

Redskaber til øget lokalt selvstyre i den offentlige sektor

En systematisk kortlægning af eksisterende viden fra
Skandinavien



Ulf Hjelmar, Mikkel Giver Kjer og Niels Bjørn Grund Petersen

Redskaber til øget lokalt selvstyre i den offentlige sektor – En systematisk kortlægning af eksisterende viden fra Skandinavien

© VIVE og forfatterne, 2020

e-ISBN: 978-87-7119-818-8

Arkivfoto: Lars Degnbol/VIVE

Projekt: 301597

VIVE – Viden til Velfærd

Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

Herluf Trolles Gade 11, 1052 København K

www.vive.dk

VIVEs publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.

Forord

Inden folketingsvalget i juni 2019 kom Socialdemokratiets udspil til en selvstyrereform for den offentlige sektor med overskriften "Tillid, faglighed og arbejdsglæde". Udspillet skal frigøre de offentlige institutioner fra detailstyring samt give større arbejdsro og mere lokalt ansvar. Udspillet består af syv initiativer, der handler om blandt andet øget lokal autonomi, få bindende mål for offentlige institutioner, øgede incitamenter til udvikling af nye løsninger og et styrket kvalitetstilsyn.

Selvstyrereformens intentioner forventes at indgå i kommende politiske initiativer, herunder en kommende nærhedsreform. I "Aftale om kommunernes økonomi for 2021" (regeringen og KL) noteres det således, at "Den kommende nærhedsreform skal sætte en klar ny og ambitiøs retning for udviklingen af velfærdssamfundet. En retning, hvor større frihed, tillid og professionelt handlerum giver ledere og medarbejdere mulighed for at koncentrere sig om at levere den bedst mulige velfærd for borgerne."

Fagbevægelsens Hovedorganisation har på den baggrund bedt VIVE undersøge, hvilke erfaringer der er med de forskellige initiativer, som det offentlige kan tage i brug for at øge det lokale selvstyre, og hvilken betydning medarbejdere, herunder medarbejderinddragelse, har for dette.

Rapporten er udarbejdet af projektchef Ulf Hjelmar, senioranalytiker Mikkel Giver Kjer og forsker Niels Bjørn Grund Petersen. Derudover har særligt bibliotekar Anne Nørgaard-Pedersen og studentermedhjælperne Clara Maria Pedersen og Matthias Røy Wagner bidraget til litteratursøgningen.

Mads Leth Jakobsen

Forsknings- og analysechef for VIVE Styring og ledelse

2020

Indhold

Sammenfatning	5
1 Indledning og metode	10
1.1 Baggrund for vidensafdækningen	10
1.2 Vidensafdækningens formål	10
1.3 Vidensafdækningens metode	11
2 Erfaringer med øget lokal autonomi	16
2.1 Nordiske studier om øget lokal autonomi	16
2.2 Samlet vurdering af erfaringer på området	21
3 Erfaringer med få bindende mål	25
3.1 Nordiske studier om få bindende mål	26
3.2 Samlet vurdering af erfaringer på området	31
4 Erfaringer med incitamenter til lokal innovation	34
4.1 Nordiske studier om incitamenter til lokal innovation	34
4.2 Samlet vurdering af erfaringer på området	39
5 Erfaringer med dialogbaserede tilsyn	43
5.1 Nordiske studier om erfaringer med dialogbaserede tilsyn	43
5.2 Samlet vurdering af erfaringer på området	48
6 Konklusion og perspektivering	51
6.1 Samlede erfaringer med redskaber til øget lokalt selvstyre	51
6.2 Medarbejderinddragelsens betydning for styringsredskaberne	53
6.3 Et tværgående styringsperspektiv: Overordnede udviklingstræk	55
6.4 Dokumentationen på området	58
Litteratur	60
Bilag 1: Kvalitetsprotokol til vurdering af studierne	65

Sammenfatning

Denne rapport belyser de forskningsbaserede erfaringer med redskaber til øget lokalt selvstyre i den offentlige sektor. Rapporten fokuserer på fire udvalgte redskaber: 1) Lokal autonomi i form af et øget fagligt og ledelsesmæssigt ansvar for opgaveløsningen), 2) Få bindende mål (færre og mere klare mål), 3) Incitamentet til lokal innovation (tilskyndelse til at udvikle nye løsninger) og 4) Dialogbaserede tilsyn (tilsyn baseret på mindre kontrol).

Disse redskaber kræver en høj grad af tillid til det lokale niveau samt en vægt på faglighed og et øget ledelses- og handlerum lokalt i den offentlige sektor. Denne form for styring har til formål at skabe bedre offentlig service ved at styrke mulighederne lokalt i den offentlige sektor til at udvikle og implementere egne løsninger.

Derudover indgår to tværgående temaer, der begge er vigtige forudsætninger for, at styringsredskaberne kan opnå en positiv virkning. Den første forudsætning er at inddrage medarbejderne og den lokale ledelse i initiativerne til at øge det lokale selvstyre. Den anden forudsætning er at se på de enkelte redskaber i en bredere styringssammenhæng: Det er afgørende at se på kombinationen af styringselementer og vurdere, hvordan de samlet set kan bidrage til en anden retning for den offentlige sektor.

Øget lokal autonomi kan give øget motivation, øget arbejdsglæde og bedre service

I de nordiske lande har en række tiltag søgt at udvide den lokale autonomi ved at give ledelsen og fagprofessionelle medarbejdere i offentlige institutioner et øget handlerum. Baggrunden er en antagelse om, at det lokale niveau mere effektivt kan finde de rette midler til at realisere politiske ambitioner og opsatte mål, og derfor skal det lokale niveau have friheden til selv at vælge de rette midler. Samtidig antager man, at øget lokal autonomi vil øge medarbejdernes motivation og arbejdsglæde i de lokale institutioner.

Vidensafdækningen viser, at en øget lokal autonomi har en positiv betydning for den leverede service. Forklaringen er, at øget lokal autonomi giver ledere såvel som medarbejdere mulighed for at bringe deres detailviden og lokale indsigt i spil, når de udfører deres arbejde. Eksempelvis fremgår det på skoleområdet, at hvis (skole)ledere og medarbejdere får mulighed for at udnytte deres større viden om lokale forhold i tilrettelæggelsen af arbejdet, så skaber det bedre resultater for eleverne.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at reformer skal have tid, før effekterne kan spores i den leverede service. Det er derfor forventeligt, at nye styringsredskaber ikke opnår effekter på kort sigt. Derudover er det vigtigt, at lokale ledere og medarbejdere opfatter reformerne som troværdige. Beslutningstagere kan udvise troværdighed ved ikke at trække autonomi tilbage, selvom kvaliteten af serviceleveringen på kort sigt måtte falde.

Svært at styre efter få, bindende mål i komplekse velfærdsinstitutioner

Med mål- og resultatstyring opstilles resultatmål for den offentlige opgavevaretagelse. Der måles løbende på opnåelsen af disse resultatmål i form af evalueringer (dokumentation). Ved at opstille få og klare mål er antagelsen, at målene i højere grad bliver meningsfulde og retningsgivende for offentlige institutioner samtidig med, at ressourceforbruget i forbindelse med dokumentation og registrering minimeres.

En gennemgående erfaring i studierne er, at der er udfordringer med at styre efter få og klare mål. Årsagen til dette er først og fremmest af praktisk karakter. Velfærdsinstitutionerne er generelt komplekse størrelser, og det betyder, at der reelt ofte styres på mange og detaljerede mål – på trods af intentioner om det modsatte. Dette skaber udfordringer med målprioritering (manglende retning). Det kan føre til uhensigtsmæssige daglige prioriteringer i velfærdsinstitutionerne, fx at særligt komplekse opgaver nedprioriteres, og indsatsen over for ressourcetsvage borgere svækkes.

Der er dog eksempler på, at det faktisk er lykkedes at styre efter få og bindende mål, hvilket har ført til positive resultater. Det er her afgørende, at der er tale om få og klare mål, som reelt er retningsgivende for de involverede enheder eller parter. Væsentligt er det også, at de opstillede mål giver mening i forhold til medarbejdernes faglige kompetencer.

Studier dokumenterer også, at opstilling af mål, der opfattes som klare og meningsfulde, ikke altid begrænser oplevelsen af unødigt dokumentation og registrering. En forklaring på dette er, at omfanget af dokumentationskrav typisk øges, når mange interessenter involverer sig i udviklingen af få og klare tværgående mål for organisationen. Involveringen af forskellige fagprofessionelle med deres respektive fagkvalitetskrav er med til at øge den samlede mængde af indikatorer og medfølgende dokumentationskrav.

Der er dog i studierne en række positive erfaringer med at styre efter få mål i kombination med lokal autonomi. På skoleområdet er det veldokumenteret, at opstilling af få mål i sammenhæng med en høj grad af autonomi til skolerne fører til bedre faglige resultater for eleverne. Studierne fra skoleområdet viser, at mange og detaljerede mål kan reducere den enkelte velfærdsinstitutiones operative manøvrerum og autonomi, og det kan påvirke kvaliteten af den leverede offentlige service i negativ retning.

Politiske beslutningstagere kan med fordel være opmærksomme på, om introduktion af nye mål erstatter tidligere mål. Hvis man lokalt har en forventning om, at man fortsat holdes op på "gamle" mål, er det sandsynligt, at man fortsat orienterer sig mod de "gamle" mål. Derudover er det afgørende at sikre, at nye mål giver mening for de fagprofessionelle medarbejdere. Hvis medarbejdere føler et mismatch mellem de politiske mål og deres faglige mål, er det mindre sandsynligt, at de vil arbejde hen imod målene. Et potentielt mismatch mellem politiske og faglige mål kan blandt andet undgås ved at inddrage medarbejderne i processen.

Lokal innovation drives ikke af økonomiske incitamenter, men af god forandringskultur og ønsket om borgernære løsninger

Presset stiger for at udvikle nye måder at indrette den offentlige sektor, så den skaber værdi for borgerne, uden at det fører til ekstra omkostninger. De institutioner, der leverer størstedelen af den offentlige service, er de nærmeste til at skabe den nødvendige innovation, men udfordringen er, at de ikke altid har incitament til at gøre det.

Erfaringerne på området viser, at navnlig ønsket om at udvikle bedre faglige løsninger for borgerne er et vigtigt incitament for medarbejderne til lokalt at udvikle nye løsninger. Tværgående og helhedsorienterede velfærds løsninger med udgangspunkt i borgernes behov har et stort innovationspotentiale. Udviklingen af en fællesfaglighed blandt medarbejderne med fokus på tværgående (koblings)kompetencer står centralt i en række lokale innovationsprojekter.

Det fremgår af studierne på området, at økonomiske incitamentter til lokal innovation i offentlige institutioner (fx at det lokale niveau får lov at beholde gevinsten) kun har en begrænset betydning. Medarbejderne motiveres i langt højere grad, når de økonomiske incitamentter bliver "oversat" til faglige termer og konkrete fordele.

Beslutningstagere kan med fordel være opmærksomme på at få skabt en forandringskultur i den offentlige sektor. Forskningen peger på, at medarbejderes engagement i at udvikle nye løsninger og deres følelse af fagligt ansvar hænger sammen med en forandringskultur baseret på tillid og ledelsesmæssig understøttelse. Beslutningstagerne kan derfor med fordel indføre incitamentter til at sikre en sådan forandringskultur. Derudover kan beslutningstagere overveje at forbedre de strukturelle muligheder for at udvikle nye løsninger lokalt, fx gennem forsøgsprogrammer som frikommuneforsøgene.

Dialogbaserede tilsyn opleves mere positivt end uanmeldte kontrolbesøg

Der har inden for de senere år været en offentlig debat omkring, hvordan tilsyns- og kontrolfunktioner i den offentlige sektor mest hensigtsmæssigt kan organiseres i forhold til at sikre kvaliteten i servicetilbuddene. Det er blevet påpeget, at der skal findes den rette balance mellem på den ene side dokumentationskrav og kontrolhensyn (fx ved uanmeldte tilsyn) og på den anden side muligheden for forberedelse, dialog og opfølgning ved tilsyn (fx ved anmeldte tilsyn).

De nordiske erfaringer viser, at både tilsynsmyndigheder og offentlige institutioner vurderer muligheden for forberedelse før tilsyn, faglig dialog under tilsynet og opfølgning med faglig refleksion efter tilsynet som positivt. særligt væsentligt er det, at tilsynet opleves som meningsfyldt for den enkelte institution, og at opgaveløsningen i hverdagen styrkes som følge af tilsynet. Flere studier peger på, at dette godt kan indebære, at tilsynet indeholder nogle kontrolelementer, og at dette kan være med til at sikre læring og udvikling lokalt.

Fremadrettet kan reformer på området søge at skabe færre, men mere dybdegående tilsynsbesøg, hvor der gives plads til faglig dialog, opfølgning og refleksion. Derudover bør ledelsen sikre, at læringen fra tilsynsbesøgene formidles videre til medarbejderne, således at tilsynsresultaterne i så høj grad som muligt omsættes til praksis.

Erfaringer med medarbejderinddragelse og ledelse

Medarbejderne spiller en central rolle i de dokumenterede erfaringer omkring, hvordan styring baseret på tillid og lokal autonomi kan skabe positive resultater. Det er medarbejderne og den lokale ledelse, der inden for disse rammer skal finde de rette midler til og blive motiveret for at skabe gode resultater.

Erfaringerne med de forskellige redskaber til øget selvstyre peger samlet set på, at fagligheden blandt de fagprofessionelle medarbejdere er en helt central motivationsfaktor og drivkraft i udviklingen af nye velfærdsløsninger. Samtidig er et øget lokalt ledelses- og handlerum et væsentligt element i forhold til at udnytte de faglige ressourcer til at skabe bedre velfærdsløsninger.

I de fremherskende styringsformer, bureaukrati og New Public Management har der været eksempler på frustration blandt medarbejdere over detailstyring (bureaukrati) og administrativ målstyring, som minimerer det faglige råderum (New Public Management). Gennemgangen af studierne af redskaber til øget selvstyre anviser nye muligheder for at inddrage, motivere og

engagere medarbejderne. Styringsredskaber, der tager udgangspunkt i medarbejdernes faglige engagement og deres ønske om at imødekomme borgernes behov på den bedst mulige måde, står meget centralt i de forskellige gennemgåede studier.

Forskningen i "public service motivation" og fagprofessionalisme understøtter dette. Styringsredskaber skal virke motiverende for de fagprofessionelles arbejde (ved at gøre noget godt for borgerne) og være i overensstemmelse med faglige normer (fagligt funderede), hvis de skal være effektive. Det er samtidig vigtigt for institutionen, at der er en grundlæggende overensstemmelse mellem de mål, som institutionen arbejder efter, og medarbejdernes faglige værdier, så det sikres, at medarbejderne arbejder i den rigtige retning.

Erfaringerne med de fire styringsredskaber indikerer, at ledelse spiller en central rolle for, hvordan styringsredskaberne oversættes og implementeres lokalt. Et øget lokalt ledelsesrum og inddragelse af medarbejdere er vigtige mekanismer, som styringsredskaberne virker igennem.

Ledelsesforskning – der ligger udover selve kortlægningen – viser, at en dialogbaseret implementering af styringsredskaberne, hvor redskaberne opfattes som understøttende af medarbejderne for deres arbejde, øger medarbejdernes motivation for at udføre deres arbejde og bidrage til samfundet. Derudover viser forskning, at ledelse rettet mod at skabe en tillidsfuld læringskultur, hvor medarbejdertrivsel prioriteres, er væsentlig for medarbejdernes villighed til at forbedre kvaliteten af den offentlige service.

En ny form for styring?

Den form for styring, som rapporten har behandlet, har til formål at styrke mulighederne for at udvikle og implementere egne, lokale løsninger og dermed skabe velfærdsløsninger, som tager udgangspunkt i den lokale kontekst tæt på borgerne.

Disse nye former for styring, der fokuserer på tillid og innovation i den offentlige sektor, er et supplement til de klassiske, fremherskende styringsformer – bureaukrati baseret på regler og hierarki samt New Public Management baseret på mål og incitament. Forskningen på området peger på, at de nye former for styring nemlig ikke i første omgang erstatter de fremherskende styringsformer, men snarere, at der udvikles nye hybridformer for styring, hvor elementer fra en ny styringstænkning indgår i et samspil med og påvirker den eksisterende styringsform. Dette bunder navnlig i et behov for at skabe mere dynamik i offentlige bureaukratier og skabe mere faglig mening og medarbejdermotivation i offentlige organisationer præget af New Public Management.

Metodisk grundlag

Rapporten bygger på forskningsbaserede erfaringer fra de nordiske lande rapporteret inden for de seneste ti år. Til det formål er der gennemført en systematisk kortlægning af den eksisterende videnskabelige viden på området.

I første fase har vi screenet relevante studier i de nordiske lande, og den resulterede i 976 potentielt relevante studier. I anden fase blev studierne relevans vurderet ud fra korte beskrivelser af hvert enkelt studie (abstracts), og det resulterede i, at 125 studier fortsat blev vurderet som potentielt relevante i forhold til at belyse erfaringerne med redskaber til øget lokalt selvstyre og medarbejderinddragelsens betydning for dette. I tredje og sidste fase blev hvert enkelt af studierne systematisk vurderet i forhold til, om studierne reelt var relevante for analysen, og om studierne havde en tilfredsstillende kvalitet. Til vurdering af studierne kvalitet blev der anvendt en kvalitetsprotokol, der vurderede undersøgelsernes metodiske design, implementering og formidling. Dette resulterede i, at i alt 43 studier indgår i analysen.

Vidensafdækningen bygger på et solidt metodisk grundlag. Der er en forholdsvis ligelig fordeling mellem studier på de forskellige redskaber: I studier af øget lokal autonomi indgår 12 studier, i studier af få mål indgår 14 studier, i studier af incitament til lokal innovation indgår 8 studier, og i studier af dialogbaserede tilsyn indgår 9 studier.

I alt 36 af studierne omhandler danske forhold, så forskningsbaserede erfaringer fra en dansk kontekst vægter tungt. I vidensafdækningen indgår studier fra en lang række serviceområder, herunder særligt uddannelsesområdet, sundhedsområdet og beskæftigelsesområdet. Metodisk bygger 11 af studierne på kvantitative forskningsdesign i form af survey- og registeranalyser, mens 17 studier bygger på kvalitative designs bestående af interview, observationsdata og dokument- og litteraturanalyse. Endelig bygger 15 studier på mixed-method-forskningsdesigns, hvor der både trækkes på kvantitative og kvalitative datakilder.

Studierne giver samlet set et solidt grundlag for at vurdere betydningen af de enkelte redskaber til øget selvstyre i den offentlige sektor. Der er dog en vis usikkerhed knyttet til disse erfaringer. Der indgår således i vidensafdækningen kun få stærke effektstudier. Vidensafdækningen kunne være styrket metodisk, hvis der i studierne i højere grad var benyttet kontrolgruppedesign, der ville gøre det muligt mere præcist at fastslå, hvorvidt de enkelte styringsredskaber og specifikke versioner af disse er virksomme i forhold til at opnå de ønskede resultater.

Behov for yderligere forskning

Der indgår i vidensafdækningen kun få studier, der belyser betydningen af forskellige typer medarbejderinddragelse og grader af medarbejderindflydelse på styringsredskabernes virkning. Mere viden om dette vil være en stor hjælp for styringsreformer, hvor medarbejdernes motivation og opfindsomhed er centrale drivkræfter for gode resultater.

Særligt markant er dette vidensbehov i forhold til en belysning af betydningen af de formelle veje til medarbejderinddragelse på det lokale niveau, herunder navnlig SU/MED-systemet. Der er nogle få studier, som peger på, at en formaliseret inddragelse af medarbejderne via de formelle udvalgsstrukturer kan bidrage til en hensigtsmæssig implementering af nye løsninger ved navnlig større ændringer af arbejdstilrettelæggelsen. Dette perspektiv kan med fordel udbygges i nye studier med særligt blik på, hvordan de formelle veje til medarbejderinddragelse kan styrke et lokalt selvstyre i den offentlige sektor.

1 Indledning og metode

1.1 Baggrund for vidensafdækningen

I moderniseringen af den offentlige sektor har det gennem de seneste to årtier været en central ambition at skabe et øget lokalt selvstyre. Midler hertil har været at øge det lokale faglige og ledelsesmæssige råderum, skabe en bedre dialog mellem det lokale og det statslige niveau i den offentlige sektor og have færre og mere klare mål for den lokale serviceproduktion (Bentzen 2016).

Et eksempel på ambitionen om øget lokalt selvstyre er lanceringen af tillidsreformen i 2013. Tillidsreformen var en aftale mellem regeringen og parterne på det offentlige arbejdsmarked om at modernisere den offentlige sektor frem mod 2020. Reformen havde først og fremmest til formål at fremme, at ledelse og styring i højere grad skulle tage afsæt i tillid og ansvar, at styringen skulle fokusere på klare mål, at opgaveløsningen skulle baseres på evidens, og at innovation skulle belønnes (Hjelmar m.fl. 2016).

I 2018 kom Socialdemokratiet med et nyt udspil, som indeholder nogle af de samme fokuspunkter. Dette udspil blev benævnt selvstyrereformen (Socialdemokratiet 2018). Formålet med selvstyrereformen skulle være at frigøre de offentlige institutioner fra detailstyring, give større arbejdsro og mere lokalt ansvar. Udspillet til Selvstyrereformen bestod af syv initiativer:

1. Lokale velfærdsaftaler (øget fagligt og ledelsesmæssigt handlerum)
2. Flerårige budgetter (tilskyndelse til mere langsigtet økonomisk styring)
3. Få bindende mål (mere fokuseret lokal indsats)
4. Ledere skal stå på mål for deres resultater (større ledelsesmæssigt ansvar lokalt)
5. Tilskyndelse til nye løsninger (incitament til lokal innovation)
6. Et styrket kvalitetstilsyn (mere dialogbaserede tilsyn)
7. Frivillighedsprincip (det kommunale selvstyre skal implementere reformen).

I 2020 er det forventningen, at regeringen lancerer en nærhedsreform. Det må forventes, at nærhedsreformen vil bygge videre på en række af de elementer, der blev foreslået i udspillet til Selvstyrereformen.¹

1.2 Vidensafdækningens formål

I denne rapport vil vi undersøge forskningsbaserede erfaringer med nogle af de mest centrale elementer i disse reformudspil. Vidensafdækningen fokuserer på følgende fire redskaber til øget lokalt selvstyre:

- **Lokal autonomi:** Hvilke erfaringer er der med, at offentlige institutioner får tildelt større autonomi og øget det faglige og ledelsesmæssige ansvar for opgaveløsningen?
- **Få bindende mål:** Hvilke erfaringer er der i forhold til, om fastsættelse af få og klare mål fører til mere fokus og kvalitet i opgaveløsningen og mindre unødigt bureaukrati, og om dette fører til bedre resultater for borgerne?

¹ For nærmere information om intentionerne med nærhedsreformen se "Aftale om kommunernes økonomi for 2021" (Regeringen og KL). For debatten om en kommende nærhedsreform se bl.a. "Det største offentlige paradigmeskifte i årtier giver ansatte større frihed" (Mandag Morgen, 24.2. 2020).

- **Incitament til lokal innovation:** Hvilke erfaringer er der med incitament til at udvikle nye løsninger, som kommer borgerne til gode, og hvorvidt denne tilskyndelse til innovativ adfærd er lokalt forankret i den offentlige sektor?
- **Mere dialogbaserede tilsyn:** Hvilke erfaringer er der med, at tilsyn med velfærdsinstitutionerne er baseret på tilstedeværelse og dialog frem for kontrol og bureaukrati, og om tilstedeværelse og dialog fører til en bedre service?

Med øget lokalt selvstyre refereres til øget selvstyre på institutionsniveau, altså den lokale skole, det lokale plejecenter, det regionale hospital m.m. Fokus er på styringsredskaber inden for den offentlige sektor. Der anlægges altså som udgangspunkt altså ikke et åbent styringsperspektiv, hvor interessenter uden for den offentlige sektor inddrages i styringsperspektivet (borgere, civilsamfundsorganisationer m.m.). Fokus er heller ikke på det kommunale selvstyre og samspillet mellem det kommunale og det statslige niveau.

