

Ulf Hjelmar, Lene Holm Pedersen og Mats Joe Bordacconi

Det unødige bureaukrati – sammenhængen med motivation, innovation og organisatoriske forhold



Publikationen *Det unødige bureaukrati – sammenhængen med motivation, innovation og organisatoriske forhold* kan downloades fra hjemmesiden www.kora.dk

© KORA og forfatterne

Mindre uddrag, herunder figurer, tabeller og citater, er tilladt med tydelig kildeangivelse. Skrifter, der omtaler, anmelder, citerer eller henviser til nærværende, bedes sendt til KORA.

© Omslag: Mega Design og Monokrom

Udgiver: KORA

ISBN: 978-87-7509-549-0

5186

Maj 2013

KORA

Det Nationale Institut for

Kommuners og Regioners Analyse og Forskning

KORA er en uafhængig statslig institution, hvis formål er at fremme kvalitetsudvikling, bedre ressourceanvendelse og styring i den offentlige sektor.



Det Nationale Institut
for Kommuners og Regioners
Analyse og Forskning

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00

Forord

I den følgende rapport afrapporteres forskningsprojektet Afbureaukratisering, Innovation og Medarbejdermotivation (AIM).

Formålet med den foreliggende rapport er at få belyst sammenhængene mellem på den ene side regler, der opleves som unødvendige, og på den anden side medarbejdernes motivation og medarbejdernes oplevelse af deres arbejdsplads som værende innovativ. I undersøgelsen ses også på sammenhængen med øvrige organisatoriske forhold, herunder organisatorisk centralisering og organisatoriske mål. Undersøgelsen er inspireret af international forskning på området – forskning som hidtil ikke har været afprøvet systematisk i en dansk kommunal sammenhæng.

Rapporten er baseret på en spørgeskemaundersøgelse blandt medarbejdere i fire danske kommuner. I alt 1.087 medarbejdere gav sig tid i en travl hverdag til at besvare spørgeskemaet, og vi vil gerne takke for deres medvirken. Samtidig vil vi gerne takke ledelsen i de fire medvirkende kommuner for, at de har bakket op omkring denne undersøgelse og forsøget på at komme et skridt videre i forståelsen af, hvad det er for nogle forhold, som er vigtige i forhold til at forstå det unødige bureaukrati og nogle af dets konsekvenser i kommunerne.

Projektet er blevet gennemført af forskningsleder og ph.d. Lene Holm Pedersen og programleder og ph.d. Ulf Hjelmar. Studentermedarbejder Mats Joe Bordacconi har arbejdet med den praktiske gennemførelse af dataindsamlingen og udført statistiske analyser af data. I den tidlige fase af projektet har også studentermedarbejder Line Fly Pedersen medvirket til at indhente kontaktoplysninger på respondenterne og udvikle spørgeskema.

Ulf Hjelmar og Lene Holm Pedersen
April 2013

Indhold

1	Sammenfatning og konklusioner	5
2	Indledning	8
2.1	Baggrund og formål	8
2.2	Begrebsgrundlag og hypoteser	9
2.3	Metode og data	15
2.4	Rapportens struktur	18
3	Graden og karakteren af unødigt bureaukrati.....	20
3.1	Oplevelsen af unødige regler og procedurer internt i forvaltningen	20
3.2	Oplevelsen af unødige regler og procedurer eksternt i forhold til borgerne	22
3.3	Samlet vurdering af graden af unødigt bureaukrati.....	25
3.4	Reglernes formål	27
3.5	Delkonklusion.....	29
4	Hvad hænger sammen med oplevelsen af unødigt bureaukrati?	31
4.1	Reglerne på beskæftigelsesområdet	31
4.2	Yngre og uddannede medarbejdere oplever unødigt bureaukrati	33
4.3	Ledelse, organisatoriske forhold og unødigt bureaukrati	34
4.4	Delkonklusion.....	36
5	Unødigt bureaukrati og medarbejdernes indre motivation	38
5.1	Oplevelsen af unødigt bureaukrati og medarbejdernes indre motivation	38
5.2	Delkonklusion.....	39
6	Unødigt bureaukrati og innovativt råderum	40
6.1	Medarbejdernes oplevelse af et innovativt råderum	40
6.2	Oplevelse af unødigt bureaukrati og innovation.....	41
6.3	Ledelse og innovation	42
6.4	Delkonklusion.....	43
7	Litteratur	44
	Bilag 1: Uddybende overvejelser om undersøgelsens metode og datagrundlag	47
	Bilag 2: Resultater fra spørgeskemaundersøgelsen	55

1 Sammenfatning og konklusioner

Denne rapport har til formål at analysere sammenhænge mellem unødigt bureaukrati, medarbejdermotivation og oplevelsen af innovation blandt udvalgte medarbejdergrupper i danske kommuner. I hvilken grad oplever medarbejderne, at der er unødigt bureaukrati, hvilke forhold har betydning for oplevelsen af unødigt bureaukrati, og hvilken betydning har oplevelsen af unødigt bureaukrati for medarbejdernes motivation og for deres råderum for innovation?

Til grund for rapporten ligger en spørgeskemaundersøgelse blandt medarbejdere fra fire kommuner, som alle har søgt om frikommunestatus i forbindelse med frikommuneforsøget, som blev iværksat 1. juli 2012 og løber fire år frem. Formålet med frikommuneforsøget er at give kommunerne mulighed for at afprøve helt nye måder at styre opgaveløsningen på og gøre op med unødigt bureaukrati i den kommunale sektor. De fire kommuner, der indgår i undersøgelsen, har altså alle som udgangspunkt været motiveret for at gøre noget ved det unødige bureaukrati – og har altså også sagt ja til at deltage i denne undersøgelse om unødigt bureaukrati.

I undersøgelsen indgår to medarbejdergrupper: medarbejdere fra beskæftigelsesområdet og medarbejdere fra den centrale kommunale administration. De to medarbejdergrupper er udvalgt, da der netop på disse områder er en forventning om at finde en vis grad af unødigt bureaukrati, som gør det muligt at undersøge eventuelle sammenhænge med motivation og innovativt råderum blandt medarbejderne. Ansøgningerne om regelforenklinger i frikommuneforsøget har eksempelvis vist, at der særligt søges om at gennemføre forsøg med regelforenklinger på beskæftigelsesområdet. Derfor er dette område i denne undersøgelse genstand for særskilt analyse. Det sammenholdes med den centrale kommunale administration i øvrigt, da denne vurderes at udgøre en sammenlignelig gruppe i forhold til arbejdsopgaver, organisatoriske og ledelsesmæssige forhold.

De fire kommuner har selv meldt sig til at deltage blandt gruppen af kommuner, der oprindeligt ansøgte om frikommunestatus, og der er således ikke tale om et repræsentativt udvalg af landets kommuner. Man skal altså på baggrund af denne undersøgelse være forsigtig med at sige noget generelt om sammenhænge mellem unødigt bureaukrati, innovation og medarbejdermotivation i danske kommuner som helhed. Men resultaterne kan give anledning til analytiske generaliseringer. Hvis der er forskelle og forhold, der gælder stabilt på tværs af de fire kommuner, der undersøges her, er der god grund til at tro, at de samme forhold vil gøre sig gældende i landets øvrige kommuner. Undersøgelsen peger således på forhold, som er relevante at få testet mere præcist i fremtidige studier på området.

I alt 1.087 medarbejdere har deltaget i undersøgelsen. Svarprocenten i spørgeskemaundersøgelsen blev 56, hvilket var tilfredsstillende. Der var mindre forskelle i besvarelsesprocent mellem de enkelte kommuner og på de to sektorområder, men den gennemførte bortfaldsanalyse viste, at dette alt i alt ikke havde markant betydning.

Analysen viser, at der er en forholdsvis stor variation i medarbejdernes opfattelse af unødigt bureaukrati. I gennemsnit vurderer medarbejderne, at de bruger 16 % af deres ar-

bejdstid på unødigt bureaukrati, hvilket svarer til 5-6 timer om ugen. Det fremgår, at mange regler og procedurer opleves som omstændelige og frustrerende at følge for medarbejderne.

Undersøgelsen viser, at oplevelsen af regler og procedurer kan variere meget fra sektorområde til sektorområde. Vi havde forventet en variation, men den store forskel mellem sektorerne er umiddelbart et lidt overraskende resultat. Medarbejdere på beskæftigelsesområdet oplever i markant højere grad unødigt bureaukrati i deres arbejde end medarbejdere, der arbejder inden for den centrale, kommunale administration. Dette kan hænge sammen med den række af nye regler og dokumentationskrav, som er indført på beskæftigelsesområdet de senere år. Disse regler og dokumentationskrav lægger i mindre grad end før vægt på en individuel og helhedsorienteret vurdering af hver enkelt borger og i højere grad vægt på formmæssige krav, fx krav om rettidige indkaldelser af borgere til en samtale om deres jobsituation. Dette skift har medført et skift i kravene til sagsbehandlerne, hvor der i mindre grad er blevet lagt vægt på deres fagprofessionelle kompetencer og i højere grad vægt på administrative arbejdsopgaver.

Det er vigtigt at gøre opmærksom på, at rapporten undersøger medarbejdernes egen vurdering af deres opfattelse af unødige regler. Det er ikke det samme som, at reglerne rent faktisk er unødvendige. På beskæftigelsesområdet kan det eksempelvis være tilfældet, at sagsbehandlerne oplever reglerne om rettidige indkaldelser af borgere til en samtale om deres jobsituation som ufleksible og unødvendige. Der er imidlertid studier, som har påvist, at dette regelsæt medvirker til, at borgerne kommer ud af ledighed, inden de når at komme til samtale på jobcentret – og altså ud fra en overordnet betragtning er nødvendige (Pedersen m.fl. 2012). Men det er ikke nødvendigvis en effekt, som sagsbehandlerne oplever i deres daglige arbejde.

Alligevel er der grund til at fokusere på *oplevelsen* af unødigt bureaukrati. Analyserne viser, at oplevelsen af unødigt bureaukrati har en meget signifikant sammenhæng med medarbejdernes motivation. Medarbejdere, som har en oplevelse af meget unødigt bureaukrati, har en lavere indre motivation ved arbejdet. De finder således i højere grad, at arbejdsopgaverne er kedelige, de nyder ikke det daglige arbejde, de glæder sig ikke til at tage på arbejde om morgenen, og de er ikke entusiastiske omkring deres arbejde. Det betyder, at det kan have en positiv virkning på medarbejderes motivation, hvis man på arbejdspladsen minimerer oplevelsen af unødigt bureaukrati. Denne tætte sammenhæng mellem oplevelsen af unødigt bureaukrati og medarbejdermotivation kan også have den modsatte effekt. Hvis man som medarbejder har en lav grad af motivation i sit arbejde, så oplever man i højere grad regler og procedurer i hverdagen som unødvendige. Det betyder altså, at en måde at minimere oplevelsen af unødigt bureaukrati på kan være at arbejde målrettet med medarbejdernes motivation på arbejdet.

Undersøgelsen viser også, at ledelse har en betydning for oplevelsen af unødigt bureaukrati. En transformativ ledelsesstil, der retter sig mod at kommunikere visioner og ansue problemer på nye måder, mindsker oplevelsen af unødigt bureaukrati blandt medarbejderne. Imidlertid viser undersøgelsen også, at dette sker indirekte, fordi en transformativ ledelsesstil øger tydeligheden af formålet med de regler og procedurer, der arbejdes med. Desuden mindsker det også medarbejdernes oplevelse af unødigt bureaukrati, hvis der er mindre hierarki på arbejdspladsen. Det vil sige, at hvis de ansatte oplever, at de skal hen-

vende sig til en overordnet selv ved mindre beslutninger, så oplever de også, at det unødige bureaukrati er mere omfattende. Det betyder med andre ord, at på arbejdspladser, hvor man har klare mål og en høj grad af selvbestemmelse i sit daglige arbejde, der oplever man som medarbejder i signifikant mindre grad unødigt bureaukrati.

Hvor afbureaukratiseringsindsatsen i høj grad har været rettet mod at fjerne regler, der opleves som bøvlede og besværlige, peger disse resultater på, at der også er et andet redskab i forhold til afbureaukratisering end regelforenkling. En ledelsesindsats, der er rettet mod at skabe værdier og visioner på arbejdspladsen, og hvor medarbejderne støttes i deres faglige udvikling og til at anskue problemerne på nye måder, er således et supplement til de afbureaukratiseringstiltag vi ser, hvor man søger at luge ud i reglerne én for én.

Endelig viser undersøgelsen, at oplevelsen af unødigt bureaukrati ikke har en signifikant sammenhæng med medarbejdernes oplevelse af råderummet for innovation på arbejdspladsen. Umiddelbart punkterer undersøgelsen altså en udbredt forestilling eller myte om, at det unødige bureaukrati er hæmmende for medarbejdernes kreative og nytænkende adfærd på arbejdspladsen. Det unødige bureaukrati fylder noget i arbejdet (5-10 % af deres arbejdstid), men det fylder tilsyneladende ikke så meget, at det påvirker det innovative råderum. Det skal understreges, at råderummet for innovation kun indbefatter medarbejdernes egen oplevelse af rammerne for innovativ praksis på arbejdspladsen og deres egen innovationskapacitet. Der er mange innovative forandringsprocesser, der finder sted på organisationsniveau eller på tværs af organisatoriske enheder, som ikke indgår i undersøgelsen.

Analysen har alt i alt påvist, at der kan være perspektiver i at koble forskningstraditionen omkring oplevelsen af unødigt bureaukrati med forskningstraditionen om medarbejdermotivation. Der er nogle klare sammenhænge, som ikke hidtil har været belyst i forskningslitteraturen omkring unødigt bureaukrati, og det bør der arbejdes videre med inden for forskningen. Derudover er det også blevet påpeget, at oplevelsen af unødigt bureaukrati har en klar sammenhæng med en transformativ og værdibaseret ledelse på arbejdspladsen samt klare mål og en høj grad af selvbestemmelse i det daglige arbejde. Hvordan disse organisatoriske og ledelsesmæssige forhold nærmere spiller sammen og influerer på oplevelsen af unødigt bureaukrati er endnu ikke klart belyst i forskningslitteraturen.

Endelig bør det bemærkes, at konklusionerne om disse sammenhænge er baseret på spørgeskemadata fra en og samme survey. Hvis der skal kunne konkluderes om kausal-sammenhænge, så vil det i fremtidige studier være hensigtsmæssigt at anvende et eksperimentalt design og flere forskellige datakilder.

2 Indledning

2.1 Baggrund og formål

Der har i mange år lydt en vedvarende kritik af den statslige styring af kommunerne for at omfatte unødige krav og regler, som ikke understøtter arbejdet. Fokus har typisk været på en række specifikke regler og procedurer, som har været anset for at være for omstændelige og krævende for medarbejderne og have utilsigtede konsekvenser i form af et alt for stort tidsforbrug på bekostning af kerneydelser over for borgerne (Department for Communities and Local Government 2006).

Det har bl.a. været baggrunden for, at man har iværksat regelforenklingskampagner. Disse kampagner har typisk været baseret på at identificere regler, der bliver opfattet som unødige og at fjerne dem en for en. Det har imidlertid vist sig at være en ret langsom og proces, blandt andet fordi der sjældent er enighed om, hvilke regler der er unødige. De regler, der af nogle ses som bureaukratiske og unødvendige, kan af andre ses som væsentlige og et vigtigt element i en forandringspolitik (Albæk 1994).

I denne rapport har vi ønsket at afprøve en anden tilgang til studiet af bureaukrati og dets konsekvenser end at se på regelforenklings og processerne omkring regelforenklings. I dette studie har fokus været på medarbejdernes egenvurderede oplevelse af det unødige bureaukrati. Det er vigtigt at være opmærksom på, at det er medarbejdernes vurdering, der kommer til udtryk, og at det ikke nødvendigvis er det samme som det faktiske unødige bureaukrati. Baggrunden for dette er, at der er studier, som peger på, at "det oplevede bureaukrati" har vist sig at være en ganske pålidelig indikator for omfanget og karakteren af det faktiske, unødige bureaukrati (Kaufmann & Feeney 2012).

Projektet trækker på en forskningstradition og et vidensgrundlag, der kun i meget begrænset omfang har været anvendt i en dansk sammenhæng. Det drejer sig om forskning, der beskæftiger sig med regler, der opfattes som ineffektive og unødige – på engelsk kaldet 'red-tape' (Bozeman 1993; Bozeman & Feeney 2011). Her arbejdes der med, hvorvidt regler opfattes som ineffektive og unødige af de involverede medarbejdere og ledere, og hvilke omkostninger dette kan have betydning for løsningen af medarbejdernes arbejdsopgaver. Det er ved at tage denne forskningstradition op i en dansk sammenhæng, at vi prøver at nå indsigter, der er relevante for de danske kommuner. Indsigterne fra dette felt kobles med to andre forskningstraditioner.

Den anden forskningstradition, der trækkes på i undersøgelsen, fokuserer på medarbejdermotivation, herunder på sammenhængen mellem medarbejdermotivation og regler, der opfattes som kontrollerende snarere end understøttende (Andersen, Kristensen & Pedersen 2011; Deci 1971; Deci & Ryan 1985; Frey 1994; Frey 1997). Et centralt resultat i denne forskning er, at medarbejdernes motivation øges, hvis regelsættene på området opfattes som understøttende for arbejdet. Omvendt er det også påvist, at medarbejdernes motivation udhules, hvis medarbejderne opfatter reguleringer som kontrollerende og begrænsende for deres frihedsgrader i arbejdet samt for mulighederne for at anvende kompetencer og faglighed. Vi ønsker at tage denne logik et skridt videre ved at undersøge, om

medarbejdernes oplevelse af unødigt bureaukrati har samme negative virkninger for deres motivation.

Den tredje forskningstradition, der inddrages, handler om innovation og medarbejdernes muligheder for at påvirke tilrettelæggelsen af deres arbejde. Der fokuseres her på de muligheder, der er for at finde nye måder at udvikle arbejdet på under givne rammebetingelser, herunder regler og procedurer der opfattes som kontrollerende, unødvendige m.m. (Nielsen m.fl. 2010). Denne diskussion har været central i kommunerne, hvor der vedvarende arbejdes med et større rum for lokal innovation blandt andet gennem tiltag som udfordringsretten og frikommuneforsøgene.

Formålet med undersøgelsen er således, at analysere sammenhængene mellem unødigt bureaukrati, medarbejdermotivation og oplevelsen af innovation blandt udvalgte medarbejdergrupper i danske kommuner. Mere specifikt fokuseres der på følgende spørgsmål:

1. I hvilken grad oplever medarbejderne, at der er unødigt bureaukrati, og hvilken karakter har bureaukrati, der opleves som unødigt?
2. Hvordan varierer de kommunale medarbejderes oplevelse af unødigt bureaukrati?
3. Hvilken betydning har oplevelsen af unødigt bureaukrati for medarbejdernes motivation og for deres råderum for innovation?

Analysen vil også fokusere på, hvorvidt der er andre forhold, herunder ledelsesmæssige og organisatoriske forhold, som har en betydning for medarbejdernes oplevelse af unødigt bureaukrati.

2.2 Begrebsgrundlag og hypoteser

Det er altså et centralt spørgsmål i undersøgelsen, hvordan oplevelsen af *unødigt bureaukrati* er knyttet til medarbejdernes *motivation*, og hvordan bureaukrati, der opleves som unødigt, hænger sammen med medarbejdernes råderum til *innovation* og iværksættelse af nye arbejdsmetoder under forskellige *ledelsesmæssige forhold* og *organisatoriske betingelser*. I det følgende diskuteres disse begreber nærmere, og undersøgelsens centrale hypoteser præsenteres.

Unødigt bureaukrati

Bureaukratiet er – ifølge Weber og den klassiske bureaukratiteori – en overlegen og rationel organisationsform, der ideelt set kan skabe effektivitet, lovmedholdelighed, stabilitet og upartiskhed (Weber 1978). Men det er også en organisationsform, der er i fare for at ekspandere i det uendelige, hvilket måske nok kan øge effektiviteten men også indebære en risiko for, at det udvikler sig til et 'rationalitetens jernbur', hvor der mangler frihed og mening for det enkelte menneske. Ifølge Weber er bureaukratiet således dobbelttydigt. På den ene side er der en positiv side, der understøtter et effektivt retssamfund, og på den anden side er der en negativ side, hvor bureaukratiet opleves som unødigt, meningsløst og frustrerende.

Webers brede og overordnede forståelse af bureaukrati er siden forsøgt konkretiseret og operationaliseret. I denne rapport bygger vi på en gren af bureaukratiforskningen, som udspringer af amerikansk forvaltningsforskning, hvor man har været optaget af at videreudvikle og operationalisere centrale begreber inden for bureaukratiforskningen (Bozeman & Feeney 2011; Feeney & DeHart-Davis 2009).

Inden for denne forskningstradition taler man om 'red-tape' og 'green-tape' om henholdsvis den negative og positive side af bureaukratiet. I det følgende defineres unødigt bureaukrati (red-tape) som regler og procedurer, der ifølge medarbejderne ikke understøtter formålet med arbejdet, men som i stedet medfører en unødigt administrativ byrde (Bozeman & Feeney 2011: 19). Regler kan også godt tjene et fornuftigt formål (green-tape), hvormed der menes, at reglerne er entydige, forståelige og meningsfulde for medarbejderne, og at mængden af dem er passende (spørgsmål 10 i vores spørgeskema, bilag 2).

Helt centralt i denne bureaukratiforskning er, at opgørelsen af unødigt bureaukrati bygger på medarbejdernes subjektive oplevelse af denne. Det er således gennem medarbejdernes subjektive fortolkning, at regler og procedurer kan kategoriseres som unødige. Det er klart, at denne tilgang kan suppleres med en mere objektiv registrering af regler og procedurer på et givet område (Kaufman & Feeney 2012). Dette er dog en ganske omfattende opgave og denne undersøgelsen afgrænser sig til kun at se på medarbejdernes oplevelse af unødigt bureaukrati.

