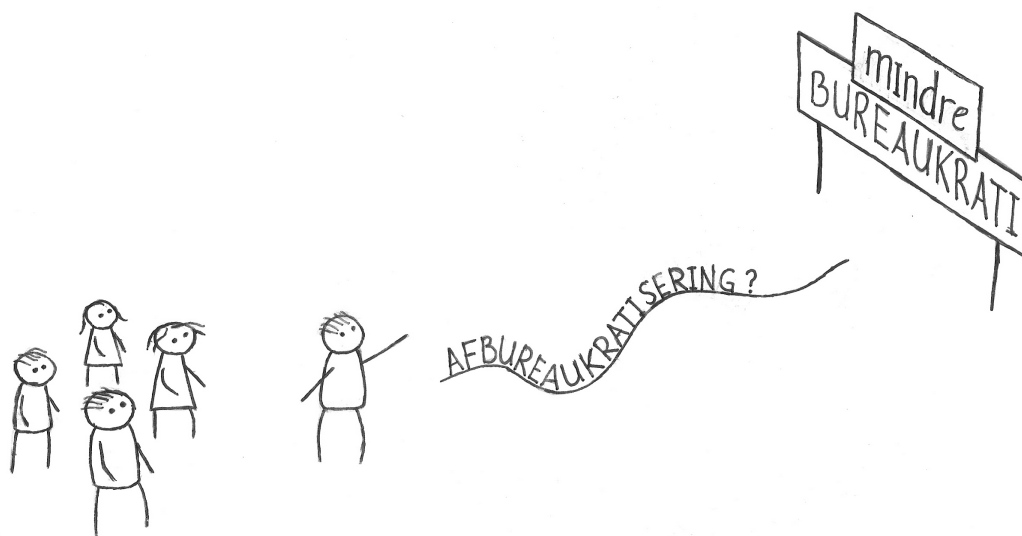


# Ledelse set i lyset af afbureaukratisering

- Et komparativt casestudie af ledelse og styring i de kommunale jobcentre



Speciale på Kandidatuddannelsen i Socialt Arbejde  
Aalborg Universitet, november 2013

Specialet er udarbejdet af:  
Lone Vesterby (20110811)

Vejleder:  
Mia Arp Fallov

## Indholdsfortegnelse

<b>Abstract .....</b>	<b>3</b>
<b>Ledelse i lyset af afbureaukratisering .....</b>	<b>5</b>
Afbureaukratisering .....	5
Frikommuner og udfordringsret .....	7
Ledelse .....	8
En tsunami af forandringer .....	9
Bureaukrati og det komplekse jobcenter .....	11
Gammelt vand på nye flasker? .....	12
Motivationen og formålet med dette speciale .....	14
Problemformulering .....	16
Afbureaukratisering og New Public Management .....	16
Evidens og socialfaglighed .....	18
<b>Præsentation af empiri.....</b>	<b>24</b>
Kommune A .....	24
Kommune B.....	26
Kommune C.....	27
<b>Teori.....</b>	<b>28</b>
Governmentality .....	29
Magtbegrebet .....	32
Videnskabsteoretisk position.....	34
<b>Metode .....</b>	<b>36</b>
Casestudie som forskningsdesign.....	36
Hvad er det en case af? .....	39
Det komparative casestudie .....	40
Undersøgelsesmetode .....	42
En kvalitativ metodologi .....	43
Adgang til felten .....	45
Etiske overvejelser.....	46
Analysestrategi .....	48

<b>Analyse .....</b>	<b>50</b>
Hvordan italesætter de afbureaukratisering .....	50
<i>Kontrol og mening med bureaukratiet .....</i>	<i>57</i>
<i>Medarbejdernes motivation .....</i>	<i>60</i>
Hvordan arbejder de med afbureaukratisering .....	64
<i>Metoder og udvikling .....</i>	<i>67</i>
Påvirkning af relationerne og behovet for medarbejderkompetencer .....	73
<i>Relationerne mellem ledere og politikere .....</i>	<i>73</i>
<i>Styringsteknologiernes påvirkning af relationerne til medarbejderne .....</i>	<i>76</i>
<i>Frihed og tillid .....</i>	<i>79</i>
<i>Mod et paradigmeskifte? .....</i>	<i>84</i>
Fokus på ledertyper .....	86
<b>Kvalitetsvurdering .....</b>	<b>91</b>
<b>Konklusion .....</b>	<b>93</b>
<b>Litteraturliste .....</b>	<b>98</b>
<b>Bilagsoversigt .....</b>	<b>103</b>

## Abstract

Debureaucratization and various strategies to enhance it in three different jobcentres is the main purpose of the present thesis. This thesis examines the different approaches applied by the management at three jobcentres along with the approach by politicians when communicating about debureaucratization and trying to enforce it in daily routines. In order to examine the different approaches to debureaucratization a comparative case study has been applied in order to highlight and focus on the differences and similarities that are present within both the ways management and politicians act when communicating about and implementing means of debureaucratization but also the dynamics that are present internally in the local municipality when debureaucratization is approached. The empirical evidence is based on nine semi-structured interviews with three politicians, three heads of jobcentres and three heads of section from three different municipalities. In order to reflect the debureaucratization in its right context, it is necessary to view it in line with New Public Management, that is a concept for government policies aimed at reforming and modernizing the public sector. Therefore governmentality has been chosen as the conceptual and analytical frame for this presentation. The main focus of this thesis is authority and knowledge and the fact that the discharge of both should not be viewed as a matter of course, on the contrary. Hence great emphasis is placed on establishing an awareness of the fact that different governance approaches affects the social work and some of the most matter of fact attitudes towards the management and debureaucratization are also described in the present thesis along with the most popular and widely applied governance technologies.

First part of the analysis reflects that there is a great difference in the attitude and perception of bureaucracy in the depicted three municipalities. As the analysis evolves, this proves to be a recurrent difference and is interpreted as a certain consistency in the approach to governance within the municipalities. In Municipality A bureaucracy is viewed as something highly self-imposed and as a part of the chosen governance strategy, since it is maintained that governance and management must be based on knowledge and statistics. In Municipality B bureaucracy is perceived as very governing but

there is a strong strive towards achieving as much as possible from the bureaucracy - and hence the financial status of the municipality will benefit from this. In Municipality C the bureaucracy is viewed and depicted as extremely ruling and a certain amount of criticism is directed at the management. In contrast to Municipality A and B in Municipality C there is a constant striving towards minimizing the bureaucracy in order to make room for what is viewed as the core functions, i.e. the social work. In Municipality C a great effort has been placed on setting up and implementing procedures to ease the burden of bureaucracy on the employees. Municipality B has also put a great deal of effort into setting up procedures with emphasis on financial benefits. On the other hand Municipality A has focused on improvement and on how as well the social work as well as the qualifications of the employees can be evolved. By means of certain governance technologies emphasising development, responsibility and trust in the skills of the employees, employees are directed towards being more positive and open-minded for change, management from a distance. This differs from the situation in Municipality A and B where there is great focus on the detail so the speak and setting up procedures, micro management. However, in Municipality C the micro management is combined with an appreciatory approach where the employees continuously are encouraged to contribute to the evolvement of the daily work as a social worker. In Municipality B this is not verbally approached, since the prevailing means of management here is control in order to ensure that the procedures and daily routines, developed by the management, are being followed strictly.

In a system governed firmly by bureaucratic rules and where there is a widely spread common understanding of the fact that debureaucratisation is needed in order to ensure room for management in the municipalities, the main conclusion of the analysis is that there are huge differences within the different municipalities when it comes to the setting up of the daily routines, the chosen approaches and the perception of as well employees and clients. Thus there are great opportunities for creating a platform for local management both at the political as well as at the administrative levels. Therefore it is crucial to choose the right management profile at these levels since it is the Alpha or the Omega for the governance technologies and strategies that are put into effect.

## Ledelse i lyset af afbureaukratisering

Ledelse af socialt arbejde på det kommunale område er et felt, der ikke berøres meget på forskningsområdet. Til gengæld udarbejdes der mange undersøgelser af både medarbejdernes og kommunernes forhold, ligesom der skrives meget om de forskellige politikker, der bliver vedtaget. Det er min oplevelse, efter at have fulgt mediedebatten og forskningen samt undervisning og pensum på Kandidatuddannelsen i Socialt Arbejde, at et blik på, hvad der foregår på ledelsesniveau i kommunerne i forhold til ønskerne om afbureaukratisering er tiltrængt på forskningsfeltet socialt arbejde. Et af de områder, der de seneste år har fyldt en del i debatten, er modernisering og afbureaukratisering af velfærdsstaten. Initiativer, der må have konsekvenser for både de politiske og ledelsesmæssige niveauer i landets kommuner. Min store interesse og erhvervserfaring ligger inden for beskæftigelsesområdet, hvorfor dette speciale vil komme til at tage sit udspring i jobcenterregi. Det er min klare overbevisning, at den store fokusering på de politiske områder, herunder særligt beskæftigelsesområdet, på flere måder gør ledelse til en mere kompleks og vanskelig opgave, ligesom forskellige og indimellem modsatrettede målsætninger ligeledes bidrager hertil.

### **Afbureaukratisering**

I 1920'erne blev de første afbureaukratiseringskommissioner nedsat, men særligt de seneste tre årtier har det været et populært og omdiskuteret begreb i den politiske retorik. I 1983 blev den indtil da mest ambitiøse kommission nedsat, der førte til landets første frikommuneforsøg i perioden 1985-1993, og siden er der flere gange iværksat initiativer, der skulle skabe mindre bureaukrati for landets kommuner. Skiftende regeringer har gennem tiden talt om, at staten skal moderniseres på forskellig vis. Kontraktstyring, digitalisering, privatisering og afbureaukratisering er alt sammen eksempler på styringsteknologier, der kan sammenfattes under begrebet moderniseringspolitik (Nielsen 2013), og som anvendes mere eller mindre synligt for borgerne til at modernisere eller ændre velfærdsstaten med henblik på at mindske brugen af offentlige ressourcer og gøre det offentlige mere fleksibelt. Der kan for eksempel nævnes indføringen af NemId, udlistering af forskellige kerneydelser, samt brugen af kontrakter mellem det offentlige og

borgerne. Jeg vil dog i dette speciale afgrænse mig til kun at beskæftige mig med den igangværende afbureaukratiseringsproces.

I 2006 nedsatte daværende beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen en arbejdsgruppe, der skulle undersøge, hvordan man kunne rydde op i de administrative regler og arbejdsgange, der fyldte på landets jobcentre. Arbejdsgruppen indhentede forslag fra jobcentermedarbejderne til forenkling af området, hvilket førte til enkelte lovændringer og ændringer i procedurer. I 2008 udmøntes dette i vedtagelsen af Kvalitetsreformen, der skulle sætte gang i en omfattende afbureaukratiseringsproces for at komme unødigt administration til livs og i stedet sikre, at de offentligt ansatte bruger deres tid på kerneopgaver. I regeringens program for afbureaukratiseringen er det et fastsat mål, at det skal føre til statslige besparelser, der i perioden 2010-2013 frigør 2.5 milliarder kroner og kommunale besparelser, der skal frigøre 5 milliarder kroner fra 2013 (Regeringen 2008:3). Med regeringsskiftet i 2011 blev der ikke ændret meget på retorikken omkring afbureaukratisering, og den nye regering fortsætter den tidligere regerings initiativer. I Regeringsgrundlaget fra oktober 2011 skrives om formålet med afbureaukratiseringen:

*”... Regeringen vil i samarbejde med kommuner og regioner iværksætte en reform med fokus på tillid, ledelse, faglighed og afbureaukratisering. Det skal sikre, at den offentlige opgaveløsning i højere grad orienteres mod resultater – effektivitet, kvalitet og serviceniveau – og i mindre grad mod opfyldelse af proceskrav. Øget fokus på resultater vil skabe rum for større fagligt ansvar og give plads til moderne ledelsesformer og øget nytænkning. Det vil forbedre kvaliteten og frigøre ressourcer til bedre service for borgerne og det vil gøre faglig stolthed og arbejdsglæde til drivkraft i udvikling af servicen til borgerne” (Regeringen 2011:63).*

Formålet med afbureaukratiseringen er således et øget fokus på tillid, ledelse, faglighed samt afskaffelse af unødige regler og procedurebestemmelser. Der skal være fokus på resultater, der her opfattes som effektivitet, kvalitet og serviceniveau, og ikke på de procedureregler, kommunerne har kritiseret staten for. Fokuseringen på resultater, mener regeringen, vil skabe rum til at faglig stolthed og arbejdsglæde vil blive en drivkraft i udviklingen af servicen i kommunerne.

## **Frikommuner og udfordringsret**

Som led i afbureaukratiseringsreformen er ni kommuner i 2011 efter ansøgning blevet udvalgt som frikommuner. Disse kan i en treårig periode indsende ansøgninger med forslag til regelforenklinger med potentiale for at blive vedtaget som lovændringer, hvis der viser sig en gavnlig effekt, men også interne regler og procedurer skulle medtænkes i de foreslåede forsøg. De første forsøg er opstartet i løbet af foråret og sommeren 2012. Således er der igangsat en række initiativer med afbureaukratisering og udvikling af den kommunale forvaltning med forankring i disse ni frikommuner. Disse tiltag i frikommunerne vil efterhånden blive evalueret og eventuelt implementeret som ny lovgivning og anvisninger til samtlige landets kommuner. Som en del af afbureaukratiseringen er udfordringsretten ligeledes vedtaget, hvor de kommuner, der ikke er omfattet af frikommuneforsøget, kan få dispensation til at igangsætte egne forsøg og dermed ”udfordre” den gældende lovgivning. KL udgav i 2009 et forenklingsskatalog med titlen ”Forenkling - også et kommunalt ansvar. Inspiration til intern forenkling i kommunerne”, hvori de gennemgår forskellige forslag til forenklinger kommunerne selv kan foretage og opfordrer dermed kommunerne til at tage et medansvar for det bureaukrati, der er i den kommunale administration (KL 2009). Der peges derfor på, at afbureaukratiseringstiltagene også har til formål at vække kommunernes interesse for at være innovative og forsøgsivrige, og dermed ikke blot holde staten ansvarlige for det kommunale bureaukrati, men at kommunerne også bliver ansvarliggjorte. Det er min opfattelse, at frikommuneforsøgene er under stor bevågenhed i disse år og bliver evalueret og undersøgt af flere parter. Derfor giver frikommuneforsøget nogle særlige rammer for ledelse og organisering, som ikke er mulige eller tilgængelige i andre kommuner. Ved at blive frikommune er der taget stilling til, at man ønsker at arbejde aktivt med afbureaukratisering og udviklingen af det sociale arbejde, og der vil derfor være et stort fokus herpå på alle niveauer i kommunerne. Min interesse for at se på regeringens afbureaukratiseringstiltag befinder sig dog ikke i dette felt, men derimod i de kommuner, der står uden for denne bevågenhed, idet jeg finder det interessant at undersøge, hvilke tilgange og italesættelser ledere og politikere i disse kommuner har til afbureaukratisering og de initiativer regeringen kommer med i forhold til dette. Der investeres mange ressourcer i frikommuneforsøgene og udvikling og lancering af afbureaukratiseringstiltag, men et interessant fokusområde, er for mig at se, hvordan dette behov italesættes i kommuner,



der ikke er med i frikommuneforsøgene, idet dette ligeledes må have en betydning for, hvilke resultater, der kommer ud af de anvendte ressourcer.

## **Ledelse**

Skiftende regeringer har som vist været interesserede i at udvise reformvillighed, handlekraft og vilje til modernisering. Dette har medført mange nye tiltag men stiller også forskellige krav til, hvordan ledelsen i kommunerne kan og skal agere, og hvilke ledelsesteknologier, der er i højsæde. Det at være leder i en offentlig institution handler ikke blot om, hvilke beslutninger der træffes i dagligdagen, det handler i høj grad også om de betingelser, der stilles for ledelse og som er afgørende for, hvilke muligheder, der er for at lede. Det beskrives, at der i disse år er en stærkere og stærkere tendens til, at lederne selv skal være med til at skabe de strukturelle forhold for organisationerne. Åkerstrøm Andersen taler endvidere om, at det at være leder er at medskabe sit eget ledelsesrum, men nu er der også krav om, at medarbejdere skal have ledelsesfunktioner, hvorfor ledelse kommer til at handle om ledelse af ledelse, skabelse af ledelse og skabelse af ledelsesrum og af præmisser herfor (Andersen 2008:63). Afbureaukratiseringsinitiativerne kan ses som et meget konkret eksempel herpå, da lederne netop gives en mulighed for at være med til at forandre og skabe nye muligheder for ledelse i deres organisation. Det er samtidig med til at skabe en dobbelthed i ledelsesansvaret, som er med til at gøre offentlig ledelse til et både komplekst og interessant undersøgelsesfelt. Denne dobbelthed bunder i, at man på den ene side siger, man vil ligge ansvaret ud til kommunerne selv og på den anden side er der stadig regler, der skal overholdes og som definerer, hvad der er ret og vrang (Andersen 2008:47, Sløk 2008:7). Dette medfører en form for betinget frihed, der kræver, lederne aktivt styrer for at skabe et ledelsesrum indenfor disse rammer. Afbureaukratiserings- og moderniseringsprocesserne er således med til at ændre ledelsesrummet og har til sigte at skabe udvidelser heraf samtidig med, at det overlades til de kommunale ledere selv at tage ansvaret for at gribe disse muligheder. Denne måde at styre kommunerne på defineres af Thygesen og Tangkjær som et styringspres, som ses ved, at antallet af styringsteknologier rettet mod den kommunale verden er eksploderet. Nogle styringsværktøjer er tvungne, og noget man ikke kan komme uden om. Dette gælder for eksempel lovgivning, der fastsætter arbejdsgange, mens andre, for eksempel afbureaukratiseringsprocesserne, repræsenterer en stærk forventning om et frivilligt tilvalg (Thygesen & Tangkjær 2008:179). Fælles for disse styringsværktøjer er, at de

ikke er neutrale (Thygesen & Tangkjær 2008:195; Villadsen 2008:9), og derfor er det interessant at undersøge, hvilke styringsværktøjer, der påvirker lederne, og hvilke de selv anvender i deres praksis. Nogle værktøjer vil af lederne opfattes som styrende og indskrænkende for deres ledelsesrum, mens de vil acceptere andre og vægte dem i deres arbejde. Det er netop en leders opgave at bedømme, optimere og styre, hvordan der skal arbejdes med disse styringsteknologier i organisationen (Thygesen & Tangkjær 2008:192), og dette kan kun gøres ved, at de er bevidste om styringsteknologiernes tilstedeværelse og deres konsekvenser for arbejdet. Dette tema vil blive gennemgående i dette speciale, da det netop rejser spørgsmålet om, hvordan lederne italesætter og agerer i forhold til regeringens udspil om afbureaukratisering af blandt andet beskæftigelsesindsatsen.

### **En tsunami af forandringer**

Beskæftigelsespolitikken er et område, der har stor politisk bevågenhed og er et af de områder, der har oplevet den stærkeste politiske styring de seneste år. Ligeledes fylder effektivitet og viden om, hvad der virker indenfor socialt arbejde gennemgående meget i både den offentlige og politiske debat og har gjort det i efterhånden mange år. Det er blevet vigtigt, at det, vi gør har en ønsket effekt og anvender mindst mulige ressourcer. Dette ses ved de mange lovændringer, reformer, omstruktureringer og organisatoriske ændringer, der til stadighed er på området. Fra skiftende regerings side er der lavet lovgivning, der har til formål at definere, hvordan arbejdet i jobcentrene skal foregå, og hvilken service borgerne skal have. Der er indført forskellige it-systemer, metoder og registreringsværktøjer, der skal anvendes i sagsbehandlingen på landets jobcentre. Ligeledes kan den stigende bevågenhed ses som et ønske fra politikerne om at ville kontrollere, hvad der foregår i kommunerne, når medarbejderne møder borgerne. Især den tidligere beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen er blevet kritiseret for en skarp retorik mod socialrådgiverne, som han mente var omklamrende og havde fokus på forhindringer i stedet for muligheder (Frederiksen 2003) og en konsekvent stillingtagen til, hvilke værdier og holdninger, der var passende i socialt arbejde (Juul 2010:354). Denne retorik blev fulgt op af en incitaments politik, der skulle få de ledige i arbejde samt nye former for styringsteknologier, der skulle sikre, at reglerne blev overholdt.

Denne store mængde ny lovgivning, reformer samt lovgivning, der definerer forskellige værktøjer, der skal anvendes på jobcentrene fører gennem tiden til en del kritik af lovgiverne. Men selv efter afbureaukratiseringsprocessen er sat i gang lyder der fra flere steder vedvarende kritik af, at regeringen ikke lever op til det ambitionsniveau, de selv havde sat sig (Dansk Socialrådgiverforening 25.02.2009 & dknyt.dk 2007). En undersøgelse viste, at sagsbehandlere i jobcentre kunne arbejde i op til 15 it-systemer for at leve op til de krav, der blev stillet til dokumentation og journalisering, hvilket ikke svarede overens med det billede, socialrådgiverne havde af sig selv som profession. De betragtede de socialfaglige overvejelser, samtalen og arbejdet med borgeren som kerneopgaven, hvilket viste sig at være opgaver, der forsvandt i mængden af dokumentationsopgaver (Holt 2009). En anden undersøgelse foretaget af Dansk Socialrådgiverforening viste, at socialrådgiverne ansat i jobcentrene kun brugte 20% af arbejdstiden på at tale med borgere og hele 56% på administrative opgaver (Dansk Socialrådgiverforening 2009).

Den daværende formand for Dansk Socialrådgiverforening Bettina Post udtaler i 2009, at de ændringer, der er sket som led i den statslige afbureaukratiseringsproces, er som en dråbe i havet og kalder processen en skuffelse for jobcentermedarbejderne (Dansk Socialrådgiverforening 25.02.2009). I en artikel fra januar 2013, efterhånden en del år efter afbureaukratiseringen startede, sammenligner en jobcenterchef mængden af nye regler på området med tsunamier (Børjesen 2013). Han beskriver, hvordan opgaver som dokumentation, registrering, journalisering og bogføring tager de ansattes tid, og de dermed bruger flere ressourcer på dette end på borgerne til trods for at både den tidligere og den nuværende regering lover det modsatte. De mange ændringer i lovgivningen gør, at kommunerne hele tiden skal bruge ressourcer på at sætte sig ind i og implementere de nye regler. Dette er krævende for både medarbejdere og ledelse, der skal justere arbejdsgange og forholde sig til nye metoder, dokumentation og it-systemer. Bettina Post skriver i 2012 i et debatoplæg i Politikken, at der er mange årsager til den store vækst i bureaukrati i den offentlige sektor. Hun nævner blandt andet, at politikerne ikke har tillid til medarbejderne i de kommunale forvaltninger, styringen med statsrefusion, der hæmmer medarbejdernes muligheder for at arbejde kreativt og målrettet med indsatsen over den enkelte samt mængden af dokumentation, der kræves til at vise, der er styr på det hele (Post 2012:1).

## **Bureaukrati og det komplekse jobcenter**

I undersøgelsen "Jobcentret som organisatorisk fænomen" kalder forfatterne jobcentrene pluralistiske, da de rummer flere typer mål og modstridende interesser, da medarbejdere og ledelse på samme tid skal indfri mål om høje aktiveringsgrader og sagsbehandlingskvalitet samtidig med, at der er krav om økonomisk effektivitet, fleksibilitet og kontrol (Breidahl & Seemann 2009:12-13). Det er således vigtigt, at der prioriteres og stilles skarpt på, hvad der prioriteres, hvilke formål det har, og for hvad og hvem er det hensigtsmæssigt. Netop fordi feltet er så komplekst, og der på samme tid er et behov for at styre, hvad der foregår, bliver en afbureaukratiseringsproces også meget kompliceret, da der også er mange hensyn at tage, når man skal vurdere, at noget er unødvendigt bureaukratisk. Bureaukrati og en stor offentlig sektor beskrives ofte som negativt, men dette er en unuanceret betragtning, idet regler, der af nogen kan opfattes som unødige og bureaukratiske, kan have en effekt for andre. For eksempel er det populært blandt frikommunerne at søge om, at blive fritaget for tidsfristerne for afholdelse af jobsamtalerne for at skabe mere fleksibilitet. Det er dog efterhånden veldokumenteret, at disse aktiveringssamtaler, har en effekt i forhold til at bringe ledige ud af offentlig forsørgelse, og derfor kan der være en risiko for, at man afskaffer regler, der har nogle afledte effekter blot fordi, der er tale om procesregler (Pedersen 2012b, Rosholm & Svarer 2010).

En af de klassiske måder at anskue bureaukrati på er formuleret af Weber, der i sin bureaukratiteori beskriver bureaukrati som den idealtypiske organisationsform, der er hierarkisk opbygget, og hvor arbejdet følger generelle regler og reguleringer (Berg-Sørensen 2011:49). Bureaukrati anses af Weber for at være karakteriseret ved præcision, hurtighed, entydighed, viden, kontinuitet, lavere sagsomkostninger samt færre faglige og personlige belastninger (Berg-Sørensen 2011:50). Denne måde at tænke offentlig organisering på kræver, der er tale om det, der kaldes tamme problemer, idet den er effektiv til behandling af ensartede problemstillinger, der kan indfanges af klare og præcise regler. Bureaukratiet er dog ligeledes kendetegnet ved, at det vil søge at løse alle problemer ved at indføre nye regler, og hvis det ikke virker, er det, fordi reglerne skal præciseres, hvorfor bureaukratiet vil have en tendens til at indføre flere og flere regler og mere og mere bureaukrati. Dette betegnes "bureaukratiets onde cirkel" (Hansen

2010:61), og er det, afbureaukratiseringen italesættes som et forsøg på at rulle tilbage og befri de kommunale medarbejdere fra.

Jobcentrene blev ved deres oprettelse i 2007 underlagt nye styringsformer i form af fastsatte beskæftigelsesmål og benchmarking af resultater (Eskelinen 2008a:7, Torfing 2012:18). Et af de nye styringsformer var at opdele landets jobcentre i klynger, hvor man kan sammenligne, hvordan enkelte jobcentre klarer sig i forhold til sammenlignelige jobcentre. Formålet med dette er at give mulighed for sammenligninger af forskellige centrale nøgletal vedrørende beskæftigelsesområdet og offentlige forsørgelsesydelse for kommuner med omtrent samme rammevilkår (Clausen et. Al 2006:5 & 13). Disse nøgletal kan trækkes på Arbejdsmarkedsstyrelsens hjemmeside og kan blandt andet anvendes til at fastsætte beskæftigelsesmål og budgetter for kommunerne. Ligeledes anvendes tallene af styrelsen til at overvåge kommunerne og dårlige tal kan føre til, at kommunerne får pålæg om at anvende eksterne aktører eller bliver sat under en form for administration (Breidahl & Seemann 2009:31), hvilket sammen med den stramme økonomiske styring og refusionsreglerne ligger et pres på lederne for at disse dele af lovgivningen skal overholdes og prioriteres af sagsbehandlerne

### **Gammelt vand på nye flasker?**

Netop de beskrevne spændingsfelter har været med til at gøre de forskellige afbureaukratiseringsprocesser, der har været gennem tiden vanskelige og har ført til manglende resultater, da der ikke har været fastsat tydelige mål. Schou skrev i forbindelse med 80érnes frikommuneforsøg, at

*“Politiske forsøg har udgangspunkt i politiske interesser og tilsigter en styrkelse af den politiske indflydelse på beslutningsprocesserne...Endvidere kan politiske forsøg sigte imod legitimering...Kritikken af den offentlige sektor søges imødekommet ved at åbne for større fleksibilitet. Hvorvidt forsøg anvendt på denne måde virkelig kan føre til fornyelse og omstilling, vil jeg lade være et åbent spørgsmål. Det må i høj grad afhænge af viljen fra centralt politisk hold til at slippe den detaljerede regulering af den offentlige sektors aktivitet og overlade denne til samspillet imellem professionelle og brugere” (Schou 1987:395 & 398).*

Han ligger dermed op til, at denne måde at lave forsøg og skabe ændringer i det offentlige mest er et spørgsmål om at skabe legitimering for regeringen og dens styringsinitiativer, og derfor er det vigtigt, at de kommunale ledere og politikere føler ansvar for at arbejde hermed og skaber de ændringer, regeringen ønsker. Afbureaukratiseringen af den offentlige sektor er i høj grad lagt ud til at skulle foregå i kommunerne, hvor det er op til de politiske og administrative ledere at igangsætte initiativer, hvilket kræver, at de kan se en mening med at omlægge arbejdsgange, og at de føler ejerskab for processen. Tidligere afbureaukratiseringsforsøg har vist ringe resultater, men interessant er det om regeringens målsætning om større rum til lokal ledelse og ansvar til medarbejderne kan være med til at fremme ejerskab og engagement i kommunerne (Sørensen 2012:53), så det også får liv på dette niveau og ikke blot er noget regeringen og medierne taler om.

Afbureaukratiseringsprocesserne præsenteres netop som et ønske om et opgør med stram styring af processerne i sagsbehandlingen og styringen af den måde, hvorpå det konkrete møde med borgerne skal foregå, eller som et ønske om, at der styres på en anden måde, end hidtil. Der kan dog i en af de seneste ændringer, der er sket i lovgivningen, stadig ses eksempler på styring af den konkrete sagsbehandling og organisering af arbejdet, hvilket også er et tegn på, at styring af det offentlige er nødvendigt, men er med til at komplicere og udfordre det kommunale niveau. Den nye reform af førtidspension og fleksjob, der trådte i kraft 1. januar 2013, har til formål at sikre ordentlige levevilkår for de mennesker, der ikke kan arbejde, at arbejdsmarkedet er rummeligt, og at mennesker med nedsat arbejdsevne får bedre muligheder for et aktivt arbejdsliv. Den indeholder regler om, hvem der kan tilkendes førtidspension og regler om kommunernes organisering af det konkrete sagsbehandlingsarbejde. Dette betyder, at det ikke er op til den kommunale ledelse at beslutte, hvordan sagsbehandlingen skal organiseres, da reformen tilkendegiver, at der skal oprettes rehabiliteringsteams bestående af repræsentanter fra forskellige sektorer, der skal give vurderinger og anbefalinger til den videre indsats, ligesom den fastsætter, at arbejdet skal organiseres med en koordinerende sagsbehandler, der har ansvaret for at rehabiliteringsteamets anbefalinger bliver udmøntet i en koordineret handleplan (Caswell & Dall 2012:37).

Reformer og forandringer har tendenser til at forblive retorik og hensigtserklæringer, der ofte ikke bliver til noget eller lader sig gennemføre i praksis (Breidahl & Seemann

2009:11). Det store undersøgelsesspørgsmål må derfor være om, det også er sådan med den igangsatte afbureaukratiseringsproces. Den massive kritik i medierne og blandt forskere, der går på, at afbureaukratisering ikke fører til noget, men måske er med til at øge mængden af bureaukrati, er med til at tegne et sådant billede, som bureaukratiets onde cirkel er et udtryk for (Hansen 2010:62), men interessant er det at undersøge, hvordan lederne italesætter det, og hvordan de ser på de muligheder og udfordringer, der følger med.

Når der sker en overorganisering af arbejdsgange, kan det få konsekvenser for opgaveløsningen og medarbejderne kan i værste fald begynde at koncentrere sig mere om at overholde regler og standarder frem for at efterleve organisationens mål, hvorved der kan ske en målforskydning (Breidahl & Seemann 2009:170). Samtidig er der fare for, at socialarbejderne ikke kan prioritere deres socialfaglige vurderinger, ligesom undersøgelser ofte viser, at borgernes retssikkerhed ikke har stor prioritet i jobcenterregi (Juul 2010:345). Dette kan opleves som frustrerende for medarbejderne og medfører en tvivl om, hvad det reelt er, der arbejdes for, hvordan opgaverne skal løses (Breidahl & Seemann 2009:171; Juul 2010:344), og hvordan deres faglighed skal bringes i spil. I regeringens mål med afbureaukratiseringen står, at der skal være fokus på tillid og ledelse, og processen skal medføre at faglig stolthed bliver en drivkraft i kommunerne, hvorfor jeg finder det interessant at undersøge, hvordan dette sikres i kommunerne.