Derudover fokuserer analysen på to tværgående temaer, der begge er vigtige forudsætninger for, at styringsredskaber kan opnå en positiv virkning:

- **Medarbejderinddragelse:** Der vil også i vidensafdækningen blive fokuseret på de tværgående erfaringer med at inddrage medarbejderne i initiativerne til at øge det lokale selvstyre. Der fokuseres på de fire redskaber til øget lokalt selvstyre med en særlig opmærksomhed på erfaringer med medarbejderinddragelse i vidensafdækningen.
- **Den bredere styringssammenhæng:** Vidensafdækningen af redskaberne til øget lokalt selvstyre vil blive sat ind i en bredere styringssammenhæng. Analysen af hvilke resultater der virker mest lovende, skal således ikke blot fokusere på hvert element for sig, men også se på erfaringer med kombinationer af elementer, og hvorvidt erfaringerne afspejler mere overordnede styringsmæssige udviklingstræk.

Vidensafdækningen handler om styring. Der vil dog – særligt i den perspektiverende del af analysen, hvor resultaterne sættes i en bredere kontekst – også blive trukket på studier fra ledelsesforskningen og forskning inden for offentlig forvaltning mere generelt.

1.3 Vidensafdækningens metode

Vidensafdækningen bygger på et litteraturreview. Litteraturreviews er undersøgelser, der identificerer og vurderer viden fra allerede gennemførte studier inden for et givent område med det formål at besvare specifikke problemstillinger. Fordelen ved denne type undersøgelse er, at det både er muligt at danne sig et overblik over, hvad forskningen generelt viser inden for et specifikt område samtidig med, at man kan bevare blikket for de enkelte studiers nuancer og undtagelser fra det generelle billede.

1.3.1 Litteratursøgningens grundlag

Den primære metodiske udfordring i gennemførelsen af denne type undersøgelse er at definere og afgrænse, hvad der defineres og medtages som viden. Afgrænsningen af viden er afgørende for, hvilke studier, rapporter eller bøger der identificeres som relevante, og dermed litteraturreviewets konklusioner.

Afgrænsningen af studier sker ud fra en række inklusions- og eksklusionskriterier. De valgte kriterier anvendes løbende i litteratursøgningens faser til at identificere og frasortere studier.

Inklusions- og eksklusionskriterierne afgrænses i denne undersøgelse først og fremmest tidsligt, geografisk og sprogligt. Studierne skal være gennemført i tidsperioden 2009-2019, indeholde viden fra Danmark, Norge og Sverige samt være skrevet på enten dansk, svensk, norsk eller engelsk. Vidensafdækningen afgrænses dermed til nyere forskningsbaserede erfaringer fra Skandinavien. Disse kriterier er valgt, fordi nyere erfaringer fra Skandinavien er mest relevante og overførbare i forhold til den danske styringskontekst.

Derudover skal studierne indholdsmæssigt beskæftige sig med de redskaber til øget selvstyre, som vores analyse fokuserer på. Studier, der har et særligt medarbejderinddragende eller tværgående styringsperspektiv inden for et af de fire initiativer, tildeles desuden ekstra vægt.

Det er også et krav, at inkluderede studier indeholder et selvstændigt empirisk bidrag, hvorfor eksempelvis teoretiske studier eller lærebøger frasorteres. Et selvstændigt empirisk bidrag er nødvendigt, for at studier bidrager med ny viden, som kan belyse effekterne af de prioriterede reforminitiativer. Yderligere er det centralt, at de medtagne studier har udførlige beskrivelser af målgrupper, indsatser og resultater. Dette er vigtigt, da uklare eller manglede beskrivelser af målgrupper, indsatser eller resultater vanskeliggør en vurdering af studiets kvalitet og bidrag. Det sidste kriterium vedrører studiets metodiske kvalitet. Dette kriterium er medtaget for tildigt i litteratursøgningen at kunne frasortere studier, der ikke er metodisk veludvalgt eller beror på utilstrækkelig data. De valgte inklusions og eksklusionskriterier fremgår nedenfor i Tabel 1.1.

Tabel 1.1 inklusions- og eksklusionskriterier

Parameter	Inklusion	Eksklusion
1. Tidsperiode	2009-2019	Før 2009
2. Geografi	Danmark, Norge og Sverige	Andre lande
3. Sprog	Dansk, svensk, norsk og engelsk.	Andre sprog
4. Indhold	Studiernes primære sigte skal vedrøre de fire temaer bestående af øget lokal autonomi, få bindende mål, tilskyndelse til nye aftaler og kvalitetstilsyn. Studier, der har et medarbejderinddragende eller tværgående styringssigte inden for et af de ovenstående områder, har særlig interesse.	Studier med et andet primært sigte end de fire temaer
5. Empiri	Studier skal indeholde et selvstændigt empirisk bidrag	Studier uden et selvstændigt empirisk bidrag, fx teoretiske studier, analyser eller lærebøger
6. Type studie	Studier med fokus på resultater omkring målgruppe, indsatsbeskrivelse og effekt/virkning	Procesanalyser uden resultater omkring virkning, beskrivelse af indsatser og målgruppe, master- og bacheluropgaver
7. Kvalitet af metode	Evalueringsdesign og analyserne skal have en vis kvalitet.	Analyser baseret på et utilstrækkeligt datagrundlag (fx samtaler eller interview med enkelte personer eller surveys med meget lav svarprocent)

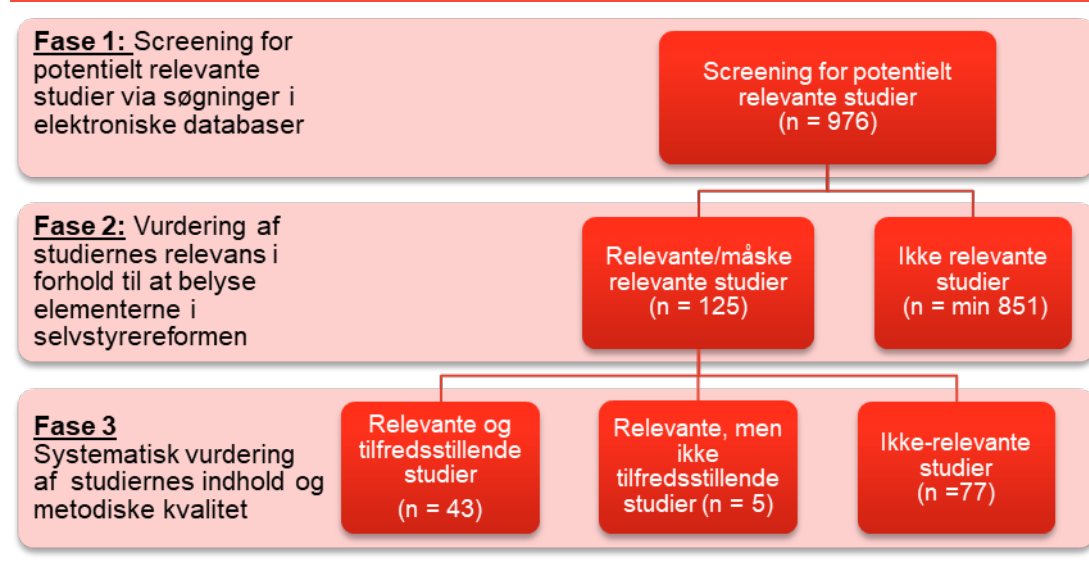
Foruden søgningen i en række elektroniske databaser har en bibliotekar og trænede studentermedhjælpere også søgt efter "grå litteratur" på en række udvalgte hjemmesider i både Danmark og i de øvrige nordiske lande. Denne søgning efter grå litteratur er væsentlig for at sikre, at dokumentation for lovende redskaber, der ikke er bredt publiceret i rapporter og tidsskrifter,

indfanges af kortlægningen. Eksempelvis er der blevet søgt efter relevante studier på alle regionale skandinaviske hjemmesider samt kommunale hjemmesider i større danske, norske og svenske kommuner.

1.3.2 Litteratursøgningens forløb

Litteratursøgningen indeholdt tre adskilte faser. Det overordnede formål med faserne er at identificere alle relevante studier, der kan bidrage med viden inden for de fire prioriterede reforminitiativer, og samtidig undgå inklusion af irrelevante studier i selve reviewet. I det følgende gennemgås indholdet i de tre faser, og derefter skitseres den afsluttende validering af litteratursøgningen. Nedenfor i figur 1.1. skitseres søgningens tre faser.

Figur 1.1 Litteratursøgningens tre faser



Fase 1: Screening for potentielt relevante studier

Den første fase er udført af en erfaren bibliotekar og trænedede studentermedhjælpere. Bibliotekaren har på baggrund af de første fire inklusions- og eksklusionskriterier samt en række forskellige søgeord screenet elektroniske databaser for relevant litteratur på området. Der er blevet søgt i dansksprogede databaser (primært Danbib og Den danske forskningsdatabase), svensksprogede databaser (primært Libris og Swepub) og norske databaser (ORIA og NORA. Norske vitenarkiv.). Søgeresultaterne er overført til en referencedatabase/RefWorks). Søgeordene er udviklet af projektets deltagere i samarbejde med bibliotekaren i en iterativ proces. Socialdemokratiets udspil til en selvstyrereform danner udgangspunktet for valget af søgeord. Derudover har projektets deltageres egen viden inden for området også været en kilde til søgeord. Alle søgeord, der er brugt som udgangspunkt for søgningen, fremgår af tabel 1.2.

Tabel 1.2 Søgeord anvendt i fase 1

Emne	Dansk	Svensk	Norsk	Engelsk
Øget lokal autonomi	Selvstyre, aftaler, vel-færdsaftale og Mål, rammer, økonomi, ansvar, medarbejderinddragelse	Sjælvstyre, avtal, välfärdsavtal og Mål, rammar, ekonomi, ansvar, medarbetares medverkan	Selvstyre, samstyring og Mål, rammer, økonomi, ansvar, ansattes medvirkning	Local self-governance, local autonomy local agreements, frame budgeting og Indicators, employee involvement, performance
Få bindende mål	Mål, resultatmål og Dokumentation, kontrol, detaljstyring, tillid, faglighed, styring, arbejdsglæde. Medarbejderinddragelse	Mål, resultatmål og Dokumentation, kontrol, styring, förtroende, ledning, arbetstillfredsställelse. arbetstagarinflytande	Mål, resultatmål og Dokumentasjon, kontroll, detaljstyring, tillit, profesjonalitet, ledelse, trivsel, ansattes engasjement,	Performance targets, goals, performance indicators og Documentation, control, trust, professional, management, job satisfaction. employee involvement
Tilskyndelse til nye løsninger	Incitament, økonomisk gevinst og Innovation, løsninger, kvalitet, medarbejderinddragelse	Incitament, økonomisk vinst og Innovation, lösningar, kvalitet, medarbetarengagemang	Incentiver, økonomisk gevinst og Innovasjon, løsninger, kvalitet, ansattes engasjement	Economic incentives og Innovation, performance, quality, improvements, employee involvement
Et styrket kvalitetstilsyn	Kvalitetstilsyn, tilsyn, og Dialog, anmeldt, samarbejde	Kvalitetskontroll, tilsyn og Dialog, anmäld, samarbete	Tilsyn og Dialog, varsling, Samarbeid	Learning-forums, accountability dialogues og Notified, cooperation

Fase 2: Vurdering af studierne relevans

Efter den indledende screeningsfase er litteraturreferencerne i fase 2 blevet systematisk gennemgået i forhold til alle syv inklusions- og eksklusionskriterier. Gennemgangen af litteraturreferencerne er blevet udført af trænedede studentermedhjælpere, der har vurderet referencerne på baggrund af studierne titel, abstract og emneord. Konkret er studierne blevet placeret i kategorierne: relevante, måske-relevante og ikke-relevante. Relevante studier er de litteraturreferencer, der på baggrund af titel, abstract og emneord har levet op til inklusionskriterierne, mens litteraturreferencer, der ikke har levet op til kriterierne, er blevet placeret i kategorien for ikke-relevante studier. Litteraturreferencer er blevet kategoriseret som måske-relevante, hvis det på baggrund af titel, abstract og emneord har været uklart, hvorvidt studierne levede op til inklusionskriterierne.

Vurderingen af studierne relevans medførte, at i alt 125 studier blev vurderet til at være relevante eller måske-relevante. Alle kategoriseringer af studier kan genfindes i Refworks.

Fase 3: Systematisk vurdering af studierne indhold og metodiske kvalitet

I denne tredje og sidste fase af litteratursøgningen er studierne blevet gennemgået i deres fulde længde af rapportens forfattere. Formålet med denne fase er at afgøre med større sikkerhed, om det enkelte studie er relevant for vidensafdækningen, og om studierne er kvalitetsmæssigt tilfredsstillende.

Vurderingen er baseret på en systematisk og ensartet gennemgang af metoder, datagrundlag og konklusioner i hvert enkelt studie, der vurderes som relevant. For at sikre gennemsigtighed i denne fase er der blevet udarbejdet en kvalitetsprotokol bestående af 10 kriterier (se bilag 1).

Alle studier er blevet vurderet på disse kriterier. Overordnet vedrører kvalitetsprotokollens kriterier 1) vurdering af analysedesign, 2) vurdering af undersøgelsens gennemførelse, og 3) vurdering af undersøgelsens analyse og formidling. Anvendelsen af kvalitetsprotokollen sikrer systematik og transparens i den endelig udvælgelse af studier i vidensafdækningen. Studier hvis metodiske kvalitet overordnet er vurderet som værende tilfredsstillende, er inkluderet i analysen. Omvendt er studier, hvis metodiske kvalitet overordnet er vurderet som utilfredsstillende, blevet ekskluderet. Der sondres ikke systematisk i rapporten mellem de inkluderede studiers kvalitet af forskningsdesigns.²

I alt har den systematiske vurdering resulteret i 43 relevante og tilfredsstillende studier. I de følgende kapitler vil studierne inden for hvert redskab blive præsenteret enkeltvis i overskuelige tabeller. Studier, der overordnet bekræfter de teoretiske forventninger, kategoriseres som positive, mens studier, der hverken bekræfter eller afkræfter forventningerne, kategoriseres som neutrale. Endelig kategoriseres studier som negative, hvis de indikerer, at et givent redskab har en direkte modsat betydning end den teoretisk forventede. Det er vigtigt at understrege, at kategoriseringen ikke er normativ, men udelukkende anvendes for at skabe et overblik over de enkelte studiers betydning i forhold til vores teoretiske forventninger.

Validering og supplerende litteratursøgning

Litteratursøgningen er løbende blevet suppleret og valideret af centrale videnspersoner (forskere) og institutioner (statslige styrelser, organisationer, forskningsinstitutter) i navnlig de øvrige nordiske lande, hvor VIVE har et mindre detailkendskab til feltet end i Danmark.

² Man kunne have valgt at inddele de medtagne studier i særligt tilfredsstillende studier (excellente studier) og tilfredsstillende studier i øvrigt. Det er der imidlertid ikke fundet et grundlag for at gøre, da der er meget få studier med meget stærke forskningsdesigns, og da det i stedet prioriteres at komme bredt rundt om redskaberne. Skulle studierne have modstridende resultater, lægges fokus dog på studier med den største metodiske kvalitet.

2 Erfaringer med øget lokal autonomi

Skiftende regeringer har haft fokus på at styrke og udvide den lokale autonomi til offentlige institutioner i form af et øget handlerum for ledelsen og de fagprofessionelle medarbejdere. Baggrunden herfor er en antagelse om, at det lokale niveau er bedre til at finde de rette midler til at realisere visioner og opsatte mål mest effektivt. Antagelsen er endvidere, at øget lokal autonomi på institutionsniveau vil føre til øget motivation og arbejdsglæde hos ledelse såvel som medarbejdere (Nielsen 2013).

Fokus for kapitlet er at afdække viden om betydningen af mere lokal autonomi for produktionen af offentlig service. Konkret vil vi undersøge, hvilke erfaringer der er med, at offentlige institutioner får tildelt større autonomi og øget det faglige og ledelsesmæssige ansvar for opgaveløsningen, og om dette fører til bedre resultater for borgerne.

I boks 2.1. skitseres de centrale fund i kapitlet.

Boks 2.1 De centrale fund

- De fleste studier i vidensafdækningen peger i retning, at øget lokal autonomi til offentlige institutioner skaber en bedre service. Det er navnlig medarbejderinddragelse og øget lokal ledelsesfrihed i opgaveløsningen, der ifølge studierne skaber bedre velfærdsløsninger.
- Forklaringen er, at øget lokal autonomi giver ledere såvel som medarbejdere mulighed for, at deres detailviden og lokale indsigt kommer i spil i forhold til levering af offentlig service.
- Flere af studierne peger på, at hvis øget lokal autonomi involverer øget medarbejderinddragelse, skaber det ikke blot bedre vilkår for de lokale velfærdsløsninger. Flere undersøgelser viser også, at autonomi så leder til en højere medarbejdermotivation
- De inkluderede studier bygger overvejende på stærke metodiske designs. Det styrker konklusionerne i dette kapitel. Der mangler dog studier fra Norge og Sverige.

2.1 Nordiske studier om øget lokal autonomi

Tabel 2.1. viser oversigten over inkluderede studier, som har undersøgt betydningen af offentlige institutioners autonomi og faglige ledelsesansvar for opgaveløsningen. I højre kolonne fremhæves konklusionerne fra studierne. Det fremgår således, om øget lokal autonomi fører til bedre resultater i forhold til den leverede service, som vi kategoriserer som et positivt resultat. Hvis det modsatte er tilfældet, er der derimod tale om negative resultater. Hvis resultaterne er blandede, er der tale om resultater, vi benævner *neutrale*. Tabellerne indeholder også oplysninger om forfatter og udgivelsesår, land og sektorområder samt metode og datakildestørrelse.

Tabel 2.1 Studier fra de nordiske lande med erfaringer omkring øget lokal autonomi (2009-2020)

Forfatter og år	Land og serviceområde	Metode og samplestørrelse	Resultater af indsats
Nielsen & Hvidman 2011	Folkeskoler i Danmark	Registerdata (n = 83.881) Surveydata (n = 375-682)	Positive resultater: Der er en positiv sammenhæng mellem høj grad af autonomi i forhold til undervisningens tilrettelæggelse og elevernes læring.
Bringselius (red.) 2018	Forskellige cases i Sverige	Registerdata, surveydata, interviewdata (varierende n)	Positive resultater: Forskningsantologi med en række cases, som viser, at lokal autonomi har positiv betydning for udviklingsprojekter i den offentlige sektor.
Andersen m.fl. 2014	Ungdomsuddannelser i Danmark	Registerdata, surveydata, interviewdata (varierende n)	Positive resultater: Ledernes frihed til at prioritere bestemte målsætninger har en positiv sammenhæng med elevernes karaktergennemsnit.
Aaes Nielsen 2013	Folkeskoler i Danmark	Registerdata (varierende n)	Positive resultater: Autonomi til danske folkeskoler har positiv betydning for, hvordan eleverne klarer sig fagligt.
Bjørnholt m.fl. 2019	Folkeskoler i Danmark	Registerdata (n = 97.912- 116.794), surveydata (n = 58-1947), interviewdata (n = 20 cases), dokumentanalyse	Positive resultater: Autonomi og styring på få mål skaber positive faglige resultater.
Limborg m.fl. 2012	Folkeskoler i Danmark	Surveydata (n=271-303) Interviewdata (n=7 cases)	Positive resultater: Dokumentation og registrering påvirker autonomi negativt. Skolelederne ønsker mere lokal autonomi. Bureaucrati omkring kvalitetsrapporter påvirker skoleledernes glæde og motivation på en negativ måde
Thingvad & Dahler-Larsen 2014	Sprogskoler i Danmark	Surveydata (n = 2941)	Neutrale resultater: Højt engagerede medarbejdere kan have udfordringer med stor autonomi.
Larsen m.fl. 2018	Hospitaler i Danmark	Registerdata (n = 5626-24.049)	Neutrale resultater: Øget autonomi til hospitalsafdelinger fører hverken til bedre eller ringere patientrelateret kvalitet.
Hjelmar, Bjørnholdt & Christiansen, 2016	Tre områder i Danmark: Hospital, social- og sundhed og Kriminalforsorgen	Dokumentanalyse Interview (n = 47)	Neutrale resultater: Decentral faglig autonomi skaber øget motivation, tillid og bedre samarbejder på tværs af organisatoriske enheder. Dog udfordringer med at realisere denne praksis.
Lindgren m.fl. 2019	Videregående uddannelser i Sverige	Interview (n = 16) Dokumentanalyse	Neutrale resultater: Selvom videregående uddannelser i en periode blev fritaget for nationale kvalitetssikringssystemer (som sikrede midlertidigt øget autonomi), fører det ikke til mindre bureaukrati og ændret evalueringspraksis.
Bredgaard & Larsen (2009)	Beskæftigelsesområdet i Danmark	Surveydata	Neutrale resultater: Autonomi er væsentlig for at kunne realisere og udvikle de fordele, der er ved inddragelse af interesseorganisationer i udformningen af beskæftigelsespolitikken. Dog kun begrænset udvikling i autonomien efter strukturreformen.
Thuesen, Bille & Pedersen (2017)	Beskæftigelsesområdet i Danmark	Kvalitative interviewspørgeskema & administrative registerdata	Neutrale resultater: Styringsredskaber kan – afhængig af sagsbehandlers opfattelse af nytten med disse – påvirke motivationen med potentielt dårligere/gode præstationer til følge.

I Tabel 2.1. indgår i alt 12 studier, som omhandler erfaringer med øget lokal autonomi. Flertallet af studier omhandler danske forhold (10 studier), mens de resterende to studier omhandler svenske erfaringer. Studierne fokuserer i høj grad på uddannelse. Inden for disse studier er der dog en fin spredning på forskellige uddannelsesområder, eftersom studierne både dækker folkeskoler, sprogskoler og videregående uddannelser. Derudover er der to studier, som undersøger hospitalsområdet, mens forskningsantologien fra Bringselius (2018) dækker over flere forskellige serviceområder fra Sverige. Endelig er der to studier, der vedrører beskæftigelsesområdet.

10 ud af 12 studier benytter primært kvantitative metoder (register- og surveydata), mens kun to studier benytter sig af kvalitative metoder (hhv. interview-, observations- og dokumentanalyse). Kendetegnene for langt størstedelen af studierne er endvidere, at de ikke kun baserer analyserne og tilhørende konklusioner på en enkelt datakilde, og det giver som udgangspunkt en større sikkerhed i resultaterne.

Studierne fremviser positive eller neutrale resultater. Seks studier er positive, seks studier er neutrale, mens ingen studier rapporterer overvejende negative resultater. I de næste afsnit gennemgår vi kort de positive og neutrale erfaringer, der er på området.

Positive erfaringer med øget lokal autonomi

Der indgår seks studier, som beskriver overvejende positive erfaringer med at udvide og øge den lokale autonomi (Nielsen & Hvidman 2011, Bjørnholt m.fl. 2019, Nielsen 2013, Andersen m.fl. 2014 og Bringselius 2018, Limborg m.fl. 2012). Der er i denne del af vidensafdækningen i særlig grad dokumentation for, at autonomi til skoler synes at have en positiv sammenhæng med elevernes faglige resultater, mens dokumentationen på området på de øvrige velfærdsområder er mere sparsom.

En skoleledelsesundersøgelse af Nielsen & Hvidman (2011) viser, at hvis skoleledere oplever stor autonomi til at fastlægge faglige mål, tilrettelægge undervisningen og vælge faglige metoder, der har en central og vigtig betydning for medarbejderne, så har det en positiv betydning for elevernes faglige resultater. Analyserne tegner endvidere et billede af, at de skoler, der opnår de bedste faglige resultater, er de skoler, hvor ledere i samarbejde med medarbejderne har fokus på fagligheden – og ikke mindst autonomien til at udvikle denne.