I denne forskningstradition afdækkes den samlede grad af unødigt bureaukrati (red-tape) ved at bede folk om at vurdere graden af unødigt bureaukrati på deres arbejdsplads på en skala fra 0-10 (spørgsmål 3 i vores spørgeskema, bilag 2). Dette har den fordel, at spørgsmålet kan stilles på tværs af forskellige organisatoriske sammenhænge, og at spørgsmålet er begrænset til et enkelt, hvilket gør det pladmæssigt mindre krævende i dataindsamlingen. Imidlertid er der også en række begrænsninger ved spørgsmålet, herunder at det kun udgøres af et enkelt spørgsmål, og der kan være metodiske usikkerheder forbundet med dette.

Som supplement spørges derfor også til det unødige bureaukrati på andre måder. I undersøgelsen sondres mellem unødigt bureaukrati, der er internt i forvaltningen og med konsekvenser for forvaltningen selv (spørgsmål 8 i vores spørgeskema, bilag 2), og unødigt bureaukrati, der er eksternt i forhold til forvaltningen og med konsekvenser for borgerne/brugerne (spørgsmål 11 i vores spørgeskema, bilag 2).

I offentlige organisationer er der ofte multiple mål, og de målsætninger, der er vigtige for en del af organisationen, behøver ikke i samme grad at blive set som vigtige andre steder i organisationen. Der kan være flere årsager til, at der findes regler, som opleves som unødige i forhold til formålet med arbejdet. Det kan fx være, at reglerne bunder i et ønske om at tilvejebringe dokumentation og ledelsesinformation, hvilket medarbejderne i nogle situationer kan opleve som unødigt. Ved internt unødigt bureaukrati forstås oplevelsen af regler og procedurer, der angår den måde, sager behandles på internt i forvaltningen. Dele af dette interne bureaukrati kan opfattes som unødigt af de ansatte selv.

En meget væsentlig begrundelse for de eksisterende regler og procedurer er imidlertid også at sikre leverancen af gode, offentlige ydelser til borgerne. Derfor er det væsentligt

også at vurdere, i hvor høj grad der findes regler og procedurer, som medfører unødigt bureaukrati for borgerne – hvad der i forskningslitteraturen kaldes "eksternt unødigt bureaukrati". I undersøgelsen måles det eksterne bureaukrati ved at spørge til, om de regler og procedurer, der findes, har negative konsekvenser for de ydelser, borgeren modtager, og om de gør det omstændeligt at levere en god service til borgeren. Dette giver en indikation på, hvor meget unødigt bureaukrati, der findes eksternt i forhold til forvaltningen.

Motivation

Motivation kan som udgangspunkt ses som den energi, der driver værket for den enkelte medarbejder i det daglige arbejde. Men der findes forskellige former for motivation. Motivation kan ses som et kontinuum, som spænder fra en ydre motivation til motivation, der er drevet af en indre lyst til at gøre noget.

Ydre motivation er knyttet til, om man opnår en belønning eller straf for en konkret handling. Det kan fx være, at man opnår eksplicitte goder som resultatløn eller anerkendelse fra ledelse og kolleger (spørgsmål 7 i vores spørgeskema, bilag 2), mens indre lyst er knyttet til glæden ved arbejdet i sig selv (Andersen & Pedersen 2011).

Den indre motivation afhænger af, hvorvidt individet får opfyldt tre grundlæggende behov:

- Det første behov drejer sig om kompetence – oplever den enkelte medarbejder at være kapabel og dygtig til sit arbejde øges den indre motivation. Hvis muligheden for at gøre et godt stykke arbejde forringes – ja så kan motivationen omvendt skifte fra at være at have et indre til at have et ydre fokus.
- Det andet behov handler om autonomi – har de enkelte medarbejder en fornemmelse af at være herre i eget hus og at kunne udøve selvbestemmelse, så øges den indre motivation.
- Det tredje behov drejer sig om at føle sig forbundet både med andre på arbejdspladsen og som en del af fællesskabet (Deci & Ryan 1985; Gagné & Deci 2005). Når den enkelte medarbejder føler sig som en meningsfyldt del af fællesskabet på arbejdspladsen, øges den indre motivation.

I litteraturen på området knyttes unødigt bureaukrati sammen med forskellige former for motivationseffekter. Reguleringer forventes således at påvirke den ydre motivation (en disciplinerings-effekt) såvel som at påvirke den indre motivation (Frey 1994; Frey 1997; Andersen, Kristensen & Pedersen 2011).

Disciplinerings-effekten består i, at de ansatte ændrer adfærd, fordi regler og økonomiske incitamenter tilsiger dem at gøre det. Regelregulering indføres netop, fordi regler forventes at påvirke adfærden, så den bringes i overensstemmelse med reglerne. Der specificeres ofte også sanktioner, der træder i kraft, hvis reglerne ikke overholdes, og kontrolsystemer der skal gøre det muligt at holde øje med, hvorvidt det sker. Disciplinerings-effekten findes også i forbindelse med procesregulering, som dokumentation af rettidighed ved afholdelse af samtaler med borgere om deres jobsituation, hvor krav til tilrettelæggelsen af arbejdsprocessen og sanktioner knyttet til denne tvinger de ansatte til at ændre adfærd.

Den anden effekt – den indre motivationseffekt – handler derimod om, hvordan opfattelsen af regler påvirker de ansattes indre motivation. Tanken her er, at opfattelsen af reguleringer påvirker de ansattes indre motivation, dvs. den motivation der er knyttet til selve udførelsen af arbejdet (Deci & Ryan 1985). Hvis reguleringer opfattes som understøttende for arbejdet (spørgsmål 12 i vores spørgeskema, bilag 2), øges de ansattes indre motivation, mens disse udhules, hvis de ansatte opfatter reguleringer og incitamenter som kontrollerende og begrænsende for deres frihedsgrader i arbejdet, for opnåelsen af social støtte samt for mulighederne for at anvende kompetencer og faglighed (Deci 1971; Deci & Ryan 1985).

I undersøgelsen har vi været interesseret i at se på, om medarbejdermotivationen øges, hvis reglerne opfattes som understøttende men udhules, hvis reglerne opfattes som kontrollerende. Tidligere forskning peger på, at regler og økonomiske incitamenter, der opleves som kontrollerende frem for understøttende for arbejdet, påvirker medarbejdernes indre motivation negativt (Frey 1997), og at dette kan påvirke leverancen af offentlige serviceydelser negativt. For eksempel viser et studie af FOAs medlemmer, at der er en sammenhæng mellem opfattelsen af reguleringer som understøttende/kontrollerende og medarbejdernes indre motivation (Andersen, Kristensen & Pedersen 2011). Man kan i tråd hermed forvente, at unødigt bureaukrati også reducerer medarbejdernes oplevelse af kompetence, autonomi og deres relationer. Det kan ske, fordi medarbejdere, der oplever et stort, unødigt bureaukrati, også i mindre grad oplever, at de laver et godt stykke arbejde, fordi de unødige regler netop er en hindring i forhold til at lave noget fornuftigt og formålstjenligt. Tilsvarende vil unødige regler opleves som begrænsende for den ansattes autonomi, hvis de hindrer dem i at gøre tingene på den måde, som de oplever som mest hensigtsmæssig. Endelig kan unødige regler også have negative virkninger på relationerne til andre, fx hvis de hindrer de ansatte i at gøre det, de oplever som det mest hensigtsmæssige i forhold til borgerne, kolleger eller ansatte i andre afdelinger (Pedersen, Hjelmar & Bordaconi 2013). I undersøgelsen rettes opmærksomheden på sammenhængen mellem unødigt bureaukrati, mens det af afgrænsningsmæssige hensyn ikke undersøges særskilt, om der er en sammenhæng mellem unødigt bureaukrati og oplevelse af kompetence, autonomi og relationer.

Innovation

I undersøgelsen ses der nærmere på innovation forstået som medarbejdernes muligheder for at påvirke tilrettelæggelsen af deres arbejde (job crafting). Der fokuseres således på de muligheder, der er for at finde nye måder at udvikle arbejdet på under givne rammebetingelser (Nielsen m.fl. 2010) (spørgsmål 14 i vores spørgeskema, bilag 2).

Vi har i undersøgelsen anvendt betegnelsen "innovativt råderum". Med innovativt råderum forstås de rammer på arbejdspladsen, som gør det muligt for medarbejderne at være innovative samt medarbejdernes egen oplevelse af deres innovationskapacitet under disse rammer. Mere specifikt har vi i undersøgelsen spurgt til, hvorvidt medarbejderne oplever, at der diskuteres nye metoder til at løse opgaver, at man løbende tilpasser sig nye udfordringer, og om der er mulighed for og ressourcer til at afprøve nye metoder og teknikker i arbejdet.

Det har været centralt i undersøgelsen at få klarlagt de eventuelle sammenhænge mellem unødigt bureaukrati og det innovative råderum for medarbejderne. I reformer og forsøg på området – fx frikommuneforsøgene – bliver netop denne sammenhæng ofte fremhævet som en mulig gevinst. Tankegangen er, at hvis man i en (fri)kommune bliver fri for unødige regler og procedurer, så skaber man også et større rum for nytænkning og innovativ praksis.

Denne sammenhæng har også en forskningsmæssig baggrund. I et klassisk studie på området antages det netop, at det unødige bureaukrati leder til en regelfølgende og kontrollerende adfærd blandt medarbejderne, og at denne adfærd ikke er ansporende for innovativ adfærd blandt medarbejderne (Thompson 1965). Samtidig fremgår det dog også af litteraturen på området, at en lang række øvrige forhold, herunder organisatoriske og ledelsesmæssige forhold, også har en betydning for den innovative praksis blandt medarbejderne (Pierce & Delbecq 1977).

Ledelse

I undersøgelsen ser vi også på, om ledelse hænger sammen med de ansattes oplevelse af unødigt bureaukrati. Der er grund til at tro, at ledelse påvirker opfattelsen af unødigt bureaukrati, fordi ledelse kan påvirke arbejdstilrettelæggelsen og de ansattes forståelse af formålet med arbejdet.

Vi har i undersøgelsen set på betydningen af to forskellige ledelsesformer, transformationsledelse og transaktionsledelse (spørgsmål 7 i vores spørgeskema, bilag 2).

- I forhold til *transformationsledelse* gælder det, at den transformationelle leder gennem formuleringen af en klar og positiv vision udfordrer medarbejderne til at anskue de problemstillinger, de møder i arbejdet, på nye måder og tage selvstændige beslutninger om arbejdets udførelse og problemløsning. Her er tale om en ledelsesform, der i høj grad taler til medarbejdernes indre motivation. Den eksisterende forskning peger på, at transformationsledelse har en klar påvirkning af medarbejdernes motivation, trivsel og helbred (Zhu, Chew & Spangler 2005; Nielsen m.fl. 2010).
- Med *transaktionsledelse* menes en ledelsesform, hvor lederen gør det klart, hvilken belønning medarbejderen kan forvente at få ved veludført arbejde, og hvor lederen så vidt det er muligt forsøger at få præstationerne belønnet ved tillæg eller lignende.

De to ledelsesformer betragtes almindeligvis som to forskellige tilgange til ledelse. Imidlertid er de ikke gensidigt udelukkende. Man kan godt have en ledelse, der benytter begge ledelsesformer og både søger at påvirke de ansattes opfattelse af sig selv og deres arbejde og samtidig benytter incitamenter og sanktioner (Nielsen & Holten 2006).

Organisatoriske forhold

Endelig ser vi i undersøgelsen på, om øvrige organisatoriske forhold hænger sammen med oplevelsen af unødigt bureaukrati. Vi ser navnlig på tre forhold på arbejdspladsen: graden af decentralisering (selvbestemmelse), hvorvidt arbejdspladsen har klare mål for arbejdet

og hvorvidt medarbejderne oplever, at der er klare regler i forbindelse med varetagelsen af deres arbejdsopgaver.

Der er tidligere studier, der peger på, at ekstern styring kan øge oplevelsen af unødigt bureaukrati (Brewer & Walker 2011). Derfor er der også grund til at tro, at medarbejderne i mindre grad vil opleve regler som unødige, hvis de arbejder i organisationer, der er præget af decentralisering frem for et organisatorisk hierarki. I den situation vil der være færre beslutninger og regler, der opleves som eksterne. Med graden af decentralisering referes der til uddelegering af arbejdsgange i organisationen fra ledelse til medarbejdere. Det vil sige, i hvor høj grad medarbejderne oplever at kunne træffe selvstændige beslutninger, og i hvor høj grad de oplever at skulle have en overordneds billigelse selv ved mindre beslutninger.

Tilsvarende er der også forskning, der peger på, at hvor der er klare mål, oplever de ansatte en mindre grad af unødigt bureaukrati (Bozeman & Feeney 2011: 91). Det er på sin vis indlysende, at bureaukratiet i mindre grad opleves som unødigt, hvis formålet med arbejdet er tydeligt. Men hvis det forholder sig sådan, kan det faktisk have nogle implikationer for, hvordan man kan arbejde med unødigt bureaukrati i kommunerne. Eller sagt på en anden måde hvis en nærværende og aktiv ledelse gør det tydeligt for de ansatte, hvad der er formålet med arbejdet, så vil det være en vej til at reducere oplevelsen af unødigt bureaukrati.

Der er lavet studier, som påviser, at der er mere unødigt bureaukrati i den offentlige end i den private sektor (Rainey, Pandey & Bozeman 1995). Tilsvarende er der dog ikke lavet studier, som generelt påviser markante forskelle mellem sektorer inden for den offentlige sektor. I undersøgelsen indgår to sektorer, og vi har derfor mulighed for at teste dette i en lille skala.

Undersøgelsens hypoteser

På baggrund af litteraturen på området har vi opstillet følgende hypoteser.

Den første hypotese er, at karakteren af bureaukrati, der opleves som unødigt, vil variere mellem beskæftigelsesområdet og administrationen generelt, fordi der har været kritik af unødigt bureaukrati på beskæftigelsesområdet. Men det forventes også, at ledelsesmæssige og organisatoriske forhold påvirker opfattelsen af unødigt bureaukrati. Dette afdækkes i kapitel 4.

Den anden hypotese er, at de kommunale medarbejders oplevelse af unødigt bureaukrati vil være tæt knyttet til medarbejdernes indre motivation. Det forventes, at en høj grad af medarbejdermotivation hænger sammen med en oplevelse af relativt lidt unødigt bureaukrati. Dette afdækkes i kapitel 5.

Den tredje hypotese er, at oplevelsen af unødigt bureaukrati vil have en signifikant indvirkning på medarbejdernes oplevelse af et råderum for innovation. Det forventes, at i jo mindre grad, man oplever unødigt bureaukrati, i jo højere grad oplever man et stort innovativt råderum i det daglige arbejde. Dette afdækkes i kapitel 6.

2.3 Metode og data

I det følgende beskrives metoden bag undersøgelsen kort. I bilag 1 beskrives metoden og datagrundlaget mere udførligt.

Udvælgelse af kommuner

I undersøgelsen indgår medarbejdere fra fire kommuner, som alle har søgt om frikommunestatus i forbindelse med frikommuneforsøget, som blev iværksat 1. juli 2012 og løber fire år frem. Formålet med frikommuneforsøget er at give kommunerne mulighed for at afprøve helt nye måder at styre opgaveløsningen på og gøre op med unødigt bureaukrati i den kommunale sektor.

En af de fire kommuner, der indgår i undersøgelsen, har fået tildelt frikommunestatus, mens de tre øvrige kommuner ikke har fået tildelt denne status. De fire kommuner er Holstebro Kommune, Kolding Kommune, Roskilde Kommune og Viborg Kommune (frikommune).

Kommuner, som har søgt om at komme med i frikommuneforsøget, må formodes at være særlig fokuseret på unødigt bureaukrati og have intentioner om at gøre noget ved dette bureaukrati. De udvalgte kommuner kan dermed karakteriseres som en slags foregangskommuner, hvor man kan forvente, at man er særligt fokuseret på at mindske det unødige bureaukrati.

Frikommuneforsøget var dog for tidspunktet for dataindsamlingen kun lige startet, og frikommunerne havde på dataindsamlingstidspunktet endnu ikke iværksat afbureaukratiseringstiltag. Derfor kan man ikke forvente, at evt. positive effekter af at arbejde med at mindske unødigt bureaukrati i den ene frikommune, der indgår i undersøgelsen, vil påvirke medarbejdernes holdning til unødigt bureaukrati i et markant omfang i denne undersøgelse.

En afdækning af effekter af at arbejde med at mindske unødigt bureaukrati ville kræve et andet forskningsdesign – fx en sammenligning af resultaterne af denne undersøgelse med en eftermåling ved frikommuneforsøgets afslutning. Dette ville dog forudsætte, at de tre deltagende kommuner, som ikke er frikommuner, i den pågældende periode iværksatte en indsats i forhold til at mindske unødigt bureaukrati, som man kunne forvente en effekt af.

De fire kommuner, der indgår i undersøgelsen, er ikke umiddelbart repræsentative for landets kommuner. Man kan altså ikke direkte på baggrund af resultaterne fra denne undersøgelse sige noget generelt om sammenhængene mellem unødigt bureaukrati, innovation og medarbejdermotivation i danske kommuner. Studiet er eksplorativt, men der kan foretages analytiske generaliseringer. Dermed menes, at der kan argumenteres for, at de sammenhænge, der findes i analyserne her, kan genfindes i landets øvrige kommuner, hvis de undersøgte kommuner ikke adskiller sig fra de øvrige kommuner på markant vis.

Dertil kommer, at resultaterne fra denne undersøgelse direkte kan bruges til at belyse forholdene i de fire involverede kommuner. Derudover kan undersøgelsen bruges til at teste, hvorvidt den metode, man har anvendt i internationale studier på området, er anvendelig i en dansk kommunal kontekst.

Denne undersøgelse kan også ses som en pilotundersøgelse eller forundersøgelse. På baggrund af denne undersøgelse kan der laves en opfølgende undersøgelse med de deltagende kommuner (efter måling), eller undersøgelsen kan danne baggrund for en større og bredere anlagt survey blandt kommunerne og evt. andre offentlige organisationer.

Udvælgelse af medarbejdergrupper

I undersøgelsen indgår to medarbejdergrupper: medarbejdere fra beskæftigelsesområdet og medarbejdere fra den centrale kommunale administration. De to medarbejdergrupper er udvalgt, da der på begge områder forventes at kunne finde et vist omfang af unødigt bureaukrati, som vil kunne muliggøre vores analyse af evt. sammenhænge mellem unødigt bureaukrati og forhold som motivation, jobtilfredshed og oplevelsen af et innovativt råderum på arbejdspladsen.

I den offentlige debat har der således været en vedvarende kritik af unødige dokumentationskrav på beskæftigelsesområdet. Samtidig har frikommuneforsøget vist, at der på beskæftigelsesområdet var forholdsvis mange ansøgninger om forsøg på at mindske det unødige bureaukrati ved at gøre regler og procedurer mere enkle og fleksible.

I forhold til den centrale kommunale administration gælder tilsvarende, at den offentlige debat og det politiske fokus også har været på "de kolde hænder" på rådhuset, og frikommuneforsøget har illustreret, at der på området er et vist omfang af unødigt bureaukrati. Samtidig er de to grupper sammenlignelige for så vidt, at de begge arbejder med administration og regulering frem for serviceproduktion. Herved adskiller de sig fra størstedelen af de kommunalt ansatte.

De to udvalgte sektorområder er altså ikke repræsentative for de kommunalt ansatte. Hvis man lavede en repræsentativ undersøgelse blandt samtlige kommunalt ansatte kunne man forvente en mindre grad af unødigt bureaukrati end i de to sektorområder, der indgår i denne undersøgelse.

Udvikling og udsendelse af spørgeskema

Spørgeskemaet er bygget op omkring temaer og spørgsmål, som er afprøvet i internationale survey på området. De enkelte temaer er søgt belyst gennem en række spørgsmål, som har til formål at afdække den samme underliggende dimension. De temaer eller dimensioner, der indgår i undersøgelsen, er følgende (se spørgeskema i bilag 2):

- Jobtilfredshed (spørgsmål 1)
- Indre motivation (spørgsmål 2)
- Tre måder at måle bureaukrati på: samlet vurdering af unødigt bureaukrati (spørgsmål 3), unødige regler og procedurer internt i forvaltningen (spørgsmål 8) og unødigt bureaukrati eksternt i forhold til borgerne (spørgsmål 11)
- Opgørelse af bureaukrati i procent af arbejdstiden (spørgsmål 4)
- Klare organisatoriske mål (spørgsmål 5)
- Organisatorisk hierarki (spørgsmål 6)
- Ledelse (spørgsmål 7)
- Nyttige regler og procedurer (spørgsmål 10) med et klart formål (spørgsmål 9)

- Innovation på arbejdspladsen (spørgsmål 14)

Ikke alle temaer og spørgsmål fra spørgeskemaet er medtaget i analysen (spørgsmål 12-13 og 15-22 er ikke medtaget). Kun de væsentligste spørgsmål i forhold til undersøgelsens formål og hypoteser er medtaget (se ovenfor).

I spørgeskemaet er de enkelte temaer opstillet i en fast og ikke-randomiseret rækkefølge. Inden for de enkelte temaer blev spørgsmålene heller ikke randomiseret. Vi prioriterede, at det var vigtigt at få etableret en rækkefølge i temaerne og en rækkefølge af spørgsmål inden for de enkelte temaer, som virkede naturligt for den enkelte respondent.

Spørgeskemaet blev pilottestet i august 2012 for at sikre, at skemaet var forståeligt og dækkende set fra medarbejdernes udgangspunkt. Pilottesten viste, at spørgeskemaet i sin helhed fungerede fint. Der blev på baggrund af pilottesten kun foretaget mindre sproglige rettelser og præciseringer i spørgeskemaet.

Spørgeskemaet blev udsendt til respondenterne over 2 dage i dagene 4.-5. september 2012. 17. og 25. september udsendte vi påmindelses- eller rykkermail, hvor respondenterne blev oplyst om den fortsatte mulighed for at deltage i undersøgelsen. Den første rykkermail gav en stigning i svarprocent på ca. 4 procentpoint, mens den anden gav en stigning på ca. 2 procentpoint.

