraliseret bureaukrati, men med en stærk orientering mod dialog mellem forvaltning og leverandører, der bygger på stærke netværksrelationer og selvstyring blandt leverandørerne. I dette organisatoriske setup kommer konkurrence leverandørerne imellem derfor til at spille en mere begrænset rolle (2013, s. 10-13). White finder, at hvor leverandørernes indsats i England, Holland og (omend i mindre omfang) i Danmark ifølge andre studier er præget af gaming, creaming og parking, er dette ikke tilfældet i Quebec. Hun argumenterer for, at det bl.a. skyldes den anderledes styring og organisering.

I et ældre amerikansk studie sammenligner Heinrich (2000) forskellige leverandørers varetagelse af jobtræning under JTPA (Job Training Partnership Act), henholdsvis private for-profit-aktører og private og offentlige non-profit-aktører. Studiet er baseret på data fra sagsjournaler for samtlige jobtræningsdeltagere i et område i Illinois i perioden 1984-

1994 og samtlige 750 kontrakter imellem det lokale JTPA-kontor og de tilknyttede leverandører i samme periode. Data indbefatter i alt 67.403 journaler, hvilket dog ikke er lig antallet af deltagere, da mange deltagere har flere journaler. Heinrichs hovedkonklusion er, at non-profit-aktører ikke er mere tilbøjelige til at vælge at servicere (indskrive) udsatte klienter end for-profit-aktører. Det ville man ellers forvente på baggrund af litteraturen. Hun finder også, at ingen af de to grupper (non-profit vs. for-profit) er konsistent mere effektiv end den anden i forhold til at forbedre deltagerens indkomst og beskæftigelsessituation på længere sigt. De kommercielle aktører var bedre til at generere højere timeløn og beskæftigelse til deltagerne ved afslutningen af indsatsen. Disse forskelle aftager dog allerede tidligt i det første år efter indsatsens afslutning.

#### OVERORDNEDE ORGANISATORISKE RAMMER OG OPGAVEFORDELING

Ud over de studier, der omhandler markedsgørelse og udlicitering, har vi identificeret yderligere fem studier, som ser på betydningen af organiseringen af forvaltningens overordnede strukturer for beskæftigelsesindsatsens indhold og forvaltningens adfærd og præstationer.

Et longitudinelt engelsk studie handler om, hvilken betydning sammenlægningen af beskæftigelses- og ydelsesservice i etableringen af de engelske jobcentre (Jobcentre Plus) i England i 2002 havde for beskæftigelsesindsatsen og dens resultater (Karagiannaki, 2007). Som del af reformen udvidede man også jobcentrenes målgruppe, så jobcentrene nu også både skulle servicere arbejdsmarkedsparate og ikke-arbejdsmarkedsparate klienter, som alle skulle have den mest muligt arbejdsmarkedsrettede indsats. Undersøgelsen er baseret på registeranalyser af data fra jobcentrene.

Hvad angår beskæftigelse, finder Karagiannaki en positiv effekt af integrationen i Jobcentre Plus for alle målgrupper. Hun finder dog samtidig, at det stærke arbejdsmarkedsrettede fokus i de nye organisationer udvikles på bekostning af en præcis og effektiv ydelsesservice og kvaliteten i jobcentrenes kundeservice. Overordnet tyder undersøgelsen på, at integrationen af beskæftigelses- og ydelsesservice kan have positive effekter på arbejdsmarkedsintegrationen af forskellige målgrupper, men denne omorganisering indebærer også visse risici. Risikoen er særligt, at de klienter, der ikke umiddelbart er arbejdsmarkedsparate, får en dårlige-

re og mindre skræddersyet service og dermed bliver ladet i stikken på grund af det stærke jobfokus og de nye kontorers mange opgaver.

De fire øvrige studier er danske. To af dem ser på forskelle i AF og kommunernes implementering af beskæftigelsespolitikken for Strukturreformen, og de to øvrige omhandler betydningen af Strukturreformen for beskæftigelsesindsatsens indhold. Beer m.fl. (2008) samt Winter, Dinesen & May (2007) sammenligner den statslige arbejdsformidlings (AF) og kommunernes implementering af reformen "Flere i arbejde" fra 2002. De ser med andre ord på, om disse to forskellige måder at organisere beskæftigelsesindsatsen på har betydning for frontlinjemedarbejdernes adfærd og dermed indsatsens indhold. Begge studier fremhæver, at AF's sagsbehandlere i højere grad håndhævede intentionerne i reformen end de kommunale sagsbehandlere. Det skyldtes, ifølge forfatterne, bl.a. en større grad af ejerskab (commitment) og regelbundethed i forhold til reformen, fordi den var udtænkt i det statslige system. Winter, Dinesen & May (2007) præsenterer AF og kommunerne som to forskellige "implementeringsregimer". Forskerne definerer et implementeringsregime som en orden blandt implementeringsaktører, som fastlægger de værdier, der gælder i implementeringsprocessen og tilvejebringer en organisatorisk ramme til at fremme disse værdier (Winter, Dinesen & May, 2007, s. 2). Deres overordnede konklusion er, at AF og kommunerne udgør to forskellige implementeringsregimer, bl.a. fordi AF er en statslig institution, hvilket er en af forklaringerne på, hvorfor der er forskel på, hvor godt politikken implementeres i de to organisationer.

Larsen (2009) og Bredgaard (2011)<sup>16</sup> undersøger begge, hvordan de styringsmæssige elementer af Strukturreformen påvirkede implementeringen og indholdet af beskæftigelsesindsatsen. Begge udgivelser er baseret på landsdækkende surveys, foretaget i 2008, og følger op på Larsen m.fl. (2001), som belyste implementeringen af aktiveringsindsatsen i 2000. Larsen (2009) og Bredgaard (2011) konkluderer bl.a., at billedet fra 2001 (Larsen m.fl., 2001), hvor kontant-hjælpsmodtagerne kun i meget begrænset omfang blev underlagt en socialt disciplinerende indsats, har ændret sig væsentligt. I 2008 synes de politiske budskaber om hurtigst muligt i arbejde, krav, sanktioner og aktivering i langt højere grad at være slået igennem hos den kommunale ledelse. De konkluderer derfor overordnet, at centrale beslutningstagere har haft succes med at ændre organiseringen for at opnå en mere tilfredsstillende implementering af deres

---

16. Studiet af Bredgaard (2011) er omtalt mere detaljeret i kapitel 3 om regulering.

mål og intentioner om at gøre beskæftigelsesindsatsen mere aktiv og disciplinerende. Det skete bl.a. ved ændret regulering og ændret organisering. Eksempelvis blev problemer med at koordinere indsatsen adresseret eksplicit, bl.a. ved sammenlægningen af beskæftigelsesindsatsen og den sociale indsats til ledige.

## LOKAL INTRA-ORGANISERING

Vi har identificeret otte studier, der omhandler betydningen af den lokale intra-organisering for frontlinjemedarbejdernes adfærd og beskæftigelsesindsatsens resultater i forskellige nationale kontekster. Van Berkel & Van der Aa (2012) har foretaget et litteraturstudie, hvori de bl.a. ser på, hvilke organisatoriske og ledelsesmæssige faktorer der har betydning for frontlinjemedarbejdere på beskæftigelsesområdet og dermed for beskæftigelsesindsatsens effekt. På baggrund af den eksisterende litteratur fremhæver de, at følgende faktorer kan have gavnlige effekter for både præstationer og effekter: integrering og specialisering af opgaver, reduktion af sagsstammernes størrelse samt brug af performance management. Ud over de studier, Van Berkel og Van der Aa trækker på, har vi identificeret en række øvrige studier, som netop omhandler disse faktorer.

## FORDELING OG TILRETTELÆGGELSE AF ARBEJDSOPGAVER

Fire af de studier, vi har identificeret, fokuserer på betydningen af fordeling og tilrettelæggelse af arbejdsopgaver. Hill (2006) belyser i et amerikansk studie sammenhængen mellem forskellige måder at tilrettelægge sagsbehandlers arbejdsopgaver på i de amerikanske "welfare-to-work offices" i 1980'erne og 1990'erne, og deres klienters gennemsnitlige indtjening hen over en toårig periode. Studiet er baseret på administrative data og surveydata, indsamlet i forbindelse med evalueringer af forskellige welfare-to-work-programmer fra sidst i 1980'erne til midt i 1990'erne. De administrative data indeholder oplysninger om 47.115 programdeltagere, fordelt på 45 kontorer i 24 counties i 7 stater. Surveyen er udført blandt 1.385 frontlinjemedarbejdere. Hills hovedkonklusion er, at klienternes gennemsnitlige indtjening over en toårig periode er højere i jobcentre, som anvender "unified case management" og bruger specialister, som udvikler jobmuligheder og kontakter for deltagerne. "Unified case management" vil sige, at sagsbehandleren er involveret i alle fire aspekter



af klientens aktiviteter i programmet, og klienten har samme sagsbehandler hele vejen igennem forløbet.

Det amerikanske forskningsinstitut MDRC (Manpower Demonstration Research Corporation) udgav i 2001 en evaluering af to welfare-to-work-programmer i byen Columbus, hovedstad i Ohio (Scrivener & Walter, 2001). De to programmer blev begge iværksat under ”the Family Support Act” (FSA) fra 1988, som grundlæggende forpligtede de amerikanske delstater til at sikre uddannelse, beskæftigelse og velfærdsydelser til modtagere af ydelsen AFDC17, imod at ydelsesmodtagerne deltog i forskellige jobrettede aktiviteter.<sup>18</sup> Den eneste forskel på de to programmer var, at det i det ene var to forskellige sagsbehandlere, der varetog hhv. ydelsesdelen og aktiveringsdelen af indsatsen, imens disse to opgaver i det andet program var samlet eller integreret hos én sagsbehandler. Forfatterne skelner altså mellem traditionel sagsbehandling, hvor én sagsbehandler varetager ydelsesdelen, og en anden aktiveringsdelen, og integreret sagsbehandling (hvor begge opgaver varetages af én sagsbehandler).

Evalueringen fandt sted i perioden 1992-1994 og er baseret på data om 7.000 individer, fordelt tilfældigt i hhv. de to programmer og en kontrolgruppe, samt på surveys og interview blandt personalet (for detaljer, se s. 14. i rapporten). Vi fokuserer her på de resultater af evalueringen, der omhandler betydningen af de to typer organisering af sagsbehandlingen – traditionel og integreret – for programmernes resultater. Rapporten konkluderer bl.a., at begge programmer reducerede programdeltagernes modtagelse af velfærdsydelser, men at det i højere grad gjaldt det integrerede frem for det traditionelle program. Denne forskel skyldes bl.a., ifølge forfatterne, at de integrerede sagsbehandlere hurtigere lukkede sager og var bedre til at identificere programdeltagere, som ikke var berettigede til at modtage AFDC end de traditionelle sagsbehandlere. Derudover finder de, at det integrerede program i højere grad end det traditionelle sørgede for, at programdeltagerne deltog i beskæftigelsesrettede aktiviteter. Det afspejler, ifølge forfatterne, sandsynligvis, at de integrerede sagsbehandlere var bedre til at følge op på den enkeltes deltagelse i aktiviteter. Derudover påpeger de en mulig trusselseffekt – at delta-

---

17. AFDC stod for Aid to Families with Dependent Children. I 1996 blev AFDC erstattet af TANF – Temporary Assistance for Needy Families, under loven ”the Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act”.

18. Disse jobrettede aktiviteter var samlet i programmet ”JOBS – Job Opportunities and Basic Skills Training”.

gerne i det integrerede program måske har været mere opmærksomme på risikoen for at blive trukket i ydelse ved manglende deltagelse, fordi det var deres sagsbehandler snarere end en ”maintenance worker”, der skulle træffe denne beslutning.

De to sidste studier om betydningen af opgavefordelingen og tilrettelæggelsen internt i forvaltningen er begge danske. Det ene af disse studier er allerede omtalt i kapitlet om regulering (kapitel 3). Det drejer sig om Caswell & Høybye-Mortensen (2015), som argumenterer for, at ny procesregulering har ført til øget sanktionering i jobcentrene. De argumenterer imidlertid også for, at den lokale organisering af beskæftigelsesindsatsen medfører substantielle forskelle i brugen af sanktioner mellem kommunerne. De undersøger praksis i to kommuner, der i høj grad anvender sanktioner, og argumenterer for, at denne sanktionspraksis bl.a. skyldes, at man i disse to kommuner organisatorisk har fordelt arbejdsopgaverne således, at det er medarbejdere i ydelseskantoret og ikke borgerens sagsbehandler, der i sidste ende træffer afgørelse om, hvorvidt en borger skal sanktioneres. Medarbejdere i ydelseskantoret kender ikke borgerne personligt, og de har dermed lettere ved at træffe afgørelse om sanktionering og eksempelvis forkaste borgerens undskyldninger for eksempelvis manglende fremmøde.

Hohnen, Mortensøn & Klitgaard (2007) undersøger, hvordan den arbejdsmarkedsrettede politik udmønter sig i praksis i den kommunale indsats over for ikke-arbejdsmarkedsparate ledige i Danmark. Deres undersøgelse bygger på kvalitative interview i seks case-kommuner, samt kortere telefoninterview i 25 kommuner. De finder bl.a., at der er stor forskel på, hvordan den arbejdsmarkedsrettede indsats over for de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige i praksis udmøntes i forskellige kommuner, og hvad indholdet i indsatsen er. Som en af årsagerne hertil peger de på, at forskellige organisatoriske forhold i kommunerne har afgørende betydning for, hvordan indsatsen udmøntes i praksis. Det gælder fx den organisatoriske opdeling af sagsbehandlingen i arbejdsmarkedsparate og ikke-arbejdsmarkedsparate ledige: En for skarp opdeling kan medføre problemer med at flytte borgere, der ved den indledende visitation er blevet placeret i den forkerte matchgruppe (Hohnen, Mortensøn & Klitgaard, 2007, s. 130). Et andet eksempel er, at der er store forskelle i kommunerne imellem i forhold til, hvordan man fra politisk og ledelsesmæssigt hold fordeler ressourcerne imellem de arbejdsmarkedsparate og de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige. Det betyder store forskelle i størrelsen

af sagsbehandlerne sagsstammer, som igen har stor betydning for indsatsens udformning og indhold.

#### SAGSSTAMMER OG PERFORMANCE MANAGEMENT

Fire af de identificerede studier belyser betydningen af antallet af sager, sagsbehandlerne varetager – også kaldet deres ”sagsstammer”, eller på engelsk ”caseload”. Dette er et af de traditionelle emner i forskning om frontlinjemedarbejderes arbejdsvilkår, da det bl.a. er store sagsstammer, som kan give anledning til forskellige typer af uønsket adfærd blandt sagsbehandlerne såsom creaming, parking, favorisering o.l. (Lipsky, 1980).

Som Van Berkel & Knies (2016) fremhæver, med henvisning til blandt andre Lipsky (1980), er det egentlig mere relevant at tale om arbejdsbelastning (workload) frem for sagsstammer. En sagsbehandler kan fx godt have en lille sagsstamme, men sager, der kræver enormt meget og dermed udgør en stor arbejdsbelastning. Sagsbehandleres arbejdsbelastning er dog meget svær at opgøre empirisk, ikke mindst til brug i kvantitative undersøgelser. Derfor fokuserer Van Berkel og Knies, som mange andre, på betydningen af sagsbehandlerne sagsstammer. De har foretaget en survey blandt 163 sagsbehandlere i 14 jobcentre i Holland.

De finder, ligesom flere eksisterende studier, at store sagsstammer har en negativ effekt på frontlinjemedarbejdernes præstationer – særligt på kvaliteten af deres service (selvrapporteret) og i mindre grad på deres resultater i form af klienternes succes med at finde job (også selvrapporteret). De belyser også effekten af performance management, som de finder er mere beskedne. De finder således ikke, at performance management har betydning for sagsbehandlerne resultater. Til gengæld ser performance management ud til at øge kvaliteten af sagsbehandlerens service. På den baggrund konkluderer de, at performance management øger sagsbehandlerne indsats (præstationer) uden dog at forbedre deres resultater i forhold til klienternes beskæftigelse. Derfor opfordrer Van Berkel og Knies til, at den nylige stærke forskningsmæssige opmærksomhed på effekterne af performance management ikke tager fokus fra det mere ”traditionelle” problem med store sagsstammer.

I et tysk studie belyser Hainmueller m.fl. (2009) effekten af at reducere sagsstammerne for sagsbehandlere, der arbejder med ”social code III”-klienter (svarer omtrent til jobparate kontanthjælpsmodtagere) ved at ansætte flere sagsbehandlere i forbindelse med et projekt. Sags-

stammerne reduceres fra ca. 100 til ca. 50 sager pr. sagsbehandler. De finder, at denne halvering af sagsbehandleres sagsstammer i de 14 beskæftigelseskontorer, der indgår i undersøgelsen, har en positiv effekt på arbejdsløshedsraten blandt klienterne. Arbejdsløshedsraten i de kontorer, der deltog i projektet, blev reduceret med 1 procentpoint i det første år efter projektets start, og halvdelen af denne reduktion kan, ifølge forfatterne, tilskrives den reducerede sagsstamme. Et andet tysk studie (Knuth, 2014)<sup>19</sup> finder ligeledes en positiv effekt af reducerede sagsstammer på målgruppens beskæftigelsesgrad, her i forbindelse med en ny indsats til udsatte borgere på 50 år og derover.