Bjørnholt m.fl. (2019) konkluderer i en evaluering af folkeskolereformen, at autonomi til skolelederne (i kombination med mål- og resultatstyring) har en positiv sammenhæng med elevernes faglige resultater. Det fremhæves her, at autonomien giver skolelederne mulighed for at udnytte deres større indsigt i og viden om, hvordan de kan påvirke skolerne i den ønskede retning. Analysen viser dog også, at autonomien er for nedadgående. Ifølge forfatterne skyldes det ikke mindst, at omfanget "af kommunale indsatser og aktiviteter forstyrres og griber ind i deres autonomi på en uhensigtsmæssig måde" (Bjørnholt m.fl., 2019).

Boks 2.2 Lokal autonomi i grundskolen

Folkeskolereformen har som ambition at hæve elevernes faglige niveau og øge deres trivsel.

I en slutevaluering af folkeskolereformen undersøges det, hvordan kommunernes styring af folkeskolen har udviklet sig, og hvilken betydning den har haft.

En af folkeskolereformens centrale intentioner er at øge autonomien til såvel kommunerne som skolelederne. Det skal ske via en stærkere fokus på styring via mål om læring og trivsel – og i mindre grad ved styring via proceskrav, fx regler og procedurer.

Analysen viser, at hvis kommunal mål- og resultatstyring kombineres med autonomi til skolelederne, så styrkes elevernes faglige resultater i 9. klasse. Forfatterne forklarer resultatet med, at mål- og resultatstyring giver skolelederne et incitament til at realisere målene, mens autonomi giver skolelederne mulighed for at udnytte deres større indsigt i og viden om, hvordan de kan påvirke skolerne i den ønskede retning.

Analysen viser dog også, at der siden skolereformens ikrafttræden, som har til formål at øge det lokale selvstyre, er en tendens til, at flere skoleledere oplever en lavere grad af autonomi. Forfatterne forklarer dette resultat med, at den kommunale styring på proceselementer, fx personaleforhold og undervisningsforhold, synes øget. Derfor konkluderes det, at når kommunerne både styrer mere på mål (som intenderet i reformen), men fastholder omfanget af styring på proceselementer, kan det reducere skoleledernes autonomi. Derudover konkluderer forfatterne, at denne styring på både proceselementer og mål ikke nødvendigvis harmonerer med reformens intentioner om, at skolelederne skal have større handlefrihed.

Bjørnholt m.fl. 2019

Samme konklusioner når Aaes Nielsen (2013) til. Studiet viser, at autonomi til ledelsen på danske folkeskoler har betydning for, hvordan eleverne klarer sig. Hvis ledelsen i større grad oplever at have indflydelse på lærernes arbejdsforhold, har det en positiv betydning for elevernes faglige præstationer. Mere detaljeret viser studiet, at ledelsens autonomi betinger effekten af resultatbaseret ledelse. Andersen m.fl. (2014) finder i en undersøgelse af styring og ledelse af danske ungdomsuddannelser, at ledelsesmæssig frihed kan skabe positive resultater. I bogen finder forfatterne, at når ledere har muligheden for at prioritere målsætningen om fastholdelse relativt højere end faglighed, er der en tendens til, at skolerne opnår bedre fastholdelsesresultater. Lederens frihed til at prioritere målsætningen om et højt faglig niveau har også en positiv sammenhæng med elevernes karaktergennemsnit. Ledelsesstrategi og friheden til at prioritere har derfor betydning for skolernes performance.

I en omfattende antologi om tillid i svenske offentlige institutioner, viser Bringselius (2018) med udgangspunkt i en række udviklingsprojekter inden for sundhedsvæsen, skole- og ældreområdet, at gode præstationer fremmes af autonomi og muligheden for at lave mere *lokalt tilpassede løsninger*. Derfor vurderes det på tværs af de undersøgte sektorer, at lokalt tilpassede løsninger, der bygger på tillid – ikke kontrol og dokumentation – til den delegerende part er gunstigt for udviklingsprojekter i regi af den offentlige sektor.

Limborg m.fl. (2012) finder, at lærere og ledere i folkeskolen i vid udstrækning opfatter krav til dokumentation og registrering i form af henholdsvis elevplaner (til lærerne) og kvalitetsrapporter (til lederne) som meningsløse og overflødige for deres praksis. De ser disse krav som et "udtryk for en manglende respekt for deres evne til at lede skolen på ansvarlig vis, ergo deres handlefrihed". Nogle skoleledere oplever således at give afkald på noget autonomi, og det opfattes som et tab. Skolelederne ønsker mere lokal autonomi. Bureaukratiet, særligt omkring kvalitetsrapporterne, påvirker deres glæde og motivation på en negativ måde. Samlet peger

studiet altså på, at der er et ønske om større autonomi og mere fagligt og ledelsesmæssigt ansvar for opgaveløsningen, og en forventning om, at dette fører til bedre resultater for borgerne.

Neutrale erfaringer med lokal autonomi

Vi har kategoriseret seks af de inkluderende studier som studier med neutrale resultater (Hjelmar, Bjørnholt & Christiansen 2016, Thingvad & Dahler-Larsen 2014, Thuesen, Bille & Pedersen 2017, Larsen m.fl. 2018, Bredgaard & Larsen 2009, Lindgren m.fl. 2019).

På baggrund af tre cases, som vedrører både staten, regionerne og kommunerne, konkluderer Hjelmar, Bjørnholt & Christiansen (2016), at kombinationen mellem centralt politiske mål og decentral faglig autonomi styrker tilliden og samarbejdet på tværs af organisatoriske enheder. Endvidere finder forfatterne, at motivationen blandt medarbejderne synes størst, når de oplever, at deres faglige kompetencer kan bruges til at skabe forbedrede resultater for borgerne. Dog konstaterer forfatterne også, at det i praksis er svært at kombinere faglig frihed og udvikling decentralt, idet de fagprofessionelle medarbejdere ofte ikke får fuld frihed til at definere metoderne til at realisere målene.

I en undersøgelse af sproglærere, folkeskolelærere og beskæftigelseskonsulenters stressrelaterede situationer konkluderer Thingvad & Dahler-Larsen (2014), at den gruppe, som er mest disponeret over for stress, var de mest engagerede med de højeste faglige forventninger til sig selv. Gruppen var samtidig også den gruppe, som oplevede mest faglig frihed og autonomi på arbejdspladsen. Thingvad & Dahler-Larsen (2014) konstaterer videre, at dette resultat korreponderer med resultater fra forskningen på området, der finder, at kombinationen af stor autonomi og høje personlige forventninger kan udløse stress.

Bredgaard & Larsen (2009) konkluderer i en undersøgelse af betydningen af organiseringen af regionale styringsnetværk (fx Regionale Arbejdsmarkedsråd, RAR), at autonomi og beslutningskompetence er en særligt væsentlig faktor. Autonomien er væsentlig i forhold til at kunne realisere og udvikle de fordele, der er ved inddragelse af interesseorganisationer i udformningen og implementeringen af beskæftigelsespolitikken. Det konkluderes også, at autonomien kun blev realiseret i begrænset omfang i forbindelse med strukturreformen.

I en rapport om den statslige styring af beskæftigelsesindsatsen i kommunerne og disses jobcentre, tydeliggør Thuesen, Bille & Pedersen (2017) styringsredskabets betydning for sagsbehandlernes motivation. Konkret viser forfatterne, hvordan styringsredskaber, der sigter mod detaljstyring af arbejdsprocesser, kan svække motivationen med potentielt dårligere præstationer til følge. Omvendt er styringsredskaber, der opleves som meningsfulde, mere virkningsfulde. På tværs af medarbejdere, ledere og forvaltning/politikere konstaterer forfatterne, at mindre detaljstyring, med "større frihedsgrader" til følge, vil øge medarbejdernes motivation.

Larsen m.fl. (2018) konkluderer, at en øget autonomi til medarbejderne over en treårig periode hverken forbedrer eller forværrer den patientrelaterede kvalitet. Medarbejdere havde i projektperioden øget autonomi til at sætte fokus på forhold i organisationen, som medarbejdere og ledelse synes var vigtige for at forbedre kvaliteten. Forfatterne konstaterer derudover, at budgetomkostningerne ikke steg på trods af den øgede autonomi og det ændrede faglige fokus.

I en svensk uddannelseskontekst finder Lindgren m.fl. (2019) ingen særlige adfærds- eller holdningsmæssige ændringer hos hverken ledelse eller undervisere, efter at de videregående uddannelser i en periode blev fritaget for nationale kvalitetssikringssystemer, som sikrede et midlertidigt øget autonomi lokalt til skolerne. Autonomien førte heller ikke til mindre bureaukrati

eller ændrede evalueringspraksisser, som det ligeledes var forventet. Baggrunden var, at ledere og medarbejdere fandt, at eksisterende evalueringspraksisser var meningsfulde.

2.2 Samlet vurdering af erfaringer på området

Formålet med kapitlet har været at undersøge og afdække, om lokal autonomi til ledelse og fagprofessionelle medarbejdere skaber bedre offentlig service.

Det er en gennemgående konklusion i studierne, at øget lokal autonomi til offentlige institutioner, ikke mindst øget lokal ledelsesfrihed og medarbejderinddragelse i opgaveløsningen, skaber bedre service. På skoleområdet er der således god evidens for, at hvis (skole)ledere i samarbejde med medarbejderne får mulighed for at udnytte deres større viden om lokale forhold i tilrettelæggelsen af arbejdet, så skaber det bedre resultater for eleverne.

Øvrige studier i vidensafdækningen peger på, at der også på de øvrige velfærdsområder kan være belæg for, at øget lokal autonomi skaber bedre service, men dette er dog mindre veldokumenteret. På hospitalsområdet er der indikationer i den retning, men der peges samtidig på, at implementeringen af sådanne tiltag er vanskelig (Hjelmar, Bjørnholt & Christiansen 2016, Bringselius 2018, Larsen m.fl. 2018). På beskæftigelsesområdet er der generelt en stærk central detailstyring, og det har vist sig vanskeligt reelt at øge den lokale autonomi, men der er indikationer på, at større lokale frihedsgrader er motiverende for medarbejderne og kan have positive virkninger for borgerne (Thuesen, Bille & Pedersen 2017).

Et medarbejderperspektiv

Studierne peger først og fremmest i retning af, at lokal autonomi sikrer mere medarbejdermotivation og bedre velfærdsløsninger. Når medarbejderne inddrages af ledelsen, og deres faglighed og viden indgår i beslutningsprocesserne, viser flere af studierne en øget motivation hos medarbejderne (se fx Thuesen, Bille & Pedersen, 2017). En vigtig præmis er her, at medarbejderne også har en frihed til at finde de løsninger, som de finder mest hensigtsmæssige. Det vedrører særligt beslutninger, som ligger tæt på medarbejdernes faglighed og hverdag. Medarbejderne er – sammen med ledelsen – den gruppe, som har den mest detaljerede viden om, hvad der fungerer i leveringen af service (Nielsen & Hvidman 2011).

Et vigtigt opmærksomhedspunkt er også, at stor faglig frihed ikke nødvendigvis er positivt for medarbejderne. Thingvad & Dahler-Larsen (2014) viser med deres studie at, at den gruppe, som er mest disponeret over for stress, var den gruppe, som oplevede mest faglig frihed og autonomi. Denne pointe findes også i Bjørnholt m.fl. (2019), som konstaterer, at lærerne i undersøgelsen ønsker stor faglig frihed, men omvendt trives de ikke uden en leder, som sætter en overordnet retning for skolen

Fra et medarbejderperspektiv giver gennemgangen ligeledes nogle svar på, hvad der udfordrer autonomien hos medarbejderne. Limborg m.fl. 2012 finder, at krav til dokumentation og registrering i vid udstrækning opfattes som en kontrol, der sættes spørgsmålstejn ved ledere og læreres evne til at lede skolen og undervisningen på en ansvarlig måde. En tilsvarende pointe findes på beskæftigelsesområdet. Her viser Thuesen, Bille & Pedersen (2017), at detailregulering af sagsbehandlers arbejdsprocesser har betydning for disses motivation og for effekten af deres arbejde. Hvis styringsredskaberne opleves som meningsløs detailstyring af arbejdsprocesser, så kan det svække motivationen hos medarbejderne med potentielt dårligere præstationer til følge.

Det har endvidere betydning, hvem der har ansvaret for reguleringen af arbejdet (og indskrænkningen af det faglige råderum). Et studie af Petersen (2019) viser, hvordan gymnasie-læreres motivation for at arbejde med resultatinformation betinges af, om resultatinformationen er udarbejdet af andre lærere, fx et team, eller om det kommer fra ledelsen³. Kommer det fra andre lærere, ser lærerne i højere grad positivt på information. Hvis resultatinformationen kommer fra ledelsen, så opfattes informationen i høj grad som kontrol – og det indvirker på opfattelsen af faglig autonomi blandt lærerne.

Et tværgående styringsblik

Gennemgangen af de inkluderede studier illustrerer vigtigheden af at sikre autonomi og faglig handlefrihed til lokale institutioner og aktører. Studierne viser gennemgående, at (ledelsens) autonomi sikrer større motivation og engagement hos de ansatte, og at det fører til bedre resultater. Det sker ikke mindst, fordi lokale beslutninger og tilhørende løsninger, der træffes tæt på borgerne og brugerne, ofte er mere hensigtsmæssige, idet det overliggende niveau ofte har et begrænset kendskab til problemstillingerne (Mintzberg 1979, Kjer & Rosdahl, 2016).

I flere studier fremgår det samtidig, at en central styring også har sine fordele. I flere af folkeskoleundersøgelserne konstateres det fx, at skoleledelserne bifalder et mindre lokalt råderum på nogle områder. Det gælder fx en stærk styring på komplekse områder, fx implementeringen af skolereformen.

Studierne illustrerer vigtigheden af at finde en balance mellem hensynet til de lokale enheders autonomi og den overliggende styring (Hjelmar, Bjørnholt & Christensen, 2016). En vigtig pointe er her, at oplevelsen af lokal autonomi er afhængig af dialogen mellem institution og myndighed (Winter, Kjer & Skov 2017). Det fremgår, at hvis forvaltningen opleves som dialogorienteret og involverende frem for instruerende og dikterende, så oplever den underliggende institution større indflydelse og selvbestemmelse. Dette peger på, at en implementering af styringstiltag baseret på dialog, hvor redskaberne af medarbejderne opfattes som understøttende for deres arbejde, øger medarbejdernes motivation for at udføre deres arbejde (se også afsnit 6.3. om ledelsesforskning).

³ I boks 3.1. beskrives det, hvad der menes med resultatinformation.

Boks 2.3 Eksempler på dialog mellem institution og myndighed

Bjørnholt m.fl. (2019) ser i deres undersøgelse på, hvordan processen omkring opfølgning på mål- og resultatstyringen finder sted på tværs af kommune, skoleledelser og lærere. Forfatterne finder, at dialogen mellem forvaltning og skoler typisk er karakteriseret af bottom-up- og top-down-processer.

Ved top-down-processer er det forvaltningen, som tager initiativet og sætter dagsordenen til opfølgningssmøderne, hvor de kommunalt opsatte mål evalueres og vurderes. Her er det ofte skolernes ledelse, der redegør for, hvorfor resultaterne er, som de er i forhold til de opsatte mål. Før disse møder har skolens ledelse typisk drøftet disse resultaterne internt.

Ved bottom-up-processer giver forvaltningen i højere grad skolernes ledelser ejerskab over processen ved at lade skolerne identificere det interessante i elevernes resultater i faglige test eller trivselsmålinger. Skolernes ledelse definerer de temaer og resultater, som skolen finder vigtige i forhold til de opsatte mål, mens forvaltningens rolle er at være spørgende og nysgerrig i forhold til, hvad der skal gøres. Skolelederne kan dermed i høj grad styre opfølgningsprocessen.

Opfølgningen på mål- og resultatstyring kan også være karakteriseret af en skiftevis top-down- og bottom-up-proces. Det er en proces, hvor lederne på fx en dagsinstitution eller skole, ofte på baggrund af samtaler med forvaltningen, prioriterer de mål, der skal arbejdes med. Ledelsen sikrer hermed, at forvaltningens fokuspunkter medindtages i processen som pejlemærker. Detaljerne, indholdet og realiserbarheden af denne ramme overlades i høj grad til medarbejderne. Medarbejderne har ansvar for at udarbejde ideer, forslag og midler til at opnå målene samt at give feedback på anvendeligheden af målene. Medarbejdernes faglige indspark bliver dermed et centralt element i implementeringen af mål.

Bjørnholt m.fl. 2019

Dokumentationen i forhold til øget lokal autonomi

På uddannelsesområdet ses en række metodisk stærke studier, der giver et godt grundlag for at se, hvorvidt øget lokal autonomi har nogen betydning for den leverede service. På de øvrige serviceområder er der ikke så metodisk stærke studier. I vidensafdækningen indgår dog også nogle få studier af høj kvalitet fra særligt beskæftigelsesområdet og sundhedsområdet.

Det er sandsynligt, at overvægten af studier på uddannelsesområdet kan have en betydning for resultaternes generaliserbarhed. Fagprofessionelle på uddannelsesområdet har således traditionelt nydt en høj grad af autonomi i deres arbejdstilrettelæggelse sammenlignet med andre fagområder, hvorfor uddannelsesområdet kan være mere påvirkelig over for ændringer i autonominiveauet. De identificerede effekter af øget autonomi på uddannelsesområdet kan derfor være større end tilsvarende tiltag på eksempelvis beskæftigelsesområdet.

Studierne er primært fra Danmark. Det ville have styrket konklusionerne i dette kapitel, hvis der havde været flere studier fra Sverige og Norge, der kunne have belyst redskabet i andre nationale kontekster.

Et fremadrettet blik

Hvis man fremadrettet fra politisk side ønsker at øge den lokale autonomi i den offentlige sektor, så kan man på baggrund af studierne og den internationale forskningsmæssige viden om styring i den offentlig sektor pege på følgende opmærksomhedspunkter:

Boks 2.4 Et fremadrettet blik – øget lokal autonomi

- Øget autonomi til offentlige, lokale institutioner indebærer, at den centrale styring reduceres. Det kan resultere i større forskelle i måden, hvorpå offentlige services leveres. Derfor kan øget lokal autonomi til institutioner også betyde, at beslutningstagere har sværere ved at sikre borgerne en ensartet offentlig service (Christensen & Lægried 2007).
- Hvis autonomi tilstræbes øget ved reformer, viser implementeringsforskningen, at der går tid, før effekter af reformer kan spores i den offentlige servicelevering. Offentlige institutioner skal bruge tid til at omsætte den øgede lokale autonomi til lokalt tilrettelagte løsninger (Derthick 1974; Hjelm 2019). Øget autonomi kan på kort sigt medføre en dårligere offentlig service.
- Reforme, der giver organisationer eller kommuner mere lokal autonomi, skal opfattes som troværdige, hvis de skal virke efter hensigten (Miller 2000). Flere studier viser, at medarbejdere vil være tilbageholdende med at støtte op om en forandring, hvis de betvivler lederens evne og vilje til at føre ændringer ud i livet (Andersen & Jakobsen 2019; Jakobsen 2019).
- Når den enkelte medarbejders skønsmæssige praksis (og vedkommendes autonomi) reduceres via regler og procedurer, er det ikke nødvendigvis problematisk (Fx Ejersbo m.fl. 2018). Flere studier viser, at meningsfulde regler og procedurer kan have en motiverende betydning for både medarbejdere og ledere, der bruger dem. Meningsfuldt bureaukrati kan altså fremme effektiviteten og ressourceudnyttelsen.

3 Erfaringer med få bindende mål

Mål- og resultatstyring har siden 1990'erne været en dominerende styringsform i den offentlige sektor. Med mål- og resultatstyring opstilles resultatmål (og helst effektmål) for den offentlige opgavevaretagelse, og der måles løbende på opnåelsen af mål i form af evalueringer (dokumentation).

Boks 3.1 Mål- og resultatstyring

- Mål- og resultatstyring (performance management) er en styringsmodel og ledelsesform, som er implementeret i den offentlige sektor for at fremme effektivitet. Mål- og resultatstyring baseres på en række antagelser:
 - Organisationer styrer ved at opstille få (strategiske) mål for en given indsats og ressourcer fordeles dernæst med henblik på at opnå målene. Efterfølgende monitoreres og evalueres opfyldelsen af målene.
 - Ledelsen træffer på baggrund af disse resultatinformationer beslutninger, som kan fremme målopfyldelse.
 - Mål- og resultatstyring står i kontrast til en mere traditionel offentlig styring efter regler (bureaukrati) eller aktivitet (aktivitetsbaseret styring).

Moynihan (2008).

Formålet med at anvende mål- og resultatstyring er at sikre en større effektivitet i opgavevaretagelsen samt at skabe en øget gennemsigtighed med velfærdsstatens resultater og udvikling. Mål- og resultatstyring er et demokratisk/politisk redskab til at sikre, at de offentlige institutioner følger de opstillede mål. Styringsformen tilsiger også et læringsperspektiv. Offentlige institutioner kan lokalt bruge resultatinformation til at vurdere, om målsætningerne opfyldes, og identificere områder, hvor det ikke går som ønsket.

Boks 3.2 Centrale fund – få bindende mål

- Flere studier konkluderer, at styring på mål kan fokusere det strategiske arbejde og skabe klarhed over prioriteringerne i organisationen. Den klarhed kan være motiverende for såvel ledere som medarbejdere, fordi den skaber en retning for fællesskabet.
- Flere studier viser en manglende sammenhæng mellem styring på få mål og kvalitet i serviceproduktionen. Årsagen er først og fremmest praktiske udfordringer med reelt at styre efter få og klare mål. Flere af de inkluderede studier viser, at der reelt ofte styres på mange og detaljerede mål.
- En central hensigt med at styre efter få mål har været at reducere bureaukratiet. De studier, som har undersøgt dette, viser dog en ret begrænset effekt i forhold til en reduktion af bureaukratiet.
- Set fra et medarbejderperspektiv peger studierne særligt på to udfordrende forhold ved styringsformen: For det første viser flere studier, at mål kan opfattes som distancerende for deres kerneopgave. For det andet har de fagprofessionelle udfordringer med at bruge resultatinformationer til at opnå praktisk læring. Samlet set kan dette påvirke medarbejdernes motivation for at efterleve målene.
- Dokumentation: Studierne på området er generelt metodisk solide. Der mangler studier af erfaringer fra Norge og Sverige.

I dette kapitel ser vi på de nordiske studier, som belyser betydningen af få, klare og retningsgivende mål for velfærdsstatens opgaveløsning samt tiltag med at begrænse dokumentation og registrering i denne form for styring.

3.1 Nordiske studier om få bindende mål

Tabel 3.1 viser oversigten over inkluderede studier, som har undersøgt erfaringer med at implementere få bindende mål. I højre kolonne af Tabel 3.1 fremhæves konklusionerne fra studierne. Tabel 3.1 viser endvidere forfatter og udgivelsesår, land og sektorområder samt metode og datakilde størrelse.

I analysen fokuseres der på, om få og klare mål fører til mere fokus og kvalitet i opgaveløsningen, og om dette fører til mindre unødigt bureaukрати.

Der indgår i vidensafdækningen 14 studier, som omhandler erfaringer med få bindende mål. Studierne dækker primært tre velfærdsområder, nemlig uddannelse, sundhed og beskæftigelse.

Det fremgår af tabel 3.1., at størstedelen af studierne finder overvejende neutrale/blandede resultater. Ti studier finder neutrale/blandede resultater, tre studier finder positive resultater, mens ét studie finder negative resultater. I de næste afsnit gennemgår vi kort, hvilke erfaringer de enkelte studier rapporterer. Vi går mest i dybden med de neutrale/blandede erfaringer, da det er her, vi identificerer flertallet af studier.