Dataindsamlingen sluttede 4. oktober 2012, hvor i alt 1068 respondenter havde gennemført spørgeskemaet og 185 var påbegyndt, men havde ikke færdiggjort skemaet. Blandt de 185, der havde påbegyndt spørgeskemaet, medtog vi 19 respondenter, som havde gennemført langt det meste af spørgeskemaet, og hvor vi havde mulighed for at tildele respondenterne en middelværdi på de få ubesvarede items. Dermed har i alt 1.087 medarbejdere deltaget i undersøgelsen.

Etablering af endeligt datasæt

Svarprocenten i spørgeskemaundersøgelsen blev 56, hvilket var tilfredsstillende. Der var mindre forskelle i besvarelsesprocent mellem de enkelte kommuner og på de to sektorområder. I tre af kommunerne lå besvarelsesprocenten på 58-61, mens den i en enkelt kommune lå på 45. Denne kommune skilte sig dog ikke markant ud fra de andre kommuner, så den relativt lave besvarelsesprocent for denne kommune har ikke ført til en systematisk skævhed i besvarelsesprocenten. På administrationsområdet var besvarelsesprocenten 58, mens den på beskæftigelsesområdet var lidt lavere, i alt 51.

Samlet set giver bortfaldsanalysen ikke grund til at tro, at data ikke er repræsentative for de to medarbejdergrupper i de fire kommuner. Der er mindre forskelle i sammensætningen af de respondenter, der deltog i undersøgelsen (nettosamplen) i forhold til den totale medarbejdergruppe (bruttosamplen). Disse forskelle er dog ikke markante. Vi har dog valgt at kontrollere for disse variable i nogle af undersøgelsens analyser for at være sikker på, at hvis der er forskel på disse to grupper, så vil den lille skævhed i vores sample ikke påvirke resultaterne. Vi har endvidere valgt generelt at kontrollere for, om respondenterne er ansat på beskæftigelses- eller administrationsområdet for at sikre os, at eventuelle svarforskelle mellem disse to områder indgår i beregningerne af de samlede sammenhæ-

ge mellem unødigt bureaukrati på den ene side og medarbejdermotivation og innovation på den anden. Vi har dermed søgt at undgå at rapportere spuriøse sammenhænge, hvor en bagvedliggende faktor påvirkede forholdet mellem analysens primære variable.

I de statistiske analyser har vi taget udgangspunkt i en række indeks, som vi har konstrueret ud fra de enkelte udsagn inden for et overordnet spørgsmål eller tema. For eksempel består det overordnede tema om unødige regler og procedurer af fire forskellige udsagn, som er sammenlagt til ét samlet indeks. For at konstruere valide indeks er der blevet lavet en faktoranalyse af de forskellige udsagn eller items inden for hvert overordnet spørgsmål eller tema. Når det skulle afgøres, hvilke items der skulle knyttes til de forskellige indeks, har de enkelte items skullet vægte på samme dimension. De enkelte indeks' reliabilitet er vurderet ud fra Cronbachs alpha, som skulle være over 0,7. I et enkelt tilfælde har vi konstrueret et indeks med alpha på 0,67, hvilket blev vurderet som forsvarligt, da der kun indgik tre items i dette indeks, og et indeks skal helst bestå af minimum tre items. Generelt viste indeksberegningerne, at de enkelte indeks var robuste, og at de underliggende items altså belyste den samme underliggende dimension.

Vi taler i undersøgelsen generelt om sammenhænge – og ikke årsagssammenhænge eller kausalitet. Ud fra vores metode og datasæt kan vi ikke være sikre på, at der er tale om et kausalt forhold mellem analysens variable, hvor eksempelvis indre motivation påvirker oplevelsen af innovativt råderum kausalt. Der kunne i princippet være tale om, at oplevelsen af innovativt råderum påvirkede den indre motivation.

Der er også en risiko for, at de undersøgte variable kan tænkes at påvirke hinanden gensidigt (såkaldt endogenitet i data). De sammenhænge, vi har fundet frem til i analysen, kan således være udtryk for en selvforstærkende effekt, hvor sammenhængene fremstår stærkere, end de egentlig er. Dette har vi søgt at være opmærksom på i dataanalysen og i de konklusioner, der drages.

2.4 Rapportens struktur

I kapitel 3 analyseres graden og karakteren af det unødige bureaukrati. Herunder ses der på forskelle mellem administrationen og beskæftigelsesområdet i forhold til medarbejdernes oplevelse af unødigt bureaukrati, og når der fokuseres på henholdsvis internt og eksternt bureaukrati. Det analyseres også, hvordan de kommunale medarbejders oplevelse af unødigt bureaukrati varierer både i forhold til ansættelsesområde, køn, uddannelse og alder, og det analyseres, hvordan organisatoriske og ledelsesmæssige forhold hænger sammen med oplevelsen af bureaukrati.

I kapitel 4 ser vi på de forhold, der hænger sammen med oplevelsen af unødigt bureaukrati. Følgende forhold indgår i analysen: sektorområde, medarbejdernes anciennitet og alder, organisatorisk hierarki samt betydningen af ledelsesform i forhold til den enkelte medarbejders oplevelse af unødigt bureaukrati.

I kapitel 5 vil vi se på, hvorvidt oplevelsen af unødigt bureaukrati har en betydning i forhold til medarbejdernes motivation og jobtilfredshed. Betydningen af forskellige organisa-

toriske forhold på den enkelte arbejdsplads samt betydningen af ledelsesform vil blive gennemgået i forhold til den enkelte medarbejders jobmotivation og jobtilfredshed.

Endelig ser vi i kapitel 6 på, om det unødige bureaukrati faktisk begrænser medarbejdernes råderum for innovation.

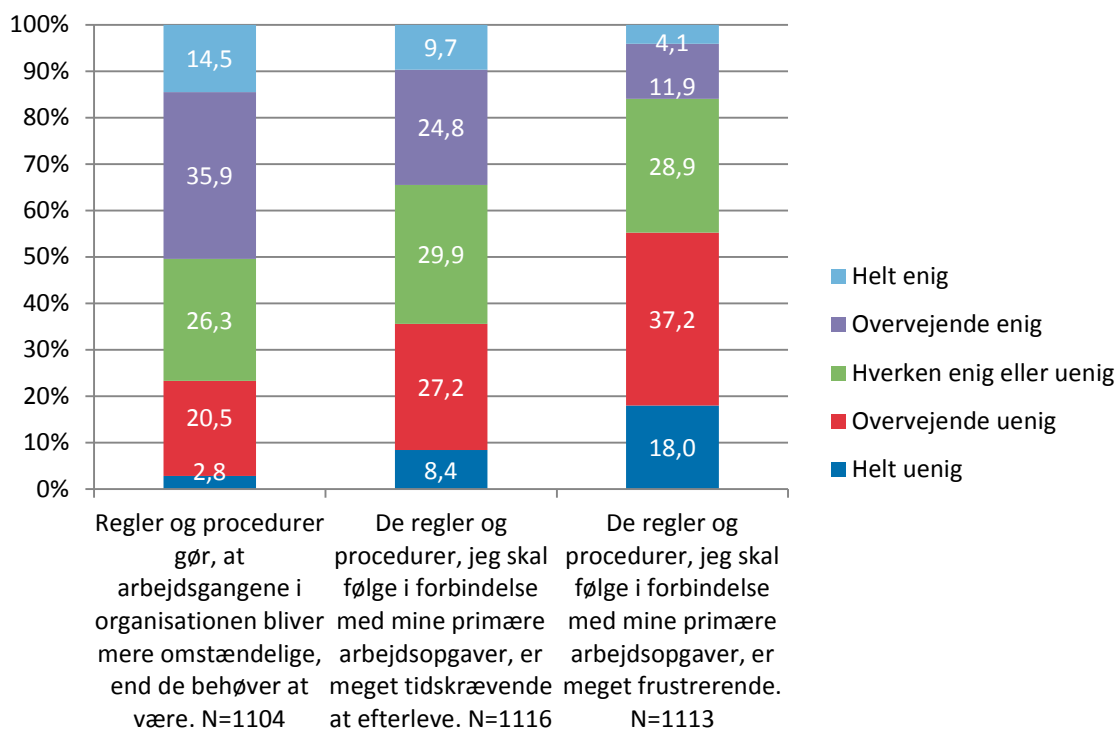
3 Graden og karakteren af unødigt bureaukrati

I det følgende vil vi analysere, hvordan medarbejderne i de udvalgte kommuner vurderer graden og karakteren af bureaukrati i deres arbejde. Vi vil se på, hvordan medarbejderne oplever regler og procedurer i deres arbejde, og hvordan de vurderer bureaukratiets konsekvenser i forhold til borgeren. Derefter vil det blive belyst, hvor stor en del af medarbejdernes arbejde, som er unødigt bureaukrati ifølge medarbejdernes egen vurdering. Afslutningsvis i dette kapitel vil vi samle op og se mere tværgående på medarbejdernes vurdering af graden og karakteren af bureaukrati.

3.1 Oplevelsen af unødige regler og procedurer internt i forvaltningen

I undersøgelsen er medarbejderne blevet bedt om at forholde sig til en række udsagn om karakteren af regler og procedurer i deres arbejde. Udsagnene drejer sig om, hvorvidt regler og procedurer internt i forvaltningen er unødige – hermed menes, at de er omstændelige, tidskrævende og frustrerende at følge. Tankegangen her er, at der kan være en række unødige tids- og ressourcemæssige omkostninger forbundet med at udføre arbejdet i forvaltningen.

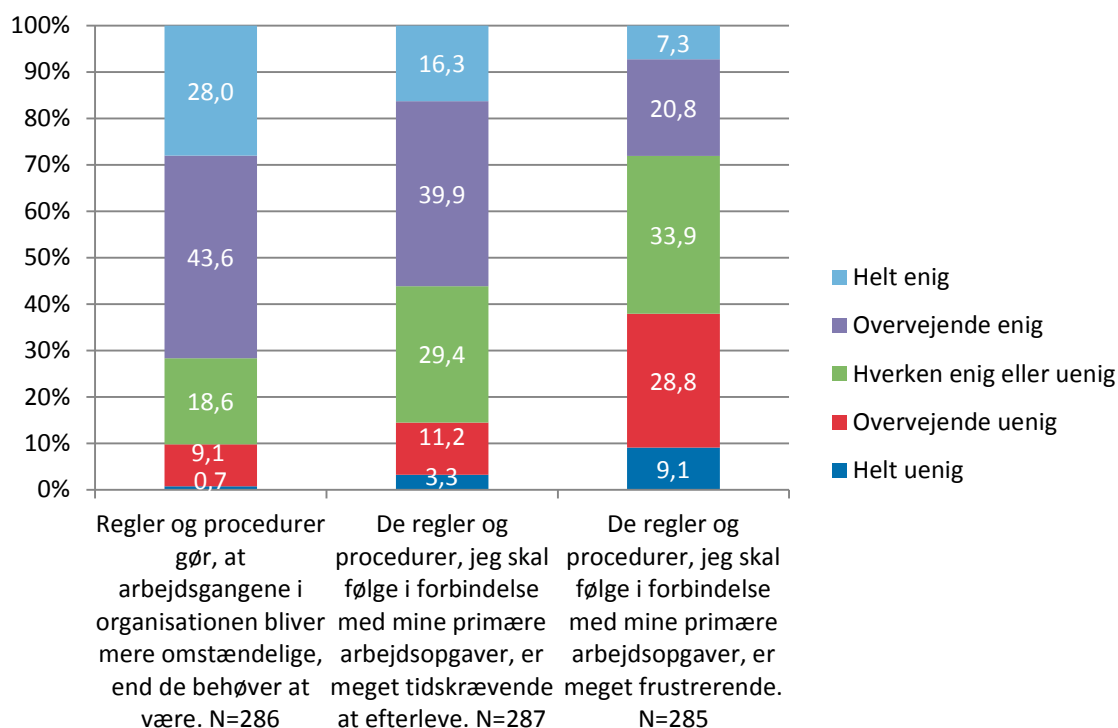
Figur 3.1 Vurdering af interne regler og procedurer som værende omstændelige, tidskrævende og frustrerende at følge



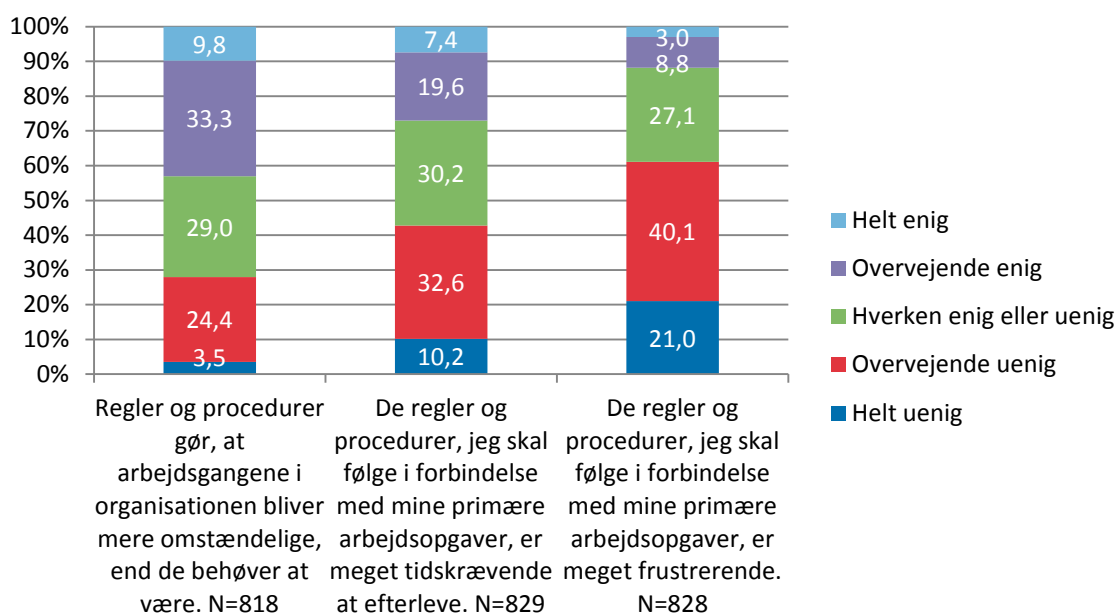
Det ses af figur 3.1, at medarbejderne typisk er enige/overvejende enige i, at eksisterende regler og procedurer gør, at arbejdsgangene bliver mere omstændelige, end de behøver at være. 50,4 % af respondenterne er helt enige eller overvejende enige i dette udsagn. Samtidig ses det, at medarbejderne er mere delte i spørgsmålet om, hvorvidt reglerne er meget tidskrævende at efterleve. Gruppen, som enten er helt enig eller overvejende enig, er næsten lige så stor som gruppen af respondenter, der enten er overvejende uenige eller helt uenige. Dertil er 29,9 % af respondenterne hverken enige eller uenige i udsagnet. Dette understøtter en relativ spredt fordeling. Det er de færreste medarbejdere, der decideret oplever regler og procedurer som frustrerende. Over 50 % af respondenterne er enten overvejende uenige eller helt uenige i dette udsagn.

Dette er en generel vurdering på tværs af medarbejdere inden for de to sektorområder, der indgår i undersøgelsen. I det følgende har vi set på vurderingen særskilt inden for de to sektorområder, beskæftigelsesområdet og den centrale kommunale administration.

Figur 3.2 Vurdering af interne regler og procedurer som værende omstændelige, tidskrævende og frustrerende at følge – beskæftigelsesområdet



Figur 3.3 Vurdering af interne regler og procedurer som værende omstændelige, tidskrævende og frustrerende at følge – den centrale administration

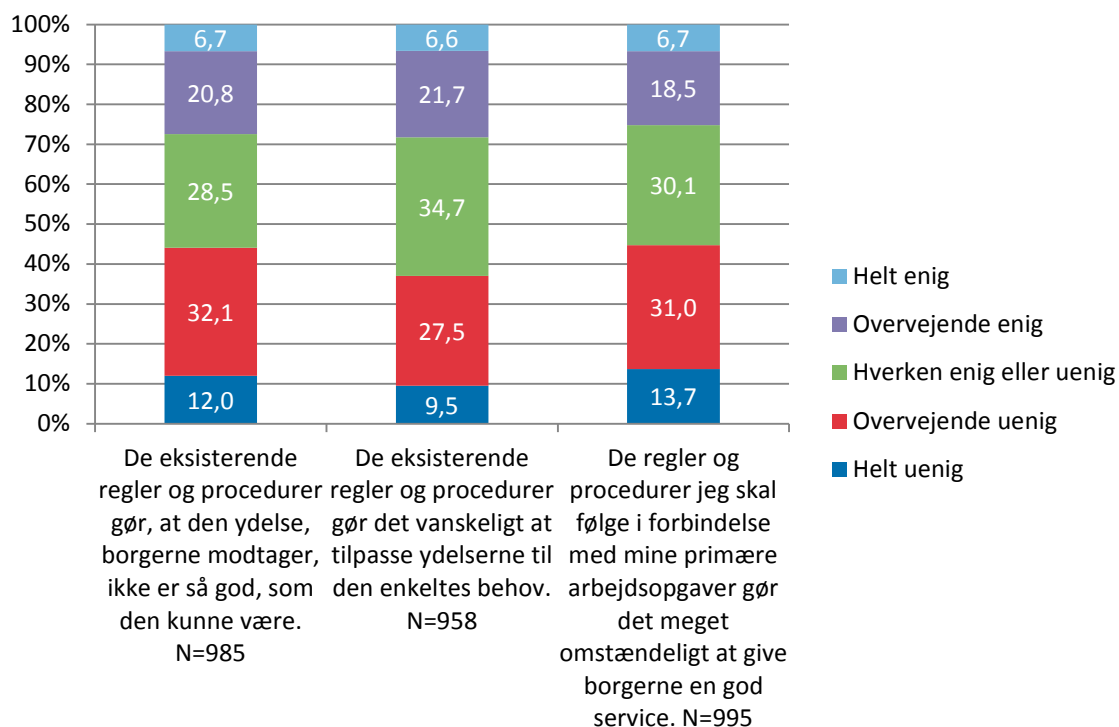


En sammenligning af figur 3.2 og 3.3 viser, at der er stor forskel på hvordan interne regler og procedurer vurderes på de to områder. Ansatte på administrationsområder oplever i langt mindre grad, at regler og procedurer er mere omstændelige, end de behøver at være. Det samme gælder for oplevelsen af, hvor lang tid det tager at efterleve procedurerne. Ansatte på beskæftigelsesområdet er i noget højere grad frustrerede over reglerne og procedurerne.

3.2 Oplevelsen af unødige regler og procedurer eksternt i forhold til borgerne

I undersøgelsen indgik nogle udsagn om medarbejdernes vurdering af de eksisterende regler og procedurers konsekvenser i forhold til de ydelser, som borgeren modtager. Udsagnene fokuserede på, hvorvidt ydelsen til borgeren blev dårligere og mindre tilpasset til borgerens behov som en følge af regler og procedurer på området. Her rettes opmærksomheden således mod virkningen af reglerne uden for forvaltningen (Walker & Brewer 2008).

Figur 3.4 Vurdering af, at regler og procedurer fører til, at ydelsen i forhold til borgeren bliver dårligere og mindre tilpasset til borgerens behov

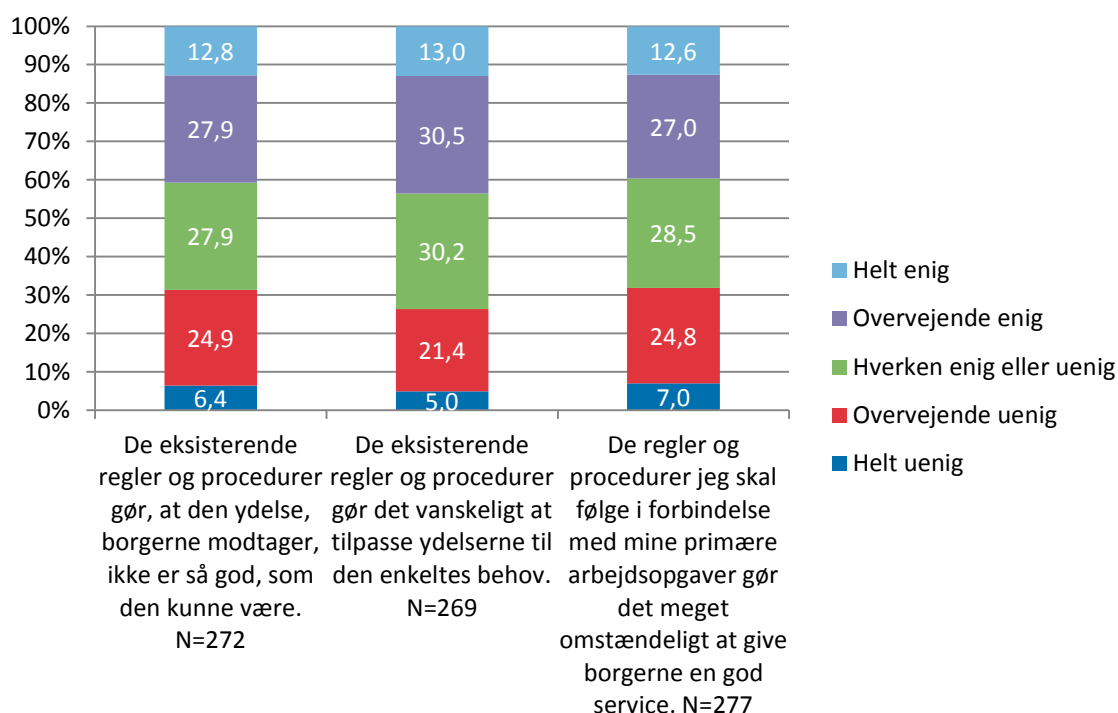


Det fremgår af figur 3.4, at der er en stor variation i medarbejdernes vurdering af, om regler og procedurer fører til, at ydelsen til borgeren bliver dårligere og mindre tilpasset til borgerens behov. Samlet set fremgår det dog, at medarbejderne overvejende mener, at dette ikke er tilfældet.