Bloom, Hill & Riccio (2003) præsenterer resultaterne af en omfattende analyse af sammenkoblede data fra kvantitative evalueringer af 59 welfare-to-work-programmer i forskellige amerikanske stater med i alt 70.000 deltagere. De analyserer disse data ved brug af en hierarkisk regressionsmodel. Deres fund indikerer bl.a., at deltagernes indtjening på kort sigt øges ved en begrænsning af størrelsen på sagsbehandleres sagsstammer. Det gennemsnitlige antal sager på tværs af de kontorer, der inddrages, er 136, og 67 sager er standardafvigelsen. Mere specifikt finder de, at hvis sagsbehandleres sagsstammer vokser med 67 sager (standardafvigelsen), reduceres programmernes effekt på klienternes kortsigtede indtjening med \$268, hvilket de beskriver som en omfattende reduktion.

Soss, Fording & Schram (2011) fokuserer på amerikanske frontlinjemedarbejderes sanktioneringspraksis og handler primært om virkningerne af performance management i forhold til dette. En central konklusion er, at frontlinjemedarbejdernes sanktioneringspraksis langt fra er et individuelt anliggende – den er i høj grad præget af de organisatoriske rammer. Dette fund understøtter andre, fx Brodtkin (2011) og Lipsky (1980), som har understreget, at det, at frontlinjemedarbejdere udøver skøn, langt fra er ensbetydende med, at de handler efter deres egen frie vilje. Soss, Fording & Schram viser, at deres muligheder for at udøve skøn er brede og umulige at udrydde – men de er ikke særligt ”dybe”, hvis dybe forstås som, at sagsbehandlerne kan handle, som de vil. De er fx under et enormt performance management-pres, og deres beslutninger angående sanktioner er i høj grad drevet af presset fra ”performative systems” og den øvrige organisationsstruktur.

---

19. Studiet af Knuth (2014) er allerede præsenteret ovenfor i dette kapitel under regional interorganisering og netværk.

## OPSUMMERING

Organisering, betragtet som styringsinstrument, bruges til at placere opgaver hos organisationer, som staten mener kan udføre dem. Organisering kan imidlertid også dreje sig om styring af organisationers størrelse og interne organisationsstrukturer samt eksterne strukturer og netværk mellem offentlige, private og frivillige organisationer. Det er lykkedes at identificere 20 relevante studier, som vedrører organisering som styringsinstrument. Disse studier placerer sig både højt og lavt i evidenshierarkiet. Samlet set er der et udmærket grundlag til at vurdere, hvordan organisering virker som styringsinstrument.

De 20 studier berører temaer vedrørende organisering på tre forskellige niveauer. Studier på det første niveau vedrørende regional interorganisering og netværk handler bl.a. om oplevelser af indflydelse på beskæftigelsespolitikken blandt medlemmer af de regionale (RBR) og de lokale beskæftigelsesråd (LBR). Disse studier giver tilsammen en svag indikation af, at organiseringen af den type netværk har betydning for medlemmernes oplevelser af at bidrage til demokratisk og effektiv implementering og udformning af beskæftigelsespolitik på lokalt plan. Dette sker, fordi netværk bidrager til videns- og erfaringsudveksling.

Hvad angår det andet tema og niveau, organisering af forvaltningens overordnede strukturer og rammer, peger forskningen ret entydigt på, at ændret organisering ofte indebærer ændringer i beskæftigelsesindsatsens output. Forskningen kommer imidlertid til forskellige eller modstridende resultater angående, hvad ændringerne konkret består i. Et studium finder fx tilbøjelighed til creaming, når beskæftigelsesindsatsen udliciteres, mens et andet finder det modsatte. Overordnet indikerer disse studier, at organisering i mange tilfælde har stor betydning som et politisk instrument, men det er uklart, hvad effekterne er. Virkningerne af organisering må ses i sammenhæng med en række forhold, herunder organisationskulturen i de organisationer, som skal levere indsatsen, politiske målsætninger, som kan være mere eller mindre klart definerede, samt hvor meget betydning andre politikinstrumenter har (særligt lovgivning og økonomiske incitamenter).

Hvad angår det sidste niveau, dvs. organisering på lokalt og intra-organisatorisk niveau, så fokuserer studierne på tre hovedemner: betydningen af integreret sagsbehandling (at én sagsbehandler træffer beslutning om aktiviteter og korrekte ydelser), betydningen af størrelsen

af sagsstammer og betydningen af brugen af performance management. Hvad angår brugen af integreret sagsbehandling, peger flere gode studier på, at denne form for organisering kan fremme klienternes beskæftigelseschancer samt en mere korrekt sagsbehandling og brug af sanktioner. Der er indikation for, at integreret sagsbehandling har gavnlige effekter. Hvad angår sagsstammer, er der evidens for, at store sagsstammer kan have en negativ effekt på kvaliteten af sags-behandlingen (om end man her også må tage højde for kompleksiteten af de enkelte sager). Hvad angår performance management, er der i den litteratur, vi har fundet, ikke tilstrækkeligt stærke resultater til, at vi kan drage konklusioner i forhold til sagsbehandlernes præstationer.

## DIALOG OG DIGITAL VIDENSDELING

Dette kapitel handler om dialog og digital vidensdeling som styringsinstrument på beskæftigelsesområdet. I dansk offentlig forvaltning har dialog længe været betragtet som et styringsredskab. Det danske finansministerium skrev fx i sin budgetredegørelse i 1995: ”I det øjeblik den politiske leder går i dialog med institutionerne og reelt efterspørger en bestemt linje, vil institutionerne være langt mere forpligtede til at søge at gennemføre den overordnede linje” (Finansministeriet, 1995, s.32). Af en nyere publikation fra Finansministeriet med titlen *Strategisk styring med resultater i fokus* fremgår det, at dialog mellem topledere i et departement og en styrelse er et centralt værktøj til at fremme realisering af den pågældende styrelses målsætninger (Finansministeriet, 2014). Denne dialog tager typisk udgangspunkt i en digitalt baseret viden om de hidtidige resultater. Når det handler om styring, er der derfor ofte en sammenhæng mellem dialog og digital vidensdeling, som er temaet for dette kapitel.

Dialog og digital vidensdeling har også fået nogen opmærksomhed i den internationale forskning i styringsinstrumenter. Det styringsinstrument, vi her betegner som dialog og digital vidensdeling, er således inspireret af forskellige begreber og definitioner i den eksisterende litteratur. Et af disse begreber er Evert Vedungs ”prædikener”, dvs. instrumenter, der søger at styre eller påvirke adfærd ved at videregive information. Vedung definerer styringsinstrumenter, baseret på information, som for-

søg på at påvirke mennesker gennem videregivelse af viden, kommunikation af argumenter og overtalelse (Vedung, 1998).

Et andet relateret begreb er Hood og Margetts' (2007) begreb "nodality" – N'et i deres såkaldte NATO-typologi over statens instrumenter.<sup>20</sup> "Node" betyder knude eller knudepunkt, og nodality betegner her, at en stat er en form for knudepunkt i et socialt netværk, hvilket muliggør udstrakt indsamling og kommunikation af information. Staten kan bruge denne knudefunktion til 1) at indsamle information og 2) at sprede information/søge at skabe ændringer eller effekter ved hjælp af information. Det bør bemærkes, at de styringsinstrumenter, som Hood og Margetts præsenterer, i vidt omfang er instrumenter, der er rettet mod borgere i staten – og altså kun til dels mod frontlinjemedarbejdere og andre, der skal forvalte statens beslutninger. Der er dermed i højere grad tale om instrumenter, der har til hensigt at påvirke borgernes adfærd snarere end at styre frontlinjemedarbejdernes adfærd. Ikke desto mindre finder vi det relevant at anvende Hood og Margetts' skelnen mellem statens indsamling af information og videregivelse af information med henblik på at skabe ændringer/effekter.

Nedenfor følger først en karakteristik af de indsamlede studier og herefter en opsummering af den viden, disse studier giver os om, hvordan dialog og digital vidensdeling virker som styringsinstrument. Efterfølgende kommer en gennemgang af hovedresultaterne i disse studier, fordelt på de temaer, som de behandler: top-down-styring via digitaliseret vidensdeling, digitalisering i et brugerperspektiv og synliggørelse, forankring og dialog fra nedenu. Kapitlet afsluttes med en opsummering.

## KARAKTERISTIK AF DE INDSAMLEDE STUDIER

De 12 studier vedrørende dialog og digital vidensdeling stammer fra en række forskellige lande: USA (2), Danmark (6), Storbritannien (2), Sverige (2). Dialog og digitalisering indgår naturligvis også i styringen af beskæftigelsessystemer og social forvaltning i andre lande. Alligevel er det fortrinsvis danske studier, vi har fundet.

Hvad angår studierne kvalitet, set i et evidensperspektiv (se tabel 6.1.), fordeler de sig på forskellige forskningsdesign med en domi-

---

20. NATO står for Nodality, Authority (lovgivning), Treasure (økonomi), Organisation (organisering).



nans af kvalitative metoder. Der er dog også longitudinelle studier, metastudier (usystematiske) samt tværsnitsstudier (spørgeskemaundersøgelser).

TABEL 6.1

Studier af dialog og digital vidensdeling, fordelt på forskningsdesign. Antal.

Forskningsdesign:	Antal studier
Systematisk review og metaanalyser	0
Randomiseret kontrolleret forsøg	0
Kvasi-eksperiment	0
Kohorte-/longitudinelt studium	2
Før- og eftermåling	0
Metastudium (usystematisk)	3
Mixed methods (kvantitativt og kvalitativt)	0
Tværsnitsstudium	2
Kvalitativt (feltarbejde og interview)	0
Kvalitative interview	5
Feltarbejde/observationsstudium	0
I alt	12

Set i et evidensperspektiv er der således et forholdsvis begrænset grundlag til at vurdere, hvordan dialog og digital vidensdeling virker som styringsinstrument. De indsamlede studier rummer dog mange interessante pointer, der er relevante for dette kapitels tema.

#### VIRKER DIALOG OG DIGITAL VIDENSDELING SOM STYRINGSINSTRUMENT?

Fem af de 12 studier, vi har fundet, handler om det første tema, som dette kapitel behandler, dvs. top-down-styring via digitaliseret vidensdeling. Her har vi fundet flere studier, der peger på, at digital vidensdeling er et styringsinstrument med svage virkninger. To danske arbejdsmarkedsforskere (Pedersen & Hansen, 2011) argumenterer for, at digital vidensdeling er et styringsredskab, der virker gennem synlig-gørelse af bestemte præstationer og resultater. Deres pointe understøttes af et studium af den amerikanske politolog Carolyn Heinrich (1999). Heinrich peger dog også på en tendens til for selektiv (omkostningsorienteret) brug af den digitale viden, som resultat-målingssystemer genererer.

Disse forskningsresultater vedrørende effekten af digital vidensdeling må dog kvalificeres på baggrund af forskning i digitale beslutningsinstrumenter. Den danske arbejdsmarkedsforsker Mathilde Høyby-Mortensen (2015) peger således på, at digitale beslutningsinstrumenter, hvis de skal have en effekt på sagsbehandlingernes praksis, må bygge på en (for sagsbehandlerne) overbevisende teori/opfattelse/kategorisering af målgruppen. Ellers svækkes deres virkning som instrumenter, ved at sagsbehandlerne selv må træffe en beslutning på baggrund af skøn. Arbejdsmarkedsforskeren Dorte Caswell (Caswell m.fl., 2011) peger også på, at (digitale) vejledninger, som eksempelvis formidles til sagsbehandlere sammen med ny lovgivning, har ret svage effekter på sagsbehandlingen, hvis andre styringsmæssige eller organisatoriske logikker overtrumfer dem.

Endelig konkluderer den britiske politolog Peter John (2013) i et (usystematisk) metastudium, at traditionelle tilgange til informationsformidling til befolkningen i sin helhed (kampagner med opfordringer og lignende) har haft svage, omend værdifulde effekter på befolkningen. Han mener dog, at disse effekter kan styrkes gennem brug af indsigter fra nyere adfærdsforskning – særligt vedrørende ”nudging”. Alt i alt er der en svag indikation af, at top-down-styring ved hjælp af digital vidensformidling kan have svage intenderede virkninger. Det er dog helt afgørende, hvordan vidensformidlingen designes, og om modstridende styringsrationaler eller organisatoriske logikker gør sig gældende.

Hvad angår digital vidensdeling i et brugerperspektiv, så belyses dette af to rapporter fra konsulentfirmaet Slotsholm (2011; 2010). Slotsholm har undersøgt brugertilfredsheden med jobindsats.dk og finder, at der er udbredt tilfredshed med systemet, men dog forholdsvis få brugere. Jobindsats.dk bruges primært til at skabe overblik og sammenligne sig med andre kommuner. Hvis portalen skal bruges mere i den daglige drift, skal data dog være mere aktuelle og detaljerede end i dag. Nogle brugere finder dog ikke, at deres behov bliver dækket, og ønsker bl.a. cpr-numre på målingerne, flere effektmålinger og detaljeringsniveauer. Et studium af en række amerikanske økonomer (Berger, Black & Smith, 2001) evaluerer effekten af et profil-afklaringsværktøj, baseret på data for de ledige og varigheden af deres ledighedsperiode. De finder, at et sådant værktøj ikke øger effektiviteten af beskæftigelsesindsatsen, men dog kan hjælpe til at sikre, at de, der har det største behov, får mest hjælp. Publikationerne vedrørende digital vidensdeling i brugerperspektiv indikerer, at hvis digi-

tal viden skal kunne bruges i den daglige forvaltning, så skal denne viden baseres på *præcise og opdaterede data*.

Hvad angår kapitlets sidste tema: synliggørelse, forankring og dialog, så peger adskillige publikationer på, at det er helt afgørende, at den digitale vidensindsamling er meningsfuld for og forankret blandt slutbrugerne. Den britiske samfundsforsker Paul Clarkson (2010) argumenterer for, at digitale resultatmålinger enten skal foregå lokalt eller i et samspil nationalt-lokalt for at fremme en ”undersøgelses-kultur” blandt medarbejderne og dermed bidrage til organisatorisk læring. Den svenske politolog Martin Lundin (2007) peger på, at samarbejdet mellem forskellige forvaltningsenheder kan styrkes ved hjælp af transparente afrapporteringssystemer på tværs af organisationerne. Konsulenter fra Rambøll Management (Ejler m.fl., 2008) argumenterer for, at det er vigtigt, at resultatmålinger er meningsfulde for front-medarbejderne, og at man skal bruge den digitalt baserede viden til refleksion og læring via dialogbaseret ledelse. Endelig argumenterer den svenske folkesundhedsforsker Christian Ståhl (2012) for, at chancerne for at etablere et succesfuldt samarbejde mellem forskellige forvaltnings-enheder styrkes, hvis deltagerne i samarbejdet engagerer sig i kommunikation og dialog med relevante stakeholders fra deres egne organisationer og fra deres omverden. Alt i alt er der indikation for, at chancerne styrkes for, at digital vidensdeling får gavnlige effekter i en organisation, hvis denne vidensdeling er meningsfuld for slutbrugerne og forankres gennem en meningsfuld dialog med ledelsen.

Nedenfor følger et resumé af de identificerede studier.

## TOP-DOWN-STYRING VIA DIGITALISERET VIDENSDELING

Som nævnt ovenfor undersøger to danske arbejdsmarkedsforskere, Maria Pedersen og Agnete Hansen (2011), i en artikel fra 2011, hvordan forskellige ”avancerede liberale styringsteknologier” anvendes i styringen af den kommunale beskæftigelsesindsats, og hvordan disse teknologier er med til at sætte rammerne for jobcentrenes handlemuligheder. Artiklen belyser således ikke, hvordan jobcentrene agerer, men hvordan staten forsøger at styre dem, baseret på en analyse af dokumenter, bestående af fx lovgivning og handleplaner. Forfatterne konkluderer bl.a., at kontrakt- og incitamentsstyring (såsom resultatkontrakter og refusionsordninger) bruges som styringsteknologier til at udskille kommunerne som selv-

stændige subjekter med ansvar for egne resultater og budgetter. De konkluderer også, at staten via styringsteknologier, der bygger på synliggørelse og overvågning af jobcentrenes resultater (såsom jobindsats.dk og resultatrevision), søger at forme jobcentrenes adfærd således, at disse prioriterer de målte og synlige områder af indsatsen højest. Endvidere bruges synliggørelse og overvågning til en konstant udvidelse af områder, der kan gøres til genstand for styring. I deres optik er digital vidensdeling således et styringsredskab, der virker gennem synliggørelse af bestemte præstationer og resultater.