### **Motivationen og formålet med dette speciale**

Lederne kan i mange tilfælde tænkes at stå som et mellemlid mellem de politiske krav og medarbejdernes krav om at have tid og mulighed til individuelle samtaler med borgerne, der ikke er styret af fastsatte krav om dokumentation og styring af samtalens formål og indhold. Ligeledes bliver lederne i stigende grad en del af de komplekse processer, der udspiller sig mellem politik og administration (Sørensen 2012:46). De skal ikke længere blot være en fagprofessionel ledelse, men også skal forholde sig til mere politiske beslutninger om, hvordan arbejdet i forvaltningerne skal varetages (Sørensen 2012:47). Ligeledes skal de forholde sig til, hvordan ledelsesansvaret skal fordeles, når der på den ene side er politikere, der ønsker større indsigt og ledelsesrum og på den anden side medarbejdere, der ønsker høj jobkvalitet og større handlerum. Derfor er det interessant at undersøge, hvordan der arbejdes med disse forskellige italesættelser samt

de forskellige problemstillinger, der er præsenteret her, med henblik på at understøtte den påkrævede udvikling af socialt arbejde, samt for at undersøge, hvordan lederne prioriterer, det sociale arbejde i jobcentre skal udvikle sig. Dette speciale vil derfor i modsætning til det meste af tidens andre undersøgelser af det offentlige forvaltningsarbejde, ikke se på socialt arbejde ud fra et politisk eller medarbejderperspektiv, men derimod se på socialt arbejde ud fra ledernes perspektiv. De rammer, der opstilles for det sociale arbejde og de anvendte ledelsesformer, har afgørende betydning for, hvordan socialt arbejde udvikles og iscenesættes. Derfor mener jeg, det er interessant at undersøge, hvilke prioriteringer og positioneringer der pågår på dette niveau, og hvilke rationaler der ligger bag disse valg. Det er min oplevelse af det meste af den litteratur, der præsenteres om socialt arbejde i jobcenterregi omhandler frontlinjen eller jobcentret som helhed. Dette er for mig at se en mangel, da det er min oplevelse, at også de kommunale ledere og politikere er aktører i det sociale arbejde, og spiller en rolle, der må tillægges opmærksomhed. Når jeg i et speciale på kandidatuddannelsen i socialt arbejde vælger at undersøge og skrive om afbureaukratisering ud fra ledere og politikeres italesættelser er det netop fordi, jeg har en forestilling om, at det ikke blot er medarbejderne, der oplever modstridende mål og interesser og søger måder at begå sig i dette felt. Lederne må også opleve dette, og det er dem, der skal tage stilling til, hvordan de ønsker at arbejde med regeringens afbureaukratiseringsinitiativer, ligesom de skal tage stilling til, om det overhovedet er en relevant styringsteknologi for dem. De fleste undersøgelser og litteratur af og om socialt arbejde har gennem tiden primært haft fokus på, hvor ringe forhold socialarbejderne har, de har travlt, de overholder ikke reglerne, og de klientgør borgerne, ligesom det har handlet om, hvordan kommunerne blev styret af staten. Sjældent er fokus rettet mod lederne, og at de italesættelser og prioriteringer, de gør, har afgørende betydning for det sociale arbejde og dets aktører. Dette er med til at tegne et billede af, at de ledelsesstrategier, der anvendes og de ledelsesformer, der er i spil er løsrevet fra det sociale arbejdes kontekst. Det er dog efter min mening vigtigt, at ledelsen i de kommunale forvaltninger bliver omfattet af et større fokus, for på den måde at synliggøre dem som væsentlige aktører i socialt arbejde. Dette speciale vil således komme til at omhandle de italesættelser og vurderinger, lederne og politikerne gør sig omkring afbureaukratiseringen og den kontekst, de befinder sig i.



## **Problemformulering**

På baggrund af ovenstående har jeg valgt at arbejde ud fra følgende problemformulering.

**Hvordan arbejder ledere og politikere i kommunale jobcentre med afbureaukratisering, og hvordan italesætter de udfordringer og handlemuligheder i forhold her til.**

Og følgende arbejdsspørgsmål:

- Hvordan forholder lederne sig til og prioriterer afbureaukratisering i deres arbejde?
- Hvilke styringsteknologier anvender lederne til at positionere sig i forhold til udvikling og afbureaukratisering?
- Hvilke ønsker og målsætninger har lederne til det fremtidige arbejde i jobcentret, og hvilke tiltag vil muliggøre dette?
- Hvordan arbejder ledere og politikere med at udvikle medarbejdernes kompetencer i relation til afbureaukratisering?

## **Afbureaukratisering og New Public Management**

Jeg har allerede beskrevet i problemfeltet, hvordan afbureaukratiseringsprocessens forløb har været, men det er min opfattelse, at dette ikke kan stå alene. Jeg vil derfor medtage dette afsnit, der skuer tilbage på, hvad der har ført til det nuværende politiske behov og interesse for afbureaukratisering. Gennemgangen finder sted i et makro perspektiv, og er uafhængig af den empiri, jeg senere skal præsentere til brug i min undersøgelse, hvorfor jeg vælger at medtage det før mit metodeafsnit.

Fra midten af 1980'erne og frem er det efterhånden meget omtalte begreb New Public Management (herefter NPM) kommet frem og har hurtigt slået sig fast som en populær måde at styre det offentlige på. NPM anvendes som en samlebetegnelse for en række administrative reformer, der har fundet sted de sidste 20-25 år som led i en moderniseringsproces af det offentlige (Jensen 2010:33). Flere forfattere anvender ikke NPM begrebet, men i stedet det bredere begreb ”nyliberalisme”, da der er tale om udviklingstendenser, der kan relateres til kerneværdier i liberalismen (Dean 2010, Mik-Meyer & Villadsen 2007). Når jeg har valgt at anvende NPM begrebet i stedet for nyliberalismen

er det for at undgå den misforståelse, at der skulle være tale om en overgang til et liberalistisk velfærdssamfund, eller henvisninger til politiske programmer eller filosofier, hvilket ikke er tilfældet eller meningen med begrebet. Begrebet henfører i stedet til særlige måder at indrette et velfærdssystem på samt nogle bestemte praksisformer (Mik-Meyer & Villadsen 2007:9). Som jeg tidligere har beskrevet, har skiftende regeringer siden starten af 1980'erne igangsat reformer og moderniseringsprogrammer, der havde til formål at modernisere, regelforenkle, sikre bedre ledelse eller bedre budgetstyring samt afbureaukratisere. Jeg vil i det kommende afsnit vise, hvordan dette kan ses i lyset af NPM, og hvilke positive og negative konsekvenser dette har haft. NPM er ikke noget klart defineret begreb, men bygger på rationaler, som er overtaget fra det private erhvervsliv, om at øget brug af markedsmekanismer og høj grad af mål- og resultatstyring kan føre til en modernisering og effektivisering af det offentlige. Eksempler på dette er netop nogle af de forhold, jeg tidligere har nævnt, nemlig kontraktstyring, målstyring, udlicitering, benchmarking og processtyring. Baggrunden for denne bølge af reformer var 1970'ernes styringskrise, der ramte den vestlige verden, fordi den offentlige sektor havde meget svært ved at leve op til de målsætninger og planer, man havde opsat på forskellige områder. På denne måde opstod der tvivl om, den offentlige sektor overhovedet kunne styre noget, hvilket var en kritik af politikerne men også af medarbejderne og deres bureaukrati, da man mente, der blev truffet uinformede beslutninger, og at systemet var bygget på en ufleksibel og procedurefikseret måde (Sørensen 2012:48). NPM beskrives som en ny måde at adskille politik og administration, hvor de administrative medarbejdere får et større handlerum og politikerne fastsætter politiske mål for styringen på en overordnet og strategisk måde, og former den overordnede økonomiske rammestyring. De konkrete mål overlades til embedsmændene, der på denne måde får et tilstrækkeligt råderum til, at de offentlige institutioner kan indgå i konkurrence med hinanden om, hvem der er bedst til at indfri og udfylde de overordnede mål og rammer på den mest effektive måde. På denne måde bliver den største forskel mellem offentlige og private virksomheder, at den offentlige produktion finder sted inden for politisk fastsatte mål og rammer (Sørensen 2012:48). Det bliver herefter ledernes opgave at sikre en effektiv produktion af offentlig service, hvilket indebærer, de ikke ser på den politiske del af ledelsesopgaven, de overordnede mål og rammer, men i stedet sker det, der kaldes en "djøfisering" af ledelsesrollen, hvor administrationstænkningen kommer til at fylde

mere og mere i ledelsen (Sørensen 2012:49). Denne ”djøfisering” sker, da det bliver vigtigt, at lederne kan indfri og overholde de fastsatte mål og rammer, at man kan motivere medarbejderne til at yde en effektiv indsats, så man kan klare sig i konkurrencen med andre offentlige og private institutioner. Man skal ligeledes være i stand til at levere et højt niveau af brugertilfredshed ved at sikre, at borgernes krav og forventninger tilfredsstilles.

## **Evidens og socialfaglighed**

Således handler NPM i høj grad om, hvordan man styrer den offentlige forvaltning, og hvilke værdier der er fremtrædende heri. Som en del af ønsket om at have en strammere styring af, hvilke målsætninger der arbejdes efter i det offentlige, vinder også tanker om evidens større og større indpas. Dette er med til at indfri behovet for at kunne styre efter dokumenterede resultater med en samfundsmæssig værdi eller gevinst. Derfor stilles der større og større krav til, at der skal dokumenteres, evalueres og skabes viden i det sociale arbejde. Evidensbegrebet, der ellers kendes fra blandt andet den naturvidenskabelige verden, bliver derfor også en del af det samfundsvidenskabelige univers (Rod 2004:45). Når man taler om evidens i socialt arbejde bygger det på en tro på, at man kan frembringe viden om hvilke foranstaltninger, der virker og kan betale sig. Evidens er dermed tæt forbundet med målinger og evalueringer af effekter og foreskriver, at fastlagte metoder og procedurer overholdes for, at der kan skabes sikker viden om en indsats. Kravet om evidens kan ses som et nyttigt styringsredskab, da det er med til at legitimere, hvordan ressourcer anvendes, og hvordan indsatser prioriteres (Marthinsen 2004:295). Det giver beslutningstageren gode argumenter, da det er svært at argumentere, at man ønsker et tiltag eller en indsats, der ikke er evidens for. Dog kræver evidens tankegangen, ligesom alle andre styringsteknologier, en kritisk stillingtagen til både, hvordan en undersøgelse er udarbejdet, og hvordan undersøgelsens resultater og konklusioner bliver videreformidlet og anvendt, herunder hvilke politiske hensigter og interesser, der ligger bag (Pearson 2004). Megen retorik omkring evidens og denne form for styringsteknologier søger at overbevise om, at det er nødvendigt for at sikre socialfaglighed, og at der ikke sker skade på dem, man søger at hjælpe, ligesom der opbygges en udbredt retorik om, at denne type styring er nødvendig for, at ressourcerne anvendes ordentligt (fx Hede & Andersen 2005, Marthinsen 2004, Gjørup et. Al. 2007).

NPM og evidens tankerne bliver på denne måde tæt knyttet til spørgsmålet om socialarbejdernes faglighed og hvilke krav, der stilles til dem. Da der implicit i disse styringsteknologier ligger en holdning til, at aktørerne i kommunerne, herunder socialarbejderne, ikke gør deres arbejde tilfredsstillende, hvilket søges ændret ved brug af styringsteknologier, der kan forelægge dem, de rigtige tilgange og indsatser samt sikre, de handler som ønsket. Med andre ord kan det siges, at de bliver styret i detaljerne. Man kan derfor sige, deres faglighed og professionelle selvstyre er under pres fra NPM og den regulering, der kommer derfra (Hansen 2010:79). Styringsteknologierne tvinger derfor socialrådgiverne til at anlægge et mere snævert perspektiv, end de har været vant til og er uddannede til. Det handler for eksempel om, at en jobcentermedarbejder på grund af kravene om dokumentation i lovgivningen er nødt til at forholde sig til et langt mere snævert sygdomsbegreb, hvor sygdom er en individuel ting, der fører til uarbejdsdygtighed. Dette er et langt mere snævert sygdomsbegreb, end lægerne anvender, da de også kan definere livskriser og belastende psykosociale forhold (Mik-Meyer 2012:70). Man kan her tale om, at den nye rolle for socialrådgiverne strider imod det helhedssyn, de er uddannede til at anlægge, og at deres tilgang til borgerne bliver mere evidensbaserede end lægernes, da det individuelle blik ikke harmonerer med de krav til standardisering tendenserne fører med sig, hvor et blik på ligheder og dele bliver mere værd end et blik på forskelle og helheder (Campbell 1978:200). Ligeledes bliver det en socialfaglighed, hvor den videnskabelige viden vil komme til at vægte højere end den viden, der ligger i praksis (Campbell 1978:187). Dette betyder, at den viden, medarbejdere kan have efter mange års erfaring må tilsidesættes for undersøgelsesresultater baseret på for eksempel randomiserede forsøg, da disse kan danne grundlag for en dokumenteret og standardiseret metode, hvor erfaringen vil blive grupperet som tavs viden eller mavefornemmelser ligesom manglende evidens på et område kan føre til, at et problem opfattes som ikke-eksisterende (Juul 2010:318) på trods af massive problemer i praksis. Denne tilgang har ført til en metodefixering, der møder bred kritik i litteraturen om socialarbejdes praksis. Kritikken går på, at metodefixering er mere fokuseret på økonomi, administration og procedurer samt på retlig regulering (fx Juul 2010, Hjort et al 2012, Gjørup 2007). Hvor socialarbejderne tidligere opfattedes og agerede som eksperter, der selv kunne tilrettelægge det sociale arbejde og traf beslutninger som individuelle skøn, er de i stigende grad blevet underlagt det, Rose kalder ”en bestandig ransagelse af myn-

*dighedernes myndighedsudøvelse*” (Rose 1993:195), hvor de i stigende omfang bliver sat til at dokumentere og indberette deres arbejde. Samtidig peges der på, at deres rolle overfor borgerne er ændret således, de i stedet for at være eksperter, forventes at have en faciliterende eller coachende rolle, der kan igangsætte udviklingsprocesser for borgerne, som kan lede dem til selvstyring, så de på den måde kan tage ansvar for eget liv, håndtere egne risici, blive aktive medborgere, og som Rose udtrykker det ”blive i stand til at bære frihedens byrde” (Dean 2010:267, Järvinen & Mik-Meyer 2012:24, Rose 1999:8). Alt sammen på en måde, så borgernes selvledelse foregår i overensstemmelse med velfærdsstatens værdier, og så borgerne oplever sig selv som frie.

De opsatte målsætninger for afbureaukratiseringen kan ses som et forsøg på at ændre på den måde styringen er blevet på, således at reglerne søges gjort mindre faste og styrende, og fjerne sig fra den styring, der ligger i den bureaukratiske model, som opstillet af Weber, hvor der er fokus på reglerne og ikke på de individuelle problemstillinger. Dermed kan det ses som en søgning mod nogle blødere værdier, og en større tiltro til, at medarbejdernes faglighed skal fokuseres mod det socialfaglige og ikke mod det administrative arbejde.

### **Styring på afstand**

NPM medfører som allerede beskrevet en ændret ledelsesrolle, der på den ene side ses som et større handlerum, men som på den anden side også medfører et krydspres mellem de krav, der stilles fra politisk hånd og de krav, borgerne stiller til den offentlige service og dens effektivitet. De procesregler og andre styringsteknologier, jeg tidligere har beskrevet, er netop et udtryk for denne udvikling, da de giver politikerne mulighed for at styre sagsbehandlingen uden, de styrer den egentlige udførelse heraf. Dette er med til at skabe et pres på de kommunale ledere, der skal have dette til at fungere samtidig med, at de skal skabe tilfredshed hos borgerne, der ønsker at få så meget service som muligt (Sørensen 2012:53). Denne måde at styre på kaldes af Miller & Rose styring på afstand og er et begreb, der dækker over en centraliseret styring og kontrol af det decentrale. Gennem handlingsteknologier styres de handlinger, der skal få medarbejderne til at præstere det, der ønskes (Dean 2010:268). En begrundelse for at anvende styring på afstand er blandt andet de sager, der ofte finder vej til medierne, hvor politikerne på Christiansborg bliver anset som værende ansvarlige for hændelser i enkeltpersoners liv

som for eksempel dårlig pleje af ældre eller en families dårlige kår i forbindelse med lukningen af en sygedagpenge sag. Politikerne, der som sådan ikke har noget ansvar for de enkelte sager, da dette ligger i kommunerne, reagerer ofte ved at love, at der kommer mere kontrol med kommunernes håndtering af disse sager. Dette medfører nye regler, der kan definere disse konkrete problemstillinger og gør, at politikerne bliver fanget i et krydspres mellem på den ene side borgernes forventninger og på den anden side ønsket om regelforenkling. At politikerne arbejder på denne måde fører til, at der ofte kommer nye love, der regulerer, hvordan arbejdet skal foregå. Dermed drukner ønsket om mere ansvar og frihed til kommunerne, da de mange nye regler og metodekrav besværliggør, at de kan tage ansvar for velfærdsproduktionen og de økonomiske prioriteringer i kommunen, da de alligevel ender med at blive fastsat politiske. Man kan heller ikke være sikker på, at der ikke kommer nye lovændringer eller nye metodekrav, der forhindrer de lokale prioriteringer (Jensen 2010:34).

Et svar på håndtering af de krydspres, de offentlige ledere befinder sig i som følge af de ændrede ledelsesvilkår, blev indføringen af forskellige teknologier til at motivere medarbejderne til at arbejde effektivt og med fokus på de offentlige ressourcer. Incitament er et vigtigt element i NPM, hvor der fokuseres på, at belønningen for arbejdet kommer udefra. Dermed underkendes betydningen af, at det kan være sjovt og udfordrende at gå på arbejde, men i stedet fokuseres på ydre faktorer, der kan virke som incitament for medarbejderne til at være effektive (Hansen 2010:200). Derfor medfører NPM en stor mængde metoder og teknikker til brug i personaleledelsen, der skal sikre effektivitet blandt medarbejderne og sikre medarbejderne gør det, der ønskes for at mål og rammer kan opfyldes. For at sikre medarbejdernes motivation indføres blandt andet resultatlønsaftaler, kontrakter mellem arbejdsgiver og medarbejder om kompetenceudvikling, lige som der indføres krav om medarbejderudviklingssamtaler (MUS). Disse styringsteknologier skal ses i lyset af, at der i det offentlige opstår et større og større behov for fleksibel arbejdskraft for at kunne honorere kravene om effektivitet. Derfor er det vigtigt, at medarbejderne bliver opkvalificerede og hele tiden udvikler sig i den retning, der er brug for (Hjort 2005:76). Med denne tendens peges der på, at der sker en forskydning i, hvem der har ansvaret for, at der sker en udvikling, som kan ses som en form for selvansvarliggørelse, hvor medarbejderne bliver medansvarlige for deres egen udvikling på arbejdspladsen. Tidligere var det i høj grad op til arbejdsgiveren at beslutte, hvem der

skulle på efteruddannelse eller kursus og i hvad, men med MUS samtalerne ligges dette i højere grad over på medarbejderne. På samme måde ses en tendens til samme udvikling i relationen mellem kommunen og borgerne, hvor der fokuseres på kontrakter, planer, og at borgerne selv skal komme med ideer til kurser, praktik og lignende (Andersen 2006). Villadsen har i sine afhandlinger peget på, at denne udvikling tyder på, at ledelsen ikke længere skal sætte mål alene, men de skal komme fra medarbejderne. Det betyder, at den, der plejer at være den talende, nu bliver den tiende, og den tiende bliver den talende (Karlsen & Villadsen 2008:127). De hævder, at den udvikling, der har fundet sted under NPM, har fremkaldt en tendens til en dialogisering, hvor dialogen har fået status som ledelsesteknologi, hvor lederen ”*gennem sin tavshed tilskynder den traditionelt tavse til at tage ordet og gennem sin økonomiske tale holder ham fast på dette ord*” (Karlsen & Villadsen 2008:130). Denne styringsteknologi leder tankerne hen i mod en ligeværdig samtale, men er i stedet netop en måde at udføre ledelse på, da dialogen ligesom kontrakterne binder parterne til hinanden, og da der ikke er tale om en ligeværdig relation kan der ej heller finde en ligeværdig dialog sted. Dialogen afskaffer dermed ikke ledelse og magt, men fremkalder nye variationer af ledelse og selvledelse (Karlsen & Villadsen 2008:151). Denne form for styringsteknologi kan siges at vinde indpas, fordi den netop giver muligheden for at styre og lede personer, man gerne vil have til at opfatte sig selv som frie og selvstyrende, ligesom det er en måde at styre individerne til at tage ansvar for ledelsens målsætninger. På denne måde kan disse tendenser kobles til de målsætninger med afbureaukratiseringen, der søger, at der skal vises større tillid og ansvar til medarbejderne, der ved brug af disse styringsteknologier netop opfordres til at indgå i fastsættelsen af mål og deltage i dialog med ledelsen.

Ovenstående er med til at tegne et billede af, hvordan en given styringsteknologi kan udformes og anvendes forskelligt og med forskellige hensigter. NPM beskrives som styring efter dokumenterede resultater af indsatser, der kan have en samfundsmæssig værdi, men forskellige faktorer har gjort, at styringsteknologierne har været anvendt med et andet formål. I praksis har det således vist sig, at den NPM orienterede tilgang til offentlige indsatser har været fokuseret på den korrekte anvendelse af ressourcer, processer og aktiviteter frem for resultatopnåelse (Ejler et al. 2005:30, Jensen 2011:6). Fra at skulle bidrage til modernisering og afbureaukratisering af den offentlige sektor, kan man, som beskrevet se flere tilfælde, hvor denne styringsform har bidraget til en over-

drevet fokusering på procedurer og ført til en vækst i mængden af regelsæt, der skal administreres og en ny politisk interesse for at afbureaukratisere det offentlige (Hansen 2010:33, Melander 2009:444). Det viser også, at der politisk er et behov for at styre. Det gør, at man ikke kan tale om, at hverken NPM eller afbureaukratiseringsprocesser fører til mindre styring, men derimod blot nye måder at styre eller omtale og håndtere styringen på. På samme måde bliver det min opfattelse, at afbureaukratiseringsprocesserne ikke bør ses som andet end nye måder at styre på, men stadig med styringsteknologier, der kan ses i sammenhæng med NPM.

Styring forudsætter, der er klarhed og overensstemmelse mellem behov, mål og ressourcer i en given kontekst, denne klarhed findes ikke i socialt arbejde, da der er tale om et komplekst felt, der er præget af vilde problemer (Krogstrup 2003:17). Den kompleksitet og uforudsigelighed fører til et politisk krav om gennemsigtighed, sikkerhed og dokumentation, hvilket er med til at skabe meningsløshed, apati og demotivation hos medarbejderne i kommunerne (Melander 2009:446). Det har også den konsekvens, som jeg i problemfeltet netop har beskrevet som årsagen til ønsket om afbureaukratisering, at det fratager opmærksomheden fra kerneopgaverne, da aktørerne bliver mere optagede af at legitimere egen indsats og bevare deres positioner end at udvikle på kerneopgaverne (Melander 2009:446). Dette tegner dog en forfaldshistorie om, at afbureaukratiseringen ikke har nogen samfundsmæssig værdi, hvilket ikke er min hensigt eller mit syn på afbureaukratiseringen. Afbureaukratisering er et vigtigt politisk og administrativt fokus for at holde de bureaukratiske regler ved et minimum. Ligeledes er det en vigtig debat for aktørerne på det socialfaglige område for, at de bliver bevidste om, hvordan bureaukratiet indvirker på deres praksis, deres faglighed og deres selvopfattelse. Det er netop vigtigt, der sættes fokus på, hvordan de måder, der styres på og de værdier, der ligger i de former for styring, påvirker de måder, vi opfatter tingene på og de sandheder, der skabes om, hvordan der skal styres (Dean 2010:15). Der er derfor ikke tale om en generel kritik af den beskrevne styring og udvikling, men derimod søger jeg at vise, hvordan behovet for afbureaukratisering kan siges at være opstået, samt hvilke konsekvenser dette har haft for socialt arbejde. Ifølge Foucault er den skjulte magt den stærkeste og den, der bidrager til den største undertrykkelse, hvorfor det er vigtigt at være bevidst om, hvilke former for styring, der finder sted, og hvad de forskellige styringsteknologier er udtryk for. Endvidere tyder afbureaukratiseringsdebatterne på, at regeringen arbejder



aktivt med deres positioner og ønsker kommunerne og medarbejderne her skal gøre det samme. Det kan netop siges, at de gør det for at skabe forandringer i samfundet og søger at forandre den styring og det fokus, der har været gældende de sidste år. Dermed bliver tanker om afbureaukratisering og mindre styring det nye normale og bliver en generaliseret del af os på samme måde, som Foucault beskriver fængselsverdenen i sin bog *Overvågning og Straf* (Andersen 1999:39). På den måde kan der også siges at være en del indrømmelser i, at der arbejdes på at afbureaukratisere den offentlige sektor, nemlig at politikerne vedkender sig, at styringen som den har set ud de seneste år har taget overhånd, og der nu fremsættes ønsker om nye styringsteknologier i det offentlige. Det er netop disse forandringer og arbejdet med positionerne, jeg ønsker at undersøge hos min empiri for at skaffe viden om, hvordan de italesætter afbureaukratiseringen, og hvordan de arbejder med den.

## Præsentation af empiri

I det kommende afsnit vil jeg foretage en beskrivelse af min indsamlede empiri. Beskrivelsen vil tage udgangspunkt i en kortfattet beskrivelse af de tre udvalgte kommuner, deres organisering samt hver af mine respondenter. Når jeg vælger at bruge forholdsvist meget plads på denne beskrivelse er det fordi, jeg er af den opfattelse, at det er vigtigt at have indsigt i, hvilke forhold, der gør sig gældende for de enkelte respondenter, da dette naturligt vil have indflydelse på deres måder at arbejde på, og de svar de giver i interview-situationen. En skematisk opstilling af de forskellige respondenter er at finde som bilag (Bilag 3).

### **Kommune A**

Kommune A er en kommune med knap 90.000 indbyggere og et budget på godt 6 milliarder i 2013. Der er knap 6500 ansatte i kommunen, hvoraf de godt 300 arbejder i Beskæftigelsesafdelingen. Ud af disse er godt halvdelen ansat i udførerafdelingen, som er den afdeling, der tager sig af aktivering og kurser til de ledige og sygemeldte samt afklaring af arbejdsevne. Ni er i staben og de resterende i administrationen. Beskæftigelsesafdelingen har et budget på omkring 1,2 milliarder om året. Forvaltningen består af en stab og fire sektioner, Borgerservice, Jobcenter, Socialsektion og Udførerafdelingen.

Kommunen er ledet af en socialdemokratisk borgmester. I april måned 2013 havde kommunen godt 9500 forsørgede i alt og heraf de godt 5500 på midlertidig forsørgelse som dagpenge, kontanthjælp, sygedagpenge, revalidering og ledighedsydelse. Ifølge resultatoversigten fra samme måned har kommunen en samlet aktiveringsgrad på 20%, hvilket har været stabilt over en længere periode (jobindsats.dk). Kommunen er placeret i klynge med blandt andet Kommune B.

### **Jobcenterchef A**

På tidspunktet for interviewet er stillingen som jobcenterchef vakant, hvilket betyder, at det er den fungerende jobcenterchef, jeg taler med. Han er afdelingschef og dermed reelt chef for jobcenterchefen men har fungeret som sådan ad flere omgange, da der har været udskiftning på posten nogle gange inden for de seneste år. Han har været i stillingen siden ultimo 2009. Han er uddannet pædagog og har en master i systemisk ledelse. Da han bliver ansat er det første gang, han stifter bekendtskab med arbejdet i et Jobcenter. Han beskriver sig selv som en pragmatisk leder, der samtidig er besat af at holde budgetterne og insisterer på, at de to ting sagtens kan gå hånd i hånd.

### **Afdelingsleder A**

Afdelingsleder A er leder for sygedagpengeafdelingen og har været det i halvandet år. Han startede i 2003 som elev i kommunen og blev på et tidspunkt udlånt til jobcenteret, hvilket vakte hans interesse for området. Siden har han arbejdet som konsulent i andre kommuner, indtil han i 2010 blev udnævnt til souschef og siden afdelingsleder. Han har læst akademi merkonom, taget projektledersuddannelse samt en 1 årig systemisk lederuddannelse.

### **Politiker A**

Politiker A har siddet i Byrådet for Socialdemokraterne siden 1988 kun afbrudt af en pause fra 1994 til 1998. Han har siden kommunesammenlægningen været formand for Arbejdsmarkedsudvalget og er medlem af Økonomiudvalget. Han er nu pensionist, men er uddannet pædagog og har gennem 11 år været forstander på en døgninstitution for omsorgssvigtede børn og unge. Han fortæller, der er et godt samarbejde med forvaltningen og embedsmændene og en god forståelse for hinandens arbejde.

## **Kommune B**

Kommune B har godt 47.000 indbyggere. Der er et budget på 2,7 milliarder kroner, hvoraf de 700 millioner svarer til Arbejdsmarkedsudvalgets budget. I beskæftigelsesforvaltningen arbejder 300 af kommunens 4500 ansatte. Kommunen er ledet af en borgmester fra Venstre og har, ifølge Resultatopgørelsen fra april måned 2013, 6000 forsørgede, hvoraf de knap 2700 er midlertidig forsørgelse. Ifølge Jobindsats.dk ligger kommunen stabilt med en aktiveringsgrad på omkring 40%, hvilket er et bemærkelsesværdigt tal, da klyngens gennemsnit ligger på omkring 21%. Dette afspejler den prioritering og måde at arbejde på, der vægtes af Jobcenterchef B.

### **Jobcenterchef B**

Jobcenterchef B har titel af Arbejdsmarkeds- og Jobcenterchef. Han er dermed ansat direkte under direktøren for Social- og Arbejdsmarkedsforvaltningen og er chef for hele arbejdsmarkedsområdet herunder både Udbetalingsenheden, Sprogcenter, Udførelsen og Jobcenteret, samt chef for Borgerservice. Han er uddannet Cand.Merc på en økonomisk-administrativ linje. Han fortæller, han her er uddannet i en profit max tankegang, hvilket afspejler den tilgang, de har til arbejdet i kommunen, hvor det økonomiske og det at skabe overskud har stor betydning. Han har tidligere arbejdet som revisor i en kommunal revisor virksomhed, som faglig konsulent og sektionsleder i anden en kommune, og kom i 2007 til Kommune B i denne stilling.

### **Afdelingsleder B**

Afdelingsleder B er leder for sygedagpengeafdelingen, hvilket betyder han er leder for 40 medarbejdere. Han er uddannet socialrådgiver i 1979, og har gennem 27 år været ansat i en lille kommune, hvor han også har været afdelingsleder i en del år. Her var det et bredt spektrum af socialsager, han arbejdede med. I forbindelse med kommunesammenlægningen i 2007 fik han stillingen som afdelingsleder i sygedagpengeafdelingen. Det var han indtil 2009, hvor han på grund af uenigheder omkring den linje, der skulle føres i Jobcenteret efter refusionsændringerne på aktiveringsområdet, valgte at blive konsulent i afdelingen i stedet. Det var han i halvandet år indtil den nye afdelingsleder valgte at opsiges sin stilling, og Afdelingsleder B efter opfordring fra medarbejderne igen fik stillingen.

## **Politiker B**

Politiker B er medlem af byrådet for Dansk Folkeparti, han har været med i byrådet siden kommunalvalget i 2009 og har i denne periode været formand for Arbejdsmarkedsudvalget. Han driver til dagligt to købmandsforretninger i lokalområdet. I modsætning til de øvrige interviewede politikere har han kun været medlem af byrådet i indeværende valgperiode, og er den eneste politiker, der ikke har en socialfaglig baggrund.

## **Kommune C**

Kommune C er med sine godt 35.000 indbyggere, den mindste kommune, jeg har haft kontakt med. Kommunen har et budget på 3.3 milliarder og havde i april 2013 ifølge resultatopgørelsen på jobindex.dk godt 6500 personer på forsørgelse, hvoraf de knap 3000 var på midlertidig forsørgelse. Kommunen ligger ifølge resultatopgørelserne på en aktiveringsprocent på 25. Kommunen ligger i en klynge, der er kendetegnet ved at have lidt ringere rammevilkår end de to andre kommuner i undersøgelsen. Kommunen er ledet af en socialdemokratisk borgmester og ansøgte om at blive en af de ni frikommuner, men fik afslag på dette. Det er dog først under mit tredje interview i kommunen, dette kommer på tale, og kommunen er derfor ikke udvalgt hverken på grund af eller på trods af dette.