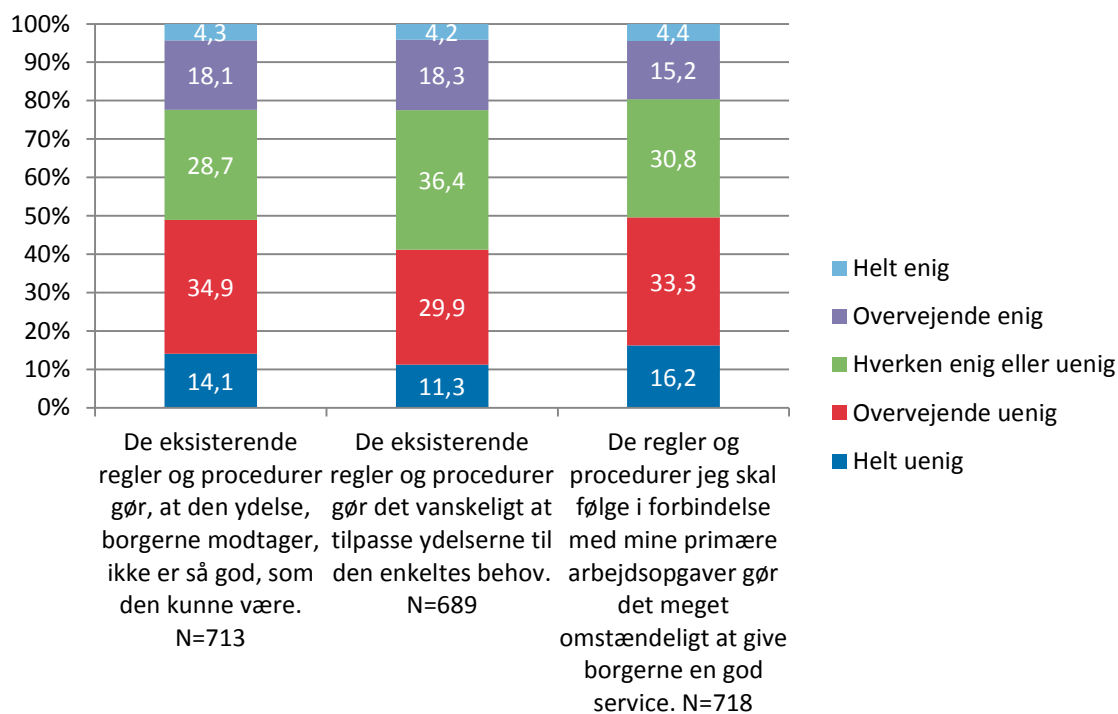
Undersøgelsen indikerer altså, at det er muligt at levere en acceptabel ydelse til borgerne på trods af, at regler og procedurer i et vist omfang opleves som omstændelige og frustrerende at følge.

Tidligere fremgik det af analysen, at der var en betydelig forskel i vurderingerne blandt medarbejderne på de to sektorområder, der indgår i undersøgelsen. I det følgende har vi derfor undersøgt vurderingerne særskilt på de to sektorområder, beskæftigelsesområdet og den centrale kommunale administration.

Figur 3.5 Vurdering af, at regler og procedurer fører til, at ydelsen i forhold til borgeren bliver dårligere og mindre tilpasset til borgerens behov – beskæftigelsesområdet



Figur 3.6 Vurdering af at regler og procedurer fører til, at ydelsen i forhold til borgeren bliver dårligere og mindre tilpasset til borgerens behov – den centrale administration

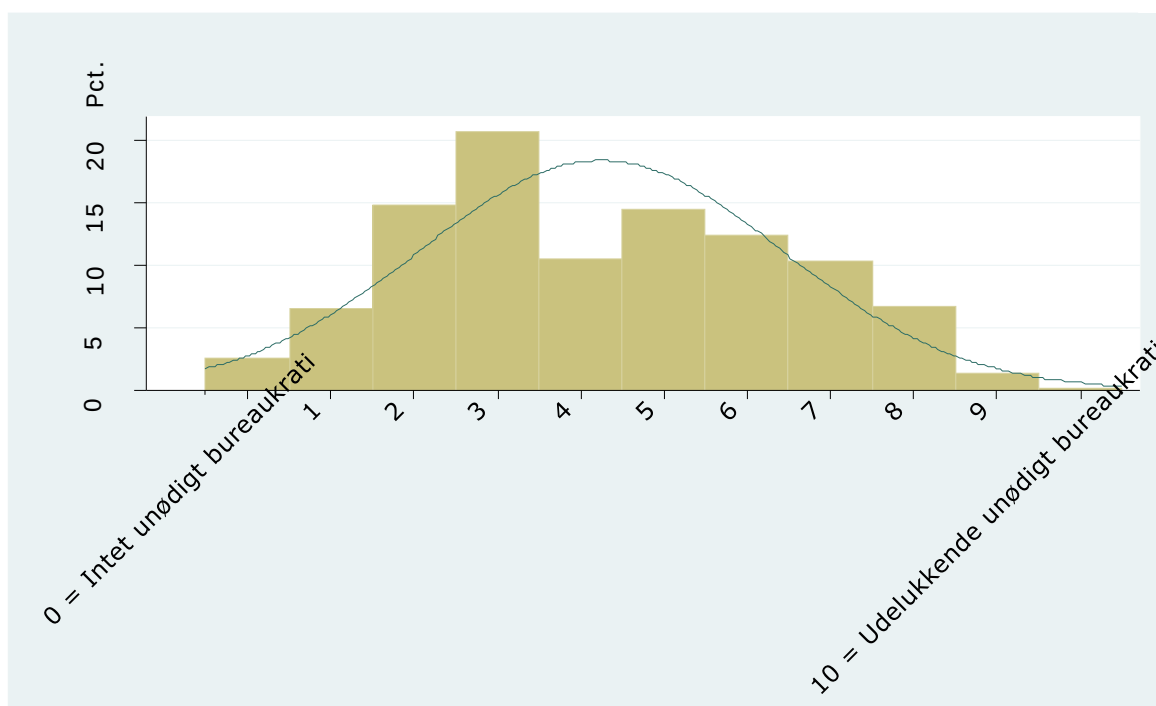


Det fremgår af figur 3.5 og 3.6, at ansatte på beskæftigelsesområdet i højere grad end de øvrige ansatte mener, at reglerne og procedurerne forværrer den service, som de leverer til borgerne. Dette forhold diskuteres nærmere i det følgende afsnit.

3.3 Samlet vurdering af graden af unødigt bureaukrati

I undersøgelsen er medarbejderne blevet bedt om at vurdere graden af unødigt bureaukrati på deres arbejdsplads på en skala fra 0-10, hvor 0 er "Intet unødigt bureaukrati" og 10 er "Udelukkende unødigt bureaukrati". I spørgeskemaundersøgelsen blev unødigt bureaukrati defineret som "regler og procedurer, der ikke støtter formålet med dit arbejde, men i stedet medfører en administrativ byrde". Denne definition af unødigt bureaukrati er baseret på den klassiske definition på området, som har været gennemprøvet gennem en årrække (Bozeman & Feeney 2011).

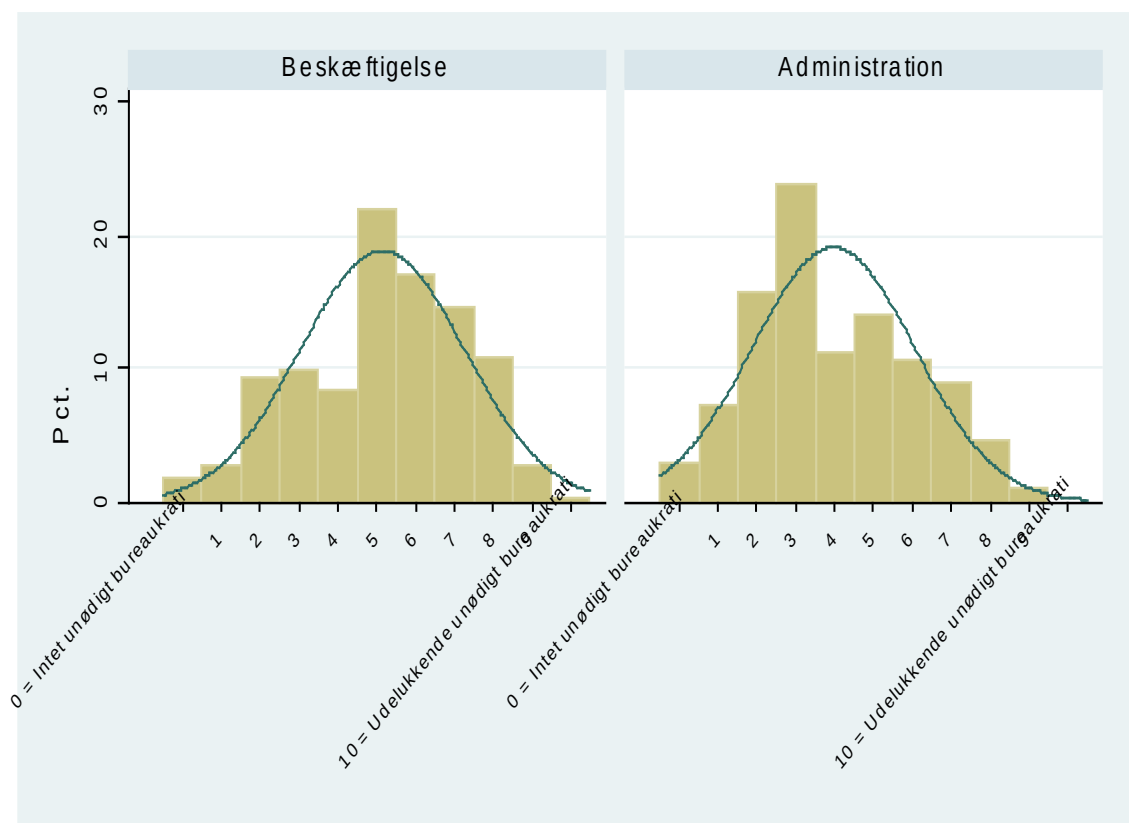
Figur 3.7 Samlet vurdering af graden af unødigt bureaukrati



Gennemsnit = 4,2 Median = 4.

Det fremgår af figur 3.7, at der er en betydelig variation i vurderingen af unødigt bureaukrati. Gennemsnitligt vurderes det, at graden af unødigt bureaukrati på en skala fra 0-10 er 4,2 – altså en midterterter. Samtidig ses det, at vurderinger af unødigt bureaukrati varierer meget og fordeler sig på stort set hele skalaen. I den følgende figur er vurderingen af unødigt bureaukrati blevet opdelt efter sektorområde.

Figur 3.8 Samlet vurdering af graden af unødigt bureaukrati opdelt efter sektor



Gennemsnit = 5,1. Median = 5.

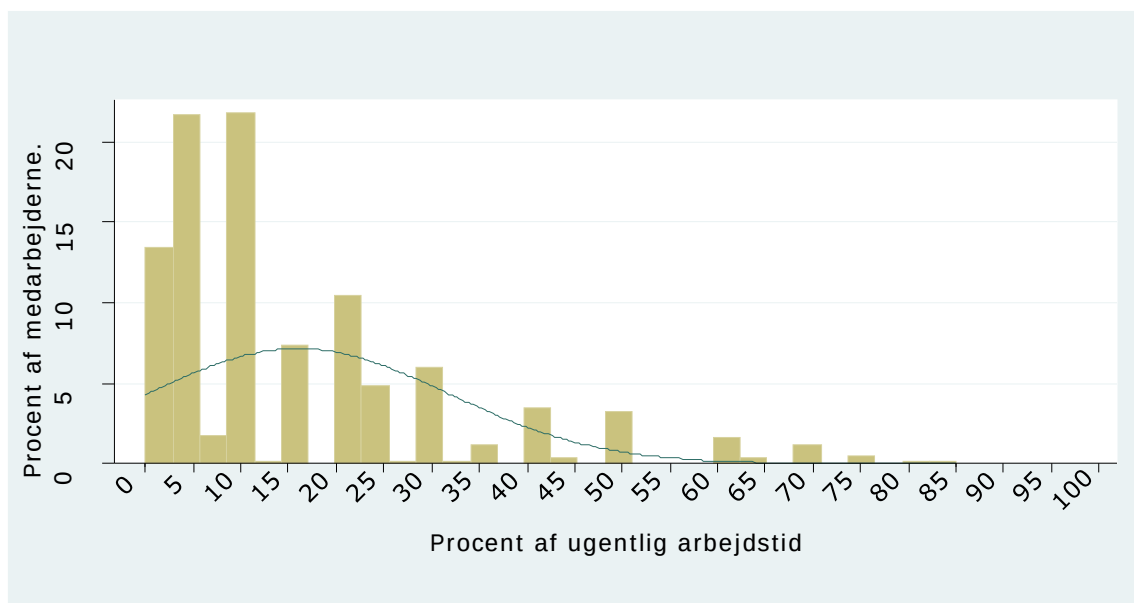
Gennemsnit = 3,9. Median = 4.

Det fremgår klart af figur 3.8, at ansatte på beskæftigelsesområdet i højere grad oplever unødigt bureaukrati end medarbejdere inden for den centrale, kommunale administration. I gennemsnit vurderer medarbejderne på beskæftigelsesområdet, at graden af unødigt bureaukrati på en skala fra 0-10 er 5,1 – mens medarbejdere i den centrale, kommunale administration ligger på en gennemsnitsværdi på 3,9.

Der er altså nogle specifikke sektorforhold, som synes at have en sammenhæng med oplevelsen af unødigt bureaukrati. I kapitel 4 analyseres dette nærmere med brug af statistiske metoder, der kan belyse, hvorvidt denne sammenhæng er statistisk signifikant, og hvorvidt denne sammenhæng stadig er gældende, når man korrigerer for andre forhold, der kan øve indflydelse på denne umiddelbare sammenhæng.

Medarbejderne blev i undersøgelsen også spurgt om, hvor mange procent af deres ugentlige arbejdstid, som de opfatter som unødigt bureaukrati:

Figur 3.9 Vurdering af unødigt bureaukrati i procent af arbejdstiden



Gennemsnit = 16,0. Median = 10 %.

Det ses af figur 3.9, at medarbejderne typisk angiver, at de bruger 5 eller 10 % af deres arbejdstid på unødigt bureaukrati. Samtidig er der dog også en del medarbejdere, der angiver, at de bruger 20, 25 og 30 % og endnu mere af deres tid på unødigt bureaukrati. I gennemsnit angiver medarbejderne, at de bruger 16 % af deres tid på unødigt bureaukrati.

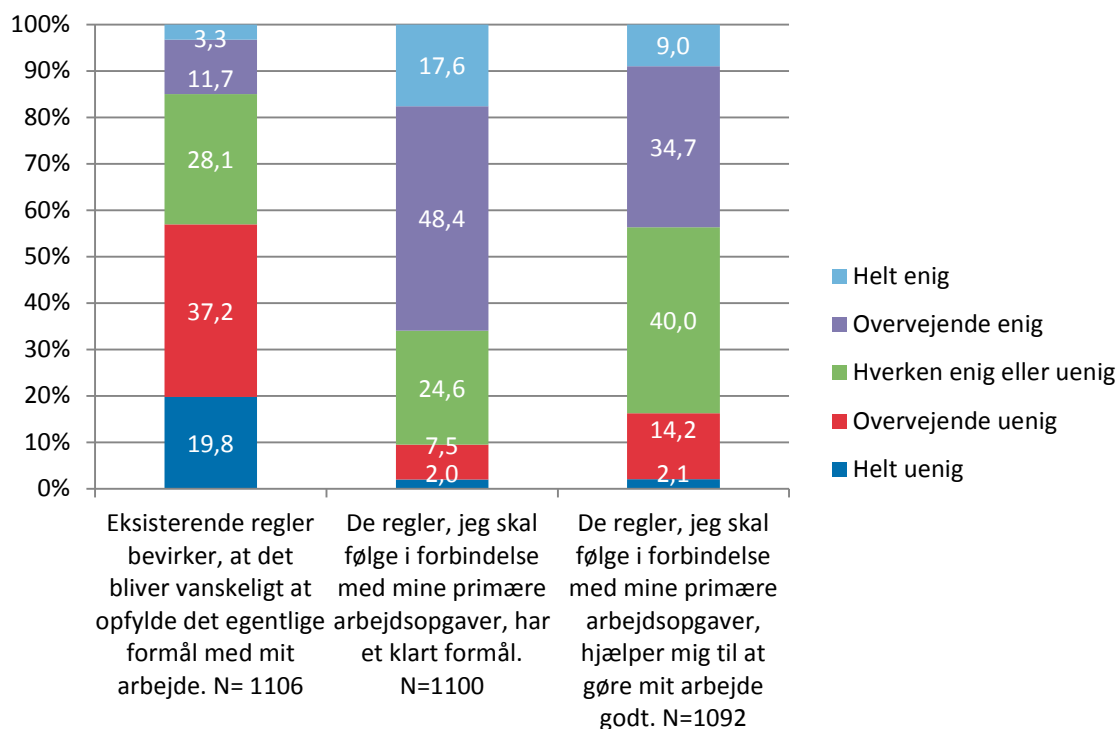
Dette svarer til, at medarbejderne i gennemsnit bruger 5-6 timer om ugen på bureaukrati, som de oplever som unødigt. Respondenter i undersøgelsen arbejder alle mellem 32-37 timer. Medarbejdere, der arbejder 32 timer, vil i gennemsnit bruge godt 5 timer om ugen på unødigt bureaukrati, mens medarbejdere, der arbejder 37 timer i gennemsnit, vil bruge knap 6 timer.

Dette resultat er et udtryk for, i hvor høj grad medarbejderne selv oplever, at deres arbejde præges af unødigt bureaukrati. Det er selvfølgelig ikke det samme som, at det arbejde, der rent faktisk udføres, er unødigt. Samtidig skal man være opmærksom på, at man ikke direkte kan generalisere dette resultat. Det ugentlige timetal, der bruges på unødigt bureaukrati, kan variere i landets øvrige kommuner, da de undersøgte kommuner ikke nødvendigvis er repræsentative for landets kommuner som helhed.

3.4 Reglernes formål

I undersøgelsen blev medarbejderne derfor også bedt om at vurdere, hvorvidt reglernes formål er klart. Udsagnene fokuserede på, hvorvidt reglerne har et klart formål, hjælper til at opfylde det egentlige formål med arbejdet og hjælper til med, at medarbejderen gør sit arbejde godt.

Figur 3.10 Vurdering af regler og procedurer som havende et klart formål og som værende en hjælp i arbejdet



Det fremgår af figur 3.10, at medarbejderne overvejende mener, at reglerne har et klart formål og er en hjælp i arbejdet. Samtidig ses det, at de fleste mener, at eksisterende regler ikke bevirker, at det bliver vanskeligt at opfylde det egentlige formål med arbejdet.

3.5 Delkonklusion

I dette kapitel er medarbejdernes vurdering af graden og karakteren af unødigt bureaukrati blevet undersøgt. Medarbejderne vurderer, at de i gennemsnit bruger 16 % af deres arbejdstid på unødigt bureaukrati. Omsat til timer svarer dette til, at medarbejderne i gennemsnit bruger 5-6 timer om ugen på unødigt bureaukrati.

Det eksakte omfang af det unødige bureaukrati skal tolkes med forsigtighed. Det er et udtryk for medarbejdernes egen oplevelse af unødigt bureaukrati, og det er ikke det samme som, at det arbejde, der udføres, rent faktisk er unødigt. Samtidig skal man være opmærksom på, at undersøgelsen ikke bygger på et repræsentativt udvalg af kommuner, og det præcise omfang af det unødige bureaukrati ikke generelt kan fastslås på baggrund af undersøgelsen.

Resultatet kan dog bruges til at bekræfte vores indledende motivation til at se nærmere på det unødige bureaukrati. Vores undersøgelse viser, at der blandt medarbejderne er en ganske markant oplevelse af unødigt bureaukrati i deres daglige arbejde.

Kapitlet har også vist, at medarbejderne overvejende er enige i, at arbejdsgangene i organisationen er mere omstændelige, end de behøvede at være. Samlet set vurderes det

dog ikke, at borgerne får en dårligere service på trods af, at medarbejderne oplever regler om procedurer mere omstændelige, end de behøves at være. Samtidig ses det også, at medarbejderne overvejende oplever, at reglerne og procedurerne har et klart formål, selvom de ikke nødvendigvis ses som understøttende i forhold til at gøre arbejdet godt. Ligeledes opleves reglerne overvejende som entydige, let forståelige og meningsfulde.

Der er endvidere blevet påvist en gennemgående tendens til, at medarbejdere på beskæftigelsesområdet oplever mere unødigt bureaukrati end ansatte på administrationsområdet. Det gælder også, at medarbejdere på beskæftigelsesområde i højere grad end øvrige medarbejdere oplever, at reglerne er mere omstændelige og frustrerende, og at regler og procedurer forringer ydelserne i forhold til borgerne. Der er altså et gennemgående træk, at graden af unødigt bureaukrati er større på beskæftigelsesområdet end i administrationen generelt. Dette er i tråd med den kritik, der har været rejst af de mange nye regler, der er kommet på beskæftigelsesområdet (KL 2010). Noget der også afspejler sig i, at der i særlig grad er blevet søgt om at gennemføre forsøg med regelforenklinger på beskæftigelsesområdet. En yderligere forklaring er, at de regler, der er kommet på området, har udfordret de fagprofessionelle normer på området. Socialrådgiverne, der har været den største medarbejdergruppe på området, har således traditionelt lagt vægt på det hele menneske i beskæftigelsesindsatsen. For eksempel har det været en kerneopgave for socialrådgiverne at arbejde med misbrugsproblemer og livssituationer, der forhindrede en tilknytning til arbejdsmarkedet. I løbet af de seneste 10 år skete der imidlertid et skift i beskæftigelsesindsatsen, hvor man populært sagt bevægede sig fra en forestilling om, at man skulle være rask for at kunne komme i arbejde, til en forestilling om, at man blev rask af at komme i arbejde. Dette bevirkede blandt andet de detaljerede krav til at dokumentere rettidighed i forhold til overholdelse af jobsamtaler m.m. Den type reguleringer kan således udfordre socialrådgivernes professionelle normer på området, hvilket formentlig også afspejler sig i de store forskelle i, hvorvidt regler opleves som unødige på tværs af henholdsvis administrationen og beskæftigelsesområdet (Pedersen m.fl. 2012).