Pointerne hos Pedersen og Hansen underbygges til dels af den amerikanske politolog Carolyn Heinrich (1999), som i en artikel fra 1999 analyserer, hvordan lokale amerikanske JTPA-program-administratorer bruger performancemålinger til at motivere og selekttere serviceleverandørerne.<sup>21</sup> Artiklen bygger på et longitudinelt studium og regressionsanalyser af 775 performance-baserede kontrakter fra 1984 til 1993 mellem et lokalt JTPA kontor i Chicago, som udliciterer størstedelen af sine service-aktiviteter, og dets 122 leverandører. Heinrich finder nogen dokumentation for, at administratorerne bruger information fra performance management som grundlag for beslutninger om ressource-tildeling. Det var dog kun leverandørernes performance set i forhold til deres udgifter, dvs. ”cost-per-placement performance” som havde en signifikant positiv indflydelse på deres andel af ressourcerne og kontrakt-fornyelser.

Heinrich konkluderer, at det væsentlige lokale fokus på ”cost-per-performance” har negative implikationer for servicekvaliteten, og derudover at JTPA’s performance standard-system ikke er designet optimalt i forhold til programmets mål. Der er således ikke overensstemmelse mellem de relativt kortsigtede mål, opsat i JTPA’s performance standard-systemer, og mere langsigtede mål med programmet såsom at øge deltagernes indtjening og beskæftigelse. Effektiviteten af JTPA kan således, ifølge Heinrich, kun forøges, hvis man ændrer de anvendte performance standards på alle niveauer, så de i højere grad handler om de fundamentale program mål om at øge deltagernes kompetencer og deres værdi på arbejdsmarkedet.

Spørgsmålet om effekterne af digital vidensdeling kan kvalificeres gennem et studium af digitale beslutningsinstrumenter af arbejdsmarkedsforskeren Mathilde Høybye-Mortensen (2015). Hun har, på bag-

---

21. Den amerikanske JTPA-lovgivning er beskrevet i kapitel 4.

grund af 30 fokusgruppinterview med sagsbehandlere fra tre forskellige kommunale forvaltningsområder, undersøgt tre forskellige digitale beslutningsinstrumenter, hhv. dialogguiden (beskæftigelses-området) ”Fælles sprog” (ældreområdet) og ICS (udsatte børn og unge, bruges til at vurdere deres udekkede behov). Formålet med disse beslutningsinstrumenter er at understøtte og vejlede sagsbehandlernes beslutninger i retning af centralt fastsatte retningslinjer (og begrænse deres mulighed for at udøve skøn). I forlængelse af Flere-i-arbejde-reformen fra 2002 blev dialogguiden i nogle år anvendt på beskæftigelsesområdet til at støtte vurderinger og dokumentere lediges arbejdsmarkedsparathed på en skala fra 1-5. Guiden skulle udfyldes elektronisk – af og til under samtalen med klienten, andre gange først senere.

Udfaldsrummet i dialogguiden, dvs. arbejdsmarkedsparathed fra 1-5, var mere snævert end for de to andre beslutningsinstrumenter (Fælles sprog og ICS). Til gengæld var de angivne opmærksomhedspunkter i guiden ikke understøttet af teori, en model eller andre guidelines. Det betød, at sagsbehandlerne i høj grad måtte trække på deres egen viden. Den manglende specifikation og teoretiske forklaring gjorde, at dialogguiden havde en ret begrænset indvirkning på sagsbehandlernes skøn og mest fungerede som et skema til indsamling af oplysninger. Dette var fx modsat ICS, der byggede på en teori om børns og unges udvikling, og som derfor i højere grad hjalp og styrede sagsbehandlerne i retning af en særlig kategorisering af de unge. Fraværet af en teori og et koncept, som dialogguiden kunne knytte an til, gjorde den altså til et ret svagt digitalt styringsinstrument.

Den meget begrænsede virkning af dialogguiden som beslutningsinstrument er parallel til de svage virkninger af statslige vejledninger til kommunerne. Betydningen af statslige vejledninger vedrørende ny lovgivning til kommunerne belyses i en rapport fra forskere fra KORA (tidligere AKF) om brugen af sanktioner i beskæftigelses-systemet over for dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere (Caswell m.fl., 2011). Udgangspunktet for undersøgelsen er, at der over de senere år har været en markant vækst i antallet af økonomiske sanktioner over for kontanthjælpsmodtagere. I undersøgelsen sætter forskerne særligt fokus på betydningen af lovgivning og vejledninger for kommunernes øgede brug af sanktioner. Ny lovgivning lægger således op til øget og skærpet brug af sanktioner ved manglende rådighed. Ikke desto mindre rummer lovgivningen dog også bestemmelser, der lægger op til, at kommunerne

skal udøve et skøn vedrørende undtagelser for sanktion og rimelige grunde til manglende rådighed (2011, s. 34). Dette fremgår også af vejledninger til loven.

Interview med kommunale sagsbehandlere og ledere fra to casekommuner peger imidlertid på, at disse kommuner fortolker loven mere entydigt og snævert, end vejledningen lægger op til (2011, s. 60-61). Vejledningen synes altså ikke at have den store betydning for, hvordan kommunen fortolker og implementerer loven. Caswell m.fl. (2011, s. 79) argumenterer endvidere for, at kommunernes mere hyppige anvendelse af økonomiske sanktioner, end hvad lovgivning og vejledninger lægger op til, kan være foranlediget af statens stramme økonomiske styring. Kommunerne vælger at sanktionere for at være på den sikre side, både lovgivningsmæssigt og økonomisk, i de tilfælde, hvor de er usikre på regelgrundlaget. Konklusionerne vedrørende vejledningernes manglende betydning for kommunernes adfærd skal dog tages med det forbehold, at data kommer fra blot to kommuner (i alt 10 interview med ledere og medarbejdere og otte interview med borgere).

Endelig belyser et metastudium af den britiske politolog Peter John (2013) information generelt som styringsredskab. Mere specifikt handler hans artikel om informationskampagner og nudging, men også om, hvordan sådanne instrumenter kan supplere regulering og økonomiske incitamenter som instrumenter. Artiklen af John har karakter af et lille litteraturstudie, der, på baggrund af tidligere empiriske og teoretiske studier, analyserer virkninger af informationskampagner rettet mod befolkningen, ikke mod medarbejdere i en forvaltning. Det er dog sandsynligt, at flere af pointerne i artiklen kan overføres til information som styringsinstrument, rettet mod frontlinjen.

John konkluderer overordnet, at traditionelle tilgange til informationsformidling (kampagner med opfordringer o.l.) har haft svage, omend værdifulde, effekter på befolkningen. Ved brug af indsigter fra psykologien kan man med fordel lægge større vægt på de informative aspekter af forskellige typer af styringsredskaber. Man kan fx benytte nudging-teknikker såsom standardformularer med vejledende forhåndsindstillinger – dvs. fx at man på forhånd er tilmeldt organdonation frem for aktivt at skulle tilmelde sig. Man kan også benytte peer-effekter – dvs. at fortælle modtageren, at hans/hendes familie, venner, kolleger, naboer eller andre er blevet eller vil blive informeret om hans/hendes adfærd.

Dette kan tjene som instrumenter i sig selv, men kan også bruges til at understøtte effekten af fx regulering eller økonomiske incitament.

## DIGITALISERING I BRUGERPERSPEKTIV

Hvordan digital vidensdeling opfattes i et brugerperspektiv, belyses af en rapport fra 2010, udfærdiget af Slotsholm (2010). Slotsholm analyserer, på baggrund af fokusgruppeinterview med 37 medarbejdere fra 25 jobcentre, brugertilfredshed med jobindsats.dk. Interviewene belyser også, hvad jobindsats.dk bruges til, og hvordan hjemmesiden, ifølge brugerne, kan forbedres. Hovedkonklusionerne er bl.a.:

- Der er stor tilfredshed med jobindsats.dk – det gælder både i forhold til udvalget af data og brugervenlighed.
- De fleste jobcentre har, på grund af kompleksiteten i data, kun få brugere af jobindsats.dk. De kender til gengæld portalen særdeles godt og må karakteriseres som superbrugere.
- Jobcentrene bruger primært Databank, men Overblik spiller også en vis rolle. Overblik kunne dog formentlig spille en større rolle, hvis skabelonerne blev videreudviklet og bedre vedligeholdt. Jobindsats.dk bruges stort set ikke i den daglige drift. Hvis portalen skal bruges mere i den daglige drift, skal data være mere aktuelle og detaljerede end i dag. Derudover skal der være adgang til de bagvedliggende cpr-numre.

Endnu en rapport fra konsulenthuset Slotsholm (2011) går i dybden med dette tema. Rapporten belyser, hvilke funktioner på jobindsats.dk der anvendes, hvor tilfredse brugerne er, og – for jobcentercheferne – hvor mange af dem, der bruger jobindsats.dk ”ledelsesmæssigt”. Rapporten er baseret på en spørgeskemaundersøgelse blandt dem, der er oprettet som brugere af jobindsats.dk, abonnerer på nyhedsbrevet *Jobindsats* samt alle jobcenterchefer (n = 2.380, svarprocent 57 pct.). Langt hovedparten af brugerne anvender hovedsageligt jobindsats.dk til at holde sig generelt orienterede eller orienterede på et eller flere specifikke områder. 81 pct. af brugerne har svaret, at deres behov for målinger er dækket af jobindsats.dk. De, der ikke mener, at deres behov er dækket, ønsker eksempelvis cpr-numre på målingerne, flere effektmålinger og detaljeringsniveauer.

På spørgsmålet om, hvorvidt man kan finde tilstrækkelig og forståelig information om, hvor data kommer fra, svarer 79 pct. ”ja” eller ”for det meste”. For dem, der ikke kan finde tilstrækkelig information, bliver der efterspurgt mere præcise oplysninger om, hvilke data der ligger til grund for opgørelsen, og bedre information om, hvordan data behandles.

Amerikanske økonomer og arbejdsmarkedsforskere (Berger, Black & Smith, 2001) analyserer i en rapport fra 2001, på baggrund af longitudinelle data, brugbarheden af et digitalt profilafklaringsværktøj fra Kentucky. Redskabet skal hjælpe sagsbehandlere til at fordele obligatoriske beskæftigelsesindsatser til modtagere af arbejdsløshedsydelse. Data indsamles om alle personer, der påbegynder et ledighedsforløb, og disse data bruges til at forudsige hver persons sandsynlighed for at ende med at modtage ydelsen i hele den periode, hvor vedkommende er berettiget. Statistisk baseret profilafklaring præsenteres som en form for mellemvej mellem alt for stramme deterministiske regler for fordeling af ydelser og service og en situation, hvor denne fordeling er helt op til sagsbehandlernes individuelle vurdering.

Forskerne konkluderer, at et profileringsredskab som det, de har undersøgt, kan bruges til at forudsige, hvor længe et individ vil modtage arbejdsløshedsunderstøttelse. Det er dog ikke tilstrækkelig effektivt i sin nuværende form og vil kunne forbedres, hvis der gøres brug af flere oplysninger som fx tidligere indkomst, tidligere beskæftigelse og lokale økonomiske vilkår. Forskerne viser, at redskabet i dets nuværende form ikke øger effektiviteten af beskæftigelsesindsatsen, omend det tilsyneladende øger en retfærdig fordeling af ydelser og indsatser til borgerne, så de, der har det største behov, får mest hjælp. Digital profilafklaring stiller altså krav om relativt omfattende og præcise data, hvis værktøjet skal kunne bruges af sagsbehandlerne.

## SYNLIGGØRELSE, FORANKRING OG DIALOG

I et litteraturoverblik (et mini-review) fra 2010 undersøger den britiske samfundsforsker Paul Clarkson (2010) forskellige tilgange til resultatmåling i Storbritannien og andre lande og den eksisterende viden om effekter heraf på socialforvaltningernes service, målt på forskellige parametre. Analysen fokuserer på social service til voksne, bl.a. i sundhedsvæsenet, men inddrager dog også litteratur om andre politik-områder, herunder



beskæftigelsesområdet. Der findes, ifølge Clarkson, meget begrænset empirisk baseret viden om effekterne af resultatmåling, ikke mindst i Storbritannien (2010, s. 173). Der findes til gengæld en række beskrivelser af de subjektivt opfattede gavnlige effekter af resultatmåling. Clarkson fremhæver nogle eksempler og påpeger, at de understøtter et billede af, at nationale afrapporteringskrav tager fokus og energi fra lokal monitorering og fra udvikling af bedre og mere innovative serviceløsninger.

Clarkson argumenterer på baggrund af dette mini-review for en resultatmålingsmodel, hvor man trækker på lokal indsamling og fortolkning af viden og data – bl.a. med henblik på at skabe en ”undersøgelseskultur” blandt medarbejderne og dermed bidrage til organisatorisk læring. Han henviser til nogle studier, som beskriver anvendelsen af sådan en model i forskellige sammenhænge. Han påpeger, at modellen ofte besværliggøres af begrænsninger i lokale datasystemer, usikkerhed om, hvilke mål der bør fokuseres på, og hvordan de bedst analyseres, samt mangel på ressourcer (til dels på grund af de omfattende krav om national afrapportering). Han taler derfor for en kombination af nationale og lokale modeller.

Den svenske politolog Martin Lundin (2007) analyserer i en artikel inter-organisatorisk samarbejde på tværs af forskellige niveauer i samarbejdet mellem den statslige svenske arbejdsformidling (Arbetsförmedlingen) og de kommunale arbejdsmarkedskontorer i Sverige. Spørgeskemaer blev sendt til alle arbejdsformidlingens kontorer og alle de kommunale kontorer, så Lundin har parrede svar fra et givet arbejdsformidlingskontor og en given kommune (n = 203), som han kan sammenligne. Mere specifikt analyserer han interaktionseffekterne af gensidig tillid, måloverensstemmelse og gensidig ressourceafhængighed organisationer imellem på graden og kvaliteten af deres samarbejde. Alle tre faktorer er kendte for at være betydningsfulde i forhold til at fremme samarbejde.

Analysen viser, at det er nødvendigt, at begge aktører i et potentielt samarbejde både har de samme mål og gensidig tillid – ingen af disse to faktorer kan altså stå alene. Det ser dog ud til, at gensidig ressourceafhængighed styrker samarbejdet, hvad enten der er gensidig tillid eller ej. På samme måde er effekten af gensidig tillid ikke afhængig af gensidig ressourceafhængighed. På den baggrund spørger Lundin (2007, s. 669), hvad offentlige ledere kan gøre for at styrke samarbejdet. Han peger på, at en strategi kunne være at sætte fokus på, hvad forskellige forvaltningsenheder har tilfælles, og at introducere transparente afrapporterings-

stemer på tværs af organisationerne. Ved at gøre dette kan kongruente mål blive synlige og måske kommunikeres på en troværdig måde på tværs af organisationer.

Konsulenter fra konsulentfirmaet Rambøll Management har skrevet en bog om resultatbaseret styring (Ejler m.fl., 2008). Bogen bygger på seks forskellige cases i form af seks forskellige offentlige organisationer, der alle benytter digital resultatbaseret styring i forskelligt omfang. De seks organisationer er: Arbejdsmarkedsstyrelsen, Københavns Kommunes Beskæftigelses- og Integrationsforvaltning, Integrationsministeriet, Socialministeriet, Undervisningsministeriet og Sundhedsministeriet. Hver case belyses via et interview med en repræsentant på ledelsesniveau fra den pågældende organisation. Interviewene dokumenterer, at alle institutionerne er kommet et godt stykke med at benytte digitalisering til at styre efter resultaterne. Arbejdsmarkedsstyrelsen og Københavns Kommunes Beskæftigelses- og Integrationsforvaltning (BIF) er dem, der er kommet længst i retning af en fuld implementering. Endnu er ingen af de seks organisationer dog kommet dertil, hvor organisationerne løbende lærer af deres erfaringer med denne styringsmodel (2008, s. 229).

Ejler m.fl. argumenterer for, at der på tværs af de seks cases fortsat rejser sig fire grundlæggende udfordringer. Den første består i at gøre målingen meningsfuld, også for de frontmedarbejdere, der udfører det daglige arbejde og indtaster informationen. Den anden består i at stole på resultatmålingen og rulle procesdokumentation tilbage, hvilket *ikke* er sket i nogen af de seks cases. Den tredje består i at bruge resultatmålingerne og den digitalt baserede viden på rette vis i en ledelsesmæssig sammenhæng – ideelt set til refleksion og læring via dialogbaseret ledelse. Den fjerde består i – ved at bryde data ned på operationelle enheder – at skabe ansvarliggørelse på alle niveauer, så de rette personer tager ansvar for organisationens udvikling.