Tabel 3.1 Studier fra de nordiske lande med erfaringer omkring få bindende mål (2009-2020)

Forfatter og år	Land og serviceområde	Metode og samplestørrelse	Resultater af indsats
Andersen m.fl. 2014	Ungdomsuddannelser i Danmark	Registerdata, surveydata, interviewdata (varierende n)	Positive resultater: Målprioritering har en positiv betydning for fastholdelse af elever.
Sørensen & Foged 2015	Kommuner i Danmark (forskellige serviceområder)	Interview (n=6 cases) Dokumentanalyse	Positive resultater: Kommunerne bruger i større grad mål- og resultatstyring til at sætte mål for deres strategiske udvikling og skabe grundlag for prioritering af deres indsatser.
Hjelmar, Bjørnholdt & Christiansen, 2016	Tre områder i Danmark: Hospital, social- og sundhed og Kriminalforsorgen	Dokumentanalyse Interview (n=47)	Positive resultater: (Fælles) mål kan skabe øget motivation, tillid og bedre samarbejde på tværs af organisatoriske enheder.
Aas Nielsen 2013	Folkeskoler i Danmark	Registerdata (varierende n)	Neutrale resultater: Både positive og negative resultatinformationer giver politikere lyst til at investere i skoleområdet,
Nielsen & Hvidman 2011	Folkeskoler i Danmark	Registerdata (n=83.881) Surveydata (n=375-682)	Neutrale resultater: Der er ingen statistisk sikker sammenhæng mellem et stærkt fokus på faglige læringsmål og elevlæring, elevtrivsel eller lærertrivsel.
Bjørnholt m.fl. 2019	Folkeskoler i Danmark	Registerdata (n= 97.912-116.794) Surveydata (n=58-1947) Interviewdata (n=20 cases) Dokumentanalyse	Neutrale resultater: Ingen sammenhæng mellem kommunernes resultatbaserede styring og elevernes læring og trivsel.
Thingvad & Dahler-Larsen 2014	Sprogskoler i Danmark	Surveydata (n=2941)	Neutrale resultater: Resultatinformationer virker forskelligt på medarbejdergrupper. Højt engagerede medarbejdere har vanskeligt ved at arbejde med disse mål.
Larsen m.fl. 2018	Hospitaler i Danmark	Registerdata (n=5626-24.049)	Neutrale resultater: Hospitalsafdelinger fik mulighed for opstilling af egne mål. Dette førte ikke til en anden patientrelateret kvalitet end tidligere, ej heller mindre bureaukrati
Thuesen, Bille & Pedersen (2017)	Beskæftigelsesområdet i Danmark	Kvalitative interview, survey, registerdata (varierende n)	Neutrale resultater: Mål- og resultatinformationer har varierende indflydelse på hhv. medarbejdere, ledere og politikers praksis på beskæftigelsesområdet.
Wadmann m.fl. 2018	Hospitaler i Danmark	Interview (n=34) Observationsdata	Neutrale resultater: Fagprofessionelle kan, på trods af skepsis og modstand mod målstandarder og kontrol, forstærke et allerede bebyrdende styringssystem med flere standarder og mål.
Petersen 2019	Gymnasier og beskæftigelseskonsulenter i Danmark	Registerdata (n=97 cases) Surveydata (n=1.574-1.988)	Neutrale resultater: Både afsender og indhold af resultatinformation betinger de fagprofessionelles villighed til at arbejde med data (og dermed mål).

Forfatter og år	Land og serviceområde	Metode og samplestørrelse	Resultater af indsats
Winter, Kjer & Skov (2017)	Folkeskoler i Danmark	Registerdata Surveydata,(n=155) Interview	Neutrale resultater: Styringen på hhv. midler eller mål har en lille betydningen for implementeringen af folkeskolereformen i skolernes undervisning.
Limborg m.fl. 2012	Folkeskoler i Danmark	Surveydata (n=271-303) Interviewdata (n=7 cases)	Neutrale resultater: Dokumentation opfattes ofte som en belastning, der tager tid fra kerneopgaven, og ses dermed som meningsløs og overflødig. Dog opfattes dokumentationskrav i forbindelse med målopfølgning mere positivt, hvis de er relevante for kerneopgaven, klare og bygger på tillid frem for kontrol.
Holm-Petersen, Wadmann & Andersen, 2015	Hospitaler i Danmark	Interview (n=59) Observationsdata	Negative resultater: Både ledere og medarbejdere oplever, at kvalitetsstyringen fører til, at dokumentationspresset er blevet uhensigtsmæssigt stort. Den sundhedsfaglige kvalitet højnes ikke som følge af mål- og resultatstyringen og dokumentationskravene. Dette gælder også, selvom der er intentioner om at have klare og relevante mål.

Positive resultater om få mål

Sørensen & Foged (2015) viser, hvordan kommunernes styring er blevet mere fokuseret efter finanskrisen. Forfatterne argumenterer for, at kommunerne i større grad bruger mål- og resultatstyring til at sætte mål for deres strategiske udvikling og skabe grundlag for prioritering af deres indsats. Mål- og resultatstyring opfattes som et redskab, der ved hjælp af opstilling af klare mål kan hjælpe politikerne med at træffe og få implementeret strategiske beslutninger.

Andersen m.fl. (2014) viser i en større undersøgelse af ungdomsuddannelserne, at målprioritering har en betydning for fastholdelsen af elever på ungdomsuddannelserne. Ledelsens fokus på et bestemt mål (fx en prioritering af at fastholde eleverne) har betydning for, at de nationale, centralt opsatte mål om fastholdelse af elever på ungdomsuddannelser opnås. Undersøgelsen peger dermed i retning af, at en lokal forankring af centrale mål har en betydning for fastholdelse af elever.

Hjelmar, Bjørnholdt & Christiansen (2016) konkluderer, at (fælles) mål kan styrke samarbejdet på tværs af de organisatoriske enheder samt være fremmende for medarbejderens motivation. Det er væsentligt, at der er tale om få og klare mål, som kan være retningsgivende for de forskellige enheder, der indgår i det tværgående samarbejde. Væsentligt er også, at de opstillede mål giver mening i forhold til medarbejdernes faglige kompetencer. I undersøgelsen er der varierende effekter i forhold til at begrænse bureaukratiet.

Neutrale resultater om få mål

Som en del af en større følgeforskningsundersøgelse af folkeskolereformen viser Winter, Kjer & Skov (2017), at styringen på (få) mål kun har en lille betydning for implementeringen af folkeskolereformen i skolernes undervisning. Den lokale mål- og middelstyring er kun relativt svagt forbundet til lærernes adfærd og deres undervisningspraksis. Forfatterne fortolker resultaterne i den retning, at det kan skyldes, at lærerne ikke har stor tiltro til reformens mål og vejen dertil. Bjørnholt m.fl. (2019) og Nielsen & Hvidman (2011) finder heller ikke en statistisk sikker sammenhæng mellem mål- og resultatstyring og elevernes faglige resultater eller trivsel.

Petersen (2019) fokuserer på inddragelsen af medarbejderne i valg af mål for organisationen. Han finder ikke, at en direkte involvering i målformuleringsprocessen hos sagsbehandlere skaber øget opbakning til målene. Petersen finder dog, at *indholdet* af resultatinformationer har betydning for medarbejdernes ønske og vilje til at arbejde med resultatinformationen. Når indholdet af resultatinformation er positivt formuleret, så er fx sagsbehandlerne mere fokuseret på at følge ledelsens initiativer.

Thingvad & Dahler-Larsen 2014 finder ligeledes, at resultatinformationer virker forskelligt på medarbejdergrupper. Undersøgelsen viser, at højt engagerede medarbejdere ikke opnår mere fokus ved at arbejde med mål, men at de derimod har vanskeligt ved at arbejde med mål. For andre grupper af medarbejdere skaber det mere fokus.

Aes Nielsen (2013) viser, at både positive og negative resultatinformationer har en positiv effekt for budgetbevillingerne på skoleområdet. Derudover konkluderer Nielsen, at jo bedre en skole klarer sig, desto mindre er sandsynligheden for, at politikerne blander sig med fx organisatoriske ændringer. Undersøgelsen giver en indsigt i, hvordan resultatinformation påvirker politikeres holdninger til udgifter og reformer, og at klare mål, som der kan måles entydigt på, har positive budgetmæssige konsekvenser.

Thuesen, Bille & Pedersen (2017) viser, at resultatinformationer har meget varierende indflydelse på henholdsvis medarbejdere, ledere og politikeres praksis på beskæftigelsesområdet.

På den ene side viser undersøgelsen, at opnåelsen af mål navnlig har en betydning, hvor ledelsen aktivt forsøger at skabe en resultat- og konkurrenceorienteret kultur. På den anden side er der eksempler på, at jobcenterchefer og udvalgsformænd vurderer, at mål og resultater giver et afgørende grundlag for deres arbejde og har væsentlig indflydelse på deres praksis.

Studiet af Limborg m.fl. (2012) viser, at mål- og resultatstyring ofte ikke fører til mere fokus og kvalitet i kerneopgaverne. Forfatterne viser, hvordan både lærere og ledere i folkeskolen primært opfatter krav om dokumentation og registrering som en belastning, der tager tid fra kerneopgaven. Samtidig ses dog også, at dokumentationskrav i forbindelse med målopfølgning ses som mere positivt, hvis de opfattes som relevante for kerneopgaven, som meningsfulde og klare, og hvis de ses som byggende på tillid frem for kontrol.

To analyser undersøger betydningen af mål i forhold til omfanget af bureaukrati. Wadmann, Holm-Petersen & Levay (2018) viser, hvordan sundhedsprofessionelle engagerer sig aktivt i at udvikle og bruge kvalitetsmål. Dette øger dog omfanget af mål- og dokumentationskrav, altså bureaukratiet. Larsen m.fl. (2018) finder på samme måde, at medarbejdernes mulighed for at opstille egne mål typisk fører til mere bureaukrati.

Boks 3.3 Eksempel på neutrale resultater

I sundhedsvæsenet er der sket en markant stigning i antallet af styringstiltag. I lyset af denne udvikling undersøger Wadmann, Holm-Petersen & Levy (2016), hvordan sundhedsprofessionelle på hospitaler reagerer på det stigende antal styringstiltag, der har til formål at måle og forbedre kvaliteten.

Artiklen viser, at styringstiltagene er indført af en bred kreds af aktører: både af regionale og nationale sundhedsmyndigheder og af lokale aktører, som arbejder med kvalitet i sundhedsvæsenet. Studiet viser, at de sundhedsprofessionelle engagerer sig i at udvikle og bruge kvalitetsmål. Resultatet er dog, at på trods af et ønske fra de sundhedsprofessionelle om at nedbringe dokumentationskravene, registreringer mv. herfor, bidrager dette kvalitetsarbejde til at øge dokumentationsomfanget.

Forfatterne giver flere på bud på denne uintenderede virkning: Én forklaring er, at omfanget af dokumentationskrav øges, når mange interessenter og specialister involverer sig i udviklingen af kvalitetsmål. Involveringen af de forskellige fagprofessionelle, med deres respektive fagkvalitetskrav mv., er med til at øge den samlede mængde af indikatorer. Forfatterne fremhæver fx, at kliniske eksperter, som hver især ønsker at styrke egne områder, er involveret i udviklingen af kvalitetsmål, kan bidrage til at øge den samlede mængde indikatorer og dermed de lokale dokumentationskrav. Artiklen peger dermed i retning af, at debatten om dokumentationskrav i sundhedsvæsenet ofte er forsimplet, når det ofte antages, at øgede registreringskrav skyldes kontrolinstanser (såkaldt 'djøf'-isering'). Forfatterne peger med studiet i retning af, at mere komplekse mekanismer, som også involverer sundhedsprofessionelle grupper, er på spil.

Negative resultater om få mål

Vi har identificeret et enkelt studie, som rapporterer overvejende negative resultater.

Holm-Petersen, Wadmann & Andersen (2015) viser, at fagprofessionelle og ledere på fem danske hospitaler vurderer, at dokumentationskravene i forbindelse med målstyringen er kon-

traproduktiv. Ledere og fagprofessionelle vurderer, at mængden af dokumentation er uhen-sigtsmæssig høj, og at den sundhedsfaglige kvalitet ikke højnes som følge af mål- og resultatstyringen og dokumentationskravene. Arbejdet med målstyring og formel målopfyldelse opleves generelt ikke som direkte sammenhængende med en højere oplevet kvalitet blandt patienter. Generelt savnes en mere direkte og relevant sammenhæng mellem opstillede mål og det daglige kliniske arbejde på hospitalerne. Dette gælder også, selvom der er intentioner om at have klare og relevante mål.

3.2 Samlet vurdering af erfaringer på området

Det fremgår af studierne, at styring på mål kan fokusere det strategiske arbejde og skabe klarhed over prioriteringerne i organisationen. Den klarhed kan være motiverende for såvel ledere som medarbejdere, fordi det skaber en fælles målopfattelse og retning for en institutions arbejde (Nielsen & Hvidman 2011; Andersen m.fl. 2014; Hjelmar, Bjørnholt & Christiansen (2016).

Samtidig ses dog i flere studier, at der er en manglende sammenhæng mellem forsøg på styring på få mål og kvalitet i serviceproduktionen. Dette skyldes først og fremmest praktiske udfordringer med reelt at styre efter få og klare mål. Flere af de inkluderede studier viser, at der reelt ofte styres på mange og detaljerede mål (se fx Nielsen & Hvidman 2011; Bjørnholt m.fl. 2019).

Et medarbejderperspektiv

Enkelte studier viser, at styring på få og klare mål kan skabe fokus i opgaveløsningen for medarbejderne (Hjelmar, Bjørnholt & Christiansen (2016), Andre studier viser dog (se fx Winter, Kjer & Skov, 2017; Thuesen, Bille & Pedersen, 2017), at arbejdet med mål har begrænset betydning for de fagprofessionelles adfærd og tilgang til opgaveløsningen.

Studierne dokumenterer flere årsager hertil: Et tværgående fund er, at fagprofessionelle kun i begrænset omfang oplever og vurderer, at brugen af overordnede og organisatoriske mål er meningsfulde for deres daglige arbejde. Limborg m.fl. (2012) viser fx, at lærere og ledere kun i begrænset omfang bruger evaluering af målopfyldelse i deres didaktiske og pædagogiske arbejde. Petersen (2019) og Aaes Niensens (2013) konkluderer ligeledes, at både ledere og medarbejdere udfordres i brugen af mål og resultatinformation. Dette kan skyldes, at medarbejdere enten ikke tror på data, eller at ledelsen er usikker på, hvordan disse bedst bruges i forhold til at forbedre kvaliteten i det daglige arbejde. Når hverken mål eller den tilhørende resultatinformation har praktisk resonans og direkte faglig relevans, vil de fagprofessionelle ikke blot have lav motivation for at efterleve målene. Det er også svært at forestille sig en lærende, udviklende organisation på denne baggrund.

Enkelte af studierne peger dog i retning af, at inddragelse og involvering af personalet i opsætning af mål kan øge opbakningen til mål. Når ledelsen inddrager medarbejderne i formuleringen af målene samt vejen hertil, skaber ledelsen et kollektivt ejerskab (Hjelmar, Bjørnholt & Christiansen, 2016). Mål kan tillige skabe et afsæt til en fælles drøftelse af de udfordringer og problemstillinger, velfærdsinstitutionen står over for, hvilket kan fremme den kollektive identitet og fælleskabsfølelse, fx i forbindelse med MED-samarbejdet. Omvendt dokumenterer Wadmann, Holm-Petersen & Levy (2016), at selvom medarbejderne inddrages i at udvikle lokalt tilpassede kvalitetsmål, kan det skabe den ikke-intenderede virkning, at dokumentationsomfanget øges.

Thuesen, Bille & Pedersen (2017) gør opmærksom på de uintenderede konsekvenser af målstyring. Medarbejdere kan i for høj grad orientere sig mod opnåelsen af mål, og det kan gå ud over kvaliteten af ydelserne. Et eksempel på dette er *creaming* – hvor fagprofessionelle (fx sagsbehandlere) fokuserer på borgere, som hjælper til at opnå et kortsigtet mål, frem for at udvælge borgere på basis af mere langsigtede mål. I litteraturen mangler der imidlertid viden om, hvorvidt få og klare mål direkte modvirker sådanne ikke-intenderede konsekvenser af styringen.

Et tværgående styringsblik

I mål- og resultatstyring fastlægger den overliggende myndighed en retning for den underliggende myndighed via mål. Få mål, der angiver en klar retningsanvisning for den underliggende myndighed, giver som udgangspunkt god mening. Denne form for styring efter få og klare mål kan ideelt set reducere kompleksiteten i den styredes manøvrerum og give retning.

Styringsformens fordele bekræftes fx i flere skolelederundersøgelser (se fx Kjer & Rosdahl, 2016, og Bjørnholdt & Krassel, 2016). Som Sørensen & Foged (2015) ligeledes argumenterer, kan styring på meningsfulde mål være et styringsredskab, som sikrer overensstemmelser mellem kommuners forskellige ambitioner, og som samtidig skaber gennemsigtighed i forhold til at følge udviklingen i forhold til politikernes overordnede målsætninger.

Langt de fleste studier illustrerer dog vanskeligheden ved at styre efter få og klare mål. Flere af de inkluderende undersøgelser (fx Winter, Kjer & Skov, 2017, og Bjørnholt m.fl., 2019) viser, at der i mange tilfælde styres på ikke blot få, men derimod mange – og ofte detaljerede – mål. Et særligt illustrativt eksempel på problematikken om mange mål kommer fra folkeskoleområdet. I folkeskolereformen fra 2013 blev Fælles Mål en rød tråd for "lærernes daglige arbejde med planlægning, gennemførelse og evaluering af undervisning".⁴ Målene var nationale mål for, hvad undervisningen skulle føre frem mod, og hvad eleverne skulle lære. Trods intentionen om, at målene skulle være en hjælp til undervisningen, beskriver flere undersøgelser imidlertid, hvordan målene opleves som mange og svære at oversætte til undervisningspraksis, og at de virker overstyrede for lærere og pædagogers professionelle virke og skøn. Denne form for kritik resulterede i, at forligspartnerne i foråret 2017 indgik en politisk aftale, som lemper bindingerne i regelsættet om Fælles Mål. Dette er en klar indikation af, at mange og detaljerede mål reducerer det operative manøvrerum og autonomi på det lokale niveau, og det kan påvirke kvaliteten af den leverede offentlige service.

Vidensafdækningen viser også, at opstilling af mål, der opfattes som klare og meningsfulde, i de fleste tilfælde ikke begrænser bureaukratiet. Studierne illustrerer, at opnåelsen af mål er vanskelig at dokumentere entydigt, uden at det medfører en stor ressourcebelastning for velfærdsinstitutionerne (ikke mindst hvis der styres på mange mål). Det er typisk meget tidskrævende for de involverede parter at skabe en klar sammenhæng mellem arbejdet med mål og den daglige praksis (se fx Hjelm, Bjørnholdt & Christiansen, 2016, Limborg m.fl., 2012, og Wadmann, Holm-Petersen & Levy, 2016).

Dokumentationen i forhold til få mål

Ti af de fjorten studier benytter primært kvantitative metoder (register- og surveyanalyser). Fire benytter sig primært af kvalitative metoder (hhv. interview-, observations- og dokumentanalyse). Kendetegnene for studierne er, at de ikke kun baserer analyserne på en enkelt datakilde,

⁴ Aftaletekst omkring Fælles Mål, 2013, afsnit 2.6.

men at der gøres brug af flere datakilder. Dette metodiske design øger som udgangspunkt sikkerheden i resultaterne.

Vidensafdækningen vedrører både skole, sundhed og beskæftigelse, men der indgår ikke studier fra eksempelvis det sociale område. Ligeledes savnes der også studier fra en norsk og svensk kontekst. Overordnet vurderes generaliserbarheden af analysen dog som værende høj, idet fundene i mindre grad synes at være kontekstafhængige. Derudover bygger flere af studierne på teori om målklarhed, der er funderet i generelle psykologiske antagelser, som må forventes at gælde på tværs af fagområder.

Et fremadrettet blik

Hvis der anlægges et fremadrettet blik på ønsket om at bruge få og klare mål i produktionen af den offentlige service, så peges der i studierne først og fremmest på følgende forhold:

Boks 3.4 Et fremadrettet blik – få bindende mål

- Hvis beslutningstagere ønsker at reducere antallet af bindende mål i de offentlige institutioner, bør reduktionen af mål opfattes som troværdig af medarbejderne. Hvis offentlige institutioners medarbejdere har en forventning om, at de "gamle" mål stadig anvendes til at evaluere organisationernes præstationer, er det sandsynligt, at de fortsat vil orientere sig mod disse mål (Blom-Hansen 2019).
- Hvis mål skal skabe motivation og engagement, skal de opstillede mål først og fremmest give mening for de fagprofessionelle (fx Bjørnholt m.fl. 2019). Det er de fagprofessionelle, som i deres daglige arbejde skal sikre målopfyldelsen. Opbakning kan sikres via involvering og medarbejderindflydelse i udvælgelsen af resultatmål. Flere undersøgelser peger i retning af, at medarbejderne ønsker medbestemmelse, når målene direkte involverer deres praksis og faglighed. Samtidig peges der på, at medarbejderne ikke har samme behov for direkte involvering, når det gælder mål for de mere organisatoriske forhold. Dette håndteres også typisk mere indirekte gennem SU/MED-systemet eller lignende.
- Det fremgår også, at det er en fordel i forhold til medarbejderne, hvis opsatte mål har et læringsaspekt. Flere studier viser dog, at et kontrolaspekt vægter højt i forhold til et læringsaspekt (se fx Flarup 2020). Hvis mål skal være motiverende, udviklende og lærende for medarbejderne, er der behov for nytænkning på området.

4 Erfaringer med incitamenters til lokal innovation

Kravene til offentlig serviceproduktion øges samtidig med, at der er begrænsede offentlige ressourcer. Det betyder, at der i den offentlige sektor er et stigende pres i forhold til lokal innovation. Med lokal innovation menes nye måder at indrette den offentlige sektor på, som skaber værdi for borgerne (Produktivitetskommissionen 2014; Center for Offentlig Innovation 2019).

Incitamenters spiller en afgørende rolle i udviklingen af nye løsninger i den offentlige sektor. I den offentlige sektor er der dog ikke det samme økonomiske incitament som i den private sektor til at tænke nyt og kreativt. Det hænger blandt andet sammen med, at gevinsten for udviklingen af nye løsninger ofte ikke kommer den enkelte offentlige institution til gavn på længere sigt. Et klart eksempel på dette er, at økonomiske gevinster ved fx mere effektive arbejdsgange typisk ikke realiseres på det lokale niveau (Hjelmar, 2019). Som vi skal se, så findes der dog også andre former for incitamenters end de økonomiske.

I dette kapitel fokuseres på forskningsbaserede erfaringer fra de nordiske lande med incitamenters til lokal innovation. Mere specifikt har vi analyseret, om der er klare incitamenters til at udvikle nye løsninger, som kommer borgerne til gode, og om tilskyndelsen til innovativ adfærd er lokalt forankret i den offentlige sektor. De centrale fund er følgende:

Boks 4.1 De centrale fund – incitamenters til lokal innovation

- Det er navnlig ønsket om at udvikle bedre faglige løsninger for borgerne, som er et incitament for medarbejderne til lokalt at udvikle nye løsninger. Tværgående og helhedsorienterede løsninger med vægt på fællesfaglighed blandt medarbejderne og med fokus på borgerens behov har et stort innovationspotentiale.
- Økonomiske incitamenters til lokal innovation spiller kun en lille rolle. Et studie påpeger, at denne form for incitamenters skal "oversættes" til faglige termer for at være motiverende.
- Incitamentssystemer kan have utilsigtede konsekvenser. Det kan være nyttigt at inddrage medarbejderne i forhold til en lokal tilpasning af sådanne systemer.
- Der er behov for studier, der mere præcist kan angive, hvordan incitamenters til lokal innovation virker i forskellige dele af den offentlige sektor.