## **Jobcenterchef C**

I kommune C er posten som Jobcenterchef delt i tre stillinger. En jobcenterchef for Sygedagpenge og forsikrede ledige, en for Udførerafdelingen og Jobcenterchef C, der er jobcenterchef for kontanthjælp, Integration og Ungdommens Uddannelsesvejledning. Jobcentercheferne er placeret direkte under forvaltningsdirektøren. Under Jobcenterchef C er der to afdelingsledere, en for integrationsområdet og Afdelingsleder C, der er leder af kontanthjælpsafdelingen. Han er uddannet socialrådgiver i 1983 og har det meste af sin karriere været ansat på misbrugsområdet, hvor han har siddet som behandler og siden som konsulent på området. Siden fik han arbejde som leder på kontanthjælpsområdet, men valgte, på grund af uenigheder om, hvilken linje der skulle føres, at skifte til en stilling som afdelingsleder i en nabo kommune. I forbindelse med kommunesammenlægningen kom han tilbage til Kommune C.

## **Afdelingsleder C**

Afdelingsleder C har siden 2008 været ansat som teamleder for kontanthjælpsafdelingen, hvor hun har både det faglige og personalemæssige ansvar for 15 medarbejdere. Hun er uddannet socialrådgiver i 1996, og har indtil 2004 arbejdet som socialrådgiver. I 2004 fik hun arbejde som revisor i det daværende Kommunernes Revision, hvor hun gennemgik en intern revisionsuddannelse. Det er tydeligt på den måde, de to ledere om-taler hinanden, at de har det godt sammen, og at deres samarbejde og opgavefordeling fungerer godt.

### **Politiker C**

Politiker C er medlem af byrådet for Socialdemokraterne. Han har siddet i byrådet i 25 år. Han har været formand for arbejdsmarkedsudvalget siden 2009. Endvidere er han udpeget af KL til at sidde i Det Lokale Beskæftigelsesråd samt forretningsudvalget, ligesom han er formand for den kommunale sprogskole. Han er uddannet socialpædagog og har siden taget en lederuddannelse. Han har gennem mange år arbejdet indenfor socialsektoren med sindslidende misbrugere i amtsligt regi og driver nu sit eget socialpædagogiske opholdssted. Han beskriver et rigtig godt samarbejde med embedsmændene og gode muligheder for politisk indflydelse.

## Teori

I dette afsnit vil jeg søge at udarbejde en præsentation af det teoretiske begrebsapparat, der skal ligge til grund for mine analysekapitler. Jeg vil ligeledes redegøre for, at jeg i afsnittet om afbureaukratisering og NPM allerede har gjort brug af begrebsapparatet til at synliggøre, hvordan der kan ses en sammenhæng mellem de styringsteknologier, der samles under betegnelsen NPM, og de italesættelser og initiativer, der har været om afbureaukratisering.

Som beskrevet i afsnittet om NPM er det min opfattelse, at en beskrivelse af, hvad afbureaukratisering og ledelse er, ikke er fyldestgørende for at opnå en forståelse af de dynamikker, der ligger i dette felt. Jeg valgte derfor at lave en beskrivelse, der rummede både et historisk tilbageblik og en kobling til nogle andre tendenser, jeg mener, er relevante for forståelsen af de rationaler, der ledes efter på landets jobcentre, og som kan

genkendes i de rationaler, der ligger bag afbureaukratiseringen. Denne betragtning knytter sig til de opfattelser, der ligger indenfor den tilgang, der kaldes governmentality, og jeg mener, afsnittet kan kaldes en governmentality inspireret analyse. Formålet med at lave en sådan analyse var som beskrevet at søge en forståelse af de styringsteknologier, der ses anvendt i styringen af og i kommunerne, og koble dem til tanker om afbureaukratisering. På denne måde skabes en forståelse af, hvordan viden og magt forbindes med forskellige konsekvenser, ligesom det bidrager til bestemte måder at producere sandheder og normer på (Villadsen 2010:15). Når jeg vælger at anvende governmentality perspektivet som tilgang er det, fordi jeg finder perspektivets tilgang til magt og viden brugbart og stærkt anvendeligt for min problemformulering og min egen forståelse af feltet. Perspektivet betragter udøvelse af magt og autoritet som noget, der er alt andet end selvfølgelig, og som noget, der kræver analytisk opmærksomhed (Dean 2010:41). Dette er netop, hvad jeg ønsker at bidrage med ved at undersøge, hvordan ledere arbejder med og italesætter afbureaukratisering. Gennem deres position er de en autoritet, og de udøver en magt, men de oplever også, at andre har magt og autoritet over dem. Governmentality perspektivets begreber er derfor anvendelige til at nedbryde de selvfølgeligheder, der ligger i opfattelsen af den magt og viden, der omgiver lederne. I dette afsnit vil jeg derfor lave en gennemgang af governmentality perspektivet og siden præsentere en videnskabsteoretisk positionering. Det har ikke været min hensigt at foretage en fyldestgørende governmentality analyse, men blot låne analysebegreberne til at anskueliggøre baggrunden for min problemformulering og forståelse heraf.

## **Governmentality**

Governmentality perspektivets særlige kendetegn er ikke blot ideen om, at styring søger at skabe bestemte subjekter, men at der fokuseres på, hvordan styringen kendetegnes og på teknologier, der anvendes til at skabe subjekterne. Det er derfor vigtigt at definere, hvilke former for iagttagelse, der er på spil eller med andre ord at se, hvem der styrer. Ligeledes skal de begreber og procedurer, der anvendes til at skabe sandheder og viden defineres, da de er et tegn på, hvad der styres. Slutteligt skal en analyse indeholde en beskrivelse af, hvilke måder der styres på samt hvilke former for subjektivitet, der søges skabt, altså hvilke mål, der er med styringen (Villadsen 2010:16). Governmentality er netop et forsøg på at udspecificere magtens former i et moderne samfund, og begrebet dækker over en styringstænkning, der *”søger at styre ved at disponere frie individers*

*handlinger*” (Villadsen 2010:14), ligesom det beskriver, hvordan staten er gået fra at være suveræn og repressiv i sin magtudøvelse til at den i stedet taktisk søger at forme, motivere og fremelske (Villadsen 2010:16) for på den måde at opnå de resultater, der ønskes. Et eksempel på dette er netop afbureaukratiseringen, hvor politikerne i stedet for at lovgive på området i stedet forsøger at motivere kommunerne til selv at ændre praksis. Der vises ligeledes overfor borgerne, at man skal klare sig selv, tage ansvar og gøre sig fri af det offentlige. Et centralt begreb inden for dette perspektiv er begrebet *conduct of conduct*, der anvendes til at definere begrebet *governmentality*. Her opfattes styring som en måde at føre, dirigere eller guide dem, man ønsker at styre. Dette foregår på kalkuleret vis, og styring betegnes som ethvert bevidst forsøg på ”*at forme aspekter ved vores adfærd i overensstemmelse med bestemte normsæt og med bestemt formål for øje*” (Dean 2010:43). Styringen er moralsk, fordi den netop påstår at vide, hvad der er rigtig, god og passende adfærd for såvel individer som befolkningsgrupper, ligesom den er moralsk, fordi den søger at styre hvordan både de styrede og de styrende søger at lede sig selv. Dermed bliver styringen en aktivitet, der former aktørernes handlingsfelter og søger at give deres frihed form (Dean 2010:48-51). På samme måde kan det argumenteres, at en *governmentality*analyse kan tjene moralske kræfter ved at gøre det muligt for os at overveje, hvordan vi er kommet til, at styre os selv og andre og hermed, hvilke muligheder vi har for at tænke og handle på nye måder (Dean 2010:82). *Governmentality*analysens formål er hermed at vise, at de selvfølgelig måder vi handler på, reflekterer over og drager tvivl om, ikke nødvendigvis er selvindlysende eller nødvendige. Den undersøger, hvilke former for viden og magt, der ligger bag det undersøgte og bidrager dermed til, at der kritisk kan tages stilling til dens værdi som sandhed. Ser vi på afbureaukratisering som eksempel, er det svært at være uenige i, at afbureaukratisering er en god ting, da det giver mere frihed til de kommunale institutioner og borgerne, men det er vigtigt at være opmærksom på, hvilke styringsteknologier og sandheder det fører med sig og på den måde få afdækket logikken i det program afbureaukratiseringen er, og hvordan det udspiller sig i praksisregimet (Dean 2010:61). Dermed anvendes den som et middel til at reflektere over, hvordan vi styrer os selv og andre, og hvordan vi tænker om os selv, når vi gør dette. Den er således et forsøg på at opnå klarhed over de betingelser, vi tænker og handler under i vores samtid. Til dette opstiller Dean fire hovedspørgsmål, der kan anvendes til at bibringe denne klarhed. Det første stiller spørgsmålet

hvad eller hvem, der skal styres af de ledende (Dean 2010:72). De ting, der sættes i verden afslører, hvem eller hvad, de forsøger at styre, hvilke problemer der skal løses eller hvilke mål, der skal forfølges. Dernæst undersøges hvordan der skal ledes, hvilket også ses som styringens tekniske aspekter (Dean 2010:73). Her ses på hvilke midler, procedurer, instrumenter, taktikker eller teknologier, der anvendes til at gennemføre styringen. Hvis styringen skal opnå målsætninger eller søge at indfri værdier, må den anvende tekniske midler til at hjælpe. Disse sætter grænser for, hvad der er muligt at gøre, ligesom de udgør en betingelse for at styre (Dean 2010:73). Næste opmærksomhedspunkt er, hvad der skal ledes, hvilket kan ses som styringens episteme. Her ses på hvilke former for tænkning, ekspertise, strategier, der bringes i anvendelse i styringspraksisser. Det kan med andre ord siges at være analyse af, hvilke vidensforståelser og opfattelser af mennesker, der ligger bag styringen. Der kan være tale om eksplicite og målrettede forsøg på at organisere institutionelle rum, forandre rutiner, ritualer, procedurer og ændre aktørernes adfærd på specifikke måder. Forskellige programmer udgøres af de mange forsøg på at regulere, organisere og forbedre det, der foregår indenfor praksisregimer. Dette sker med henvisning til disse målsætninger formuleret med forskellige grader af tydelighed og overbevisning (Dean 2010:73). Slutteligt ses på, hvad der ledes mod, hvilke endemål, personligheder og identiteter, der forudsættes i forskellige styringspraksisser, samt hvilke statusser, kapaciteter, egenskaber eller indstillinger, der forventes af lederne og hvilke af dem, der skal styres til at fremtræde. Styringen kan hermed ses som succesfuld for så vidt aktørerne kommer til at opleve sig selv gennem sådanne kapaciteter og identiteter, og man kan på denne måde sige, at det at styre, er drevet af en tro på, at styring ikke blot er nødvendig, men også gennemførlig (Dean 2010:76). Der vil altså være en tro på, at det er muligt at forandre og gøre bedre, hvorfor styringen kan siges at indeholde et utopisk element. Endvidere er det med anvendelsen af dette perspektiv vigtigt at være bevidst om, at styringspraksisser ikke må reduceres til de påståede målsætninger og værdier. Disse påstande om, at man søger at fjerne bestemte værdier må derfor analyseres som elementer i styringens retoriske praksis og som indlejret i forskellige former for styringsmæssig og politisk fornuft (Dean 2010:77).

Jeg er naturligvis bevidst om, at der er tale om en teoretisk opstilling og adskillelse af disse spørgsmål, hvorfor det ikke vil være muligt for mig at analysere dette med denne styringens og vil komme til at overlappes nogle af spørgsmålene, da det ikke er muligt at



adskille på denne måde i praksis og fordi mine interviews ikke indeholder denne form for stringente besvarelser. En governmentalityanalyse vil søge at besvare disse spørgsmål ud fra bestemte objekter, hvor jeg blot har mine interviews med lederne og politikerne. Her adskiller jeg mig fra en governmentalityanalyse, da en sådan i teorien ikke kan laves ud fra interviews men betoner nødvendigheden af dokumenter. Min ambition er dog heller ikke at anvende dette teoretiske perspektiv stringent og påberåbe mig at udarbejde en governmentalityanalyse, men i stedet blot anvende begreber, tankemåder og anskuelser af magt og styring.

## **Magtbegrebet**

Begrebet governmentality stammer fra Foucault og er videreudviklet af flere af hans efterfølgere. Dette skal dog ikke forstås på den måde, at der er tale om nyere tendenser i samfundet, det anvendes dog primært til at beskrive disse neoliberale (NPM) tendenser af blandt andet Foucault, Dean og Villadsen. Perspektivet bygger på Foucaults magtbegreb, hvor han blandt andet skelner mellem den disciplinære magt og den pastorale magt. Den disciplinære magt er en magt form, der udøves over tiden, over kroppen og over arbejdet gennem overvågning, afretning og nyttiggørelse, og har til formål at installere styringens mål i individernes selvledelse. Et eksempel på denne magtform er de eksempler, jeg tidligere har beskrevet, på, at socialarbejdere ikke ønsker at undvære krav om dokumentation, da de oplever, det er med til at legitimere dem. Dermed bliver det tydeligt, at denne styringsteknologi er blevet optaget som det, Foucault kalder en selvteknologi, hvor individerne retter teknologierne mod sig selv for at forme og ændre dem, så de passer til normaliteten (Mik-Meyer & Villadsen 2007:30). Den pastorale-magt beskriver Foucault som en magtform, der afspejler den kristne kirkes metoder til at lede individerne mod frelse. Magtformen retter sig mod individets indre, dets tanker, forestillinger og hemmeligheder, og for at lede dem, må pastoren kende disse for at kunne sikre deres hinsides frelse. Magtformen virker ved, at individerne fortæller sandhederne om, hvem de er, og derved bliver bundet af deres ord og på den sandhed, de selv har fortalt (Mik-Meyer & Villadsen 2007:18, Villadsen 2010:19). Denne magtform ses i de eksempler, jeg tidligere har givet på, de former for medarbejdersamtaler, hvor medarbejderen skal være med til at udvikle sig selv. Når dette bliver en selvteknologi, vil individet selv søge at rette sig ind og vil se sig selv som ufuldendt og vil reflektere

over sine svagheder (Mik-Meyer & Villadsen 2007:31). Foucault opfatter magt som produktiv, da den søger at skabe og omskabe individerne:

*”Magten udgår ikke fra et center; magt udøves i decentraliserede relationer; magt er produktiv snarere end repressiv, magt udøves på frie individer; og, ikke mindst, sandhedsproduktion og magtudøvelse er gensidigt betingede”* (Villadsen 2010:11).

Dermed er magten ikke individbunden men uddelegeret og decentraliseret, og den indgår i alle relationer. I hans analyser ligger et ønske om, at de skal *”virke i verden”* (Hansen 2012:252), hvilket betyder, at han ønsker, de skal sætte normalitetsbegreberne og ordnerne på spil og på den måde sikre, de ikke bliver endegyldige og statiske eller sagt på en anden måde skal de ikke tage form af teoridannelser, men beskrive magten i dens konkrete udøvelse (Villadsen 2008:27). På den måde kaster han et kritisk blik på de ting, der normalt opfattes som positive og mod historiske forandringer, der normalt opfattes som frigørende og innovative (Hansen 2012:252). Hans ønske er dog ikke at tage stilling til magten eller om noget sker til det værre eller bedre, derimod er det hans ønske at eksplicite den disciplinerende magt. Der er dermed ikke tale om et normativt magtbegreb som det ses hos den kritiske teori, som fx beskrevet af Juul og Honneth (fx Juul 2010, Hansen 2012:252), hvor formålet med kritikken er at belyse områder, hvor samfundet ikke lever op til fastsatte normative standarder. Problemet med denne form for kritik er at fastsætte de enkelte standarder og vurdere deres indhold, status, oprindelse samt deres begrundelse, ligesom der er fare for, at kritikken vil sige mere om, hvordan tingene burde være og ikke om, hvordan de er blevet, som de er, og dermed mest af alt kommer til at handle om forskernes egne skuffede idealer (Mik-Meyer & Villadsen 2007:171). Dette var ikke i Foucaults interesse, da det ikke var hans ønske at fastsætte universelle normer alle skulle bekende sig til, ligesom han ikke ønskede at kritisere en given orden ud fra et ideal, da også dette ville være behæftet med magt og eksklusioner (Hansen 2012:252), og dermed ville kritikken kunne slå over og blive sin egen modsætning og blive for handlingsanvisende og manipulerende. På samme måde, er det ikke mit formål med nærværende speciale at foretage en normativ stillingtagen til hverken afbureaukratisering eller den måde, lederne italesætter deres arbejde hermed og deres syn herpå. Dette speciale skal netop ikke handle om for eller i mod afbureaukratisering

og de anvendte ledelsesteknologier, men derimod hvordan lederne italesætter det og arbejder med det.

### **Videnskabsteoretisk position**

Med et ønske om fokus på governmentality og Foucaults magt- og styringsbegreber, har jeg valgt at anlægge et socialkonstruktivistisk perspektiv på min empiri og analyse. Når jeg vælger denne tilgang er det, fordi jeg ønsker at betone de konstruktioner, min empiri er et udtryk for ligesom jeg, som allerede beskrevet, ønsker at eksplicitere de sandheder, der i dag tages for givet om afbureaukratisering af beskæftigelsesområdet (Pedersen 2012:187, Hansen 2012:252). Det er socialkonstruktivismens antagelse, at der ikke eksisterer en endegyldig sandhed om den sociale verden, men den konstrueres afhængigt af individet, der observerer, og ud fra historiske og samfundsmæssige forståelser af, hvordan verden skal opfattes (Pedersen 2012:188, Esmark et al.:200514).

Netop de historiske og samfundsmæssige forståelser har jeg søgt at eksplicitere i mit afsnit om NPM, og på denne måde bliver sammenhængen mellem governmentality, Foucault og det socialkonstruktivistiske perspektiv iøjnefaldende. Foucault selv ønskede ikke hverken at blive sat i bås under et bestemt perspektiv, ligesom han ikke ønskede at danne teorier (Andersen 1999:28), men på trods af det ses en række lighedstegn med socialkonstruktivismen, hvorfor jeg tillader mig at placere ham herunder. Socialkonstruktivismen handler netop om, at man skal forholde sig kritisk til den eksisterende viden og de gældende sandheder for at kunne komme i nærheden af at danne nye forståelser, strategier og teorier, der giver mulighed for alternative handlemuligheder til løsning af samfundsmæssige problemer (Pedersen 2012:188). Denne tilgang passer godt med Foucaults tese om, at forskningen skal eksplicitere gældende viden og udfordre de gældende sandheder, ligesom både Foucault og socialkonstruktivismen tager afstand fra den normativitet, der fx ligger i den kritiske hermeneutikken og den kritiske realisme (Hansen 2012:219, Juul 2010). Det opfattes dermed ikke som videnskabens opgave at vurdere, hvordan verden bør være eller hvordan et problem bør løses, da dette ikke har en objektiv videnskabelig løsning, men i stedet beror på politik, interessevaretagelse samt forskning ud fra andre videnskabsteoretiske perspektiver (Pedersen 2012:190). Dette er dog også et af kritikpunkterne i mod disse opfattelser, da der kan opstå et tomrum, hvor man har italesat en problematik, men ikke kommer med løsningsmuligheder,

der kan afhjælpe problematikken (Juul 2010:34, Mik-Meyer & Villadsen 2007:174). Ifølge Foucault er det dog ikke videnskabens opgave, at komme med løsningsmulighederne, men derimod at skabe bevidsthed og synlighed. Det er derimod aktørerne, der skal fremkomme med løsninger og handlemulighederne. Et andet kritikpunkt mod anvendelsen af Foucaults begreber går på, hvorvidt de i et moderne samfund kan bevare deres kritiske effekt, da mange af de magtformer, der anvendes i dag italesættes på en måde, så de virker til at have samme sigte og anvender samme sprog som det Foucault og flere af hans efterfølgere udviklede (Mik-Meyer & Villadsen 2007:174). Denne kritik tænker jeg er meget rammende for netop de udspil og diskussioner, der ligger omkring afbureaukratisering, der netop handler om at give slip på magten, skabe tillid, ansvar og så videre. Det er dog min opfattelse, at netop disse hensigtserklæringer gør det vigtigt, at det undersøges hos nogle af dem, der arbejder med det for at se, hvordan de italesætter det og arbejder med det.

Socialkonstruktivismen bygger på en epistemologisk opfattelse af, at der ikke kan opnås en objektiv viden om det, der undersøges. Viden er afhængig af den, der undersøger, og der findes ingen neutrale punkter, verden kan betragtes fra (Pedersen 2012:190). Samtidig forudsætter anvendelsen af det socialkonstruktivistiske perspektiv en tilslutning til tesen om, at der ikke findes én sandhed, men derimod konstrueres de sandheder, vi tilslutter os, ud fra bestemte perspektiver, værdigrundlag samt de sociale og historiske kontekster (Pedersen 2012:190). Denne opfattelse betyder, at den ontologiske tese ikke kan skilles fra den epistemologiske, da virkeligheden for socialkonstruktivismen, kun eksisterer gennem individernes erkendelse af den. Uden individerne konstruerer en sandhed om virkeligheden findes den dermed ikke. Dette er i modsætning til fx positivismen, der siger virkeligheden er neutral og objektiv.

Når jeg vælger en socialkonstruktivistisk tilgang, bliver det derfor vigtigt at afdække, hvilke magtforhold og interesser, der gør sig gældende hos informanterne for på denne måde at skabe en indsigt i, hvilke sandhedsopfattelser, der gør sig gældende hos dem. Når det socialkonstruktivistiske perspektiv alligevel finder sandhedsopfattelsen interessant, er det, fordi individerne reproducerer den virkelighed, der skabes, da de handler på baggrund af deres fortolkninger og viden, og den måde bliver de opfattelser til sandheder mellem mennesker og vil blive udlevet gennem beslutninger på både politiske ni-

veauer, organisationsniveauer og i hverdagslivet og dermed blive til strukturelle rammer for vore handlinger (Pedersen 2012:190-191). De italesættelser og beslutninger informanterne kommer med vil med andre ord være med til at skabe sandheder i de forskellige kommuner og har dermed konsekvenser for de berørte partere som for eksempel medarbejdere og borgere og deres videre italesættelser samt for den måde arbejdet i jobcentrene udvikler sig på i fremtiden.

På trods af at socialkonstruktivismen oprindeligt har rod i de hermeneutiske og fænomenologiske perspektiver kan socialkonstruktivismen dårligt sammenlignes hermed. Hvor teori for disse retninger bliver til forforståelser og fordomme (Esmark et al. 2005:14), findes der i det socialkonstruktivistiske perspektiv ingen ambitioner om, at søge en fuldstændig forståelse eller forklaring af andres viden og sandheder, men i stedet søges konstruktioner af sandheder individer i mellem. En socialkonstruktivistisk analyse vil derfor aldrig afslutte med en be- eller afkræftelse af teser i det den er en konstruktion af virkeligheden. Der vil i stedet kunne laves en opsamling på den udførte konstruktion (Esmark et al. :12). På samme måde siger Foucault, at undersøgelses-spørgsmål altid bør konstrueres som hvordan formuleringer, og ikke med hvad, hvilke eller hvor spørgsmål, der vil søge sandheder empiriske forklaringer (Dean 2010:69). Det, der bliver interessant at erkende, er derimod, hvordan det sociale konstrueres og hvilke sammenhænge og forskelle, der kommer til at træde frem.

## Metode

### **Casestudie som forskningsdesign**

Som det allerede tidligere er fremgået har jeg valgt at bygge nærværende speciale op som et komparativt casestudie. Casestudiet defineres som en empirisk undersøgelse, der belyser et samtidigt fænomen inden for det virkelige livs rammer, hvor grænserne mellem fænomenet og dens kontekst ikke er klart indlysende, og hvor der er mulighed for at anvende flere informationskilder til belysning af fænomenet (Yin 2003:13, Breidahl & Seemann 2009:66). Det anvendes til:

*...the distinctive need for case studies arises out of the desire to understand complex social phenomena. In brief, the case study method allows investiga-*

*tors to retain the holistic and meaningful characteristics of real-life events...*

(Yin 2003:2)

Afbureaukratisering er i høj grad et komplekst nutidigt fænomen, hvor der dagligt er nye historier i medierne om bureaukratiets omfang og afbureaukratiseringens nødvendighed, hvorfor det casestudiet hjælper mig til at afgrænse og indsætte en tidsmæssig dimension til et fænomen, jeg som forsker ingen mulighed har for at styre. Ligeledes findes der mange mulige informationskilder til fænomenet, jeg har som allerede beskrevet valgt et komparativt design med flere cases, og vil i et senere afsnit redegøre for mine refleksioner og arbejdet i forbindelse med udvælgelsen af casene. Slutteligt argumenteres det, at casestudiet er velegnet som strategi, når det antages, der findes en sammenhæng mellem fænomenet og dens kontekst, men der ikke er klart definerede grænser herimellem. Netop et fænomen som afbureaukratisering er et flydende begreb, der er svært at adskille fra den kontekst det indgår i, hvilket fremgår af den valgte problemformulering, der netop spørger, hvordan lederne italesætter og arbejder med fænomenet. Heri ligger en forståelse af, at der kan være flydende grænser mellem fænomenet og kontekst. Denne forståelse knytter sig samtidig også til min videnskabsteoretiske tilgang, hvor fænomener anses som sociale konstruktioner. Samme betragtning findes hos Antoft & Salomonsen (2007), der definerer casestudier, som en sociologisk tilgang, der søger *at sætte de særlige kendetegn og de interessante fænomener ved organiseringen af det sociale liv under lup* (Antoft & Salomonsen 2007:29). Endvidere giver valget af et casestudie mulighed for at anvende flere forskellige datakilder, da netop ønsket om at opnå kontrol med fænomenet og de uklare grænser mellem fænomenet og dets kontekst stiller krav om, at der ikke udelukkes potentielle datakilder (Antoft & Salomonsen 2007:32). For nærværende speciale har dette behov dog ikke været stort, da jeg har ønsket at undersøge informanternes egne italesættelser, men jeg har haft brug for at orientere mig på kommunernes og Arbejdsmarkedsstyrelsens hjemmesider, for at kunne udarbejde beskrivelser af rammevilkår og nøgletal.

Ved at betragte det indsamlede datamateriale som cases, opnår jeg at kunne benytte en begrebsverden, der kan være med til at styre og indfange de forandringer og dynamikker, der skabes i løbet af forskningsprocessen og særligt ved indsamlingen af det empiriske datagrundlag. Ved at betragte processen således tager jeg afstand fra at anskue

arbejdet med casestudier som en lineær trin for trin-proces med en forudsigelig og struktureret forskningsproces (Antoft & Salomonsen 2012:129), da jeg er af den opfattelse, at jeg både gennem de afholdte interviews og gennem min forskningsproces er med til at skabe forandringer og påvirkninger, der kan ændre både forskningsdesignet samt de empiriske fund. Jeg finder denne tilgang vigtig, da den virkelighed, jeg undersøger er under konstant forandring og netop fordi, jeg har fokus på italesættelser og konstruktioner af sandheder, finder jeg det afgørende, at jeg gennem mit forskningsdesign bliver i stand til at kunne indfange disse og er opmærksom på de processer, jeg sætter i gang med min tilstedeværelse og valg af forskningsdesign, samt er bevidst om, at dette er med til at konstruere det empiriske datagrundlag. Ved at anvende et dynamisk forskningsdesign får jeg mulighed for at have fokus på de mange forhold, der kan påvirke kvaliteten af mine analyser, og har mulighed for at tilpasse mit forskningsdesign undervejs (Antoft & Salomonsen 2012:130). Denne optik har ligeledes bidraget til en forståelse af, at ikke blot mit eget forskningsdesign må betragtes som dynamisk, men også de organisationer, jeg har besøgt, og de aktører, jeg har interviewet, må betragtes som sådan. Organisationer er i det moderne samfund rammer

*”for kollektive og sociale handlinger, beslutninger, socialiseringer, identitets- og identifikationsprocesser mv. Det skyldes blandt andet, at organisationer og det liv, som leves i dem...reflekterer det samfund, som de er en del af, og enkelte individers identitetsmæssige refleksioner omkring deres rolle i organisationen”* (Antoft & Salomonsen 2012:130).

Netop af denne grund er det i en forskningsmæssig sammenhæng givtigt at skifte fra et organisationsbegreb til et organiseringsbegreb, da der på denne måde rettes fokus mod processerne i stedet for helhederne, hvilket blandt andet gør, at forandringer, som er vigtige for nærværende speciales problemformulering, går fra at være en tilstand organisationer kan være i i kortere eller længere tid til at være en præmis, der antager forskellige former og skabes på forskellige måder og af forskellige kilder og processer (Antoft & Salomonsen 2012:130). Dette betyder i denne sammenhæng, at jeg har søgt at afdække informanternes italesættelser og opfattelser på et givent tidspunkt, dette billede kan være ændret siden da, ligesom jeg kunne have fået et andet billede af organisationerne og organiseringerne ved at tale med andre ledere end dem, jeg fik kontakt til.

Jeg opfatter dog ikke dette som et problem for problemformuleringens besvarelse, da jeg ikke søger organisationernes italesættelser men netop lederne. Derfor er det muligt for mig at lave en afgrænsning, så det netop kun er de udvalgte ledes italesættelser, jeg søger og forholder mig til. Breidahl & Seemann (2009) skriver i deres rapport ”Jobcentret som organisatorisk fænomen”, at ”*det er erfaringen, at selv helt simple organisationsbilleder kan indfange fundamentale problemer og spørgsmål vedrørende organisation og samarbejde*” (Breidahl & Seemann 2009:61). Med denne betragtning in mente, mener jeg, jeg selvom, jeg ikke har meget empiri fra de enkelte organisationer, alligevel kan danne mig et indtryk af lederne og deres organisationer, hvorfor jeg i mine beskrivelser af casene og de enkelte informanter ikke blot har taget de faktuelle oplysninger med, men også har beskrevet nogle særlige udtalelser og tilgange, der er kommet frem i mine interviews, som jeg har fundet relevante at medtage, netop for at skabe en forståelse af, hvilke dynamikker der træder frem.

### **Hvad er det en case af?**

Et vigtigt spørgsmål ved valget af casestudiet som forskningsdesign er, hvad casen er en case af. Det er med andre ord vigtigt at overveje, hvad det er casen skal anvendes til, og hvad den skal kunne sige noget om. Disse overvejelser har også fyldt meget i forberedelserne til nærværende speciale og undervejs i arbejdet hermed. Som tidligere beskrevet har jeg valgt at se på empirien som en dynamisk proces, hvilket betyder at beslutningerne herom er taget løbende og er blevet justeret undervejs. En case kan vælges ud fra både praktiske, emotionelle eller strategiske årsager, hvor de strategiske årsager vælges, hvis der på forhånd er ønsker til, at studiets konklusioner skal kunne generaliseres. Udvælgelsen af casene til nærværende speciale er foregået ud fra både praktiske og strategiske overvejelser (Antoft & Salomonsen 2007:44), idet jeg havde et praktisk ønske om, at kommunerne skulle ligge i en overskuelig afstand fra min egen bopæl, ligesom en stor del af mine overvejelser gik på, hvilke kommuner, der mon ville stille op til interview, og dermed muliggøre min undersøgelse. Derudover vil jeg argumentere for, at udvælgelsen til en hvis grad er foregået strategisk, idet jeg ønskede kommuner med nogenlunde ens rammevilkår, idet jeg ikke ønskede eller forventede, disse skulle have indflydelse på undersøgelsen. Alligevel vil jeg argumentere, at hver af mine cases er at betragte som det, der i caseterminologien kaldes unikke cases (Antoft & Salomonsen 2007:44), netop ud fra den betragtning, at der er tale om sociale konstruktioner og dy-



namikker, der præger organisationerne, og på denne måde er ingen af landets kommuner ens i deres konstruktion på trods af enslydende lovgivning og formål. Kommunerne er dog repræsentative ud fra den betragtning, at de ikke er udvalgt, fordi de på nogen måde skiller sig ud fra andre kommuner, og det er min tese, at jeg kunne have anvendt samtlige kommuner i landet til min undersøgelse.