Den svenske organisationsforsker Christian Ståhl (2012) belyser i en artikel samarbejde og implementering af lovgivning vedrørende økonomisk koordination mellem offentlige forvaltningsenheder. Det felt, han udforsker, vedrører det komplekse samarbejde og den dialog mellem forskellige myndigheder, som ofte er en forudsætning for rehabilitering til beskæftigelse af personer med komplekse sociale og helbredsmæssige problemer. Analysen er et studium med fokus på to cases, som er to svenske rehabiliteringsteams, udsprunget af de svenske koordinations-

sammenslutninger (samordningsförbund),<sup>22</sup> som er sammenslutninger af kommunernes socialforvaltning, praktiserende læger, socialforsikringsmyndigheder og arbejdsformidlingen. Artiklen bygger på 35 individuelle interview samt yderligere et antal fokusgruppe-interview med ledere og medarbejdere fra disse organisationer.

Artiklen sammenligner samarbejdsrelationerne i disse to team, der blev etableret på baggrund af to ret forskellige implementeringsstrategier. Det ene team (case 1) repræsenterede en lineær implementering af de muligheder, lovgivningen åbner på området, uden videre interaktion med omverdenen eller fleksibilitet i opgaveudførelsen (2012, s. 218). Det andet team (case 2) arbejdede i meget højere grad med at opnå lokal forankring, udviste fleksibilitet og gennemførte løbende evaluering. Team 1 blev lukket ned, mens det lykkedes for team 2 at gøre samarbejdet bæredygtigt. Ståhl tilskriver team 2's succes en interaktiv strategi, der indbefattede kommunikation og dialog, hvor deltagerne i samarbejdet over en længere periode engagerede sig i institutioner og fora, lagt an på samarbejde – både indadtil i forhold til deres egne organisationer og udadtil i forhold til andre stakeholders. Derved gav team 2 politikere, ledere og koordinatore bedre muligheder for at understøtte og implementere det nødvendige samarbejde på dette område, hvilket også var lovgivningens målsætning.

## OPSUMMERING

Dette kapitel omhandlede dialog og digital vidensdeling som styringsinstrument i forhold til forvaltningens præstationer. Begge styringsinstrumenter – der ofte optræder i kombination – anvendes i praksis og har også fået en vis opmærksomhed i dansk og international forskning. Det er på den baggrund lykkedes at identificere 12 danske og internationale studier, der omhandler denne tematik. De placerer sig forskellige steder i evidenshierarkiet med en overvægt af kvalitative studier, men der er dog enkelte metastudier og studier, som benytter kvantitative metoder.

Studierne kan opdeles i tre temaer, hvoraf det første er dialog og digital vidensdeling som top-down-styringsinstrumenter. De studier, vi her har fundet, underbygger en svag indikation af, at top-down-styring ved hjælp af digital vidensformidling kan have svage intenderede virk-

---

22. Se Arbetsförmedlingen, S. Försäkringskassan, S. Landsting & Kommuner (2011, s. 18).

ninger. Det er dog afgørende, hvordan vidensformidlingen designes, og om modstridende styringsrationaler eller organisatoriske logikker gør sig gældende. Digitale beslutningsinstrumenter skal bygge på velbegrundede kategoriseringer og digitale vejledninger til kommunerne om komplekse regler risikerer at blive overtruffet af andre hensyn.

Hvad angår det andet tema, digital vidensdeling i et brugerperspektiv, dvs. digital vidensdeling, som stilles til rådighed for brugerne, peger flere publikationer (særligt et par danske konsulentrapporter) på en pæn brugertilfredshed med den portal (jobindsats.dk), som staten stiller til rådighed for kommunerne og jobcentrene. Publikationerne vedrørende digital vidensdeling i brugerperspektiv indikerer dog også, at hvis digital viden skal kunne bruges i den daglige forvaltning, så skal denne viden baseres på præcise og opdaterede data.

Kapitlets sidste tema er synliggørelse, forankring og dialog. Her indikerer adskillige publikationer, at det er vigtigt, at den digitale vidensindsamling er meningsfuld for slutbrugerne og forankret lokalt. Der er således indikation for, at chancerne for, at digital vidensdeling får gavnlige effekter på effektivitet og kvalitet i en organisation, styrkes, hvis denne vidensdeling fremstår som meningsfuld for slutbrugerne og forankres gennem en meningsfuld dialog mellem medarbejderne og ledelsen.

## KONTROL

Dette kapitel handler om kontrol som styringsinstrument på beskæftigelsesområdet. De fire styringsinstrumenter, vi allerede har undersøgt, virker *ex ante* – dvs. de har til hensigt forud for arbejds gange og beslutninger at styre forvaltningens præstationer i en bestemt retning. I modsætning hertil foregår kontrol *ex post*, dvs. ved at politikere eller administrative kontrolorganer skaffer sig viden om, hvorvidt den administration, der har fundet sted, er i overensstemmelse med politiske målsætninger, forvaltningsloven og god forvaltningsskik. Politologerne Christian B. Jacobsen og Mads L. F. Jacobsen formulerer det således, at styring via kontrol ”handler om, hvordan principalen skaffer sig information om sin agents adfærd og dermed kan kontrollere sin agent” (Jacobsen & Jakobsen 2014, s. 62). Kontrol definerer vi som et institutionaliseret opsyn med, at forvaltningens arbejds gange, beslutninger og præstationer er i overensstemmelse med lovgivningens krav på området og god forvaltningsskik. Dette opsyn kan være løbende, periodisk eller ad hoc.

Ifølge politologen Jørgen Grønnegaard Christensen består politisk-administrativ kontrol i at undersøge, om en beslutning blev til på en korrekt måde, og om den var i orden, dvs. hensigtsmæssig i henhold til kriterierne for god forvaltning (2014, s. 384). Der er altså et proceduralt aspekt af kontrol – blev reglerne fulgt? Der er også et indholdsmæssigt aspekt, som handler om, hvorvidt præstationerne lever op til det, man

må forvente. Budgetoverskridelser kan fx afspejle en manglende effektivitet i opgaveløsningen, der ikke er i overensstemmelse med god forvaltningsskik. Dette leder frem til spørgsmålet om, hvem der (umiddelbart) er skyld i denne situation, og hvem der har ansvaret og derved pådrager sig eventuel juridisk eller politisk skyld.<sup>23</sup> Kontrol kan også handle om konsekvenserne af, at forvaltningen har truffet en forkert beslutning eller har overskredet budgettet. I nogle tilfælde kan og skal beslutningen blot gøres om. I andre tilfælde kan en embedsmand eller minister pådrage sig en skyld, der kan føre til kritik af embedsførelsen, disciplinære sanktioner og til en eventuel retssag.

Nedenfor følger først en karakteristik af de indsamlede studier. Det er kun lykkedes at finde frem til syv studier, som (delvist) lever op til litteraturstudiets selektionskriterier vedrørende kontrol. Derfor er der et ret spinkelt empirisk grundlag for det følgende afsnit, der giver et udkast til svar på, hvordan forskellige typer af kontrol virker. Efterfølgende kommer en gennemgang af hovedresultaterne i disse syv studier, fordelt på de temaer, som de behandler: fordeling af ansvar og kontrolrelationer på strukturelt niveau, statslig revision og inspektion af lokale myndigheder, resultatbaseret styring som supplement til klassisk bureaukratiske kontrolmekanismer. Kapitlet afsluttes med en opsummering.

## KARAKTERISTIK AF STUDIER

Som nævnt i indledningen til kapitlet er det ikke lykkedes at finde ret mange studier af virkningerne af kontrol på forvaltningens præstationer på beskæftigelsesområdet. Der findes megen teori om kontrol og ansvar (Bovens, Goodin & Schillemans, 2014), men meget få empiriske studier af, hvilke virkninger kontrollen har. Jørgen Grønnegaard Christensen skriver om effekten af den kontrol, som generelle administrative kontrolinstitutioner udøver, at ”der ikke er noget grundlag for systematisk at vurdere den [effekten af kontrollen]” eller ”at vurdere, hvor mange og hvor svære problemer kontrolinstitutionerne støder på i deres virksomhed” (2014, s. 403). Christensens udsagn angår danske administrative

---

23. Ovennævnte skel mellem umiddelbar skyld og endeligt ansvar er et forsøg på at oversætte til dansk det engelske skel mellem *responsibility* (den umiddelbare årsag til noget) og *accountability* (juridisk, økonomisk eller politisk ansvar). Som Christensen påpeger (2014, s. 385), mangler vi dog helt præcise begreber på dansk, som modsvarer de engelske begreber *responsibility/accountability*.

kontrollinstitutioner såsom Rigsrevisionen, BDO Kommunernes Revision og Folketingets Ombudsmand.

Det manglende empiriske grundlag kan også være forklaringen på tilstanden i den internationale forskning på området. Den eventuelt manglende empiri kan skyldes, at kontrol ofte gennemføres ad hoc. Dermed bliver det svært at undersøge systematiske sammenhænge mellem kontrol og præstationer. For det andet finder kontrol normalt sted *ex post*, altså *efter* at forvaltningen har gennemført sin sagsbehandling og truffet beslutninger. Det giver et kausalitetsproblem, idet man ikke kan undersøge virkningen af kontrol på præstationer, som ligger forud i tid – uanset at forvaltningen muligvis har anticiperet muligheden/risikoen for, at kontrol finder sted.

Dog har vi fundet studier af *sammenhænge* mellem forskellige typer af kontrol og forskellige typer af forvaltningspraksis, fx casestudier (Humphrey, 2002) og undersøgelser af feedback fra kontrol og kontrollinstitutioner til forvaltning (Courty & Marschke, 2007).

TABEL 7.1  
Studier af kontrol, fordelt på forskningsdesign. Antal.

Forskningsdesign:	Antal studier
Systematisk review og metaanalyser	0
Randomiseret kontrolleret forsøg	0
Kvasi-eksperiment	0
Kohorte-/longitudinelt studium	0
Før- og eftermåling	0
Metastudium (usystematisk)	2
Mixed methods (kvantitativt og kvalitativt)	1
Tværsnitstudium	3
Kvalitativt (feltarbejde og interview)	1
Kvalitative interview	0
Feltarbejde/observationsstudium	0
I alt	7

Som nævnt er det lykkedes at finde i alt syv studier. Fem af disse studier handler om kontrol inden for beskæftigelsesområdet (Christensen & Læg Reid, 2015; Considine, 2002; Courty & Marschke, 2007; Heinrich, 2002; Jantz & Jann, 2013), mens to handler om kontrol inden for beslægtede lokale forvaltningsområder (Downe & Martin, 2007; Humphrey, 2002). Ingen af studierne kan indplaceres højt oppe i evidenshierarkiet.

Der er fortrinsvis tale om spørgeskemaundersøgelser, kvalitative interview samt case- og dokumentstudier.

Studierne fordeler sig på følgende forskellige lande: Norge (1), USA (2), Storbritannien (2). Hertil kommer to studier, som er komparative og omhandler en række forskellige vestlige lande.

## VIRKER KONTROL SOM STYRINGSINSTRUMENT?

Mængden eller kvaliteten af den tilgængelige litteratur på området giver ikke grundlag for at vurdere, om kontrol virker som styringsinstrument på beskæftigelsesområdet. Litteraturen anslår dog nogle forskellige væsentlige temaer og problematikker, der er beslægtede med nogle af de temaer, som også viste sig vigtige i relation til nogle af de andre styringsinstrumenter – særligt vedrørende incitament og ”gaming” og vedrørende virkninger af dialog, eftersom mange kontrolorganer og ”kontrol-lanter” indgår i forskellige typer af dialog med de forvaltningsenheder, som de kontrollerer.

Som nævnt i kapitlets indledning omhandler disse studier overordnet tre temaer. Det første vedrører organiseringen af ansvars- og kontrolrelationer på et overordnet strukturelt niveau, dvs. hvorledes ansvar og kontrol er fordelt mellem stat og kommuner og andre aktører. Tre studier omhandler forskellige effekter af New Public Management (NPM) og udlicitering samt effekter af sammenlægning af beskæftigelses- og socialforvaltninger på placering af ansvar og på kontrol med forvaltningens præstationer. Studierne indikerer, at placering af ansvar og evne til at gennemføre kontrol med forvaltningen bliver en mere kompleks affære, når flere aktører, herunder private, involveres i produktionen af forvaltningens serviceydelse. Staten tenderer dog til at fastholde en høj grad af både politisk og administrativ kontrol med det lokale forvaltningsniveau – mens lokalpolitikere og arbejdsmarkedets parter mister kontrol og indflydelse. Et norsk studium indikerer også, at uklarhed vedrørende ansvar og kontrol er negativt korreleret med selvoplevede præstationer.

Den anden overordnede tematik handler om, hvordan statslig revision og inspektion af lokale myndigheder fungerer og med hvilke effekter. To britiske studier undersøger den udvikling, hvor statslig inspektion af lokale myndigheders serviceproduktion fusionerer klassisk revision (økonomikontrol) med resultatrevision. Begge studier påpeger



problemer med umyndiggørelse af de lokale myndigheder og politikere. De påpeger også problemer med, at de statslige kontrollanter i rollen som konsulenter ofte mangler den ekspertise, som skal til, for at de faktisk kan vejlede lokalforvaltningen om, hvordan den skal forbedre sine services.

Den tredje tematik handler om, hvorvidt resultatbaseret styring og kontrol kan være et hensigtsmæssigt supplement til klassisk budgetkontrol, revision og forskellige former for juridisk tilsyn. To amerikanske studier peger på og argumenterer for, at resultatmålinger kan være sådanne hensigtsmæssige former for supplerende kontrol, som bl.a. kan give indsigt i, hvordan det kan være hensigtsmæssigt at organisere beskæftigelsesindsatsen lokalt. Begge studier peger dog også på, at resultatmålinger skal tages med meget store forbehold grundet manglende præcision og problemer med manipulerbarheden af særligt kortsigtede målsætninger. Som kontrolsystem må resultatmålinger derfor konstant udvikles gennem ”trial-and-error”.

## ANSVAR OG KONTROL PÅ STRUKTURELT NIVEAU

Som anført ovenfor handler tre studier om, hvordan ansvar og kontrol organiseres på et overordnet statsligt, regionalt og kommunalt niveau. Den tematik behandles bl.a. i et studium fra 2002 af den australske forvaltnings- og arbejdsmarkedsforsker Mark Considine. Considine (2002) undersøger således oplevelser af ansvar og kontrol med forvaltningen efter gennemførelse af NPM-reformer med brug af udlicitering i Australien, New Zealand, Holland og Storbritannien. Baggrunden er, at gamle måder at kontrollere bureaukratiet på (inputkontrol, fortilfælde og procesregler) i lyset af NPM ofte ses som rigide. Hans analyse bygger på interview med ledende embedsmænd på ministerielt plan og med ledere og sagsbehandlere i lokale beskæftigelsesforvaltninger. Endvidere inddrager han også resultater fra en spørgeskemaundersøgelse blandt frontlinjemedarbejdere i lokale beskæftigelsesforvaltninger i disse lande.

Undersøgelsen fokuserer på lederne og medarbejdernes oplevelser af, hvem man bør være ansvarlig over for. Er og bør man som embedsmand primært være vertikalt ansvarlig over for juridiske institutioner – eller horisontalt over for netværk, andre organisationer og brugere? Hovedresultatet i Considines artikel er, at en mere ”entreprenant” stat

udfordrer den klassiske form for kontrol. Udlicitering med brug af andre aktører gør det nødvendigt at se ansvar og kontrol som et problem med flere niveauer og flere meninger. Derfor må systemerne designes til at sikre ansvarlighed og kontrol, både vertikalt og horisontalt (2002, s. 28).

Considine påpeger også, at man også bliver nødt til at udvikle embedsmændenes ansvar i relation til en ”kultur af ansvarlighed” (2002, s. 23). Hvad det sidste angår, argumenterer Considine altså parallelt med de forskere, der betoner, at kontrolinstitutioner ikke er tilstrækkelige, hvis ikke embedsmændenes personlige etik får dem til at handle ansvarligt (Bovens, 2010).

Med visse paralleller til Considines analyse behandler de to tyske politologer Bastian Janz og Werner Jann (2013) i en artikel fra 2013 udviklingen i ansvar og kontrol i arbejdsmarkedsforvaltningen i Danmark, Norge og Tyskland. Anledningen er reformer, som i alle tre lande er gået i retning af at sammenlægge beskæftigelses- og socialforvaltning på kommunalt niveau. Det drejer sig om etableringen i Danmark af de kommunale jobcentre. I Norge handler det om oprettelsen af de statslige og kommunale NAV-kontorer.<sup>24</sup> I Tyskland blev der efter Hartz-reformerne etableret nye statslige kontorer til udbetaling af arbejdsløshedsforsikring samt delvist statslige og delvist kommunale kontorer til udbetaling af (skattefinansieret) arbejdsløsheds-understøttelse. I alle tre lande er der indført nye reguleringsformer, der involverer offentlige myndigheder på forskellige niveauer, men også ikke-offentlige aktører såsom fagforeninger, arbejdsgiverforeninger og forskellige private aktører. I sådanne netværk er det muligvis sværere at kontrollere aktørerne og at placere et ansvar.

