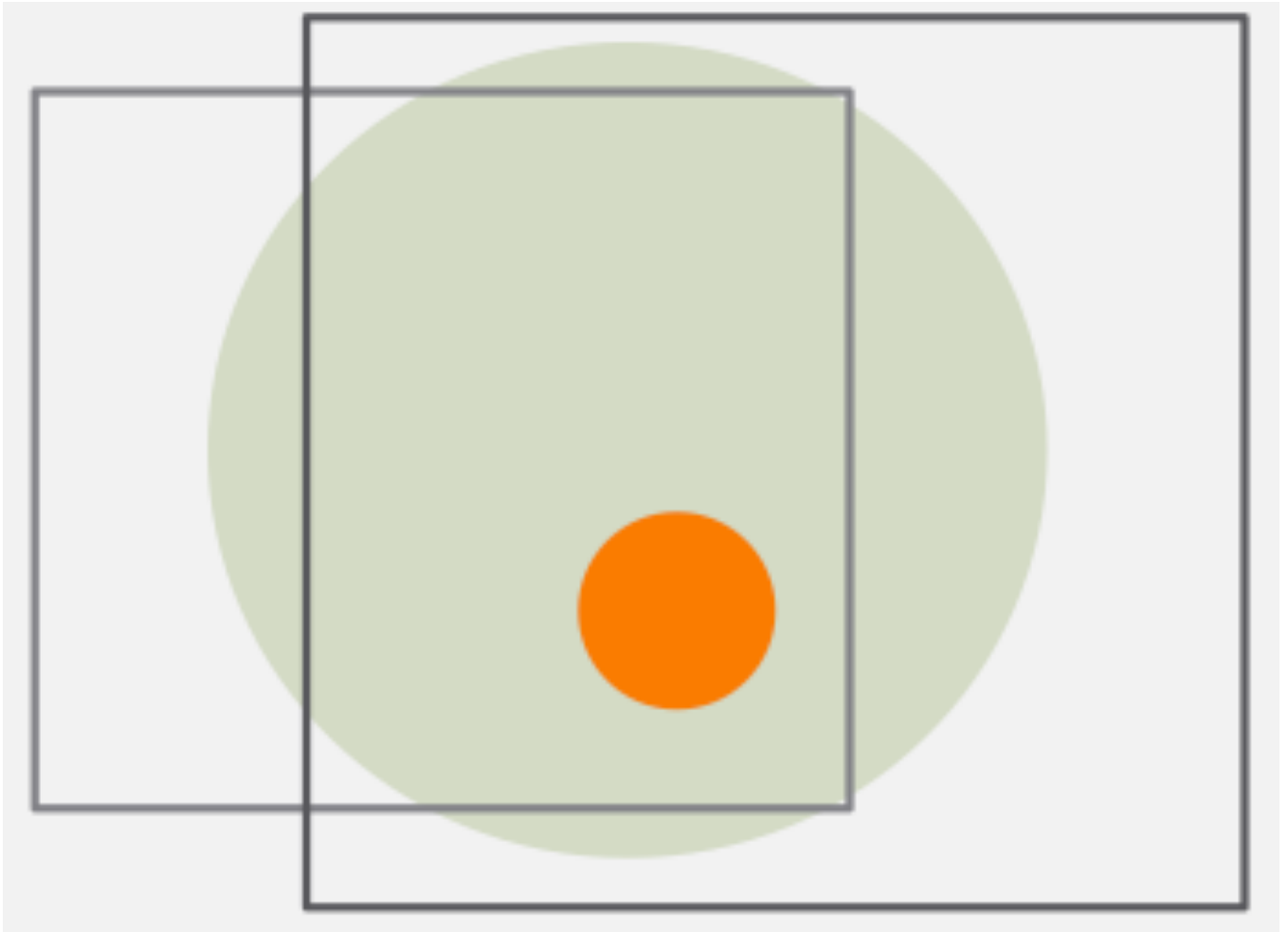


“LAD OS SE, HVAD I KAN!”

- et governmentality-inspireret studie af det første frikommuneforsøg



Bind 1

Mathilde Blichfeldt Henriksen (20151984)
Emma Kjeldsteen Nørgaard (20151998)
Antal typeenheder (anslag): 238.172
Vejleder: Mathias Herup Nielsen

Abstract

The purpose of this master thesis is to elaborate Frikommuneforsøget as a governance program. In 2010 Frikommuneforsøget was presented as a new and extensive debureaucratization initiative, with the purpose to reduce unnecessary requirements of documentation and process management for the municipalities. Frikommuneforsøget sets selected municipalities free from specific rules and regulations. This follows in the aftermath of an increased struggle between the state level and the municipalities. The municipalities problematized the comprehensive control from state level and a lack of financial resources to manage the public services. However, in this thesis, Frikommuneforsøget is not considered a step towards less control of the municipalities, but as a part of a management tendency where public governance to a greater extent is carried out in a sophisticated manner through self-governance. Through the governmentality perspective it is in this thesis empirically examined in a case study how municipalities, who are a part of Frikommuneforsøget, are sought subjectified in order for them to take on self-governance, and furthermore the circumstances of this self-governance in practice is elaborated. The data of this thesis is based on state level policy documents concerning Frikommuneforsøget and municipal documents, which consists of meeting reports, articles etc. regarding the case municipality's participation in Frikommuneforsøget. With the intent to elaborate the governance potential of Frikommuneforsøget in practice we have in addition to the municipal documents carried out interviews with central professionals in the municipality. The case is more specifically the employment section of the municipality. It is found that Frikommuneforsøget enables municipal self-governance in line with the state level expectations through rhetorical presentation and management technologies. In the analysis of policy documents one can see that the municipalities are sought subjectified as accountable subjects. Which from the governmentality perspective can be seen as a way of internalizing a moral code in the municipalities, through which the self-governance can be obtained. In the analysis of the case municipality it is seen that the municipality is willing to take on this self-governance. But in practice a series of factors complicates the exercise of self-governance. The intentions of Frikommuneforsøget collide with a practice reality, which is influenced by a complex of issues. Thus the thesis points to that municipal self-governance is conditioned by a series of complex parameters, which had not been taken into account in the design of Frikommuneforsøget.

Indholdsfortegnelse

1. Indledning.....	1
1.1 Problemfelt	1
1.2 Problemformulering og projektdesign.....	7
2. Den teoretiske kontekst - Frikommuneforsøget som styringsprogram	10
3. Teoretisk indgang til governmentality-analysen	14
3.1 Italesættelse, styringsteknikker og styring i praksis.....	15
3.1.1 Italesættelse	15
3.1.2 Styringsteknikker	19
3.1.3 Styring i praksis.....	22
4. Videnskabsteoretisk afsæt	25
5. Metode og empiri.....	28
5.1 Casestudiet som forskningsramme.....	28
5.1.1 Indgangen til casen.....	31
5.2 Empiriudvælgelse.....	33
5.2.1 Dokumenter.....	34
5.2.2 Interview.....	38
6. Analysestrategi	41
7. Analyse 1 - Subjektivisering af frikommunen.....	46
7.1 Del 1 – Italesættelsen af frikommuneforsøget	46
7.2 Del 2 – Frikommuneforsøgets styringsteknikker	56
7.3 Delkonklusion	65
8. Analyse 2 - Selvstyring i praksis	67
8.1 Interne barrierer	71
8.2 Eksterne barrierer	78
8.3 Delkonklusion	89
9. Konklusion	91
10. Perspektivering.....	95
11. Referencer	98

1. Indledning

1.1 Problemfelt

Som et resultat af strukturreformen fra 2007 har kommunerne fået overdraget en række statslige driftsopgaver, herunder også beskæftigelsesindsatsen, hvilket har medført en hidtil uset grad af statslig styring (Larsen, 2009: 83). Før strukturreformen var indsatsen et tostrengt system, hvor kommunerne tog sig af den primære udførelse og finansiering af socialpolitikken, mens staten havde ansvaret for beskæftigelsespolitikken. Udførelsen af denne blev varetaget via den statslige Arbejdsmarkedsformidling (Pedersen og Hansen, 2011: 56). I første omgang blev indsatsen samlet i 91 jobcentre, hvor ansvaret fortsat var delt mellem stat og kommune, men ifm. finanslovsforhandlingerne for 2009 indgik VK-regeringen en aftale om, at indsatsen skulle decentraliseres. Det betød, at kommunerne nu fik ansvaret for hele beskæftigelsesindsatsen. I samme ombæring introducerede regeringen, for at opretholde den politiske kontrol med kommunerne, et system med mål- og resultatstyring. Dette medførte en indførelse af en række nye styringsteknologier (Ibid.: 57). Denne slags styringsteknologier er inspireret af tanken om, at tidligere hierarkiske systemer skal afløses af styring af selvstyring. Staten afgav dermed ansvar, men ambitionen om fortsat at styre opretholdtes. Dvs., at beskæftigelsesindsatsen blev decentraliseret, men at man fortsat forsøgte at styre kommunernes adfærd via en række redskaber. På trods af de selvledende styringsteknologier er beskæftigelsespolitikken stadig præget af en høj grad af processtyring. Dette skyldes bl.a., at der i 1990'erne skete et skift fra en passiv til en aktiv beskæftigelsespolitik, hvor man gik fra et fokus på forsørgelse til et fokus på aktivering. Politikerne begyndte at sætte fokus på sanktioner af de ledige. Nu skulle kontanthjælpsmodtagere trækkes i deres ydelse, hvis de ikke stod til rådighed (Bredgaard, 2011: 20). Man ønskede at presse de ledige væk fra forsørgelsen og ind i beskæftigelse, og fra centralpolitisk side ville man sikre sig, at kommunerne førte hård kontrol med sine ledige borgere.

I kølvandet på overdragelsen af de statslige driftsopgaver kæmper kommunerne for at få mere frihed og flere ressourcer til at løfte bl.a. beskæftigelsesindsatsen, og i juni 2008 kommer det til udtryk, da 10 konservative borgmestre går ud i offentligheden og retter en kritik af VK-regeringens stramme styring af kommunerne (Berlingske, 2008). Kritikken kommer forud for økonomiaftalen for 2009, og kravet fra borgmestrene er større frihed og flere penge. Året efter

er det fortsat efterspurgt. Fx udtaler Frederikssunds socialdemokratiske borgmester Ole Find Jensen, ifm. et besøg af daværende formand for Socialdemokratiet, Helle Thorning Schmidt, at reguleringen af kommunerne må nedbringes:

"Folketinget bestemmer for meget. De detailregulerer i for høj grad. Vi vil gerne have fjernet al unødigt regulering, så udmøntningen sker mellem de kommunalt ansvarlige og embedsmændene. (Lokalavisen, 2009)"

Ole Find Jensen giver ligesom mange andre borgmestre på det her tidspunkt udtryk for, at man ønsker en opblødning af den statslige styring. Man vil gerne den unødige regulering til livs, og det ses altså at være efterspurgt på tværs af de politiske fløje. Hvert år i maj-juni måned mødes KL og regeringen til forhandlinger om næste års budget for kommunerne, og det er ofte i denne sammenhæng, at holdningen til, hvor meget styring kommunerne bør underlægges, bliver luftet. Men også ifm. kommunal- og folketingsvalg debatteres emnet i nationale og lokale medier. Eller som da Lars Løkke Rasmussen overtager statsministerposten efter Anders Fogh Rasmussen i 2009, og han udtaler, at han vil give kommunerne mere frihed (Steensbeck, 2009). Det responderer en række V- og K-borgmestre på til Berlingske Tidende allerede dagen efter. Fx udtaler Kurt Hockerup, borgmester i Vallensbæk Kommune, efter at have kritiseret den statslige styring, sig således:

"Jeg håber derfor meget, regeringen mener det, så vi kan få mere ansvar (...) Men lad os nu se" (Krogsgård, 2009).