### **Det komparative casestudie**

Med et ønske om at se på forskelle og ligheder i lederes og politikeres italesættelser af afbureaukratisering, og hvordan de arbejder med det, har jeg valgt et komparativt case-studie, da jeg på denne måde vil få mulighed for at sammenligne de unikke cases både på kommuneniveau men også på lederniveau. Et single-casestudie ville blot give mig mulighed for at kigge på de forskellige lederniveauer. Ligeledes giver tilgangen mig mulighed for også at bringe spørgsmålet om konteksten ind i analysen, hvilket jeg finder yderst relevant og er en del af undersøgelsen, jeg har startet ved at udarbejde kapitlet om afbureaukratisering set i forhold til NPM. Netop fordi jeg betragter empirien som sociale konstruktioner, er det min opfattelse, at det er vigtigt at have flere cases i spil. Disse kan give undersøgelsen et varierende materiale, der kan vise både forskelle og ligheder i måderne at italesætte og arbejde med afbureaukratisering, ligesom jeg ser konteksten som en stor del af disse konstruktioner. På denne måde vil jeg argumentere, at der er sammenhæng mellem min problemformulering, min videnskabsteoretiske position, min forskningsstrategi samt mit forskningsdesign (Antoft & Salomonsen 2007:45). På samme måde vil jeg argumentere, at der med valget af tre kommuner vil være mulighed for at kunne vise både ligheder og forskelligheder i kommunerne, idet der er tale om tre forskellige kommuner, der udelukkende er valgt ud fra kriterier om beliggenhed, størrelse og rammevilkår. Når jeg har vagt denne forholdsvis løse udvælgelsesstrategi, er det, fordi jeg ikke på forhånd har haft nogle forventninger om, hvilke ydre forhold, der kunne påvirke kommunerne i forhold til fænomenet afbureaukratisering. Det er dog min oplevelse, at der er tale om tre meget forskellige kommuner både størrelsesmæssigt men også i forhold til ledernes og politikernes baggrunde, tilgange og italesættelser.

Det er altid en diskussion ved casestudiet som forskningsdesign, hvor mange cases, der skal fremtræde. Jeg mener, at jeg med mine tre cases har mulighed for at dække min problemformulering og skabe sammenhæng mellem den og mine teoretiske og metodi-

ske valg samtidig med, at det har været et realistisk design ressourcemæssigt (Antoft & Salomonsen 2007:48).

Som tidligere beskrevet har jeg med nærværende speciale en forestilling om, at undersøgelsen vil kunne vise både forskelle og ligheder i den måde, der tales om og arbejdes med afbureaukratisering. I det jeg har valgt at positionere mig inden for det socialkonstruktivistiske perspektiv og anvender governmentality perspektivet som inspiration til min analysestrategi afspejler dette, at jeg ikke kan påkalde mig at kunne have ambitioner om at komme med generaliserbare data eller konklusioner i forhold til, hvordan afbureaukratisering og styring forekommer i kommuner, der ikke indgår i mit undersøgelsesdesign. Derimod er det min hensigt at skabe bevidsthed om, hvordan de repræsenterede respondenter italesætter temaet, som et billede på, hvordan styringen foregår netop i de repræsenterede afdelinger på det pågældende tidspunkt. Alligevel er det min hensigt, at jeg vil følge de retningslinjer, der beskrives i forhold til at vurdere, om resultaterne har en generel gyldighed. Dette gør jeg som beskrevet ikke, fordi jeg ønsker at påberåbe en generel gyldighed, men derimod for at sikre en så videnskabelig korrekt behandling af mine data som muligt.

Det diskuteres flere steder, om casestudier giver mulighed for en vurdering af om deres resultater har en gyldighed (Antoft & Salomonsen 2007:49) idet, der arbejdes med et mindre antal cases, og der ikke er tale om sampleenheder, hvilket jeg, som tidligere beskrevet ikke betragter dem som, da de i nærværende speciale betragtes som unikke (Yin 2003:32). Den metode, der anvendes til at foretage en accepteret generalisering kaldes analytisk generalisering (Antoft & Salomonsen 2007:49, Yin 2003:32), og indebærer en proces, hvor der dannes slutninger ved at sammenkæde enkelte tilfælde med teoretiske forestillinger (Antoft & Salomonsen 2007:49), hvorfor det på denne måde bliver muligt at generalisere ud fra det unikke ved at se på kausalitet og kompleksitet. Denne metode kræver en systematisk beskrivelse og fortolkning af de indsamlede data, der gør, at de kan ses i sammenhæng med den overordnede tolkning af de sociale fænomener og den overordnede tolkningsramme for undersøgelsen. Denne proces er allerede i nærværende undersøgelse startet i beskrivelsen af de tre cases og de enkelte informanter, hvor jeg som tidligere beskrevet også har søgt at indfange nogle af de dynamikker, der spores mellem dem. Processen vil fortsætte i analysen, hvor jeg vil søge at have fokus på både

ligheder og forskelle mellem casene og informanterne, og systematisk vil beskrive og citere det sagte, ligesom jeg vil holde casene op mod allerede eksisterende teori, således der sker en begrebsliggørelse af casene som eksempler på italesættelserne af afbureaukratisering, og dermed udvikles der konstruktioner, der kan være med til at fremhæve, hvilke fænomener casene er udtryk for (Antoft & Salomonsen 2007:50-51).

Jeg har valgt at benytte mig af en abduktiv tilgang, hvor der netop er en vekselvirkning mellem det induktive og det deduktive. Dette gør jeg ud fra den betragtning, at både en ren induktiv eller deduktiv tilgang vil være for styrende for min indsamling af empiri eller anvendelsen af eksisterende teori. Det har netop været mit ønske, at jeg skulle være åben overfor, at empirien skulle lede mig til, hvilke teorier, der skal sættes op overfor dem i analysedelen. Samtidigt har jeg et ønske om at kunne sammenholde lederenes italesættelser af afbureaukratisering med eksisterende teori, og derfor ikke befinder mig i et rent induktivt felt, ligesom jeg på forhånd havde besluttet, hvilket videnskabsteoretisk grundlag, undersøgelsen skulle have netop for, at jeg havde en begrebsverden klar, jeg kunne holde empirien op i mod (Antoft & Salomonsen 2012:146).

### **Undersøgelsesmetode**

Følgende kapitel vil indeholde overvejelser, refleksioner, valg og fravalg i forbindelse med indhentningen af det empiriske materiale og dets anvendelsespotentialer i forhold til den valgte metodologi, netop for at muliggøre en vurdering af undersøgelsens validitet som beskrevet ovenfor.

Arbejdet med problemformuleringen til denne undersøgelse har været en lang proces, både fordi jeg startede med en anden ide til et undersøgelsesområde, der dog ikke kunne understøttes empirisk, hvorfor jeg måtte starte forfra, men også fordi det har været mit ønske at arbejde med en åbenhed, der gjorde, at empirien kunne være med til at definere, hvad undersøgelsen skulle omfatte. Ifølge Thagaard vil en forhåndsdefineret problemformulering medføre begrænsninger for de analyser, empirien kan indbyde til, da det afgrænser det, der ses og spørges til (Thagaard 2002:50). Denne tilgang ligger sig op ad den abduktive tilgang, jeg beskrev i det foregående afsnit.

## En kvalitativ metodologi

Som det allerede har fremgået har jeg valgt, at min forskningsundersøgelse skal basere sig på et kvalitativt casestudie og ansues som en dynamisk forskningsproces (Antoft & Salomonsen 2012:129), hvilket ligger i tråd med problemformuleringens udformning. Det empiriske materiale baserer sig på ni dybdegående interviews, samt baggrundsdata fra kommunernes hjemmesider. Når jeg vælger at kalde mine interviews dybdegående er det for at belyse den åbenhed, jeg mener har været nødvendig både for belysning af problemformuleringen men også for den abduktive forskningstilgang, hvor jeg ikke har søgt at teste eksisterende teori, men i stedet søger at udfordre teorien (Ragin 1994:85). Denne form for undersøgelsesmetode er ofte mindre struktureret end andre metoder, hvilket afspejles i den nysgerrige og sensitive tilgang til informanternes italesættelser, der giver mulighed for en refleksiv tilgang, der løbende kan være med til at reflektere over mulige sammenhænge og kontraster, hvilket ifølge Ragin er vigtigt i det komparative studie, hvor der søges variationer og mønstre blandt flere cases (Ragin 1994:74).

Der findes mange perspektiver på, hvad et interview er, og hvad det kan sige noget om. Jeg læner mig qua mit socialkonstruktivistiske perspektiv op af en forståelse af, at *”erfaringer i den ”ytre” verden ikke kan formidles i intervju-situationen. Informantens beskrivelser skapes der og da. De er kontekstbundne i den forstand at de utformes i forhold til den relasjonen som udvikles mellom informant og forsker”* (Thagaard 2002:83). Dette betyder, at jeg som tidligere nævnt ikke forventer, jeg kan opnå en beskrivelse af en sandhed, men udelukkende får informanternes nu og her beskrivelser ud fra den relation, jeg opbygger med dem i interviewsituationen og i henhold til de dynamikker, der spiller ind. Udfordringen i en sådan interviewsituation er at skabe en atmosfære, der indbyder til en fortrolighed og åbenhed, der gør, at jeg kan komme til en dybereliggende fornemmelse af deres erfaringer, ligesom jeg netop har ønsket deres ærlige og dybere italesættelser af emnet. Dette har jeg søgt både gennem mine spørgsmål men også ved at have prioriteret såkaldt ”smalltalk” under interviewet. Interviewene kan dermed karakteriseres som en delvis struktureret tilgang (Thagaard 2002:85), hvor interviewets temaer er fastlagt på forhånd, men rækkefølgen på spørgsmålene bestemmes undervejs. Ligeledes havde jeg forberedt en interviewguide med en række spørgsmål, jeg på forhånd opfattede som relevante at få dækket og som fungerede som min huskeseddel under interviewene, men som trådte tilbage for min nysgerrighed på, hvad informanterne for-

talte mig i situationen og deraf afledte spørgsmål. Interviewguiden var bevidst indrettet på den måde, at informanterne skulle starte med at fortælle om deres opfattelse af afbureaukratisering og bureaukrati, og hvordan de så på disse emner, i det jeg ønskede deres egne definitioner og umiddelbare reaktioner og holdninger. Ligeledes var denne tilgang med til at vise min åbenhed og nysgerrighed på, hvad de havde at fortælle, og dermed med til at skabe en god stemning under interviewet.

Af hensyn til min egen tilstedeværelse under interviewene valgte jeg at lydoptage interviewene, således, at jeg ikke skulle koncentrere mig om at tage notater undervejs. Lydoptagelser af interviewne kan have den ulempe, at det er med til at dekontekstualisere interviewene, da man til forskel fra en videooptagelse ikke får det visuelle med. Det finder jeg dog ikke relevant for denne undersøgelse, da der ikke er tale om en undersøgelse af deres følelsesliv eller livsverden, og jeg derfor ikke har behov for at kunne indfange deres mimik eller gestus (Kvale 1994:161-162). Efterfølgende er interviewene blevet transskriberet for at give lettere overblik over det empiriske materiale. Dette har dog den konsekvens, at selvom jeg har lyttet til optagelserne flere gange for at sikre validitet og loyalitet overfor det sagte, at det skrevne alligevel kommer til at fremstå som en konstruktion i forhold til det sagte. Jeg har dog på forhånd gjort mig bevidst om, hvilke procedurer jeg ville følge, og hvilke formål transskriberingen skulle have i forhold til min undersøgelse (Kvale 1994:165). Jeg var bevidst om, at det for denne undersøgelse var vigtigere, at det sagte blev skrevet i sætninger, der giver mening end en ordret gengivelse, som ofte er en umulig opgave, da talesprog er forskelligt fra skriftsprog. Det er ikke min opfattelse, at en nøjagtig gengivelse af pauser, ufuldendte sætninger og sætninger, der i sig selv ikke giver mening, er relevant for undersøgelsen, og derfor er disse af ressourcemæssige årsager og af hensyn til overskueligheden af materialet udeladt. Da der ikke er tale om hverken en psykologisk eller lingvistisk undersøgelse, mener jeg ikke, dette har konsekvenser for undersøgelsens reliabilitet (Kvale 1994:164).

Som en konsekvens af de manglende noter og manglende teknisk erfaring med lydoptagere måtte jeg efter det første interview sande, at min mikrofon ikke var slået rigtigt til, og jeg derfor ikke havde fået optaget interviewet med afdelingslederen i Kommune A. Dette blev opdaget umiddelbart efter interviewet, og jeg skrev derfor noter til interviewet, som jeg senere har kunnet bruge til beskrivelsen og enkelte gengivelser til analysen.

Det er dog ikke meget, jeg har derfra, ligesom det ikke kan gengives ordret, men i mine egne formuleringer efter hukommelsen. Dette betyder, at jeg ikke får det udbytte af det ellers meget interessante og givende interview, jeg havde håbet og ønsket, men jeg har ikke ønsket at kontakte informanten efterfølgende, da det har været min vurdering, at det ikke ville være rigtigt af hensyn til undersøgelsen at få ham til at svare på enkelte spørgsmål efterfølgende. Derimod har jeg vurderet, at jeg har tilstrækkeligt empirisk materiale til at belyse problemformuleringen uden at kunne benytte interviewet i det omfang, det fortjener. Jeg vil dog stadig anvende det til at fremhæve mønstre og fravigelser både internt i kommune A men også i forhold til de andre kommuner. Det er dog vigtigt, at læseren er bevidst om, at det er taget ud fra min hukommelse og ikke efter lydoptagelser som de andre interview, hvorfor det heller ikke er angivet som citater i analysedelen.

### **Adgang til felten**

For at kunne belyse min interesse for afbureaukratisering og ledelse foretog jeg tidligt i processen en udvælgelse af kommuner, jeg ville tage kontakt til for at indgå en aftale om samarbejde. Til at foretage denne udvælgelse anvendte jeg Arbejdsmarkedsstyrelsens hjemmeside for at tage udgangspunkt i deres klyngeinddelinger, hvorefter jeg gennemgik deres hjemmesider for at få indsigt i deres organisering og aktiviteter i jobcenterregi. Dette viste sig dog være en svær øvelse, da kommunerne ikke ligger meget ud på deres hjemmesider af denne karakter.

Jeg valgte at tage kontakt til forskellige kommuner med henblik på at få adgang til at udarbejde interview med to ledere på hvert deres niveau og én politiker fra tre kommuner. Interessant ved at se på forskellige ledelsesniveauer er, at de oplever forskellige krav til deres roller og forskellige pres i forhold til udvikling og afbureaukratisering af det sociale arbejde, hvilket jeg gerne ville undersøge. Endvidere fandt jeg det interessant at undersøge politikeres italesættelser af afbureaukratisering, netop for at se, for det første om afbureaukratisering også er et aktuelt tema for kommunale politikere, men også for at se, hvordan de italesætter de udfordringer og handlemuligheder afbureaukratiseringen fører med sig. Slutteligt fandt jeg det interessant at undersøge, hvordan samspillet mellem forvaltning og politikere var i forhold til emnet ud fra en hypotese om, at opbakning fra politikere må være vigtig for at skabe udvikling ligesom en god

dialog må også må være afgørende. Det har ikke været vigtigt at have kommuner med vidt forskellige sociale og økonomiske udfordringer, da det ikke er det, der er mit fokus. Jeg har fundet det mere interessant at finde kommuner, der er placeret tæt på hinanden i klynge sammenhæng, hvilket er et tegn på, at de er sammenlignelige i forhold til de ydre forhold. Dette gør, at det ikke vil være disse forskelle, der kan sige at være årsag til de forskelle, jeg måtte finde i min undersøgelse, og det er derfor min forhåbning at eventuelle forskelle og ligheder i højere grad vil kunne begrundes med indre forhold som for eksempel deres organiseringsforhold og politiske eller ledelsesmæssige prioriteringer. Jeg fik positivt svar fra tre ud af fire kommuner, hvormed jeg gik i gang med at lave konkrete aftaler med dem om at finde ledere, en politiker samt datoer til afholdelse af interviews. Jeg valgte ikke at stille krav til andet end, at jeg gerne ville interviewe jobcenterchefen, en politiker og en afdelingsleder. Dermed stillede jeg ikke krav om, at det skulle være en leder for en bestemt afdeling, hvilket skyldes jeg efter at have mistet mine første aftaler var nervøs for igen at skulle stå i en situation., hvor jeg ikke kunne dække min problemformulering empirisk og igen måtte starte forfra, men også fordi, jeg ikke fandt det vigtigt for besvarelsen af min problemformulering, hvilken afdeling, de kom fra, da det var afbureaukratiseringen, der skulle være omdrejningspunktet og ikke deres målgrupper. Efterfølgende er jeg stadig af den opfattelse, at det ikke gør nogen forskel, om end det havde været nemmere for mig at sammenligne deres udtalelser om ændringer og udvikling i forhold til det konkrete faglige arbejde, hvis de alle havde arbejdet med samme lovområde. Dette er dog udelukkende en faktor, der har stillet krav til min faglige kunnen, det påvirker ikke undersøgelsens resultater eller validitet.

### **Etiske overvejelser**

Ifølge Kvale er enhver interviewundersøgelse et moralsk anliggende, hvorfor det er nødvendigt at forholde sig til de etiske og moralske problemstillinger, der opstår i interviewsituationen og i den efterfølgende behandling og håndtering af interviewene (Kvale 1994:115). Jeg har allerede i et tidligere afsnit beskrevet, hvilke overvejelser jeg gjorde mig i forhold til at skabe et tillidsforhold under interviewet, hvorfor dette ikke bliver en del af dette afsnit. I stedet vil det være mine refleksioner over det etiske samt mine aftaler med informanterne, jeg vil explicitere i det følgende. Spørgsmålet om anonymisering af kommunenavne har fyldt meget i mine overvejelser omkring undersøgelsen. Jeg besluttede dog tidligt, at jeg af hensyn til informanternes positioneringer overfor mig

som forsker foretrak, at kommunerne skulle være anonyme, hvilket jeg underrettede dem om både, da jeg tog den første kontakt til dem, og inden interviewet skulle begynde. Informanterne var dog alle af den opfattelse, at dette ikke var nødvendigt, men jeg fastholdt af hensyn til undersøgelsens validitet, at dette var vigtigt for mig. Alligevel var det min oplevelse, at informanterne havde et behov for at positionere sig overfor mig, og fremhæve de gode ting ved deres måder at arbejde på og de resultater, de havde opnået. Dette var dog særligt gældende for jobcenterchefen i kommune B, men hvorvidt der er tale om egentlig positionering i forhold til at få kommunen fremhævet i undersøgelsen eller overfor mig (Thagaard 2002:98), eller om det nærmere var et spørgsmål om personlighed, ved jeg ikke, men i overensstemmelse med min socialkonstruktivistiske positionering har jeg været bevidst om, at der kan have foregået en form for positionering uden jeg dog kan definere, om og hvilke konsekvenser dette eventuelt kan have haft for min undersøgelse.

Fra starten forestillede jeg mig, der ikke ville blive tale om følsomme oplysninger, der gjorde en anonymisering nødvendig, da vi skulle tale om kommunernes strategier og deres overvejelser i forhold til afbureaukratisering. Jeg oplevede dog, at især et interview nødvendiggjorde en anonymisering, da informanten taler om, hvilke kompetencer, han mener, der bliver brug for i fremtiden, da dette ville kunne skabe en del uro i forvaltningen, hvis medarbejderne blev konfronteret med dette. Jeg mener dog ikke, det giver anledning til en fortrolighedsstempling, men er bevidst om, at min loyalitet overfor informanten er vigtig i forhold til, at det kan have konsekvenser, hvis uvedkommende får kendskab til oplysningerne (Kvale 1994:251, Thagaard 2002:151).

Flere informanter var interesserede i at få præsenteret undersøgelsen resultater, når disse forelå, hvilket jeg ikke var afvisende overfor. Jeg har derfor i to af kommunerne tilbudt at lave en præsentation af min undersøgelse og mine resultater men har gjort klart, at jeg ikke ønskede at udlevere den fulde rapport netop af hensyn til anonymiseringen af de andre kommuner og kolleger, men også fordi jeg ikke ønskede, at min proces skulle blive påvirket af en viden om, at informanterne skulle læse rapporten, men at jeg dog gerne ville bidrage til at skabe viden, refleksion og debat i kommunerne om undersøgelsen og dens resultater efterfølgende.



## **Analysestrategi**

Da jeg har valgt en abduktiv forskningstilgang og en videnskabsteoretisk position, der opfatter det empiriske materiale som sociale konstruktioner, der ikke skal underlægges en søgen efter fuldstændige forståelser eller forklaringer, har dette stor betydning for de analytiske strategier. I min søgen efter at strukturere analyseprocessen og gøre den gennemsigtig har jeg valgt at anvende Kvalets tre trin til fortolkning af det transkiberede materiale (Kvale 1994:187). Dette på trods af, at jeg ikke deler Kvalets videnskabsteoretiske tilgang, men i stedet vælger at se hans analysemetode som et værktøj friholdt for teori. Det første, jeg derfor vil gøre, er at strukturere det empiriske materiale, så det kan analyseres (Kvale 1994:187). Dette gøres ved at påføre informanternes udsagn overskrifter, således, det bliver tydeligt for mig, hvad der tales om, og hvor jeg kan finde det i interviewene. På denne måde skabes et overblik, og jeg har mulighed for at tage stilling til, hvad der er brugbart og relevant for problemstillingen, og hvad der ikke er relevant, dette kaldes en afklaring af materialet (Kvale 1994:187), og tager udgangspunkt i problemformuleringen og den videnskabsteoretiske position. Herefter starter den egentlige analyse, hvor jeg vælger at benytte mig af den tilgang, der af Kvale kaldes skabelse af mening ad hoc. Denne form for interviewanalyse, er den, jeg vurderer, bedst kan understøtte den videnskabsteoretiske position, hvor jeg skal forsøge ikke at fastlåse analysen i bestemte meningsdannelser, men i stedet søge at være åben i min fortolkning af italesættelserne. Ved at anvende ad hoc metoden ligger jeg mig ikke fast på at skulle anvende én bestemt analysemetode, men kan i stedet skifte og ”springe i materialet” som det virker rigtigt. Jeg vil dog argumentere, at jeg ligger mig op at kategoriseringsmetoden idet, jeg efter at have inddelt interviewene i overskrifter vil gå dem igennem igen og påføre dem stikord og beskrivelser af, hvor og hvornår jeg tænker, det kan anvendes. Jeg vil dog ikke gøre dette eller opstille dette så systematisk som Kvale beskriver (Kvale 1994:194-195), men i stedet springe frem og tilbage i interviewene og til og fra det empiriske og det teoretiske i et forsøg på at skabe en ramme og et grundlag for min videre analyse (Kvale 1994:189). Denne tilgang mener jeg afspejler min beskrevne abduktive tilgang, hvor jeg netop skifter mellem det empiriske og teoretiske materiale.

I min strukturering og behandling af interviewene vil jeg anvende mit teoretiske udgangspunkt til at skabe synlighed omkring, hvilke magtformer og styringsteknologier,

der er i spil i ledernes italesættelser. Dette vil jeg gøre ved at tage udgangspunkt i governmentalityanalysens fire hovedspørgsmål, der ser ud som følgende:

1. *”bestemte former for iagttagelse, måder at se og erkende på*
2. *bestemte måder at tænke og spørge på, baseret på bestemte begreber og procedurer for produktionen af sandhed (...)*
3. *bestemte måder at handle, intervenere og styre på, funderet i bestemte former for praktisk rationalitet (...),og baseret på bestemte mekanismer, teknikker og teknologier*
4. *Bestemte måder at skabe subjekter, selv’er, identiteter, individer eller aktører på”*(Dean 2010:61).

Når jeg vælger dette, er det for at sikre en bevidsthed og et fokus omkring de magt-aspekter, der ligger i ledernes og politikernes italesættelser samt for at sikre, jeg fanger dybden og kompleksiteten i disse italesættelser. Spørgsmålenes formål for mig i analysesarbejdet er dermed at bidrage med en problematisering af de ledelsesformer, der præsenteres i interviewene. Ud fra en governmentality tilgang er det som beskrevet ikke nok blot at beskrive deres måder at arbejde på, jeg er også nødt til at indfange, hvordan de forstår objekterne, hvad det er de har fokus på at skulle lede og forandre gennem deres styring. Derfor kan de fire spørgsmål og governmentality tilgangen generelt bidrage til belysningen af den stillede problemformulering, der netop spørger, hvordan lederne og politikerne arbejder med og italesætter afbureaukratisering. Her er det vigtigt for mig ikke at komme til blot at bevæge mig på det beskrivende analyseniveau, men i stedet, som governmentalityanalysen påpeger, søge en forståelse af, hvordan de forstår det objekt, de arbejder med, og hvad der ligger til grund for deres måder at italesætte og arbejde med det på, samt dermed skabe bevidsthed om, hvad det er, de søger at udvikle og styre i mod. Denne gennemgang fører til et udvalg af de centrale temaer, der viser sig gennemgående og interessante til besvarelse af den stillede problemformulering. Endvidere vil de fire governmentality spørgsmål få en central plads i analysen, idet jeg også her vil søge at tydeliggøre de forskellige niveauer i spørgsmålene, dette dog uden, at analysen vil være stringent opbygget herefter. På denne måde har jeg søgt en operationalisering af governmentality perspektivets tilgange, der kan bidrage til besvarelse af den opstillede problemformulering.

Som allerede beskrevet er det min ambition at kunne påberåbe min undersøgelse en vis grad af validitet, hvilket kræver jeg sikrer gennemsigtighed undervejs i undersøgelsen. Derfor vil jeg i løbet af analysen være bevidst om at eksplicite, hvilke skridt jeg gør, og hvilke formål de har. Analysen vil blive opdelt i fire analyseafsnit, hvor jeg vil søge at belyse de i problemformuleringen stillede spørgsmål.

## Analyse

Som tidligere nævnt er det min hensigt at inddele analysen i fire afsnit, der hver især skal søge at bistå til undersøgelsens besvarelse af problemformuleringen, ligesom de allerede præsenterede analysebegreber vil blive anvendt til at analysere det indsamlede empiri, ligesom der løbende vil blive præsenteret teori, der kan være med til at understøtte eller bibringe nye perspektiver til det empiriske materiale. Med henvisning til den abduktive tilgang er det igen værd at bemærke, at strukturen i analysen vil afspejle en vekselvirkning mellem de empiriske fund og de teoretiske analysebegreber. For at understøtte dette og for at sikre størst mulig gennemsigtighed vil jeg løbende beskrive og redegøre for de analytiske greb, jeg foretager samt argumentere, hvorfor den valgte teori og empiri er væsentlig og relevant for besvarelsen af problemformuleringen.

### **Hvordan italesætter de afbureaukratisering**

Dette første analysekapitel vil have til formål at belyse den del af problemformuleringen, der spørger, hvordan lederne og politikerne italesætter afbureaukratisering, og hvilke udfordringer og handlemuligheder, de ser i forhold til dette. Det er min grundlæggende opfattelse, at ledernes og politikernes opfattelser af, hvordan beskæftigelsesområdet styres centralt, er af afgørende betydning for, hvordan der arbejdes med det, hvordan det italesættes overfor medarbejderne, og dermed hvordan det håndteres i det daglige og det strategiske arbejde i jobcentrene. Som jeg har redegjort for i problemfeltet har der på regeringsniveau været stor fokus på afbureaukratisering og mindre styring af kommunerne de seneste år. Der er investeret tid og penge i at iværksætte frikommuner og andre tiltag, der skal være med til at afbureaukratisere blandt andet beskæftigelsesområdet og mindske den centrale styring af området. For at kunne belyse denne del af min problemformulering har jeg spurgt alle respondenterne om, hvordan de definerer

afbureaukratisering, hvordan de forholder sig til det, og hvordan de opfatter de tiltag, der har været iværksat for at afbureaukratisere på deres områder. Afdelingsleder C siger:

*”Afbureaukratisering er for mig altid en lempelse eller mindre administrativt arbejde. Så ordet afbureaukratisering i det her job som socialrådgiver eller som offentlig ansat, det vil jeg oversætte med, at så skal man også kunne mærke rent administrativt, at arbejdsgangene bliver mindre tunge, og at lovgivningen bliver mindre svær at administrere. Nogle af de steder, jeg kan se, der er sket en afbureaukratisering, det er nogle ganske få elementer, man har taget ud af beskæftigelsesloven, men til gengæld har man sat nogle flere elementer ind. Så man kan sige, at der hvor man har forsøgt at afbureaukratisere, det bliver ligesom udlignet der, hvor man så har indført nogle flere ting. Så afbureaukratiseringen, må jeg sige, den er altså ikke slået igennem” (Afdelingsleder C:1).*

Jobcenterchefen i Kommune C samt Politiker C starter med at fortælle, at de lokale politikere har brugt en del ressourcer på at skrive til ministeren, når der er noget, de ikke har været enige i. Hvilket gør, at Jobcenterchef C oplever en god opbakning fra politikerne, og han fortæller, at afbureaukratiseringen på området ikke er slået igennem:

*”Jeg har ikke på mit område i større omfang set, at vi har fået mere luft ved det, der er sket indtil videre i hvert fald. Det er småtingsafdelingen. De seneste lovgivningsændringer, der er kommet, der kræver det faktisk, vi bruger endnu flere ressourcer på borgerne, uden vi har fået dem frigivet et andet sted” (Jobcenterchef C:11).*

I Kommune C taler man dermed en del om, at afbureaukratiseringen ikke forløber, som man synes, politikerne har lovet det, ligesom man taler om, at ny lovgivning tager ekstra ressourcer i stedet for at lette arbejdet. Det er deres oplevelse, at der ikke er gjort meget for at lempe i mængden af regler og procedurer, kommunerne skal overholde. Afdelingsleder B siger i samme stil:

*”...så er det faktisk rigtig svært at se, at det er noget, der batter noget ude i det virkelige liv i forhold til den styring, der jo rent faktisk er af os....Kan det*

*godt være de har lempet lidt i forhold til, at der er nogle opfølgninger, vi ikke behøver, hvis man er rask inden for et eller andet bestemt antal uger eller et eller andet. Men samtidig kommer man jo med andre udspil, fx det seneste med rehabiliteringsteams. Det er jo bureaukrati, så det klodser” (Afdelingsleder B:1).*

Denne holdning deler afdelingslederen med sin jobcenterchef, der også i løbet af sit interview nævner de nye rehabiliteringsteams:

*”Lad os nu tage et eksempel som de her rehabiliteringsteams, det er jo en form for paradigmeskifte...Der ser man jo en helt ny metode, men det har ingenting med afbureaukratisering at gøre. Det har jo aldrig nogensinde været mere bureaukratisk at få en person igennem...De siger, at nu skal der moderniseres, og vi skal have alle de her ting væk, men der kommer som regel noget nyt ” (Jobcenterchef B:2).*

Også i denne kommune italesættes, at de ikke ser der sker en afbureaukratisering på området og i stedet nævner de flere procedurer og regler i de nye reformer, som er med til at komplicere arbejdet. På denne måde ses det, at bureaukratiet i begge kommuner ses som noget, der kommer udefra, og tager ressourcer fra kommunerne. Jobcenterchefen i Kommune B er dermed på den ene side enig med de tre andre i, at systemet ikke er blevet mindre bureaukratisk. På den anden side adskiller han sig ved at italesætte afbureaukratisering ud fra en økonomisk betragtning ingen af de andre har så markant med sig:

*”...Vi taler ikke nødvendigvis om afbureaukratisering. Vi taler om, at vi har nogle rammer og noget lovgivning, og så gælder det om for os at optimere vores proces og vores metode inden for de rammer...Det vigtigste for mig er at undgå ændringer, så når jeg har en model, så tilpasser jeg min organisation. Og det er klart, at hvis vi sidder og gør et eller andet, der forsvinder pga. afbureaukratisering, så kan jeg spare den mand. Så er det selvfølgelig fint...Man kan sige, at nogen gange er det fornuftigt, og andre gange er det ufornuftigt. For hvis ikke jeg sparer noget, så skal jeg sådan set bare ændre*

*min produktionsplan, og det er faktisk besværligt at gøre. Så hvis ikke det batter, så vil jeg hellere have ro” (Jobcenterchef B:2).*

Med dette citat viser Jobcenterchefen, at han ser afbureaukratisering mest af alt som lovændringer, der forstyrrer de måder, der arbejdes på, ligesom han viser, at han omregner det sparede til økonomiske gevinster, og i forhold til, om han kan spare en medarbejder. Dette står i kontrast til de italesættelser, der kommer fra både jobcenterchefen og afdelingslederen i Kommune C, hvor de godt nok ser det som ressourcer, der forsvinder, men i stedet for at tale om at kunne spare en medarbejder i stedet taler om, at de skal have bureaukratiet til at fylde så lidt som muligt for at give plads til det socialfaglige arbejde (Jobcenterchef C:6-7). Jobcenterchef C taler dog også om, at de er meget opmærksomme på, om nye tiltag kan give dem ekstra ressourcer, en bedre måde at arbejde på eller bedre socialfaglige indsatser. I modsætning til Jobcenterchef B argumenterer han dog ikke med, at det er besværligt at lave nye procedurer, men i stedet:

*”Så er det, man foreslår en model, der tvinger os ind i en meget bureaukratisk måde at gøre det. Den dikterer næsten mere eller mindre, hvad vi skal gøre, og det vil sige at for, at vi skulle gøre det, så skulle vi ændre vores organisering. Vi skulle også i en vis forstand binde vores ledere i den opfølgning, de stort set lige havde været igennem...Vi havde faktisk høstet de frugter ved det arbejde, vi havde lavet og ved den individuelle tilgang, vi har, og hvis vi gjorde det bare for at få de penge hjem, så ville vi komme til at bruge en masse menneskelige ressourcer” (Jobcenterchef C:5).*

Citatet viser, at jobcenterchefens fokus i forbindelse med nye tiltag er, om den bringer bureaukratiet ned, om det kræver omorganisering eller ekstra brug af menneskelige ressourcer, og dermed ikke om det giver ekstra penge. Derudover vurderes det, om der er tale om en bedre socialfaglig indsats for borgerne end den, kommunen allerede tilbyder ved det, han kalder deres individuelle tilgang. Han beskriver, de har en god dialog med deres politikere om denne tilgang, og at politikerne bakker op om og tager ansvar for disse beslutninger. Dette understøttes af Politiker C, der ligeledes fortæller, at:

*”...det er, som vi siger til vores minister, hver gang vi mødes, hver gang I åbner munden om det, det var Claus Hjort, der gjorde det i starten, så kommer*

*der ti nye regler, når I er færdige. Det har der gjort hver gang, og jeg tror ikke, denne gang er en undtagelse. Det tror jeg simpelthen ikke. Vi har to gange inden for denne her (valg)periode sagt fra overfor nogle ting, vi skulle gå i gang med...Det område, vi sidder med, er meget lovbestemt. Det kan vi ikke gøre så meget ved. Vi kan sige til lovgiverne, de skal lave om på det, men det vil der gå 2-3-4 år med. Hvad kan vi så selv gøre i stedet for, og det er det niveau, vi har arbejdet på hele tiden” (Politiker C:2).*

Disse italesættelser viser en kritisk tilgang til både det styrende bureaukrati men også italesættelser af, at man søger at styre efter, at det ikke kommer til at fylde for meget, og for at sikre at bureaukratiet ikke bliver styrende over for kommunernes tilgange og muligheder for at arbejde på deres egne måder. Denne holdning findes i høj grad også i Kommune A, men her findes en anden måde at tale om afbureaukratisering, der ikke i samme grad vender blikket mod de skiftende regeringer og deres indflydelse på bureaukratiet, men i stedet vender blikket mod egne procedurer, og et mere positivt blik på bureaukратиets væren.