Udgangspunktet for Janz’ og Janns artikel er således en antagelse, som findes i nyere forskningslitteratur, om, at antallet af aktører, der er involveret i kontrol, er voksende. Dette giver mere komplekse ansvarligheds- og kontrolrelationer og en risiko for en ”multipel-ansvars-forstyrrelse” (multi-accountability-disorder) (2013, s. 222; se også Koppell, 2005). Janz og Jann finder, at der er grundlag for at konkludere, at der i arbejdsmarkedsforvaltningerne i de tre lande faktisk i højere grad udvikles former for delt statsligt og kommunalt ansvar, men også at der fortsat kan placeres et klart politisk og administrativt ansvar. Der er fortsat en høj grad af statslig kontrol med systemerne – både via procedureregler

---

24. NAV stod oprindeligt for ”Ny Arbejds- og Velferdsforvaltning”.

og resultatrevision. Arbejdsmarkedets parterers indflydelse på og kontrol med forvaltningen på beskæftigelsesområdet er til gengæld reduceret.

Janz og Jann kommer ind på den norske NAV-reform, og netop denne reform behandles mere indgående af de to norske forvaltningsforskere Tom Christensen og Per Læg Reid (2015). Deres artikel analyserer således udviklingen i regulering og kontrol i Norge 2005-2010 under gennemførelsen af NAV-reformen. Denne reform fra 2006 sammenlagde forvaltning af arbejdsløshedsforsikring, job-formidling og socialforvaltning i kommunerne under fælles statslig og kommunal kontrol. Efterfølgende var nogle af medarbejderne dermed ansat i staten, andre i kommunen. Formålet med reformen var, at alle borgere, der henvendte sig på et NAV-kontor, skulle kunne få hjælp til alle deres problemer. Der skulle være mindst ét NAV-kontor i hver af Norges 428 kommuner, og i 2011 var der åbnet i alt 457 NAV-kontorer.<sup>25</sup>

Christensen og Læg Reid bygger i deres artikel på en spørgeskemaundersøgelse fra 2011 om opfattelsen af ansvar for, hvad der foregår på NAV-kontorerne, blandt lokalpolitikere (borgmestre) og forvaltningstopchefer på kommunalt niveau. 50 pct. af respondenterne i begge grupper mener, at lokalpolitikere ikke tager politisk ansvar for, hvad der sker i de lokale NAV-kontorer. Spørgeskemaundersøgelsen viser også, at cirka en tredjedel af borgmestrene og lidt under en femtedel af cheferne oplever, at det kommunale ansvar for, hvad der sker på NAV-kontorerne, er uklart. Christensen og Læg Reid konkluderer, at lokalpolitikere har abdiceret og overladt ansvaret og kontrollen med, hvad der sker i NAV-kontorerne, til embedsmændene.

De finder også frem til, at der er en signifikant negativ korrelation mellem oplevelsen af ambivalent ansvar og selvrapporteret performance, forstået som selvrapporteret effektivitet, evne til at bringe flere ledige i beskæftigelse samt levering af bedre service til brugerne. Der er til gengæld ingen signifikant korrelation mellem lokalpolitisk ansvar og performance. Niveauet af ambivalens, men ikke niveauet af lokalpolitisk ansvar og kontrol, har altså betydning for forvaltningens præstationer (2015, s. 221).

---

25. Se <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/det-siste-nav-kontoret-er-apnet/id640118/>.

## STATSLIG INSPEKTION AF DEN LOKALE FORVALTNING

Kontrol i form af detaljeret inspektion er temaet for to britiske studier. Den britiske forvaltningsforsker Jill C. Humphrey (2002) undersøger i en artikel fra 2002 udviklingen i statslig revision i Storbritannien siden starten af 1980'erne. Udviklingen er gået i retning af centraliseret kontrol, som både tjekker, at formelle regnskabsprincipper er overholdt, og at den lokale forvaltning leverer kvalitet for pengene. Det viser Humphrey i relation til et casestudium med brug af dokumentanalyse og interview af den statslige britiske "Audit Commission", der førte tilsyn med økonomi og resultater blandt lokale myndigheder i England og Wales mellem 1983 og 2015.<sup>26</sup> Humphrey beskriver kommissionen som en revolution inden for revision, idet kommissionen som et statsligt organ fortrængte den lokale revision og kontrol.

Men revolutionen bestod også i måden at gennemføre revision på. Kommissionens arbejde bestod ikke blot i at revidere regnskaber på kommunalt niveau, men også i at være en videnskabelig rådgiver for regeringen og en reformerende kontrollant for de lokale myndigheder med udgangspunkt i evidensbaserede metoder. Ifølge Humphrey skulle kommissionens inspektører forene rollen som revisor, kontrollant, samfundsforsker, detektiv, dommer, jury, lærer, prædikant, statslig repræsentant og folkets advokat (2002, s. 55). Humphrey peger på, at denne form for inspektion og regulering umyndiggør de lokale myndigheder (2002, s. 50). Der er behov for i højere grad at inddrage borgerne, mens de statslige inspektører bør være mere "lejlighedsvis gæster" (2002, s. 60).

Et studium fra 2007 af to britiske forvaltningsforskere, Downe og Martin (2007), undersøger effekter af statslig inspektion af kvaliteten af forskellige kommunale services. Baggrunden for deres studium er voksende investering i statslig kontrol i Storbritannien op gennem sen-1990'erne og siden år 2000 – bl.a. på grund af en stigende grad af udlicitering. Endvidere påpeger de – som Humphrey – at udviklingen er gået i retning af en fusion af traditionel revision og kvalitetsevaluering. Derfor har forskerne fulgt og interviewet medarbejderne i fem såkaldte "Best Value-inspektions-teams" for at undersøge, hvordan de kontrollerer og interagerer med lokalforvaltningerne.

---

26. I 2015 blev kommissionen nedlagt og dens funktioner overført til private revisionsfirmaer og kommunale ombudsmænd. Se <http://www.bbc.com/news/uk-politics-10970008>.

Downe og Martin finder frem til, at det er et problem, at regulering og kontrol domineres af dem, der kontrollerer (inspektørerne), og dem, der inspiceres (lokalforvaltningen), hvorved der ikke tages tilstrækkeligt hensyn til offentlighedens interesser. Der er for meget fokus på overholdelse og kontrol af procesregulering og for lidt fokus på effekter for borgerne (outcomes). Endvidere er det et problem, at mange kontrolanter ikke har kompetencerne til at overgå fra rollen som ”vagthund” til rollen som ”førerhund” (2007, s. 26). Endelig mener de, at der er behov for bedre involvering af brugere og borgere – også i diskussion af kontrolrapporter. I dag er disse for tekniske til, at man kan inddrage borgerne erfaringer på en hensigtsmæssig måde.

## RESULTATMÅLING SOM SUPPLERENDE KONTROLFORANSTALTNING

To amerikanske studier analyserer og diskuterer udviklingen af resultatmålinger som supplerende kontrolsystem – begge i relation til JTPA.<sup>27</sup> I en artikel fra 2002 diskuterer den amerikanske politolog Carolyn Heinrich (2002), om det er en god idé at indføre performance management som et ekstra kontrolsystem i relation til den offentlige forvaltning på lokalt niveau. Hvis performance management og de resultatmålinger, denne bygger på, ofte er behæftet med forskellige typer af usikkerhed, fejl og er udsat for manipulation, hvad kan den form for kontrol så bruges til? Kan man ikke nøjes med de traditionelle former for kontrol, dvs. hierarkisk inputkontrol via administrative regler, som styrer den almindelige sagsbehandling, og budgetallokering samt juridisk kontrol med overholdelse af procesregulering via kontrol med sagsbehandling og monitoring (2002, s. 722)? Heinrichs svar er, at resultatbaseret styring er nødvendig for at sikre en højere grad af effektivitet og transparens i opgaveløsningen. Det gælder både for at kunne kontrollere sammenhængen mellem ressourcetilførsel, præstationer og effekter, og for at kunne undersøge effekter af forskellige typer af organisering af indsatsen.

Den konklusion bygger hun på en analyse af data fra 1987-1989 fra det amerikanske JTPA-program og JTPA-eksperiment vedrørende indsatser for ledige borgere og deres efterfølgende beskæftigelse og ind-

---

27. Den amerikanske JTPA- og WIA-lovgivning er nærmere beskrevet i kapitel 4 vedrørende incitamenter.

komst. Hendes analyse inkluderer også data vedrørende organiseringen af administrationen af de 16 JTPA-centre, hvor eksperimentet fandt sted. Et af hovedresultaterne i hendes analyse er, at når repræsentanter fra den private sektor får en central rolle i ledelsen af disse centre, opnår de ledige efterfølgende en højere indkomst (2002, s. 719). For Heinrich er det en central indsigt, der viser, at resultatmålinger som kontrol af effekter kan generere vigtig viden til politiske beslutningstagere om effekter af forskellige typer af organisering. I overensstemmelse med, hvad hun også har skrevet andre steder (2012), ser Heinrich dog ikke det centrale ved resultatmålinger som de specifikke måleværdier, for det er målingerne typisk for upræcise og manipulerbare til. Men målingerne er, ifølge Heinrich, trods alt typisk pålidelige nok til at angive en retning, der også kan have betydning for organiseringen af en given indsats.

Pascal Courty og Gerald Marschke (2007) undersøger i en artikel fra 2007 udviklingen i føderale amerikanske kontrolsystemer til performancemålinger af først JTPA- og senere WIA-jobtræningscentre fra omkring 1980 til 2005. De beskriver et feedback-loop, baseret på "trial-and-error" i udviklingen af systemet. Når føderale kontrolforanstaltninger indføres, lærer lokale ledere efterhånden, hvordan systemet kan narres. Senere opdager de statslige (føderale) embedsmænd disse praksisser, indfører nye kontroltiltag, hvorefter processen gentager sig. Problemet er her, at der er en asymmetri i information mellem det centrale og det lokale niveau. Medarbejderne i lokalforvaltningerne opnår, givet deres daglige arbejde, en ekspertviden om, hvordan de kan manipulere med deres indsats og herigennem til en vis grad den kortsigtede effekt på klienterne. Dette er svært for den centrale myndighed at gennemskue, da den befinder sig på lang afstand.

Courty og Marschke uddrager heraf den lære, at hvis man indfører nye kontrolsystemer (til performancemåling), så er man nødt til at tillade en længere periode til test og evaluering af, hvordan systemet fungerer. De konkluderer også, at man er nødt til at afveje vigtigheden af målinger til tiden mod vigtigheden af præcise målinger. Præcis information kræver ofte flere års opfølgning, mens målinger, der kan bruges til at styre en aktuel indsats, ofte kræver kortere målingsperioder. Her er problemet, at mål, baseret på korttidseffekter (typisk lediges beskæftigelsesgrad på kort sigt), ikke fanger langtidseffekter (beskæftigelseseffekter på længere sigt) og er mere i fare for manipulation. Endelig anbefaler Courty og Marschke at randomisere kontrollen af performanceresultater over

en længere tidsperiode. Det vil indebære, at jobcentrene vil maksimere deres indsats på tværs af den periode og i mindre grad fokusere på kort-tidseffekter (2007, s. 912).

## OPSUMMERING

Dette kapitel omhandlede kontrol som styringsinstrument i forhold til forvaltningens præstationer. Kontrol foregår typisk *ex post*, dvs. ved at politikere eller administrative kontrolorganer skaffer sig viden om, hvorvidt den administration, der har fundet sted, er i overensstemmelse med politiske målsætninger, forvaltningsloven og god forvaltningsskik. Internationalt forskes der en hel del i kontrol i relation til emnet ”offentligt ansvar” (public accountability), men meget lidt af denne forskning er empirisk orienteret. Derfor er det kun lykkedes at identificere syv empiriske studier, som lever op til litteraturstudiets inklusionskriterier. Selvom der er tale om udmærkede studier, er ingen af disse studier højt placeret i evidenshierarkiet. Vi har derfor ikke tilstrækkeligt empirisk grundlag for at drage konklusioner angående evidens for virkninger af kontrol som styringsinstrument.

Ikke desto mindre anslår de syv studier tre vigtige temaer vedrørende forskellige typer af kontrol som styringsinstrument. Det første tema handler om, hvorledes ansvar og kontrol er fordelt mellem stat, kommuner, arbejdsmarkedets parter og andre aktører – eventuelt i netværkslignende relationer. Studierne indikerer, at placering af ansvar og evne til at gennemføre kontrol med forvaltningens præstationer bliver en mere kompleks affære, når flere aktører, herunder private, involveres i produktionen af forvaltningens serviceydelser. Staten tenderer dog til at fastholde en høj grad af både politisk og administrativ kontrol med det lokale forvaltningsniveau, mens lokalpolitikere og arbejdsmarkedets parter mister kontrol og indflydelse.

Den anden tematik handler om, hvordan statslig revision og inspektion af lokale myndigheder i Storbritannien siden starten af 1980’erne har fusioneret økonomikontrol med resultatrevision. Det fører til problemer med umyndiggørelse af de lokale myndigheder og rummer også problemer, når statslige kontrollanter, i rollen som konsulenter, mangler den nødvendige ekspertise til at vejlede de lokale forvaltninger.

Den tredje tematik handler om resultatbaseret kontrol som supplement til klassisk revision og juridiske tilsyn med udgangspunkt i amerikanske erfaringer. To amerikanske studier peger på, at resultatmålinger kan være en hensigtsmæssig supplerende kontrol, som kan give indsigt i, hvordan det kan være hensigtsmæssigt at organisere beskæftigelsesindsatsen lokalt. Studierne peger dog også på, at konkrete resultatmålinger skal opfattes som vejledende og ikke som præcise faktuelle målinger af effekter, grundet manglende præcision og problemer med manipulerbarheden af særligt kortsigtede målsætninger.



## APPENDIKS 1 – SØGESTRATEGI

### SUPPLERENDE EKSKLUSIONSKRITERIER

De mulige supplerende eksklusionskriterier, som undersøgelsen opererede med i udgangspunktet, var følgende:

- A. Der søges kun i peer-reviewed tidsskrifter
- B. Der søges kun i de mest anerkendte (højest rangerende) tidsskrifter
- C. Der søges kun efter litteratur på engelsk og dansk
- D. Der søges kun efter litteratur, der omhandler Danmark, det øvrige Skandinavien, Tyskland, Holland, England eller USA
- E. Der medtages kun nyere undersøgelser (fx efter 2005)
- F. Der medtages kun undersøgelser, der anvender statistiske metoder, som tager højde for (selv-) selektion

### SØGESTRATEGI

De søgninger i forskningslitteraturen, der præsenteres herunder, var vores første indfaldsvinkel til, hvordan vi skulle indsamle den relevante litteratur. Som beskrevet i metodekapitlet (kapitel 2) blev vi nødt til at udvide disse søgninger efter de første screeninger af den indsamlede litteratur.

Vi foretog først litteratursøgninger i følgende danske databaser:

- [www.forskningsdatabasen.dk](http://www.forskningsdatabasen.dk). Primært litteratur fra danske universiteter: Videnskabelige artikler, ph.d.-afhandlinger, præsentationer fra konferencer og undervisningsnoter
- [www.bibliotek.dk](http://www.bibliotek.dk). Al litteratur, der er tilgængelig på offentlige danske biblioteker.

Her anvendte vi søgeordene (styring\* ELLER govern\*) OG (polic\* ELLER politi\*) OG (beskæftige\* ELLER arbejdsmarked\* ELLER jobcent\* ELLER arbejdsløs\* ELLER employ\* ELLER unemploy\*) OG (instrument\*, redskab\* ELLER tool\*).

Derudover søgte vi i følgende internationale forskningsdatabaser:

- Econlit. Elektronisk database fra The American Economic Association og den førende internationale kilde til økonomisk litteratur
- Academic Search Premier. En omfattende multidisciplinær elektronisk database, som dækker mere end 4.600 tidsskrifter
- SocINDEX. Omfattende elektronisk database for sociologisk forskning af høj international kvalitet.

Søgninger i disse databaser blev foretaget samtidigt via databasen EBSCO. Her anvendtes de engelske søgeord fra ovenstående søgning, altså govern\* OG (polic\* ELLER politic\*) OG (jobcent\* ELLER employ\* ELLER unemploy\*) OG (instrument\* ELLER tool\*) samt evt. (effect\* ELLER impact\* performance\* ELLER output\* ELLER outcome\*).

Som nævnt i metodekapitlet (kapitel 2) blev vi nødt til at søge i yderligere fire databaser:

- Web of Science (Social Science Citation Index). Database for samfundsvidenskabelig forskning fra over 3.000 tidsskrifter inden for 50 discipliner
- IBSS (International Bibliography of Social Sciences). Samfundsvidenskabelig og interdisciplinær forskning, over 2800 tidsskrifter
  - PAIS International. Fokus på offentlig politik via indeksering af tidsskrifter, regeringsdokumenter, statistiske oversigter, grå litteratur mv.