4 Hvad hænger sammen med oplevelsen af unødigt bureaukrati?

I det følgende vil vi ud fra statistiske analyser se nærmere på, hvilke forhold der hænger sammen med oplevelsen af unødigt bureaukrati blandt medarbejderne i de udvalgte kommuner. I kapitel 3 viste vi, at der var nogle umiddelbare sammenhænge. Med den statistiske analyse har vi mulighed for at se, om sådanne sammenhænge også gælder, når vi inddrager andre relevante forhold i analysen. Samtidig kan vi af den statistiske analyse se, hvor stærke de fundne sammenhænge er.

I dette kapitel har vi gennemgående brugt tre forskellige måder at opgøre det unødige bureaukrati på for dermed at få mere robuste resultater, som ikke er afhængige af måden, der spørges på (se også afsnit 2.3.). Det unødige bureaukrati er opgjort på følgende måde:

- **Unødigt bureaukrati** – generelt: Dette er en samlet vurdering af medarbejderne baseret på ét spørgsmål (spørgsmål 3 i spørgeskemaet, se bilag 2). I det følgende anvendes en 100-punktsskala for denne variabel.
- **Unødige regler og procedurer internt i forvaltningen:** Dette er et indeks bestående af i alt tre spørgsmål om unødige regler og procedurer (spørgsmål 8 i spørgeskemaet, se bilag 2).
- **Unødigt bureaukrati eksternt i forhold til borgerne:** Dette er et indeks bestående af tre spørgsmål om evt. negative konsekvenser for borgeren (spørgsmål 11 i spørgeskemaet, se bilag 2).

I analysen vil følgende forhold blive gennemgået: betydningen af sektorområde, betydningen af medarbejdernes anciennitet og alder, betydningen af de organisatoriske forhold på den enkelte arbejdsplads, betydningen af organisatorisk hierarki samt betydningen af ledelsesform i forhold til den enkelte medarbejders oplevelse af unødigt bureaukrati. Afslutningsvis samles der op på de enkelte analyseafsnit.

4.1 Reglerne på beskæftigelsesområdet

Der er gennemført en statistisk analyse for nærmere at få testet, om det har nogen betydning for oplevelsen af unødigt bureaukrati blandt medarbejderne, at man arbejder inden for beskæftigelsesområdet og den centrale kommunale administration.

Tabel 4.1 Variation i opfattelsen af unødigt bureaukrati i forhold til sektor og kommune samt alder

	Unødigt bureaukrati – generelt	Unødige regler og procedurer	Negative konsekvenser for borgeren
Sektorområde (1=Administration)	-12*** (1,5)	-16*** (1,5)	-13*** (1,8)
Kommune B	-2,1 (1,76)	-0,78 (1,79)	-0,77 (2,097)
Kommune C	1,3 (1,78)	0,82 (1,9)	3,8 (2,2)
Kommune D	2,2 (1,69)	4,2* (1,7)	2,6 (2)
Køn (1=Kvinde)	-1,3 (1,4)	0,92 (1,4)	-2,6 (1,7)
Alder målt i år	-0,31*** (,063)	-0,18** (,063)	-0,28*** (,074)
Konstantled	78*** (4,1)	84*** (4,2)	81*** (4,9)
N	1081	1078	950
R ²	0,09	0,11	0,08

Robuste standardfejl i parentes. Disse anvendes for at tage højde for eventuelle problemer med heteroskedasticitet. Kommune A er referencekategori.

* $p < 0,05$ (let signifikant), ** $p < 0,01$ (meget signifikant), *** $p < 0,001$ (stærkt signifikant).

Det fremgår af tabellen, at der er en klar signifikant sammenhæng mellem det sektorområde, man arbejder på, og oplevelsen af bureaukrati. Medarbejdere på beskæftigelsesområdet oplever i markant højere grad unødigt bureaukrati i deres arbejde set i forhold til medarbejdere, der arbejder inden for den centrale kommunale administration. Denne sammenhæng er altså stærkt signifikant selvom man i analysen også tager højde for andre forhold, som kunne have en selvstændig indvirkning på oplevelsen af unødigt bureaukrati. Her er der således taget højde for betydningen af køn, alder og hvilken kommune, man arbejder i.

I undersøgelsen er medarbejderne blevet bedt om at vurdere graden af unødigt bureaukrati på deres arbejdsplads på en skala fra 0-10, hvor 0 er "Intet unødigt bureaukrati" og 10 er "Udelukkende unødigt bureaukrati" (første søjle i tabel 4.1.). Her er dette mål lavet om til en 100-punktskala med samme yderpunkter. Tabellen viser, at hvis man arbejder på beskæftigelsesområdet, så vurderer man i gennemsnit det unødige bureaukrati som 12 point højere på ovennævnte 100-punktskala end medarbejdere på administrationsområdet.

Når der er så store sektorforskelle, kan det skyldes flere forhold. For det første kan man tilskrive det karakteren af de regler, der er på beskæftigelsesområdet – at de er omstændelige og frustrerende at følge og derfor opleves som unødige og bureaukratiske. Samtidig kan det dog også skyldes forventningerne til regler og procedurer blandt forskellige faggrupper. Forskning har således vist, at socialrådgivere kan have mere vidtrækkende forventninger om faglig autonomi end de faggrupper, som ellers er ansat i den kommunale administration (Winther & May 2009).

Ser man på variationen mellem de enkelte kommuner i undersøgelsen, så er der kun mindre forskelle. Gennemsnitsscoren varierer mellem 4,0 og 4,5. Det fremgår imidlertid af tabel 4.1, at disse forskelle ikke er signifikante.

4.2 Yngre og uddannede medarbejdere oplever unødigt bureaukrati

I undersøgelsen er gennemført en statistisk analyse af, hvilke personlige og demografiske forhold, som har en betydning for oplevelsen af unødigt bureaukrati.

Tabel 4.2 Variation i opfattelsen af unødigt bureaukrati i forhold til demografi

	Unødigt bureaukrati – generelt	Unødige regler og procedurer internt i forvaltningen	Unødigt bureaukrati eksternt i forhold til borgerne
Alder målt i år	-0,23** (0,08)	-0,15 (0,078)	-0,23** (0,09)
Folkeskole/mellemskole	-7,33 (4,81)	-7,10 (5,09)	-8,09 (5,64)
Studentereksamen/HF	3,61 (4,01)	0,36 (3,84)	0,41 (3,96)
Erhvervsuddannelse	0,42 (2,25)	2,93 (2,34)	5,59* (2,82)
Kort videregående uddannelse, under 3 år	1,23 (2,00)	1,34 (1,96)	-1,60 (2,40)
Mellemlang Videregående uddannelse, 3-4 år	5,63*** (1,64)	9,57*** (1,78)	5,66** (2,12)
Ref. lang videregående uddannelse, over 4 år	-	-	-
Sektorområde (1=Administration)	-10,61*** (1,54)	-14,45*** (1,60)	-11,86*** (1,90)
Køn (1=Kvinde)	-1,09 (1,39)	0,67 (1,46)	-2,25 (1,76)
Antal år i nuværende jobfunktion	0,03 (0,11)	0,11 (0,11)	0,062 (0,12)
Antal år ansat i kommune	-0,16 (0,078)	-0,13 (0,080)	-0,14 (0,097)
Konstantled	71,98*** (4,53)	77,38*** (4,70)	76,80*** (5,61)
N	1045	1044	918
R ²	0,109	0,150	0,102

Robuste standardfejl i parentes. Disse anvendes for at tage højde for eventuelle problemer med heteroskedasticitet.

* $p < 0,05$ (let signifikant), ** $p < 0,01$ (meget signifikant), *** $p < 0,001$ (stærkt signifikant).

Det ses af tabel 4.2, at der er en sammenhæng mellem ens uddannelse og oplevelsen af unødigt bureaukrati. Medarbejdere med en mellemlang videregående uddannelse oplever i højere grad end andre, at der er relativt meget unødigt bureaukrati.

Derudover ses det af tabellen, at der er en ganske signifikant sammenhæng mellem medarbejdernes alder og oplevelsen af unødigt bureaukrati. Jo yngre man er, jo mere oplever man et unødigt bureaukrati. Interessant nok finder man ikke den samme klare sammenhæng mellem anciennitet i arbejdet og oplevelsen af unødigt bureaukrati.

I tabellen er også kontrolleret for, hvilken sektor man er ansat i, så det sikres, at de fundne sammenhænge mellem demografiske forhold og oplevelsen af unødigt bureaukrati ikke blot er en afspejling af sektorspecifikke forhold.

4.3 Ledelse, organisatoriske forhold og unødigt bureaukrati

I det følgende er det blevet analyseret, hvorvidt der er en sammenhæng mellem ledelse og en række organisatoriske forhold.

I tabel 4.3 ses det, at transformativ ledelse har en negativ sammenhæng med unødigt bureaukrati (model 2). Tabellen indikerer, at en aktiv transformativ ledelse, der søger at påvirke medarbejdernes måde at anskue tingene på, og som påvirker medarbejdernes værdigrundlag og visioner, reducerer oplevelsen af, at regler og procedurer er unødvendige. Det er således en værdibaseret ledelse, der arbejder med medarbejdernes motivation, som har betydning (Paarlberg & Lavigna 2010). En transaktionel ledelsesstil har derimod ikke nogen virkning på oplevelsen af unødigt bureaukrati (model 3). Det er således ikke belønninger og sanktioner, der påvirker medarbejdernes oplevelse af, at bureaukratiet er unødigt, men en ledelsesstil der arbejder med visioner, og som understøtter medarbejdernes kompetencer i forhold til problemløsning.

Imidlertid viser tabellen også, at den klare sammenhæng mellem den transformative ledelsesstil og oplevelsen af unødigt bureaukrati forsvinder, når klare regler inddrages (model 4). Det skal fortolkes på den måde, at sammenhængen går igennem opfattelsen af regler som værende klare. Eller sagt på en anden måde: at den aktive transformative ledelsesstil har betydning, fordi den gør det tydeligt for medarbejderne, hvad formålet er med de konkrete regler, der arbejdes med. Det er ikke overraskende, at medarbejderne i mindre grad ser bureaukratiet som unødigt, hvis de ved, hvad formålet med de konkrete regler er, men analysen peger på, at ledelsen har en væsentlig betydning for, hvorvidt det er tilfældet. Det betyder, at man kan arbejde med at reducere oplevelsen af unødigt bureaukrati både ved at fjerne de regler, der opleves som unødige, men i høj grad også ledelsesmæssigt i kommunerne ved at kommunikere, hvad formålet er med reglerne, og ved fra ledelsesmæssig side at tilrettelægge arbejdet, så det virker meningsfuldt for medarbejderne. Selvom der kan være regler, der ikke har et åbenlyst formål, så varierer oplevelsen af de samme regler i de samme organisationer ofte betydeligt. Det viser fx analyser af lærernes opfattelse af elevplaner (Nielsen, Jakobsen & Andersen 2011). Det peger på, at man også kan nå et stykke af vejen ved at arbejde ledelsesmæssigt med medarbejdernes oplevelse af formålet med reglerne.

Endvidere viser tabellen, at sammenhængen også virker gennem klare organisatoriske mål (model 5). Det er således ikke kun af betydning, om medarbejderne kan se formålet med de regler, de arbejder med, men også om de kan se, hvad formålet er med det ar-

bejde, der foregår i organisationen generelt. Et resultat der er i tråd med den internationale forskning på området (se Moynihan, Pandey & Wright 2011).

Det andet organisatoriske forhold, som også har en selvstændig betydning for oplevelsen af unødigt bureaukrati, er, hvorvidt arbejdspladsen er hierarkisk organiseret (se model 6). Hvis der er en relativ høj grad af hierarki på arbejdspladsen, så er sandsynligheden større for, at medarbejderne vil opleve unødigt bureaukrati. Hierarki er her defineret som en arbejdsplads, hvor selv mindre beslutninger kræver en godkendelse fra en overordnet, og hvor man kun i et lille omfang selv kan tilrettelægge sine arbejdsopgaver. Dette resultat er i tråd med forskningsresultater, der peger på, at graden af ekstern styring får oplevelsen af unødigt bureaukrati til at stige (Brewer & Walker 2011). Det er ikke overraskende, at medarbejderne oplever det som mindre besværligt, hvis de selv kan træffe beslutninger uden at skulle have grønt lys ovenfra, men igen er det en central pointe, at ledelsen decentralt har mulighed for at påvirke i hvor høj grad, det er tilfældet.

Tabel 4.3 Variation i opfattelsen af unødigt bureaukrati i forhold til ledelse og organisatoriske forhold

	Generelt unødigt bureaukrati					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Ledelsesmæssigt ansvar (1=ja)	1 (1,9)	2,6 (1,9)	2,1 (1,9)	2,8 (1,8)	3,5 (1,9)	4,7* (1,9)
Transformational ledelsesstil		- 0,18*** (0,028)	- 0,19*** (0,037)	-0,074* (0,034)	-0,044 (0,035)	-0,014 (0,035)
Transaktionel ledelsesstil			0,023 (0,036)	0,041 (0,03)	0,043 (0,031)	0,048 (0,03)
Klare regler				0,53*** (0,035)	0,5*** (0,037)	0,46*** (0,038)
Klare organisatoriske mål					-0,1** (0,034)	-0,08* (0,033)
Organisatorisk hierarki						0,16*** (0,032)
Konstantled	74*** (4,3)	84*** (4,5)	84*** (4,6)	48*** (4,9)	55*** (5,5)	48*** (5,6)
N	1047	1040	993	978	977	977
R ²	0,110	0,148	0,148	0,316	0,320	0,337
adj. R ²	0,099	0,137	0,135	0,305	0,308	0,325

Robuste standardfejl i parentes. Disse anvendes for at tage højde for eventuelle problemer med heteroskedasticitet. Kontrolleret for kommune, uddannelse, køn, alder, antal år i job og sektorområde.

* $p < 0,05$ (let signifikant), ** $p < 0,01$ (meget signifikant), *** $p < 0,001$ (stærkt signifikant).

Af tabel 4.4 fremgår det, at de sammenhænge, der præsenteres ovenfor i forhold til oplevelsen af unødigt bureaukrati, generelt er stabile også for oplevelsen af unødigt bureaukrati internt i forvaltning og for oplevelsen af unødigt bureaukrati eksternt i forhold til borgerne. Det forhold, at de fundne sammenhænge er signifikante, uanset om man spørger ind til unødigt bureaukrati på den ene eller anden måde, betyder, at sammenhængene må karakteriseres som ganske robuste.

Tabel 4.4 Variation i opfattelsen af unødigt bureaukrati (tre opgørelsesmåder) i forhold til ledelse og organisatoriske forhold

	Generelt unødigt bureaukrati	Internt bureaukrati	Eksternt bureaukrati i forhold til borgerne
Transformationel ledelse	-0,014 (0,035)	0,039 (0,035)	0,033 (0,043)
Transaktionel ledelse	0,048 (0,03)	0,02 (0,031)	-0,03 (0,038)
Klare regler	0,46*** (0,038)	0,67*** (0,033)	0,62*** (0,046)
Klare organisatoriske mål	-0,08* (0,033)	0,004 (0,032)	-0,11* (0,046)
Organisatorisk hierarki	0,16*** (0,032)	0,21*** (0,03)	0,16*** (0,038)
Konstant	48*** (5,6)	28*** (5,2)	42*** (6,7)
N	977	977	871
R ²	0,337	0,500	0,403
adj. R ²	0,325	0,491	0,390

Robuste standardfejl i parentes. Disse anvendes for at tage højde for eventuelle problemer med heteroskedasticitet. Kontrolleret for kommune, uddannelse, køn, alder, antal år i job og sektorområde.

* $p < 0,05$ (let signifikant), ** $p < 0,01$ (meget signifikant), *** $p < 0,001$ (stærkt signifikant).

4.4 Delkonklusion

I dette kapitel har vi gennem en række delanalyser set nærmere på, hvad der hænger sammen med oplevelsen af unødigt bureaukrati. Når vi ser på tværs af de tre mål for unødigt bureaukrati er billedet meget konsistent, og de sammenhænge der findes, de gælder gennemgående for alle tre måder at spørge til unødigt bureaukrati på.

Det er tydeligt, at der er en stor og stærkt signifikant forskel på, om man arbejder på beskæftigelsesområdet eller indenfor den centrale kommunale administration. De ansatte på beskæftigelsesområdet oplever både, at reglerne er unødigt omstændelige at arbejde med, men også at de virker hindrende på leverancen af god service til borgerne. Det forhold, at man arbejder på beskæftigelsesområdet, betyder, at man som medarbejder i markant højere grad oplever, at man støder på unødigt bureaukrati. På en skala fra 0-100, hvor 0 er "Intet unødigt bureaukrati", og 100 er "Udelukkende unødigt bureaukrati", så vurderer medarbejderne, at det unødige bureaukrati er mere end 12 point mere udtalt på beskæftigelsesområdet.

Ens alder betyder også noget for oplevelsen af unødigt bureaukrati. Det ses af analysen, at jo yngre man er, jo mere oplever man et unødigt bureaukrati. Hvad dette skyldes fremgår ikke umiddelbart af analysen. Det skyldes ifølge samme analyse ikke anciennitet på arbejdspladsen, som man måske umiddelbart skulle tro.

Analysen viser, at den ledelse, der udøves, har en betydning for medarbejdernes oplevelse af unødigt bureaukrati. Hvis der udøves en transformativ ledelsesstil, hvor der lægges vægt på at påvirke medarbejdernes værdier og visionerne i organisationen, så reducerer

det oplevelsen af unødigt bureaukrati. Derimod har det ikke nogen betydning, at der udøves en ledelsesstil, hvor der lægges vægt på belønninger og sanktioner af medarbejderne – en såkaldt transaktionel ledelsesstil. Analysen peger på, at den transformative ledelsesstil virker indirekte gennem en påvirkning af reglernes klarhed, de organisatoriske mål og graden af organisatorisk hierarki. Det er således først og fremmest ved at gøre det tydeligt for medarbejderne, hvordan reglerne på området understøtter arbejdet, at de ledere, der har en mere transformativ ledelsesstil, har held med at reducere medarbejdernes oplevelse af unødigt bureaukrati. Det andet forhold, der har betydning, er, hvorvidt medarbejderne oplever organisationens formål som klare. Hvis det er tydeligt, hvad organisationens mål er, så opleves bureaukratiet også i mindre grad som unødigt. Desuden har det også betydning, at de transformative ledere påvirker graden af organisatorisk hierarki – og når denne reduceres, så reduceres også oplevelsen af unødigt bureaukrati (Pedersen, Hjelmar & Bordaconi 2013).

5 Unødigt bureaukrati og medarbejdernes indre motivation

I det følgende vil vi se på, hvorvidt oplevelsen af unødigt bureaukrati blandt medarbejderne i de udvalgte kommuner har en betydning i forhold til medarbejdernes motivation. I forskningen på området har det været en gennemgående forventning, at unødige regler er dårlige for administration og leverancen af serviceydelser (Bozeman 2000; 2011), men imidlertid har det vist sig vanskeligt at dokumentere (Pandey & Moynihan 2006; Brewer & Selden 2000). Imidlertid er der forskning, der peger på, at oplevelsen af at regler og dokumentationskrav, der ikke understøtter arbejdet, kan udhule medarbejdernes motivation, og at dette igen kan have en negativ virkning på medarbejdernes adfærd (Frey 1997; Frey & Jegen 2001). Når vi finder det interessant at se på sammenhængen mellem unødigt bureaukrati og medarbejdernes motivation, så beror det på en forventning om, at det parallelt hermed kan have en negativ virkning på administration og leverancen af service, hvis oplevelsen af unødigt bureaukrati også er knyttet til en reduceret indre motivation hos medarbejderne (Pedersen, Hjelm & Bordacconi 2013).

5.1 Oplevelsen af unødigt bureaukrati og medarbejdernes indre motivation

I tabel 5.1 er der lavet en statistisk analyse for at se, om det har nogen betydning for medarbejdernes indre motivation (spørgsmål 2 i spørgeskemaundersøgelsen, se bilag 2), hvis medarbejderne oplever en høj grad af unødigt bureaukrati i deres arbejde.

Tabel 5.1 Variation i indre motivation i forhold til unødigt bureaukrati og øvrige forhold

	Indre motivation
Ledelsesmæssigt ansvar (1=ja)	8 *** (1,5)
Generelt unødigt bureaukrati	-0,09 ** (0,03)
Internt unødigt bureaukrati	-0,12 *** (0,031)
Eksternt unødigt bureaukrati	-0,12 *** (0,027)
Konstantled	94 *** (4,6)
N	917
R ²	0,179
adj. R ²	0,164

Robuste standardfejl in parentes. Kontrolleret for kommune, uddannelse, køn, alder, antal år i job og sektorområde. Disse anvendes for at tage højde for eventuelle problemer med heteroskedasticitet.

* $p < 0,05$ (let signifikant), ** $p < 0,01$ (meget signifikant), *** $p < 0,001$ (stærkt signifikant).

I tabellen kan det ses, at der er en sammenhæng mellem medarbejdernes indre motivation og oplevelsen af unødigt bureaukrati. Dette gælder ikke bare generelt men også i forhold til oplevelsen af regler og procedurer som unødige internt i forvaltningen og i forhold

til leverancen af service og administration eksternt til borgerne. Det er således en ret tydelig sammenhæng, og det er således sandsynligt, at medarbejdere, der er mindre motiverede, også i højere grad oplever, at de regler og procedurer, de arbejder med, er bøvlede og besværlige. Medarbejdere, der oplever en stor grad af unødigt bureaukrati, er således også generelt mindre tilfredse med deres job (Bozeman & Feeney 2011; Feeney & DeHart-Davis 2009).