Vallensbæks daværende borgmester giver i dette citat udtryk for en manglende tillid til, at regeringen vil ændre kurs i sin styring af kommunerne, og citatet er blot et af mange eksempler på, at borgmestre gang på gang i disse år retter en hård kritik mod staten og dens regulering af de kommunale indsatser. Dét på trods af, at man fra regeringens side har forsøgt at give kommunerne et øget råderum. Fx i udfordringsretten fra 2008, der gav kommuner og regioner mulighed for at søge om fritagelse fra gældende statslige, lokale og overenskomstaftalte regler (SIM 2015). En fortsat kritik kan dog være vidne om, at dette og lignende initiativer ikke har haft en betydelig effekt, og det er derfor heller ikke underligt, hvis mange ser skeptisk på et nyt

initiativ, som den borgerlige regering præsenterer i slutningen af 2010, hvis formål er at afprøve regelforenkling i en række forsøgskommuner.

I november 2010 bliver offentligheden præsenteret for frikommuneforsøget, hvis formål er at fjerne unødige krav til kommunerne om dokumentation og procesmetoder med det mål for øje at opnå bedre kvalitet og ressourceanvendelse (Finansministeriet, 2010: 20), og således taler initiativet ind i de forbedringer af kommunernes forhold som borgmestrene efterspørger. Fra regeringens side betragter man frikommuneforsøget som et mere radikalt initiativ end tidligere tiltag med fokus på regelforenkling. For frikommuneforsøget giver nu kommunerne mulighed for at søge om fritagelse fra regler ved retslig hjemmel og ikke kun ved administrativ hjemmel som i udfordringsretten (Bilag 3: 1). Frikommuneforsøget er indrettet således, at frikommunerne skal udvikle konkrete forsøg, hvorigennem fritagelserne skal fungere. I en vejledning om ansøgning til forsøget skriver Indenrigs- og Sundhedsministeriet, at man fra regeringens side er indstillet på at gå langt i de enkelte forsøg. For som det er formuleret, så er *“der tale om et ambitiøst og meget vidtgående initiativ, hvor de udvalgte frikommuner som anført i finanslovsteksten kan sættes fri for stort set al statslig regulering”* (Bilag 3: 2). Venstres daværende kommunalordfører, Sophie Løhde, giver også udtryk for initiativets ambitionsniveau, da hun udtaler sig til Politiken 10. november:

“I modsætning til Socialdemokraternes forslag får kommunerne i vores forslag mulighed for selv at bestemme i stedet for blot at få tilbudt en række muligheder fra Christiansborg” (Rytter, 2010).

Frikommuneforsøget bliver altså præsenteret som et initiativ, der giver forsøgskommunerne mulighed for selv at bestemme, hvordan indsatsen i de forskellige forvaltninger skal indrettes, og man giver udtryk for, at kommunerne har frit slag til at søge om fritagelse fra stort set al form for statslig regulering. Også her udtaler en række borgmestre sig kritisk. Mange er fortsat i tvivl om, hvorvidt staten er villig til at overlade ansvaret til kommunerne selv. Aalborgs borgmester Henning G. Jensen udtaler:

“Og så må vi jo se, om Bertel Haarder mener det alvorligt, eller det bare er et glansnummer fra regeringens side” (Stenbro og Brauer, 2011).

Såfremt der er tale om reel udvidelse af kommunernes handlerum, er man positivt indstillet overfor forsøgsordningen, men mange er ligesom Henning G. Jensen forbeholdne ift. regeringens ambitioner. Da KL i begyndelsen af 2011 skriver et brev og informerer kommunerne om det nye initiativ, fremhæver man frikommuneforsøgets muligheder. I brevet lyder det bl.a.:

“Den hidtidige regelforenklingsindsats har i vid udstrækning haft fokus på enkeltstående regler, og man har inden for rammerne af det gældende styringsregime forsøgt at forenkle de pågældende regler. Frikommuneforsøget er en mulighed for at nytænke selve styringsregimet og dermed afprøve mere vidtrækkende forsøg” (KL, 2011).

Der er fra regeringens side lagt op til et radikalt regelforenklingsprojekt, og fra KL's side betragtes initiativet da også som en mulighed for at udvikle vidtrækkende forsøg i kommunerne. Landsforeningen nævner interessant nok i dette citat også initiativets potentiale for at ændre selve *“styringsregimet”* og peger dermed på, at forsøgsordningen ikke kun har betydning for indsatserne, men også har indflydelse på den statslige styring af kommunerne. På trods af skeptiske røster i det kommunale bagland giver KL udtryk for en positiv indstilling overfor forsøgsordningen. Hvis man skal tro idémanden bag initiativet, er det netop kommunernes kritik af statens styring, der resulterer i et nyt frikommuneforsøg.

Det er ifølge, nuværende formand for Dansk Folkeparti (DF) Kristian Thulesen Dahl, ham, der får ideen til frikommuneforsøget efter en række klager fra kommunerne, der går på den stramme styring, samt at det er vanskeligt for flere kommuner at overholde økonomiaftalen (Dahl, 2011). Han præsenterer første gang sin idé til DF's årsmøde i september 2010. Han siger i den forbindelse bl.a. dette:

“(...) vi vil lave et forsøg, hvor vi siger til kommunerne, at hvis I virkelig mener, at I kan løse opgaverne bedre, hvis I får friere rammer, så lad os tage kommunerne på ordet. (...) I har ansvaret for at vise, at I kan få pengene til at strække længere, og I kan få pengene til at sikre en bedre kvalitet for borgerne” (Dahl, 2010).

Thulesen Dahl siger i sin tale på årsmødet, at frikommuneforsøget kan være en måde, hvorpå kommunerne kan vise, at de kan varetage deres opgaver under mere frie rammer. Han vil, som

han selv udtrykker det, tage kommunerne på ordet og lade dem bevise, at de mere selvstændigt kan levere en økonomisk bæredygtig og god service til borgerne. Kommunernes kritik af regeringen fører altså i sidste ende til, at udvalgte kommuner via en forsøgsordning får mulighed for at vise, hvordan de varetager indsatserne, når de fritages fra regler. Jens Blom-Hansen påpeger i en artikel, at forhandlingerne for netop 2011 var præget af en særlig hård linje overfor kommunerne, hvilket bl.a. tog sig ud som *“skattesanktionsinstrumenter”*. Efter at have indgået en økonomiaftale, der er præget af nulvækst, krav om effektivisering og besparelser, kan præsentationen af frikommuneforsøget senere samme år betragtes som en imødekommenhed over for kommunernes klager (Blom-Hansen, 2011: 61), og det er en anledning for kommunerne til at vise, hvad de kan, som Thulesen Dahl udtrykker det.

Indførelsen af den aktive beskæftigelsespolitik i 1990'erne og decentraliseringen af de statslige driftsopgaver indenfor beskæftigelsesområdet gør, at frikommuneforsøget måske netop er velegnet til de kommunale forvaltninger, der har ansvaret for beskæftigelsesindsatsen. Hvis ikke velegnet, så i hvert fald velkomment. Ifm. frikommunernes første ansøgningsrunde udtaler formand for Arbejdsmarkedsudvalget i Fredensborg Kommune, Lars Søndergaard, at man vil anvende forsøgsordningen til at forbedre beskæftigelsesindsatsen over for unge. Han siger i denne sammenhæng, at:

“Frikommuneforsøget er en kærkommen lejlighed til at gøre op med det omfattende regelkompleks, der er på beskæftigelsesområdet, hvor fokus er på bureaukratiske procedurer og regler frem for, om vi hjælper flere borgere til at komme i beskæftigelse.” (dknyt.dk, 2011).

Lars Søndergaard fra Fredensborg Kommune ser ligesom mange andre beskæftigelsespolitikken som et område, der, qua dets særligt stramme styring, har stort potentiale for at forbedres. At beskæftigelsesområdet måske i særlig høj grad vil kunne have gavn af initiativet fremgår alene af kommunernes ansøgninger. Indenrigs- og Sundhedsministeriet modtager 21 ansøgninger fra kommuner, der ønsker at være med i frikommuneforsøget, hvoraf 16 kommuner ønsker at søge om regelfritagelser på beskæftigelsesområdet. Ansøgningerne bærer præg af et ønske om at gøre op med de stramme regler for afholdelse af samtaler og aktiveringstilbud (Politiken, 2011), og det viser sig senere at være det område, hvor flest forsøg bliver iværksat på tværs af frikommunerne (KORA, 2016: 3).

Mere procesfrihed og øget autonomi til kommunerne ser ud til at spille en central rolle, da frikommuneforsøget præsenteres af regeringen. Men da KORA (2016) samt Rambøll og BDO (2016a) ved forsøgsordningens planlagte afslutning foretager hhv. en kvantitativ og en kvalitativ evaluering af forsøget på beskæftigelsesområdet, er disse dimensioner trådt i baggrunden. Centralt for evalueringerne står KORAs kvantitative evaluering, der ser på mulige effekter af forsøgsordningen. Det konkluderes, at man ikke rigtig kan se, at frikommuneforsøget har haft nogle effekter eller resultater på beskæftigelsesområdet, men at man omvendt heller ikke kan sige, at frihedsgraden har haft negative konsekvenser. *“Der (er) ingen resultater, der tyder på, at nogle frikommuner kommer ud som succeser og andre som fiaskoer”*, lyder det (KORA, 2016: 6). I Rambølls kvalitative evaluering berøres frikommuneforsøgets formål om mere råderum og indflydelse til kommunerne og større tillid til de ansatte. Her lyder det, at medarbejderne, specielt i forsøg med fritagelse fra proceskrav om samtaler, oplever en større tillid, i kraft af at de nu selv skal vurdere, hvad der er meningsfuldt for borgeren (Rambøll, 2016a: 5). Medarbejderne i frontlinjen føler altså i konkrete sammenhænge, at de får et større skønsmæssigt råderum. Det øgede rum for indflydelse behandles kun i én sammenhæng og kun meget overfladisk. Det vedrører det forsøg, hvor kommunerne har søgt om fritagelse fra reglen om adskillelse af jobcenter og ydelseskantor. Her finder man, at medarbejderne opnår større råderum og indflydelse, da de selv får ansvaret for, hvordan beskæftigelsesindsatsen skal varetages (Ibid.: 7). I den samlede evaluering på tværs af forvaltningsområderne konkluderer Rambøll, at de fleste frikommuner har opnået bedre ressourceanvendelse og højere serviceniveau (Rambøll 2016b: 2-3), men hvorvidt kommunerne egentlig har opnået øget selvbestemmelse giver evalueringerne ikke et billede af. Frikommuneforsøget ses konkret at udspringe af en kritik af det eksisterende styringsforhold mellem stat og kommune, KL taler om frikommuneforsøget som en mulighed for at ændre styringsregimet, og det fremgår af Lov om frikommuner mv., at et af formålene med forsøget netop er at øge det kommunale selvstyre (Lov 550, 2012: §1). Nærværende speciale udspringer af en interesse for at få dette element af forsøgsordningen belyst, da styringsforholdet kan ses at være en primær årsag til, at frikommuneforsøget blev iværksat.