*”Vi har jo for længst opdaget, at det der afbureaukratisering, altså en betragtelig del af skemaer, man skal udfylde, ting, der skal hakkes af og udfyldes, dem har vi selv fundet på. Dem kan vi ikke bebrejde nogen som helst, for vi har selv opfundet dem. Og vi vil i øvrigt også nødtigt af med dem...Lige nu kører vores udførerafdeling...en kampagne, der hedder: se nu at få registreret rigtigt, for det ser ud som om, vi ikke leverer varen. Jeg har selvfølgelig sagt, at så kan vi lige så godt lade være. Vi skal jo ikke bruge penge på at aktivere borgerne, hvis ikke der kommer noget ud af det. ”Jamen, det gør der også”, det kan jeg ikke se, og hvis jeg ikke kan se det, så findes det ikke. Det er jo det bureaukratiske dilemma, der er indbygget i alt, der hedder styring og ledelse. Og vi vil jo rigtig gerne styre tæt og lede præcist. Og det står jo på viden, når det ikke skal stå på maveførmelser, og det skal det fandeme ikke” (Jobcenterchef A:1).*

Jobcenterchefen viser med denne italesættelse, at han ikke ønsker at tale om bureaukratiet som noget, der er nogle andres skyld, men i stedet se indad og være bevidst om, hvad bureaukратиets elementer skal bruges til, og hvad kommunerne får ud af det. Han

viser ligeledes, at den styring der ligger i kravene om dokumentation og evidens er blevet en selvteknologi, idet han på denne måde fortæller, at de selv er herre over mængden og ikke ønsker at undvære det. Jobcenterchefen i Kommune B har en lignende udtalelse, hvor han siger, at han ikke vil tænke i, hvordan tingene burde være eller hvilke ting, han kunne tænke sig at fjerne eller ændre, men i stedet vil han arbejde med at se på, hvilke rammer, der rent faktisk er, og hvordan de så kan arbejde med dem (Jobcenterchef B:10). Når Jobcenterchef A taler om, at der køres en kampagne for at få sagsbehandlere til at huske at registrere de aktiveringer, de igangsætter, er det netop en italesættelse af, at han mener, det er vigtigt for hans ledelse, og den viden kommunen får om deres arbejde, at disse registreringer er korrekte. Han fortsætter:

*”...Du (kan) jo godt høre, at det er der ikke meget afbureaukratisering i, fordi de her ting, de er med til at kvalificere at udøve strategisk ledelse. Hvis jeg kigger på det til hverdag, så er bureaukratisering lig med det nogen andre vil have. Men det vi selv har brug for, det er overhovedet ikke bureaukratisk, det synes vi jo er fuldstændig naturligt” (Jobcenterchef A:2)*

Jobcenterchef A viser med citatet, at der er opstået en form for common sense forståelse af bureaukratiet som noget ondt, men idet han mener, bureaukrati er vigtig for at skaffe ham viden, han kan lede ud fra, er han nødt til at give det en anden mening. Italesættelserne viser en styring, der er anderledes end den, der italesættes i Kommune C, hvor der ikke i samme grad italesættes et behov for styring og ledelse gennem viden og statistik, og som i Kommune B i højere grad italesættes ud fra et behov for at styre kommunens økonomi. I stedet italesættes ledelse som et behov for at reducere i mængden af regler. Disse italesættelser afspejler en anden tilgang til bureaukratiet og de registreringer, der er krav om, skal udarbejdes, ligesom det viser, at der er tale om vidt forskellige tilgange til ledelse. Derudover afspejler italesættelserne, at respondenterne i Kommune C har en markant anden tilgang til eller i hvert fald en anden måde at italesætte styring og ledelse end de to andre kommuner, som i langt højere grad handler om en normativ stillingtagen til bureaukratiet og dens måder at hindre det socialfaglige arbejde.

*”Men jeg synes jo, at nu er man reguleret ned i alle detaljer, så på den måde synes jeg, det er for højt, og jeg synes også, det er for højt, når man forventer, at alle borgere skal mødes med stort set det samme fundament.*



*At vi ud fra nogle faglige hensyn ikke må gøre tingene lidt mere forskelligt, end det vi kan gøre...Har vi ikke vores rettidighed i orden, så er det det, vi kommer til at bruge al tiden på, og det er også det, vi kommer til at snakke med vores politikere og vores direktør om...Så kommer vi ikke til at snakke mere fagligt om, hvad det faktisk er for en indsats, de her mennesker har brug for, og hvad er det for nogle tilbud, vi skal bygge op” (Jobcenterchef C:7).*

*”Så systemet er bureaukratisk tungt at arbejde i...På den ene side, siger man, man gerne vil give frihed til at vurdere ud fra det enkelte menneske på den anden side, så vil vi gerne styre det hele centralt fra, og det er der, der gør, det bliver så tungt at arbejde i...Jeg synes, der er for lidt frihed til at tænke selv. Vi kan godt tænke selv, det har man bare ikke tilliden til” (Afdelingsleder C:2)*

Det ses ligeledes, at denne tilgang deles af Afdelingsleder B, der dog trækker i en lidt anden retning, der nærmer sig Jobcenterchef B’s tilgange til det. Han siger i forbindelse med en dialog om, hvordan han oplever bureaukratiet fylder:

*”Nej, det kan vi irritere os over, men lige i øjeblikket har vi så fornuftige vilkår, så vi sagtens kan leve med de bureaukratiske regler, men derfor kan man godt ønske, det var anderledes, og vi kunne prioritere anderledes...Men vi skal heller ikke helt over i den anden grøft, så der nærmest er frit slag i bolledejen til at gøre, hvad man vil. Men det er lidt træls, at det er sådan noget, der kommer til at styre det...” (Afdelingsleder B:12)*

Med dette citat viser afdelingslederen netop en dobbeltholdning til bureaukratiet, som er meget kendetegnende for hans måde at italesætte det på. Det er min opfattelse, at dette afspejler hans eget forsøg på at få bureaukratiet til at give mening, så han selv kan være i det. Han har som beskrevet i casepræsentationen tidligere sagt denne stilling op, da han ikke var enig i de tilgange, der blev afkrævet af ledelsen men har senere valgt at komme tilbage i stillingen, hvilket viser, han har været igennem en form for udvikling i forhold til bedre at kunne være i dette felt (Jobcenterchef B:11).

## **Kontrol og mening med bureaukratiet**

Når man ser på, hvad det er, lederne og politikerne styrer efter bliver to elementer fremtrædende i deres italesættelser af, hvad de ser som objekter for deres ledelse. Flere ledere taler om, det er vigtigt for dem, at deres medarbejdere skal kunne se en mening med bureaukratiet, ligesom Afdelingsleder B tilsyneladende selv har søgt at se en mening med det. Derfor søger de at ligge strategier for, hvordan de kan få dem til dette, ligesom der udtrykkes italesættelser, som peger mod et ønske om at styre efter at opnå kontrol over bureaukratiet og i flere tilfælde også over afbureaukratiseringen. Sidstnævnte ses blandt andet i Kommune B, når Jobcenterchefen taler om, at det skal kunne betale sig at lave om i procedurene, det han kalder produktionsplaner, og han ikke ønsker at ændre, hvis ikke der er en økonomisk gevinst (Jobcenterchef B:2). I samtlige kommuner har man haft fokus på at udarbejde og revidere denne form for procedurebeskrivelser, et tema jeg vil vende tilbage til og uddybe i næste kapitel, men med forskellige styringsmål. Afdelingsleder C fortæller:

*”Men at få bureaukratiet til at fylde så lidt som muligt. Det er helt klart det, der har været mantraet...Det er jo regelsættets kompleksitet, der nødvendiggør, at vi visualiserer for vores medarbejdere, hvordan de skal håndterede enkelte opgavetyper” (Afdelingsleder C.6).*

Afdelingslederen beskriver hermed behovet for at opnå kontrol med bureaukatiets regler og på den måde hjælpe medarbejderne til at løse opgaverne i en anerkendelse af, at reglerne og procedurene er svært tilgængelige. Til forskel fra dette beskriver Jobcenterchef C, at han udarbejder modeller og metoder for, hvordan der skal arbejdes for at sikre, at kommunen opnår høj refusion på deres indsatser. Der er her tale om en tæt styring af, hvordan medarbejderne arbejder, der mest af alt ligner brug af disciplinær magt.

I Kommune B italesættes behovet for at bureaukratiet skal give mening igen mere som et økonomisk spørgsmål, der handler om, at de har nogle af landets bedste normeringer, fordi de arbejder som de gør. Afdelingsleder B fortæller, da han bliver spurgt om, hvordan medarbejderne reagerer, når de indfører nye arbejdsgange:

*”Positivt. Vi har jo en fornuftig normering, og det har vi jo, fordi vi tænker, som vi tænker. Det er selvfølgelig også ud fra, hvad er det, vi kan få*

*en høj refusion hjem på. Det er det, der er med til at finansiere den gode normering...Det har jeg ikke svært ved at få folk til at se en mening med”* (Afdelingsleder B:4).

Han fortæller senere i interviewet, at han godt kan finde på at sige til medarbejderne, hvis de er negativt indstillet overfor nye tiltag fra ledelsen, at de skal huske, at de ikke finder så god en normering andre steder (Afdelingsleder B:5), hvilket afspejler, at det at finde mening med bureaukratiet mest er affødt af, at de skal forstå, at arbejdet er nødvendigt for at holde denne gode normering, som så efterfølgende giver mulighed og rum til det socialfaglige (Afdelingsleder B:6). Denne holdning findes også i Kommune C, hvor afdelingslederen ligeledes fortæller, at de også er stærkt præget af den økonomiske tænkning, men til forskel fra Kommune B er det ikke økonomien, der fylder, når hun taler med medarbejderne om arbejdet:

*”Jo, det er økonomien, der styrer, hvad det er, vi gør, men det nytter ikke noget, vi går ud på den måde og siger økonomi. At folk de kan ikke høre andet end økonomi, når vi siger noget, for så kan de ikke tage det ind. De kan ikke tage det ind, det forstyrrer dem, men de ved jo godt, hvad det handler om, de ved det jo”* (Afdelingsleder C:14).

I stedet fortæller hun, de har brugt tid på at italesætte, at der ikke er noget at gøre ved bureaukratiet og på den måde fået medarbejderne til i højere grad at acceptere, at bureaukratiet er en del af deres arbejde, som de ikke kan komme uden om, og i stedet må få det bedste ud af (Afdelingsleder C:3). Hermed bliver det tydeligt, at reglerne og kravene om dokumentation ikke anses for værende en del af kerneopgaverne af hverken lederne eller politikeren i Kommune C, men i stedet anses for at være noget udefrakommende, der skal holdes under kontrol, og der skal styres efter, at det kommer til at fylde mindst muligt og dermed give plads til det, de ser som kerneopgaven nemlig det socialfaglige arbejde med borgerne. Dermed bliver den ledelsesmæssige opgave at styre bureaukratiet, således at det fylder mindst muligt. Ligeledes ses i Kommune B en styring efter at have kontrol med bureaukratiet på den måde, at der ønskes styring gennem bureaukratiet, men samtidig søger de at få bureaukratiet til at give mening for medarbejderne ved at få dem til at se, at det er med til at give dem gode arbejdsbetingelser via gode normeringer. I denne kommune kan den ledelsesmæssige opgave dermed siges

dels at være at få medarbejderne til at se en mening med de bureaukratiske opgaver, ligesom der er brug for en styring af, hvilke regler og procedurer, der prioriteres i forhold til at kunne hjemtage højst mulig refusion.

I Kommune A ses derimod en markant anderledes måde at italesætte behovet for at styre bureaukratiet på. Det handler på inden måde om at få kontrol over det, men i stedet at få det til at give det mening.

*”Hvis ikke det giver mening, så opleves det tåbeligt og nogle af de indrapporteringer, vi laver til ministerierne giver ikke mening for medarbejderne, og opleves derfor som tåbelige og spild af tid, og det er jo meget bedre, jeg kunne snakke noget mere med borgerne” (Jobcenterchef A:2).*

For jobcenterchefen i Kommune A er det ikke en styringsmæssig opgave at få kontrol over bureaukratiet, men i stedet arbejder han for, at medarbejderne skal se det meningsfulde i at arbejde i et bureaukati. Dette er redskab i hans strategiske ledelse. Denne samme tilgang ses ligeledes på næste niveau, hvor Afdelingsleder A italesætter, at det er vigtigt for ham, at hans medarbejdere kan se en mening med bureaukratiet, og at de arbejder med det på en måde, så det både giver mening og effektivitet i afdelingen. Dette gør han blandt andet ved hele tiden at være i dialog med sine medarbejderne om bureaukratiet og meningen med, at de skal registrere og dokumentere deres arbejde. Dette gør han for at sikre, at bureaukratiet kommer til at fylde så lidt som muligt og påvirke medarbejderne så lidt som muligt (Afdelingsleder A:1). En af de strategier han anvender, er hele tiden at italesætte, at medarbejderne skal gøre det, de er bedst til. På denne måde skabes motivationen hos medarbejderne, og derved kan der optimeres. Ved at tage denne form for dialog med medarbejderne er det hans oplevelse, at medarbejderne oplever, der bliver skabt rum til kerneopgaverne. Man overlader nogle af de ikke-social faglige administrative opgaver, til administrative medarbejdere, der ser en glæde ved denne form for arbejde. Til forskel fra den disciplinære magt, der ses i Kommune B, viser disse italesættelser en brug af en pastoral magt, der søger at skabe en ændring i individets indre.

## Medarbejdernes motivation

Der er flere grunde til, at det at kunne se mening med bureaukratiet og sit arbejde generelt er vigtigt og en vigtig strategi for respondenterne i deres ledelse. En årsag kan findes ved at skele til den israelsk-amerikanske professor i sociologisk medicin Antonovsky, der har udarbejdet en teori om at opleve sammenhæng, hvilket ifølge ham består af tre dele, han kalder begribelighed, håndterbarhed og meningsfuldhed. Hans tese er, at hvis individer ikke har en oplevelse af disse faktorer, kan de blive syge/usunde og dermed miste evnen til at håndtere stressfaktorer, og dermed følelsen af sammenhæng (Griffiths et al. 2011:1-2). Dette kan være noget af det Afdelingsleder C italesætter, når hun siger, at det ikke kan nytte noget, at hun taler for meget om økonomi til sine medarbejdere, da det kan gøre dem frustrerede og tage fokus væk fra det arbejde, de ønsker at udføre. Jobcenterchef C italesætter ligeledes dette ved at sige: ”*Det snakker vi selvfølgelig med medarbejderne om, men sommetider skal man jo også passe på, at man ikke spreder skræk og frustration*” (Jobcenterchef C:11). Det, at de på denne måde leder for at se mening med og opnå kontrol over bureaukratiet, kan dermed ses som både en faglig holdning men også en måde at beskytte og motivere sig selv og medarbejderne. Vigtigere er det måske, at medarbejdernes motivation har indflydelse på, hvor effektivt de arbejder, samt hvordan de udfører deres arbejde, hvorfor motivation også kan ses som en vigtig ledelsesmæssig strategi. Medarbejdere med en høj grad af motivation for at yde en indsats overfor andre og bidrage samfundsmæssigt vil ligeledes yde en ekstra indsats, hvis de selv oplever, deres arbejde opfattes som et bidrag til at nå disse mål (Andersen & Pedersen 2011:365). Det bliver derfor vigtigt, at medarbejderne har en forståelse af, at deres arbejde gør en forskel for nogle mennesker eller for samfundet. Dette må Afdelingsleder A siges at have taget højde for ved at opdele arbejdsopgaver mellem socialrådgivere og administrative medarbejdere, hvilket netop er et udtryk for, at der er forskel på, hvilke meninger mennesker tillægger deres arbejde, og hvad de ser som meningsfuldt og værdifuldt. Man kan derfor sige, at han arbejder med deres intrinsiske motivation, som er en indre motivation, der kan betegnes som glæden ved arbejdet i sig selv. Dette ses ved, at han søger at justere arbejdsopgaverne efter, hvad medarbejderne er dygtige til og dermed også, hvad der må forventes at motivere dem. På samme måde kan man se, at flere af respondenterne italesætter en strategi om at få bureaukratiet til at fylde så lidt som muligt, hvilket også kan ses som et ønske om sikre medarbejder-

nes motivation om ikke andet så blot gennem italesættelsen af, at man forsøger, og dermed er på medarbejdernes side og udviser et fællesskab med dem i forhold til mængden af bureaukratiske arbejdsopgaver og dermed anvender styringsredskabet understøttende (Andersen & Pedersen 2011:368).

Det fremhæves som en vigtig ledelsesstrategi, at man skal tage medarbejdernes værdier og opfattelser af, hvad der er ønskværdigt meget alvorligt, og hvis det er nødvendigt søge at påvirke medarbejdernes værdier, hvis de ikke passer til organisationens (Andersen & Pedersen 2011:369). Denne form for styring, der kaldes transformativ ledelse (Andersen & Pedersen 2011:367) ligger sig tæt op ad den governmentality tilgang, jeg har ladet mig inspirere af, og afspejler netop, at der søges at ændre medarbejdernes holdninger og tilgange til arbejdet. Dette ses særligt gennem lederne forsøg i Kommune A på at italesætte bureaukratiet som noget meningsfuldt og brugbart for medarbejderne selv, idet de ved, medarbejdernes meninger er af afgørende betydning for udførelsen af arbejdet, og dermed afgørende for den styring, der skal iværksættes for at opnå det ønskede. På den måde ses et tydeligt eksempel på, at der styres efter at gøre medarbejderne til objekter for ledelse, og er i modsætning til ledelsesformen i Kommune B og C et udtryk for en styring på afstand, hvor der i de andre kommuner i højere grad er tale om en styring i detaljen, hvor medarbejderne i højere grad bliver anvist, hvordan de skal gøre, og hvilke tilgange, de skal have. Dette viser sig igen som eksempler på forskellen mellem de disciplinære og pastorale magtformer, Foucault beskriver, og som vil vise sig gennemgående i hele analysen af de anvendte styringsteknologier og strategier. Den strategi, der anvendes i Kommune B med at påpege overfor medarbejderne, at de har gode normeringer, når der er noget, medarbejderne er utilfredse med, ses som en ekstrinsisk styringsteknologi (Andersen & Pedersen 2011:368), der kan opfattes som en kontrolforanstaltning, og i så tilfælde vil fortrænge den indre motivation hos medarbejderne. De kan dog i Kommune B gøre det på en måde, så det virker understøttende på medarbejdernes indre motivation for arbejdet, hvilket jeg dog vil stille mig undrende overfor, idet Afdelingsleder B, netop fortæller, han kommer med udtalelsen i forbindelse med, at der er noget, medarbejderne er utilfredse med eller uenige i (Afdelingsleder B:5). Dog kan det siges, at det virker som en styring, der går efter at vise medarbejderne, at det er for deres egen vindingssskyld, der er denne styring, i det de får gode forhold ud af det. Det står dog i kontrast til især den opfattelse af kerneopgaven som det social-

faglige arbejde, der ligges vægt på i Kommune C, og kommer til at fremstå som en nyttemaksimerende tilgang til ledelse af den indre motivation og vil dermed skabe nogle andre objekter for ledelse end, der skabes i de to andre kommuner.

Afdelingsleder C udviser en anden tilgang til at arbejde med medarbejdernes motivation: ”Jeg tror, at hvis man har en anerkendende og positiv tilgang i sin måde at være leder på, så kan man også få medarbejderne til at arbejde med på en positiv måde, og så synes de, det er sjovt” (Afdelingsleder C:9). Her viser hun netop, at hun arbejder bevidst med sin tilgang til medarbejderne og deres motivation og ønsker at højne den ved at understøtte deres intrinsiske motivation. I tråd hermed fortæller Jobcenterchef A i forbindelse med, hvordan de arbejder med nye reformer:

*”I min optik hedder det at vende de bureaukratiseringer til noget positivt, for jeg lover dig, det giver så meget energi” (Jobcenterchef A:8).*

I denne kommune betragtes mening som det, der giver medarbejderne motivation for arbejdet, og det ses dermed som en vigtig ledelsesmæssig strategi at få medarbejderne til at kunne se en mening, med det de laver og på denne måde skabe motivation, der kan bringe effekter til organisationen. Citatet viser ligeledes, at han er reflekteret over, hvordan han anvender og italesætter forandringer over for medarbejderne, netop fordi han ønsker at bruge dette aktivt til at påvirke deres måder at arbejde på og deres motivation og ejerskab for arbejdet og det nye. Dette er dog gennemgående i alle tre kommuner, men særligt ved jobcentercheferne samt Afdelingsleder C ses en gennemført strategi i deres måder at italesætte bureaukratiet og deres måder at lede på. Dette viser, der er en gennemført mening og logik i de måder, de italesætter ledelse og bureaukrati.

En undersøgelse foretaget af KORA i 2013 (Hjelmar et al. 2013) underbygger vigtigheden af, at lederne arbejder med medarbejdernes motivation, idet dette, som respondenterne i denne undersøgelse ligeledes italesætter, har en positiv indvirkning på deres oplevelse af bureaukratiet. Undersøgelsen, der bygger på en spørgeskemaundersøgelse blandt medarbejdere fra fire kommuner, konkluderer, at netop en transformativ ledelsesstil, der søger at anskue problemer på nye måder, mindsker oplevelsen af unødigt bureaukrati hos medarbejderne. Ligeledes påpeges i tråd med Jobcenterchef A's pointe om, at meget bureaukrati er noget, kommunerne selv har skabt, at mindre hierarki på

arbejdspladsen fx, at man ikke skal henvende sig til en overordnet ved mindre beslutninger, også har en positiv indflydelse på oplevelsen af bureaukratiet og kan højne motivationen ved, at man oplever større grader af selvbestemmelse i arbejdet (Hjelmar et al. 2013:7). Undersøgelsen peger derfor på, at der findes andre styringsteknologier i forhold til afbureaukratisering end den regelforenkling, der ellers har præget italesættelserne og arbejdet omkring afbureaukratisering. Dermed slår undersøgelsen fast, at afbureaukratisering for medarbejderne, ligeledes kan handle om at skabe værdier og visioner på arbejdspladserne, hvor medarbejderne støttes i denne faglige udvikling og i at anskue problemerne på nye måder. Netop denne tilgang til afbureaukratisering deles af respondenterne i Kommune A og C, hvor der særligt i Kommune A gøres meget ud af at tale om udvikling og der arbejdes med de måder, de betragter bureaukratiet. I kommune C søges bureaukratiet italesat som noget, der er adskilt fra det tilgængelige ledelsesrum, men i stedet prioriteres det som en ledelsesteknologi at drøfte roller og handlerum med medarbejderne for på denne måde at få medarbejderne til at se de socialfaglige muligheder. Disse tilgang ses ikke i Kommune B, hvor der som nævnt er fokus på en nyttemaksimerende tilgang til bureaukratiet og medarbejdernes motivation sikres gennem en italesættelse af, at det er med til at sikre dem gode vilkår til forskel fra de to andre kommuner, hvor der i stedet er fokus på at skabe udvikling af og rum til socialfaglighed og bedre indsatser overfor borgerne.

Denne første del af analysen har vist, at der er tale om tre meget forskellige måder at italesætte bureaukratiet på. Dette medfører, at der ligeledes italesættes tre meget forskellige tilgange til, hvordan man søger at lede medarbejderne, og hvad der opfattes som meningsfuldt hos medarbejderne. I Kommune A taler både jobcenterchefen og afdelingslederen om, at det er vigtigt for dem, at medarbejderne kan se en mening med det bureaukratiske system, og de arbejder aktivt med denne meningsskabelse som en del af deres ledelsesstrategi. Dette gør de, fordi de begge er af den opfattelse, at bureaukratiske regler er vigtige for, at de kan udføre en kompetent ledelse, der er baseret på viden og effekter. I Kommune B har analysen vist, at jobcenterchefen i høj grad beskriver bureaukratiet som noget, han bruger til at styre medarbejderne med således, at kommunen kan få høje refusioner hjem. Han ser dermed bureaukratiet som noget, der kan drages nytte af, og anvender det som en styringsteknologi til at styre medarbejderne til at arbejde effektivt i forhold til at få refusioner hjem til kommunen. Der er dermed tale om



en rationel og nyttemaksimerende styringsteknologi. Det er dog set, at der internt i Kommune B findes en forskel i, hvordan jobcenterchefen og Afdelingslederen italesætter bureaukratiet, hvor afdelingslederen er langt mere skeptisk overfor den mængde bureaukratiske regler, der findes, hvilket han fortæller, han har haft det svært med, men ligeså beskriver han det meningsfulde i en nyttemaksimerende tilgang til bureaukratiet som styringsteknologi. Kommune C adskiller sig fra de to andre kommuner ved, at begge ledere beskriver en kritisk tilgang til bureaukratiet og ser det som noget, der kommer udefra og ikke er en del af kerneopgaven, og derfor er noget, der skal holdes under kontrol. Som ledelsesteknologi beskrives en anerkendende tilgang, der skal få medarbejderne til at få motivation for arbejdet.

### **Hvordan arbejder de med afbureaukratisering**

I det foregående afsnit har jeg set på, hvordan lederne og politikerne italesætter afbureaukratiseringen og deres forhold til bureaukrati, samt hvad de italesætter som vigtigt i deres ledelse. I dette kommende afsnit vil jeg fokusere på, hvordan de fortæller, de arbejder med afbureaukratisering, og hvordan de arbejder med at opnå kontrol over og give mening til bureaukratiet, som jeg fremanalyserede som vigtigt for dem. Det har vist sig, at der af de fleste ikke italesættes et behov for eller ønske om afbureaukratisering, men behov for at medarbejderne får overblik over bureaukratiet. Der har vist sig store forskelle i, hvordan bureaukratiet opfattes i de tre kommuner og ligeledes på hvad de italesætter som vigtige fokusområder for deres ledelse. Dette afsnit vil derfor omhandle, hvordan lederne og politikerne har valgt at arbejde med afbureaukratisering og bureaukrati. Dermed bliver fokus for dette analyseafsnit, hvilke styringsteknologier, der anvendes i kommunerne, og hvilke mål der beskrives med disse.

Samtlige afdelingsledere samt Jobcenterchef B fortæller, at der de seneste år har været fokus på at udarbejde og vedligeholde deres arbejdsprocedurer også kaldet workflows, arbejdsgange eller procedurebeskrivelser. Dette beskriver de, er vigtigt for at sikre ensartethed i sagsbehandlingen og for at sikre, at medarbejderne ikke står alene med deres arbejde. Dette beskrives særligt af afdelingsleder C, der fortæller:

*”Men min primære årsag til, vi gør det, det er, at den enkelte medarbejder ikke i sin hverdag skal opleve en frustration over ikke at vide, hvordan skal jeg løse mine opgaver. Og så i erkendelsen af, at det er et bureaukratisk*

*tungt system, så vi er nødt til at lette den bureaukratiske del ved at gøre det her” (Afdelingsleder C:3).*

Hun fortæller, de har arbejdet med at lave et elektronisk system med deres arbejdsbeskrivelser de sidste tre-fire år. Dette har hun prioriteret, fordi hun mener, det er et vigtigt redskab som både nye og erfarne medarbejdere kan bruge til at slå op i og se, hvem der skal gøre hvad i en sag, og hvordan forskellige opgaver løses. Systemet skal ifølge hende være med til at sikre at kvaliteten på deres arbejde er i orden, og at de overholder de lovgivningsmæssige krav, der findes.

*”Alle siger enstemmigt, at det er simpelthen fantastisk, men der er også nogle, der synes, det er mere besværligt, at de skal hen og slå det op. Det er meget nemmere at spørge. Ja, men ved at spørge, risikerer du bare at få et svar, der ikke passer til den procedure, der ligger...Det er også for at undgå de dårlige vaner og sikre, at de opgaver, der skal løses, de bliver løst...Så kan man gå ind og læse om jobplaner, hvordan udfylder jeg den, hvad skal jeg være opmærksom på, og hvem gør hvad” (Afdelingsleder C:7).*

Her viser afdelingslederen, at de følger tråden fra sidste afsnit om, at de ønsker at have kontrol over bureaukratiet, hvilket her viser sig ved, at hun begrundes deres store arbejde med et elektronisk system til håndtering af procedurerne, at det er for at sikre at opgaverne bliver løst, og det lever op til kravene.

Afdelingsleder A fortæller, at også de har været igennem alle deres arbejdsgange og har fået ryddet op og fjernet alt unødvendigt i deres processer. Det, der er tilbage er en fælles forståelse om, at det er det, der skal til. Han fortæller ligeledes, at det for ham handler om, at vise medarbejderne tillid og give dem ansvar, men samtidig er det vigtigt for alle parter med styring, så alle ved, hvor de skal hen. Derfor opstilles rammer og retningslinjer, som der er plads til frie skøn indenfor, fortæller han.