Af tabellen fremgår det også, at de medarbejdere, der har et ledelsesmæssigt ansvar, har en markant højere indre motivation end medarbejdere, der ikke har ledelsesmæssigt ansvar. Det kan skyldes, at det er medarbejdere med en høj indre energi og arbejdsmotivation, der opnår ledelsesmæssige stillinger.

5.2 Delkonklusion

I dette kapitel har vi analyseret, hvilken betydning oplevelsen af unødigt bureaukrati har for medarbejdernes motivation. Analysen viser, at oplevelsen af unødigt bureaukrati har en klar og signifikant sammenhæng med medarbejdernes motivation – og at det gælder, uanset om man spørger til unødigt bureaukrati på den ene eller den anden måde.

Dette resultat er interessant, fordi anden forskning peger på, at regler, der ikke opfattes som understøttende for arbejdet, men som kontrollerende, kan udhule den indre motivation (Andersen, Kristensen & Pedersen 2011). Det er ikke det samme som at sige, at regler, der opleves som bureaukratiske, har samme virkning, men resultaterne tyder på, at den samme sammenhæng findes. Teorien (Deci & Ryan 1985; Deci 1971) peger på, at kontrollerende regler kan udhule medarbejdernes indre motivation, fordi de ikke understøtter medarbejdernes grundlæggende behov for autonomi, kompetence og relationer til kolleger og borgere. Det er sandsynligt, at det samme gør sig gældende for unødigt bureaukrati. Medarbejdere, der bruger deres arbejdstid på regler, som de opfatter som unødige og bebyrdende, vil sandsynligvis også opleve, at de begrænser deres muligheder for at anvende deres kompetencer og opleve, at de i mindre grad opfylder deres behov for at lave et stykke kvalificeret arbejde. Tilsvarende er det sandsynligt, at de oplever, at de ikke har tilstrækkelig autonomi til at tilrettelægge arbejdet. I givet fald ville de kunne gøre det på en måde, hvor de i mindre grad oplevede arbejdsgangene som unødige og bebyrdende. Endelig er det også sandsynligt, at de i nogle situationer oplever, at deres behov for gode relationer til borgere og kolleger hindres af unødigt bureaukrati. Det kan være, fordi de interne regler og procedurer opleves som frustrerende, og fordi de oplever, at den service, borgeren modtager, er mindre god, end den kunne være. I den situation opfyldes grundlæggende behov for gode relationer nok i mindre grad.

Hvis den fundne sammenhæng mellem unødigt bureaukrati og indre motivation bunder i, at unødigt bureaukrati mindsker medarbejdernes oplevelse af kompetence og autonomi og hindrer en udlevelse af deres behov for gode relationer, ja så betyder det også, at medarbejdernes indre motivation kan understøttes, hvis man ledelsesmæssigt arbejder med, hvordan regler og procedurer påvirker medarbejdernes behov på disse punkter. Det betyder, at der ledelsesmæssigt kan fokuseres på, hvordan iværksættelsen af nye regler og procedurer påvirker medarbejdernes oplevelse af kompetence, og om den måde, reglerne iværksættes på, understøtter medarbejdernes behov for autonomi.

6 Unødigt bureaukrati og innovativt råderum

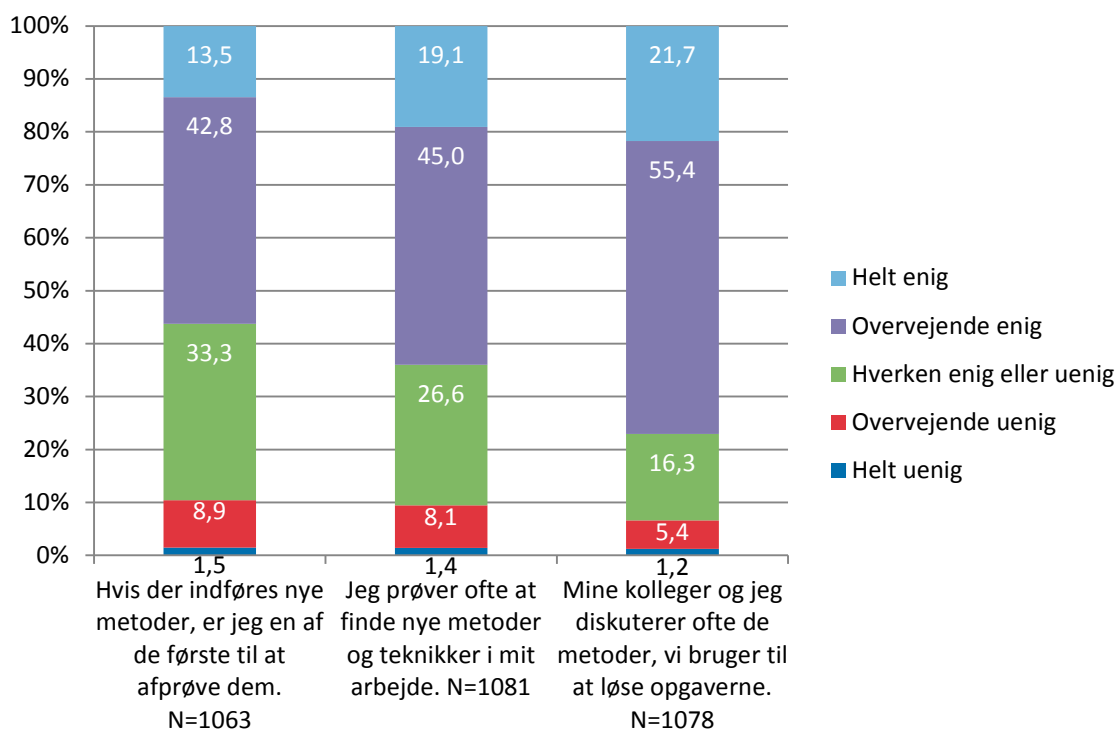
Med innovativt råderum forstås de rammer på arbejdspladsen, som gør det muligt for medarbejderne at være innovative samt medarbejdernes egen oplevelse af deres innovationskapacitet under disse rammer. Mere specifikt har vi i undersøgelsen spurgt til, om medarbejderne oplever, at der diskuteres nye metoder til at løse opgaver, at man løbende tilpasser sig nye udfordringer, og hvor der er mulighed for og ressourcer til at afprøve nye metoder og teknikker i arbejdet (spørgsmål 14 i spørgeskemaet, se bilag 2).

I første afsnit vil vi se på variationen i medarbejdernes oplevelse af innovation. I afsnit 6.2 vil vi analysere sammenhængen mellem oplevelsen af unødigt bureaukrati blandt medarbejderne med oplevelsen af, om der er et innovativt råderum på arbejdspladsen. Det vil blandt andet fremgå af analysen, om arbejdspladser, hvor medarbejderne oplever meget unødigt bureaukrati, også typisk er arbejdspladser med et lille innovativt råderum. I afsnit 6.3 vil vi analysere, om der er en sammenhæng mellem på den ene side forskellige organisatoriske forhold og ledelse og på den anden side oplevelsen af et innovativt råderum på arbejdspladsen. Afslutningsvis vil vi i delkonklusionen søge at samle op på de tre analyseafsnit.

6.1 Medarbejdernes oplevelse af et innovativt råderum

I figur 6.1. ses variationen i medarbejdernes oplevelse af, om der er et innovativt råderum på arbejdspladsen.

Tabel 6.1 Variation i medarbejdernes oplevelse af innovation



Det fremgår af figur 6.1, at respondenterne typisk er helt enige eller overvejende enige i, at de afprøver nye metoder eller forsøger at løse deres arbejdsopgaver med nye teknikker. Det fremgår også, at størstedelen af de ansatte diskuterer med deres kolleger de metoder, som de bruger til at løse deres arbejdsopgaver. Kun omkring 10 % har erklæret sig uenige i de tre udsagn. Dette betyder alt andet lige, at medarbejderne i de undersøgte kommuner oplever, at de har et rum for innovation. Der er dog en tendens til, at nye metoder og teknikker nok bliver diskuteret, og der reflekteres over dem, mens de ikke afprøves i samme grad.

6.2 Oplevelse af unødigt bureaukrati og innovation

Det er blevet analyseret, om det har nogen betydning for medarbejdernes oplevelse af, om der er et innovativt råderum på arbejdspladsen, hvis medarbejderne oplever en høj grad af unødigt bureaukrati i deres arbejde.

Tabel 6.1 Variation i medarbejdernes oplevelse af innovation i forhold til medarbejdernes oplevelse af unødigt bureaukrati

	Oplevelse af innovation
Unødigt bureaukrati – generelt	-0,19 (0,33)
Unødige regler og procedurer internt i forvaltningen	-0,035 (0,035)
Unødige regler og procedurer eksternt i forvaltningen	-0,028 (0,03)
N	915
R ²	0,026

Robuste standardfejl i parentes. Disse anvendes for at tage højde for eventuelle problemer med heteroskedasticitet. Kontrolleret for kommune, uddannelse, køn, alder, område, antal år i nuværende beskæftigelse og ledelsesmæssigt ansvar.

* $p < 0,05$ (let signifikant), ** $p < 0,01$ (meget signifikant), *** $p < 0,001$ (stærkt signifikant).

Det fremgår af tabel 6.1, at der ikke er en tydelig sammenhæng mellem oplevelsen af unødigt bureaukrati og medarbejdernes oplevelse af et innovativt råderum på arbejdspladsen. Undersøgelsen dokumenterer altså, at det ikke har nogen særlig betydning for medarbejdernes opfattelse af muligheden for at afprøve nye metoder m.m., at der er en oplevelse af unødigt bureaukrati på arbejdspladsen.

Vi havde forventet at finde en sådan sammenhæng, så det er et noget overraskende resultat. Forklaringerne på dette kan deles i to.

En forklaring kan være, at vi spørger til medarbejdernes oplevelse af at have et innovativt råderum. Det vil sige, i hvor høj grad de selv er parate til at afprøve nye metoder og teknikker, og i hvor høj grad de diskuterer nye metoder og teknikker. Det er selvfølgelig et meget afgrænset mål for innovation, der ikke omfatter innovation i organisationen generelt, men kun et aspekt af medarbejdernes innovative praksis. I forskningen har man søgt at nuancere analysen af denne sammenhæng ved at spørge ind til langt flere innovationsforhold, end vi har gjort i denne undersøgelse, og dette kunne være et naturligt næste skridt i den danske forskning på området (Damanpor 1996).

En anden forklaring kan være, at der rent faktisk ikke er en klar sammenhæng mellem unødigt bureaukrati og oplevelsen af et innovativt råderum på arbejdspladsen. Det er tilfældet, hvis medarbejderne ikke oplever, at det har nogen betydning for deres lyst til at afprøve nye metoder og teknikker, om de oplever regler og procedurer på deres arbejdsplads som bureaukratiske eller ej. I litteraturen på området antages det generelt, at der er mange forhold, som spiller ind på innovativ adfærd i organisationer, og det er måske dette forhold, som slår igennem her (Pierce & Delbecq 1977). Der kan med andre ord være andre forhold, som er vigtigere at kigge på, hvis vi skal forstå, hvad der er bestemmende for medarbejdernes oplevelse af et innovativt råderum i deres daglige arbejde.

6.3 Ledelse og innovation

Vi har gennemført en analyse for at se, om der er nogle af de øvrige forhold i undersøgelsen, som har en betydning for medarbejdernes oplevelse af et innovativt råderum i deres daglige arbejde.

Tabel 6.2 Betydningen af ledelsesmæssige forhold for oplevelsen af innovation

	Innovativt råderum
Ledelsesmæssigt ansvar (1=Ja)	5,18** (1,727)
Transformationel ledelsesstil	0,091** (0,032)
Transaktionel ledelsesstil	0,039 (0,03)
Konstantled	62*** (3,8)
N	991
R ²	0,05
adj. R ²	0,04

Robuste standardfejl parentes. Disse anvendes for at tage højde for eventuelle problemer med heteroskedasticitet. Kontrolleret for kommune, uddannelse, køn, alder, antal år i nuværende beskæftigelse og område.

* p < 0,05, ** p < 0,01, *** p < 0,001.

Tabellen viser, at det har en betydning for medarbejdernes innovative råderum, om de har et ledelsesmæssigt ansvar eller ej. De ansatte, der har et ledelsesmæssigt ansvar, oplever således i langt højere grad, at de eksperimenterer med nye metoder og teknikker i deres arbejde. Det kan skyldes, at der simpelthen er mere plads til at eksperimentere med nye metoder, hvis man har en lederstilling. Det er således sandsynligt, at de menige medarbejders arbejde i højere grad er fastlagt af andre, fx deres ledere. Det kan selvfølgelig også skyldes, at de medarbejdere, der er eksperimenterende og innovative i deres arbejdstilrettelæggelse, i højere grad udnævnes til ledere.

Analysen viser også, at den transformative ledelsesstil har en betydning for medarbejdernes oplevelse af at have et innovativt råderum, mens en transaktionel ledelsesstil, som er baseret på anvendelsen af belønninger og sanktioner, ikke har nogen betydning. Det er således i organisationer, hvor medarbejderne oplever en ledelsesstil, der er baseret på at skabe fælles visioner og værdier i organisationen, hvor der kommunikeres med henblik på at inspirere til nye måder at løse problemer på, og hvor der bakkes op om medarbejder-

nes faglige udvikling, at medarbejderne oplever, at de er parate til at eksperimentere med nye metoder og teknikker. Også her kan sammenhængen gå begge veje. Det er således muligt, at det også er de medarbejdere, der naturligt er optaget af at afprøve nye metoder, som oplever, at deres ledelse bakker op om det. I praksis kan der være grund til at tro, at sammenhængen går begge veje.

6.4 Delkonklusion

I dette kapitel har vi analyseret, hvilken betydning oplevelsen af unødigt bureaukrati har for medarbejdernes oplevelse af deres arbejdsplads som værende innovativ. Det fremgår, at oplevelsen af unødigt bureaukrati ikke spiller en tydelig rolle for medarbejdernes oplevelse af et innovativt råderum på arbejdspladsen. Det gælder såvel, hvis man ser på unødigt bureaukrati generelt, som hvis man ser på oplevelsen af regler som unødige internt i forvaltningen eller eksternt bebyrdende i forhold til leverancen af service og administration til borgerne. Det ser altså på baggrund af analysen ikke ud til, at regler, der opleves som unødige og bureaukratiske, forhindrer medarbejderne i at have en innovativ adfærd i forhold til at afprøve nye metoder og teknikker i deres arbejde.

Det er tilsyneladende andre forhold, der er på spil. De ledelsesmæssige forhold har en betydning. For det første vurderer medarbejdere med et ledelsesmæssigt ansvar i højere grad, at de har et innovativt råderum. Det tyder på, at der er mere plads til at eksperimentere i de ledelsesmæssige stillinger end blandt de menige medarbejdere. Analysen viser også, at medarbejdere, der oplever, at de diskuterer og afprøver nye metoder og teknikker, også vurderer, at de har en ledelse, der kommunikerer visionært, der støtter op om medarbejdernes faglige udvikling, og som opmuntrer medarbejderne til at anskue problemerne på nye måder.

Resultaterne er umiddelbart overraskende. Vi havde forventet at finde en positiv sammenhæng mellem oplevelsen af unødigt bureaukrati og oplevelsen af et lille innovativt råderum på arbejdspladsen. Der er derfor grund til i fremtidige studier på området at teste dette nærmere, herunder at gøre brug af flere og mere nuancerede spørgsmål om innovativ praksis for at se, om dette ændrer ved konklusionen.

7 Litteratur

- Albæk, E. (1994): The Danish case: rational or political change. I: H. Baldersheim & K. Ståhlberg (red.): *Towards the Self-regulating Municipality – Free Communes and Administrative Modernization in Scandinavia*. Aldershot: Ashgate Publishing Limited.
- Andersen & Pedersen (2011): Public service motivation Et skjult potentiale i den offentlige sektor? *Administrativ Debat*, 2011(1):25-27. Andersen, L.B.; N. Kristensen & L.H. Pedersen (2011): *Do Documentation Requirements Reduce Intrinsic Motivation and Increase Worker Absence?* 11th Public Management Research Association Conference, The Maxwell School Of Citizenship and Public Affairs, Syracuse University, USA, 2.-4. juni 2011
- Bozeman, B. (1993): A Theory of Government "Red Tape". *Journal of Public Administration Research and Theory* 3(3):273-303.
- Bozeman, B. (2000): *Bureaucracy and Red Tape*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Bozeman, B. & M.K. Feeney (2011): Rules and Red Tape: A Prism for Public Administration Theory and Research. Armonk, NY: M.E. Sharpe, Inc.
- Brewer, G.A. & S.C. Selden (2000): Why elephants gallop: Assessing and predicting organizational performance in federal agencies. *Journal of Public Administration and Research* 10(4):685-712.
- Brewer, G.A. & R.M. Walker (2011): Market Orientation and Public Service Performance: New Public Management Gone Mad? *Public Administration Review* 71(5):707-17.
- Damanpor, F. (1996): Bureaucracy and innovation revisited: Effects of contingency factors, industrial sectors, and innovation characteristics. *The Journal of High Technology Management Research* 7(2):149-73.
- Deci, E.L. (1971): Effects of externally mediated rewards on intrinsic motivation. *Journal of Personality and Social Psychology* 18:105-15.
- Deci, E.L. & R.M. Ryan (1985): *Intrinsic Motivation and Self-determination in Human Behavior*. New York: Plenum.
- Department for Communities and Local Government (2006): *The Free Communes' Experiments: Lessons for Policy in England*. London: Department for Communities and Local Governments.
- Feeney, M.K. & L. DeHart-Davis (2009): Bureaucracy and Public Employee Behavior: A Case of Local Government. *Review of Public Personnel Administration* 29(4):311-326.
- Frey, B.S. (1994): How Intrinsic Motivation is Crowded out and in. *Rationality and Society* 6(3):334-52.

- Frey, B.S. (1997): *Not just for the money. An Economic Theory of Personal Motivation*. Cheltenham and Brookfield: Edward Elgar Publishing.
- Frey, B.S. & R. Jegen (2001): Motivation Crowding Theory. *Journal of Economic Surveys* 15(5):589–611.
- Gagné, M. & E.L. Deci (2005): Self-determination theory and work motivation. *Journal of Organizational Behavior* 26(4):331-362.
- Jakobsen, M. (2011): Common Source Bias in Public Administration Studies: Bringing the Challenges and Solutions to Attention. Aarhus: Department of Political Science and Government, Aarhus University.
- Kaufmann, W. & M.K. Feeney (2012): Objective formalization, perceived formalization and perceived red tape: Sorting out concepts. *Public Management Review* 14(8):1195-1214.
- KL (2010): *Nytænkning af beskæftigelsesindsatsen*. København: KL.
- Moynihan, D. & S.K. Pandey† & B.E. Wright (2011): Setting the Table: How Transformational Leadership Fosters Performance Information Use. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Advance Access published May 9, 2011. (Efterflg. publiceret: *J Public Adm Res Theory* (2012) 22(1):143-164).
- Nielsen, K. & A.L. Holten (2006): Hvordan kan ledere skabe tilfredse og sunde medarbejdere? Om sammenhængen mellem transformationsledelse og psykosocialt arbejdsmiljø. Det Danske Ledelsesakademi, Konference i København 11.–12. december 2006.
- Nielsen, K.; R. Randall, A.L. Holten & E.R. González (2010). Conducting Organizational-level Occupational Health Interventions: What Works? *Work & Stress* 24(3):234-259.
- Nielsen, S.S.; C.V. Jakobsen & L.B. Andersen (2011): Skår i (arbejds-)glæden? Intrinsisk motivation og elevplaner i folkeskolen. *Politik* 14(2):28-38.
- Pandey, S.K. & D.P. Moynihan (2006): Bureaucratic red tape and organizational performance: Testing the moderating role of culture and political support. I: G.A. Boyne, K.J. Meier, L.J. O'Toole, Jr., R.M. Walker (Red.): *Public Service Performance: Perspectives on Measurement and Management*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Paarlberg, L.E. & B. Lavigna (2010): Transformational Leadership and Public Service Motivation: Driving Individual and Organizational Performance. *Public Administration Review* 70(5):710-718.
- Pedersen, L.H.; U. Hjelmars & M.J. Bordaconi (2013): *On the Association Between Leadership, Red Tape and Intrinsic Motivation – The Missing Tape in Red Tape Studies?* Paper to be presented at the IRSPM-conference in Prague, april 2013.

- Pedersen, J.M.; M. Rosholm & M. Svarer (2012): *Experimental Evidence on the Effects of Early Meetings and Activation*. (Economics Working Papers; Nr. 2012-26). Aarhus: Institut for Økonomi, Aarhus Universitet.
- Pierce, J.L. & A.L. Delbecq (1977): Organizational structure, individual attitudes and innovation. *The Academy of Management Review* 2(1):27-37.
- Rainey, H.G.; S. Pandey & B. Bozeman (1995): Research note: public and private managers' perceptions of red tape. *Public Administrative Review* 55(6):567-574.
- Spector, P.E. (2006): Method variance in organizational research. *Organizational Research Methods* 9(2):221-232.
- Thompson, V. (1965): Bureaucracy and innovation. *Administrative Science Quarterly* 10(1):1-20.
- Walker, R. M., & Brewer, G. A. (2008): An Organizational Echelon Analysis of the Determinates of Red Tape in Public Organizations. *Public Administration Review*, 68(6), 1112-1127.
- Weber, M. (1978): *Economy and Society*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Winther, S. & P.J. May (2009): Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats: Influence on Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory* 19(3):453-476.
- Zhu, W.; I.K.H. Chew & W.D. Spangler (2005): CEO transformational leadership and organizational outcomes: The mediating role of human-capital-enhancing human resource management. *The Leadership Quarterly* 16(1):39-52.