Frikommuneforsøget er fremstillet som et initiativ, der via mere frihed til kommunerne har til formål at forenkle, effektivisere og kvalificere den kommunale indsats. Men er frikommuneforsøget så endelig begyndelsen på mindre statslig styring af kommunerne? Nok næppe. Frikommuneforsøget imødekommer efterspørgslen på mere frihed og retter sig mod at

skabe en løsning på problematiseringen af det kommunale arbejde som yderst regelstyret og bureaukratisk. Frikommuneforsøget kan derfor ikke bare ses som et forsøg på at skabe øget kommunalt selvstyre, men samtidig som et styringsprogram. Når vi her betragter frikommuneforsøget som et styringsprogram, skyldes det den franske filosof Michel Foucaults udvikling af begrebet governmentality og hans karakteristik af styring i moderne liberale samfund. Med brugen af governmentality-perspektivet betragtes frikommuneforsøget i dette projekt som et styringsprogram, hvor staten igennem frisættelse af kommunerne søger at få dem til at anvende deres øgede kapacitet på en disciplineret og ansvarlig måde. I stedet for at se frikommuneforsøget som et skridt i retning mod mindre styring, argumenterer vi her for, at det bør ses som et skridt i retningen mod en mere sofistikeret styring, som i højere grad kan foregå på afstand. Indenfor governmentality-perspektivet er man optaget af, hvordan individet bliver gjort til subjekt. For at kunne styre et individ til at kunne styre sig selv er man nødt til at etablere et subjekt, en moral, i 'det tomme menneske'. Ved at etablere et subjekt i mennesket, skaber man et selvkontrollerende menneske, hvis følelsesmæssige indre liv afspejler den ydre styring (Heede, 1992: 20-23). Men denne teori om subjektivering er indenfor velfærdsstudier også blevet anvendt til at se på styring af offentlige organisationer (Triantafillou, 2012; Pedersen og Hansen, 2011). Ligesom disse anvender vi således forståelsen af subjektet og subjektiveringen i forholdet mellem stat og kommuner. Dette betyder, at vi kan undersøge, hvordan staten søger at etablere et subjekt i frikommunerne og herigennem søger at strukturere og forme subjektets udøvelse af frihed. Nærværende undersøgelse søger med disse teoretiske briller at identificere statens forsøg på at subjektivere frikommunerne samt at undersøge en udvalgt frikommunes mulighed for at udøve selvstyring i praksis for herved at belyse, hvilke forudsætninger der er for frikommunens autonomi.

1.2 Problemformulering og projektdesign

Refleksionerne der fremgår af problemfeltet fører til følgende problemformulering:

Hvordan styres frikommuner til selvstyring?

Ved denne problemformulering søger vi at belyse karakteren af den frihed, der ligger i frikommuneforsøget, og hvordan denne udarter sig i praksis. Undersøgelsen tager form af et casestudie af beskæftigelsesområdet i én af frikommunerne. Beskæftigelsesområdet er valgt som

undersøgelsesfelt, da det i høj grad er præget af et omfattende bureaukrati, og der her har været stor efterspørgsel på en opblødning. Vi finder det derfor interessant at undersøge, hvordan frikommuneforsøget udfolder sig og påvirker styringen indenfor området. Igennem projektet vil casen for undersøgelsesfeltet både henvises til som frikommunen og kommunen, men det understreges, at undersøgelsesfeltet trods casens navngivning er afgrænset til beskæftigelsesområdet i den udvalgte frikommune.

Denne undersøgelses berettigelse ligger i, at man hidtil ikke har forholdt sig til frikommuneforsøget ud fra et styringsperspektiv. Vi betragter dette som et område, der bør belyses, fordi forsøget netop kan ses som et tiltag, der tilkendegiver at ville ændre, forenkle og forandre styringsforholdet mellem stat og kommune. Frikommuneforsøget er ikke blot interessant i sig selv som et tiltag til ændring af styring og regulering, men også fordi det kan ses som en del af en tendens indenfor den offentlige sektor, hvor der er politisk fokus på afbureaukratisering og frigørelse af aktører (Bilstrup, 2017; Pedersen, 2016; Region Hovedstaden, 2016). At undersøge frikommuneforsøget ud fra et styringsperspektiv kan bidrage med viden om, hvordan et styringsinitiativ med et frigørende og afbureaukratiserende sigte udfolder sig i en offentlig institution og derved belyse et meget aktuelt område af det sociale arbejdes felt i dag.

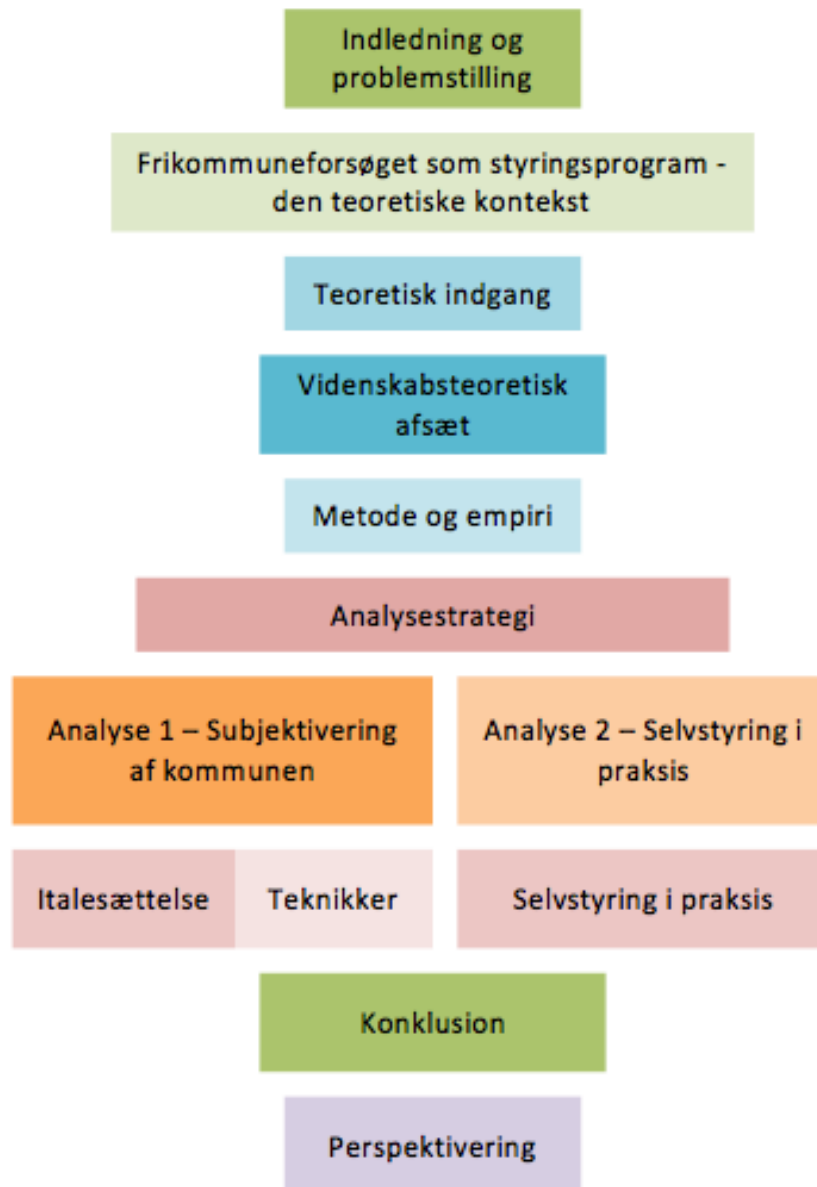
Projektets problemformulering vil besvares gennem følgende undersøgelsesspørgsmål:

1. Hvordan italesættes frikommuneforsøget som en løsning på den omfattende regulering?
2. Hvordan rammesætter styringsteknikker i frikommuneforsøget den kommunale udøvelse af autonomi?
3. Hvordan udøver frikommunen selvstyring indenfor rammerne af frikommuneforsøget?

For at kunne undersøge projektets problemstilling vil det først blive undersøgt, hvordan frikommunerne søges subjektiveret. Derfor vil vi i den første analyse belyse, hvordan frikommuneforsøget italesættes i statslige policy-dokumenter og videre, hvordan konkrete styringsteknikker opsætter rammer for den kommunale udøvelse af autonomi. Herved belyses de centralpolitiske intentioner samt udstukne rammer, der danner grundlag for, hvordan frikommunerne kan udøve deres autonomi. Vi mener, at der er en adskillelse mellem centralpolitiske intentioner og den kommunale praksis, og i anden analyse undersøger vi derfor,

hvordan frikommunen håndterer sin deltagelse i forsøget, og hvilke muligheder den har for at udøve selvstyring. Denne analytiske opdeling har til formål at belyse og indfange styringens komplekse karakter og dermed bidrage til et nuanceret perspektiv på, hvad det er for en frihed kommunen opnår gennem frikommuneforsøget.

Projektdesign



2. Den teoretiske kontekst - Frikommuneforsøget som styringsprogram

I dette kapitel redegøres der for projektets teoretiske forståelsesramme med henblik på at tydeliggøre det teoretiske perspektiv på frikommuneforsøget som styringsprogram, hvilket danner rammen for projektets undersøgelse. Det teoretiske perspektiv på styring tager sit udgangspunkt i Michel Foucaults blik på styring som governmentality, som er videreudviklet af Mitchell Dean. Governmentality-perspektivet præsenteres ud fra dets historiske afsæt samt ud fra de centrale begreber om styring.

Det foucauldianske blik på styring

Projektets teoretiske ramme kan i vidt omfang føres tilbage til Foucault og hans perspektiv på styring. Foucault udvikler i slutningen af 1970'erne begrebet 'governmentality' med det formål at indfange magt ved at se på brede sæt af ideer, der i en bestemt tid anvendes til at reformere styringen af mennesker (Thorup Larsen, 2013: 41). Foucaults pointe er, at styring altid er informeret af specifikke og historiske variabler af tanker og viden omkring, hvad og hvordan styring er og bør være (Triantafillou, 2012: 59). Begrebet governmentality står centralt for dette projekts anvendelse af Michel Foucaults arbejder som teoretisk forståelsesramme, da han med dette bidrager med et bestemt perspektiv på, hvordan statslig styring har udviklet sig siden det 18. århundrede (Rose, 2003: 181). Foucault bidrager herigennem særligt til at beskrive kendetegn ved magtudøvelse i moderne samfund. Han gør op med ideen om, at statens magt kan begrænses, hvis man sætter grænser for dens magtudøvelse overfor borgerne (Foucault, 1982: 786). Ifølge Foucault er de moderne samfunds styring ikke kendetegnet ved social, etnisk eller økonomisk undertrykkelse. Den moderne magtudøvelse er derimod en magt, der har til formål at fremelske og stimulere bestemte egenskaber hos sine borgere (Ibid.: 789). 'Governmentality' er sammensat af 'government' og 'mentality' eller 'rationality' og betegner derved de tanker og den viden, som styringen bygger på (Triantafillou, 2012: 59). Governmentality beskriver ikke en bestemt statslig styringsmekanisme, men bør forstås som intentionen om at gøre forholdet mellem stat og dets subjekter til genstand for styring (Foucault, 1982: 790). Denne styring af subjektet indfanges ved begrebet conduct of conduct. Conduct betyder som verbum at føre eller at guide og rummer en overvejelse om, hvordan denne føring

skal foregå. Conduct som substantiv kan forstås som adfærd og har ofte betydning af en form for selvledelse (Foucault, 1982: 789). Styring via selvledelse, eller selvstyring, kan siges at være en moralsk aktivitet, da den forudsætter nogle standarder for adfærd og bygger på viden om, hvad der hævdes at være god og passende adfærd (Dean, 2006: 45). Sagt med andre ord handler styring ikke om at bestemme 'conduct' af dem, der er styret eller at indsnævre deres råderum, men om at facilitere bestemte måder, hvorpå de 'conducter' sig selv. Ud fra dette perspektiv tager styringen ikke form af tvang, men handler om at påvirke frie subjekters handlemåder og dispositioner (Mik-Meyer og Villadsen, 2007: 38). Med inddragelse af begrebet conduct of conduct antages det, at frikommuneforsøget som styringsprogram rummer en moralsk dimension i kraft af, at en selvstyring fordrer en etablering af en moral i subjektet (Heede, 1992: 20-23). Med udgangspunkt i Foucaults begreber governmentality og conduct of conduct dannes der teoretisk grundlag for at anskue frikommuneforsøget som et styringsprogram, hvor fritagelse fra regulering ikke er lig mindre styring.