I det næste afsnit gennemgås de konkrete forskningsbaserede erfaringer med incitamenters til lokal innovation i Skandinavien inden for de seneste ti år. I det efterfølgende og sidste afsnit gives en samlet vurdering af erfaringerne på området.

4.1 Nordiske studier om incitamenters til lokal innovation

I tabel 4.1. på næste side ses en oversigt over de nordiske studier, der omhandler erfaringer med incitamenters til lokal innovation. I sidste kolonne er hovedkonklusionerne fra studierne kort fremhævet. Her fremgår det, i hvilken retning resultaterne peger, i forhold til om der er klare incitamenters til at udvikle nye løsninger, som kommer borgerne til gode, og om incitamentet til innovativ adfærd er lokalt forankret i den offentlige sektor (positive resultater, neutrale resultater, negative resultater).

Tabel 4.1. Studier fra de nordiske lande med erfaringer omkring incitamenter til lokal innovation (2009-2020)

Forfatter og år	Land og serviceområde	Metode og samplestørrelse	Resultater af indsats
Holm-Petersen m.fl. 2019	Forskellige serviceområder i Danmark	Survey (n=126) Interview (n=132)	Positive resultater: Lovmæssige fritagelser i frikommuner har givet lokalt råderum til at udvikle nye helhedsorienterede løsninger for udsatte borgere. Foreløbige data viser, at de nye løsninger opleves positivt.
Sørensen 2013	Danmark Arbejds miljø	Litteratur review (n=24)	Positive resultater: Inddragelse af medarbejdere i organisatoriske forandringsprocesser er positivt i forhold til arbejdsmiljøet.
Kjellström m.fl. 2017	Sverige Sundhed	Interview (n=56) Dokumentanalyse	Positive resultater: En sundhedsreform, der betød øget konkurrence af sundhedsydelse i en region, har tilskyndet de ansatte til at udvikle innovative løsninger. De økonomiske incitamenter "oversættes" lokalt til faglige incitamenter.
Hjelmar m.fl. 2016	Danmark Sundhed, socialpsykiatri og kriminalforsorg	Dokumentanalyse Interview (n=47)	Positive resultater: Der er udviklet nye styre- og arbejdsformer baseret på en høj grad af autonomi og ledelsesmæssig tillid i tre case-organisationer på det sundhedsmæssige område, det socialpsykiatriske område og i Kriminalforsorgen.
Rambøll m.fl. 2012	Norge, Storbritannien, Finland, Sverige, Holland Sundhedsområdet	Komparativ analyse af initiativer	Neutrale resultater: Forskellige incitamentssystemer i forhold til at fremme kvalitet afhænger af (national) kontekst.
Thuesen & Bille 2017	Vesten Beskæftigelse	Litteraturreview (n=63)	Neutrale resultater: Økonomiske incitamenter til fremme af kvalitet er delvist dokumenteret. Øvrige incitamenter er mere tvivlsomme.
Andersson 2013	Sverige Regioner	Dokumenter (n=232) Surveydata (n=202)	Negative resultater: Økonomiske incitamenter fremmer ikke innovation. Planlægning og ansøgningsfase er vigtigere end tildeling af midler.
Nilsson 2012	Sverige Transportområdet	Dokumentanalyse	Negative resultater: Manglende incitamenter og opfølgning fører til lille grad af innovation.

Det fremgår af tabel 4.1., at der alt i alt er otte studier, der omhandler erfaringer med incitamenter til lokal innovation. Der er en række studier, der omhandler danske forhold (fem studier), og tilsvarende er der en række studier omkring øvrige nordiske forhold, særligt svenske forhold (fem studier). I forhold til sektorer er der en god spredning på studierne. Studierne omhandler både forhold på sundheds-, transport- og beskæftigelsesområdet samt det sociale område og det retslige område. Derudover er der to mere generelle studier om erfaringer med incitamenter til lokal innovation.

I forhold til nogle af de øvrige områder, som vidensafdækningen fokuserer på (erfaringer med øget lokal autonomi og erfaringer med få bindende mål), er der forholdsvis få studier om erfaringer med incitamenter til lokal innovation. Det fremgår dog af oversigten i tabel 4.2., at der er en god spredning i forhold til både serviceområder og lande. Studierne giver dermed et godt indblik i de typer af erfaringer, der er i de nordiske lande inden for de seneste ti år. Det fremgår dog også, at der er en mangel på metodisk meget solide studier, herunder studier, der bygger på registerdata og sammenligninger med kontrolgrupper.

Ser man på resultaterne i studierne, så fremgår det, at der ikke er overordnede erfaringer, der entydigt peger i den ene eller den anden retning. Fire studier finder overvejende positive resultater, to studier finder, at der er neutrale eller blandede erfaringer i forhold til erfaringer med incitamenter til lokal innovation, mens to studier rapporterer om negative erfaringer.

I det følgende vil vi kort gennemgå henholdsvis de positive, neutrale og negative erfaringer på området. Gennemgangen af studier illustreres med en case, der rapporterer om positive erfaringer.

Positive erfaringer med incitamenter til lokal innovation

Der indgår fire studier, som rapporterer overvejende positive erfaringer med incitamenter til lokal innovation (Sørensen 2013; Hjelm m.fl., 2016; Kjellström m.fl. 2017; Holm-Petersen m.fl. 2019). Studierne fremviser forskellige eksempler på, hvordan incitamenter lokalt i den offentlige sektor kan medvirke til at udvikle nye innovative løsninger.

Det første studie viser, hvordan inddragelse af medarbejdere kan virke positivt i forhold til udvikling af nye organisatoriske løsninger og arbejdsmiljøet lokalt i den offentlige sektor (Sørensen, 2013). I studiet fremhæves særligt, at medarbejderinddragelse har positive virkninger i forhold til stress, trivsel og helbred, og at dette overordnet virker positivt i forhold til opnåelse af organisationens mål. Det primære incitament for medarbejderne til at deltage i disse organisatoriske processer er, at der i processen er klarhed omkring målet med processen, og særligt hvordan processen forventes at bidrage til en forbedret tilrettelæggelse af de daglige arbejdsopgaver. Samtidig påpeges det dog, at disse positive virkninger af medarbejderinddragelse lokalt i offentlige organisationer kan påvirkes negativt af for stramme effektivitetshensyn i forbindelse med medarbejderinddragelsen, fx i form af Lean eller andre lignende koncepter.

Det andet studie indeholder tre cases, der samlet set bidrager til en forståelse af, hvordan den offentlige sektor gennem lokale innovative forløb med en stærk medarbejder- og brugerinddragelse kan skabe nye måder at arbejde sammen på og styre opgavevaretagelsen på (Hjelm m.fl., 2016). Samtidig viser studiet, at de udviklede løsninger, ifølge borgerne, har ført til en forbedret oplevelse af kvalitet i ydelsen. Det følgende eksempel illustrerer, hvilke incitamenter der har bidraget til at udvikle nye innovative løsninger på det socialpsykiatriske område:

Boks 4.2. Case fra socialpsykiatrien i Københavns Kommune: En ny styre- og arbejdsform med borgeren i centrum

- Det socialpsykiatriske tilbud udviklede i perioden 2013-2016 et tilbud, hvor borgeren i højere grad oplevede sig selv som styrende i forløbet, og hvor man lokalt kunne bruge dette som udgangspunkt for at skabe bedre borgerforløb.
- Udviklingsarbejdet var i høj grad medarbejderdrevet og understøttet af en tillidsbaseret ledelsesstil på det socialpsykiatriske tilbud. MindLab, en offentlig innovationsvirksomhed, var tilknyttet projektet som procesfacilitator.
- Det primære incitament i udviklingsarbejdet var et fagligt ønske om at gentænke interne arbejdsgange ud fra målet om mere sammenhængende og målrettede borgerforløb. Individuelle brugeres "brugerrejser" blev brugt som udgangspunkt for dette arbejde.
- Casen viser også, at der i løbet af udviklingsarbejdet har været et stærkt ønske fra kommunens side om at kunne dokumentere virkningerne af indsatsen, herunder om indsatsen økonomisk set har været effektiv. Ønsket viste sig dog vanskeligt at indarbejde i udviklingsprocessen, der i høj grad var drevet af faglige hensyn.

(Hjelmar m.fl., 2016)

Det tredje studie viser, at et økonomisk pres på en organisation i form af en øget konkurrence kan medvirke lokalt til skabelsen af nye og innovative løsninger (Kjellström m.fl., 2017). Dette er et velkendt incitament i den private sektor (Hjelmar, 2019), men ses altså også i den offentlige sektor. Det kræver dog en form for "oversættelsesarbejde" lokalt, som det fremgår af det følgende.

Efter en reform af det lokale sundhedsvæsen i Sverige i 2010, hvor vægten blev lagt på frit valg, så er der etableret en form for konkurrence mellem sundhedsklinikkerne. Det betyder, at tilskuddet til den enkelte sundhedsklinik er afhængig af patienternes brug af klinikken, og dermed indføres en form for økonomisk incitament til at udvikle sin service lokalt. Studiet viser, at dette økonomiske incitament fra ledelsens side skal "oversættes" til faglige incitamenter for at kunne motivere medarbejderne til at indgå i et udviklingsarbejde. Endvidere viser studiet, at selvom den enkelte sundhedsklinik kan have et økonomisk incitament til ikke at dele nye og innovative løsninger med andre sundhedsklinikker, så vægtes det faglige hensyn højest, og der sker en bred erfaringsudveksling på tværs af sundhedsklinikkerne.

Det fjerde studie af Holm-Petersen m.fl. (2019) er et studie af et frikommuneforsøg i ni kommuner, hvor der gennem lovmæssige undtagelser er skabt et lokalt råderum for at udvikle en ny og mere helhedsorienteret tilgang til arbejdet med socialt udsatte familier. Frikommunerne er blevet undtaget fra bl.a. kravet om at udarbejde sektorspecifikke handleplaner, og de behøves heller ikke at overholde en række proceskrav i beskæftigelseslovgivningen. Det har givet mulighed for en mere tværgående koordination i kommunerne med udgangspunkt i én samlet plan, og det har medført, at borgerne har oplevet en markant bedre relation, bedre støtte til at opnå deres mål, bedre tilgængelighed til kommunen samt en højere grad af målrettethed og tempo i deres forløb.

Det primære incitament til udviklingen lokalt af denne nye helhedsorienterede tilgang har været af faglig karakter og et ønske blandt ledere og medarbejdere om at give borgerne en bedre støtte. I frikommuneordningen tildeles ikke økonomiske midler fra statens side. Ansøgningen om frikommuneforsøg og arbejdet med implementeringen af forsøget afholdes af kommuner-

nes egne midler. Der har blandt nogle af frikommunerne været et ønske om at kunne effektivisere arbejdsgangene og dermed reducere kommunens udgifter på området, men det har ikke været den primære motivation.

Neutrale erfaringer med incitamenter til lokal innovation

I vidensafdækningen indgår to studier, som hverken når frem til positive eller negative erfaringer med incitamenter til lokal innovation (Rambøll, Implement, & KORA, 2012; Thuesen & Bille 2017). Begge studier omhandler danske forhold. Fokus i studierne er på forskellige velfærdsområder.

Det første studie konkluderer, at brugen af incitamenter til at fremme lokal innovation er meget afhængig af den lokale kontekst, og at der ikke entydigt kan peges på særligt virksomme incitamentssystemer (Rambøll m.fl., 2012). Studiet er på sundhedsområdet og analyserer mulige incitamentssystemer, der kan understøtte og forbedre kvaliteten i sundhedsydelse. Forskellige former for aktivitetsbaseret styring er udbredt, og disse har været med til at øge produktiviteten og reducere ventetiden i sygehusvæsenet i Danmark. Samtidig konkluderer studiet, at der er behov for en videreudvikling af aktivitetsbaseret styring i forhold til at sikre, at der også sker en videreudvikling af kvaliteten i behandlingen.

Økonomiske incitamenter til aktiviteter kanaliserer ikke nødvendigvis ressourcerne hen til alle de områder, hvor der er et behov. Særligt nævnes forebyggelse og tidlige interventioner som eksempler på aktiviteter, der ikke fremmes gennem en traditionel aktivitetsbaseret styring. Hospitalerne har en egeninteresse i at udføre så mange opgaver som muligt for at maksimere deres indkomst, og dermed er der ikke indbyggede incitamenter til at flytte behandlingen derhen, hvor den har sin største effekt (fx i primærsektoren).

Studiet af Thuesen & Bille (2017) er på beskæftigelsesområdet og behandler en række forskellige typer af incitamenter i forhold til at fremme kvaliteten af indsatsen. Det konkluderes i studiet – i lighed med studiet ovenfor – at økonomiske incitamenter til aktiviteter er en effektiv styringsform, og at den i mange kontekster fremmer kvaliteten. Samtidig peges der også på, at den har en række utilsigtede konsekvenser. Her nævnes navnlig, at der skabes en tilskyndelse til at vælge de letteste sager (creaming), og at de svære sager nedprioriteres (parking).

Det påpeges også i studiet, at mange nationale afrapporteringskrav tager fokus og energi væk fra udvikling af bedre og mere innovative serviceløsninger. Der er ifølge studiet behov for udvikling af mere lokalt baserede systemer til fremme af kvalitet og udvikling af nye løsninger. Dermed kan en lokal "undersøgelseskultur" understøttes, og organisatorisk læring og innovation kan lokalt gives bedre betingelser. Med lokal undersøgelseskultur menes en proces, hvor medarbejderne lokalt inddrages og aktiveres i at udvikle og teste løsninger, som kan føre til bedre løsninger for borgerne.

Negative erfaringer med incitamenter til lokal innovation

Der indgår i vidensafdækningen to studier, som rapporterer om overvejende negative erfaringer med incitamenter til lokal innovation (Andersson, Idvall, Perseius, & Elg, 2013; Nilsson, Bergman, Mendell, Nyström, & Pyddokke, 2012). Begge studier er fra Sverige og har en generel karakter (dækker den offentlige serviceproduktion bredt). Studierne er i høj grad relevante i en dansk sammenhæng.

Det første studie er en afdækning af innovationsmulighederne i den svenske offentlige sektor set ud fra et styringsperspektiv (Nilsson m.fl., 2012). Studiet viser overordnet, at der ikke er stærke incitamenter i den offentlige sektor til at udvikle nye løsninger i produktionen af velfærd.

Myndighedsopgaver er ikke udsat for konkurrence, og der er en lav grad af opfølgning på udførelsen af velfærdsopgaverne. Gennemsigtheden i opgaveudførelsen er generelt lav, og det betyder alt i alt, at presset for forandring og nytænkning er lille internt i den offentlige sektor. Dette er dog langsomt under forandring. Det skyldes en øget konkurrenceudsættelse i form af indførelsen af frit valg og en øget brug af udlicitering i den offentlige sektor, som har skabt et pres på at udvikle offentlige ydelser. Samtidig er der tegn på en højere grad af innovativ styring, hvormed menes brug af statslige tiltag, der fremmer lokal nytænkning og øger det interne forandringstryk lokalt i den offentlige sektor, fx i form af resultatkontrakter.

Det andet studie bekræfter overordnet de ovenstående fund. Studiet viser, at incitamenter til udvikling af nye løsninger lokalt i den offentlige sektor ikke er klare (Andersson m.fl., 2013). Særligt understreges det, at brugen af økonomiske incitamenter ikke er vellykket. Konkret har forskerne fulgt ca. 200 projekter, hvoraf halvdelen modtog økonomisk støtte, og halvdelen ikke modtog økonomisk støtte. Det viste sig, at der ikke var markant forskel i implementering og resultater mellem de projekter, der blev økonomisk støttet, og dem der ikke blev det. Studiet konkluderer på den baggrund, at snarere end at fokusere på økonomiske incitamenter til at udvikle nye løsninger bør man i den offentlige sektor i højere grad se på de mulige faglige gevinster og de ledelsesmæssige beslutninger, der understøtter et sådan fokus.

4.2 Samlet vurdering af erfaringer på området

Gennemgangen af studier på området viser, at der ikke er entydige forskningsbaserede erfaringer i forhold til, om brugen af incitamenter til at udvikle nye løsninger lokalt i den offentlige sektor fører til resultater, som kommer borgerne til gode. Fire af studierne rapporterer positive erfaringer, mens de øvrige studier har henholdsvis neutrale erfaringer (to studier) og negative erfaringer (to studier).

Et centralt resultat af vidensafdækningen er, at faglige incitamenter kan være virksomme, mens økonomiske incitamenter ikke på samme måde er virksomme. Erfaringerne peger også på, at det er væsentligt at inddrage medarbejderne i den konkrete udformning af incitamentssystemerne, så utilsigtede virkninger så vidt muligt minimeres.

I det følgende anlægges et medarbejderblik og et tværgående styringsblik på de gennemgåede studier på området. Afslutningsvis diskuteres, hvor solide og generaliserbare resultaterne er, og hvilke erfaringer der er særlig grund til at lægge vægt på i det fremadrettede arbejde på området.

Et medarbejderperspektiv

Generelt viser studier af redskabet, at det største incitament til at skabe nye og bedre løsninger i den offentlige sektor er det faglige engagement blandt medarbejderne og ønsket om at imødekomme borgernes behov på den bedst mulige måde (Andersen & Pedersen 2011). Dette bekræftes i denne vidensafdækning. Det fremgår af gennemgangen af studierne, at fagligheden står meget centralt blandt medarbejdere i den offentlige sektor, og at det først og fremmest er ønsket om bedre faglige løsninger, der er drivende for den lokale innovation. Centralt for den lokale innovation er også, at der fra ledelsen reelt gives plads til faglig nyudvikling, og at det ikke opleves blandt medarbejderne, at der er en underliggende dagsorden om effektivisering og besparelser (Sørensen 2013; Hjelm m.fl. 2016).

I særligt et af studierne understreges betydningen af at inddrage medarbejderne i organisatoriske forandringsprocesser (Sørensen, 2013). Dette skaber en bred forankring af organisatoriske løsninger, og det har også positive virkninger i forhold til arbejdsmiljøet. Særligt fremhæves det, at en formaliseret og direkte inddragelse af medarbejderne ved større ændringer af arbejdstilrettelæggelsen bidrager til udvikling af nye løsninger – fx via SU/MED-systemet. Andre eksempler på dette er metoder som Learning Lab og Work Space Design, der bygger på en bred inddragelse af fagprofessionelle i forhold til udvikling af nye organisatoriske løsninger.⁵

Der peges i særligt et af studierne på, at brugen af incitamenter kan fremme en hensigtsmæssig adfærd blandt medarbejderne i forhold til organisationens mål (Thuesen & Bille 2017). Samtidig understreges det dog også, at incitamentssystemer kan føre til en utilsigtet adfærd blandt medarbejderne – fx at medarbejderne vælger de lette sager, der signalerer en høj aktivitet men ikke nødvendigvis udtrykker en høj kvalitet i den samlede indsats. Dette er med til at understrege, at der er behov for at inddrage medarbejderne i implementeringen af incitamentssystemerne, så disse kan tilpasses til den lokale kontekst.

Et tværgående styringsblik

Gennemgangen af studier har illustreret, at der ikke er entydige og klare incitamenter til at udvikle nye løsninger i den offentlige sektor, som kommer borgerne til gode. I den private sektor er der anderledes klare incitamenter: Her er der en direkte økonomisk egeninteresse i at udvikle nye og innovative løsninger. Hermed opnås en konkurrencefordel, som gavner virksomheden, og det afspejler sig typisk også i den løn, der udbetales til medarbejderne i virksomheden. I den offentlige sektor skal beslutningstagere selv skabe disse incitamenter gennem strukturelle og organisatoriske tiltag, og det er ikke en enkel opgave (Hjelmar, 2019; Nilsson m.fl., 2012).

Det økonomiske incitament, som er så stærkt i den private sektor, er svagt i den offentlige sektor. Det er blevet foreslået at styrke dette incitament ved at give offentlige institutioner, der opnår effektiviseringsgevinster, mulighed for at beholde en stor del af gevinsten selv (Socialdemokratiet 2019). I vidensafdækningen indgår ikke studier, der direkte kan belyse erfaringer med dette.

Flere af studierne har drejet sig om, hvordan incitamenterne til at udvikle nye lokale løsninger fungerer inden for en styringsform domineret af New Public Management. New Public Management er en styringsform, hvor indarbejdelsen af incitamentssystemer i offentlige organisationer og opnåelsen af mål er det centrale succeskriterium. Den grundlæggende antagelse er, at offentlige beslutningstagere løbende orienterer sig mod de til enhver tid gældende incitamentsstrukturer. En kritik af dette har været, at den overordnede målstyring i praksis ikke erstatter bureaukratisk regelstyring, hvorved lokale ledere og medarbejdere får deres autonomi begrænset fra flere sider (Jakobsen & Mortensen, 2016).

Offentlig forsøgsvirksomhed kan i nogen udstrækning afhjælpe dette problem, som det blev illustreret i studiet af frikommuneforsøget omkring En plan (Holm-Petersen m.fl., 2019). Frikommuneforsøget repræsenterer en ny og alternativ form for styringstænkning, hvor der åbnes op for muligheden for lokal innovation: En statslig rammesætning af lokale innovative eksperimenter med henblik på at skabe nye og effektive velfærdsløsninger på tværs af alle kommuner (Askim m.fl. 2018).

⁵ Center for Offentlig Innovation har på deres hjemmeside en række illustrative cases med fokus på bl.a. dette perspektiv: <https://www.coi.dk/fakta-og-cases/cases/>

Studiet af frikommuneforsøget omkring én plan illustrerer også, hvordan tværfaglige og tværorganisatoriske netværk af offentlige organisationer har et stort potentiale i forhold til at udvikle nye typer af løsninger. Udviklingsarbejdet omkring én plan (og opgøret med en snæver form for silo-tænkning) har krævet en bred sammensætning af kompetencer og en bred organisatorisk sammensætning for at få den nødvendige gennemslagskraft til at skabe fremdrift på området (Holm-Petersen m.fl., 2019).

Netop nødvendigheden i at styrke muligheden for at arbejde på tværs af områder (siloeer) er blevet fremhævet i forskningen som et helt centralt styringstiltag, hvis man vil fremme den borgernære velfærd. Foreløbige erfaringer på området er positive. Et centralt engelsk studie dokumenterer således, at socialt udsatte familier fik det bedre som følge af indsatsen, og at investeringen i en tværgående og helhedsorienteret indsats på kort tid skabte markante besparelser – fx ved at undgå planer om tvangsanbringelse og øvrige foranstaltninger (Cottam 2018).

I en sådan tværgående og helhedsorienteret indsats er der særligt blevet peget på nødvendigheden af at skabe en fællesfaglighed på tværs af de enkelte kernefagligheder. Det er centralt her at kunne koble faglige ressourcer med udgangspunkt i borgerens oplevede behov og ikke blot agere inden for en afgrænset kernefaglighed. På beskæftigelsesområdet er det således blevet fremhævet, at man bør nedtone et systemperspektiv med fokus på rettidighed, systemkendskab og viden om lovgivning og i højere grad fokusere på såkaldte koblingskompetencer: kompetencer i forhold til brobygning, kommunikation, koordinering mv. (Jørgensen m.fl. 2016).

Dokumentationen i forhold til incitamenter til lokal innovation

Vidensafdækningen omkring erfaringer med incitamenter til lokal innovation er baseret på otte studier. Det forholdsvis lave antal studier inden for området betyder, at man bør være forsigtig med at generalisere analysens resultater til andre end de undersøgte områder. Dog giver studierne samlet set mulighed for at få et indblik i, hvad de primære erfaringer på området har været, og i hvilken retning erfaringerne peger.

Der er et enkelt studie, som er baseret på en survey med mange cases og en form for kontrolgruppe design, der gør det muligt mere præcist at fastslå, hvilke elementer (incitamenter) der navnlig er virksomme (Andersson m.fl., 2013). De øvrige studier har ikke den samme metodiske soliditet. Der savnes flere studier, der mere præcist kan angive, hvordan incitamenter til lokal innovation virker i forskellige dele af den offentlige sektor.