I både Kommune A og Kommune C har der været fokus på, at arbejdsprocedurerne skulle udarbejdes for at gøre det bureaukratiske arbejde nemmere for medarbejderne, for at frigøre ressourcer til varetagelse af det socialfaglige arbejde, samt for at sikre ensartethed og overholdelse af lovgivningen, men hvor man i Kommune C har fokus på

det, der her kaldes kontrol, og som handler om at sikre medarbejderne lever op til kravene. I Kommune A går argumentet i højere grad på, at der er blevet fjernet unødige procedurer og krav for at vise medarbejderne tillid og skabe rum for socialfaglige skøn, hvilket knytter sig til det meningsgivende begreb, jeg præsenterede i sidste analyseafsnit. I Kommune B italesættes arbejdet med arbejdsbeskrivelser markant anderledes af jobcenterchefen, der fortæller, han har udarbejdet og besluttet de arbejdsgange, der ligger på deres indsatsområder i forhold til, hvordan de skal arbejde med deres borger, og hvornår, og hvem der må sendes i virksomhedspraktik. Dette viser, at jobcenterchefen ligeledes i dette led bruger bureaukratiet til at skabe kontrol over arbejdsprocesserne i jobcenteret, og ikke blot laver procedurer der sikrer, de lovgivningsmæssige procedurer men selv laver regler, der sikrer så høj refusion som muligt. Ligeledes det, at han selv udarbejder procedurene, står i kontrast til de to andre jobcenterchefer, der ikke gør det selv, men overlader det til deres afdelingsledere og medarbejdere at klare det i fællesskab. For Jobcenterchef A, er dette en vigtig del af hans ledelsesstrategi, at han er med til at lægge de store linjer, men han gør meget ud af, at sige, at han ikke er fagleder: ”Altså det, jeg gør en dyd ud af, og inviterer mine ledere til, det er jo strategisk ledelse og ikke andet, fordi bagefter så er det dem, der skal lave faktisk ledelse” (Jobcenterchef A:1). Jobcenterchef B fortæller, da jeg spørger om, hvordan de udarbejder deres procedurebeskrivelser:

*”Lidt afhængigt af, hvad det er. På sygedagpengeområdet, der gjorde vi det sammen med medarbejderne. Det samme med de ikke arbejdsmarkedsparate. På de forsikrede ledige var det mig. Og jeg er med i det hele. Så bygger vi nogle modeller og metoder op. Hvad gør vi, hvornår tager vi fat i dem, hvad tilbyder vi dem...Der ligger sådan en model for, der skaber det. Jeg tror ikke på, vores medarbejdere er dygtigere end andre, jeg tror på, mange af dem er dygtigere end gennemsnittet, men jeg tror ikke, det er der, vi differentierer os. Dermed ikke sagt, vi ikke har dygtige medarbejdere. Men modellen gør det” (Jobcenterchef B:4).*

Her viser jobcenterchefen tydeligt, at det ikke er medarbejdernes faglighed, der er vigtig for ham, men derimod de opbyggede metoder.

## Metoder og udvikling

Den metode Jobcenterchef B har bygget deres arbejdsbeskrivelser på nogle af deres målgrupper op omkring kaldes nudging, og er et begreb og metode, der er hentet fra de adfærdspsykologiske og økonomiske verdener, og har til formål at få individer til at ændre adfærd, uden at fratage dem muligheden for at vælge ([http://en.wikipedia.org/wiki/Nudge\\_theory](http://en.wikipedia.org/wiki/Nudge_theory)). Måden hvorpå Jobcenterchef B anvender det som led i beskæftigelsesindsatsen er:

*”...De private praktikker er dem, der med størst sandsynlighed giver arbejde bagefter, alt andet lige. Hvorimod de offentlige, de giver også arbejde men i mindre grad. Hvi vi begynder at give de nyledige de private praktikker, så ansætter arbejdsgiverne dem. Det kaldes nudging...arbejdsgiveren, han er ikke interesseret i ham der, han er interesseret i ham der, fordi han kender ham. Så vi skal nudge dem, vi skal sørge for, at ham, der kommer ud til arbejdsgiveren, er den langtidsledige, fordi så bliver han valgt” (Jobcenterchef B:4).*

Han har dermed besluttet præcis hvilken gruppe borgere, der skal have tilbud om en privat virksomhedspraktik, og hvilke borgere medarbejderne ikke må benytte denne lovparagraf til.

Dette er et godt eksempel på, at tankerne om afbureaukratisering ikke er herskende i kommunerne, idet denne måde at arbejde på, netop går ind og fastlægger faste regler og systemer for, hvordan der skal arbejdes, og ikke overlader plads til individuelle eller faglige skøn fra medarbejderne. Samtidig er det et udtryk for en centraliseret beslutningstagning, i det det er den øverste leder i jobcenteret, der definerer, hvordan medarbejderne skal arbejde med borgerne. Denne tilgang ses flere gange hos Jobcenterchef B, der senere i interviewet fortæller: *”Det er ikke den enkelte sag, der er interessant, det er metoden, og at de overholder den, der er interessant” (Jobcenterchef B:5).* Han fortsætter med at fortælle om, hvordan de gør, når disse nye arbejdsmetoder skal implementeres: *”Der er den fase, der hedder, hvis jeg bare snakker med dem, så er det ikke sikkert, de forstår det. Så derfor bygger jeg et system op, så andet ikke kan lade sig gøre” (Jobcenterchef B:5).* På baggrund af disse udsagn må der siges at være tale om en meget stærk styring af medarbejdernes adfærd, der ikke blot handler om, at påvirke dem til at

handle på en bestemt måde, som jeg i det tidligere analysekapitel viste, var en strategi de andre ledere anvendte i forhold til at medarbejderne skulle kunne se en mening med bureaukratiet og de måder, de arbejder på. Her er Jobcenterchefen af den opfattelse, at han er nødt til at styre medarbejderne, da de ellers måske ikke forstår, hvordan de skal arbejde. Dette viser, han har markant mindre tillid til sine medarbejdere end de andre ledere italesætter. Nok siger han, hans medarbejdere er dygtige, men han viser ved valget af styringsteknologi, at han ikke mener, de kan finde ud af at gøre det rigtigt, uden han styrer dem i detaljen og dermed anvender en disciplinær magtudøvelse.

Den måde Jobcenterchef B italesætter sit arbejde gør, det bliver tydeligt, at det han styrer efter er, at de skal arbejde med fastlagte metoder, og at de bliver overholdt. Han ligger ikke skjul på, det ikke er de enkelte sager eller medarbejdernes faglige skøn, der interesserer ham. Det vigtige for ham er, at de metoder, han har fastlagt, skal overholdes med henblik på at have en god økonomi i kommunen. Derfor argumenterer han, at forandringer og lovændringer er besværlige for ham, idet han så skal lave sine modeller og standardtekster om, hvilket indikerer en positivistisk tro på, at den definitive metode findes, og det er målet med hans ledelse at udvikle den. Denne tilgang virker som den diametrale modsætning til den tilgang Jobcenterchef A beskriver, han arbejder ud fra.

Jobcenterchef A beskriver, han ser arbejdet i jobcenteret som en kontinuerlig udvikling, hvor han hele tiden skal lede efter en bedre måde at gøre tingene på (Jobcenterchef A:2). For ham er det vigtigt, at der hele tiden sker en udvikling, ligesom han ikke ser lovændringer eller nye reformer som belastninger for arbejdet. Han fortæller, at de i god tid og før en reform bliver vedtaget, går i gang med at implementere den:

*R: Ja, ja det er vi ude med i god tid. Er du tosset...I god tid får vi tænkt os om, vi holder borgermøder, og vi informerer borgere, vi informerer akasser, vi samarbejder. Ork ja. Vi studerer undersøgelser. Vi er simpelt hen så parate, så det ikke er til at holde ud.*

*I: Så I sidder bare og venter på, de skal komme med noget ny lovgivning til jer?*

*R: Ja, bare kom med det... I min optik hedder det at vende de bureaukratiseringer til noget positivt. For jeg lover dig, det giver så meget energi”*  
(Jobcenterchef A:8)

Her bliver det tydeligt, at der er stor forskel på, hvordan forandringer opfattes. Hvor man i Kommune B ser forandringer som trusler, anvender jobcenterchefen i Kommune A, forandring som et bevidst og strategisk element i sin ledelsesstil til at opnå viden, han kan bruge til sin strategiske ledelse. Ikke blot hans måde at italesætte sin strategi omkring udvikling er anderledes end de to andre jobcenterchefer, men også hans måde at få det implementeret adskiller sig fra de andre, der nedsætter arbejdsgrupper, eller som jobcenterchef B, der selv har påtaget sig at implementere nye arbejdsgange. I stedet får han en medarbejder fra den berørte afdeling, som fx sygedagpengeafdelingen ved sygedagpengereformer, til at rykke fra sit arbejde op i staben for at arbejde med reformens indhold og sikre de bliver klar til implementering til tiden.

*”Dem (reformerne) implementerer vi ved, og det er faktisk temmelig provokerende, at jeg går ind og siger til ledelsen, så højt at medarbejderne kan høre det: ”Jeg vil gerne låne din dygtigste medarbejder, og den skal flytte herind til mig i staben, og her skal den arbejde indtil reformen er implementeret, så får du den igen” ...De slår sig for panden og siger: ”Du er en idiot. Nej, nej, der er en her, du kan få. Hun er alligevel ikke så effektiv”. Niks biks, jeg vil kun have den dygtigste. Men det gør rigtig meget på rigtig mange planer, at det er sådan, vi retorisk italesætter det. Det er vildt, hvad det betyder udover selvfølgelig, at de medarbejdere, vi udpeger, er ved at revne af stolthed. Det er jo fedt, det elsker jeg meget, når jeg kan få en medarbejder til at gå hjem med den fornemmelse”* (Jobcenterchef A:7).

Det bliver på denne måde tydeligt, at det er en vigtig styringsteknologi for jobcenterchefen til at motivere medarbejderne både ved at skabe stolthed ved den medarbejder, der bliver udvalgt og tydeligt udpeget som værende den bedste medarbejder i afdelingen, men også ved at kunne motivere de tilbageværende medarbejdere til at yde en ekstra indsats og ved at vise, at det gør en forskel, at man gør det. Hermed viser han en stram styring i forhold til medarbejdernes motivation, ansvarsfølelse samt deres villighed til at gøre deres bedste og udvikle sig, hvorfor han på denne måde går ind og styrer den måde

medarbejderne ser på dem selv og deres forhold til deres arbejde. Han fortæller på samme måde, at han har klare forventninger om, at man som medarbejder i forvaltningen vil udvikle sig og arbejde ud over normaltiden, hvorfor der må siges at være tale om en styringsteknologi, der søger at gribe ind i medarbejdernes privatsfære, og dermed det Foucault kalder pastoral magt.

*”Jeg skriver på en artikel i øjeblikket...fordi vi ledere kæmper om medarbejdernes udviklingsrum, hvor mine ledere siger, der er ikke plads til mere udvikling, og jeg siger: ”ikke tale om, at vi kan have folk siddende”. Hver medarbejder skal bruge mindst 10% af deres arbejdstid på udvikling...På den ene side, så holder det mine ledere på tæerne i forhold til, at vi får udviklet mest muligt, og på den anden side, så skal de jo også forsvare. For selv om jeg forventer alt det her udvikling, så forventer jeg jo også, at resten det også klares. Så det er en rigtig god kamp, som jeg er meget glad for”*  
(Jobcenterchef A:5).

Det er dog ikke blot medarbejdernes udvikling, han prioriterer højt, men også udviklingen af deres måder at arbejde på, samt de indsatser borgerne tilbydes. Kommunen har implementeret et digitaliseret system til screening af deres forsikrede ledige, der har til formål at få borgerne til at screene sig selv inden de kommer til 1. samtale på jobcenteret. Kommunen har sammen med Rambøll udarbejdet systemet, der inddeler borgerne i fem segmentgrupper alt efter, hvor langt de er fra arbejdsmarkedet. *”Så her har vi faktisk indført et bureaukratisk system med det formål at skabe kvalitet i samtalen”* (Jobcenterchef A:3). Kommunen har været alene om at udvikle systemet, der er betalt af deres region, og er på denne måde gået deres egne veje med et system, Regionen nu vil forsøge at udbrede til andre kommuner. Kommunen adskiller sig ligeledes i deres tilgang til bureaukrati og håndtering af lovgivningen ved, at de har indført det, de kalder Kompetencegaranti, der giver alle borgere, der er tilmeldt jobcenteret og har været ledig i tre måneder ret til at vælge en uddannelse på op til et år og få den betalt af jobcenteret (Politiker A:4). Målet med Kompetencegarantien er at tilskynde særligt ufaglærte til at tage en uddannelse, ligesom det er forhåbningen, at nogle laver et brancheskifte, så de ikke blot bliver dygtigere, men også får kompetencer til at komme ind i andre brancher og dermed øge deres muligheder for at komme i arbejde (Politiker A:4). Kompetencega-

rantien beskrives af både jobcenterchefen og politikerens som en helt ny tilgang til borgerne og arbejdet med deres motivation i forhold til at komme i arbejde, i det der udelukkende tages udgangspunkt i det, borgeren selv mener, vil kunne bringe dem tilbage på arbejdsmarkedet, ligesom det har afkrævet nogle kampe om, hvorvidt det var lovligt og økonomisk fornuftigt.

*I: Så kan min bureaukratiske hjerne jo gå i gang og tænke: så er der den og den paragraf...*

*R: Åh vissevasse. Det er lovligt...Det er det her de (politikere) vil, og så er det mig, der får den konkrete ide, at de politiske intentioner kan leves ud sådan her. Og så starter mine folk med at sige: "Det er ulovligt". Nå, vis mig hvor? Det er i hvert fald ikke det, der er meningen med loven. Det kan godt være det er, men det er ikke det, der er meningen her i (Kommune A).*

Jobcenterchefen italesætter her en politisk vedtaget tilgang, hvor motiveringen af borgerne til at tage en uddannelse, og på den måde forholde sig til hvor på arbejdsmarkedet de ser sig selv i fremtiden, er i højsæde, og har sat normerne for hvad kommunerne normalt bevilliger på stand by. Dette ses både ved, at man ikke kigger på arbejdskraftbalancen, også kaldet flaskehalsene, og at man ligeledes har valgt, at borgere under uddannelse ikke skal stå til rådighed for arbejdsmarkedet og dermed ikke skal søge arbejde, mens de er under uddannelse, som kommunen ellers har mulighed for at kræve: "Nej, de bliver rådighedsfritaget. Ja, ja vi giver den fuld gas" (Jobcenterchef A:10). Politiker A svarer til spørgsmålet om, hvad der ligger bag beslutningen om at indføre Kompetencegarantien:

*"Jamen, der ligger en indignation over, at arbejdsløsheden stiger og stiger, og folk nærmer sig det tidspunkt, hvor de falder ud af dagpengesystemet. Hvad kan vi gøre for at hjælpe de her mennesker, for der er jo rigtig mange, der kommer i en meget svær situation. Det er jo ikke fordi, det samlet set koster kommunen flere penge, vi bruger bare vores aktiveringsmidler på en anden måde – og jeg tror, vi bruger dem meget bedre" (Politiker A:4).*



Her ses en markant anderledes italesættelse af måden at arbejde på, end som beskrevet i Kommune B, hvor der arbejdes ud fra en strategi om, at der skal styres og arbejdes med metoder for at sikre, kommunen har en stærk økonomi, og medarbejderne gør, som det er bestemt. I Kommune A argumenterer politikeren i stedet, at der centralt er vedtaget lovgivning, der har nogle menneskelige omkostninger, de ønsker at være med til at løse. Der er på denne måde tale om to vidt forskellige måder at italesætte prioriteringerne, men det ses tydeligt, at der i begge kommuner er tale om en styring af, hvordan medarbejdere og borgere skal handle og tænke om dem selv og deres roller. Politiker A fortæller, det for dem handler om at få vendt den kommunale forvaltning fra at være kontrollerende og bestemmende til at være vejledende og understøttende (Politiker A:2), hvilket falder i tråd med governmentality perspektivets teorier om netop styring på afstand samt de tendenser, jeg tidligere har beskrevet i afsnittet om NPM, til, at der styres for at få borgerne til at tage mere ansvar. I Kommune B ses en helt anden form for styring, hvor der er fokus på at styre i detaljen ved at lave faste og detaljerede procedurebeskrivelser. Det er vigtigt at nævne, at disse tilgange ikke skal ses som negative, men betragtes ud fra pointen om, at det netop er vigtigt at holde sig bevidst om, hvilke styringsteknologier, der er i spil samt, hvad det er lederne og politikerne styrer efter at opnå.

Analysen har nu vist, at både Kommune A og B arbejder med nogle ret stramme styringsstrategier, hvor der i Kommune B er fokus på metoder, og i Kommune A er der fokus på udvikling. Det er min opfattelse, at Kommune C ligger sig, hvad man kan kalde et sted midt i mellem. Både jobcenterchefen og afdelingslederen nævner flere gange, at det er deres opgave at styre efter sikker drift i kontanthjælpsafdelingen, mens både jobcenterchefen og Politiker C forsøger at italesætte en strategi om, at gøre tingene på deres egne måder, men ikke i det omfang, der italesættes i både Kommune A og B. De måder, de italesætter det ved, er ved at sige, at de har sagt fra overfor nogle tiltag, der er kommet fra ministerierne (Jobcenterchef C:5) og ved at have en individuel tilgang. På denne måde bliver de mest fremtrædende ledelsesteknologier i Kommune C, deres arbejde med arbejdsprocedurer og deres vægtning af at tale med medarbejderne om, hvad det vil sige at sidde en rådgiverstilling, hvad det er for nogle rammer, og hvordan medarbejderne skal forholde sig til dette for at klæde dem på til det komplekse arbejde, der foregår i afdelingen (Afdelingsleder C:9 & Jobcenterchef C:9). Det er dog iøjnefaldende

at ingen af dem nærmere beskriver, hvordan de gør dette andet end, at det er drøftelser, de har på teammøder. Når jobcenterchefen og afdelingslederen i kommunen fortæller, det er vigtigt for dem, der køres sikker drift hænger det godt sammen med, at det de fremhæver, er deres arbejde med arbejdsbeskrivelserne, at de vil sikre, lovene og procedurerne overholdes, så kommunens økonomi ikke bliver belastet af mistede refusioner.

### **Påvirkning af relationerne og behovet for medarbejderkompetencer**

I de to foregående analyseafsnit er det belyst, hvordan lederne og politikerne italesætter og arbejder med afbureaukratisering og bureaukrati. Ligeledes er det belyst, at der er tale om forskellige styringsteknologier, der søger at lede medarbejderne i bestemte retninger. I dette analyseafsnit vil jeg se på, hvordan disse forskellige styringsteknologier påvirker relationerne både mellem lederne og politikerne, og derefter relationerne til medarbejderne, ligesom jeg vil se, hvordan de italesætter, hvilke behov de har for kompetencer hos medarbejderne, samt hvordan de søger at styre dette.

### **Relationerne mellem ledere og politikere**

I gennemgangen af interviewene bliver det tydeligt, at de forskellige måder at styre på har indflydelse på, hvordan relationerne mellem lederne og politikerne internt i kommunerne bliver. Afdelingsleder C fortæller, hvordan det er at være mellemlider i en politisk ledet organisation:

*”Det de (politikere og ledere over hende) så beslutter sig for, det skal jeg så være med til at udmønte og drive, men jeg er jo ansvarlig for at køre sikker drift, det som jeg har omtalt tidligere, men jeg er jo samtidig også ansvarlig for, at der sker en udvikling” (Afdelingsleder C:13).*

Hun er ansvarlig for, der sker en udvikling, men det er ikke det, hverken hun eller Jobcenterchefen vægter i løbet af deres interviews, hvilket var en slående kontrast til italesættelserne i de to andre kommuner. Under interviewet spørges derfor ind til denne forskel, idet hun beskriver, at både hun, Jobcentercheferne og direktøren er uddannede socialrådgivere, hvor der i de andre kommuner var en større vægt af ledere med anden faglig baggrund. Der spørges derfor til om ikke denne djøfisering, er kommet til kommunen, hvortil hun svarer:

*”Den har vi ikke, men der er masser af folk i staben, der er djøffere. Men vores direktør, chefer og ledere, det er socialrådgivere. Det er bare kanon, det er det. Det giver en helt anden forståelse og accept af de ting, vi kommer med. Men det giver også en helt anden forståelse og accept af, hvordan vi skal rulle noget ud. Man kan så også altid diskutere, om det bliver for ens, eller om vi er for enige eller sådan, men det er vi bestemt ikke. Men vi har nok en ens holdning til, hvordan man arbejder med mennesker og med ledelse” (Afdelingsleder C:13).*

På denne måde bliver det tydeligt, at afdelingslederen er bevidst om, at de arbejder og italesætter tingene anderledes end i andre kommuner, men for hende ses dette som en fordel, og som en bevidst stillingtagen til, hvordan de ønsker at arbejde med mennesker og med ledelse.

Hvor Afdelingsleder C beskriver en stor forståelse fra hendes overordnede i forhold til, hvor meget der kan sættes i gang, beskriver Afdelingsleder A, at han tydeligt kan mærke, der er et pres i forhold til, at der skal leveres resultater og udrettes som leder i jobcenteret, og at han tydeligt kan mærke, der bliver holdt øje med, om varen leveres. Dette viser, at den tilgang Jobcenterchef A har til, at der hele tiden skal ske en udvikling ikke blot gælder medarbejderne men også hans mellemledere. De beskriver at opleve et pres, fordi de bliver afkrævet at være med i disse udviklinger, ligesom de skal undvære medarbejdere i forbindelse med både uddannelse og implementering af nye reformer, og samtidig skal levere resultater i forhold til kerneopgaverne. Dette er noget jobcenterchefen også selv beskriver som det, han kalder kampen om udviklingsrummet, hvilket viser der er tale om en bevidst styringsteknologi (Jobcenterchef A:5).

Ligeledes ses i Kommune B en påvirkning af relationen mellem jobcenterchefen og afdelingslederen, hvor det er tydeligt, at jobcenterchefens tilgang til ledelse og bureaukratiet viser, at han ikke blot opstiller procedurer for, hvordan der skal arbejdes for at sikre refusion og overholdelse af metoder, han kontrollerer ligeledes, at det sker.

*”Jeg følger med i alle tal, jeg får målinger, jeg er inde og læse sager, så de kan ikke bagefter komme og sige, det er umuligt. Jeg ved, hvad der er sket i mange sager. Det er jo en gammel revisor, der sidder og kigger i sagerne, så*

*jeg kan se meget hurtigt, om vores sager følger vores model” (Jobcenterchef B:9).*

Denne udtalelse viser, at medarbejderne ikke blot bliver kontrolleret af deres nærmeste leder, men også jobcenterchefen er inde og kontrollerer, at de følger de modeller, han har opstillet, hvilket vil sige, at der laves en ekstra arbejdsgang udelukkende for at kontrollere, at de interne arbejdsgange bliver overholdt for at sikre, kommunen får så høj refusion så mulig fra staten. Dette er igen et eksempel på, at der i kommunen styres ud fra et nyttemaksimerende synspunkt, hvor det handler om at indhente refusioner og følge metoder. I dette citat bliver det ligeledes tydeligt, at der i Kommune B ikke er tale om styring på afstand, men i stedet en styring i detaljen, der viser, der ikke arbejdes på at afbureaukratisere i kommunen. I stedet er det netop metoderne og økonomien, der er i fokus frem for at udvise medarbejderne og lederne tillid til, at de er kompetente til deres arbejde. Under interviewet med afdelingslederen viser det sig, at han ikke er bekendt med, at jobcenterchefen udfører denne form for ledelseskontrol.

*”Jeg tror ikke, han (jobcenterchefen) trækker så meget ud, ud over de sagstal, jeg også fodrer ham med, jeg tror egentlig, han har tillid til, at det foregår. Det er i hvert fald det, han fortæller, og det tror jeg på” (Afdelingsleder B:12).*

Citatet viser, at jobcenterchefen dermed ikke er åben overfor sine ledere om, at han ligeledes udfører ledelseskontrol på sagerne i afdelingerne, hvilket tyder på en ledelsesstil, der ikke inviterer til dialog og tillid til medarbejderne. Dette er en ledelsesstil, der ikke italesættes i de andre kommuner, hvor man i stedet har stort fokus på tillid og samarbejde også ledelses lagene imellem, og hvor der ses at være større fokus på de elementer, regeringen nævner i deres regeringsgrundlag om, at der skal arbejdes på at skabe større faglig stolthed og arbejdsglæde blandt medarbejderne (Regeringen 2011:63).

Ligeledes i relationen og samarbejdet med politikerne ses, hvordan de forskellige styringsteknologier og tilgange har indflydelse. Politiker B, beskriver, det er hans opfattelse, at det er svært som politiker at få indflydelse:

*”Ej, nogen gange mener jeg godt, de kan give lidt mere. Det er lidt som at slå i en dyne ikke?” (Politiker A:5)*

Ligeledes beskriver han jobcenterchefen som meget styrende og meget lidt lydhør overfor politikernes ideer, hvilket afspejler den kontrollerende og metodefikserede tilgang, der ligeledes ses i interviewet med jobcenterchefen. Dette står i modsætning til de to andre kommuner, hvor begge politikere er af den opfattelse, at der er mulighed for at få stor indflydelse på den politik, der skal føres. De beskriver:

*”Det afhænger altså af, hvor meget rum politikerne selv giver embedsmændene. Embedsmændene de tager sig det rum, de får lov til...Jeg tror, jo bedre forberedt man er, jo mere indflydelse får man”* (Politiker A:10).

*”Der er rigeligt rum, hvis man vil det”* (Politiker C:8).

Både politiker A og C beskriver altså, at der er gode muligheder for at komme igennem med forslag og se dem blive omsat til virkelighed i deres kommuner. I Kommune A nævner både jobcenterchefen og politikerens deres Kompetencegaranti som eksempel på, hvordan et politisk ønske bliver til en helt ny tilgang til borgerne og måden at arbejde med borgerne på. Politiker A beskriver, han er med til at præsentere sådanne nye ideer for medarbejderne for netop at sikre en forståelse af de politiske intentioner (Politiker A:6). Dermed ses store væsensforskelle i, hvordan samarbejdet opfattes, og det ses, at jobcenterchefens tilgang i Kommune B påvirker politikerens opfattelse af, hvordan det politiske arbejde foregår og bliver muliggjort.

### **Styringsteknologiernes påvirkning af relationerne til medarbejderne**

Ligeledes i relationerne til medarbejderne og i ledernes syn på medarbejderne ses en afspejling af de forskellige styringsteknologier og forskellige ledelsesstrategier. Dette afsnit vil derfor søge, at indfange hvordan lederne og politikerne italesætter behovet for kompetencer hos medarbejderne, hvilket jeg finder interessant både for at se, hvordan der søges at styre medarbejdernes kompetencer og deres brug heraf. Som tidligere nævnt er afbureaukratiseringen og den måde der arbejdes med det, en del af den kontekst det sociale arbejde foregår i, og er derfor af betydning for, hvordan dette udspiller sig og formes. Ligeledes er italesættelserne af socialfagligheden interessant, netop fordi et af målene med afbureaukratisering er at skabe større tillid og ansvar for medarbejderne. Jeg er klar over, at socialfaglighed er et meget bredt og udefineret begreb, men jeg tillader mig ikke at definere begrebet, idet jeg ikke finder, min definerende er interessant

for nærværende undersøgelse, men i stedet er det centrale, hvordan lederne og politikerne italesætter medarbejdernes kompetencer, og hvilke behov de søger at dække.

Det er gennemgående i alle tre jobcentre, at der er en overvægt af socialrådgivere og socialformidlere ansat i de repræsenterede afdelinger, som er sygedagpenge og kontanthjælp. Dette begrundes med, at de bedre kan rumme den bredde, der er i jobfunktionerne, de har en forventning om, at der skal foretages administrativt arbejde, og de er uddannede til at skabe struktur for borgerne og arbejde individuelt med dem (Jobcenterchef B:9; Jobcenterchef A:5) Afdelingsleder C beskriver det således:

*”Da jeg startede, der var 2/3 hk’ere (kommunalt uddannede) og 1/3 socialrådgivere. Nu er det modsat 2/3 er socialrådgivere og 1/3 er hk’ere...Jeg har også haft læreruddannede og teologiuddannede her, men det jeg kan se, der vælter dem, det er både den socialfaglige del, men det er også lovgivningen, og det er bestemt det administrative. Man kan sige, at en hk’er bliver ikke væltet af det administrative. Den udfordring jeg har med dem, det er, at den socialfaglige del, den bliver vægtet mindre og er mindre betydningsfuld, end det er at have styr på det administrative”* (Afdelingsleder C:8).

Dette viser, at afdelingslederen har ønsket at prioritere den socialfaglige del af arbejdet ved at prioritere at ansætte socialrådgiveruddannede i stedet for kommunalt uddannede medarbejdere. Også Jobcenterchef A fortæller, at der er sket en ændring i forhold til, hvem de ønsker at ansætte:

*”Det er velfærdsuddannede. Vi havde faktisk i 07 og 08 en række rekrutteringsproblemer, der gjorde, at vi fik ansat en række medarbejdere, der ikke var velfærdsuddannede, og dem har vi fyret...Jeg vil have socialrådgivere, lærere, pædagoger, sygeplejersker og den type velfærdsuddannelser, og det har vi nu”* (Jobcenterchef A:5).

Citatet viser, at jobcenterchefen i højere grad end afdelingslederen i Kommune C åbner op for flere forskellige typer medarbejdere, idet han definerer et behov for velfærdsuddannede, og ikke som hende afgrænser det til to faggrupper. Dette viser, han prioriterer arbejdet og relationen med borgerne, men i stedet ikke har fo-

kus på den administrative del af arbejdet, som han ellers også beskriver, er vigtig for ham bliver udført.

Det er gennemgående for politikerne, at de ikke vil blande sig i eller udtale sig om, hvilke kompetencer, de finder vigtige hos medarbejderne, da dette ikke er deres bord. Politiker C finder dog, at vigtige lederkompetencer er, at man kan lave overskuelighed og struktur, have en tillidsfuld og respektfuld tilgang til medarbejderne, og kan se tesen i det politiske spil (Politiker C:8). Denne beskrivelse bakkes op af Politiker A, der finder det vigtigt, at lederne har

*”en god fornemmelse af, hvad der sker, hvad er det er for nogle udfordringer, medarbejderne står over for. Jeg er lige ved at sige være så lidt bureaukratiske i sin ledelsesstil som overhovedet muligt. Selvefølgelig er der love og regler, der skal overholdes, og dem er der masser af her, men det er derfor, jeg synes, der er en vis fare ved, at man gør brug af dem i sine måder at agere på ” (Politiker A:6).*

Politiker A finder det hermed vigtigt, at ledere er opmærksomme på de udfordringer, medarbejderne står overfor, ligesom han påpeger, at en leder skal være så lidt bureaukratisk i sin måde at agere på. Dette står i kontrast til den form for styring, der italesættes i Kommune B, hvor jobcenterchefen beskriver, det vigtige for ham ikke er den enkelte sag, men at de fastlagte metoder overholdes. Dette viser en tilgang, hvor det ikke er de individuelle vurderinger, der vægtes i medarbejdernes arbejde, ligesom det bliver tydeligt, at den klassiske tankegang inden for det sociale arbejde om, at det er vigtigt, at socialarbejderne lægger et helhedssyn over deres arbejde med borgerne ikke tillægges værdi som en positiv socialfaglig kompetence her. Både på socialrådgiverstudiet og i megen litteratur om socialt arbejde er begrebet helhedssyn gennemgående og centralt. Helhedssynet beskrives som

*”...Et kernebegreb i teoretisk og praktisk socialt arbejde, der handler om kompetencen til at tænke og at arbejde helhedsorienteret i forhold til mennesker med sociale problemer (Harder & Nissen 2011:14) ...Er rettet mod socialarbejderens forståelse af og forklaring på unikke menneskers sociale problemer og muligheder for (sam)handling” (Harder 2011:44).*

En sådan tilgang findes tilnærmelsesvist i Kommune C, hvor der ligges vægt på, at man har en individuel tilgang til borgerne, og der prioriteres at ansætte uddannede socialrådgivere, men også her kan man diskutere, om det er et helhedssyn, der tillægges betydning i indsatsen. Her beskriver Afdelingsleder C, at målet for socialarbejderne er, at de skal kunne "flytte borgerne" (Afdelingsleder C:9 & 12). På denne måde kan man argumentere, at målet for arbejdet med borgerne er lagt fast og sat i rammer idet, der samtidig nævnes, at kommunen har et snævert udbud af tilbud, de giver til kontanthjælpsmodtagerne. Således bliver det ikke op til socialarbejderen sammen med borgeren at vurdere, hvilke tilgange der vil være optimale for den enkelte kontanthjælpsmodtager idet, det allerede er fastlagt, at borgeren skal flyttes. Endvidere er det et udtryk for en styring af socialarbejderens tilgang til borgeren, og ligeledes en styring af borgeren selv, idet det defineres, det ikke er ønskværdigt, at de befinder sig i den position, de gør nu, men der skal ske nogle forandringer, som begge er ansvarlige for. Ligeledes kan man argumentere, at den indførte Kompetencegaranti i Kommune A, der dog udstyrer borgerne med et frit valg og er et tilbud om uddannelse, samtidig er med til at styre socialarbejderen og borgeren til at mene, at uddannelse er det rigtige for alle arbejdsløse, og er dermed igen et udtryk for en styring på afstand og en pastoral magtanvendelse. Den fastsatte procedure, at det kun er visse målgrupper, der må findes praktikpladser til i Kommune B, kan ligeledes ses som en begrænsning af socialarbejderens muligheder for at gøre brug af helhedssynet samt som en styring, der sætter borgerne i bestemte kasser og har økonomiske formål (Healy 2009:55). Det er dog vigtigt at se på rationale i jobcenterchefens mål med denne styring, idet han er af den opfattelse, at fokus på procedurerne er med til at sikre effektivitet og økonomi, hvilket er med til at skabe socialfaglighed. Dette er dog ikke det samme som, der er tale om et helhedssyn i denne socialfaglighed.