Den faciliterende stat

Mitchell Dean har udviklet en analytik på baggrund af Foucaults governmentality-begreb, som præsenteres i bogen *'Governmentality - magt og styring i det moderne samfund'* (2006). Dean arbejder ud fra et sociologisk perspektiv på styring, hvor Foucault i højere grad har et filosofisk udgangspunkt, og gennem denne sociologiske vinkling bidrager Dean med et aktuelt styringsperspektiv på den moderne velfærdsstat (Villadsen, 2006: 9-11). Med begrebet avanceret liberal styring forsøger Mitchell Dean at adressere nogle fælles træk ved nutidige liberale styringsregimer (Dean, 2006: 263) og har dermed udviklet et begreb, der bygger videre på definitionen af styring som conduct of conduct, og som bidrager til en dybere beskrivelse af den styreform, der dominerer moderne, liberale samfund idag. Den måde hvorpå man siden 1960'erne og 1970'erne har reformeret styring i liberale demokratier har ændret sig drastisk, fra det vi kender fra den velfærdsstatslige styring, der opstod i kølvandet på anden verdenskrig (Ibid.: 240-41). Både Nikolas Rose og Mitchell Dean har beskæftiget sig med denne bevægelse, men Dean har altså udviklet 'avanceret liberal styring' som et begreb, der peger direkte på den regeringsstil, der opstår som et resultat af denne bevægelse. Efter anden verdenskrig skete der en sammenkædning af det sociale og velfærdsstaten, der var et centraliseret bureaukratisk og fiskalt apparat, hvor styring drejede sig om at skabe en række sikkerhedsmekanismer omkring samfundet og at varetage befolkningens velfærd. I løbet af sidste del af det 20. århundrede blev

der sået tvivl om den sociale stat som en autoritet, der kunne sikre sociale forbedringer for alle klasser, og særligt i de to sidste årtier af århundredet begyndte denne tvivl at vise sig i politiske reformer. Allertydeligst står her måske hhv. Ronald Regan og Margaret Thatchers regeringsperioder, der var kendetegnet ved en afstandtagen fra den sociale stat (Dean, 2006: 242). I stedet for den sociale stat trådte billedet af den faciliterende stat nu frem. Man forventede ikke længere, at staten kunne imødekomme alle samfundets behov, og individer, organisationer, forældre, skoler og hospitaler skulle nu agere partnere og påtage sig en del af ansvaret for de forskellige områder, der før havde været statens ansvar. Autonomisering og ansvarliggørelse af individet var to centrale dimensioner af statens nye rolle som facilitator (Rose, 2003: 189). Organisationer og individer, der engang var underlagt den sociale stats bureaukrati, bliver i denne nye styreform sat fri til at udforske deres egen skæbne. Samtidig styres de dog på afstand af det politiske system via teknikker, som har til hensigt at forme deres handlinger og øge deres uafhængighed. Staten kan ved den nye styringsform altså leve op til liberalismens ideal om frihed, men samtidig kan der gennem adskillige styringsteknikker fra centralt hold nu styres mod, at subjektet handler ansvarsfuldt og kontrolleret (Mik-Meyer og Villadsen, 2007: 11).

Karakteren af avanceret liberal styring

To centrale rationaliteter bag avanceret liberal styring er målet om at undgå overstyring ved at sikre den mest effektive brug af ressourcer samt et øget mål om at reformere både institutionel og individuel adfærd (Dean, 2006: 272). Bag disse rationaliteter ligger der en problematisering, der betegner måden, hvorpå man forholder sig til tidligere, nuværende og fremtidig styring og praksis. Denne problematisering danner grundlag for, hvad der dømmes som hhv. succes og fiasko og dermed også, hvordan man søger at styre og til hvad (Ibid.: 338f).

Begrebet avanceret liberal styring dækker over styringsrationaliteter, -teknologier og -praksisser, og er en regeringsstil, der er kendetegnet ved at søge at strukturere og forme subjektets udøvelse af frihed. Disse styringsgreb er karakteriseret ved, at de opererer via og ved hjælp af modeller af frie subjekter, som er konstitueret af særlige former for styringstænkning, hvor subjektet altså tilskyndes til selvstyring (Ibid.: 263). I disse modeller til subjektivering søges subjektet konstrueret med bestemte evner, karakteristika og rettigheder (Rose, 2003: 184).

Et særligt træk ved denne regeringsstil er, ifølge Dean, bl.a. en ny form for ansvarliggørelse og en udbredelse af avancerede styringsteknologier. Ifølge Dean kræver styringens sigte, at der anvendes tekniske midler. Dette tekniske aspekt af styring kan ses som styringens praktiske udformning (Dean, 2006:73). Ansvarliggørelse er som sådan ikke en ny dimension i styring, men graden kan siges at være vokset (Ibid.: 264). De avancerede styringsteknologier er tekniske greb, der kan facilitere denne ansvarliggørelse, og herved kan staten altså styre subjekter på en ny og sofistikeret måde, hvor styringen internaliseres i subjekterne selv (Ibid.: 263).

Således taler Dean med sit begreb om avanceret liberal styring ind i en forståelse af styring, sådan som Foucault også har karakteriseret den, som den kommer til udtryk i moderne liberale samfund. Deans bidrag ligger dog i, at han identificerer styreformen, som den tager sig ud fra slutningen af det 20. århundrede og peger med begrebet på nutidens regeringsstil som en sofistikeret styreform, hvor ansvarliggørelsen øges gennem styringsrationaliteter, -teknologier og -praksisser. Ved decentraliseringen i 2007 blev kommunerne ansvarlige for beskæftigelsesindsatsen. Denne ansvarliggørelse kan ses at øges gennem frikommuneforsøget. Hvor frikommunen tildeles større frihedsgrader og herved får ansvar for, hvordan den processuelt vil løfte beskæftigelsesindsatsen. Vi finder, at Dean bidrager til at understrege denne forøgelse af ansvar, som finder sted i den avancerede liberale styreform. Med hans teori om de senmoderne styringspraksisser kan den yderligere ansvarliggørelse ses at være en faktor, der er med til at gøre den liberale styring *avanceret*.

Dette styringsperspektiv, leveret af Foucault og Dean, sætter en ramme, hvor frikommuneforsøget kan anskues som et styringsprogram, hvor kommunen gennem italesættelse og tekniske aspekter søges ansvarliggjort som selvstyrende subjekter. Og i denne subjektivering ligger der en moralsk dimension, der søges internaliseret i kommunen.

3. Teoretisk indgang til governmentality-analysen

Dette kapitel har til formål at redegøre for den teoretiske indgang til governmentality-analysen. Ud fra en opdeling i tre indgange til analysen af styring fremstilles eksempler på den teoretiske tilgang til italesættelse, teknikker og styring i praksis. Dette danner den konkrete ramme for projektets analytiske fremgang.

Governmentality som et analytisk perspektiv

Governmentality-perspektivet som fremført af Foucault og Dean udgør den teoretiske forståelsesramme for projektets undersøgelsesfelt. Frikommuneforsøget betragtes ud fra denne teoretiske ramme ikke som et skridt imod mindre styring, men som et sofistikeret styringsprogram, der har til hensigt at styre via frikommunens øgede autonomi. I dette perspektiv accepteres skellet mellem den onde magt, som undertrykkende og den gode magt, som frigørende, ikke. Med dette teoretiske udgangspunkt vendes blikket derimod skarpt mod en opfattelse af, at det er gennem de relationer, hvor frisættelse er i centrum, at magten udspiller sig allermost sofistikeret (Mik-Meyer og Villadsen, 2007: 17). Governmentality-perspektivet som præsenteret af Dean har dog en meget bred karakter, hvilket han også selv påpeger. Han havde netop til hensigt med bogen "Governmentality" at skabe en klarhed over governmentality-studiets karakter og tilbyde en anvendelsesorienteret ramme for governmentality-analysen (Dean, 2006: 29), men han anerkender, at bogen snarere er blevet en slags perspektivistisk tekst (Ibid.: 38). Herhjemme er mange studier, der anvender governmentality-analytikken, direkte eller indirekte inspirerede af Mitchell Deans fortolkning af governmentality. Det, der karakteriserer disse studier, er, at de beskæftiger sig med, hvordan udøvelsen af magt søger at sætte sig igennem i samfundsmæssige relationer (Herup Nielsen og Andersen, 2016: 16). Disse studier har med forskellige interesser for øje anvendt governmentality-perspektivet til at indfange styringens komplekse karakter, og vi finder, at vi ved en nærmere gennemgang af disse danske studier af governmentality på det sociale arbejdes felt kan indfange en konkret og anvendelsesorienteret ramme for governmentality-perspektivet.

3.1 Italesættelse, styringsteknikker og styring i praksis

I dette afsnit præsenteres en tilgang til det teoretiske perspektiv med et mere analyseorienteret sigte. Vi har her foretaget en opdeling af indgange til governmentality-analysen bestående af italesættelse, styringsteknikker og styringen i praksis. Opdelingen er inspireret bl.a. af Mik-Meyer og Villadsens opdeling af analytiske begreber for styring (Mik-Meyer og Villadsen, 2007: 22f). Et fokus på italesættelsen gør det muligt at belyse, hvordan der søges styret ud fra et rationale om en problematik, og hvordan der gennem italesættelse kan skabes en karakter af både selve styringsinitiativet og dets ambitioner samt af det subjekt, der søges styret. Det tekniske aspekt af styring, forstået som styringens praktiske udformning, findes at være centralt, da det er herigennem, der opstår konkrete rammer for styringens potentiale. Disse to elementer, der kan siges at vedrøre styringens ambitioner, er generelt fremtrædende i governmentality-studier (Thorup Larsen, 2013; Pedersen og Hansen, 2011; Karlsen og Villadsen, 2007). Igennem disse to elementer indfanges, hvordan praksis søges struktureret og styret, men den egentlige praksis, hvor styringens intentioner mødes med virkelighedens subjekter og objekter belyses ikke (Herup Nielsen og Andersen, 2016: 17). Det tredje teoretiske tema vil derfor beskæftige sig med styringen i praksis.

Vi har til denne teoretiske opdeling udvalgt en række danske studier, der analyserer styring indenfor det sociale arbejdes felt. I nogle af studierne fremgår det eksplicit, at det er governmentality-analyser, men fælles for dem alle er, at de kan læses fra dette perspektiv.

3.1.1 Italesættelse

Ved italesættelse som styringsgreb forstås den måde, hvorpå problematiseringen, styringsinitiativet, objekter og subjekter italesættes. Denne italesættelse er forankret i bestemte rationaler for styring. Igennem italesættelse kan styringens problematisering og løsningen herpå karakteriseres, og subjekter kan ses konstrueret, så der opstår et potentiale for subjektivering. Selve belysningen af det udtalte skal ikke granskes eller fortolkes efter, hvad der egentlig ligger bag, og hvad der mon menes, men skal fremstå som det siges, da der af selve italesættelsen sker en fremtrædelsesform af det omtalte (Mik-Meyer og Villadsen, 2007: 24).

I artiklen *'Guvernementalisering af velfærdsprofessionerne'* af Lars Thorup Larsen (2013) belyser han, hvordan velfærdsprofessioners viden og identitet søges systematisk styret efter politiske

ambitioner (Thorup Larsen, 2013: 37). Det fremføres, at professionernes viden i en klassisk opfattelse kan ses som en mulig barriere for loyal udførsel af politiske beslutninger, da professionelle kan sidde med praksiskendskab og -viden, der ikke deles og i nogle tilfælde ikke kan videreformidles til politisk niveau. Men i undersøgelsen vises det, hvordan velfærdsprofessionerne kan blive blotlagt for styring (Ibid.: 41). Analysens empiriske materiale udgøres af de statslige bekendtgørelser om professionsuddannelserne (Thorup Larsen, 2013: 45), og det er specielt i formålsbeskrivelserne for uddannelserne, at Thorup Larsen finder relationer mellem den professionelle viden og styring (Ibid.: 46). Beskrivelserne af uddannelserne har generelt ændret sig over tid, således at de er blevet meget mere detaljerede. For socialrådgiveruddannelsen ses der en udvikling fra en meget åben formålsbeskrivelse med vægt på, at socialrådgiveren skal hjælpe borgeren, til at socialrådgiveren skal lære at have et professionelt forhold til borgeren og være repræsentant for forvaltningen. Thorup Larsen finder, at socialrådgiverens faglige autonomi herved indskrænkes, samtidig med at beskrivelsen af kompetencer og viden i professionen udvides. Socialrådgiveren søges altså styret i retning af at blive en specialiseret bureaukrat (Ibid.: 51). Thorup Larsen fremhæver bl.a. dette skift i styringen af socialrådgiverens rolle ved, at det tidligere var formuleret, at socialrådgiveren skulle søge at *“forstå”* borgeren, hvilket er ændret til, at socialrådgiveren skal være i stand til at *“identificere, beskrive, analysere, vurdere og handle i forhold til livsbetingelser og sociale problemer”*. Herved er der altså sket et skift i den måde socialrådgiverens kompetencer italesættes. Gennem udviklingen i uddannelsesbeskrivelserne findes de nu ikke blot at være forpligtede til at følge de statslige policymål, men de er direkte uddannet til det. Ifølge Thorup Larsen betyder dette bl.a., at de professionelle gennem de omfattende dokumentationsredskaber i det sociale arbejde styres til at benytte deres viden til at orientere sig efter de nationale policymål (Ibid.: 58). Dette studie viser altså, hvordan beskrivelsen og italesættelsen af formål fra centralt hold kan muliggøre styring af velfærdsprofessionelle på trods af den viden, de besidder i praksis, da socialrådgiverens kompetencer og karakteristika skabes igennem formålsbeskrivelsen for uddannelsen ved, at denne viden gennem italesættelsen af formålet med professionerne gøres til redskab for styring.