- WPSA (Worldwide Political Science Abstracts). Fokus på politologi bredt set. Over 2.800 tidsskrifter mv. dækkes.

For yderligere at få indsamlet den mest relevante litteratur søgte vi også i referencelisterne for de studier, vi fandt, der havde høj relevans. Dette viste sig at være en meget værdifuld strategi og ledte bl.a. til, at vi fandt en del relevant litteratur om de amerikanske JTPA-centre og JTPA-eksperimentet.

Vi foretog også brede søgninger på Google Scholar, fx på søgeordene (govern\* tool\* instrument\* effect\* frontline\*) og gennemgik de første 15 sider med resultater.

Ud over de nævnte forskningsdatabaser søgte vi også efter relevant dansk ”grå” litteratur på følgende styrelser, ministerier, sektorforskningsinstitutioner og konsulenthusers hjemmesider:

- Beskæftigelsesministeriet
- Social og Indenrigsministeriet
- Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering
- Socialstyrelsen
- SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd
- KORA – Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning
- Rambøll Management Consulting
- Mploy
- DISCUS.



BILAG

## BILAG 1 REGULERING LITTERATUR

---

### BILAGSTABEL B1.1

#### Regulering – inkluderede studier.

---

- R1 Bredgaard, T. (2011): "When the Government Governs: Closing Compliance Gaps in Danish Employment Policies". *International Journal of Public Administration*, 34(12), s. 764-774.
- R2 Brewer, G.A. & R.M. Walker (2010): "The Impact of Red Tape on Governmental Performance: An Empirical Analysis". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(1), s. 233-257.
- R3 Caswell, D. & M. Høybye-Mortensen (2015): "Responses from the Frontline: How Organisations and Street-level Bureaucrats Deal with Economic Sanctions". *European Journal of Social Security (EJSS)*, 17(1), s. 31-52.
- R4 Considine, M., J.M. Lewis & S.O'Sullivan. (2011): "Quasi-Markets and Service Delivery Flexibility Following a Decade of Employment Assistance Reform in Australia". *Journal of Social Policy*, 40(4), s. 811-833.
- R5 Damgaard, B., P. Hohnen & M.B. Madsen (2005): *Fokus på job? : en analyse af kontaktføreløbssamtaler i AF, kommuner og hos andre aktører*. København: Socialforskningsinstituttet. 05:12.
- R6 DeHart-Davis, L. (2009a): "Green Tape: A Theory of Effective Organizational Rules". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(2), s. 361-384.
- R7 DeHart-Davis, L. (2009b): "Green Tape and Public Employee Rule Abidance: Why Organizational Rule Attributes Matter". *Public Administration Review*, 69(5), s. 901-910.
- R8 DeHart-Davis, L. & S.K. Pandey (2005): "Red Tape and Public Employees: Does Perceived Rule Dysfunction Alienate Managers?" *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(1), s. 133-148.
- R9 Diop-Christensen, A. (2015): "Is 'making work pay' effective for the 'unemployable'? The impact of benefit sanctions on social assistance recipients in Denmark". *Journal of European Social Policy*, 25(2), s. 210-224.
- R10 Nielsen, V.L. & T. Pallesen (2009): "Procesregulering af indsatsen over for udsatte børn og unge : Virker det?" *Politica*, 41(2), s. 199-214.
- R11 Panday, S.K. & D.P. Moynihan (2006): "Bureaucratic Red Tape and Organizational Performance: Testing the Moderating Role of Culture and Political Support". I G.A. Boyne, K. Meier, L. J. O'Toole. & R.M. Walker (red.): *Public Service Performance. Perspectives on Measurement and Management*. Cambridge: Cambridge University Press, s. 130-151.
-

## BILAG 2 INCITAMENTER – LITTERATUR

---

### BILAGSTABEL B2.1

#### Incitamentter – inkluderede studier.

---

- 11 Andersen, L.B., M.L.F. Jacobsen, T. Pallesen, S. Serritzslew (2010): *Økonomiske incitamentter i den offentlige sektor*, Århus: Viasystem.
  - 12 Courty, P., D.H. Kim & G. Marschke (2011): "Curbing cream-skimming: Evidence on enrolment incentives". *Labour Economics*, 18(5), s. 643-655.
  - 13 Courty, P. & G. Marschke (2004): "An Empirical Investigation of Gaming Responses to Explicit Performance Incentives". *Journal of Labor Economics*, 22(1), s. 23-56.
  - 14 Dias, J.J. & S. Maynard-Moody (2007): "For-Profit Welfare: Contracts, Conflicts, and the Performance Paradox". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(2), s. 189-211.
  - 15 Heckman, J., C. Heinrich & J. Smith (2002): "The performance of performance standards". *The Journal of Human Resources*, 37(4), s. 778-811.
  - 16 Heckman, J.J. & J.A. Smith (2003): "The Determinants of Participation in a Social Program: Evidence from a Prototypical Job Training Program". *National Bureau of Economic Research Working Paper Series*, No. 9818.
  - 17 Heinrich, C.J. (2012): "Measuring Public Sector Performance and Effectiveness". I: B.G. Peters & J. Pierre (red.): *SAGE Handbook of Public Administration*, Los Angeles: SAGE, s. 32-49.
  - 18 Heinrich, C.J. (2007): "False or fitting recognition? The use of high performance bonuses in motivating organizational achievements". *Journal of Policy Analysis and Management*, 26(2), s. 281-304.
  - 19 Jensen, M.F. & A. Rosdahl (2009): *Performance Related Pay (PRP) to Social Workers in Danish Jobcenters*. Working Paper 10:2009. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
  - 110 Johansen, A.S., A. Holm & A. Rosdahl (2009): The Effect of Performance Related Pay in Employment Services. On Employment Outcome for Long Term Welfare Claimants. *Working Paper 09:2009*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
  - 111 Koning, P. & C.J. Heinrich (2013): "Cream-Skimming, Parking and Other Intended and Unintended Effects of High-Powered, Performance-Based Contracts". *Journal of Policy Analysis and Management*, 32(3), s. 461-483.
  - 112 Lu, J. (2016): "The Performance of Performance-Based Contracting in Human Services: A Quasi-Experiment". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(2), s. 277-293.
  - 113 Slotsholm, M. Svarer & M. Rosholm (2010): *Evaluering af de økonomiske styringsmekanismer på beskæftigelsesområdet*, København: Arbejdsmarkedsstyrelsen.
-

## BILAG 3 ORGANISERING – LITTERATUR

### BILAGSTABEL B3.1

#### Organisering – inkluderede studier.

---

01	van Berkel, R. & E. Knies (2016): "Performance Management, Caseloads and the Frontline Provision of Social Services". <i>Social Policy &amp; Administration</i> , 50(1), s. 59-78.
02	van Berkel, R. & P. van Der Aa (2012): "Activation Work: Policy Programme Administration or Professional Service Provision?" <i>Journal of Social Policy</i> , 41(3), s. 493-510.
03	Bloom, H.S., C.J. Hill & J.A. Riccio (2003): "Linking Program Implementation and Effectiveness: Lessons from a Pooled Sample of Welfare-to-Work Experiments". <i>Social Experimentation, Program Evaluation, and Public Policy</i> , 22(4), s. 444-467.
04	Bredgaard, T. & F. Larsen (2009): <i>Regionale og lokale beskæftigelsesråd. I spændingsfeltet mellem stat og kommune</i> . Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
05	Bredgaard, T. & F. Larsen (2007): "Implementing public employment policy: what happens when non-public agencies take over?" <i>The International Journal of Sociology and Social Policy</i> , 27(7/8), s. 287-300.
06	Damgaard, B. & J. Torfing (2011): "The Impact of Metagovernance on Local Governance Networks. Lessons from Danish Employment Policy". <i>Local Government Studies</i> , 37(3), s. 291-316.
07	Damgaard, B. & J. Torfing (2010): "Network governance of active employment policy: the Danish experience". <i>Journal of European Social Policy</i> , 20(3), s. 248-262.
08	Hainmueller, J., B. Hoffmann, B. G. Krug & K. Wolf (2009): <i>Do more placement officers lead to lower unemployment? Evidence from Germany</i> . IAB discussion paper, 2009:13.
09	Heinrich, C.J. (2000): "Organizational form and performance: An empirical investigation of nonprofit and for-profit job-training service providers". <i>Journal of Policy Analysis and Management</i> , 19(2), s. 233-261.
010	Hill, C.J. (2006): "Casework Job Design and Client Outcomes in Welfare-to-Work Offices". <i>Journal of Public Administration Research and Theory</i> , 16(2), s. 263.
011	Hohnen, P., M.D. Mortensøn & C. Klitgaard (2007): Den korteste vej til arbejdsmarkedet. En kvalitativ undersøgelse af indsatsen over for ikke-arbejdsmarkedsparede ledige, København: Socialforskningsinstituttet 07:12
012	Karagiannaki, E. (2007): "Exploring the Effects of Integrated Benefit Systems and Active Labour Market Policies: Evidence from Jobcentre Plus in the UK". <i>Journal of Social Policy</i> , 36(2), s. 177-195.
013	Knuth, M. (2014): "Broken Hierarchies, Quasi-markets and Supported Networks – A Governance Experiment in the Second Tier of Germany's Public Employment Service". <i>Social Policy &amp; Administration</i> , 48(2), s. 240-261.
014	Larsen, F. (2009): <i>Kommunal beskæftigelsespolitik. Kommunale jobcentre mellem statslig styring og kommunal autonomi</i> . København: Frydenlund Academic.
015	Scrivener, S. & J. Walter (2001): <i>National Evaluation of Welfare-to-Work Strategies Evaluating Two Approaches to Case Management : Impacts of the Columbus Welfare-to-Work Program</i> . New York: MDRC.
016	Skou, M.H., S.C. Winter & F. Beer (2009): <i>Udlicitering af sagsbehandling. Andre aktører i beskæftigelsesindsatsen</i> . København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

---

(Tabellen fortsættes)



---

## BILAGSTABEL B3.1 FORTSAT

### Organisering – inkluderede studier.

---

- 017 Soss, J., R. Fording & S.F. Schram (2011): "The Organization of Discipline: From Performance Management to Perversity and Punishment". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(suppl 2), s. i203-i232.
- 018 White, D. (2013): *From politics to practices: A comparison of quasi-market and network governance of activation policy and their street-level effects*. Upubliceret. Paper forberedt til det årlige møde i RC19 Budapest, Hungary, August 22-24 2013. Upubliceret. Tilgængelig på: <http://www.asszisztencia.hu/casm2/upload/111/A-0050.pdf>, besøgt 1-10-16.
- 019 Winter, S.C., P.T. Dinesen & P.J. May (2007): "Implementation Regimes and Street-Level Bureaucrats: Employment Service Delivery in Denmark". Upubliceret. Paper forberedt til Public Management Research Conference Tucson, Arizona 25-27 October 2007. Upubliceret. Tilgængelig på: [https://www.researchgate.net/publication/251506651\\_Implementation\\_Regimes\\_and\\_Street-Level\\_Bureaucrats\\_Employment\\_Service\\_Delivery\\_in\\_Denmark](https://www.researchgate.net/publication/251506651_Implementation_Regimes_and_Street-Level_Bureaucrats_Employment_Service_Delivery_in_Denmark), besøgt 1-10-16.
- 020 van Berkel, R. & E. Knies (2016): "Performance Management, Caseloads and the Frontline Provision of Social Services". *Social Policy & Administration*, 50(1), s. 59-78.
-

## BILAG 4 DIALOG OG DIGITAL VIDENSDELING – LITTERATUR

---

### BILAGSTABEL B4.1

#### Dialog og digital vidensdeling – inkluderede studier.

---

- D1 Berger, M.C., D. Black & J.A. Smith (2001): "Evaluating profiling as a means of allocating government services". I: M. Lechner & F. Pfeiffer (red): *Econometric Evaluation of Labour Market Policies*. Heidelberg: Physica-Verlag HD, s. 59-84.
- D2 Caswell, D., H. Andersen, M. Høybye-Mortensen, A.M. Markussen, S.L. Thuesen (2011): *Når kassen smækkes i. Analyser af økonomiske sanktioner over for kontanthjælpsmodtagere*. København: AKF.
- D3 Clarkson, P. (2010): "Performance Measurement in Adult Social Care: Looking Backwards and Forwards". *British Journal of Social Work*, 40(1), s. 170-187.
- D4 Ejler, N., H.R. Seiding, D.S. Bojsen, S.B. Nielsen & F. Ludvigsen (2008): *Når måling giver mening. Resultatbaseret styring og dansk velfærdspolitik i forvandling*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- D5 Heinrich, C.J., (1999): "Do Government Bureaucrats Make Effective Use of Performance Management Information?" *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9(3), s. 363-394.
- D6 Høybye-Mortensen, M. (2015): "Decision-Making Tools and Their Influence on Caseworkers' Room for Discretion". *British Journal of Social Work*, 45(2), s. 600-615.
- D7 John, P. (2013): "All tools are informational now: How information and persuasion define the tools of government". *Policy & Politics*, 41(4), s. 605-620.
- D8 Lundin, M. (2007): "Explaining cooperation: How resource interdependence, goal congruence, and trust affect joint actions in policy implementation". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(4), s. 651-672.
- D9 Pedersen, M.H. & A.M. Hansen (2011): "Konstruktionen af det selvstyrende jobcenter". *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 13(4), s. 56-70.
- D10 Slotsholm (2010): *Brugerundersøgelse af Jobindsats.dk*. København.
- D11 Slotsholm (2011): *Spørgeskemaundersøgelse om brugen af Jobindsats.dk*. København.
- D12 Ståhl, C. (2012): "Implementing interorganizational cooperation in labour market reintegration: A case study". *Journal of Occupational Rehabilitation*, 22(2), s. 209-219.
-

## BILAG 5 KONTROL – LITTERATUR

---

### BILAGSTABEL B5.1

#### KONTROL – INKLUDEREDE STUDIER.

---

- K1 Christensen, T. & P. Lægroid (2015): "Performance and Accountability – A Theoretical Discussion and an Empirical Assessment". *Public Organization Review*, 15(2), s. 207-225.
- K2 Considine, M. (2002): "The End of the Line? Accountable Governance in the Age of Networks, Partnerships, and Joined-Up Services". *Governance*, 15(1), s. 21-40.
- K3 Courty, P. & G. Marschke (2007): "Making Government Accountable: Lessons from a Federal Job Training Program". *Public Administration Review*, 67(5), s. 904-916.
- K4 Downe, J. & S. Martin (2007): "Regulation inside government: processes and impacts of inspection of local public services". *Policy & Politics*, 35(2).
- K5 Heinrich, C.J. (2002): "Outcomes-Based Performance Management in the Public Sector: Implications for Government Accountability and Effectiveness". *Public Administration Review*, 62(6), s. 712-725.
- K6 Humphrey, J.C. (2002): "A scientific approach to politics? On the trail of the Audit Commission". *Critical Perspectives on Accounting*, 13(1), s. 39-62.
- K7 Jantz, B. & W. Jann (2013): "Mapping accountability changes in labour market administrations: from concentrated to shared accountability?" *International Review of Administrative Sciences*, 79(2), s. 227-248.
-



# LITTERATUR

- Andersen, L.B. (2009): "What determines the behaviour and performance of health professionals? Public service motivation, professional norms and/or economic incentives". *International Review of Administrative Sciences*, 75(1), s. 79-97.
- Andersen, L.B., M.L.F. Jacobsen, T. Pallesen & S. Serritzslew (2010): *Økonomiske incitamentter i den offentlige sektor*, Århus: Viasystem.
- Andersen, L.B. & T. Pallesen (2008): "'Not Just for the Money?' How Financial Incentives Affect the Number of Publications at Danish Research Institutions". *International Public Management Journal*, 11(1), s. 28-47.
- Arbetsförmedlingen, S. Försäkringskassan, S. Landsting & Kommuner (2011): *Samordna rehabiliteringen*, Stockholm. Tilgængelig på: <http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/18315/2011-5-2.pdf>, besøgt 5-12-16.
- Barnow, B.S. (2000): "Exploring the relationship between performance management and program impact: A case study of the job training partnership act". *Journal of Policy Analysis and Management*, 19(1), s. 118-141.
- Beer, F., S.C. Winter, M. Skou, M. V. Stigaard, A. C. Henriksen & N. Friisberg (2008): *Statslig og Kommunal Beskæftigelsesindsats*.