### **Frihed og tillid**

Det er gennemgående hos lederne, at de giver udtryk for, de gerne vil have fagligt dygtige medarbejder og gerne vil i dialog med dem om, hvad der er godt og dårligt socialt arbejde. Dette beskrives særligt i Kommune C ved at både afdelingslederen og jobcenterchefen fortæller, de gør meget ud af at tale med deres medarbejdere om kvaliteten af deres sagsbehandling, og hvordan man kan håndtere at være socialrådgiver i jobcenteret med de forskellige roller, dette indebærer (Afdelingsleder C:11). Karen Healy påpeger



netop, at en konsekvens af det, hun kalder den neoliberalistiske diskurs (NPM), ”udfordrer socialarbejdere til at vurdere hævdvunden praksis og praksisforslag” (Healy:56), hvilket hun begrundes med, at enhver plan om at prioritere et område altid vil medføre en nedprioritering af andre områder, hvorfor der er brug for, at der ikke blot argumenteres for, hvorfor dette er godt i sig selv men også for, hvorfor det er at foretrække at anvende ressourcerne på dette frem for konkurrerende muligheder (Healy 2009:57). Det bliver derfor vigtigt, at medarbejderne forholder sig kritiske og reflekterende til de ideer og opgaver, der bliver stillet, og at de deltager i diskussionerne på arbejdspladsen om, hvad der kendetegner godt socialt arbejde. Dette påpeges som værende vigtigt i andre undersøgelser af socialt arbejde, hvor blandt andet begreberne reflection-on-action og reflection-in-action fremhæves som brugbare strategier for socialarbejderne (Eskelinen et al. 2008b:237). Det fremhæves af afdelingslederne, at medarbejderne har ugentlige møder, hvor de kan spare med hinanden og diskutere deres sager, hvilket kan ses som udtryk for en prioritering af denne form for refleksion over sagsarbejdet. Det ses dog på den anden side ligeledes, at der er sættes grænser for, hvad man som medarbejder må være uenig i, idet Jobcenterchef B fortæller:

*”Men jeg forventer, sagsbehandlerne er vidende om den evidens, der ligger på området. Hvad vil det sige at have en god samtale. Det kan jeg ikke have, man sidder og siger, det er jeg ikke enig i. Der er man nødt til at læne sig op ad den viden, der er” (Jobcenterchef B:7).*

Jobcenterchef A siger i samme retning i forhold til, at kravet om evidens og viden fylder meget hos ham, hvilket medarbejderne er nødt til at tage med:

*” Fordi hele beskæftigelsesområdet er så gennemsyret af sure mavefønelser, og det er simpelthen noget amatørklynk noget af det. Det er ganske forfærdeligt (Jobcenterchef A:4)*

Hermed ser det ud som om, lederne ønsker kvalificerede og relevant uddannede medarbejdere, ligesom de italesætter en vilje til at ville give dem ansvar og frihed i deres arbejde, men det er vigtigt for dem, medarbejderne er enige i de grundlæggende linjer som for eksempel nødvendigheden af evidens og begrundet viden, samt at de økonomiske prioriteringer skal overholdes. Når dette er sagt er det vigtigt for alle at sige, at de

har stor tillid til deres medarbejdere og deres kompetencer. Det viser sig dog, at der er tale om en frihed inden for meget definerede rammer samtidig med, at der sker en styring af medarbejdernes faglige identiteter. Jobcenterchef A fortæller blandt andet, at han netop for at italesætte de tiltag, de har gjort i forvaltningen som processer i mod, at både medarbejdere og borgere skal opleve, at de bliver vist større tillid og ansvar, har udarbejdet en artikel til medarbejderne, der beskriver den overordnede strategi i forhold til de ting, der er blevet sat i værk i forvaltningen. Her har han blandt andet fokus på, at ”vi er nødt til i højere grad at stole på medarbejdernes faglige vurderinger” (Jobcenterchef A:7), ligesom han ligger det ud til lederne og medarbejderne at være med til at komme med forslag til, hvordan de i organisationen kan sikre, der kommer indflydelse og ejerskab fra leder til medarbejder og fra medarbejder til borger. Endvidere har han i artiklen fokus på, at socialrådgiverne skal opkvalificeres for at fremme ”den socialfaglige analyse.” Om dette skriver han blandt andet, at de vil sætte gang i et projekt, der har til formål at sætte større fokus på dybdegående socialfaglige analyser, udarbejdet af medarbejderne. Han skriver: ”I stedet for at lade lægerne alene bedømme en borgers evner til at fungere, skal alle borgeres vilkår indgå i en socialfaglig analyse, der til gengæld kan stå alene” (Jobcenterchef A:4 (Tekst fra internt dokument)). Dette citat tyder på, at man ønsker at arbejde med det, jeg ovenfor har beskrevet som et socialfagligt helhedssyn, idet han netop påpeger, at det er alle borgernes vilkår, der skal indgå i en analyse, som skal kunne stå alene. Socialrådgiverne skal dermed kunne lave analyser, der inddrager alle aspekter omkring borgerne og ikke kun brudstykker af denne, hvormed han ønsker, at socialrådgivernes arbejde skal opnå en større vægtning end lægernes, hvilket må ses som en klar tillidserklæring til socialrådgivernes kompetencer og en villighed til at gøre større brug af dem i fremtiden. Denne tilgang bakkes op af Politiker A, der fortæller:

*”Det vi kan gøre som politikere, det er, at vi kan understøtte den udvikling, der er i gang. Jeg ved, lederstilen er, at der skal så meget selvbestemmelse ud til den enkelte medarbejder som muligt. Men der er heller ingen medarbejdere, der skal sidde alene med nogle ting, man arbejder jo i teams, og man skal bruge hinanden til at spare med...”* (Politiker A:8).

I Kommune C fortæller afdelingslederen ligeledes, at det er hendes opfattelse, at deres medarbejdere har stor frihed og ansvar i deres arbejde, som de kan gøre brug af:

*”Vi har en ret flad struktur, kompetencerne ligger faktisk ude i de led, det er udelukkende kompetencen til at sige, om folk er berettiget til fleksjob eller pension, de ikke har, ellers har de stort set kompetencer til alt. Og så kan man sige, at de har deres teammøder, hvor de kan tage sager op og vende dem, hvis de er lidt usikre på, hvad de skal beslutte sig for, men ellers så har de faktisk selv kompetencerne. Så jeg tror egentlig, de oplever, at de har en ret stor frihed til at beslutte, hvad der skal ske for den enkelte borger”* (Afdelingsleder C:12).

Denne uddelegering af kompetencer findes ikke i Kommune B, hvor det er afdelingslederen, der har kompetence til at træffe afgørelser om blandt andet forlængelse af dagpenge, han er med til at gennemgå alle sager over 52 uger og har kompetencen til at afgøre sager om revalidering foruden kompetencen til bevilling af fleksjob og førtidspension. Dette italesætter han dog ikke som et udtryk for manglende tillid til medarbejdernes kompetencer, men derimod for at sikre refusioner, ensartetheden, og fordi han synes, det er spændende at arbejde på sagsniveau, hvorfor han også bruger meget tid på sagsdrøftelse med medarbejderne, hvor han forinden bruger tid på at læse sagerne igennem (Afdelingsleder B:8). Endvidere fortæller han, han laver ledelseskontrol på sagerne, hvilket han italesætter på følgende måde:

*”Jeg går blandt andet ind og kigger, jeg skal jo selvfølgelig også kontrollere folk lidt, så jeg kan jo gå ind i nogle systemer...Det giver selvfølgelig anledning til, hvis der er nogen, der ligger helt skævt i forhold til andre, så skal der jo være en eller anden forklaring på det”* (Afdelingsleder B:10).

Ledelseskontrol er en naturlig og bunden ledelsesopgave, hvorfor der ikke er noget underligt i, at afdelingslederen udfører dette. Det der alligevel får mig til at fremhæve dette citat, er italesættelsen af, at han skal kontrollere folk i stedet for at sige, han skal lave ledelseskontrol eller kontrollere sagerne. Ved at italesætte det på denne måde, giver han i min optik udtryk for, at der ligger noget personligt og styrende til grund for dette, ligeledes fordi han italesætter, at der kan være nogen, der ligger skævt i forhold til andre.

Dette ser jeg som værende en måde at måle medarbejderne mod hinanden, hvorved der ligger en styring af medarbejdernes faglighed, idet de måles i forhold til hinanden, og sagerne ikke i stedet kontrolleres i forhold til lovgivningen. Dette kendetegnes derfor som en meget disciplinerende styringsteknologi, hvor der er en stærk norm og klare procedurer til at opretholde denne norm. Dette adskiller sig fra de andre kommuner, der i højere grad viser, de har fokus på at udvikle en fælles kultur i forhold til, hvordan der skal arbejdes, og hvilke tilgange der skal anlægges i arbejdet med borgerne.

Disse forskelle ses dermed afspejlet i, hvordan de prioriterer og imødekommer henholdsvis det, der kaldes den bureaukratiske styringsmodel og den professionelle styringsmodel, der hver især karakteriserer forskellige måder at organisere den offentlige sektor på. Den bureaukratiske model er kendetegnet ved en hierarkisk opbygning, der har fokus på klare og præcise regler, hvorimod den professionelle model har fokus på kollegial ledelse og ekspertise (Hansen 2010:60). For mig bliver det tydeligt, at der i både Kommune A og C italesættes en vilje til at styre efter den professionelle styringsmodel, men der bliver alligevel skruet op for styringsteknologierne på en måde, der ikke giver plads til, at de professionelle kan tage over og blive hovedaktører i deres arbejde, idet styringen af dem er så tæt, at der ikke er plads til de individuelle skøn, der er kendetegnet for den professionelle styringsmodel (Hansen 2010:63). I Kommune B er det min opfattelse, at man udelukkende arbejder inden for den bureaukratiske model, hvilket hænger sammen med jobcenterchefens kategoriske afstandtagen fra at interessere sig for regeringens afbureaukratiseringsforsøg, idet han italesætter et ønske om at kunne styre det sociale arbejde gennem metoder og klare og præcise regler for at opbygge en effektiv administration. Det samme kan siges om Jobcenterchef A, der ligeledes ikke ønsker at beskæftige sig med afbureaukratisering, men som på den anden side har en ledelsesstil og måde at forholde sig til sine medarbejders faglighed, at han i høj grad kan siges at nærme sig den professionelle styringsmodel, hvor han har fokus på, at medarbejdernes faglige viden ikke skal risikere at blive forældet og præget af gamle vaner og institutionaliseret praksis (Hansen 2010:63) ved, at han har fokus på evidens og italesætter områdets sure mavefølelser (Jobcenterchef A:4).

## Mod et paradigmeskifte?

Et af formålene med at undersøge, hvordan lederne og politikerne italesætter deres opfattelser af deres medarbejders kompetencer, og hvilke kompetencer de har behov for, har været at kunne identificere om igangsættelsen og italesættelserne af behovet for afbureaukratisering har medført en ændring af disse behov eller måden at italesætte og arbejde med socialarbejdernes kompetencer. Særligt Kommune B adskiller sig fra de to andre kommuner i deres måder at italesætte og arbejde med afbureaukratisering og socialfagligheden på, idet der i de to andre kommuner findes anderledes måde at italesætte og værdsætte medarbejdernes kompetencer på, samt et fokus på udvikling både af indsatser, tilgange og medarbejderkompetencer. Ligeledes beskrives i de to kommuner, at man er i gang med en proces i mod en forandring af den måde, der arbejdes på, samt i den tilgang man har til både borgere og medarbejdere. Denne form for forandring i krav til det socialfaglige arbejde finder jeg ikke i analysen af empirien fra Kommune B.

*”Så det ligger hele tiden i kortene, at vi arbejder med kvalitet og kompetenceudvikling mere end for år tilbage, hvor det handlede om, at vi bare skulle overholde rettidigheden, vi skal overholde det ene og det andet, der kiggede man sgu egentlig ikke så meget på, hvad det var for nogle folk, man havde, men mere på det der med, hvordan sikrer vi os, at vi ikke bliver straffet økonomisk for ikke have tingene i orden, og det behøver vi ikke, det kører. Men det bruger de så også arbejdstid på, men det er helt klart, at det er bare kørt ind som en del af kulturen. Det er der styr på. Men det tager nogle år, og nu er der så endelig luft til det andet, og hvordan det så ser ud om fire år, det ved jeg jo ikke” (Afdelingsleder C:11).*

Også Politiker A italesætter, at der er en proces i gang mod en ændret holdning og andre måder at italesætte og arbejde socialfagligt, men også her er der en oplevelse af, at det tager tid at ændre gamle vaner.

*”Men når man de sidste 20 år har undervist medarbejderne i, at de skal sige nej, og de skal kontrollere, fordi borgerne de vil faktisk snyde, og så skal til at sige, at man skal faktisk have tillid til borgerne for borgerne vil ikke grundlæggende snyde, og så skal vi lægge meget mere ud til borgernes selvbe-*

*stemmelse. Det er altså en proces, der har været meget længere, end jeg havde forestillet mig, og vi er stadigvæk på vej” (Politiker A:2).*

Den tydeligste italesættelse af, at der er en ændring i gang som ønskes yderligere eks-tensiveret ses hos Jobcenterchef C, der således fortæller: ”Jeg tror, vi har ødelagt rigtig meget i folks faglige tilgang i arbejdet” (Jobcenterchef C:8), og han fortsætter senere i interviewet:

*”Jeg tror også, en af opgaverne i kommunerne nu er, at man har mange medarbejdere, der er gode til nogle ting, og der er nogle andre ting, de så ikke er så gode til... Jeg tror ikke nødvendigvis, der bliver plads til alle... jeg tror altså, der er nogen, hvor vi må sige, og det, synes jeg selv, er svært, at de har arbejdet her de sidste 25 år, de har lavet en god og solid indsats for (Kommune C), de kan bare ikke leve op til de krav, vi stiller i dag... De krav, der er ændrede, det er netop de krav i forhold til at kunne flytte mennesker og kunne gå ind i den udviklende samtale og kunne intervenere omkring de ting, der skal intervenseres omkring. Mange medarbejdere har været rigtig gode til at lave de administrative opfølgninger, de har lavet de samtaler, der skulle laves, men om der er kommet noget ud af det, det har der ikke været så meget fokus på, men når de lige pludselig skal til at arbejde mere relationsopbyggende med borgerne, så bliver det pludseligt synligt, at der er nogle, der kan noget, og der er nogle andre, der ikke kan det. Jeg synes, det er meget trist, for man kan sige, det er sådan set de samme forventninger, der har været hele tiden, der har bare, qua systemets tilgang til os, ikke været fokus på resultater, der har været fokus på, hvad vi gør, men ikke hvad der kommer ud af det. Derfor har vi ladet nogle medarbejdere i stikken (Jobcenterchef C:12).*

Han beskriver dermed, at der er nogle medarbejdere, hvor kompetenceudvikling ikke rækker, idet han har mistet troen på, at de kan ændre medarbejdernes holdninger og måder at arbejde på i tilstrækkelig grad i forhold til den måde og de tilgange man ønsker at arbejde på og med i fremtiden. Det er hermed hans klare overbevisning, at den store fokusering på procedureoverholdelse har ført til, at der nu er medarbejdere, der er uddannede socialrådgivere, men som ikke kan leve op til de krav, der stilles i kommunen om at kunne indgå i relationer med borgerne og skabe forandringer ej heller, hvis de får

relevante kursustilbud. Det er min opfattelse, at der med disse italesættelser, kan siges at være tale om en ændring i den måde socialfagligheden og det sociale arbejde i jobcentre opfattes på og prioriteres i forhold til det administrative og bureaukratiske arbejde i Kommune A og C. Det viser, der her er kommet større fokus på, at der skal bruges socialfaglige kompetencer til at gøre en indsats overfor de ledige og sygemeldte. Derfor er der ikke længere så stort fokus på registreringerne, om end de stadig findes og vægtes meget højt for at få økonomien til at hænge sammen, men undersøgelsen af lederne og politikernes italesættelser har vist, at de ikke kan stå alene, men i højere grad end tidligere er der fokus på, at det socialfaglige skal have en større ledelsesmæssig vægtning.

Det ses hermed, at de forskellige italesættelser og ledelsesstrategier, der benyttes i kommunerne giver udslag på flere niveauer og påvirker relationerne mellem lederne og politikerne, og ligeledes relationerne til medarbejderne ligesom de viser sig, at slå igennem i forhold til styringen af medarbejdernes kompetencer, og hvor meget tillid og ansvar de vises af deres ledere og politikere. Dette leder mig til at undersøge, hvordan disse forskelle kan ses som forskellige ledertyper, for på den måde at tydeliggøre, hvordan styringen foregår og med hvilke målsætninger.

### **Fokus på ledertyper**

I det foregående har jeg set på de store forskelle, der er på, hvordan lederne og politikerne italesætter og arbejder med afbureaukratisering, og de forskellige styringsteknologier, der anvendes til at lede medarbejderne. I dette afsnit vil jeg derfor prøve at se disse ledelsesstrategier som forskellige ledertyper, for på denne måde at skabe bevidsthed om, hvad disse er et udtryk for, og hvilke konsekvenser dette kan have for ledelse og det sociale arbejde. I afsnittet om mening og kontrol med bureaukratiet viste jeg, hvordan flere af lederne italesætter, at de arbejder med medarbejdernes motivation men med forskellige opfattelser af, hvad der motiverer mennesker og med forskellige endemål for øje. Disse forskelle er ligeledes fremkommet, når jeg har set på, hvilke styringsteknologier, de anvender, og hvordan de italesætter medarbejdernes kompetencer. Jobcenterchef A fortæller, han på en helt anderledes måde end de andre kommuner inddrager medarbejderne i planlægningen af implementeringen af reformer (Jobcenterchef A:7), ligesom han fortæller, hvordan han søger at vise medarbejderne tillid og give dem ansvar som et led i den strategiske ledelse, han har som målsætning. På denne måde er

det tydeligt for mig, at han nærmer sig det, Thygesen og Tangkjær kalder 2. ordensledelse (Thygesen & Tangkjær 2008:195), der netop handler om, at lederne sættes i stand til at styre styringsteknologierne frem for, at det er styringsteknologierne, der styrer dem. Ligeledes skal lederen sætte sig i stand til at have en kritisk distance til teknologierne, medarbejderne og det arbejde, der skal foregå. Dette bliver især tydeligt, når der kigges på den måde, der arbejdes på i Kommune C og til dels i Kommune B, hvor lederne er meget mere nede i sagsarbejdet og mere på lige fod med medarbejderne. Endvidere er der større fokus på at styre gennem procedurer og bureaukrati end i Kommune A, hvor der er fokus på at fjerne så meget fokus på procedurer som muligt for at skabe handlerum for både ledere og medarbejdere. Som eksempel på denne forskel på, hvor tæt lederne styrer, fortæller både Afdelingsleder B og C samt Jobcenterchef C om at have åbne døre og gøre meget ud af, at medarbejderne altid kan komme til dem for at stille spørgsmål og drøfte sager.

*”Det er noget med at være synlige både fysisk men også åndeligt. De kan altid få fat i mig” (Afdelingsleder C:4)*

Denne tilgang lægger sig dermed nærmere op ad det, der kaldes 1. ordensledelse, hvor der i højere grad er risiko for, at lederne bliver en del af den blinde plet, der lader styringsteknologierne overtage styringen uden de selv tager styringen over det (Thygesen & Tangkjær 2008:196). Denne betragtning bliver på sin vis gennemgående ved gennemgang af interviewene fra Kommune C, hvor der er stor kritik af den måde bureaukratiet og særligt afbureaukratiseringen er. Det virker dog ikke som om, man kommer meget længere fra at kritisere bureaukratiet og den manglende afbureaukratisering end til selv at sætte styringsredskaber op, ikke for at mindske bureaukratiet, men udelukkende for at opnå kontrol over det og gøre arbejdet lettere tilgængeligt for medarbejderne. Dette dog uden at kunne italesætte overordnede strategier for, hvad det er, man søger at gøre, og hvordan dette gøres. Afdelingsleder C fortæller, adspurgte hvilke kompetencer hun primært anvender i sit arbejde:

*”Jeg tror, jeg bruger rigtig meget af min personlighed, og det kan godt lyde sådan lidt banalt, men jeg tror faktisk personligheden er den væsentligste del for en leder. Og så bruger jeg selvfølgelig også at være bevidst om, hvad er det, jeg gør som leder men også hvordan, og hvad jeg har fokus*



*på, for det jeg har fokus på, det får de også fokus på” (Afdelingsleder C:9).*

Som opfølgning til dette søges en stillingtagen til, hvordan hun gør sig bevidst om, hvilke ting hun sætter i gang, men dette svares der ikke på, andet end det er vigtigt med en positiv og anerkendende tilgang over for medarbejderne. Det er således ikke muligt for afdelingslederen at sætte ord på, hvilke strategier, der anvendes.

På den anden side ses Kommune A og B, hvor der er en anden tilgang til det at være ledere og en mere tydelig bevidsthed omkring det at styre og lede medarbejdere mod bestemte mål. I disse kommuner kan man i forhold til Kommune C påpege, at der er tale om en helt anden styringsoptimisme (Thygesen & Tangkjær 2008:183), som man kan diskutere, særligt i Kommune B bliver et udtryk for en 1. ordens-ledelse, men dette kan skyldes den retorik, der anvendes til at italesætte måden, der arbejdes på i forvaltningen.

Disse forskellige italesættelser afspejler, at der er tale om vidt forskellige lederstile i forhold til, hvordan de betragter deres medarbejdere, og det at være leder. Dette kan betragtes ved at anvende Douglas McGregors teori om menneskelig adfærd, hvor han opdeler synet på medarbejdere i to poler, X & Y. Her betragtes medarbejdere i det, der kaldes Theory X som nogen, der grundlæggende ikke ønsker at arbejde, og dermed skal kontrolleres og trues med straf, hvis man vil have dem til at arbejde. Ligeledes siger teorien, at medarbejderne ikke ønsker at blive vejledt, de ønsker ikke at få ansvar og har ingen særlige ambitioner (Grøn & Hansen 2011:97). Dette er som mange andre teorier naturligvis et udtryk for stereotyper og generaliseringer, men det er min opfattelse, at teorien kan anvendes til at beskrive forskellen mellem de ledertyper, der bliver italesat i denne undersøgelse. Jeg mener dermed, man kan diskutere om den ledertype, der bliver præsenteret i Kommune B primært hos jobcenterchefen, men til dels også ved afdelingslederen, er et udtryk for en Theory X ledertype, idet han netop opstiller arbejdsbeskrivelser, der fastlægger, hvordan medarbejderne skal arbejde, ligesom han finder, det vigtigste er, at de fastlagte metoder bliver overholdt. Han fortæller ligeledes, han mener medarbejdere skal kontrolleres, og finder det hierarkiske bureaukrati vigtigere end de faglige metoder.

Det samme ses i nogen grad ved afdelingslederen, der ligeledes taler om, at han bruger meget tid på at gennemgå sager med medarbejderne, ligesom han er den, der har kompetence til at træffe afgørelser om både forlængelse af sygedagpengesager, bevillinger og lignende (Afdelingsleder B:8). I modsætning hertil opstiller McGregor Theory Y lederen, der tror på, at der ikke er noget i menneskers natur, der gør de ikke kan lide at arbejde. Kontrol og straf er ikke nødvendigt til at få medarbejderne til at arbejde, og den væsentligste belønning til at få mennesker til at ude en indsats er selvrealisering (Grøn & Hansen 2011:97). Denne tilgang afspejles i den måde Jobcenterchef A italesætter, han arbejder med og betragter medarbejderne, hvor han netop søger at motivere dem til at yde en ekstra arbejdsindsats ved at indføre belønninger til den dygtigste medarbejder, ligesom han beskriver, det er vigtigt for ham, at hans medarbejdere kan lide deres arbejde (Jobcenterchef A:6).

Disse forskellige måder at italesætte bureaukratiet, afbureaukratiseringen og det at være leder kan ligeledes siges at hænge sammen med både respondenternes uddannelsesmæssige baggrund og kommunernes størrelse, idet det bliver tydeligt, det er de største kommuner, der italesætter behovet for styring og ledelse og den mindste, der ikke har samme måde at italesætte deres syn på bureaukratiet og afbureaukratiseringen. Dette kan ses som et udtryk for det, Thygesen og Tangkjær kalder en bevægelse mod en ”big-sizing” af kommunerne (Thygesen & Tangkjær 2008:180), hvor afstanden mellem top og bund på den ene side bliver større og større på grund af decentraliseringer og uddelegering af kompetencer og ansvarsområder, men på den anden side peges der på at afstanden bliver formindsket, da politikere og centraladministration forholder sig styrende til en dokumenteret service, omsorg og sagsbehandling leveret af kommunerne. Dette viser netop, at nogle kommuner er blevet så store, at der er behov for og ønske om at kunne styre ud fra viden om, hvordan indsatserne virker og ikke blot benytte sig af viden fra diverse ministerier, styrelser eller andre eksterne undersøgelser, men netop et ønske om at skaffe viden om de interne indsatser. På denne måde vises, at kommunerne har det samme behov for at kunne styre økonomi og indsatser, som det er ønsket fra Folketingets side, hvilket viser at den styring, der har været for at få kommunerne til at registrere og dokumentere de seneste år har haft den virkning, at lederne har taget dette til sig, og nu ligeledes styrer deres medarbejdere til at gøre det samme samt italesætter det som noget, de selv har brug for, og noget de ikke vil undvære. På denne måde ses

det i ledernes og politikernes italesættelser af behovet for bureaukrati, at det er blevet en selvteknologi (Mik-Meyer & Villadsen 2007:30) og dermed er blevet en del af deres ledelsesmæssige identitet, at det er nødvendigt og naturligt med disse styringsteknologier (Dean 2010:48). Dette viser et styringspres, der skaber en professionalisering af ledelse, der kan standardiseres og systematiseres ind i styringsteknologier, der består af generaliserbarhed, gentagelighed og overførbare (Thygesen & Tangkjær 2008:180).

Dette styringspres og denne måde at styre på optræder stærkest hos de to ledere i den største kommune, Kommune A, hvor jobcenterchefen taler om at anvende strategisk ledelse som styringsteknologi, hvilket netop afspejler at han ikke bevæger sig i det, han kalder ”faktisk ledelse”, som er det, lederne under ham skal gøre, hvor han i stedet har en mere strategisk og udviklende rolle (Jobcenterchef B:1). Afdelingsleder B er ligeledes uddannet indenfor systemisk ledelse, men nævner ligeledes at han gør brug af styringsteknologierne LEAN og værdibaseret ledelse i sit arbejde. Samme tendens ses i Kommune B, hvor det dog er styringsteknologier fra den økonomiske verden, der er fremtrædende i måden, hvorpå der styres og italesættes behov for at styre. Helt samme tendens ses ikke i Kommune C, hvor der udtrykkes en anden holdning til styringen, men dog fortæller jobcenterchefen, at *”jeg synes jo, det er lidt en kombination af at noget af det er jo rimeligt og godt nok”* (Jobcenterchef C).

Det er dog min opfattelse, at det er en alt for ensidig forklaring blot at se det som kommunens størrelse, der gør denne forskel, idet jeg mener, ledernes og politikernes måder at italesætte bureaukratiet på, deres strategier samt deres uddannelsesmæssige baggrunde ligeledes har indflydelse. I Kommune C er lederne uddannede socialrådgivere og har begge lang praksiserfaring bag sig, ligesom de nævner, deres direktør har samme baggrund. Politiker C er som tidligere beskrevet uddannet socialpædagog, hvorfor tankerne ledes mod, at det kan være disse socialfaglige baggrunde, der primært er årsagen til deres anderledes måde at italesætte og styre bureaukratiet. Denne opfattelse underbygges af, at Afdelingsleder B udtrykker en lignende tilgang til både bureaukrati og ledelse, og ligeledes har en socialrådgiverbaggrund. Jobcenterchef A er dog uddannet pædagog, men er netop leder i en stor kommune, hvor der beskrives at være afstand mellem top og bund og dermed et behov for en anderledes styring, ligesom hans ledelsesmæssige efteruddannelse spiller en rolle. Den tydeligste forskel ses hos Jobcenterchef B, der er

uddannet økonom og har en fortid som revisor, og derfor har bragt ideer og styringsteknologier med fra denne verden. Det er dermed ikke muligt at komme frem til en dækkende forklaring på, hvilke faktorer, der er afgørende for ledelsestypen, men sammenfattende må det konstateres, at der er tale om store forskelle på trods af, at området italesættes som stramt styret fra central hånd.

Ved at sætte fokus på de forskellige ledertyper, der er blevet præsenteret ved ledernes og politikernes italesættelser, bliver det tydeligt, at der er tale om meget forskellige former for ledelse, strategier og styring i de repræsenterede jobcentre. Disse forskelle viser sig at være tydelige og gennemgående gennem alle ledernes og politikernes italesættelser i det empiriske materiale, hvorfor der viser sig at være en bagvedliggende logik i deres italesættelser, strategier og de ting, de fortæller, de sætter i gang på deres arbejdspladser. Særligt interessant er det at se, at deres italesættelser om deres opfattelse af afbureaukratisering og bureaukratiet skinner igennem og netop viser sig i deres innovationslyst og måder at igangsætte og nytænke deres arbejdsområder. Her tænker jeg særligt på Kommune A og B, hvor begge jobcenterchefer italesætter en modvilje mod at tale om nødvendigheden af afbureaukratisering, idet de hellere vil koncentrere sig om, hvordan de klarer deres egne tiltag i deres kommuner. På denne måde afspejler de to ledere deres egen tilgang til afbureaukratisering, at der er godt nok er tale om en stram styring, men der er stadig rigeligt plads til lokal ledelse og stor forskellighed. Dette afspejles netop i, at der er tale om to så forskellige ledertyper med vidt forskellige endemål. På denne måde bliver det tydeligt, at det på ingen måde selv i et stramt styret bureaukratisk system er ligegyldigt, hvem der ansættes som leder i beskæftigelsesforvaltningerne, idet dette viser sig at have store betydninger for, hvordan medarbejderne ledes, hvordan samarbejdet med det politiske niveau foregår, og hvilke indsatser og tilgange, der præsenteres for borgerne.

## Kvalitetsvurdering

Kvalitetssikring er et vigtigt element i enhver form for forskning, hvorfor jeg i dette afsnit vil søge at foretage en kvalitetsvurdering af nærværende speciale. Det er min forståelse, at spørgsmålet om kvalitetsvurdering skal afspejles gennem hele forskningsprocessen, hvorfor jeg løbende har søgt at redegøre for valg af problemformulering, rekrut-

tering af respondenter, gennemførelsen af interviews og transskribering samt hele bearbejdningen af datamaterialet i analysen. Denne tilgang afspejles netop i den abduktive tilgang, jeg tidligere har beskrevet, hvor der skiftes mellem det empiriske og teoretiske. Tilgangen er ligeledes kendetegnet af en cirkulær forskningsproces, hvor der hele tiden vendes tilbage til problemfelt, problemformulering og delresultater for på den måde hele tiden at se det empiriske og teoretiske i et nyt lys og sikrer, at kvalitetsvurderingen sker i netop en løbende og cirkulær proces (Pedersen 2012:228).

Dette leder til spørgsmålet om undersøgelsens validitet, som i et konstruktivistisk perspektiv ikke handler om at nå frem til en mere eller mindre korrekt beskrivelse og analyse af virkeligheden, men i stedet handler om forskerens troværdighed. Da der kan være flere forskellige måder at omtale den sociale virkelighed på, afhænger troværdigheden af forskerens beskrivelse og fortolkning. Dette gør, at jeg ikke blot skal have fokus på de allerede beskrevne dynamikker i forskningsprocessen, men også i min egen fremstilling og præsentation af resultaterne. Dette nødvendiggør at mine metoder, refleksioner og overvejelser fremstilles så åbent og gennemsigtigt så muligt, så det bliver muligt for læseren at gennemskue forskningsprocessens styrker og svagheder og dermed vurdere undersøgelsens validitet og kvalitet (Antoft & Salomonsen 2012:148-149).