Italesættelsen eller sprogliggørelsen som potentiale for styring træder ligeledes frem hos Nanna Mik-Meyer og Kaspar Villadsen i bogen *‘Magtens former’* (2007). Her argumenteres der for, at den bevægelse, vi er vidner til i styringen af velfærdsinstitutionerne i dag, ikke blot drejer sig om

et skift fra stat til marked, privatisering og udlicitering, men også handler om en omsiggribende individualiseringsproces i form af en konstituering af borgeren. Konkret betyder det, at borgeren i et hidtil uset omfang gøres ansvarlig for fx sit helbred, sin læring eller sin integration. Idealet er, at borgeren handler ansvarligt og kontrolleret, og at denne erkender at spille den centrale rolle for at kunne løse sine problemer. Mik-Meyer og Villadsen argumenterer for, at en bestemt normativ indstilling til borgeren i samfundet gør sig gældende netop nu (Mik-Meyer og Villadsen, 2007: 10). Ud fra det governmentality perspektiv skærper de blikket mod den magt, der ligger i mødet mellem stat og borger (Ibid.: 16). Mik-Meyer og Villadsen benytter Lisa Dahlagers undersøgelse af forebyggelsesindsatsen på Bispebjerg Hospital som case. Undersøgelsen beskæftiger sig med, hvordan forebyggelsestiltaget skaber et rum, hvor både sundhedsprofessionelle og patienter ledes mod at etablere bestemte selvforhold (Ibid.: 37). På Bispebjerg opstarter man en forebyggelsesindsats, hvor personalet bl.a. gennem deres livsstil skal agere rollemodeller for patienterne. Analysen beskæftiger sig med de styringsrammer, der gør sig gældende for forebyggelsesindsatsen på Bispebjerg Hospital. Det fremføres, at et sådant styringsrum altid vil være forhåndsdispositioneret, og at der vil være bestemte løsningsmuligheder, der derved giver sig som en selvfølge. Selve formålet med tiltaget er at forebygge skadelig livsstil, hvilket findes at være et centralt styringsproblem (Mik-Meyer og Villadsen, 2007: 37). Styringen i tiltaget findes i undersøgelsen i høj grad at hænge sammen med viden, eller hvad der fremstår som den anerkendte opfattelse og gældende diskurs på området. Dette drejer sig om viden om og synet på 'sund livsstil', og det interessante her er, hvordan 'sund livsstil' italesættes. Her sker styringen igennem information, der videregives til patienterne omkring usund livsstil, der hænger sammen med alkohol, tobak og fedme - og denne italesættelse af, hvad der er usundt, medfører, at personalet må leve op til værdierne for at kunne rådgive patienterne (Ibid.: 37). Der henvises i undersøgelsen til en bestemt idé om, at det vil være grænseoverskridende for personalet at tale med patienterne om deres livsstilsproblemer, og at dette derfor må afhjælpes af, at personalet selv tager stilling til deres egen livsstil (Ibid.: 39). Styringen drejer sig om at få patienterne til at genkende sig selv som mennesker, der kan tage ansvar for sig selv og ændre deres livsstil. I dette opstår der en styringsramme, hvor personalet selv må leve op til værdierne for at fremstå troværdigt overfor patienterne. Dette bliver den selvfølgelige handlemulighed (Ibid.: 38f). Det påpeges, at man kan forestille sig, at de sundhedsprofessionelle kan blive draget til ansvar for patienters livsstil, hvis de ikke selv optræder som gode rollemodeller (Ibid.: 40). Det vil være forsimplet at forfægte at

styringen i forebyggelsestiltaget på Bispebjerg kun ligger i italesættelsen eller den sproglige angivelse af, hvad sundhed er, og hvad det kræver at leve sundt, men dette som grundlag bidrager til forebyggelsestiltagets styringspotentiale. Det ses altså, at der herigennem sker en subjektivering, hvor bestemte egenskaber, opfattelser og tanker omkring sundhed overføres til subjektet via italesættelse. Subjektet kan herved styre sig selv til at handle og agere ansvarligt efter disse angivne normer omkring sundhed.

I artiklen '*Det aktive menneskes triumf?*' forholder Mathias Herup Nielsen sig meget konkret til, hvordan italesættelsen af bestemte egenskaber og kompetencer ved borgere skaber muligheder og åbninger for styring. Det belyses i artiklen, hvordan kategoriseringen af kontanthjælpsmodtagere, skaber et billede af borgerne somparate og ressourcestærke, hvilket skaber rum for den aktive beskæftigelsespolitik (Herup Nielsen, 2015: 44). Analysen af kategoriseringerne tager udgangspunkt i officielle myndighedsdokumenter, og det er den skrevne italesættelse og beskrivelserne, der er i fokus (Ibid.: 47). Herup Nielsen forfægter i tråd med Foucault, at der må ligge viden til grund for styring, og denne viden om kontanthjælpsmodtagere, finder han, tager form ved en kategorisering, der gør borgerne håndterbare for styring (Ibid.: 45). Det påpeges, at kategoriseringen af borgerne med positive beskrivelser af ressourcer og muligheder har vundet frem, hvilket muliggør en styring af disse gennem aktive indsatser (Herup Nielsen, 2015: 46). Det findes, at disse positive beskrivelser ikke kan ses som objektive sandheder, men som en fortælling, der er formet (Ibid.: 47). Ved kontanthjælpsreformen, der trådte i kraft 1. januar 2014, indtrådte kategorier, der beskriver alle kontanthjælpsmodtagere som *parate*. Enten parat til job, uddannelse eller aktivering. Det fremhæves, at beskæftigelsesministeren begrundede denne ændring i kategorierne med, at man vil væk fra den passive tilgang og frem mod en aktiv socialpolitik. Ved ændringen af hvordan kontanthjælpsmodtagerne beskrives, ændres mulighederne altså for den politik, man kan føre, og derved styringen (Ibid.: 52f). I denne tilgang til italesættelse eller beskrivelse ses det altså, at styringens muligheder ændres, afhængigt af de kompetencer og kvaliteter styringens objekt tilskrives. Artiklens sigte er ikke at beskæftige sig med borgerens forhold til beskrivelsen, men den synliggør, hvordan italesættelsen skaber et styringspotentiale.

I Thorup Larsens studie ses det, hvordan velfærdsprofessionerne formes igennem den skriftlige formulering af formålet med uddannelserne. Det ses, at ændringerne i formålsbeskrivelserne har

ændret definitionen og karakteristikken af velfærdsprofessionerne. Dette skaber et styringspotentiale i den forstand, at professionerne italesættes som havende en lang række kompetencer med dertilhørende opgaver, og herigennem bliver deres faglige viden bundet op på styringsmål for professionen, hvilket ikke var tilfældet i tidligere formålsbeskrivelser. Italesættelsen er ikke som sådan i fokus for Villadsen og Mik-Meyers behandling af studiet af forebyggelsestiltaget på Bispebjerg Hospital, men den sproglige dimension ses alligevel at være central, idet at der findes hegemonisk viden og diskurser omkring sundhed, hvilket kan ses som italesættelser, der er med til at karakterisere, hvordan man opfører sig, når man er sund. Selve karakteriseringen af de, som ønskes styret, kan siges at være det fremtrædende for Herup Nielsens analyse af udviklingen i kategoriseringen af kontanthjælpsmodtagere. Det ses her, at kategoriseringen skifter fra at have taget udgangspunkt i borgernes problematikker og begrænsninger til kun at tage udgangspunkt i kompetencer og muligheder. Herigennem konstrueres kontanthjælpsmodtagerne som nogle, der har et potentiale, der skal forløses, hvilket muliggør en aktiv beskæftigelsespolitik. Det ses altså her, hvordan selve italesættelsen kan karakterisere styringens ambitioner og ligeledes ved beskrivelse af subjektets kompetencer og karakteristika leder til bestemte potentialer for styringen og derved subjektets selvstyring.

3.1.2 Styringsteknikker

Begrebet styringsteknikker refererer til det tekniske aspekt af styring og kan ses som styringens praktiske udformning og materialisering. Hvordan det forholder sig med det tekniske aspekt, hvordan det fungerer, og hvordan det præcist defineres, er der mange indgangsvinkler til (Olesen, 2011: 1; Dean, 2006: 73). Formålet er dog ikke her at fremstille en teoretisk diskussion af brugen af begrebet styringsteknikker. Vi ser det tekniske aspekt som en materialisering af styring i den forstand, at teknikkerne leder an til konkrete handlinger og retninger. Ud fra dette kan italesættelse også ses som en teknik, men er i dette projekt adskilt fra begrebet, da vi ser italesættelsen som udgangspunkt for frikommuneforsøgets mere konkrete styringsteknikker. I praksis kan man se italesættelsen i styringsteknikkerne, og italesættelse og styringsteknikker skal i dette projekt derfor ses som værende nært beslægtede (Dean, 2006: 73).

I artiklen *'Hvor skal talen komme fra?'* (2007) af Mads Peter Karlsen og Kaspar Villadsen belyses den udbredte brug af dialog som ledelsesinstrument. Karlsen og Villadsen argumenterer for, at der er ved at ske en udvikling i retning af, at den traditionelt talende bliver tavs, mens den

traditionelt tiende nu bliver den talende bl.a. i forholdet mellem klient og socialarbejder. Ledelse og rådgivning sker i højere grad gennem samtale. Denne nye ledelsesteknologi, som de kalder den, skal ses som en kritik af hierarkiske ledelsesformer med en forestilling om medarbejdere, der er blevet frarøvet deres ansvar og indflydelse, og dialogen fremstilles som løsning på problemer med magtudøvelse og ledelse. I artiklen argumenteres der via governmentality-begreber for, at dialog ikke er enden på magtudøvelse og ledelse, men at det etablerer nye former for ledelse og selvledelse (Karlsen og Villadsen, 2007: 25). I artiklen inddrages en case fra hospitalsvæsenet, hvor patienter bliver mødt af et såkaldt forandringshjul, der skal hjælpe dem til at ændre livsstil. Forandringshjulet sætter en bestemt ramme for patienten og dennes autonomi, og via lytteteknikken kan behandleren få sin patient til at tale og samtidig styre samtalen i en bestemt retning. Det centrale ved lytteteknikken er ifølge artiklen, at den får patienten til at genkende talen som sin egen. Teknikken er et redskab til at få patienten til at påtage sig sandheder om sig selv og dermed forme patientens handlerum. Men det er også en måde at minimere patientens modstand og modvilje på (Ibid.: 15). Herved benyttes der redskaber i styringen, der aktiverer borgeren til en bestemt retning, men det er borgeren, der gennem dette styrer sig selv. Karlsen og Villadsen påpeger ligeledes, at samtalen som styringsteknologi også kan anskues som en måde at gøre subjektet til autoritet for egne udtalelser og derved en måde at holde dem fast på det. Ved denne teknik sker der altså en ansvarliggørelse af subjektet (Ibid.: 29).