Bilag 1: Uddybende overvejelser om undersøgelsens metode og datagrundlag

Det vil i det følgende blive beskrevet, hvordan medarbejdergrupperne er udvalgt, hvordan spørgeskemaet er udviklet, hvordan den praktiske gennemførelse af spørgeskemaundersøgelsen var, hvad bortfaldsanalysen har vist, og hvordan det endelige datasæt blev etableret.

Udvælgelse af medarbejdergrupper

I undersøgelsen indgår to medarbejdergrupper: medarbejdere fra beskæftigelsesområdet og medarbejdere fra den centrale kommunale administration. De to medarbejdergrupper er udvalgt, da tidligere undersøgelser har peget på, at der har været en vedvarende kritik af unødige dokumentationskrav på beskæftigelsesområdet. Derfor er det interessant at undersøge om bureaukratiet opleves som mere unødigt på dette område end i administrationen generelt.

Medarbejdere fra beskæftigelsesområdet er afgrænset til medarbejdere under hovedkonto 6.45.51 eller 6.45.53. I undersøgelsen indgår ansatte i ordinær beskæftigelse og på fuld tid (32 timer om ugen eller mere). Ansatte hos anden aktør (private) indgår ikke i undersøgelsen. Nærmere bestemt indgår følgende medarbejdergrupper:

- Alle ansatte i jobcentre (jobkonsulenter, ledelse, sekretariat) dog med undtagelse af personale, som ikke arbejder med administrative funktioner (dette kan eksempelvis være medarbejdere inden for kantine, rengøring, betjente eller lignende).
- Alle ansatte i ydelseskantoret for udbetaling af beskæftigelsesrettede sociale ydelser (sagsbehandlere, ledelse, sekretariat) dog med undtagelse af personale som ikke arbejder med administrative funktioner (kantine, rengøring, betjente eller lignende).

Medarbejdere fra den centrale kommunale administration forstås i undersøgelsen som de ansatte, der arbejder med administrative opgaver på rådhuset (hovedkonto 6.45 med undtagelse af medarbejdere på jobcentre). Administrative opgaver dækker over funktioner som regulering af ydelser til borgere, ansvar for intern organisation og politikservice. Dermed indgår medarbejdere med arbejdsfunktioner inden for kategorien 'andet personale' (kantine, rengøring, betjente eller lignende) ikke i undersøgelsen. I undersøgelsen indgår ansatte i ordinær beskæftigelse og på fuld tid (32 timer om ugen eller mere). Nærmere bestemt indgår følgende medarbejdergrupper inden for det administrative område i undersøgelsen:

- Alle ledende medarbejdere i den centrale kommunale administration
- Alle akademiske medarbejdere og øvrigt administrativt personale i den centrale kommunale administration

De fire deltagende kommuner har udtrukket medarbejdere fra deres personaleregister ud fra ovenstående retningslinjer og sendt oplysningerne til KORA. Undersøgelsen er anmeldt til Datatilsynet.

Det bør understreges, at undersøgelsen ikke er repræsentativ for alle kommunalt ansatte i de fire kommuner men kun for de to udvalgte områder.

Udvikling af spørgeskema

Spørgeskemaet er bygget op omkring temaer og spørgsmål, som er afprøvet i internationale surveys på området. De enkelte temaer er søgt belyst gennem en række spørgsmål, som har til formål at afdække den samme underliggende dimension. De dimensioner, der indgår i undersøgelsen er følgende (se spørgeskema i bilag 2):

- unødigt bureaukrati – generelt spørgsmål, unødige regler og procedurer, nyttige regler og procedurer, negative konsekvenser for borgeren, jobtilfredshed – generelt spørgsmål
- indre motivation
- værdi om samfundsnytte
- selvopofrelse for opnåelse af samfundsnytte
- klare organisatoriske mål
- organisatorisk hierarki
- dokumentation som understøttende for arbejdet
- innovation på arbejdspladsen
- ledelse

I spørgeskemaet er de enkelte temaer opstillet i en fast og ikke-randomiseret rækkefølge. Inden for de enkelte temaer blev spørgsmålene heller ikke randomiseret. Vi prioriterede, at det var vigtigt at få etableret en rækkefølge i temaerne og en rækkefølge af spørgsmål inden for de enkelte temaer, som virkede naturlig for den enkelte respondent.

Spørgeskemaet blev pilottestet i august 2012 for at sikre, at skemaet var forståeligt og dækkende set fra medarbejdernes udgangspunkt. Der deltog fem personer fra beskæftigelsesområdet og den centrale kommunale administration. Alle testpersoner var fra en kommune, som ikke deltog i selve undersøgelsen. Testpersonerne fik spørgeskemaet tilsendt pr. mail og efterfølgende blev de ringet op af KORA for gennemgang af skemaet og kommentarer hertil.

Pilottesten viste, at spørgeskemaet i sin helhed fungerede fint. Der blev på baggrund af pilottesten kun foretaget mindre sproglige rettelser og præciseringer i spørgeskemaet.

Pilottesten viste eksempelvis, at der blandt respondenterne var tvivl, når der i spørgsmålene blev refereret til forskellige forhold på respondenternes "arbejdsplads". Respondenterne var i tvivl om, hvorvidt der blev refereret til deres egen afdeling eller hele kommunen som sådan. De påpegede, at deres svar ville variere alt efter, hvordan de forstod "deres arbejdsplads". Vi valgte dog at fastholde begrebet "arbejdsplads", da den eksisterende litteratur anvender denne type af begreb (organisation) og ikke har påpeget nævneværdi-

ge problemer ved denne brug. Vi har dog i spørgeskemaet søgt nøje at definere, hvad vi forstår ved begrebet, for dermed at undgå for stor en tvivl om, hvad begrebet dækker over.

Spørgeskemaet er opsat i programmet surveyXact. Den tekniske gennemførelse fungerede fint og gav ikke anledning til nogen bemærkninger.

Udsendelse af spørgeskema

Spørgeskemaet blev udsendt til respondenterne hen over to dage i dagene 4.-5. september 2012.

D. 9. september 2012 udsendte vi en informationsmail til respondenterne i en enkelt af de deltagende kommuner. Nogle af respondenterne i den pågældende kommune var utrygge ved, at vi havde deres cpr-nummer og havde mulighed for at koble deres besvarelse til relevante registeroplysninger. Derfor udsendte vi en informationsmail, hvori vi forklarede, hvordan vi ville koble surveyoplysninger til registeroplysninger, hvis vi efterfølgende skaffer finansiering til denne del. Dette medførte umiddelbart en højnelse af antallet af besvarelser fra den pågældende kommune. Den endelige bevarelsesprocent i denne kommune endte dog med at blive forholdsvis gennemsnitlig for undersøgelsen.

D. 17. september og d. 25. september udsendte vi påmindelses- eller rykkermails, hvor respondenterne blev oplyst om den fortsatte mulighed for at deltage i undersøgelsen. Den første rykkermail gav en stigning i svarprocenten på ca. 4 procentpoint, mens den anden mail gav en stigning på ca. 2 procentpoint.

Rykkermailens indhold varierede alt efter, om respondenterne havde påbegyndt deres besvarelse men ikke færdiggjort den, eller om de slet ikke var begyndt. De respondenter, som var påbegyndt undersøgelsen, blev mindet op at færdiggøre den, mens de respondenter, som ikke var begyndt, blev opfordret til at deltage.

Dataindsamlingen sluttede d. 4. oktober 2012, hvor i alt 1.068 respondenter havde gennemført spørgeskemaet og 185 var påbegyndt, men ikke havde færdiggjort skemaet. D. 11. oktober 2012 åbnede vi for indsamlingen i en kort periode, så en enkelt respondent kunne indtaste sine svar efter den pågældende respondents ønske.

Bortfaldsanalyse og datas repræsentativitet

Vores data kan overordnet opdeles i fire grupper; ugyldige, bruttosample, frafald og nettosample:

- Respondenternes besvarelser karakteriseres som *ugyldige*, hvis respondenterne ikke har haft mulighed for at deltage i undersøgelsen, hvad enten det skyldes, at deres mail ikke eksisterede, barsel, ferie eller sygdom. Der var 150 ugyldige respondenter ud af den startsample, som vi modtog fra de fire kommuner på i alt 2.105 respondenter.
- *Bruttosample*: Denne gruppe af respondenter består af de respondenter, som har haft en reel mulighed for at besvare spørgeskemaet. Dvs. hele vores startsample fraregnet de ugyldige. Bruttosample udgøres således af 1.955 respondenter. Under denne gruppe hører frafald og nettosample.

- *Frafald*: I denne gruppe indgår alle de respondenter, som har haft mulighed for at svare på spørgeskemaet men ikke har svaret eller ikke har svaret fyldestgørende. Frafaldet var på 868 respondenter.
- *Nettosample*: Analysen vil blive baseret på denne gruppes besvarelser. Heri indgår alle de respondenter, som fyldestgørende har besvaret spørgeskemaet. Nettosample udgøres af 1.087 respondenter.

Der var 185 respondenter, som påbegyndte spørgeskemaet men aldrig fuldførte. Vi besluttede at medtage disse respondents svar som en del af vores nettosample, hvis de levede op til en række krav, som skal sikre, at der er tale om næsten fuldførte besvarelser som med rimelighed bør indgå i undersøgelsen. For respondenter inden for administrationsområdet skulle de have svaret på hele spørgeskemaet indtil et af de sidste spørgsmål om nye måder at udføre arbejdet på (innovationsspørgsmål), hvor de skulle have svaret på minimum tre ud af de fem underspørgsmål. De respondenter, der var ansat på beskæftigelsesområdet, og som varetog samtaler med borgerne, skulle yderligere have svaret på spørgsmålene frem til og med spørgsmålet "*Sidst du oplevede, at rettighedskraver ikke var opfyldt...*" for at blive en del af nettosample. Denne proces medførte 18 flere gyldige besvarelser. Alle de respondenter, som ikke levede op til ovenstående krav, regnes som en del af frafaldet.

Grunden til, at vi har valgt at tage ovenstående besvarelser med, skyldes, at vi i analysen primært er interesseret i respondenternes svar vedrørende medarbejdermotivation, innovation og graden af unødigt bureaukrati. De spørgsmål, som omhandlede public service motivation, er ikke i fokus i analysen, og vi har derfor tilladt os at tildele respondenterne et svar i middelt kategorien ved dette spørgsmål (se også næste afsnit om etablering af endeligt datasæt).

Alt i alt medførte dette, at besvarelsesprocenten blev 56 %:

Stikprøvens sammensætning uden ugyldige svar		
Gennemførelsesstatus		
Nej	868	44,4 %
Ja	1.087	55,6 %
I alt	1.955	100,0 %

I bortfaldsanalysen har vi sammenlignet vores nettosample med vores bruttosample på centrale parametre for at se, om der var systematiske afvigelser mellem de to grupper, som giver anledning til at tro, at data ikke er repræsentative for de to medarbejdergrupper i de fire kommuner. De centrale parametre er køn, alder, sektorområde og kommune.

Køn*

Fordeling af køn	Nettosample: $n=1.087$		Bruttosample: $n=1.812$	
	Mænd	Kvinder	Mænd	Kvinder
	32,2 %	67,8 %	29,7 %	70,3 %

*Der er efterfølgende blevet foretaget en two-sample test of proportions, hvori forskellen på andelen af deltagende mænd blevet testet op imod andelen af deltagende kvinder. Her viste det sig, at der var en stærk statistisk signifikant forskel på disse to grupper, således at flere mænd end kvinder deltog i undersøgelsen.

Alder*

Gennemsnitsalder	Nettosample: $n=1.086$	Bruttosample: $n=1.811$
	47 år	46,7 år

*Der er efterfølgende blevet foretaget en independent sample t-test, hvori forskellen på gennemsnitsalderen af deltagende respondenter blev testet i forhold til gennemsnitsalderen af ikke deltagende respondenter. Her viste det sig, at der var en let statistisk signifikant forskel på disse to grupper, således at de respondenter, der deltog, var lidt ældre end dem, som ikke deltog.

Sektorområde*

Fordeling på sektorområde	Nettosample: $n=1.087$		Bruttosample: $n=1.955$	
	Administration	Beskæftigelse	Administration	Beskæftigelse
	74,4 %	25,6 %	72 %	28 %

*Der er efterfølgende blevet foretaget en two-sample test of proportions, hvori forskellen på andelen af deltagende respondenter på administrationsområdet er blevet testet op imod andelen af deltagende respondenter på beskæftigelsesområdet. Her viste det sig, at der var en stærk statistisk signifikant forskel på disse to grupper, således at flere respondenter fra administrationsområdet end respondenter fra beskæftigelsesområdet deltog i undersøgelsen.

Kommune*

Nettosample: $n=1.087$			
Kommune A	Kommune B	Kommune C	Kommune D
19,1 %	20,8 %	25,5 %	34,6 %

Bruttosample: $n=1.955$			
Kommune A	Kommune B	Kommune C	Kommune D
17,9 %	25,9 %	24,5 %	31,8 %

*Der er efterfølgende blevet foretaget en χ^2 signifikanstest, hvori forskellen på andelen af deltagende respondenter fra hver kommune er blevet testet op imod hinanden. Her viste det sig, at der var en stærk statistisk signifikant forskel på kommune A og de andre kommuner, således at færre respondenter fra kommune A end de andre kommuner deltog i undersøgelsen. Blandt de tre andre kommuner var der ikke nævneværdig forskel på, hvor mange der deltog i undersøgelsen.

Samlet set giver bortfaldsanalysen ikke grund til at tro, at data ikke er repræsentative for de to medarbejdergrupper i de fire kommuner. Der er mindre forskelle i sammensætningen af de respondenter, der deltog i undersøgelsen (nettosamplen) i forhold til den totale medarbejdergruppe (bruttosample). Disse forskelle er dog ikke markante. Vi har valgt at kontrollere for disse variable i nogle af undersøgelsens analyser for at være sikker på, at disse skævheder i vores nettosample ikke påvirker vores analyseresultater.

Etablering af endeligt datasæt

Spørgeskemaet er, som tidligere nævnt, bygget op omkring temaer med en række undersøgsmål. De temaer, der indgår i undersøgelsen er unødigt bureaukrati, unødige regler og procedurer, nyttige regler og procedurer, negative konsekvenser for borgeren, jobtilfredshed, indre motivation, værdi om samfundsnytte, selvopofrelse for opnåelse af samfundsnytte, klare organisatoriske mål, organisatorisk hierarki, dokumentation som understøttende for arbejdet, innovation på arbejdspladsen og ledelse.

I nogle af temaerne indgår spørgsmål, som er positivt formuleret, og spørgsmål som er negativt formuleret. Det viste sig, at inden for de enkelte temaer korrelerede de spørgsmål, som var formuleret anderledes end de øvrige spørgsmål, lavere med resten af temaet. Dette betyder typisk, at respondenterne ikke har læst spørgsmålet korrekt og har svaret rutinemæssigt, hvilket i sidste ende kan være en kilde til systematiske fejl. På baggrund af dette er nogle spørgsmål fravalgt i beregningen af de enkelte indeks.

Følgende variable blev konstrueret ud fra respondenternes svar på diverse spørgsmål:

- *Alder* blev konstrueret ud fra respondenternes fødselsår. Dette blev trukket fra 2012.
- *Antal timer på unødigt bureaukrati* blev konstrueret ud fra den variabel, hvor respondenterne vurderede, hvor mange procent af deres ugentlige arbejdstid de bruger på unødigt bureaukrati. Vi estimerede den gennemsnitlige ugentlige arbejdstid til 35 timer om ugen, hvorfra vi udregnede et estimat på den arbejdstid, som de bruger på unødigt bureaukrati.
- *Antal år i kommune* blev konstrueret ud fra det år, som de blev ansat i kommunen, som derefter blev fratrasket 2012.
- *Antal år i nuværende beskæftigelse* blev konstrueret ud fra det år, som de blev ansat i deres nuværende beskæftigelse, som derefter blev fratrasket 2012.

Hvis respondenterne har svaret "Ved ikke" i nogle af spørgsmålsbatterierne, så er de blevet tildelt en middelværdi efter følgende kriterium. Respondenterne skal have svaret på minimum 60 % af spørgsmålene inden for et givent spørgsmålsbatteri. Har respondenter ikke svaret på minimum 60 %, indgår de ikke i indeksberegningen. Har respondenter svaret på minimum 60 %, tildeles det ubesvarede spørgsmål gennemsnittet for de besvarede spørgsmål i samme spørgebatteri. På den måde vil værdien i de ubesvarede spørgsmål tilnærmelsesvis afspejle den enkelte respondents grundholdning.

Som nævnt i det tidligere afsnit er der medtaget i alt 18 respondenter, som næsten havde fuldført spørgeskemaet. I spørgsmålene om public service motivation sidst i spørgeskema-

et er denne gruppe blevet tildelt middelværdien fra alle de respondenter, som har fuldført deres besvarelse. Baggrundsspørgsmål vedr. køn, fødselsår, kommune og område blev udfyldt vha. de oplysninger, som vi havde om respondenterne på forhånd (den tilsendte sample fra kommunerne, inklusive cpr-nummer). I spørgsmålene om ledelsesansvar, stillingsbetegnelse og uddannelse er der ikke blevet påført en beregnet værdi, men de er opført som ikke-besvaret.

Vi har desuden tjekket om de respondenter, der svarede 0 eller 9-10 i spørgsmålet om graden af unødigt bureaukrati, også afveg på de andre spørgsmål. Dette blev gjort for at undersøge, om deres besvarelser kunne betragtes som seriøse. Dette gav anledning til, at en respondent blev fjernet fra datasættet.

For at validere datasættet tjekkede vi, om respondentens oplysninger om fødselsår svarede overens med den pågældendes cpr-nr. To respondenter fik ændret fødselsår efter denne validering.

For at konstruere valide indeks ud fra de relevante temaer i undersøgelsen er der først set på korrelationen mellem de enkelte items, korrelationen mellem items og et indeks bestående af de resterende items og endelig er der lavet en faktoranalyse af de forskellige items. Mens de to første tilgange er brugt som rettesnor, har faktoranalysen været afgørende for indeksskonstruktionen. Der er således kun lavet indeks med eigen values over 1. Når det skulle afgøres, hvilke items der skulle knyttes til de forskellige indeks, har de enkelte items skulle have factor loadings over 0,4. De enkelte indeks' reliabilitet er vurderet ud fra Cronbachs alpha, som skulle være over 0,7. I et enkelt tilfælde har vi konstrueret et indeks med alpha på 0,67, hvilket blev vurderet som forsvarligt, da der kun indgik tre items i dette indeks, og dette er afhængig af antal items, som indgår i indekset.

De enkelte indeks er konstrueret efter den gængse operationalisering af de forskellige temaer, som fremgår af det tidligere afsnit om *Udvikling af spørgeskema*. Bilag 2 viser, hvilke spørgsmål der er blevet brugt til at belyse hvilke temaer. Vi har tilstræbt at anvende alle items i hvert indeks for at belyse temaerne bedst muligt i overensstemmelse med teorien på området. I forhold til ledelsesspørgsmålene var det muligt at opdele items på to dimensioner, som belyste henholdsvis transformational og transactional leadership. Faktoranalysen viste sig dog, at items inden for disse to dimensioner var så stærkt korreleret, at det bedre kunne betale sig at samle dem i et indeks. På den måde omgik vi evt. multikollinearitet i analysen.

Statistisk analyse – begrænsninger

De estimerede sammenhænge i analysen viser et øjebliksbillede af medarbejdernes holdning til de undersøgte variable. Denne metode er hensigtsmæssig til at estimere de undersøgte sammenhænge, idet vi som udgangspunkt antager, at eksempelvis opfattelsen af unødigt bureaukrati er en lineær funktion af sociodemografiske forhold, geografiske forhold, ledelsesmæssige og organisatoriske forhold. Det anvendte design har givet os den fordel, at vi kunne kontrollere for 3. variable, der potentielt set kunne kompromittere undersøgelsen resultater. Vi har dermed søgt at undgå, at der var tale om spuriøse sammenhænge, hvor en bagvedliggende faktor påvirkede forholdet mellem analysens primære variable.

Det er dog vigtigt at være opmærksom på muligheden for endogenitet. Dvs. vi kan ikke være sikre på, at der er tale om et kausalt forhold mellem analysens variable, hvor eksempelvis indre motivation påvirker oplevelsen af innovativt råderum kausalt. Der kunne i princippet være tale om, at oplevelsen af innovativt råderum påvirkede den indre motivation. Denne usikkerhed skyldes, at vi arbejder med et tværsnit og har derfor kun undersøgt, om der var tale om samvariation. I forlængelse heraf er der også en risiko for, at de undersøgte variable kan tænkes at påvirke hinanden gensidigt. De sammenhænge, vi har fundet frem til i analysen kan således være udtryk for en selvforstærkende effekt, hvor sammenhængene fremstår stærkere, end de egentlig er.

Under dataindsamlingen viste en analyse af respondenternes kommentarer til undersøgelsen, at der kunne være tegn på en social desirability bias. Nogle af respondenterne udtrykte bekymring over, at deres besvarelser kunne kobles til registerdata, og dette var sket med ledelsens accept. Selvom respondenterne var blevet gjort opmærksomme på, at besvarelserne var anonyme, var der alligevel nogle der var utrygge ved at besvare på spørgsmål omkring deres ledelse og deres egen motivation. Det kan derfor tænkes, at nogle af respondenterne har svaret, hvad der var mest passende af frygt for, at lederne skulle se deres besvarelser og sanktionere dem. Hvis dette er tilfældet, vil nogle af besvarelserne ikke være udtryk for respondenternes rigtige holdning.

Den modsatte situation kan også tænkes at gøre sig gældende. Nemlig at respondenterne har set det som en oplagt mulighed for at give en hård bedømmelse af deres nærmeste leder i håb om, at denne ville ændre sin ledelsesstil på baggrund af undersøgelsen. Vi har ikke haft en reel mulighed for at tage højde for dette, men forventer, at disse modsatrettede effekter i et vist omfang opvejer hinanden og samlet set ikke påvirker undersøgelsens resultater i en markant grad.