- Implementering af "Flere i Arbejde" for Strukturreformen*, København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd. 08:19.
- Bemelmans-Videc, M.L., R.C. Rist & E. Vedung (2003): *Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*. New Brunswick & London: Transaction Publishers.
- Berger, M.C., D. Black & J.A. Smith (2001): "Evaluating profiling as a means of allocating government services". I: M. Lechner & F. Pfeiffer (red.): *Econometric Evaluation of Labour Market Policies* Heidelberg: Physica-Verlag HD, s. 59-84.
- van Berkel, R. & E. Knies (2016): "Performance Management, Caseloads and the Frontline Provision of Social Services". *Social Policy & Administration*, 50(1), s. 59-78.
- Van Berkel, R. & P. Van der Aa (2012): "Activation Work: Policy Programme Administration or Professional Service Provision?" *Journal of Social Policy*, 41(3), s. 493-510.
- Bloom, H.S., C.J. Hill & J.A. Riccio (2003): "Linking Program Implementation and Effectiveness: Lessons from a Pooled Sample of Welfare-to-Work Experiments". *Social Experimentation, Program Evaluation, and Public Policy*, 22(4), s. 444-467.
- Borg, V., M.A. Nexø, I.V.K. Andersen & M. Friis (2010): *Hvidbog om mentalt helbred, sygefravær og tilbagevenden til arbejde*, København: Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø.
- Bovens, M. (2010): "Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism". *West European Politics*, 33(5), s. 946-967.
- Bovens, M., R.E. Goodin & T. Schillemans (2014): *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford: Oxford University Press.
- Boyne, G. (2003): "Sources of Public Service Improvement: A Critical Review and Research Agenda". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(3), s. 367-394.
- Bozeman, B. & M.K. Feeney (2011): *Rules and Red Tape: A Prism for Public Administration Theory and Research*. Armonk, New York: M.E. Sharpe.
- Bredgaard, T. (2011): "When the Government Governs: Closing Compliance Gaps in Danish Employment Policies". *International Journal of Public Administration*, 34(12), s. 764-774.

- Bredgaard, T. & F. Larsen (2009): *Regionale og lokale beskæftigelsesråd. I spændingsfeltet mellem stat og kommune*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Bredgaard, T. & F. Larsen (2007): "Implementing public employment policy: what happens when non-public agencies take over?" *The International Journal of Sociology and Social Policy*, 27(7/8), s. 287-300.
- Brewer, G.A. & R.M. Walker (2010): "The Impact of Red Tape on Governmental Performance: An Empirical Analysis". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(1), s. 233-257.
- Brodkin, E.Z. (2011): "Policy Work: Street-Level Organizations Under New Managerialism". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(suppl 2), s. i253-i277.
- Caswell, D., H. Andersen, M. Høybye-Mortensen, A.M. Markussen & S.L. Thuesen (2011): *Når kassen smækkes i. Analyser af økonomiske sanktioner over for kontanthjælpsmodtagere*, København: AKF.
- Caswell, D. & M. Høybye-Mortensen (2015): "Responses from the Frontline: How Organisations and Street-level Bureaucrats Deal with Economic Sanctions". *European Journal of Social Security (EJSS)*, 17(1), s. 31-52.
- Christensen, J.G. (2014): Politisk-administrativ kontrol. I: J. Blom-Hansen m.fl., (red.): *Offentlig forvaltning – et politologisk perspektiv*. København: Hans Reitzels Forlag, s. 383-414.
- Christensen, T. & P. Lægread (2015): "Performance and Accountability--- A Theoretical Discussion and an Empirical Assessment". *Public Organization Review*, 15(2), s. 207-225.
- Clarkson, P. (2010): "Performance Measurement in Adult Social Care: Looking Backwards and Forwards". *British Journal of Social Work*, 40(1), s. 170-187.
- Considine, M. (2002): "The End of the Line? Accountable Governance in the Age of Networks, Partnerships, and Joined-Up Services". *Governance*, 15(1), s. 21-40.
- Considine, M., J.M. Lewis & S. O'Sullivan (2011): "Quasi-Markets and Service Delivery Flexibility Following a Decade of Employment Assistance Reform in Australia". *Journal of Social Policy*, 40(4), s. 811-833.
- Courty, P., D.H. Kim & G. Marschke (2011): "Curbing cream-skimming: Evidence on enrolment incentives". *Labour Economics*, 18(5), s. 643-655.

- Courty, P. & G. Marschke (2007): "Making Government Accountable: Lessons from a Federal Job Training Program". *Public Administration Review*, 67(5), s. 904-916.
- Courty, P. & G. Marschke (2004): "An Empirical Investigation of Gaming Responses to Explicit Performance Incentives". *Journal of Labor Economics*, 22(1), s. 23-56.
- Damgaard, B., P. Hohnen & M.B. Madsen (2005): *Fokus på job? : en analyse af kontaktføreløbssamtaler i AF, kommuner og hos andre aktører*, København: Socialforskningsinstituttet 05:12.
- Damgaard, B. & J. Torfing (2011): "The Impact of Metagovernance on Local Governance Networks. Lessons from Danish Employment Policy". *Local Government Studies*, 37(3), s. 291-316.
- Damgaard, B. & J. Torfing (2010): "Network governance of active employment policy: the Danish experience". *Journal of European Social Policy*, 20(3), s. 248-262.
- DeHart-Davis, L. (2009a): "Green Tape: A Theory of Effective Organizational Rules". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(2), s. 361-384.
- DeHart-Davis, L. (2009b): "Green Tape and Public Employee Rule Abidance: Why Organizational Rule Attributes Matter". *Public Administration Review*, 69(5), s. 901-910.
- DeHart-Davis, L. & S.K. Pandey (2005): "Red Tape and Public Employees: Does Perceived Rule Dysfunction Alienate Managers?" *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(1), s. 133-148.
- Dias, J.J. & S. Maynard-Moody (2007): "For-Profit Welfare: Contracts, Conflicts, and the Performance Paradox". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(2), s. 189-211.
- Diop-Christensen, A. (2015): "Is 'making work pay' effective for the 'unemployable'?" The impact of benefit sanctions on social assistance recipients in Denmark. *Journal of European Social Policy*, 25(2), s. 210-224.
- Dixon-Woods, M., D. Cavers, S. Agarwal, E. Annandale, A. Arthur, J. Harvey, R. Hsu, S. Katbamna, R. Olsen, L. Smith, R. Riley & A.J. Sutton (2006): "Conducting a critical interpretive synthesis of the literature on access to healthcare by vulnerable groups". *BMC Medical Research Methodology*, 6(1), s. 35.



- Downe, J. & S. Martin (2007): "Regulation inside government: processes and impacts of inspection of local public services". *Policy & Politics*, 35(2), s. 215-232.
- Ejler, N., H.R. Seiding, D.S. Bojsen, S.B. Nielsen & F. Ludvigsen (2008): *Når måling giver mening. Resultatbaseret styring og dansk velfærdspolitik i forvandling*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Eliadis, P., M.M. Hill & M. Howlett (2005): *Designing Government. From Instruments to Governance*, Montreal, Kingston, London og Ithaca: McGill-Queen's University Press.
- Finansministeriet (1995): *Budgetredegørelse 1995*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (2014): *Strategisk styring med resultater i fokus*. København: Finansministeriet.
- Grand, J.L. (2010): "Knights and Knaves Return: Public Service Motivation and the Delivery of Public Services". *International Public Management Journal*, 13(1), s. 56-71.
- Hainmueller, J., B. Hoffmann, B.G. Krug & K. Wolf (2009): "Do more placement officers lead to lower unemployment? Evidence from Germany". *LAB discussion paper*, 13.
- Heckman, J., C. Heinrich & J. Smith (2002): "The performance of performance standards". *The Journal of Human Resources*, 37(4), s. 778-811.
- Heckman, J.J. & J.A. Smith (2003): "The Determinants of Participation in a Social Program: Evidence from a Prototypical Job Training Program". *National Bureau of Economic Research Working Paper Series*, No. 9818.
- Heckman, J.J., Smith, J.A. & C. Taber (1996): "What Do Bureaucrats Do? The Effects of Performance Standards and Bureaucratic Preferences on Acceptance into the JTPA Program". *National Bureau of Economic Research Working Paper Series*, No. 5535.
- Heinrich, C.J. (2012): "Measuring Public Sector Performance and Effectiveness". I: B.G. Peters & J. Pierre (red): *SAGE Handbook of Public Administration*, Los Angeles: SAGE, s. 32-49.
- Heinrich, C.J. (2007): "False or fitting recognition? The use of high performance bonuses in motivating organizational achievements". *Journal of Policy Analysis and Management*, 26(2), s. 281-304.

- Heinrich, C.J. (2002): "Outcomes-Based Performance Management in the Public Sector: Implications for Government Accountability and Effectiveness". *Public Administration Review*, 62(6), s. 712-725.
- Heinrich, C.J. (2000): "Organizational form and performance: An empirical investigation of nonprofit and for-profit job-training service providers". *Journal of Policy Analysis and Management*, 19(2), s. 233-261.
- Heinrich, C.J. (1999): "Do Government Bureaucrats Make Effective Use of Performance Management Information?" *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9(3), s. 363-394.
- Hill, C.J. (2006): "Casework Job Design and Client Outcomes in Welfare-to-Work Offices". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(2), s. 263.
- Hohnen, P., M.D. Mortensen & C. Klitgaard (2007): *Den korteste vej til arbejdsmarkedet. En kvalitativ undersøgelse af indsatsen over for ikke-arbejdsmarkedsparede ledige*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 07:12.
- Hood, C. & H.Z. Margetts (2007): "The Tools of Government in the Digital Age, Hampshire and New York: Palgrave Macmillan.
- Humphrey, J.C. (2002): A scientific approach to politics? On the trail of the Audit Commission. *Critical Perspectives on Accounting*, 13(1), s. 39-62.
- Høybye-Mortensen, M. (2015): "Decision-Making Tools and Their Influence on Caseworkers' Room for Discretion". *British Journal of Social Work*, 45(2), s. 600-615.
- Jacobsen, C.B. & M.L.F. Jakobsen (2014): "Offentlig styring og koordination". I: J. Blom-Hansen (red.): *Offentlig forvaltning – et politologisk perspektiv*. København: Hans Reitzels Forlag, s. 52-76.
- Jakobsen, M.L.F. & P.B. Mortensen (2009): "Bureaukratisering af det danske samfund? En analyse af udviklingen i omfanget af lovregler i perioden 1989-2008". *Politica*, (2), s. 150-167.
- Jantz, B. & W. Jann (2013): "Mapping accountability changes in labour market administrations: from concentrated to shared accountability?" *International Review of Administrative Sciences*, 79(2), s. 227-248.
- Jensen, M.F. & A. Rosdahl (2009): *Performance Related Pay (PRP) to Social Workers in Danish Jobcenters*. Working Paper 10:2009. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

- Johansen, A.S., A. Holm & A. Rosdahl (2009): *The Effect of Performance Related Pay in Employment Services. On Employment Outcome for Long Term Welfare Claimants*. Working Paper 9:2009. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- John, P. (2013): "All tools are informational now: How information and persuasion define the tools of government". *Policy & Politics*, 41(4), s. 605-620.
- Karagiannaki, E. (2007): "Exploring the Effects of Integrated Benefit Systems and Active Labour Market Policies: Evidence from Jobcentre Plus in the UK". *Journal of Social Policy*, 36(2), s. 177-195.
- Knuth, M. (2014): "Broken Hierarchies, Quasi-markets and Supported Networks – A Governance Experiment in the Second Tier of Germany's Public Employment Service". *Social Policy & Administration*, 48(2), s. 240-261.
- Koning, P. & C.J. Heinrich (2013): "Cream-Skimming, Parking and Other Intended and Unintended Effects of High-Powered, Performance-Based Contracts". *Journal of Policy Analysis and Management*, 32(3), s. 461-483.
- Koppell, J.G. (2005): "Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of 'Multiple Accountabilities Disorder'", *Public Administration Review*, 65(1), s. 94-108.
- Langbein, L. (2010): "Economics, Public Service Motivation, and Pay for Performance: Complements or Substitutes?" *International Public Management Journal*, 13(1), s. 9-23.
- Larsen, F. (2009): *Kommunal beskæftigelsespolitik. Kommunale jobcentre mellem statslig styring og kommunal autonomi*. København: Frydenlund Academic.
- Lascoumes, P. & P. Le Gales (2007): "Understanding Public Policy Through its Instruments: From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy". *Governance*, 20(1), s. 1-21.
- Linder, S.H. & B.G. Peters (1989): "Instruments of Government: Perceptions and Contexts". *Journal of Public Policy*, 9(1), s. 35-58.
- Lipsky, M. (1980): *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Lu, J. (2016): "The Performance of Performance-Based Contracting in Human Services: A Quasi-Experiment". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(2), s. 277-293.

- Lundin, M. (2007): "Explaining cooperation: How resource interdependence, goal congruence, and trust affect joint actions in policy implementation". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(4), s. 651-672.
- Moynihan, D.P. (red.) (2008): *The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform*. Washington, D.C: Georgetown University Press.
- Nielsen, V.L. & T. Pallesen (2009): Procesregulering af indsatsen over for udsatte børn og unge : Virker det ? *Politica*, 41(2), s. 199-214.
- Nørgaard, A.S. (2009): "Kommunalisering af det offentlige ansvar for arbejdsløshedsforsikring: Mellem incitamenter og socialsikring". *Samfundsøkonomen*, (5), s. 37-43.
- Panday, S.K. & D.P. Moynihan (2006): "Bureaucratic Red Tape and Organizational Performance: Testing the Moderating Role of Culture and Political Support". I: G.A. Boyne, K. Meier, L. J. O'Toole. & R.M. Walker (red.): *Public Service Performance. Perspectives on Measurement and Management*, Cambridge: Cambridge University Press, s. 130-151.
- Pedersen, M.H. & A.M. Hansen (2011): "Konstruktionen af det selvstyrende jobcenter". *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 13(4), s. 56-70.
- Petticrew, M. & H. Roberts (red.) (2006): *Systematic reviews in the social sciences, a practical guide*. Malden, MA: Blackwell.
- Piven, F.F. & R.A. Cloward (2005): "Rule Making, Rule Breaking, and Power". I: T. Janoski, R.R. Alford, A.M. Hicks & M.A. Schwartz (red.): *The Handbook of Political Sociology*, Cambridge: Cambridge University Press, s. 33-53.
- Rambøll (2015): *Litteraturstudium om effektive implementeringsgreb*, København: Rambøll.
- Salamon, L.M. (2002): *The Tools of Government. A Guide to New Governance*. Oxford University Press.
- Schneider, A. & H. Ingram (1990): "Behavioral Assumptions of Policy Tools". *The Journal of Politics*, 52(2), s. 510.
- Scrivener, S. & J. Walter (2001): *National Evaluation of Welfare-to-Work Strategies Evaluating Two Approaches to Case Management: Impacts of the Columbus Welfare-to-Work Program*. New York: MDRC.
- Skou, M.H., S.C. Winter & F. Beer (2009): *Udlicitering af sagsbehandling. Andre aktører i beskæftigelsesindsatsen*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 08:20.

- Slotsholm (2010): *Brugerundersøgelse af Jobindsats.dk*. København: Slotsholm.
- Slotsholm (2011): *Spørgeskemaundersøgelse om brugen af Jobindsats.dk*. København: Slotsholm.
- Slotsholm, M. Svarer & M. Rosholm (2010): *Evaluering af de økonomiske styringsmekanismer på beskæftigelsesområdet*. København: Arbejdsmarkedsstyrelsen.
- Soss, J., R. Fording & S.F. Schram (2011): "The Organization of Discipline: From Performance Management to Perversity and Punishment". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(suppl 2), s. i203-i232.
- Spencer, L., J. Ritchie, J. Lewis & L. Dillon (2003): *Quality in Qualitative Evaluation: A framework for assessing research evidence*. London: National Centre for Social Research.
- STAR (2016): *Implementeringsguide 3.0*, København: Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering. Tilgængelig på: <http://star.dk/da/Om-STAR/Publikationer/2016/Implementeringsguide-version-3.aspx>. Besøgt 01-10-16.
- Stigaard, M.V., M.F. Sørensen, S.C. Winter, N. Friisberg & A.C. Henriksen (2006): *Kommunernes beskæftigelsesindsats*, København: Socialforskningsinstituttet 06:28.
- Ståhl, C. (2012): "Implementing interorganizational cooperation in labour market reintegration: A case study". *Journal of Occupational Rehabilitation*, 22(2), s. 209-219.
- Thuesen, F., H.K. Schademan, S. Jensen, H. Holt & A. Høst (2009): *Akasserne og den aktive beskæftigelsespolitik*, København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 09:04.
- Thuesen, F., R. Bille & M.J. Pedersen (2017): *Styring af den kommunale beskæftigelsesindsats. Instrumenter, motivation og præstationer*, København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Vedung, E., 1998. "Policy Instruments: Typologies and Theories". I: M.-L. Bemelmans-Videc, R.C. Rist & E. Vedung (red.): *Carrots, Sticks and Sermons. Policy Instruments and Their Evaluation*, New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers, s. 21-58.
- White, D. (2013): *From politics to practices: A comparison of quasi-market and network governance of activation policy and their street-level effects*. Paper forberedt til det årlige møde i RC19 Budapest, Hungary, August 22-24 2013. Upubliceret. Tilgængelig på:

- <http://www.asszisztencia.hu/casm2/upload/111/A-0050.pdf>,  
besøgt 1-10-16.
- Winter, S.C., P.T. Dinesen & P.J. May (2007): Implementation Regimes and Street-Level Bureaucrats: Employment Service Delivery in Denmark. Paper forberedt til Public Management Research Conference Tucson, Arizona 25-27 October 2007. Tilgængelig på:  
[http://www.pmrnet.org/conferences/AZU2007/ArizonaPapers/Winter\\_Dinesen\\_& May\\_2007.pdf](http://www.pmrnet.org/conferences/AZU2007/ArizonaPapers/Winter_Dinesen_& May_2007.pdf), besøgt 1-10-16.
- Winter, S.C. & V.L. Nielsen (2008): *Implementering af Politik*. Århus: Academica.
- Østergaard, M.M., K. Iversen & V.N. Andersen (2016): *Review af resultatbaseret styring. Resultatbaseret styring på grundskole-, beskæftigelses- og socialområdet*, København: KORA – Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning.