Denne form for ansvarliggørelse af individet gennem styringsteknikker står ligeledes centralt i Nils Åkerstrøm Andersens analyse af borgerens kontraktliggørelse i socialpolitikken, hvor forholdet mellem individuel frihed og kontraktliggørelse står i centrum (Åkerstrøm Andersen, 2003: 17,19). Ifølge Åkerstrøm Andersen er der en stigende tendens til at anvende kontrakter til regulering af forholdet mellem forvaltning og borger, hvor borgeren forpligtes til at stå til ansvar for sig selv (Åkerstrøm Andersen, 2003: 9). Her nævnes bl.a. kontrakter i det sociale arbejde som fx handleplaner og kontrakter mellem socialforvaltning og klient (Ibid.: 12). Disse sociale kontrakter er ikke kontrakter mellem to privatretlige parter, men mellem en myndighed og en privatperson, og hermed finder Åkerstrøm, at man kontraktliggør på basis af et ulige magtforhold, og at denne iscenesættelse af et gensidigt aftaleforhold er et forsøg på at maksimere styringen (Ibid.: 14). Han finder, at disse kontrakter kan ses som en teknologi, der skaber en individualisering af det sociale liv og altså skaber rammer for individernes opfattelse af

sig selv som frie (Ibid.: 15f). Åkerstrøm Andersen konkluderer, at kontraktliggørelsen udspringer af et pragmatisk behov, da socialforvaltningen ikke har mulighed for at hjælpe borgeren, hvis borgeren ikke kan hjælpe sig selv, og herved skal de sociale kontrakter afhjælpe forvaltningens oplevelse af magtesløshed. Dette betyder, at borgerne forpligtes til at skabe sig selv som frie og ansvarlige individer (Åkerstrøm Andersen: 184).

Maria Hjortsø Pedersen og Agnete Meldgaard Hansen (2011) belyser i artiklen *'Konstruktionen af det selvstyrende jobcenter'*, hvordan der trods en decentralisering af beskæftigelsesindsatsen er indført en række avancerede liberale styringsteknologier, der er med til at sætte rammerne for jobcentrenes handlingsmuligheder (Pedersen og Hansen, 2011: 57). I analysen er styringsteknologierne udsøgt under fem temaer - markedsgørelse, incitamentsstyring og selvstændiggørelse, overvågning og synliggørelse, mål- og resultatstyring samt viden, dialog og rådgivning. I temaet overvågning og synliggørelse fremhæves indførelsen af Jobindsats.dk og Resultatrevisionen som styringsteknikker. Gennem Jobindsats.dk og Resultatrevisionen offentliggøres Jobcentrets resultater, og heri ligger der et aspekt af overvågning, hvilket i et governmentality-perspektiv kan have indflydelse på subjektets adfærd. Pedersen og Hansen finder herved, at Resultatrevisionen og Jobindsats.dk som styringsteknikker skaber et potentiale for, at jobcentret i sidste ende styrer sig selv sådan, som det forventes, at overvågeren ønsker (Ibid.: 62). Pedersen og Hansen peger altså på, at der ved decentraliseringen af beskæftigelsesindsatsen er skabt en konstruktion af det selvstyrende jobcenter. De finder, at jobcentrene gennem styringsteknologier skabes som handlekraftige og ansvarlige selvstyrende subjekter, der dog stadig kan styres på afstand på avanceret vis. Herved opstår der et afgrænset handlingsrum for jobcentrene på trods af decentraliseringen af beskæftigelsesindsatsen. Der argumenteres for, at kommunernes handlingsrum bliver afgrænset af en kompleks blanding af central kontrol og decentralisering (Ibid.: 67).

Af de tre artikler fremgår styringsteknikker som konkrete redskaber, der leder til en subjektivering, hvor der søges mod, at subjektet påtager sig en bestemt karakter gennem handling, og hvor subjektet bliver den styrende og ansvarlige. Både samtalen, kontrakten og styringsteknologierne i jobcentret søger først og fremmest at fungere ved en subjektivering, hvor subjektet handler selv og herigennem ansvarliggøres - samtidig ligger der i nogen grad mere

konkrete mål for selvstyringen, men fokus er her på, hvordan styringsteknikkerne kan ses som faciliterende for subjektivering.

3.1.3 Styring i praksis

Som tidligere nævnt finder vi ikke, at styringens intention og tekniske udformning som en selvfølgelighed overføres til praksis. Pedersen og Hansen pointerer i artiklen *'Konstruktionen af det selvstyrende jobcenter'*, at deres analyse af styringsteknologier ikke kan overføres til, hvordan teknikkerne fungerer i praksis, men nærmere kan opfattes som de tekniske styringsbestræbelser, da det ikke belyses, hvordan jobcentrene i praksis navigerer ud fra de anvendte styringsteknologier. Dette fordi det netop ikke er givet, at subjekter for styring agerer i overensstemmelse med styringens intentioner (Pedersen og Hansen, 2011: 67).

Netop diskrepansen mellem styringens intention og styringens praksis undersøges i artiklen *'Når styringens ambitioner udfordres af praksis - Om at analysere rummet imellem styringens intentioner og situationel praksis'* af Mathias Herup Nielsen og Niklas Andreas Andersen (2016). I artiklen undersøges forholdet mellem et kommunalt jobcenter og det lokale beskæftigelsesråd med henblik på at belyse styringens karakter i mødet mellem styringsintentionerne og den praktiske virkelighed (Herup Nielsen og Andersen, 2016: 15). Inddragelsen af praksisfeltet er helt centralt for artiklen, hvor der argumenteres for, at der i mange governmentality-inspirerede analyser er en tendens til at forveksle styringens intention med styringens praksis. Dette er en risiko, når analysen kun beskæftiger sig med dokumenter såsom lovebekendtgørelser, vejledninger og lignende, som er udformet af centralpolitiske autoriteter. Herup Nielsen og Andersen påpeger, at magtudøvelsen gennem en sådan analytisk fremgang fremstår som et forsimplet monopol, hvorved styringens kompleksitet negligeres (Ibid.: 17f). Artiklen inddrager derfor hhv. empiri i form af formelle myndighedsdokumenter, der beskriver rådets tiltænkte rolle samt empiri fra praksis i form af mødereferater og kvalitative interviews (Ibid.: 22). I empirien har man sporet diskrepanser mellem styringens intentioner og praksis og foretaget en analytisk opdeling i tre former for modmagt. Herved belyses den kløft, der opstår mellem styringens intentioner og den praktiske realitet (Ibid.: 21). Relationen mellem jobcentret og det lokale beskæftigelsesråd findes på en lang række områder ikke at følge styringens intentioner, som de er beskrevet i bekendtgørelser mv. Jobcentrets modstand forstås dog ikke som en afvisning af de strukturerende rationaler og teknikker, men som en kreativ ageren i disse. At

styringens praksis ikke kan sættes lig styringens intention findes dog ikke at være ensbetydende med, at styringens diskurser, rationaler og konkrete teknikker er uden betydning, men blot at de udfordres, når de indlejres i praksis, og artiklen understreger derved styringens kompleksitet i mødet med praksis (Herup Nielsen og Andersen 2016: 30).

I Peter Triantafillous artikel '*Decentralization as the exercise of power and autonomy: the case of Danish employment policy*' (2012) indfanges ligeledes feltet mellem de bestemmelser, der udstikkes fra centralt hold og relationen til praksis (Triantafillou, 2012: 56). Undersøgelsens fokus er dog ikke at åbenbare det skel, der kan finde sted mellem intention og praksis, men at belyse hvordan en styrkelse af lokale autoriteters autonomi ikke betyder mindre central styring (Ibid.: 56). Dette hænger sammen med, at magt og autonomi ikke opfattes som et nulsumsspil, men at styringen forstås som en styring, der foregår gennem facilitering og stimulering af lokale autoriteters autonomi (Ibid.: 59). Triantafillou påpeger, at formålet med artiklen netop er at vise, hvordan denne komplekse måde at anskue styring på mere rammende indfanger det styringsrum, der opstår ved decentralisering i samspil med målstyring (Ibid.: 56). Analysen retter sig først mod de logikker og mekanismer, der karakteriserer den statslige styring af beskæftigelsesområdet og siden mod, hvordan de lokale policy mål i en kommune interagerer med målene fra ministeriet samt den generelle målstyring af området (Ibid.: 56). Det findes, at der centralt hersker en work-first logik, og at denne logik igennem styringsteknologier som bl.a. målstyring får betydning for kommunens måde at agere i styringen af beskæftigelsesindsatsen på (Ibid.: 68). Det findes også, at kommunen i praksis accepterer de centralt formulerede mål for beskæftigelsesindsatsen, implementerer en work-first strategi og samtidig formulerer lokale mål, hvilket de tilskyndes til fra centralt niveau. Dog kan disse mål ikke siges bare at falde i tråd med ministeriets work-first logik. Nogle falder i tråd med ministerens mål og de bagvedliggende logikker, men på den anden side er der flere forhold i spil i de lokale mål end bare at følge en work-first strategi. Herved finder Triantafillou, at den kommunale autonomi altså er mere end bare en tom rituel handling, der skal dække over statslig suverænitet. Kommuner bruger faktisk deres statsfaciliterede frihed til at sætte ind på områder, som ligger udover de centrale mål, der er formuleret fra statsligt niveau (Ibid.: 67). Ifølge Triantafillou tager decentraliseringen en form, hvor den centrale autoritet aktivt tilskynder den lokale autoritet til at udøve autonomi indenfor bestemte rammer, men altså ikke i form af en fuldstændig uafhængighed, hvor den centrale autoritet afholder sig fra interventioner på lokalt plan. Herigennem skabes en form for styring

gennem autonomi (Ibid.: 67). Styring gennem autonomi virker ved at sætte rammer op for og derved strukturere den måde, hvorpå de lokale autoriteter kan udøve autonomi, lyder argumentet (Triantafillou, 2012: 60). Artiklen belyser hermed, hvordan det i governmentality-perspektivet er muligt at indfange styringens praksis, som et felt hvor subjektets autonomi og styring af subjektet hænger sammen og ikke er hinandens modsætninger.

Ved at belyse styring i praksis indfanges styringens karakter altså i en mere nuanceret form, da man på denne måde både kan forholde sig til intentionerne og praksis. Intentionerne for styring og styringen i praksis kan siges at udgøre styringens karakter, og en total adskillelse af de to elementer kan kritiseres for at være kunstig, da intentionerne og praksis må forstås som ligeværdige elementer, der er gensidigt konstituerende (Olesen, 2011: 3f).

Den teoretiske ramme for projektet udgøres af et governmentality-perspektiv, hvor styring i høj grad ses at finde sted gennem en subjektivering, der fungerer ved at skabe "frie" subjekter, der ansvarliggøres og derved ledes til selvstyring. Dette perspektiv er delt i tre indgange til styring - italesættelse, teknikker og styringens praksis. Denne opdeling danner grundlag for den analytiske ramme i projektet.

4. Videnskabsteoretisk afsæt

I dette afsnit vil specialets videnskabsteoretiske overvejelser præsenteres. Dette vil give en forståelse af, hvordan vi opfatter den viden, der skabes i specialet, og hvad det overhovedet er for nogle svar, der kan gives. Projektet søger ud fra et styringsperspektiv at undersøge karakteren af den kommunale autonomi, der ligger i frikommuneforsøget. Dette analytiske perspektiv har sin inspiration i Foucaults teoretisering af styring som governmentality, og perspektivet findes at lægge en klar linje til et videnskabsteoretisk afsæt i socialkonstruktivismen. I dette afsnit vil vi redegøre for det videnskabsteoretiske grundlag for projektet og redegøre for, hvilken betydning det har for undersøgelsens karakter og den viden, dette producerer.