Der kan også opstå problemer med common source bias, hvor estimerne bliver usikre, eftersom de afhængige og uafhængige variable er målt i samme spørgeskema. Eksempelvis kan social desirability influere begge variable, hvilket medfører, at sammenhængen overvurderes. Det er foreslået, at disse problemer kan omgås ved at have et eksperimentelt design (Jakobsen 2011: s. 19). I denne undersøgelse har dette ikke været muligt, men vi har forsøgt at være opmærksomme på denne potentielle fejlkilde i tolkningen af data (Spector 2006).

Bilag 2: Resultater fra spørgeskemaundersøgelsen

Spørgsmål 1: Jobtilfredshed

Alt i alt, hvor tilfreds er du med dit nuværende job på en skala fra 1-10?

N	Gennemsnit
1087	7,6

Spørgsmål 2: Medarbejdernes indre motivation

I hvilken grad er du enig eller uenig i følgende udsagn							
	Helt uenig	Overvejende uenig	Hverken enig eller uenig	Overvejende enig	Helt enig	Ved ikke	I alt
Jeg nyder i høj grad mit daglige arbejde.	1,00% (11)	5,40% (59)	8,90% (97)	48,80% (530)	35,70% (388)	0,10% (1)	100,00% (1.086)
En stor del af mine arbejdsopgaver er kedelige.	31,80% (345)	47,30% (514)	13,30% (144)	6,20% (67)	1,40% (15)	0,10% (1)	100,00% (1.086)
Jeg glæder mig altid til at tage på arbejde om morgenen.	1,40% (15)	7,10% (77)	16,90% (184)	44,90% (488)	29,70% (322)	- (.)	100,00% (1.086)
Jeg kan godt lide at udføre de fleste af mine arbejdsopgaver.	1,20% (13)	2,90% (31)	7,50% (81)	46,20% (502)	42,30% (459)	- (.)	100,00% (1.086)
Jeg er entusiastisk omkring mit arbejde.	1,20% (13)	3,60% (39)	9,20% (100)	37,90% (412)	47,60% (517)	0,50% (5)	100,00% (1.086)

Stikprøvestørrelse (n) i parentes

Spørgsmål 3: Samlet vurdering af unødigt bureaukrati generelt

Hvordan vil du vurdere graden af unødigt bureaukrati på din arbejdsplads? – tipunktskala

N	Gennemsnit
1087	4,2

Hvordan vil du vurdere graden af unødigt bureaukrati på din arbejdsplads? – 100-punktsskala

N	Gennemsnit
1087	42

Spørgsmål 4: Vurdering af unødigt bureaukrati i procent af arbejdstiden

N	Gennemsnit
1086	15,96 %

Timer på unødigt bureaukrati

N	Gennemsnit
1086	5,59 timer

Spørgsmål 5: Klare organisatoriske mål

I hvilken grad er du enig eller uenig i følgende udsagn							
	Helt uenig	Overvejende uenig	Hverken enig eller uenig	Overvejende enig	Helt enig	Ved ikke	I alt
Formålet med organisationens arbejde er tydeligt for alle der arbejder her.	13 1,20%	87 8,00%	145 13,30%	533 49,00%	299 27,50%	10 0,90%	1.087 100,00%
Det er nemt at forklare formålet med mit arbejde til folk, der kommer udefra.	16 1,50%	79 7,30%	136 12,50%	492 45,30%	361 33,20%	3 0,30%	1.087 100,00%
Det er tydeligt, hvad vi skal gøre for at nå vores mål.	19 1,70%	119 10,90%	217 20,00%	513 47,20%	213 19,60%	6 0,60%	1.087 100,00%

Spørgsmål 6: Organisatorisk hierarki

I hvilken grad er du enig eller uenig i følgende udsagn							
	Helt uenig	Overvejende uenig	Hverken enig eller uenig	Overvejende enig	Helt enig	Ved ikke	I alt
Selv mindre ændringer i mit arbejde, kræver at en overordnet træffer en beslutning.	379 34,90%	397 36,50%	138 12,70%	120 11,00%	49 4,50%	4 0,40%	1.087 100,00%
På min arbejdsplads kræver selv små beslutninger min ledelses godkendelse.	434 39,90%	386 35,50%	119 10,90%	105 9,70%	41 3,80%	2 0,20%	1.087 100,00%
På min arbejdsplads kan jeg selv tilrettelægge arbejdsopgaverne.	22 2,00%	45 4,10%	99 9,10%	575 52,90%	345 31,70%	1 0,10%	1.087 100,00%
Vi sætter ikke noget i gang med mindre en overordnet godkender det.	179 16,50%	374 34,40%	216 19,90%	238 21,90%	78 7,20%	2 0,20%	1.087 100,00%
På min arbejdsplads vil en person der træffer selvstændige beslutninger hurtigt miste modet.	376 34,60%	366 33,70%	193 17,80%	76 7,00%	59 5,40%	17 1,60%	1.087 100,00%

Spørgsmål 7: Transformativ og transaktionel ledelsesstil

I hvilken grad er du enig eller uenig i følgende udsagn							
	Helt uenig	Overvejende uenig	Hverken enig eller uenig	Overvejende enig	Helt enig	Ved ikke	I alt
Min nærmeste leder forsøger at komme af med en ansat, som ikke kan præstere tilfredstillende.	225 20,70%	236 21,70%	310 28,50%	105 9,70%	32 2,90%	179 16,50%	1.087 100,00%
Transformativ ledelsesstil							
Min nærmeste leder kommunikerer en klar vision for fremtiden.	56 5,20%	151 13,90%	287 26,40%	428 39,40%	157 14,40%	8 0,70%	1.087 100,00%
Min nærmeste leder opmuntrer mig til at anskue problemerne på nye måder.	52 4,80%	124 11,40%	299 27,50%	416 38,30%	184 16,90%	12 1,10%	1.087 100,00%
Min nærmeste leder støtter op omkring min faglige udvikling.	47 4,30%	85 7,80%	181 16,70%	424 39,00%	336 30,90%	14 1,30%	1.087 100,00%
Transaktionel ledelsestil							
Min nærmeste leder forsøger at få mine præstationer belønnet (tillæg el.lign.), hvis jeg lever op til mine mål.	233 21,40%	229 21,10%	278 25,60%	177 16,30%	71 6,50%	99 9,10%	1.087 100,00%
Min nærmeste leder gør det klart for mig, hvilken belønning jeg kan forvente at få, hvis jeg gør mit arbejde godt.	396 36,40%	259 23,80%	273 25,10%	54 5,00%	26 2,40%	79 7,30%	1.087 100,00%
Min nærmeste leder giver mig positiv anerkendelse, når jeg gør mit arbejde godt.	67 6,20%	101 9,30%	227 20,90%	389 35,80%	291 26,80%	12 1,10%	1.087 100,00%

Spørgsmål 8: Unødige regler og procedurer internt i forvaltningen

I hvilken grad er du enig eller uenig i følgende udsagn							
	Helt uenig	Overvejende uenig	Hverken enig eller uenig	Overvejende enig	Helt enig	Ved ikke	I alt
Regler og procedurer gør, at arbejdsgangene i organisationen bliver mere omstændige, end de behøver at være.	30 2,80%	219 20,10%	281 25,90%	384 35,30%	155 14,30%	18 1,70%	1.087 100,00%
De eksisterende regler og procedurer i mit arbejde er fastlagt centralt via lovgivning m.m.	32 2,90%	119 10,90%	225 20,70%	473 43,50%	221 20,30%	17 1,60%	1.087 100,00%
De regler og procedurer jeg skal følge i forbindelse med mine primære arbejdsopgaver er mere tidskrævende at efterleve.	91 8,40%	294 27,00%	324 29,80%	268 24,70%	105 9,70%	5 0,50%	1.087 100,00%
De regler og procedurer jeg skal følge i forbindelse med mine primære arbejdsopgaver er frustrerende.	194 17,80%	401 36,90%	311 28,60%	128 11,80%	44 4,00%	9 0,80%	1.087 100,00%

Spørgsmål 9: Reglernes formål

I hvilken grad er du enig eller uenig i følgende udsagn							
	Helt uenig	Overvejende uenig	Hverken enig eller uenig	Overvejende enig	Helt enig	Ved ikke	I alt
Eksisterende regler bevirker, at det bliver vanskeligt at opfylde det egentlige formål med mit arbejde.	212 19,50%	398 36,60%	301 27,70%	125 11,50%	35 3,20%	16 1,50%	1.087 100,00%
De regler jeg skal følge i forbindelse med mine primære arbejdsopgaver har et klart formål.	21 1,90%	80 7,40%	262 24,10%	515 47,40%	187 17,20%	22 2,00%	1.087 100,00%
De regler jeg skal følge i forbindelse med mine primære arbejdsopgaver hjælper mig til at gøre mit arbejde godt.	22 2,00%	151 13,90%	424 39,00%	368 33,90%	95 8,70%	27 2,50%	1.087 100,00%

Spørgsmål 10: Nyttige regler og procedurer

I hvilken grad er du enig eller uenig i følgende udsagn							
	Helt uenig	Overvejende uenig	Hverken enig eller uenig	Overvejende enig	Helt enig	Ved ikke	I alt
Regler og procedurer på min arbejdsplads er entydige.	25 2,30%	174 16,00%	373 34,30%	440 40,50%	52 4,80%	23 2,10%	1.087 100,00%
Regler og procedurer på min arbejdsplads er let forståelige.	17 1,60%	181 16,70%	368 33,90%	449 41,30%	55 5,10%	17 1,60%	1.087 100,00%
Regler og procedurer på min arbejdsplads giver god mening.	18 1,70%	153 14,10%	408 37,50%	417 38,40%	73 6,70%	18 1,70%	1.087 100,00%
Mængden af regler og procedurer på min arbejdsplads er uoverskuelig.	105 9,70%	339 31,20%	321 29,50%	241 22,20%	59 5,40%	22 2,00%	1.087 100,00%

Spørgsmål 11: Unødigt bureaukrati eksternt i forhold til borgerne

I hvilken grad er du enig eller uenig i følgende udsagn							
	Helt uenig	Overvejende uenig	Hverken enig eller uenig	Overvejende enig	Helt enig	Ved ikke	I alt
De eksisterende regler og procedurer gør, at den ydelse, borgerne modtager, ikke er så god som den kunne være.	115 10,60%	309 28,40%	274 25,20%	200 18,40%	64 5,90%	125 11,50%	1.087 100,00%
De eksisterende regler og procedurer gør det vanskeligt at tilpasse ydelserne til den enkelte borgers behov.	89 8,20%	257 23,60%	324 29,80%	203 18,70%	62 5,70%	152 14,00%	1.087 100,00%
De regler og procedurer jeg skal følge i forbindelse med mine primære arbejdsopgaver gør det meget omstændigt at give borgerne en god service.	133 12,20%	301 27,70%	293 27,00%	180 16,60%	65 6,00%	115 10,60%	1.087 100,00%

Spørgsmål 12: Dokumentation som understøttende for arbejdet

I hvilken grad er du enig eller uenig i følgende udsagn							
	Helt uenig	Overvejende uenig	Hverken enig eller uenig	Overvejende enig	Helt enig	Ved ikke	I alt
Dokumentation kan bidrage til at løfte kvaliteten i arbejdet.	15	96	230	502	218	26	1.087
	1,40%	8,80%	21,20%	46,20%	20,10%	2,40%	100,00%
Dokumentation understøtter arbejdet med min kerneopgave.	17	116	258	446	212	38	1.087
	1,60%	10,70%	23,70%	41,00%	19,50%	3,50%	100,00%
Dokumentation er en mulighed for at synliggøre min/vores indsats.	14	62	198	509	272	32	1.087
	1,30%	5,70%	18,20%	46,80%	25,00%	2,90%	100,00%
Dokumentation er en kontrolforanstaltning.	57	177	285	377	162	29	1.087
	5,20%	16,30%	26,20%	34,70%	14,90%	2,70%	100,00%
Krav om dokumentation er et udtryk for manglende tillid.	240	357	277	138	49	26	1.087
	22,10%	32,80%	25,50%	12,70%	4,50%	2,40%	100,00%

Spørgsmål 13: Generelle spørgsmål om motivation

I hvilken grad er du enig eller uenig i følgende udsagn							
	Helt uenig	Overvejende uenig	Hverken enig eller uenig	Overvejende enig	Helt enig	Ved ikke	I alt
Min arbejdsplads er kendetegnet ved, at man loyalt følger ledelsens beslutninger.	11	70	221	562	210	13	1.087
	1,00%	6,40%	20,30%	51,70%	19,30%	1,20%	100,00%
Min arbejdsplads er kendetegnet ved, at man altid følger gældende regler i forhold til brugerne.	6	31	155	560	302	33	1.087
	0,60%	2,90%	14,30%	51,50%	27,80%	3,00%	100,00%
Min arbejdsplads er kendetegnet ved, at man tør tænke nyt.	19	99	238	457	265	9	1.087
	1,70%	9,10%	21,90%	42,00%	24,40%	0,80%	100,00%
Min arbejdsplads er kendetegnet ved, at leve op til faglige krav.	8	33	121	544	370	11	1.087
	0,70%	3,00%	11,10%	50,00%	34,00%	1,00%	100,00%
Min arbejdsplads er kendetegnet ved, at have en høj produktivitet.	9	43	182	508	313	32	1.087
	0,80%	4,00%	16,70%	46,70%	28,80%	2,90%	100,00%
Min arbejdsplads er kendetegnet ved, at man opnår de ønskede mål med færrest mulige ressourcer.	19	90	327	399	203	49	1.087
	1,70%	8,30%	30,10%	36,70%	18,70%	4,50%	100,00%

Spørgsmål 14: Innovation på arbejdspladsen

I hvilken grad er du enig eller uenig i følgende udsagn							
	Helt uenig	Overvejende uenig	Hverken enig eller uenig	Overvejende enig	Helt enig	Ved ikke	I alt
Hvis der indføres nye metoder, er jeg en af de første til at afprøve dem.	16	95	354	455	143	23	1.086
	1,50%	8,70%	32,60%	41,90%	13,20%	2,10%	100,00%
Jeg prøver ofte at finde nye metoder og teknikker i mit arbejde.	15	87	287	486	206	5	1.086
	1,40%	8,00%	26,40%	44,80%	19,00%	0,50%	100,00%
Mine kolleger og jeg diskuterer ofte de metoder, vi bruger til at løse opgaverne.	13	58	176	597	234	8	1.086
	1,20%	5,30%	16,20%	55,00%	21,50%	0,70%	100,00%
På min arbejdsplads er der i praksis ikke resourcer til at udvikle nye måder at gøre tingene på.	87	366	327	214	70	22	1.086
	8,00%	33,70%	30,10%	19,70%	6,40%	2,00%	100,00%
På min arbejdsplads tilpasser vi os løbende nye udfordringer.	2	21	104	563	392	4	1.086
	0,20%	1,90%	9,60%	51,80%	36,10%	0,40%	100,00%

Spørgsmål 15

Varetager du i dit daglige arbejde samtaler med borgerne?	n	Procent
Ja	199	71,6%
Nej	79	28,4%
I alt	278	100,0%

Spørgsmål 16

Hvilke borgere arbejder du typisk med?	n	Procent
Matchgruppe 1	60	5,5%
Matchgruppe 2	78	7,2%
Matchgruppe 3	65	6,0%
A-dagpenge	21	1,9%
Kontanthjælp	81	7,5%
Revalideringsydelse	37	3,4%
Sygedagpenge	70	6,4%
Ledighedsydelse	30	2,8%
Fleksjob	39	3,6%
Andre grupper	27	2,5%

Spørgsmål 17

Hvor mange borgeres sager er du ansvarlig for lige nu?

N	Gennemsnit
197	83,5

Spørgsmål 18

I hvor mange procent af dine samtaler sker det, at rettighedskravet ikke er overholdt?

N	Gennemsnit
196	8,9

Spørgsmål 19

I hvor mange procent af dine samtaler vurderer du, at de afholdes udelukkende for at overholde rettighedskravet?

N	Gennemsnit
196	29,9

Spørgsmål 20

Sidst du oplevede, at rettighedskravet ikke var opfyldt, hvor meget tid brugte du da på at dokumentere det i den pågældende sag?

N	Gennemsnit
195	11,1

Spørgsmål 21: Drevet af værdi om samfundsnytte

I hvilken grad er du enig eller uenig i følgende udsagn							
	Helt uenig	Overvejende uenig	Hverken enig eller uenig	Overvejende enig	Helt enig	Ved ikke	I alt
Det er vigtigt for mig, at offentlige ydelser gavner samfundet som helhed.	10 0,90%	13 1,20%	130 12,10%	466 43,30%	422 39,20%	35 3,30%	1.076 100,00%
Samfundshensyn er mindre vigtige for mig end hensyn til konkrete andre mennesker.	47 4,40%	231 21,50%	452 42,00%	213 19,80%	57 5,30%	76 7,10%	1.076 100,00%
Jeg så helst, at offentligt ansatte gør det, der er bedst for hele samfundet, selvom det skulle gå ud over mine egne interesser.	11 1,00%	47 4,40%	327 30,40%	432 40,10%	193 17,90%	66 6,10%	1.076 100,00%
Det er vigtigt for mig at bidrage til fælles bedste.	4 0,40%	11 1,00%	121 11,20%	518 48,10%	395 36,70%	27 2,50%	1.076 100,00%
Det er min borgerpligt at gøre noget, der tjener samfundets bedste.	11 1,00%	24 2,20%	235 21,80%	470 43,70%	294 27,30%	42 3,90%	1.076 100,00%
Det er vigtigere at hjælpe den enkelte end at bidrage til samfundet som helhed.	37 3,40%	223 20,70%	493 45,80%	191 17,80%	68 6,30%	64 5,90%	1.076 100,00%

Spørgsmål 22: Villig til selvopofrelse for opnåelse af samfundsnytte

I hvilken grad er du enig eller uenig i følgende udsagn							
	Helt uenig	Overvejende uenig	Hverken enig eller uenig	Overvejende enig	Helt enig	Ved ikke	I alt
Det er vigtigere for mig at gøre en forskel i forhold til samfundet end at opnå personlig vinding.	12 1,10%	51 4,70%	356 33,10%	418 38,80%	193 17,90%	46 4,30%	1.076 100,00%
Jeg mener, at man skal bidrage med mere til samfundet, end man modtager.	16 1,50%	71 6,60%	489 45,40%	329 30,60%	110 10,20%	61 5,70%	1.076 100,00%
Jeg er villig til at risikere at skulle tilsidesætte mine personlige behov for samfundets skyld.	31 2,90%	127 11,80%	469 43,60%	320 29,70%	61 5,70%	68 6,30%	1.076 100,00%
Jeg er klar til at lide afsavn for samfundets skyld.	43 4,00%	184 17,10%	467 43,40%	271 25,20%	46 4,30%	65 6,00%	1.076 100,00%
Jeg sætter samfundsmæssige forpligtelser over hensynet til mig selv.	51 4,70%	183 17,00%	509 47,30%	218 20,30%	42 3,90%	73 6,80%	1.076 100,00%

Spørgsmål 23: Køn

	n	Procent
Mand	350	32,2 %
Kvinde	737	67,8 %
Total	1.087	100 %

Spørgsmål 24: Alder målt i år

Dette spørgsmål er omregnet fra fødselsår til alder. Respondenterne har svaret på spørgsmålet: "Hvornår er du født? Angiv fødselsår."

n	Gennemsnit
1081	47.02775

Dette spørgsmål er omregnet fra alder til aldersgrupper. Respondenterne har svaret på spørgsmålet: "Hvornår er du født? Angiv fødselsår."

Aldersgrupper	n	Procent
20 til 29 år	67	6,2 %
30 til 39 år	224	20,7 %
40 til 49 år	302	27,9 %
50 til 59 år	348	32, 2 %
60 til 69 år	140	13 %
Total	1.081	100 %

Spørgsmål 25: Antal år i jobfunktion

Dette spørgsmål er omregnet fra ansættelses år til antal år. Respondenterne har svaret på spørgsmålet: "Hvornår blev du ansat i din nuværende job-funktion?"

N	Gennemsnit
1070	7,4

Spørgsmål 26: Antal år ansat i kommune

Dette spørgsmål er omregnet fra ansættelses år til antal år. Respondenterne har svaret på spørgsmålet: "I hvilket år blev du ansat i kommunen?"

N	Gennemsnit
1068	11,9

Spørgsmål 27: Ledelsesansvar*Har du ledelsesansvar i dit nuværende job?*

	n	procent
Ja	116	10,8 %
Nej	956	89,2 %
I alt	1.072	100,0 %

Spørgsmål 28: Stilling*Hvilken stillingsbetegnelse beskriver bedst dit job?*

	n	procent
Fuldmægtig.	65	6,8 %
Teamchef, faglig leder m.m. uden personale ansvar.	45	4,7 %
Konsulent (Faglig konsulent, udviklingskonsulent m.m.)	236	24,7 %
Administrativ medarbejder (HK-ansat).	248	26,0 %
Sagsbehandler/socialrådgiver el.lign.	269	28,2 %
Andet	91	9,5 %
I alt	954	100,0 %

Spørgsmål 29: Konkret stillingsbetegnelse*Hvad er din konkrete stillingsbetegnelse?*

Dette spørgsmål er der ikke opgjort statistik på

Spørgsmål 30: Uddannelse*Hvad er din højeste opnåede uddannelse?*

	n	procent
Folkeskole/ mellemskole.	24	2,2 %
Studentereksamen/HF.	36	3,4 %
Erhvervsuddannelse.	141	13,2 %
Kort videregående uddannelse, under 3 år.	202	18,9 %
Mellemlang videregående uddannelse, 3-4 år.	389	36,4 %
Lang videregående uddannelse, over 4 år.	255	23,8 %
Andet	23	2,1 %
I alt	1.070	100,0 %



**Det Nationale Institut
for Kommuner og Regioners
Analyse og Forskning**

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00