## SFI-RAPPORTER SIDEN 2016

SFI-rapporter kan købes eller downloades gratis fra [www.sfi.dk](http://www.sfi.dk). Nogle rapporter er kun udkommet som netpublikationer, hvilket vil fremgå af listen nedenfor.

- 16:01 Skårhøj, A., A.-K. Højen-Sørensen, K. Karmsteen, H. Oldrup & J.H. Pejtersen: *Anbragte unges overgang til voksenlivet. Evaluering af fire efterværnsinitiativer under efterværnspakken*. 160 sider. ISBN: 978-87-7119-352-7. e-ISBN: 978-87-7119-353-4. Pris: 160,00 kr.
- 16:02 Andersen, D., M.B. Holtet, L. Weisbjerg & L.L. Eriksen: *Alkoholbehandling til socialt udsatte borgere. Systemets tilbud i borgerperspektiv*. 176 sider. ISBN: 978-87-7119-354-1. e-ISBN: 978-87-7119-355-8. Pris: 170,00 kr.
- 16:03 Baviskar, S., M.N. Christoffersen, K. Karmsteen, H. Hansen, M. Leth-Espensen, A. Christensen & J. Brauner: *Kontinuitet i anbringelser. Evaluering af lovændringer under Barnets reform, delrapport 1*. 128 sider. e-ISBN: 978-87-7119-356-5. Netpublikation.
- 16:04 Niss, N.K., K.I. Danneboe, C.P. Nielsen & C.P. Christensen: *Evaluering af inklusionsindsatsen i Billund Kommune*. 132 sider. e-ISBN: 978-87-7119-357-2. Netpublikation.

- 16:05 Benjaminsen, L., M.H. Holm & J.F. Birkelund: *Fattigdom og afsavn. Om materielle og sociale afsavn blandt økonomiske fattige og ikke-fattige.* 336 sider. ISBN: 978-87-7119-358-9. e-ISBN: 978-87-7119-359-6. Pris: 320 kr.
- 16:06 Keilow; M., M. Friis-Hansen, S. Henze-Pedersen & S. Ravn: *Inklusionsindsatser i folkeskolen. Resultater fra to lodtrækningsforsøg.* 128 sider. ISBN: 978-87-7119-361-9. e-ISBN: 978-87-7119-362-6. Pris: 130 kr.
- 16:07 Niss, N.K. & I.S. Rasmussen: *Evaluering af satspuljen "Forebyggende indsatser for overvægtige børn og unge". Projekt "Øget udbytte" på Julemærkehjemmene.* 130 sider. e-ISBN: 978-87-7119-363-3. Netpublikation.
- 16:08 Andersen, D, K. Markwardt, L.B. Larsen & M.A. Svendsen: *Vel-færdsteknologi i plejeboliger. Borger, medarbejder og økonomisk perspektiv.* 200 sider. e-ISBN: 978-87-7119-364-0. Netpublikation.
- 16:09 Amilon, A & A.G. Jeppesen: *Økonomisk udsatte pensionister. Levevilkår blandt økonomisk dårligt stillede pensionister.* 98 sider. ISBN: 978-87-7119-365-7. e-ISBN: 978-87-7119-366-4. Pris: 100 kr.
- 16:10 Bille, R.: *Implementering af beskæftigelsespolitik i Danmark.* 102 sider. e-ISBN: 978-87-7119-369-5. Netpublikation.
- 16:11 Bach, H.B., L. Mehlsen & J. Høgelund.: *Evidens om effekten af indsatser for ledige seniorer.* 62 sider. e-ISBN: 978-87-7119-370-1. Netpublikation.
- 16:12 Mehlsen, L., R.C.H. Jørgensen, M.G. Kjer & V. Jakobsen: *Effektfulde indsatser i boligområder til at forbedre børns skolegang og uddannelse og voksnes arbejdsmarkedsparticipation. En systematisk forskningsoversigt, nr. 2 og 3 af 4.* 172 sider. ISBN: 978-87-7119-371-8. e-ISBN: 978-87-7119-372-5. Pris 170 kr.
- 16:13 Mehlsen, L., R.C.H. Jørgensen, M.G. Kjer & V. Jakobsen: *Effektfulde indsatser i boligområder til at øge børns trivsel og forbedre forældres kompetencer. En systematisk forskningsoversigt, nr. 4 af 4.* 134 sider. ISBN: 978-87-7119-373-2. e-ISBN: 978-87-7119-374-9. Pris: 130 kr.
- 16:14 Højen-Sørensen, A.-K., L. J. Kristiansen, A.-M.K. Jørgensen & R.E. Wendt: *Kortlægning, kvalitetsvurdering og analyse af udviklingen i skandinaviske dagtilbudsforskning for 0-6-årige i året 2014.* 107 sider. e-ISBN: 978-87-7119-375-6. Netpublikation.



- 16:15 Larsen, M., H. Holt, M.R. Larsen: *Et kønsopdelt arbejdsmarked. Udviklingsstræk, konsekvenser og forklaringer*. 170 sider. ISBN: 978-87-7119-376-3. e-ISBN: 978-87-7119-377-0. Pris: 170 kr.
- 16:16 Oldrup, H., M.N. Christoffersen, I.L. Kristiansen, S.V. Østergaard: *Vold og seksuelle overgreb mod børn og unge i Danmark 2016*. 256 sider. ISBN: 978-87-7119-378-7. e-ISBN: 978-87-7119-379-4. Pris: 250,00 kr.
- 16:17 Oldrup, H., S. Frederiksen, S. Henze-Pedersen & R.F. Olsen: *Indsat far udsat barn. Hverdagsliv og trivsel blandt børn af fængslede*. 140 sider. e-ISBN: 978-87-7119-380-0. Netpublikation.
- 16:18 Thomsen, J.-P. (red): *Unge i Danmark – 18 år og på vej til voksenlivet. Årgang 95 – Forløbsundersøgelsen af børn født i 1995*. 288 sider. ISBN: 978-87-7119-383-1. e-ISBN: 978-87-7119-384-8. Pris: 290,00 kr.
- 16:19 Hansen, H, C.P. Christensen & T. Termansen: *Evaluering af Feedback-Informed Treatment ved Silkeborg Kommunes Familiecenter*. 77 sider. e-ISBN: 978-87-7119-385-5. Netpublikation.
- 16:20 Højen-Sørensen, A.-K., K.S. Kohl, K.M.V. Dahl, H. Oldrup & J.H. Pejtersen: *Lige Muligheder – Udsatte børn og unge. Afsluttende evaluering*. 176 sider. ISBN: 978-87-7119-386-2. e-ISBN: 978-87-7119-387-9. Pris: 180,00 kr.
- 16:21 Bagger, S., K.S. Kohl, M.T. Strande & K. Karmsteen: *Anbragte børns skolegang på intern skole*. 89 sider. e-ISBN: 978-87-7119-388-6. Netpublikation.
- 16:22 Rangvid, B.S.: *Skoleudvikling med fokus på sprog i al undervisning. Implementering og elevresultater af udviklingsprogram til styrkelse af tosprogede elevers faglighed – afsluttende rapport*. 103 sider. e-ISBN: 978-87-7119-389-3. Netpublikation.
- 16:23 Fridberg, T & J.F. Birkeund: *Pengespil og spilleproblemer i Danmark 2005-2016*. 176 sider. ISBN: 978-87-7119-390-9. e-ISBN: 978-87-7119-391-6. Pris: 180,00 kr.
- 16:25 Karmsteen, K., C.J.de Montgomery & J.H. Pejtersen: *Anbragte unges overgang til voksenlivet II. Kvantitativ evaluering af to efterværnsinitiativer under efterværnspakken*. 80 sider. ISBN: 978-87-7119-393-0. e-ISBN: 978-87-7119-394-7. Pris 80,00 kr.
- 16:26 Jensen, D.C., M.J. Pedersen, J.H. Pejtersen & A. Amilon: *Indkredsning af lovende praksis på det specialiserede socialområde*. 128 sider. ISBN: 978-87-7119-395-4. e-ISBN: 978-87-7119-396-1. Pris: 130,00 kr.

- 16:27 Jakobsen, V. & M.R. Larsen: *Boligsociale indsatser og buslejestøtte. En effektevaluering af Landsbyggefondens 2006-2010-pulje*. 172 sider. ISBN: 978-87-7119-397-8. e-ISBN: 978-87-7119-398-5. Pris: 170,00 kr.
- 16:28 Henze-Pedersen, S., C.B. Dyssegaard, N. Egelund & C.P. Nielsen: *Inklusion – set i et elevperspektiv. En kvalitativ analyse*. 144 sider. e-ISBN: 978-87-7119-403-6. Netpublikation.
- 16:29 Nielsen, C.P. & B.S. Rangvid: *Inklusion i folkeskolen. Sammenfatning af resultaterne fra Inklusionspanelet*. 128 sider. ISBN: 978-87-7119-404-3. e-ISBN: 978-87-7119-405-0. Pris 130,00 kr.
- 16:30 Siren, A., M. Bjerre, H.B. Nørregård, N.K. Niss & H.H. Lauritzen: *Forebyggelse på aldrerådet. Evaluering af forebyggelse af fysiske, social og psykisk mistrivsel blandt ældre borgere*. 160 sider. ISBN: 978-87-7119-406-7. e-ISBN: 978-87-7119-407-4. 160,00 kr.
- 16:31 Olsen, R.F., K.M.V. Dahl & M.H. Poulsen: *På vej mod ungdomskriminalitet. Hvilke faktorer gør en forskel i ungdommen?* 116 sider. e-ISBN: 978-87-7119-408-1. Netpublikation.
- 16:32 Kohl, K.S., M.L. Kessing, L. Fynbo, D. Andersen, A. Schmidt, M.N. Jensen & M.C. Munkholm: *Stofmisbrugsområdet i et brugerperspektiv*. 210 sider. e-ISBN: 978-87-7119-411-1. Netpublikation.
- 16:33 Henze-Pedersen, S., K.S. Kohl, H. Oldrup & J.H. Pejtersen: *Implementering af Multifunc. Et behandlingsprogram til unge med svære adfærdsvanskeligheder*. 176 sider. ISBN: 978-87-7119-413-5. e-ISBN: 978-87-7119-414-2. Pris 180,00 kr.
- 16:34 Amilon, A., J.F. Birkelund, G. Christensen, A.G. Jeppesen & K. Markwardt: *Kapaciteten i den sociale stofmisbrugsbehandling*. 142 sider. e-ISBN: 978-87-7119-415-9. Netpublikation.
- 16:35 Fridberg, T. & J.F. Birkelund: *Pengespil blandt unge i Danmark 2007-2016. En undersøgelse af 12-17-åriges spil om penge og risikable spilleadfærd*. 192 sider. ISBN: 978-87-7119-416-6. e-ISBN: 978-87-7119-417-3. Pris 190,00 kr.
- 17:01 Lausten, M. & T. Jørgensen: *Anbragte børn og unges trivsel 2016*. 60 sider. ISBN: 978-87-7119-420-3. e-ISBN: 978-87-7119-421-0. Pris 60,00 kr.
- 17:02 Lyk-Jensen, S.V., M. Bøg & M.R. Lindberg: *Børn, der oplever vold i familien. Omfang og konsekvenser*. 144 sider. ISBN: 978-87-7119-409-8 e-ISBN: 978-87-7119-410-4. Pris 140,00 kr.

- 17:03 Benjaminsen L., T.M. Dyrby, M.H. Enemark, M. T. Thomsen, H.S. Dalum & U.L. Vinther: *Housing first i Danmark. Evaluering af implementerings- og forankringsprojektet i 24 kommuner*. 200 sider. e-ISBN: 978-87-7119-418-0. Netpublikation.
- 17:04 Liversage, A: *Voldsforebyggelse på botilbud og forsorgshjem*. 185 sider. e-ISBN: 978-87-7119-422-7. Netpublikation.
- 17:05 Fridberg, T & M. Larsen: *Frivillige i hjemmeværnet 2016*. 160 sider. ISBN: 978-87-7119-423-4. e-ISBN: 978-87-7119-424-1. Pris 160,00 kr.
- 17:06 Winter, S.C.: *Gør skoleledelse en forskel? Ledelse af implementering af folkeskolereformen*. 180 sider. e-ISBN: 978-87-7119-425-8. Netpublikation.
- 17:07 Hansen, A.T., V.M. Jensen & C.P. Nielsen: *Folkeskolereformen: Elevernes faglige deltagelse og interesse. En kvantitativ analyse af elevernes faglige deltagelse og interesse før og efter reformen*. 79 sider. e-ISBN: 978-87-7119-426-5. Netpublikation.
- 17:08 Liversage, A. & C.P. Christensen: *Etniske minoritetsunge i Danmark. En undersøgelse af årgang 1995*. 201 sider. e-ISBN: 978-87-7119-431-9. Netpublikation.
- 17:09 Holt, H. & L. Mehlsen: *Rummelighed i praksis. Forudsætninger for gode inklusionsforløb på kommunale arbejdspladser*. 133 sider. e-ISBN: 978-87-7119-434-0. Netpublikation.
- 17:10 Fridberg, T. & M. Larsen: *Volunteers in the Danish Homeguard 2016*. ISBN: 978-87-7119-436-4. e-ISBN: 978-87-7119-437-4. 161 sider. Pris 160,00 kr.
- 17:11 Thuesen, F., R. Bille & M.J. Pedersen: *Styring af den lokale beskæftigelsesindsats. Instrumenter, motivation og præstationer*. ISBN: 978-87-7119-438-8. e-ISBN: 978-87-7119-439-5. 208 sider. Pris 210,00 kr.
- 17:12 Thuesen, F. & R. Bille: *Politiske styringsinstrumenter på beskæftigelsesområdet. Et litteraturstudie med fokus på statslig styring af forvaltningen*. 137 sider. e-ISBN: 978-87-7119-440-1. Netpublikation.
- 17:13 Henriksen T.D., L. Mehlsen, A.A. Kjær & A. Amilon: *Exit prostitution. Evaluering af CTI-forløb for borgere med prostitutionserfaring*. ISBN: 978-87-7119-441-8. e-ISBN: 978-87-7119-442-5. 272 sider. Pris 270,00 kr.
- 17:14 Siren, A. & H.B. Nørregård: *Demens og kørselsstop. De pårørendes perspektiv*. e-ISBN: 978-87-7119-443-2. 104 sider. Netpublikation.



# POLITISKE STYRINGSINSTRUMENTER PÅ BESKÆFTIGELSE SOMRÅDET

## ET LITTERATURSTUDIE MED FOKUS PÅ STATSLIG STYRING AF FORVALTNINGEN

Denne rapport handler om, hvordan statslige politiske styringsinstrumenter på beskæftigelsesområdet virker på lokalt niveau blandt ledere og medarbejdere i forvaltningerne.

Rapporten belyser fem typer styringsinstrumenter: regulering (love og regler), økonomiske incitamenter, organisering, dialog og digital vidensdeling samt kontrol. Der er tale om et litteraturstudie med i alt 63 undersøgelser om emnet. Studierne stammer primært fra Danmark, USA, Storbritannien, Holland, Tyskland og Norden.

Litteraturstudiet viser, at der er relativt sikker viden om nogle virkninger af økonomiske incitamenter og til dels organisering. Til gengæld er der væsentligt mindre sikker viden angående virkninger af regulering, dialog og digital vidensdeling og kontrol.

Undersøgelsen viser også, at den konkrete udformning af styringsinstrumenterne er meget vigtig. Kvaliteten af styringsinstrumenterne har ikke alene betydning for muligheden for at opnå de tilsigtede virkninger, men også for at undgå utilsigtede virkninger.

Undersøgelsen er finansieret af Beskæftigelsesministeriet.