Et fremadrettet blik

Hvis man fremadrettet fra politisk side ønsker at fremme mulighederne for at udvikle nye løsninger lokalt i den offentlige sektor, som fører til resultater, der kommer borgerne til gode, så peges der i studierne først og fremmest på følgende forhold:

- Det er virksomt at skabe en forandringskultur i den offentlige sektor, som fremmer lokal innovation til supplement af økonomiske incitamenter. Forandringskulturen er særligt markant i organisationer, hvor det ledelsesmæssigt er understøttet, at medarbejderne kan udvikle nye og fagligt underbyggede løsninger, og hvor medarbejderne oplever et stort fagligt ansvar (se fx Hjelmar m.fl. 2016; Thuesen & Bille 2017).
- Incitamenter til lokal innovation kan tænkes i retning af målrettet støtte til det faglige udviklingsarbejde. Dette udviklingsarbejde er baseret på en stærk faglighed og et ønske om at imødekomme borgernes behov på den bedst mulige måde. Udviklingsarbejdet kan fremmes ved strukturelle tiltag, fx ved øgede lovgivningsmæssige muligheder for at udvikle og teste nye løsninger – fx gennem frikommuneforsøg, udfordringsret eller lignende (se fx Holm-Petersen m.fl. 2019).

5 Erfaringer med dialogbaserede tilsyn

Det er en central myndighedsforpligtelse at føre tilsyn og dermed holde øje med forholdene inden for bestemte serviceområder. Dette kan føre til vejledende tilkendegivelser omkring de undersøgte forhold eller egentlige indgreb eller kontrolskridt, som tilsynsmyndigheden har hjemmel til at udføre. Tilsyn kan foregå på flere niveauer: Staten kan føre tilsyn med kommunale forvaltningsopgaver, kommunen kan føre tilsyn med driften i lokale institutioner m.m. (Sørensen, 2019).

Der har løbende inden for de senere år været en offentlig debat omkring, hvordan tilsyns- og kontrolfunktioner i den offentlige sektor mest hensigtsmæssigt kan organiseres. Debatten har i høj grad fokuseret på forholdet mellem dialog og kontrol i forbindelse med tilsynet. Det er blevet påpeget, at formålet med tilsynet er at øge kvaliteten i den offentlige service, og at der skal findes den rette balance mellem på den ene side dokumentationskrav og kontrolhensyn (fx ved uanmeldte tilsyn) og på den anden side muligheden for forberedelse, dialog og opfølgning ved tilsyn (fx ved anmeldte tilsyn) (Produktivitetskommissionen 2014).

I dette afsnit af rapporten fokuseres på erfaringerne i de nordiske lande med dialogbaserede tilsyn. Mere specifikt har vi analyseret, hvorvidt erfaringerne fra forskningen tilsiger, at tilsyn med velfærdsinstitutionerne baseret på tilstedeværelse og dialog frem for kontrol og bureaukrati fører til en bedre service. De centrale fund er følgende:

Boks 5.1 De centrale fund – dialogbaserede tilsyn

- Dialogbaserede tilsyn, hvor der gives mulighed for forberedelse før tilsyn, faglig dialog under tilsynet, og hvor opfølgning med faglig refleksion vurderes positivt.
- Dialogbaserede tilsyn er en kompliceret form for styring, idet der skal balanceres mellem hensynet til tillid og kontrol.
- Det er en central læring, at dialogbaserede tilsyn skal indeholde en høj grad af medarbejderinddragelse, så tilsynsresultater omsættes til konkret daglig praksis.
- Der er generelle erfaringer på området, men der savnes mere præcise studier, der kan vise effekten af de forskellige elementer i dialogbaserede tilsyn.

I det næste afsnit gennemgås de konkrete og forskningsbaserede erfaringer med dialogbaserede tilsyn i Skandinavien inden for de seneste ti år. I det efterfølgende og sidste afsnit gives en samlet vurdering af erfaringerne på området.

5.1 Nordiske studier om erfaringer med dialogbaserede tilsyn

I tabel 5.1 på næste side ses en oversigt over de nordiske studier, der omhandler erfaringer med dialogbaserede tilsyn. I sidste kolonne er hovedkonklusionerne fra studierne kort fremhævet. Her fremgår det, i hvilken retning resultaterne peger, i forhold til om tilsyn med velfærdsinstitutionerne baseret på tilstedeværelse og dialog frem for kontrol og regler fører til en bedre service (positive resultater, neutrale resultater, negative resultater).

Tabel 5.1. Studier fra de nordiske lande med erfaringer omkring dialogbaserede tilsyn (2009-2020)

Forfatter og år	Land og serviceområde	Metode og samplestørrelse	Resultater af indsats
Fintland m.fl. 2017	Norge Kommuner	Kvalitative studier (n=18)	Positive resultater: Både kontrolenhed og kommuner havde positiv opfattelse af en dialogbaseret tilgang, der støttede op om kommunens behov, gav faglig refleksion og bedre forankring.
Strandby m.fl. 2020	Danmark Folkeskoler	Dokumentanalyse Interview (n=10) Surveydata (n=247)	Positive resultater: Der aflægges flere tilsynsbesøg end påkrævet, og der opleves ikke en modsætning mellem kontrol og læring i tilsynet.
Hjarsbech & Hjelm 2015	Danmark Sociale tilsyn	Surveydata (n=125)	Positive resultater: Sociale tilbud er tilfredse med socialtilsynet, særligt de dialogbaserede elementer.
Kampmann m.fl. 2019	Danmark Dagtilbud	Interview (n=23)	Neutrale resultater: Ansatte i dagtilbud oplever afstand til kommunalt tilsyn. Komplex proces at skabe meningsfuld dialog.
Ertmann & Luckow 2009	Danmark Plejeforældre	Surveydata (n=158) Fokusgruppe interview (n=8)	Neutrale resultater: Mange tilsyn giver mere tilfredse plejeforældre modereret af, hvorvidt tilsynsførende er kommunalt personale eller fra plejeorganisation. Plejeforældre føler behov for mere inddragelse/dialog.
KREVI 2009	Danmark Sociale tilsyn	Kvalitative studier (n=25) Surveydata (n=32)	Neutrale resultater: Ingen forskel mellem anmeldte og uanmeldte tilsyn i forhold til kvalitetsudvikling og kvalitetssikring.
Erlandsson 2018	Sverige Folkeskoler	Dokumentanalyse Interview (n=10)	Neutrale resultater: Regelmæssig kvalitetstilsyn bidrager til større kvalitet hos de udvalgte skoler (som har opnået prædikatet "ikke god kvalitet). Tilsynet opleves også mere administrativt tungt og mindre tillidsbaseret.
Danmarks Evalueringsinstitut 2019	Danmark Folkeskoler	Interview (n=17) Observationer.	Neutrale resultater: Der peges dog på vigtigheden af at skabe en mere tillidsfuld relation med hensyn til forvaltningens dobbelte rolle som hhv. faglige sparringspartner og kontrol/tilsynsinstans.
Stokstad & Harvold 2017	Danmark og Norge Statslige tilsyn	Dokumentanalyse Interview (n=9)	Negative resultater: Der er flere dokumentationskrav end nødvendigt, og kommunerne har ikke tilstrækkelig indflydelse på tilsynet.

Det fremgår af tabel 5.1., at der alt i alt er ni studier, der omhandler erfaringer med dialogbaserede tilsyn. Flertallet af studier omhandler danske forhold (syv studier), mens der kun er få studier omkring svenske og norske forhold (tre studier). Ser man på de områder, som studierne dækker, så fremgår det, at der er en god spredning. Studierne omhandler forhold på skoleområdet, det sociale område, børne- og ungeområdet samt det administrative område. De fleste studier (syv studier) omhandler kommunale tilsyn med lokale institutioner, mens to studier omhandler statslige tilsyn med den kommunale forvaltning.

I forhold til nogle af de øvrige områder, som vidensafdækningen fokuserer på (erfaringer med øget lokal autonomi og erfaringer med få bindende mål), er der forholdsvis få studier om erfaringer omkring dialogbaserede tilsyn. Der er dog en god spredning på både serviceområder og lande, så alt i alt giver studierne et godt indblik i de forskellige typer af erfaringer, der er blevet gjort i de nordiske lande inden for de seneste ti år. Det bemærkes dog også, at studierne generelt er baseret på forholdsvis få interview, og at der ikke indgår registerdata i studierne, ligesom der kun i begrænset omfang indgår surveydata.

Ser man på resultaterne i studierne, så er den overordnede tendens, at resultaterne hverken er overvejende positive eller negative. Flertallet af studier finder, at der er neutrale eller blandede erfaringer, i forhold til om tilsyn med velfærdsinstitutionerne baseret på tilstedeværelse og dialog frem for kontrol og bureaukrati fører til en bedre service.

I det følgende vil vi kort gennemgå henholdsvis de positive, neutrale og negative erfaringer på området. Der går mest i dybden med de neutrale erfaringer, da det er her, man finder flertallet af studier.

Positive erfaringer med dialogbaserede tilsyn

Der indgår tre studier, som har overvejende positive erfaringer med dialogbaserede tilsyn (Fintland, Østebø, & Braut, 2017; Hjarsbech & Hjelmar, 2015; Strandby, Arendt, Ruge, & Flarup, 2020) I disse studier var der blandt de involverede aktører en positiv opfattelse af de dialogbaserede elementer i tilsynet.

Det ene studie omhandler sociale tilsyn i Danmark (Hjarsbech & Hjelmar, 2015). I 2014 trådte en ny tilsynsreform på det sociale område i kraft, og der blev i den forbindelse oprettet fem nye socialtilsyn, som skulle føre tilsyn med de sociale tilbud på baggrund af en ny og overvejende dialogbaseret kvalitetsmodel. Studiet viser, at behandlingstilbuddene var overvejende tilfredse med det dialogbaserede element i tilsynet. Behandlingstilbuddene efterlyste dog en endnu større grad af faglig sparring og dialog i forbindelse med tilsynet, end hvad de havde oplevet.

Det andet studie omhandler statsligt tilsyn med kommunale arkiver i Norge (Fintland, Østebø, & Braut, 2017). Tilsynet var tilrettelagt på en sådan måde, at der var god mulighed fra det enkelte arkivs side for at forberede indholdet af tilsynsbesøget, have en tæt dialog i forbindelse med selve tilsynet og kommentere tilsynsrapporten efterfølgende. Studiet viser, at denne måde at føre tilsyn på førte til en stærk faglig refleksion og forankring af resultaterne af tilsynet. Det fremgår dog også af studiet, at processen var ressourcekrævende for arkivernes vedkommende.

Det tredje studie drejer sig om tilsyn på de frie grundskoler i Danmark (Strandby m.fl., 2020). Studiet viser, at de tilsynsførende på skolerne aflægger flere tilsynsbesøg end påkrævet, fordi de tilsynsførende ønsker at få et tilstrækkeligt kendskab og "fornemmelse" for skolerne og på den måde tilbyde en meningsfuld sparring med skolerne. Der opleves ikke i forbindelse med tilsynet en modsætning mellem det kontrollerende og det læringsorienterede element i tilsynet.

Nogle tilsyn er anmeldte, og nogle tilsyn er uanmeldte, men i de fleste tilfælde vurderes det som det mest hensigtsmæssige at føre et anmeldt tilsyn.

Samlet set peger begge studier på læringspotentialet i forbindelse med en form for tilsyn, som vægter dialog frem for kontrol. Der indgår ikke i studierne en opgørelse af, hvorvidt disse positive tilkendegivelser fører til en bedre service.

Neutrale erfaringer med dialogbaserede tilsyn

Der indgår to undersøgelser fra folkeskoleområdet fra henholdsvis Danmark og Sverige (Danmarks Evalueringsinstitut, 2019; Erlandsson, 2018). Begge undersøgelser peger på tilsynsmyndighedens dobbelte rolle: Tilsynet skal både bidrage til at skabe en øget kvalitet i skolerne, og samtidig skal tilsynet også kontrollere, at skolerne lever op til de fastsatte mål og krav på området. Særligt det danske studie peger på vigtigheden af at skabe en tillidsfuld relation (se boks 5.2).

Boks 5.2 Case om tilsyn i folkeskolen: En tillidsfuld relation mellem myndighed og skole

Rapporten bygger på en undersøgelse af samarbejdet mellem den kommunale forvaltning og skoleledelsen om elevernes læring og trivsel. Undersøgelsen bygger primært på interview med forvaltningsledelser og skoleledelser og observationer af møder mellem forvaltning og skoleledelser i tre udvalgte kommuner. Følgende resultater er centrale:

- Det er af væsentlig betydning for tilliden i relationen mellem forvaltning og skoleledelse, at det er tydeligt for skoleledelsen, hvordan det vurderende element i samarbejdet understøtter arbejdet med elevernes læring og trivsel.
- En tæt dialog og kontakt mellem forvaltning og skoleledelse udgør et centralt omdrejningspunkt i arbejdet med at skabe tillid.
- Det er vigtigt, at forvaltningen tydeliggør, at den vil hjælpe skolerne, og at forvaltningen har samme mål som skolerne, nemlig at skabe gode skoler.
- Der bør kommunikeres åbent om forvaltningens dobbelte rolle med hensyn til hhv. at sikre kvalitet (gennem kontrol) og at agere sparringspartner (gennem dialog).
- Fremadrettet er det helt afgørende med en nær og gensidig dialog mellem forvaltning og skoleledelser for at fremme kvaliteten i folkeskolen.

(Danmarks Evalueringsinstitut, 2019)

Et centralt element i forhold til dialogbaserede tilsyn er, om tilsynet er anmeldt, eller om det er uanmeldt. Det anmeldte tilsyn giver bedre mulighed for at forberede sig på tilsynet og vægter dermed læring (og dialog), mens det uanmeldte tilsyn omvendt giver dårligere betingelser for forberedelse inden tilsynet og dermed vægter kontrolelementet af tilsyn. Et dansk studie har set på dette og konkluderer, at der ikke er forskel på anmeldte og uanmeldte tilsyn i forhold til den opnåede kvalitet (det sociale område) (Eriksen & Nielsen, 2009). Det påpeges i studiet, at anmeldte og uanmeldte tilsyn har hver deres fordele, og at tilsynsansvarlige med fordel kan bruge begge tilsynsformer.

En nylig dansk undersøgelse på dagtilbudsområdet viser, at dialogen mellem den kommunale forvaltning og den enkelte institution omkring kvalitet er vanskelig, og at det opleves fra institutionens side, at der er en stor afstand til forvaltningen (Kampmann, Pors, Trangbæk, & Kampmann, 2019). Det er vigtigt for kvalitetsudviklingen at skabe et samspil med forvaltningen, som giver mening for den enkelte institution.

Boks 5.3 Case om dialog omkring kvalitet

Rapporten ser på, hvordan pædagoger, institutionsledere, områdeledere, pædagogiske konsulenter, forvaltningsledere og dagtilbudsschefer i to kommuner forstår "pædagogisk kvalitet", hvordan de udveksler viden om kvalitet, samt hvordan arbejdet med kvalitet bliver styret. Følgende resultater er centrale:

- Et vigtigt styringsrationale er "styring af kvalitet på afstand". Det forvaltningsmæssige niveau efterspørger beskrivelser af kvalitet på et overordnet niveau, som ikke er bundet direkte op på den konkrete kontekst i den enkelte institution. I den enkelte institution er beskrivelser af kvalitet i høj grad bundet til et fysisk nærvær på den enkelte institution og daglig dialog med kolleger.
- Dette skaber et behov for "oversættelse" af beskrivelser af kvalitet. Kvalitetsbeskrivelser fra lokale institutioner skal "dekontekstualiseres", så de på et forvaltningsmæssigt niveau kan indgå i mere overordnede beslutningsprocesser.
- I dialogen mellem forvaltning og institution omkring kvalitet er det vigtigt med et medierende led, der kan stå for "oversættelsen". På den ene side kan forvaltningens kvalitetsforståelser være svært anvendelige eller endda direkte uforståelige for pædagoger i den enkelte institution. På den anden side kan konkret daglig praksis omkring kvalitet i den enkelte institution være svært anvendelig i kvalitetsarbejdet på forvaltningsniveau. Det medierende led udgøres typisk af mellemledere og konsulenter, der har en indsigt i både forvaltning og det daglige arbejde i institutioner, og som har brede relationer og gode koblingskompetencer.
- Inddragelse af medarbejdere i kvalitetsarbejdet ses som afgørende for udbyttet af dette arbejde. Pædagogiske ledere, områdeledere, konsulenter, forvaltningschefer og politikere skal kunne argumentere for og anskueliggøre, hvilken kvalitet der kommer ud af de styringsmæssige bestræbelser.
- Særlig relevant er dialogen omkring kvalitet i de tilfælde, hvor der er kvalitetsproblemer, og hvor tilsynsrapporterne skal bruges som anledning til beslutninger.

(Kampmann, Pors, Trangbæk, & Kampmann, 2019)

Rapporten fra Kampmann m.fl. (2019) er et eksempel på et analysearbejde, som har kunnet bruges af pædagoger, institutionsledere, områdeledere, pædagogiske konsulenter, forvaltningsledere og dagtilbudsschefer i de to involverede kommuner til at fremme kvaliteten på dagtilbudsområdet. I den forstand repræsenterer rapporten en form for analyse- og udviklingsarbejde, der kan supplere det kvalitetsudviklingsarbejde, som tilsynene repræsenterer.⁶

En undersøgelse af tilsyn ført med døgnplejefamilier viser, at plejeforældrene ikke er fuldt tilfredse med tilsynets form og indhold (Ertmann & Luckow, 2009). Plejeforældrene giver særligt udtryk for, at der i tilsynet er behov for mere inddragelse og dialog, hvis målet er at støtte dem i deres daglige arbejde som plejefamilie. Som medarbejdere (ansat af kommunen) er der mange, som ikke føler sig hørt og inddraget i det bredere socialfaglige arbejde omkring plejebørnene, fx i forhold til opfølgning på tilsyn og godkendelse, handleplaner og § 50-undersøgelser (børnefaglige undersøgelser).

Negative erfaringer med dialogbaserede tilsyn

Der indgår i vidensafdækningen et enkelt studie, som rapporterer overvejende negative erfaringer, i forhold til at tilsyn baseret på tilstedeværelse og dialog frem for kontrol og bureaukrati fører til en bedre service (Stokstad & Harvold, 2017).

⁶ Denne form for analyse- og udviklingsarbejde til fremme af kvalitet i den lokale opgaveløsning bruges bl.a. også i task force-forløb – se kapitel 5.2.

Studiet peger på, at hvis der anlægges et juridisk syn på tilsyn (statsligt tilsyn med kommuner i Danmark og Norge), så er der mange eksempler på en overimplementering, altså at der fra tilsynsmyndighedens side stilles flere dokumentationskrav, end det lovmæssigt kræves. Det efterlyses i forlængelse heraf, at kommuner får en større mulighed for at øve indflydelse på tilsynet, så eventuelt unødige dokumentationskrav kan undlades.

5.2 Samlet vurdering af erfaringer på området

Som det er fremgået af gennemgangen af studier, så er der ikke entydige forskningsbaserede erfaringer, i forhold til om tilsyn med velfærdsinstitutionerne baseret på tilstedeværelse og dialog frem for kontrol og bureaukrati fører til en bedre service. De fleste studier indeholder en blanding af positive og negative erfaringer, så det er vanskeligt på baggrund af disse studier at pege på nogle klare resultater.

I vidensafdækningen indgik tre studier med positive resultater i forhold til dialogbaserede tilsyn. Det fremgik af disse studier, at det navnlig blev vurderet positivt af den lokale institution, hvis der blev givet mulighed for forberedelse før tilsyn, faglig dialog under tilsynet og en opfølgning med faglig refleksion efter tilsynet.

I de tilfælde, hvor tilsynet blev vurderet særligt positivt, var oplevelsen, at der var en meningsfuld sparring i forbindelse med tilsynet, som bidrog til at højne kvaliteten på den enkelte institution. I disse tilfælde oplevede man ikke på institutionen en modsætning mellem det kontrollerende og det læringsorienterede element i tilsynet (se også det efterfølgende afsnit om "Et tværgående styringsblik").

Et medarbejderperspektiv

Fra medarbejdernes side bliver det i flere studier påpeget, at det er væsentligt med en inddragelse af medarbejderne i arbejdet med kvalitetsudvikling. Dette kan både være mere uformelt eller mere formelt (fx via SU/MED-systemet). Der peges på, at medarbejdernes oplevelse er, at det i høj grad er lokal praksisviden, der har betydning for den opnåede kvalitet i dagligdagen, og at dette ikke altid anerkendes i tilsynsrapporter og anden form for kvalitetsdokumentation – se også boks 5.3. (Kampmann m.fl., 2019)

Der peges også på, at det er vigtigt, at der følges op på tilsynet, og at medarbejderne bliver inddraget i denne proces, hvis arbejdet omkring tilsynet skal føre til konkrete forbedringer i kvaliteten i det daglige arbejde (Ertmann & Luckow, 2009).

Et tværgående styringsblik

Et mere dialogbaseret tilsyn drejer sig i høj grad om forholdet mellem tillid og kontrol. Et tilsyn der lægger vægt på mere dialog og læring frem for kontrol og udvidede dokumentationskrav indebærer således et stort element af tillid fra myndighedens side. Flere af de gennemgåede studier omhandler dette (Eriksen & Nielsen, 2009; Erlandsson, 2018; Fintland m.fl., 2017).

Den mere generelle forskning på området nuancerer dog dette billede. Kontrol er ikke nødvendig en klar modsætning til tillid. Kontrol og tillid kan understøtte hinanden (Bentzen 2016). Dette fremgår dog også af bl.a. studiet omkring folkeskolen i Danmark, hvor det understreges, at skoleforvaltningens opgave med at følge op på skolernes arbejde godt kan være kontrollerende samtidig med, at tillid mellem forvaltning og skole opretholdes. Det er væsentligt, at tilsynet opleves som meningsfyldt, og at opgaveløsningen i hverdagen styrkes som følge af tilsynet (Danmarks Evalueringsinstitut, 2017).

Spørgsmålet omkring hvorvidt tilsyn skal være anmeldt eller uanmeldt, kan også ses i dette lys. Studiet i vidensafdækningen, der omhandler dette, påpeger, at der ikke kan påvises resultatmæssige forskelle ved den ene eller den anden tilsynsform (anmeldt/uanmeldt). Væsentligt er det, at omfanget af tilsyn er hensigtsmæssigt, at målsætninger med tilsyn er klare, og at der er en god forventningsafstemning og inddragelse i forbindelse med tilsynet. Tilsyn som styringsredskab kan fungere hensigtsmæssigt, hvis intentionerne bag tilsynet er klare for de involverede parter (Danmarks Evalueringsinstitut, 2017).

I særligt et af studierne fremhæves en logik omkring "fremmedstyring" (Kampmann m.fl., 2019). Hermed menes, at forvaltningen er varsomme med som ekstern part at overtage styringen fra den enkelte institution. Konkret opereres med en form for "omvendt kvalitetsdagsorden": Kun ved fravær af kvalitet bruges tilsynsrapporterne aktivt fra forvaltningens side, ellers er logikken, at man ikke skal blande sig for meget fra forvaltningens side. Der er på dagtilbudsområdet i forvaltningen en form for sensitivitet over for det pædagogiske arbejde med børn. Det kan kun vanskeligt styres "på afstand" på baggrund af data og dokumentation. Der indgår også i opfattelsen af kvalitet udover "det tællende element" et "fortællende element" og et "oplevet element", og det opfordrer til en forsigtighed i styringsambitionerne fra forvaltningens side (Kampmann m.fl., 2019).