I socialkonstruktivismen kan det ses som helt grundlæggende, at man søger at afdække og sætte spørgsmålstegn ved eksisterende sandheder, der tages for givet. Formålet er herigennem at opnå ny viden (Pedersen, 2012: 187). Denne tilgang til viden kan ses at danne grundlag for den governmentality-perspektivet, hvor styringsprogrammer og magtudøvelse ikke betragtes som naturligt fremkommet, men som produkter af specifikke historiske processer (Villadsen, 2006: 12). Frikommuneforsøget kan netop anskues som et tiltag, der er udsprunget af en historisk proces, hvor kommunal frihed er blevet efterspurgt og omfattende regelstyring problematiseret. Frikommuneforsøget fremstilles som et initiativ, der skaber kommunal frihed og som mindsker den statslige styring. Denne selvfølkelige sondring mellem frihed og styring, finder vi forsimplet, da autonomi og magt ikke bare kan ses som et nulsumsspil. For styring kan også ses at fungere gennem facilitering og stimulering af lokale autoriteters autonomi (Triantafillou, 2012: 59).

I de realistiske videnspositioner hævdes det, at man kan udpege objektive sandheder om sociale fænomener, mens man indenfor socialkonstruktivismen modsat hævder, at sandhed er perspektivistisk (Pedersen, 2012: 188). Fra dette videnskabsteoretiske blik kan ontologien siges at træde i baggrunden for epistemologien. Det er altså ikke så meget 'hvad der er sandt', der er det interessant, men 'hvad der opfattes som sandt' (Ibid.: 190). Man finder altså ikke, at sandheden kan opdages gennem forskning, men at den konstrueres eller skabes (Ibid.: 188). I denne sammenhæng kan governmentality-analytikken ses som et analyseredskab, der søger at belyse de styringsmekanismer, -teknikker mv. som er med til at kategorisere og forme styringens

subjekter og objekter (Mik-Meyer og Villadsen, 2007: 19), og man er altså i sin søgen på viden interesseret i, hvordan der skabes rammer for det 'virkelige'. Hvad sandheden er kan derved ikke slås fast - ej heller af videnskaben. Indenfor dette perspektiv ses det derimod at være et spørgsmål om dualiteten i den magt og viden, der udspiller sig ved forhandlinger om, hvad der opfattes som det 'sande' (Pedersen, 2012: 189). Hvorfor det bliver interessant at belyse, at de sammenhænge, der kan ses som selvfølgelige, kunne have været anderledes (Hansen, 2012: 253). Denne antagelse kan ses som det videnskabelige udgangspunkt for projektet, idet formålet er gennem et governmentality-perspektiv at belyse, hvordan frikommuneforsøget er italesat og skaber rammer for frikommunernes autonomi, men samtidig hvordan det udarter sig i praksis. Her sættes der både fokus på den konstruktion, der sker gennem italesættelsen og de rammer, som der sættes fra centralpolitisk hold. Samtidig belyses det, hvordan dette ikke nødvendigvis sætter sig igennem i praksis.

Grundet denne perspektivistiske epistemologi er forforståelserne for videnskabelse af central karakter, da de får betydning for det, vi kan se i det undersøgte felt (Pedersen, 2012: 188, 201). Det teoretiske perspektiv er en central forforståelse for projektet. Denne teoretiske forståelsesramme udgøres mere specifikt af governmentality-perspektivet. Hvor styringen altså ikke ses at foregå som tvang af objekter, men som fungerende via frigørende praksisser, hvor objektet subjektiveres til at styre sig selv, og hvor styringen derved ses at få en sofistikeret karakter. Governmentality-perspektivet må i sig selv heraf ses som netop et perspektiv og altså en ramme for, hvad vi kan se. Perspektivet er dog ikke blot en forståelsesramme for, hvad vi kan se, men bidrager, som det fremgår af det teoretiske afsnit, også med et vokabularium igennem hvilket, vi kan undersøge vores udpegede felt.

Viden betragtes fra dette perspektiv altså ikke som værende en objektiv størrelse. Den viden, man opnår, vil altid udspringe fra et perspektiv, der er påvirket af den sammenhæng, man indgår i, og der er derved tale om en perspektivistisk epistemologi. Ligeledes gælder det for den ontologiske antagelse, altså den måde hvorpå vi forholder os til spørgsmålet om 'virkeligheden', at selve virkeligheden kan siges at bestå af konstruerede sandheder, som udspringer af forskellige perspektiver, og det epistemologiske spørgsmål træder dermed i forgrunden, da det interessante er, hvordan virkeligheden opfattes, altså fra hvilket perspektiv, og det bliver så igen et spørgsmål om, hvordan den viden, der ligger til grund for virkelighedsopfattelsen, er opstået

(Pedersen, 2012: 190). Via opfattelsen af sandheder som konstruerede, kan man med den socialkonstruktivistiske analyse altså opnå ny forståelse, hvilket muliggør et kritisk blik på samfundsmæssige problemstillinger (Ibid.: 188).

Pointen i governmentality-perspektivet er ikke, at styring er dårligt, og frihed er godt (Mik-Meyer og Villadsen, 2007: 17), men nærmere at styringen fungerer gennem frihed, samt at den er kompleks (Triantafillou, 2012: 55), og styringens karakter og udfoldelse må derfor problematiseres og undersøges med henblik på at skabe indsigt (Pedersen og Hansen, 2011: 59). Netop heri ligger projektets kritiske potentiale. Frikommuneforsøget som styringstiltag fremstilles som en løsning på en omfattende regulering af kommunerne, og det tages for givet at fritagelse fra statslige regulering betyder mindre statslig styring. Et kritisk blik på denne selvfølgelighed kan lede til en ny forståelse af frikommuneforsøget og dermed også bibringe nye perspektiver på, hvordan man kan tilgå og forstå de herskende opfattelser af frihed som løsning på regulering og bureaukrati.

Kritikken i governmentality-analytikken rettes altså ikke ud fra et normativt ideal, men søger netop at vise, at der ikke er en universel gyldig sandhed (Hansen, 2012: 252). Ved dette perspektiv fjernes det naturlige og det selvindlysende - herigennem problematiseres styringen, og det vises, at tingene kunne være anderledes (Dean, 2006: 83).

Med governmentality-perspektivet anskuer vi altså i dette speciale frikommuneforsøget som et styringsprogram, hvor det frigørende aspekt ikke selvfølgeligt og objektivt er det modsatte af styring, for herved at afdække frikommuneforsøgets kompleksitet. De metodiske rammer for undersøgelsen af projektets problemstilling gennemgås herved.

5. Metode og empiri

I dette afsnit vil specialets empirisk grundlag og vores metodiske fremgang præsenteres med henblik på at skabe transparens i undersøgelsen. Empirien udgøres hhv. af dokumenter af forskellig karakter, hvor nogle består af centralpolitiske policy-dokumenter ang. frikommuneforsøget, mens andre er kommunale dokumenter i form af referater, vedtægter mv. der vedrører kommunens deltagelse i frikommuneforsøget på beskæftigelsesområdet. Med henblik på at undersøge frikommuneforsøgets styringspotentiale i praksis har vi i tillæg til de kommunale dokumenter foretaget interviews med centrale aktører fra beskæftigelsesområdet i kommunen. Vi benytter i projektet kvalitative metoder, da vi mener, at det herigennem bedst kan belyses, hvordan frikommuneforsøget fungerer som styringsprogram, fordi man på den måde kan få indblik i, hvordan forsøget beskrives, opfattes og fungerer i en social kontekst i kommunen (Brinkmann og Tanggaard, 2010: 17). Selve undersøgelsen af frikommuneforsøget er et casestudie foretaget i én af forsøgets ni frikommuner, og arbejdet med casen og tilgangen hertil vil foldes ud nedenfor ligesom det gælder for de nærmere omstændigheder omkring empiriindsamlingen og de metodiske overvejelser.

5.1 Casestudiet som forskningsramme

I dette projekt undersøges både de centralpolitiske udstukne vilkår for frikommuneforsøget og frikommuneforsøgets konkrete møde med praksis, da vi finder, at begge niveauer er centrale for at belyse frikommuneforsøgets styringskarakter. Det empiriske grundlag for undersøgelsen af frikommuneforsøget i praksis er baseret på et casestudie. Casen udgøres af én af de ni frikommuner og mere specifikt af kommunens beskæftigelsesforvaltning, der primært udgøres af kommunens jobcenter. Casen er udvalgt ud fra kriterierne, at kommunen har været frikommune under frikommuneforsøget, og at kommunen fra forsøgets initiale fase har vist interesse for at udføre forsøg på beskæftigelsesområdet. Kommunen søgte i februar 2011 om status som frikommune, og blev i marts tildelt denne status sammen med otte andre kommuner. Herefter har kommunen gennem en række ansøgningsrunder haft mulighed for at søge om fritagelse fra gældende regler og love ved konkrete forsøg.

Casestudiet som metode giver mulighed for at undersøge et enkelt tilfælde i dybden og derigennem opnå viden om det større fænomen, der søges belyst (Flyvbjerg, 1988: 1). Den

udvalgte case-kommunes beskæftigelsesforvaltning bliver derved undersøgelsesfeltet, hvorigennem vi søger at opnå viden om karakteren af den kommunale autonomi, der opnås via frikommuneforsøget. Vi ser her casestudiet som en mulighed for at undersøge frikommuneforsøget, der hvor det materialiserer sig (Antoft og Salomonsen, 2007: 32). Hvilket kan ses i sammenhæng med de videnskabsteoretiske antagelser om, at 'virkeligheden' fremkommer af og skabes gennem sociale kontekster (Pedersen, 2012: 198f). Casestudiet som forskningsramme er ofte blevet kritiseret med den begrundelse, at man ikke herigennem kan skabe kontekst-uafhængig viden, da casestudiet forholder sig til en konkret kontekst (Flyvbjerg, 2006: 3). Denne kritik kan modsvares med Flyvbjergs argument om, at det i studier af sociale processer slet ikke er muligt at skabe en sådan viden, da selve feltet altid vil være kontekstafhængigt, samt at formålet derved ikke er at opnå beviser, men at opnå læring (Ibid.: 6f). Dette er ligeledes en pointe fra det videnskabsteoretiske afsæt for projektet, og formålet med casestudiet er altså ikke at fremføre beviser, men at belyse og afdække styringsprocesserne ved frikommuneforsøget således, at der kan opnås ny viden.