De ovenstående refleksioner og metodiske skridt er foretaget netop for at sikre en vis kvalitet for undersøgelsens udarbejdelse og konklusioner. Som rammesætning herfor har været den udarbejdede problemformulering samt det valgte socialkonstruktivistiske ståsted, der tilsammen har været styrende for undersøgelsesdesignet og de metodologiske skridt, der er foretaget gennem undersøgelsen. Jeg har søgt at skabe sammenhæng og gennemsigtighed, ligesom jeg har søgt at eksplicite mit standpunkt om, at der ikke findes faste forståelser af verden, men at der er tale om sociale konstruktioner. Dette har konsekvenser for mit syn på undersøgelsens reliabilitet (Kvale 1994:180), da jeg med denne overbevisning ikke kan argumentere for en positivistisk inspireret opfattelse af, at denne undersøgelse kunne være lavet på et hvert andet tidspunkt eller af en hver anden forsker. Dette mener jeg ikke er tilfældet, da jeg med mine spørgeteknikker, sammensætning af spørgsmål, baggrundsviden og så videre naturligvis har påvirket undersøgelsens udformning. Jeg har dog som tidligere beskrevet haft en ambition om at skabe en metodisk validitet ved at undersøge det, jeg siger, jeg vil undersøge, hvortil min pro-

blemformulering har været et afgørende værktøj (Antoft & Salomonsen 2012:146). Det er hermed også vigtigt igen at understrege, at jeg med min socialkonstruktivistiske tilgang ikke påberåber mig at kunne udtale mig generelt om, hvordan ledere og politikere italesætter og arbejder med afbureaukratisering, men jeg kan derimod udtale mig om, hvordan respondenterne i denne undersøgelse på det pågældende tidspunkt og i den pågældende kontekst har italesat deres tilgang til dette. Om dette er udtryk for mere generelle tendenser kan jeg ikke med det valgte undersøgelsesdesign udtale mig om, men har dog efter bedste evne søgt at sammenholde det indsamlede empiriske materiale med eksisterende undersøgelser og teori, som jeg anvender til at fremkomme med undersøgelsens resultater. På denne måde er det min vurdering, at der er tale om ny og meningsfuld viden, der kan bidrage til en dialog om, hvordan den styring, der forekommer, påvirker de italesættelser og måder at arbejde på, som undersøgelsen har vist (Pedersen 2012:229).

## Konklusion

Formålet med nærværende speciale har været at undersøge, hvordan ledere og politikere i tre forskellige jobcentre italesætter og arbejder med afbureaukratisering. Det er vigtigt at understrege, at denne konklusion ikke har til formål at komme med endegyldige eller definitive konklusioner, men vil derimod i tråd med det valgte videnskabsteoretiske perspektiv søge at samle op på de metodologiske tilgange, hovedpunkter og diskussioner, der italesættes i nærværende speciale.

For at besvare den opstillede problemformulering er der valgt et forskningsdesign, der er bygget op omkring et komparativt casestudie. Dette har til formål at indfange forskelle og ligheder i de måder lederne og politikerne italesætter og arbejder med afbureaukratisering samt indfange de dynamikker, der italesættes internt i kommunerne. Den empiriske undersøgelsesmetode har baseret sig på en kvalitativ tilgang med i alt ni semistrukturerede interviews med tre politikere, tre jobcenterchefer og tre afdelingsledere fra tre kommuner. Kommunerne er udvalgt efter, at de skulle give indblik i både forskelle og ligheder i måderne afbureaukratisering italesættes samt i de måder, der ledes på i jobcentrene. Dermed er de ikke udvalgt på baggrund af særlige indsatser eller til-

gange, men udelukkende ud fra kriterier om beliggenhed og ensartethed i rammevilkår samt ikke mindst tilgængelighed i forhold til undersøgelsen.

For at belyse afbureaukratiseringsbegrebet og indfange den kontekst, der omgiver det, valgte jeg at præsentere begrebet set i forhold til NPM, der anvendes som en samlebetegnelse for en række styringsreformer, der har fundet sted de sidste 20-25 år som en moderniseringsproces af tilgangen til ledelse i det offentlige. Derfor blev præsentationen ligeledes en introduktion til en række opfattelser af, hvordan offentlig ledelse kendetegnes. Med denne præsentation introduceres de første begreber, der er med til at kendetegne det valgte teoretiske udgangspunkt, der ligeledes skulle danne rammen om den valgte analysestrategi. Med valget af governmentalityperspektivet som analyse- og begrebsramme for specialet rettes fokus mod magt og viden, og der ligges vægt på at udøvelse af magt og autoritet skal betragtes som alt andet end selvfølgeligt. Dette skal ses som et af specialets formål; nemlig at bidrage til en bevidsthed om, hvordan forskellige former for ledelse og styring påvirker det sociale arbejde. Herved kan specialet være med til at betragte nogle af de selvfølgeligheder, som både ledelse og afbureaukratisering omgives med og være med til at indfange nogle af de styringslogikker, der italesættes. Ifølge Foucault betragtes magt og styring som noget produktivt, hvilket er vigtigt for mig også at nævne i denne opsamling. Det har ikke været min hensigt at udpege hverken gode eller dårlige styringsformer, men netop at se magten som en produktiv del af ledelsen, og på denne måde undersøge hvilke mål og rationaler, der ligger til grund for styringen, og hvordan dette har indflydelse på det sociale arbejde, der udføres i jobcentrene. Med afsæt i disse forståelser af magt og viden har jeg positioneret mig i den socialkonstruktivistiske tilgang, hvor der netop er fokus på en kritisk betragtning på den eksisterende viden og de gældende sandheder for på denne måde at kunne danne nye forståelser og teorier, som giver mulighed for at praksis eventuelt kan udvikle alternative handlemuligheder til løsning af de styringsmæssige problematikker.

For at strukturere min gennemgang af det empiriske materiale og sikre et analytisk fokus på at problematisere de ledelsesformer, der italesættes i materialet har jeg valgt at benytte mig af governmentalityanalysens fire hovedspørgsmål, der kan bidrage med at søge en forståelse af, hvordan informanterne forstår det objekt, de arbejder med, og hvad der ligger til grund for deres måder at italesætte og arbejde med det på, samt der-

med skabe bevidsthed om, hvad det er, de søger at udvikle og styre mod. På denne måde har jeg søgt at operationalisere governmentalityanalysen således, at tilgangen kan bidrage til besvarelsen af den stillede problemformulering, der lyder: *Hvordan arbejder ledere og politikere i de kommunale jobcentre med afbureaukratisering, og hvordan italesætter de udfordringer og handlemuligheder i forhold hertil*. Analysen er opdelt i fire analyseafsnit, der for overskuelighedens skyld er inddelt med et antal underafsnit, og udgør tilsammen undersøgelsens besvarelse på ovenstående problemformulering.

I første analyse afsnit undersøgte jeg, hvordan lederne og politikerne italesætter afbureaukratiseringen og hvilke handlemuligheder og udfordringer, de så hermed. Her fremgik det, at afbureaukratiseringen i Kommune B og C omtales som noget, der burde fjerne bureaukratiske lovregler og gøre, at området ikke bliver styret så meget som hidtil fra central hold. På denne måde beskrives bureaukratiet i disse kommuner som noget, der kommer udefra, og ikke som Jobcenterchef A beskriver det, som noget kommunerne i høj grad selv skaber, og som noget han har brug for til at kunne udføre en ledelsesstil, han ønsker skal bygge på statistik og viden. Det viser sig, at der imellem niveauerne internt i kommunerne er overensstemmelse i italesættelserne med undtagelse af Afdelingsleder B, der i modsætning til sin jobcenterchef italesætter bureaukratiet som værende for styrende. Dette afspejles i, at han tidligere har søgt en anden stilling, fordi han ikke var enig i de tilgange, der blev vedtaget af jobcenterchefen, men har siden i højere grad affundet sig med det og ser nu mening i, at der styres, som der gør, fordi det medfører en god normering for personalet. Netop denne tilgang til bureaukratiet viser sig som kendetegnende for den styringsmæssige tilgang i Kommune B, hvor der er stort fokus på kontrol og tages udgangspunkt i en nyttemaksimerende tilgang, der handler om at få en god økonomi, og der arbejdes på, at medarbejderne skal forstå, at der er sammenhæng mellem de opstillede procedurekrav og den gode normering og økonomi. I Kommune C ses ligeledes et behov for at styre efter at have kontrol med bureaukratiet og få det til at fylde så lidt som muligt, hvilket igen understreger, at bureaukratiet ses som noget udefrakommende, der ikke er en del af deres ledelsesstrategi i modsætning til de to andre kommuner. Dette viser, at der i de to kommuner er tale om en styring af medarbejderne i detaljen, der betyder, at der er fokus på procedurer, der i detaljer fortæller, hvordan der skal arbejdes, og ikke overlader det til medarbejderne selv. Dette står i kontrast til den måde, det italesættes i Kommune A, hvor der er fokus på, at med-



arbejderne skal kunne se en mening med det bureaukrati, der er, hvorfor der arbejdes for dette, idet bureaukratiet ses som vigtigt for at sikre de data, jobcenterchefen ser som nødvendige for at udøve sin ledelse. Her ses, at medarbejderne gøres til objekter for ledelse, idet han arbejder med deres motivation for at få dem til at arbejde som ønsket, hvormed der er tale om styring på afstand. I analysen anvendes Antonovsky til at vise, at det er vigtigt for medarbejdernes sundhed og arbejdsindsats, at de har en oplevelse af deres arbejde som meningsfuldt. Det viser sig dog, at det er meget forskelligt, hvad lederne italesætter som meningsfuldt for medarbejderne, og dermed ligeledes, hvad de styrer efter.

Disse forskelle ses ligeledes afspejlet i deres måder at arbejde på i jobcentrene, hvor det ses, at både Kommune C og B har arbejdet på at udarbejde faste procedurer, medarbejderne skal følge. I Kommune C er formålet med dette, at bureaukratiet skal fylde så lidt som muligt for at skabe plads til det socialfaglige arbejde, der betragtes som kerneopgaven. Derimod ses i Kommune B, at formålet med at udarbejde procedurene er at skabe metoder, der kan sikre kommunen en høj refusion og dermed en god økonomi, og hvor det til forskel fra Kommune C, ses som en kerneopgave, at medarbejderne skal overholde de fastsatte metoder. Forandringer og lovændringer beskrives i denne kommune som trusler mod jobcenterchefens fastlagte metoder, idet det er besværligt og ressourcekrævende for ham at lave dem om. Dette står i stærk kontrast til de styringsteknologier, der anvendes i Kommune A, hvor udvikling er en stærk del af ledelsesstrategierne, og ses som både udvikling af nye indsatser for borgerne, nye tilgange og som udvikling af medarbejderne og deres kompetencer og bruges til at skabe dynamik og arbejdsglæde for medarbejderne for på den måde at få dem til at arbejde mere og være med på de nye ideer, jobcenterchefen kommer med. Der er dermed stort fokus på relationerne til medarbejderne og på at skabe tillid og give dem ansvar for deres arbejde, ligeledes som led i en strategi om, at de skal udvikle sig og være indstillede på forandringer hele tiden. I Kommune C har man ligeledes fokus på, at medarbejderne skal have et stort ansvar for deres arbejde og har fokus på at tale med dem om, hvordan de kan anvende deres socialfaglige roller. En helt anden tilgang viser sig i Kommune B, hvor der i forhold til tillid til medarbejderne tales om, at der skal udføres kontrol af medarbejderne for at sikre sagerne behandles, som de skal, og det viser sig, at denne kontrol ikke blot udføres af afdelingslederen, men ligeledes af jobcenterchefen, der mod afdelingslederens vidende

fortæller, han tjekker om sagerne behandles i henhold til de fastsatte metoder. Derfor er der ikke blot tale om kontrol af medarbejderne men også af lederne arbejde, hvilket understreger den styring i detaljen, der har været gennemgående for jobcenterchefens ledelsesstrategi i hele undersøgelsen, og som ligeledes viser sig ved analysen af de forskellige ledertyper. Disse forskelle er forsøgt forklaret gennem deres uddannelsesmæssige baggrunde og kommunernes størrelse, der dog ikke kan give et entydigt billede og dermed ej en fyldestgørende forklaring på disse forskelle i lederne og politikernes italesættelser, strategier eller de anvendte styringsteknologier, hvorfor det må konstateres, at det er af afgørende betydning, hvilke personer der ansættes som ledere, idet dette har stor betydning for, hvilke styringsteknologier og strategier der bringes i anvendelse. Dette viser sig at have stor betydning for, hvordan samarbejdet med det politiske niveau foregår, hvordan medarbejderne styres, deres kompetencer udvikles og bringes i anvendelse, samt hvilke indsatser og tilgange, der præsenteres for borgerne. Hvorfor det i sidste ende har stor betydning for det sociale arbejde, der udføres i jobcentrene. Undersøgelsen af lederne og politikernes italesættelser og måder at arbejde med afbureaukratisering viser dermed, at der selv i det stramt styrede bureaukratiske system beskæftigelsesområdet er, er store muligheder for at skabe individuelle ledelsesrum og for at have stor indflydelse på, hvordan der styres, og hvad der styres efter i jobcentrene, ligesom det har vist, at der er en stringent logik bag de italesættelser, lederne og politikerne anvender og de måder, de fortæller, de arbejder med afbureaukratisering på, hvilket ses på alle niveauer og analysetemaer i specialets analyse.

## Litteraturliste

Andersen, Lotte Bøgh & Lene Holm Pedersen (2011): Motivation i den offentlige sektor. I: Berg-Sørensen, Anders, Caroline Howard Grøn & Hanne Foss Hansen (Red.): Organiseringen af den offentlige sektor. København, Hans Reitzels Forlag

Andersen, Niels Åkerstrøm (1999): Diskursive Analysestrategier. København, Nyt fra Samfundsvidenskaberne

Andersen, Niels Åkerstrøm (2006): Borgernes kontraktliggørelse. København, Hans Reitzels Forlag

Andersen, Niels Åkerstrøm (2008): Velfærdsledelse: Diagnoser og udfordringer. I: Sløk, Camilla & Kaspar Villadsen (Red.): Velfærdsledelse. Ledelse og styring i den selvstyrende velfærdsstat. København, Hans Reitzels Forlag

Antoft, Rasmus & Heidi Houlberg Salomonsen (2007): Det kvalitative casestudium. I: Antoft, Rasmus, Michael Hviid Jacobsen, Anja Jørgensen & Søren Kristiansen (Red.): Håndværk & Horisonter – tradition og nytænkning i kvalitativ metode

Antoft, Rasmus & Heidi Houlberg Salomonsen (2012): Casestudier af organisationer som dynamisk proces. I: Jacobsen, Michael Hviid & Sune Qvotrup Jensen (Red.): Kvalitative udfordringer. København, Hans Reitzels Forlag

Breidahl, Karen & Janne Seemann (2009): Jobcentret som organisatorisk fænomen. København, Frydenlund Academic

Børjesen, Maria Rise (2013): Jobcenterchef om stigende bureaukrati: Vi taler om tsunamier. Dr.dk d. 09.01.2013. Lokaliseret på: <http://www.dr.dk/Nyheder/Indland/2013/01/28/213934.htm>

Caswell, Dorte & Tanja Dall (2012) Svaret på vore bønner. Reformen på førtidspensions- og fleksjobområdet i et kritisk lys. I: Hansen, Finn Kenneth et. Al. (Red.): Social Årsrapport 2012. København, Socialpolitisk Forening og Center for Alternativ Samfundsanalyse

Clausen, Jens, Eskil Heinesen & M. Azhar Hussain (2006): De nye kommuners rammevilkår for beskæftigelsesindsatsen. København, Socialforskningsinstituttet

Dansk Socialrådgiverforening (2009): Sådan bruger socialrådgiverne deres arbejdstid Jobcentrene.

Dansk Socialrådgiverforening (25.02.2009): Afbureaukratisering er en dråbe i havet. Lokaliseret på: <http://www.socialrdg.dk/Default.aspx?ID=907>

Dean, Mitchell (2010): Governmentality – Magt og styring i det moderne samfund. København, Forlaget Sociologi.

Dknyt.dk (2007): Afbureaukratisering er varm luft. Lokaliseret på: <http://dknyt.dk/sider/i-artikel.php?id=29286>

Ejler, Nicolaj, Heino Jespersen & Steffen Bohni Nielsen (2005): Når måling giver mening. Randers, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag

Eskelinen, Leena (2008a): Jobcentrenes ledelse og organisering – erfaringer fra det første år med fællesjobcentre. København, AKF

Eskelinen, Leena, Søren Peter Olesen & Dorte Caswell (2008b): Potentialer i socialt arbejde. København, Hans Reitzels Forlag

Gjørup, Jes, et al. (2007): Tilgiv os – Vi vidste ikke, hvad vi gjorde. Politikkens kronik 29. marts 2007. København, Politikken.

Griffiths, Christopher A., Peter Ryan & John. H. Foster (2011): Thematic analysis of Antonovsky's sense of coherence theory. *Scandinavian Journal of Psychology* 52

Grøn, Caroline Howard & Hanne Foss Hansen (2011): Organisationers indre liv i et normperspektiv. I: Berg-Sørensen, Anders, Caroline Howard Grøn & Hanne Foss Hansen (Red.): *Organiseringen af den offentlige sektor*. København, Hans Reitzels Forlag

Hansen, Allan Dreyer (2012): diskurs- og videnskabsteori. I: Juul, Søren & Kirsten Bransholm Pedersen (Red.): *Samfundsvidenskabernes videnskabsteori - en indføring*. København, Hans Reitzels Forlag

Harder, Margit (2011): Helhedssyn – et begrebs udvikling. I: Harder, Margit & Maria Appel Nissen (red.): Helhedssyn i socialt arbejde

Harder, Margit & Maria Appel Nissen (2011): Forord. I: Harder, Margit & Maria Appel Nissen (red.): Helhedssyn i socialt arbejde

Healy, Karen (2009): Socialt arbejde i teori og kontekst. København, Akademisk Forlag

Hede, Anders & Ditte Andersen (2005): Virker velfærden? – Et debatoplæg om evidens og velfærd. København, Mandag Morgen

Hjelmar, Ulf, Lene Holm Pedersen & Mats Joe Bordacconi (2013): Det unødige bureaukrati - sammenhængen med motivation, innovation og organisatoriske forhold. København, Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning (KORA)

Holt, Helle, Helge Hvid, Sidsel Lond Grosen & Henrik Lambrecht Lund (2009): It, køn og psykisk arbejdsmiljø i administrativt arbejde. København, SFI

Indenrigsministeriet (1994): Frikommuneprojektet 1985-1993. København, Indenrigsministeriet

Jensen, Carsten (2010): Velfærdsstaten og de professionelle. I: Hansen, Steen Juul (Red): Professionelle i velfærdsstaten. København, Hans Reitzels Forlag.

Jensen, Sophie Danneris (2011): Resultatbaseret styring på beskæftigelsesområdet. Speciale. Aalborg Universitet

Juul, Søren (2010): Solidaritet, anerkendelse, retfærdighed og god dømmekraft. København, Hans Reitzels Forlag

Järvinen, Margaretha & Nanna Mik-Meyer (2012): Indledning: At skabe en professionel. I: Järvinen, Margaretha & Nanna Mik-Meyer (Red.): At skabe en professionel – Ansvar og autonomi i velfærdsstaten. København, Hans Reitzels Forlag

Karlsen, Mads Peter & Kaspar Villadsen (2008): Hvor skal talen komme fra? Dialogen som omsiggribende ledelsesteknologi. I: Sløk, Camilla & Kaspar Villadsen (Red.): Vel-

færdsledelse. Ledelse og styring i den selvstyrende velfærdsstat. København, Hans Reitzels Forlag

KL (2009): Forenkling – også et kommunalt ansvar. Inspiration til intern forenkling i kommunerne. København, Kommuneforlaget A/S

Krogstrup, Hanne Kathrine (2003): Evalueringsmodeller – Evaluering på det sociale område. Århus, Systime

Marthinsen, Edgar (2004): ”Evidensbaseret” – praksis og ideologi. Nordisk Sosialt Arbeid nr. 4, 2004, Vol 24. Universitetsforlaget

Melander, Preben (2009): Hvad venter vi på? Økonomistyring & Informatik årg. 25 (2009/2010), nr. 5

Mik-Meyer, Nanna & Kaspar Villadsen (2007): Magtens former. Sociologiske perspektiver på statens møde med borgeren. København, Hans Reitzels Forlag

Nielsen, Sigge Winther (2013): Corydons bohemer har en plan for den politisk betændte politik. Artikel i Politiken d. 17.april2013. Jp/Politikens Hus A/S

Pearson, Mark (2004): Systematic reviews in social policy: to go forward, do we first need to look back? Evidens & Policy 3 (4)

Pedersen, Kirsten Bransholm (2012): Socialkonstruktivisme. I: Juul, Søren & Kirsten Bransholm Pedersen (Red.): Samfundsvidenskabernes videnskabsteori - en indføring. København, Hans Reitzels Forlag

Pedersen, Lene Holm (2012b): Frikommuner vil af med bøvlet – men hvad vil de sætte i stedet? I: Danske Kommuner, årgang 43, nr. 9.

Post, Bettina (2012): Vi kan organisere os til bedre velfærd. Politikken d. 22.august 2012. Lokaliseret på: <http://www.socialrdg.dk/Default.aspx?ID=6013>

Regeringen (2008): Afbureaukratisering. Mere tid til service og omsorg. København, Finansministeriet

Regeringen (2011): Et Danmark, der står sammen – regeringsgrundlag. København, Statsministeriet

Rosholm, Michael & Michael Svarer (2010): Effekter af samtaler i den aktive arbejdsmarkedspolitik. Lokaliseret på [http://www.ams.dk/Publikationer/2011/01-07\\_samtaler.aspx](http://www.ams.dk/Publikationer/2011/01-07_samtaler.aspx)

Schou, Bent (1987): Forsøg og fornyelse i den offentlige sektor. Politica, Bind 19: Kan det offentlige forny sig? Lokaliseret på: <http://tidsskrift.dk/index.php/politica/article/view/9659/18274>

Sørensen, Eva (2012): Institutionsledere mellem politik og administration. I: Torfing, Jacob (red.): Ledelse efter kommunalreformen – sådan takles de nye udfordringer. København, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag

Thagaard, Tove (2002): Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode. Bergen, Fagbokforlaget

Thygesen, Niels Thyge & Christian Tangkjær (2008): Ledelse af styringspresset: To normative nedslag. I: Sløk, Camilla & Kaspar Villadsen (Red.): Velfærdsledelse. Ledelse og styring i den selvstyrende velfærdsstat. København, Hans Reitzels Forlag

Villadsen, Kaspar (2008): Indledning. I: Sløk, Camilla & Kaspar Villadsen (Red.): Velfærdsledelse. Ledelse og styring i den selvstyrende velfærdsstat. København, Hans Reitzels Forlag

Villadsen, Kaspar (2010): Forord af den danske udgave af Kaspar Villadsen. I: Dean, Mitchell: Governmentality – Magt og styring i det moderne samfund. Frederiksberg, Forlaget Sociologi

Yin, Robert K. (2003): Case study research: design and methods. California, Sage Publications

Økonomi- & Indenrigsministeriet: Samarbejde om udvalgte forsøgstemaer i frikommuneforsøget. Lokaliseret på: <http://oim.dk/arbejdsomraader/kommunal-og-regionaloekonomi/udfordringsret-og-frikommuner/frikommuneforsoeg/samarbejde-om-udvalgte-forsogstemaer.aspx>

## Bilagsoversigt

1. Interviewguide jobcenterchef og afdelingsleder
2. Interviewguide politiker
3. Oversigt over respondenter



## **Bilag 1 – Interviewguide jobcenterchef og afdelingsleder**

- Hvor længe har du haft denne stilling?
- Hvad er din baggrund for at have stillingen?
- Der har været meget snak om afbureaukratisering og modernisering af det offentlige de seneste år - Hvilken forståelse har du af dette, og hvad tænker du om det?
- Oplever du enten fra dig selv, andre ledere, medarbejdere eller politikere, at der er et ønske om el. behov for afbureaukratisering?
  - Hvordan oplever du det – giv gerne eksempler?
  - Hvilke initiativer har I igangsat, du mener er et led i afbureaukratiseringen og moderniseringen?
  - Hvordan har I inddraget medarbejderne
  - Hvordan har de taget i mod det?
- Hvilke mål og strategier er der sat fra politisk hånd, og hvordan er de kommet til?
- En af de ting, der ofte nævnes er behovet for at skabe mere rum til lokal ledelse både politisk og administrativ ledelse samt at skabe større arbejdsglæde for medarbejderne – hvad tænker du om dette – og har I nogle strategier, du tænker, kan afhjælpe dette?

### **Kompetencer**

- Hvilke typer ledere, medarbejdere og politikere, mener du, der er behov for i jobcenteret?
- Hvilke fagligheder mener du, der er brug for
  - Hvilke kompetencer
  - Hvilke kompetencer forsøger du at dæmpe, og hvilke motiveres?
  - Hvordan gør du det og hvordan modtages dette af medarbejderne?
- Hvordan ser du dit ledelsesrum og dine muligheder for at lede
  - Hvordan vil du beskrive det?
- Hvordan tænker du, det bliver påvirket oppe – og nede fra?

- Hvordan ser du forholdet mellem kontrol og innovation – behovet for kontrol og medarbejdernes (og ledelsens) muligheder for selv at tilrettelægge og bruge deres fagligheder?

### **Styringsteknologier - Ledelse:**

- Hvad er vigtigt for dig som leder – kan du give eksempler?
- Hvordan vil du betegne din egen ledelsesstil?
- Hvordan arbejder du som leder med afbureaukratisering, hvilke strategier, og hvordan tænker du samarbejdet med andre fungerer omkring det?
  - Er der en fælles linje eller et program eller har du din egen plan?
- En ting, der er moderne er frit valg, og at give stemme til borgerne, hvordan arbejder I med det?
- Også at give ansvar til ledelse og selvledelse, hvordan arbejder du med det, og tænker du, det er relevant eller efterspurgt?

### **Synet på afbureaukratisering**

- Har I igangsat/gennemført initiativer?
  - Fx gennemgang af interne regler, revision af værdigrundlag, ændringer i ansvarsområder el lign.?
- Hvorfor har I ikke valgt at gøre noget?
- Er de ting I har gjort/ikke har gjort nok/tilstrækkelige efter din mening/burde der gøres mere?
- Er modernisering og afbureaukratisering vigtigt/relevant i Jobcenteret, og hvordan mener du, det skal igangsættes/udføres?
  - Kan du give eksempler på muligheder, hvordan du har grebet det an, og hvordan det er blevet modtaget?

### **Samarbejde**

- Hvordan ser du samarbejdet mellem politisk og administrativ ledelse – og med medarbejderne i jobcenteret?
  - Hvordan har I arbejdet sammen omkring fx afbureaukratisering ?
- Hvorfor mener du, afbureaukratisering har så stor politisk fokus og interesse?

## Bilag 2 – Interviewguide politikere

- 
- Hvor længe har du siddet i byrådet og været medlem af arbejdsmarkedsudvalget?
- Der har været meget snak de seneste år omkring afbureaukratisering og modernisering af det offentlige – hvad tænker du om dette?
- Hvilke drøftelser har I haft i byrådet/udvalget om modernisering/afbureaukratisering og udfordringsret?
- Har I gennemført/igangsat initiativer
- Fx gennemgang af interne regler, revision af værdigrundlag, ændringer i ansvarsområder el lign.?
- Hvordan har I inddraget medarbejderne?
- Hvordan har de taget imod jeres planer?

### Fagligheder og ledelse

- Hvilke typer ledere og medarbejdere og politikere, mener du, der er behov for
  - Hvilke fagligheder/kompetencer er der behov for?
- Hvordan tænker du, forholdet mellem kontrol og mulighederne for lederne og sagsbehandlerne for selv at tilrettelægge deres arbejde og bruge deres faglighed skal være?
  - Tænker du, der er brug for nye måder at lede det kommunale arbejde på – og hvad tænker du, der er vigtigt?
  - Kan du beskrive, hvordan I understøtter dette i kommunen, hvilke initiativer?

### Samarbejde

- Hvordan ser du samarbejdet mellem politisk og administrativ ledelse – og med medarbejderne i jobcenteret?
  - Hvordan foregår kommunikationen?
- Hvordan ser du dine muligheder for at have indflydelse
  - Hvad har du indflydelse på?
  - Hvad har du ikke indflydelse på?
  - Er dine muligheder for indflydelse blevet mindre/bedre de seneste år?

- Hvordan oplever du det?
- Kan du komme med eksempler på, hvilke muligheder I har for at påvirke arbejdet?
- Hvordan kan du gøre brug af disse muligheder?
  - Er der noget, der begrænser dine muligheder?
  - Og er der noget, der begrænser samarbejdet?
    - Hvad kan man gøre ved det?

#### **Synet på afbureaukratisering:**

- Tænker du modernisering og afbureaukratisering er relevant/vigtigt og hvordan mener du, det skal /igangsættes/udføres?
  - Oplever du enten fra dig selv, andre politikere, ledere eller medarbejdere, at der er et ønske om el. behov for afbureaukratisering, mere ansvar, større tillid?
  - Hvordan oplever du det – giv gerne eksempler?
  - Er de ting I har gjort/ikke har gjort nok/tilstrækkelige efter din mening/burde der gøres mere?
- Hvorfor tænker du, afbureaukratisering har så stort politisk fokus og interesse?

### Bilag 3 - Oversigt over respondenter

	<b>Baggrund</b>	<b>Overordnet ledelsesstrategi</b>
<b>Jobcenterchef A</b>	Er uddannet pædagog og har en master i systemisk ledelse. Job- og Borgerservicechef siden 2009.	Udvikling af indsatser, tilgange og medarbejdere. Ønsker at motivere medarbejderne gennem tillid og ansvar. Styring gennem viden og effekter.
<b>Afdelingsleder A</b>	Er kommunalt uddannet, har læst akademikerkonom, taget projektlederuddannelse samt en 1 årig systemisk lederuddannelse. Er leder for sygedagpengeafdelingen. Interviewet med denne respondent blev ikke optaget, hvor der ikke fremkommer citater derfra.	
<b>Politiker A</b>	Er uddannet pædagog og har blandt andet været forstander på en døgninstitution for omsorgssvigtede børn og unge. Har siddet i byrådet for Socialdemokraterne siden 1988. Er formand for Arbejdsmarkedsudvalget.	
<b>Jobcenterchef B</b>	Er uddannet cand.merc. på en økonomisk-administrativ linje. Arbejdsmarkeds- og jobcenterchef siden 2007.	Udvikling af en definitive metode er mulig Styrer med fastlagte metoder og anvender kontrol som styringsteknologi. Har en nyttemaksimerende tilgang til bureaukrati, og tror på medarbejderne motiveres af gode normeringer.
<b>Afdelingsleder B</b>	Er uddannet socialrådgiver i 1979. Valgte på et tidspunkt at opsige sin stilling pga. uenighed i den tilgang, der blev besluttet.	
<b>Politiker B</b>	Driver to købmandsforretninger. Har været medlem af byrådet og formand for Arbejdsmarkedsudvalget siden 2009. Er medlem af Dansk Folkeparti.	
<b>Jobcenterchef C</b>	Er uddannet socialrådgiver i 1983 og har siden arbejdet indenfor misbrugs- og kontanthjælpsområdet. Er Jobcenterchef for Kontanthjælp, Integration og Ungdommens Uddannelsesvejledning.	Bureaukratiet skal holdes under kontrol og der skal skabes plads til kerneopgaverne. Bureaukratiet ses ikke som en del af det lokale ledelsesrum. Motiverer medarbejdere gennem en anerkendende tilgang til deres arbejde og roller.
<b>Afdelingsleder C</b>	Er uddannet socialrådgiver i 1996, og har arbejdet som socialrådgiver og revisor, indtil hun i 2008 blev teamleder for kontanthjælpsafdelingen.	
<b>Politiker C</b>	Er uddannet socialpædagog, og driver et socialpædagogisk opholdssted. Han sidder i byrådet for Socialdemokraterne og har været formand for arbejdsmarkedsudvalget siden 2009. Han har siddet i byrådet i 25 år.	