Dokumentationen i forhold til dialogbaserede tilsyn

Vidensafdækningen omkring dialogbaserede tilsyn viser overordnet, at der er publiceret gode studier på området inden for de seneste ti år i de nordiske lande, og at det er muligt på den baggrund at pege på nogle gennemgående erfaringer, som kan bruges i det fremadrettede policy arbejde på tilsynsområdet. Der mangler dog metodisk meget stærke studier, der mere præcist kan pege på effekter af forskellige elementer i tilsynsarbejdet (fx studier med kontrolgrupper). Af denne årsag bør man også være forsigtig med at generalisere studierne fund, som i nogle tilfælde kan være kontekstafhængige.

De fremhævede pointer omkring forholdet mellem kontrol og tillid ses både i forhold til statslige tilsyn (med kommunal forvaltning) og kommunale tilsyn (med lokale velfærdsinstitutioner). I vidensafdækningen er der dog det stærkeste vidensgrundlag i forhold til kommunale tilsyn. I forhold til statslige tilsyn er der behov for yderligere forskning på området.

På ældreområdet publiceres i slutningen af 2020 en evaluering af omlægningen af uanmeldte tilsyn til anmeldte tilsyn på plejecenterområdet (se Hjelm & Ejersbo 2019).

Et fremadrettet blik

Der peges i de gennemgående studier på forskellige muligheder for at styrke kvaliteten i den offentlige service gennem dialogbaserede tilsyn. Med et fremadrettet blik kan der først og fremmest peges på følgende forhold:

- Dialogbaserede tilsyn, hvor der gives mulighed for forberedelse før tilsyn, faglig dialog under tilsynet og opfølgning med faglig refleksion, er ressourcekrævende. Det er et afgørende hensyn at skabe rammerne for dette – fx i form af færre og mere dybdegående tilsynsbesøg (se fx Finland m.fl. 2017; Strandby m.fl. 2020).
- En stærk forankring af resultaterne af tilsynet er central for oplevelsen af værdi for ledere og medarbejdere på institutionerne. Ledelsens arbejde med at inddrage medarbejderne i opfølgningen på tilsynet er særligt væsentlig i forhold til, at tilsynsresultaterne omsættes til konkret daglig praksis (se fx EVA 2019).
- Arbejdet med dialogbaserede tilsyn med fokus på lokal læring kan understøttes med supplerende tiltag med samme mål. Task force-forløb er et eksempel på et sådant tiltag⁷. Task force-forløb indeholder et udvidet analyse- og udviklingsforløb, hvor faglige eksperter i en task force indgår i et tæt og længerevarende samspil med en lokal offentlig institution omkring tiltag til at styrke de lokale løsninger.

⁷ Se fx <https://socialstyrelsen.dk/tvaergaende-omrader/sagsbehandling-born-og-unge/task-force/analyse-og-udviklingsforloeb>

6 Konklusion og perspektivering

6.1 Samlede erfaringer med redskaber til øget lokalt selvstyre

Formålet med rapporten er at belyse erfaringer fra Skandinavien i forhold til at indfri et overordnet mål om at mindske detailstyringen og øge det lokale ansvar i produktionen af offentlig velfærd. Fire redskaber til at opnå et øget lokalt selvstyre og to tværgående temaer har været i centrum i analysen. De fire redskaber er: Øget autonomi til lokale velfærdsinstitutioner, få og bindende mål for den offentlige opgaveløsning, incitamentet til lokal innovation samt dialogbaserede tilsyn med målopfyldelsen og kvaliteten i den leverede offentlige service. De to tværgående temaer er henholdsvis tværgående styring og medarbejderperspektivet med særligt fokus på medarbejderinddragelsens betydning for styring.

I de følgende delafsnit sammenfattes resultaterne fra vidensafdækningen i forhold til de fire redskaber til øget lokalt selvstyre. Dernæst sammenfattes vidensafdækningen i forhold til de to tværgående temaer.

Erfaringer med få mål og dialog omkring mål

Siden 1990'erne har mål- og resultatstyring været en dominerende styringsform i den offentlige sektor. I styringsformen lægges der vægt på at opstille klare og meningsfulde resultatmål, som giver mening for den enkelte velfærdsinstitution, og hvor det er muligt løbende at følge op på målopnåelsen.

Styring på mål (modsat styring på fx arbejdsprocesser, regler eller ressourcer) sikrer, at overordnede politiske målsætninger forfølges (Kjer & Rosdahl, 2016). Samtidig giver lokal autonomi frihed for den enkelte institution til at finde de bedste midler til at opnå de opsatte mål. Antagelsen er, at de lokale institutioner bedst ved, hvilke ressourcer og aktiviteter der mest effektivt kan realisere de opsatte mål, ligesom autonomi antages at skabe motivation i opgaveløsningen (Mintzberg, 1979).

Forskning på området peger på, at der i de nordiske lande er en ambition om at skabe en mere enkel form for mål- og resultatstyring (med få og klare mål) (Kristiansen 2015; Larsen m.fl. 2018). Der peges også på, at man særligt i Sverige har gjort sig erfaringer med at indfri denne ambition (Kristiansen 2015).

På skoleområdet er det i særlig grad veldokumenteret, at opstilling af få mål (fx elevfastholdelse, fagligt niveau hos eleverne) i sammenhæng med autonomi til skoler fører til bedre faglige resultater for eleverne (se fx Winther m.fl. 2011; Bjørnholt m.fl., 2019).

I flere af studierne fremgår det, at der er en sammenhæng mellem mål- og resultatstyring på den ene side og øget lokal autonomi til offentlige velfærdsinstitutioner på den anden side. Ved at opsætte mål for leveringen af offentlig service, overlades et stort ledelses- og handlerum til det lokale niveau, der leverer service. Kombinationen af mål og lokal autonomi betragtes i flere af studierne som nødvendig for, at ledere lokalt kan agere på resultatinformation og facilitere lokale forbedringstiltag (se fx Winther m.fl. 2011; Andersen m.fl. 2014).

Gennemgangen af studierne viser dog også, at der er udfordringer med at styre efter få og klare mål. Styringen sker typisk efter mange mål – på trods af intentioner om det modsatte. Det skaber udfordringer med målprioritering (manglende retning) og målforskydning (at nemme

mål prioriteres over svære mål). Studierne viser endvidere, at mange mål kan føre til uhen-sigtsmæssige daglige prioriteringer, fx at komplekse opgaver nedprioriteres og indsatsen over-for ressourcetsvage borgere svækkes (se fx Thuesen, Bille & Pedersen, 2017; Winter, Kjer & Skov, 2017).

De få mål bliver til mange mål af flere årsager: Det ses i flere af studierne, at nye mål typisk ikke erstatter de gamle mål og indikatorer. Det resulterer i målforøgelse, som igen skaber ud-fordringer med målprioritering og målforskydning. Dette medfører et stigende antal mål, som skaber nogle af de ovenstående uhen-sigtsmæssige konsekvenser (se fx Wadmann & Ander-sen 2016; Thuesen, Bille & Pedersen, 2017).

I vidensafdækningen er der dog også eksempler på, at få og bindende mål fører til positive resultater. I studierne peges der særligt på betydningen af, at der er tale om få og klare mål, som reelt er retningsgivende for de involverede enheder eller parter, og at de opstillede mål giver mening i forhold til medarbejdernes faglige kompetencer (Andersen m.fl. 2014; Hjelm-mar, Bjørnholt & Christiansen 2016).

I flere af studierne peges der samtidig på, at en systematisk dialog omkring de opsatte mål mellem myndighed på den ene side og den udførende velfærdsinstitution på den anden side skaber bedre resultater (se fx Fintland, Østebø, & Braut, 2017; Hjarsbech & Hjelm-mar, 2015; Petersen 2019). Vigtigheden af at prioritere dialog ses særligt tydeligt i studier om (dialogba-serede) tilsyn i forbindelse med målopfølgning. Det fremgår her, at det opfattes som positivt af velfærdsinstitutionerne at indgå i en dialog med tilsynsmyndigheden, hvor faglig refleksion og organisatorisk læring er i centrum.

Lokalt ledelsesmæssigt handlerum og fagligt råderum som drivkraft i den offentlige sektor

En central konklusion på baggrund af gennemgangen af studierne er, at et øget lokalt ledel-sesrum er væsentligt for at skabe bedre velfærds-løsninger. Med et øget lokalt ledelsesrum har ledelsen mulighed for – i samspil med medarbejderne – at udvikle og implementere lokalt til-passede løsninger, der opleves som meningsfulde af de udførende medarbejdere i deres dag-lige arbejde (se fx Nielsen 2013; Bringselius 2018). Et eksempel på lokalt tilpassede løsninger, som er blevet fremhævet i kapitel 5, er dialogbaserede og inddragende tilsyn med fokus på faglig læring og udvikling på lokalt niveau.

Gennemgangen af studier peger også samlet set på, at fagligheden blandt de fagprofessionelle medarbejdere er en helt central motivationsfaktor og drivkraft i udviklingen af nye velfærds-løsninger. Med "faglighed" betones først og fremmest løsninger, som er meningsfulde og sagligt begrundede, og som tilfører den leverede service til borgerne en værdi (se fx Limborg m.fl. 2012; Thuesen, Bille & Pedersen 2017).

At inddrage medarbejdere i lokale beslutningsprocesser fører til en øget motivation hos med-arbejderne (se også afsnit 6.2.). Når medarbejderne inddrages i beslutningsprocesserne, ska-ber det et større ejerskab til strategien og de opsatte mål. Denne inddragende proces fører samtidig til en større forankring i organisationen og understøttelse af ledelsens strategi til at nå de opsatte mål i organisationen – en mere kollektiv form for ejerskab til de opsatte mål (se fx Hjelm-mar, Bjørnholt & Christensen, 2016).

I flere af studierne peges der på, at detailstyring af arbejdsprocesser i form af proceskrav fra nationale myndigheder kan påvirke motivationen hos medarbejderne negativt (se fx Thuesen, Bille & Pedersen 2017). Proceskrav kan hindre, at overordnede mål for den kommunale service kan nås. Frikommuneforsøgene er et klart eksempel på, hvordan en undtagelse for proceskrav

kan gavne motivationen hos ledere og medarbejdere og styrke arbejdsprocesser (Holm-Petersen 2019).

Incitamenter til lokal innovation

Faglighed som drivkraft, øget ledelsesmæssigt handlerum og et generelt øget lokalt råderum er blevet karakteriseret som centrale elementer i en tillidsbaseret form for styring, der ses i modsætning til en markedsbaseret form for styring (New Public Management) og en hierarkisk og regelbaseret form for styring (bureaukrati) (Bringselius 2018). Der peges på, at i en sådan form for styring er det væsentligt at etablere et lokalt råderum, hvor der er tillid til, at medarbejdere og ledere lokalt finder nye løsninger, som er tilpasset borgernes behov. Det er den lokale velfærdsinstitution, som er tættest på borgerens dagligdag, og som har det bedste udgangspunkt for løbende at tilpasse velfærdsløsninger, så borgerens behov for service medtænkes i opgaveløsningen.

I rapporten har vi set på, hvilke incitamenter der er særligt virksomme i forhold til at udvikle nye løsninger lokalt i den offentlige sektor, som kommer borgerne til gode. Det fremgår af studierne, at det først og fremmest er ønsket om bedre faglige løsninger, der er drivende for den lokale innovation. Tilskyndelsen til at udvikle nye løsninger bunder i et ønske om at udvikle bedre arbejdsgange og organisatoriske strukturer, så borgerne oplever mere meningsfulde services og reelle forbedringer i deres dagligdag (se fx (Hjelmar, 2019; Nilsson m.fl., 2012).

Et illustrativt eksempel på lokal innovation er udvikling af helhedsorienterede og fleksible løsninger til socialt udsatte borgere og familier. Det fremgår af flere studier, at de udviklede løsninger er fremkommet med udgangspunkt og i et samspil med borgeren snarere end med udgangspunkt i stramme og centralt fastsatte mål (se fx Bringselius 2018; Holm-Petersen 2019). Dette er med til at understrege, at et øget lokalt råderum (fx gennem offentlig forsøgsvirksomhed som frikommuner) kan være fremmende for lokal innovation.

Utilsigtede konsekvenser af øget lokalt selvstyre

Instrumenterne til øget lokalt selvstyre kan også have utilsigtede konsekvenser. I studierne peges der navnlig på, at udvidede processer omkring inddragelse af medarbejdere i beslutningsprocesser og målopfølgning kan føre til en større dokumentationsbyrde (se fx Wadmann, Holm-Petersen & Levy 2016; Larsen m.fl. 2018).

Dette er en utilsigtet konsekvens, da hverken ledere eller medarbejdere ønsker at øge dokumentationsomfanget som følge af processen omkring kvalitetsudvikling og målopfølgning. Mere komplekse mekanismer end ønsket om kontrol (fx krav fra forskellige faggrupper, der ønsker at blive tilgodeset) er her i spil. Studierne peger ikke entydigt på, hvordan dette kan imødegås.

Som tidligere nævnt i dette afsnit 6.1. ses også utilsigtede konsekvenser i forhold til ønsket om at styre efter få og bindende mål – dette sker bl.a. i form af målprioritering (på grund af at målene ikke er detaljerede og retningsanvisende nok) og målforskydning (at nemme mål prioriteres over svære mål).

6.2 Medarbejderinddragelsens betydning for styringsredskaberne

Medarbejderne spiller en central rolle for forestillingerne om, at styring baseret på tillid og lokal autonomi kan skabe positive resultater. Det er medarbejderne og den lokale ledelse, der inden for disse rammer skal finde de rette midler til at skabe gode resultater.

Der er i de gennemgåede studier en række erfaringer, der giver os viden om, hvordan medarbejderinddragelse betyder noget for virkningen af styringsredskaber. Disse erfaringer kan bruges fremadrettet i forhold til, hvordan styringsredskaberne kan få den bedst mulige indvirkning på den offentlige sektors service.

Værdien af medarbejderinddragelse

Flere studier understreger værdien af at inddrage medarbejderne i beslutningsprocesserne. Det gælder både i forhold til en effektiv drift og ikke mindst udvikling af velfærdsinstitutionerne. Når medarbejderne inddrages i udformningen og opfølgningen på mål, vil det ofte fremme den kollektive identitet og fællesskabsfølelse. I flere af studierne fremhæves det også, at medarbejdernes lokale praksisviden har central betydning i forhold til arbejdet med udformning og opfølgning på mål (se fx Ertmann & Luckow, 2009; Hjelmar, Bjørnholt & Christiansen 2016).

Som det fremgår af rapporten, er medarbejderinddragelse et centralt element i forhold til at skabe et bredt og kollektivt ejerskab til den enkelte velfærdsinstitutions mål. Af afsnittet fremgår det samtidig, at inddragelse kan føre til en solid forankring af de strategier, som ledelsen anvender til at nå opsatte mål.

Der er nogle få studier, som inddrager mere formelle veje til medarbejderinddragelse i deres analyser (fx SU/MED-systemet). Disse studier peger på, at en formaliseret inddragelse af medarbejderne via de formelle udvalgsstrukturer kan bidrage til en hensigtsmæssig implementering af nye løsninger ved navnlig større ændringer af arbejdstilrettelæggelsen (Sørensen 2013; Kampmann m.fl. 2019).

Endelig er der forskning, som indikerer, at uformel medarbejderinddragelse på nogle områder ikke direkte medfører positive effekter (Petersen 2019). Medarbejderne kan have en mindre interesse i at blive inddraget i de beslutninger, der vedfører forhold, som ligger fjernt fra medarbejdernes dagligdag og interesse. Der mangler dog systematisk viden og forskning på området, hvorfor man bør være forsigtig med at drage klare konklusioner om, hvornår medarbejderinddragelse virker, og hvornår det i højere grad opleves som en administrativ opgave blandt medarbejderne, som ikke har den ønskede virkning. Således er betydningen af de formelle kanaler for medarbejderinddragelse (særligt SU/MED-systemet) ikke tilstrækkeligt belyst i de studier, der indgår i den systematiske vidensafdækning.

Medarbejdernes motivation

De fagprofessionelle er ansvarlige for den daglige udførelse af service lokalt i den offentlige sektor, og det er centralt for den offentlige sektors funktion, at de fagprofessionelle er motiverede og engageret i deres arbejde (Produktivitetskommissionen 2014).

I forhold til den bureaukratiske styringsform viser studierne, at der er nogle udfordringer i forhold til medarbejdernes motivation. Hvis medarbejderne oplever meningsløs detailstyring af arbejdsprocesser (fx på beskæftigelsesområdet), så kan det svække motivationen hos medarbejderne. Der skal være en overensstemmelse mellem de overordnede mål, som den enkelte institution arbejder efter, og de faglige værdier, som er mest centrale for medarbejderne (Thuesen, Bille & Pedersen, 2017).

I forhold til mål- og resultatstyring fremgår det af studierne, at mål- og resultatstyring kan føre til et ensidigt fokus på opnåelse af mål, og det kan fjerne fokus fra det nære velfærdsarbejde og minimere det faglige råderum. Denne styringsform kan altså føre til, at den faglige autonomi minimeres, og at den administrative målstyring bliver for dominerende (Holm-Petersen, Wadmann & Andersen 2016; Thuesen, Bille & Pedersen 2017).

Vidensafdækningen peger på, at styring efter mål og med tilhørende opfølgning og dokumentationskrav kan virke udfordrende på de fagprofessionelles motivation og arbejdsglæde. Afgørende for de fagprofessionelle er, at målene er retningsanvisende for de fagprofessionelles praksis og adfærd, og at opfølgningen på målene (dokumentationen) indebærer et læringspotentiale (Thuesen, Bille & Pedersen, 2017). Hvis målene ikke er klare, og hvis målene ikke er direkte fagligt orienterede, men i højere grad er styret af effektivitetshensyn eller opleves som kontrol, så kan det virke demotiverende for medarbejderne (Sørensen 2013).

Samtidig fremgår det af flere studier, at færre proceskrav og en større faglig frihed hos medarbejderne til fagligt at tilrettelægge arbejdet virker motiverende for medarbejderne. Offentlig forsøgsvirksomhed har de seneste år – som styringslaboratorier og frikommuneforsøg – demonstreret, at øget metodefrihed og fagligt råderum har ført til nye velfærdsløsninger med lovende resultater (se fx Hjelmar, Bjørnholt og Christiansen 2016; Hjelmar & Ejersbo 2019; Holm-Petersen 2019)

Medarbejdernes ønske om at udvikle nye faglige løsninger

Gennemgangen af studierne omkring redskaber til øget selvstyre fokuserer i høj grad på de fagprofessionelle og deres mulighed for fagligt at præge deres arbejde. Det faglige engagement blandt medarbejderne og ønsket om at imødekomme borgernes behov på den bedst mulige måde står dermed meget centralt i de forskellige styringsredskaber, der er blevet gennemgået.

Et illustrativt eksempel på dette er udviklingen af tværgående og helhedsorienterede løsninger for udsatte borgere. Der foregår i kommunerne et stort fagligt udviklingsarbejde i forhold til at udvikle nye arbejdsmetoder og rutiner, hvor nærheden til borgerne, tillid mellem kommune og borger samt medejerskab til handlingsplaner og aftaler står centralt. Ledelsens ønske om mere effektive og målrettede tilbud spiller en væsentlig rolle, men en mindst ligeså væsentlig rolle spiller medarbejdernes ønske om at levere en faglig forsvarlig service til borgerne, hvor borgernes og kommunens mål harmonerer (Holm-Petersen m.fl. 2019).

Dette eksempel harmonerer i høj grad med øvrig forskning på området. Forskningen omkring "public service motivation" viser, at det er det at gøre noget godt for borgere og samfundet er en central drivkraft for medarbejderne i den offentlige sektor (Andersen & Pedersen 2011).

Samtidig er der nylig dansk forskning, der viser, at offentligt ansatte foretrækker organisatoriske ændringer, der er begrundet i fagprofessionelle normer. En effektiv implementering af nye velfærdsløsninger sikres først og fremmest, hvis den afspejler og appellerer til de offentligt ansattes fagprofessionelle normer (Andersen & Jakobsen 2017).

Samlet set peger dette på, at styringsredskaber skal virke motiverende for de fagprofessionelles arbejde (ved at gøre noget godt for borgerne) og i overensstemmelse med faglige normer (fagligt funderede), hvis de skal være effektive.

6.3 Et tværgående styringsperspektiv: Overordnede udviklingstræk

En ny form for styring

Spørgsmålet er, om de styringsredskaber, som vi har set på i denne rapport, i praksis er udtryk for en ny og anderledes form for styring, end hvad der karakteriserer styringen i den offentlige sektor i dag. To paradigmer karakteriserer styringen af den offentlige sektor: Bureaucrati og New Public management.

Den bureaukratiske styringsform søger først og fremmest at skabe orden og stabilitet gennem lovgivning og offentlige organer, der direkte kan håndhæve lovgivningen. Midlet hertil er en organiseringsform præget af hierarki og regelstyring, og den grundlæggende antagelse bag styringsformen er, at den offentlige sektor består af professionelle regeloverholdere, som upar-tisk anvender reglerne ud fra deres faglighed (Andersen m.fl. 2017).

New Public Management er baseret på indarbejdelsen af incitamentssystemer i offentlige or-ganisationer, hvor opnåelsen af mål bliver det centrale succeskriterium. Den grundlæggende antagelse bag denne styringsform er, at offentlige beslutningstagere løbende orienterer sig mod de til enhver tid gældende mål og incitamentsstrukturer (Andersen m.fl. 2017).

Forskning på området har peget på, at de fremherskende styringsformer (bureaukrati, New Public Management) udfordres, og at nye former for styring vinder indpas i den offentlige sek-tor. Baggrunden for dette er navnlig et behov for at skabe mere dynamik i offentlige bureau-kratier og skabe mere faglig mening og medarbejdermotivation i New Public Management-orienterede offentlige organisationer (Christensen & Lægreid 2011; Hood & Dixon 2015).

Den form for styring, som rapporten har behandlet, er en form for styring præget af en høj grad af tillid fra den statslige og kommunale forvaltnings side til det lokale niveau samt en vægt på faglighed og et øget ledelsesrum lokalt i den offentlige sektor. Formålet med denne form for styring er at styrke mulighederne for i den offentlige sektor at skabe lokal innovation og imple-mentere egne løsninger og dermed skabe velfærdsløsninger, som tager udgangspunkt i den lokale kontekst tæt på borgerne.

Forskningen på området peger på, at nye former for styring ikke i første omgang erstatter de fremherskende styringsformer (bureaukrati, New Public Management). Der peges på, at nye styringsformer sameksisterer med de eksisterende styringsformer, og der udvikles nye hybrid-former for styring, hvor elementer fra en ny styringstænkning indgår i et samspil med og påvir-ker den eksisterende styringsform (Christensen og Lægreid 2011; Bourgon 2017; Jakobsen m.fl. 2018).

Et perspektiv fra ledelsesforskningen

Erfaringerne med de fire styringsredskaber indikerer, at ledelse må spille en central rolle for, hvordan styringsredskaberne oversættes og implementeres lokalt. Nogle styringsredskaber får først deres positive virkning, når de kombineres med lokal autonomi, ligesom det lokale ledel-sesrum og medarbejdernes motivation forventes at være vigtige mekanismer, som styrings-redskaberne virker igennem.

Ledelsens rolle for den lokale oversættelse af styringsredskaber er imidlertid ikke direkte un-dersøgt i denne rapport. Alligevel er det værd at fremhæve to pointer fra ledelsesforskningen, der kan kaste lys over, hvilken ledelsesadfærd som kan fremme den positive virkning af sty-ringsredskaberne. Det er nemlig ikke ligegyldigt, hvordan autonomi og det lokale ledelsesrum udfyldes.

For det første viser dansk forskning, at ledere kan implementere styringsredskaber på forskel-lige måder i deres organisation, og at denne implementering har betydning for medarbejdernes opfattelse af styringsinstrumenterne (Andersen m.fl., 2017). Mikkelsen m.fl. (2017) finder, at en implementering af styringsinstrumenter baseret på ordrer, monitorering og incitamenter øger risikoen for, at medarbejdere opfatter styringsredskaber som kontrollerende frem for un-derstøttende for deres arbejde. Når medarbejdere opfatter styringsredskaber som kontrolle-rende, risikerer redskaberne at reducere medarbejderens motivation til at udføre deres arbejde

og bidrage til samfundet (public service motivation). Til gengæld kan en implementering af styringsredskaberne baseret på dialog, hvor redskaberne af medarbejderne opfattes som understøttende for deres arbejde, øge medarbejdernes motivation for at udføre deres arbejde og bidrage til samfundet. Ledelsens implementering af styringsredskaber kan på den måde påvirke, hvorvidt de nye redskaber har en positiv eller negativ virkning for medarbejderes motivation og i sidste instans de offentlige ydelser (Bentzen 2020).

For det andet kan ledelse spille en rolle for offentlige organisationers læringskultur. For eksempel viser forskning, at en organisationskultur, der er kendetegnet ved at prioritere medarbejdervelfærd og læring, hænger positivt sammen med medarbejdernes villighed til at forbedre kvaliteten af offentlige services. Et af argumenterne for dette er, at en tillidsfuld kultur, som medarbejderne føler sig trygge i, fremmer medarbejderes lyst og mod til at sætte spørgsmålstegn ved eksisterende praksis og udfordre inkonsistente antagelser i organisationen (Destler 2017) – og en sådan adfærd kan netop fremmes af en ledelse, der fokuserer på lokal læring og udvikling (Moynihan, Bækgaard & Jakobsen, 2019). Netop sådan en tilgang til arbejdet giver mulighed for, at organisationer kan lære af deres fejl og skabe innovation. Hvis styringsredskaber skal anvendes til at skabe forbedringer i den offentlige sektor, er ledelse rettet mod at skabe en tillidsfuld læringskultur, hvor medarbejdertrivsel prioriteres, dermed et vigtigt element at have sig for øje.

Ledelsesforskningen giver således et perspektiv på, hvordan styring udfolder sig og får en virkning i praksis. Dette er viden, som ikke handler direkte om styringsredskaber, men i stedet om ledelse og kultur. Dette skal med i betragtning, når man arbejder videre med styringsredskaber. Det betyder noget for oversættelsesprocessen af styringsinstrumenterne internt i organisation.

Perspektiver ved øget lokalt selvstyre

Rapporten har fokuseret på redskaber til at ændre organisering og arbejdstilrettelæggelse internt i den offentlige sektor. Formålet med dette er at øge mulighederne for lokalt i den offentlige sektor at udvikle velfærdsløsninger, som er tilpasset den lokale kontekst. Analysen er ikke gået længere end hertil. Et muligt næste skridt, som også er blevet fremhævet i den offentlige debat⁸, er at koble mulighederne ved et øget lokalt selvstyre med muligheden for i højere grad at inddrage borgere og civilsamfund i udviklingen af velfærdsløsninger (samskabelse) (Bentzen 2020).⁹

Et øget lokalt selvstyre giver mulighed for at udvikle flere nye løsninger sammen med borgerne. Antagelsen er her, at nærheden til borgerne betyder, at der lokalt kan udvikles mere holdbare velfærdsløsninger. Nye problemløsninger tilpasset den enkelte borgers værdier og behov kan dermed indføres lokalt i den offentlige sektor. Dette stiller krav til den lokale organisering og den lokale arbejdstilrettelæggelse, og dette harmonerer i høj grad med et øget lokalt selvstyre (Bourgon 2017).

Et øget lokalt selvstyre skaber samtidig større forskelle i velfærdsservices fx på tværs af kommuner og regioner. Øgede forskelle kan skabe en lighedsproblematik, hvor fokus vil være på borgernes lige rettigheder på tværs af kommunegrænser og offentlige institutioner. En højere

⁸ Se bl.a. "Kommunerne overhaler Frederikssens nærhedsreform" (Mandag Morgen, 23.2. 2020) og "Det største offentlige paradigmeskifte i årtier giver ansatte større frihed" (Mandag Morgen, 24.2. 2020).

⁹ Et eksempel på dette er Fremfærd – et samarbejde mellem parterne på det kommunale arbejdsmarked om at udvikle kommunale velfærdsopgaver. Se – <https://vpt.dk/fremfaerd>

grad af decentral styring vil endvidere vanskeliggøre implementeringen af nationale reformer, grundet de store forskelle i den lokale organisering.

6.4 Dokumentation på området

Hvor stærkt et vidensgrundlag står analysen på?

Samlet set bygger på vidensafdækningen på et forholdsvis solidt metodisk grundlag. Der indgår i alt 43 studier i vidensafdækningen, og det er nok til at kunne give et samlet billede af området. Studierne belyser en lang række af de forhold, som er relevante i forhold til at belyse erfaringerne med at benytte forskellige styringsredskaber til at øge det lokale selvstyre.

I vidensafdækningen belyses fire udvalgte styringsredskaber. Der er en forholdsvis ligelig fordeling mellem studier på de forskellige områder: I studier af øget lokal autonomi indgår 12 studier, i studier af få mål indgår 14 studier, i studier af incitamenter til lokal innovation indgår 8 studier, og i studier af dialogbaserede tilsyn indgår 9 studier.

Studierne vedrører særligt danske forhold. I alt omhandler 36 af studierne danske forhold, så erfaringer fra en dansk kontekst vægter tungt i vidensafdækningen. Der kunne med fordel have været flere studier fra en svensk og norsk kontekst, så erfaringerne med de forskellige styringsredskaber hvilede på et bredere og mere varieret grundlag. Litteratursøgningen fandt dog ikke disse studier.

Studierne dækker de offentlige serviceområder forholdsvis bredt. Der indgår således studier fra en lang række velfærdsområder, herunder særligt uddannelsesområdet, sundhedsområdet og beskæftigelsesområdet. Der kunne med fordel have været flere studier fra det sociale område samt børne- og ungeområdet, men litteratursøgningen identificerede ikke sådanne studier i særlig stort omfang.

Metodisk bygger studierne på et forholdsvis solidt datagrundlag. Flertallet af studier er primært baseret på kvantitative opgørelser i form af survey- og registeranalyser (25 studier). Derudover indgår også en række studier baseret på kvalitative metoder i form af interview og observationer. Dokumentanalyse indgår også i en række studier. I forhold til de enkelte områder, som vidensafdækningen behandler, så er det stærkeste metodiske grundlag i studierne omkring øget lokal autonomi og få mål.

Vidensafdækningen kunne være styrket metodisk set, hvis der i højere grad i studierne var indarbejdet en form for kontrolgruppedesign, der ville gøre det muligt mere præcist at fastslå, hvilke elementer i de enkelte styringsredskaber der navnlig er virksomme i forhold til at opnå de ønskede resultater.

Behov for yderligere forskning om betydningen af medarbejderinddragelse

Der indgår i vidensafdækningen en række studier, som ser på betydningen af medarbejderinddragelse i forhold til at styrke et lokalt selvstyre i den offentlige sektor. Generelt er dette aspekt dog ikke udtømmende behandlet i de 43 inkluderede studier i vidensafdækningen.

I forhold til at forbedre styringen i den offentlige sektor vil det særligt være relevant, hvis de forskningsbaserede erfaringer om styring tydeligere belyser betydningen af forskellige typer medarbejderinddragelse. Hvad betyder det fx for styringens resultater, hvorvidt der sker medarbejderinddragelse inden for henholdsvis en formel ramme med samarbejdsudvalg eller med en uformel dag-til-dag-inddragelse i arbejdspladsens processer (Dachler & Wilbert 1978)?

Tilsvarende er det vigtigt at vide, hvad det betyder for styringen, om inddragelsen faktisk følges af en reel indflydelse på arbejdspladens beslutninger. Indflydelsen kan gå fra på den ene side en rent informativ og konsulterende inddragelse over fælles beslutninger til en egentlig overgivelse af beslutningskompetence til medarbejderne (Yukl 2010). Den foreliggende litteratur om styringsredskaber, som er analyseret i denne rapport, giver ikke en systematisk og operationel viden om disse forskellige typer af inddragelse og grader af indflydelse.

Behovet for yderligere forskning på dette felt er derfor et selvstændigt, vigtigt resultat fra denne rapport. Dette gælder i særlig grad, fordi de fire styringsredskaber er baseret på antagelser om, at en øget tillid og øget lokal autonomi fremmer, at medarbejdere og ledere på lokalt niveau kaster deres motivation, kompetencer og kreativitet ind i at skabe bedre resultater.

En sådan fremtidig forskning bør fokusere på, hvordan forskellige former for medinddragelse med forskellige niveauer af indflydelse kan understøtte en styring baseret på tillid og lokal autonomi. Dette gælder særligt betydningen af formel inddragelse gennem SU/MED-systemet. Dette er en udbredt form for medarbejderinddragelse i Danmark, og den er samtidig kun belyst i et begrænset omfang i denne rapport. Omvendt er det en type inddragelse, som er meget håndterbar i en styringssammenhæng, idet den fungerer inden for en formel ramme. Det vil således være et oplagt emne for fremtidig forskning, der søger at kvalificere den igangværende styringsdiskussion i Danmark.

I den generelle arbejdsmiljøforskning er der generelt godt belæg for, at en formel medarbejderinddragelse har en positiv effekt på arbejdsmiljøet, når der er ledelses- og medarbejderopbakning, og når arbejdsmiljø er en del af det beslutningsindhold, som den repræsentative deltagelse giver adgang til (Sørensen 2013). Fremtidig forskning omkring formel medarbejderinddragelse og øget lokalt selvstyre kan blandt andet bygge videre på denne del af arbejdsmiljøforskningen.

Litteratur

- Andersen, L.B., Bogetoft P., J.G. Christensen & Tranæs T. (2014). *Styring, ledelse og resultater på ungdomsuddannelserne*. Odense: Rockwool Fondens Forskningsenhed og Syddansk Universitetsforlag.
- Andersen, L.B. & Pedersen L.H. 2011. Public service motivation: Et skjult potentiale i den offentlige sektor. *Administrativ Debat* (1): 25-27.
- Andersen, L.B., Greve, C., Klausen, K.K. & Torfing, J. (2017). *Offentlige styringsparadigmer*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Andersen, L.B., Bøllingtoft, A., Salomonsen, H.H., & Würtz, A. m.fl. (2017). *Ledelse i offentlige og private organisationer*. 1. udg., København: Hans Reitzel.
- Andersen, L.B. & Jakobsen, M.L. (2019). Vil handling følge ord? Betingelser for en troværdig ledelsesintention. *Politica. Tidsskrift for politisk videnskab*, 51(3), 288-306.
- Andersen, S.C. & Jakobsen, M. (2017). Policy Positions of Bureaucrats at the Front Lines: Are They Susceptible to Strategic Communication? *Public Administration Review*, 77(1), 57-66.
- Andersson, A.C., Idvall E., Perseus K.I. & Elg M. (2013). Sustainable outcomes of an improvement programme: Do financial incentives matter? *Total Quality Management & Business Excellence*, 24(7-8): 956-969.
- Askim, J. Hjelmar U. & Pedersen L.H. (2018). Turning innovation into evidence-based policies: Lessons learned from free commune experiments, *Scandinavian Political Studies*, 41 (4): 288-308.
- Bentzen, T.Ø. (2016). *Tillidsbaseret styring og ledelse i offentlige organisationer – I springet fra ambition til praksis*. Roskilde: Roskilde Universitet, Institut for Samfund og Globalisering.
- Bentzen, T.Ø. (2020). *Samskabt styring. Nye veje til afbureaukratisering*. Roskilde: Samfundslitteratur.
- Bjørnholt, B., Mikkelsen M.F., Giver M.K., Flyger C.I., Kjærgaard L., Wagner M.R., Andersen M. & Wellsandt K. (2019). *Den kommunale styring i forbindelse med folkeskolereformen*. København: VIVE.
- Blom-Hansen, J. (red.). (2019). *Offentlig forvaltning: et politologisk perspektiv*. (2. udg.) København: Hans Reitzel.
- Bourgon, J. (2017). *Den nye syntese for offentlig værdiskabelse*. København: Dansk Psykologisk Forlag.
- Bredgaard, T. & Larsen F. (2009): *Regionale og lokale beskæftigelsesråd. I spændingsfeltet mellem stat og kommune*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Bringselius, L. (2018). *Styra och leda med tillit: Forskning och praktik*. Stockholm: Regeringskansliet/Norstedts Juridik.

- Center for Offentlig Innovation (2019). *Innovationsbarometeret. Højere effektivitet og kvalitet i den offentlige sektor gennem innovation*. København.
- Christensen, T. & Lægread P. (2007). Regulatory Agencies – The Challenges of Balancing Agency Autonomy and Political Control. *Governance* 20: 499–520.
- Christensen, T. & Lægread P. (2011). Complexity and hybrid public administration – theoretical and empirical challenges. *Public Organization Review*, 11(4): 407-423.
- Cottam, H. (2018). *Radical help. How we can remake the relationship between us and revolutionize the welfare state*. London: Virago.
- Dachler, H. & Wilpert, B. (1978). Conceptual Dimensions and Boundaries of Participation in Organizations: A Critical Evaluation. *Administrative Science Quarterly* 23(1), 1–39.
- Danmarks Evalueringsinstitut (2019). *Samarbejdet mellem forvaltning og skoleledelse: en undersøgelse af samarbejdet om elevernes læring og trivsel på tværs af landets kommuner*. København: Danmarks Evalueringsinstitut.
- Derthick, M. (1974). Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes. *American Political Science Review*, 68(3), 1336-1337.
- Destler, K.N. (2017). A matter of trust: Street level bureaucrats, organizational climate and performance management reform. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(3), 517–534.
- Eriksen, M. & Nielsen A.K. (2009). *Evaluering af det nye tilsyn i Region Syddanmark*. Aarhus: KREVI.
- Erlandsson, M. (2018). *Tillitsbaserad granskning: om Skolinspektionens potentiella roll för skolutveckling*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Ertmann, B. & Luckow S.T. (2009). *Evaluering af tilsynet med plejebørn*. Hillerød: Teori og Metodecenteret, Professionshøjskolen UCC.
- Fintland, I., Østebø S. & Braut G.S. (2017). Statlig tilsyn – bare kontroll eller noe mer? - Dialogbasert tilsyn med kommunale arkiver. *Nordisk kulturpolitisk tidsskrift*, 20(1-2): 90-108.
- Hjarsbech, P. & Hjelm U. (2015). *Erfaringer med det nye socialtilsyn*. København: KORA.
- Hjelm U., Bjørnholt, B. og Christiansen, A.M. (2016). *Nye styre- og arbejdsformer som led i moderniseringen af den offentlige sektor*. København: KORA.
- Hjelm U. (2019). The institutionalization of public sector innovation. *Public Management Review*, 1-17. Doi.org/10.1080/14719037.2019.1665702
- Hjelm U. & Ejersbo N. (2019). *Frikommuneforsøg 2016-2020*. København: VIVE.
- Holm-Petersen, C., Wadmann S. & Andersen N.B.V. (2015). *Styringsreview på hospitalsområdet: Forslag til procedure- og regelforenkligning*. København: VIVE.

- Hood, C. & Dixon R. (2015), *A Government that Works Better and Costs Less?* Oxford: Oxford University Press.
- Jakobsen, M. L. & Mortensen, P. B. (2016), Rules and the Doctrine of Performance Management. *Public Administration Review*, 76: 302-312.
- Jakobsen, M. L., Baekgaard, M., Moynihan, D.P., van Loon, N. (2018). Making Sense of Performance Regimes: Rebalancing External Accountability and Internal Learning, *Perspectives on Public Management and Governance*, 1 (2): 127–141.
- Jakobsen, M.L (2019). Buy-in to a Credible Vision! Why Leaders Make Prospector Responses to Learning-Oriented Performance Reform. *Public Organization Review*, 23: 1-23.
- Jørgensen, H., Lassen M. & Baadsgaard K. (2016). *Koblingskompetencer – et begrebsligt indkredsningforsøg*. Aalborg: Aalborg Universitet.
- Kampmann, N.E.S., Pors A.S., Trangbæk L. & Kampmann J. (2019). *Dialoger om Kvalitet. Hvordan viden om kvalitet udveksles, forstås og styres i to kommuners organisering af daginstitutionsområdet*. København: Københavns Professionshøjskole.
- Kjellström, S., Avby G., Josefsson K.A., Andersson-Gäre B. & Bäck M.A. (2017). *De komplexa drivkrafterna inom vård och omsorg - en fallstudie av finansiella incitament och dess konsekvenser ur ett arbetsmiljöperspektiv. Slutrapport*. AFA Försäkring.
- Kjer, M.G. & Rosdahl, A. (2016). *Ledelse af forandringer i folkeskolen. Notat*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Kristiansen, M.B. (2015). Management by Objectives and Results in the Nordic Countries. *Public Performance and Management Review*, 38(3): 542-569.
- Larsen, K.N., Kristensen, S.R. & Søgaard, R. (2018). Autonomy to health care professionals as a vehicle for value-based health care? *Social Science and Medicine*, 196: 37-46.
- Limborg, H.J., Albertsen, K., Flensborg, M.F. & Pedersen, F. (2012). *Engagement eller Mistilid. Håndteringen af dokumentationskrav i folkeskolen*. TeamArbejdsliv.
- Lindgren, J., Rönnberg L., Hult A. & Segerholm C. (2019). Enacting a National Reform Interval in Times of Uncertainty: Evaluation Gluttony Among the Willing. I: Segerholm, C., Hult, A., Lindgren, J. & Rönnberg, L. (Eds.) *The Governing-Evaluation-Knowledge Nexus: Swedish Higher Education as a Case*. Dordrecht: Springer.
- Mikkelsen, M.F., Jacobsen, C.B. & Andersen L.B. (2017). Managing Employee Motivation: Exploring the Connections between Managers' Enforcement Actions, Employee Perceptions, and Employee Intrinsic Motivation. *International Public Management Journal*, 20(2), 183-205.
- Miller, G. (2000). Above Politics: Credible Commitment and Efficiency in the Design of Public Agencies, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2): 289–328.
- Mintzberg, H. (1979). *The Structuring of Organizations. A Synthesis of Research*. London: Prentice-Hall, Inc.

- Moynihan, D. (2008). *The dynamics of performance management: Constructing information and reform*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Moynihan, D. P., Baekgaard, M. & Jakobsen, M. L. (2019). Tackling the Performance Regime Paradox: A Problem-Solving Approach Engages Professional Goal-Based Learning. *Public Administration Review*, [Early view], DOI: 10.1111/puar.13142: 1-11.
- Nielsen, V.L. & Hvidman U. (2011). Faglig målstyring og opfølgning. I: Winter, S. & Andersen, S.C. (red), *Ledelse, læring og trivsel i folkeskolerne*. København: SFI.
- Nilsson, J.E, Bergman, M., Mendell, S., Nyström, J. & Pyddokke, R. (2012). *På spaning efter den innovativa myndigheten (VTI rapport)*. Linköping: School of Social Sciences, Södertörn University, VTI.
- Petersen, N.B.G. (2019). *Performance Information on the Front Line: A Behavioral Approach*. Aarhus: Forlaget Politica, Aarhus Universitet.
- Produktivitetskommissionen 2014. *Slutrapport. Det handler om velstand og velfærd*. København.
- Rambøll, Implement & KORA (2012). *Analyse af internationale erfaringer med kvalitetsinitiativer på sundhedsområdet*. København: Rambøll.
- Socialdemokratiet 2018. *Tillid, faglighed og arbejdsglæde*. København.
- Strandby, M.W., Arendt, K.M., Ruge, M. & Flarup, L.F. 2020. *Ordningen med tilsynsførende på de frie grundskoler*. København: VIVE.
- Sørensen, E. M. & Foged S.K. (2015). Mål- og resultatstyring i kommunerne efter krisen. *Økonomi & politik*, 88(1): 46-56.
- Sørensen, O.H. (2013). Direkte medarbejderindflydelse ved organisatorisk forandring: konsekvenser for arbejdsmiljøet. *Tidsskrift for arbejdsliv*, 15(1): 32-51.
- Sørensen, P.B. 2019. *Tilsyn og kontrol – Hvor langt rækker forpligtelsen?* København: Karnov.
- Thuesen, F. & Bille, R. (2017). *Politiske styringsinstrumenter på beskæftigelsesområdet. Et litteraturstudie med fokus på statslig styring af forvaltningen (SFI 17:12)*. København: SFI.
- Thuesen, F., Bille, R. & Pedersen, M.J. (2017). *Styring af den kommunale beskæftigelsesindsats: instrumenter, motivation og præstationer (SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 17:11)*. København: SFI.
- Thingvad, S. & Dahler-Larsen P. (2014). How Performance Management may lead to Stress. A group-level analysis of performance measurement and employees' stress. *Ledelse & Erhvervsøkonomi*, 78(3-4): 47-61.
- Wadmann, S, Holm-Petersen, C. & Levay, C. (2018). 'We don't like rules and still we keep seeking new ones': The vicious circle of quality control in professional organizations. *Journal of Professions and Organization*, 6(1): 17-32.

Winter, S.C., Kjer, M.G. & Skov, P.R. (2017). *Gør skoleledelse en forskel? Ledelse af implementeringen af folkeskolereformen*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd. SFI Rapport: 17.06.

Yukl, G.A. (2010). *Leadership in Organizations*. Upper Saddle River, N.J: Pearson.

Aaes Nielsen, P. (2013). *Performance information in politics and public management: Impacts on decision making and performance: PhD dissertation*. Aarhus: Politica.

Bilag 1: Kvalitetsprotokol til vurdering af studierne

Reference (forfattere og årstal):

Vurdering: + (+) - IR

Nr.	Kriterium	Opfyldt?
1a	Analyserne bør være baseret på et velegnet analysedesign (RCT, andre eksperimentelle undersøgelser, casestudie) i forhold til analysens objekt og tilgængeligheden af relevante data på området.	
1b	Analyserne bør indeholde en begrundelse og dokumentation for, hvilke cases der indgår i analysen, og hvilke cases der ikke indgår i analysen, og om afgrænsningen af populationen muliggør en generalisering af resultaterne fra analysen.	
1c	Analyserne bør inddrage relevante og tilgængelige data på området (registerdata om kvalitet, bruger- og medarbejdertilfredshed eller lignende) ligesom datas omfang og den undersøgte tidsperiode bør være vurderet.	
2a	Gennemførelsen af studiet bør leve op til gældende standarder – i surveys skal datagrundlaget gøre en generalisering mulig (tilstrækkelig besvarelsesprocent, validt spørgeskema, høj reliabilitet).	
2b	Gennemførelsen af studiet bør leve op til gældende standarder – i kvalitative undersøgelser skal datagrundlaget i tilstrækkelig grad kunne understøtte fortolkningerne.	
2c	Gennemførelsen af studiet bør leve op til gældende standarder – i øvrige typer af undersøgelser (registerdata m.m.) skal datagrundlaget være tilvejebragt på en systematisk og udtømmende måde, ligesom forhold omkring endogenitet, kausalitet, multikollinearitet mellem de forklarende variable mv. bør behandles.	
3a	Konklusionerne i analysen bør bygge på de mest velegnede metoder til at beregne virkninger af indsatsen (multivariate metoder, estimation af manglende værdier i datasættet m.m.) og indeholde begrundelser for valg af beregningsmetode.	
3b	Der bør være kvalificerede vurderinger af, hvorvidt særlige kontekstuelle forhold i de enkelte cases/surveys/datasæt kan have påvirket den målte virkning af indsatsen (tidligere erfaringer med indsatsen, sammensætning af borgere etc.).	
3c	Resultaterne af analysen bør være underkastet en kritisk vurdering af resultaterne holdbarhed og generaliserbarhed, herunder en inddragelse af øvrige relevante undersøgelser på området.	
3d	Resultaterne bør være formidlet på en sådan måde, at det klart fremgår, hvordan resultaterne er fremkommet.	

Tilfredsstillende studie <input type="checkbox"/> Ikke tilfredsstillende studie <input type="checkbox"/>	Samlet vurdering.
---	-------------------

**VIDEN I
VELFÆRD**

DET NATIONALE FORSKNINGS-
OG ANALYSECENTER FOR VELFÆRD