Ifølge Bent Flyvbjerg leder casestudiet som en kvalitativ forskningsmetode mest oplagt an til en induktiv tilgang grundet sit potentiale for gennem empirien at indfange nye fænomener og herfra udvikle hypoteser (Flyvbjerg, 1988: 2). Der kan dog argumenteres for, at casestudiet kan tilgås med en mere strukturel tilgang, når formålet er at undersøge mere specifikke problemstillinger i et felt. En sådan strukturel tilgang kan være baseret på allerede eksisterende teori og empiriske studier (Flyvbjerg, 1988: 6). I dette projekt er tilgangen til casen formet af det teoretiske perspektiv, hvor frikommuneforsøget ansues som et styringsprogram, der har til formål at øge kommunal selvstyring med henblik på at mindske bureaukratiet. Fra dette styringsperspektiv undersøges karakteren af forsøget og dets udformning i mødet med praksis. Ved denne teoretiske tilgang til feltet kan casestudiet have flere videnskabelige potentialer (Antoft og Salomonsen, 2007: 34). Det teoretiske perspektiv kan skabe ny viden om det empiriske felt, som casen indgår i, og governmentality-teorien fungerer herved som en strukturerende ramme for empirien, hvor igennem der kan identificeres mønstre i undersøgelsesfeltet (Ibid., 2007: 39). Herved kan der gennem det teoretiske perspektiv dannes ny empirisk viden, og man kan derfor tale om casestudiet som teorifortolkende, da den videnskabelige tolkning har afsæt i teoretisk viden (Ibid.: 34). Herigennem dannes der grundlag for en diskussion af, hvad der gør sig gældende i den empiriske kontekst (Ibid.: 39). Det primære

formål med casen er altså at skabe ny empirisk viden, men igennem arbejdet med casen i den teoretiske ramme kan der samtidig opstå nye teoretiske perspektiver (Ibid.: 39), og det er her centralt at have casestudiets induktive potentiale in mente. Det kan ses som en kritisk pointe i den socialkonstruktivistiske tilgang og egentlig generelt for de kvalitativt orienterede metoder, at man forholder sig til sine forforståelser og vender tilbage til disse (Pedersen, 2012: 227). Vores forståelse kan som nævnt ses at udspringe af governmentality-perspektivet. Gennem denne opmærksomhed på forforståelsen indgår vi i en abduktiv forskningsproces, hvor vi løbende reflekterer over frikommuneforsøgets karakter, og herved ikke stiller os blinde for at finde nye svar i empirien, der kan bibringe nye teoretiske perspektiver (Pedersen, 2012: 227f). Denne tilgang skærper undersøgelsens validitet, da vi herved løbende forholder os til, at vi gennem vores teoretiske såvel som metodiske greb undersøger frikommuneforsøget og dets møde med den kommunale praksis (Kvale og Brinkmann, 2009: 272f). Kvalificeringen af den viden, der skabes består derved i, at feltet tilgås med den teoretisk strukturerende ramme samtidig med, at der eksisterer en åbenhed overfor den nye viden, der fremkommer af empirien. Dette kan siges at ligge i den abduktive tilgang, hvor forforståelserne undervejs overvejes, og der sker en slags kombination af induktiv og deduktiv metode (Maaløe, 1996: 73; Pedersen, 2012: 227f).

Dette casestudie har til hensigt at bibringe viden om frikommuneforsøget som styringsprogram, der hviler på styring gennem autonomi. Vi søger altså derved at sige noget om frikommuneforsøget som fænomen i mødet med den kommunale praksis. Vores casestudie udgøres af beskæftigelsesområdet i én af de ni frikommuner, og spørgsmålet om generaliserbarhed bliver derfor relevant. Casestudiet er ofte blevet kritiseret for ikke at kunne lede til generel viden, hvilket bunder i en opfattelse af generaliserbarhed som et spørgsmål om statistisk generalisering, hvilket naturligvis ikke kan udføres gennem det kvalitative casestudiet (Flyvbjerg, 2010: 469; Antoft og Salomonsen, 2007: 49). Gennem den teorifortolkende tilgang til casestudiet kan der tales om analytisk generalisering, hvilket tager afsæt i analytiske overvejelser om casens karakter set i lyset af den teoretiske ramme (Antoft og Salomonsen, 2007: 39). Her fungerer teorien som en skabelon til at sammenligne de empiriske fund i casestudiet, og herved kædes enkelte tilfælde sammen med teoretiske forestillinger (Ibid.: 49). Dette betyder konkret at der må foreligge en systematisk beskrivelse og fortolkning af det empiriske materiale, hvorved der løbende sker en vekselvirkning mellem den enkelte case og den teoretiske fortolkningsramme. Herigennem kan casen ses som et eksempel på en gruppe eller en klasse af

sociale hændelser (Ibid.: 50), og i dette studie altså som en case på frikommuneforsøgets indtræden i den kommunale praksis. Kommunens beskæftigelsesforvaltning er valgt som studiets undersøgelsesfelt, da området er særligt procesreguleret, og casen kan herved også ses som en ekstrem case. Vi finder her, at der i kraft af den særligt stramme regulering i større udstrækning kan udledes viden om de udfordringer som frikommuneforsøget kan møde i den kommunale praksis, da styringsrationalet i frikommuneforsøget bygger på styring gennem autonomi (Flyvbjerg, 2006: 14). I analytisk generalisation drages der slutninger fra træk ved det enkelte tilfælde, der er så væsentlige, at de må anses også at sige noget om andre (Maaløe, 1996: 22). Når man ønsker at sige noget generelt om træk ved fx enkelte virksomheders dagligdag eller i dette projekts tilfælde om frikommuneforsøget i kommunale sammenhænge, så må casens omstændigheder og indre sammenhænge afdækkes - man må altså i undersøgelsen forholde sig til kompleksiteten (Maaløe, 1996: 23). Dette søges i nærværende casestudie belyst gennem både dokumentstudier og interviews med centrale aktører i case-kommunen for herigennem at afdække kommunens arbejde med frikommuneforsøget. Der kan herved tales om en finkornet undersøgelse, hvor sammenhænge i casen blotlægges, hvilket muliggør analytisk generalisation (Ibid.: 23). Vi finder herved, at dette projekt igennem casestudiet kan skabe viden om, hvordan frikommuneforsøget som styringsprogram fungerer i den kommunale praksis.

5.1.1 Indgangen til casen

Kriteriet for udvælgelse af case har været, at det skulle være en kommune, der har haft frikommunestatus under frikommuneforsøget og som har arbejdet med forsøg på beskæftigelsesområdet. Syv af de ni frikommuner har foretaget forsøg på beskæftigelsesområdet. Da der kun var syv mulige kommuner, der kunne fungere som case, valgte vi at henvende os til dem alle for at øge sandsynligheden for en mulig tilbagemelding. Indgangen til udvælgelsen af den konkrete case-kommune kan derved siges at hvile på pragmatiske overvejelser. Selve adgangen til casen var dog en lidt besværlig proces, og ligesom Karen Breidahl og Janne Seemann oplevede ifm. deres studie af jobcentret som organisatorisk fænomen, blev vi mødt med en forbeholdenhed i kommunerne, som blev begrundet med hensynet til drift (Breidahl og Seeman, 2009: 8). Forud for henvendelse til de enkelte kommuner lå der et research-arbejde i at finde frem til, hvem det ville være hensigtsmæssigt at kontakte i de pågældende kommuner. I nogle kommuner tog vi direkte kontakt til jobcenterchefen, og i

andre kommuner rettede vi henvendelse til konsulenter eller lignende, som vi kunne se, havde været involverede i frikommuneforsøget. Et par af kommunerne vendte aldrig tilbage, og for de andre kommuner gjorde det sig gældende, at de fleste vendte tilbage med forbehold af den ene eller anden art. Disse forbehold gjorde, at vi fra start så udfordringer ift. at få adgang til informanter. Udfaldet af den endelige case-kommune for projektet var baseret på en vurdering af, at der her ville være størst mulighed for at få adgang til informanter og information generelt. Dette var vurderet ud fra en relativ kort svartid på vores henvendelse og et svar med færre forbehold end set i de andre kommuners besvarelser. I case-kommunen havde vi vores initiale kontakt med jobcenterchefen, som herved kan siges at agere som gatekeeper til casen. Gatekeeperen har som udgangspunkt mulighed for at påvirke og kontrollere undersøgelsen og de informationer, der gives adgang til, og her er der typisk et enten ubevidst eller bevidst ønske om at sætte casen i et godt lys (Kristiansen og Krogstrup, 1999: 140). Casekommunens jobcenterchef udpegede dog kun sig selv og en udviklingskonsulent, der var blevet ansat relativt sent i forsøgsperioden, som informanter. Hvorfor vi valgte at gå udenom jobcenterchefen i indsamling af informanter. Dette vil blive udfoldet senere i afsnittet under interviewmetoden.

Vi har valgt at anonymisere case-kommunen. Vi finder, at det har givet os en mulighed for at være mere frie i vores kritiske tilgang, da denne ikke som sådan er rettet mod kommunen, men mod frikommuneforsøget som fænomen. Formålet har altså aldrig været at forholde os konkret til case-kommunen, da det er det større fænomen, der søges belyst, og anonymiseringen har derfor bygget på etiske overvejelser (Kvale og Brinkmann, 2009: 92), men kan også samtidig ses som en praktisk beslutning med henblik på at skabe større fortrolighed i interviewsituationen.

Grundet case-kommunens anonymitet vil vi ikke foretage en større beskrivelse af kommunen og forholdene, der her gør sig gældende. Vi finder dog heller ikke, at dette står centralt for casestudiet, da fokus her er på arbejdet med frikommuneforsøget – og de organisatoriske forhold og sammenhænge, der viser at gøre sig gældende for kommunen, vil blive beskrevet i sin analytiske kontekst. Vi har præsenteret projektets videnskabsteoretiske afsæt og implikationerne ved casestudiet som forskningsramme. Selve casestudiet har bestået af empirisk materiale i form af dokumenter og interviews, og vi vil herved redegøre for de metodiske overvejelser ifm. indsamlingen af empirien. Igennem denne præsentation af de metodiske dispositioner styrkes projektet reliabilitet i den forstand, at forudsætningerne for undersøgelsen og fremgangen heri

tydeliggøres, hvorved undersøgelsens resultater kan vurderes (Tanggaard og Brinkmann, 2010a: 491).

5.2 Empiriudvælgelse

Projektets empiriske materiale udgøres af de to kvalitative datakilder dokumenter og semistrukturerede interviews. Undersøgelsen kan ses at have et tilbageskuende perspektiv, da frikommuneforsøget blev indledt ultimo 2010 og aktivt kørte i årene frem til 2015, mens selve den indledende fase med ansøgningsrunder afsluttedes i 2013. På denne baggrund er dokumenter og interviews valgt med henblik på at få adgang til viden om begivenheder, der ligger tilbage i tiden, hvorfor egentligt feltarbejde ikke har været relevant. Vi har valgt denne metodetriangulering til undersøgelse af problemstillingen, da der gennem dokumenter kan findes viden om, hvordan frikommuneforsøgets karakter beskrives og fremgår fra centralpolitisk niveau, og ligeledes hvordan man formelt set har forholdt sig til frikommuneforsøget i kommunen. Mens Interviews kan give et større indblik i de processer omkring styring, der har fundet sted i kommunens deltagelse i frikommuneforsøget.

Vi har i projektet gjort brug af dokumenter til hhv. at belyse de statslige intentioner og udmeldinger ang. frikommuneforsøget og til at opnå en bredere viden om case-kommunens deltagelse. Dokumenterne vil benyttes til at belyse dele af den overordnede problemstilling og i analysen af praksis ligeledes virke i samspil med interviewene. Dokumenter kan defineres som sprog, der er nedskrevet og fastholdt som sådan på et givent tidspunkt (Lynggaard, 2010: 138). Da dokumenter er bundet tidsmæssigt, refererer de ikke tilbage i tiden, men fremstår som skrevet på det pågældende tidspunkt, hvilket adskiller sig fra vores interviews, hvor respondenterne skal fremkalde forhold, der har fundet sted i løbet af forsøgsperioden (Lynggaard, 2010: 140). Den viden, der fremkommer ved interviewene, er fortællinger og oplevelser fra informanternes synsvinkel og perspektiv (Kvale og Brinkmann, 2009: 17). Men informanterne kan have svært ved at huske detaljer vedrørende processen, da forsøgets opstart ligger langt tilbage. Her kan dokumenterne bl.a. være med til at indfange konkrete aktiviteter i den proces, kommunen har været igennem under deltagelse i frikommuneforsøget (Lynggaard, 2010: 139). Derimod kan der gennem interviewene indfanges mere komplekse sammenhænge, der ikke har været nedfældet på skrift (Tanggaard og Brinkmann, 2010b: 33). Dokumenterne i projektets empirigrundlag er ikke fremstillet med henblik på analyse og er derfor ikke i sig selv

påvirket af de forforståelser og det perspektiv, vi har på feltet (Lynggaard, 2010: 140). Derfor har arbejdet med dokumenterne også fungeret sådan, at det har givet os mulighed for at finde nye temaer mv., vi ikke tidligere havde tænkt relevante (Ibid.: 144f). Dokumenterne har i denne sammenhæng også virket understøttende som vidensbasis for interviewene (Kvale og Brinkmann, 2009: 120). I de følgende afsnit vil selve processen med indsamlingen af dokumenter og karakteren af disse fremgå, ligesom der vil redegøres for den metodiske fremgang ved interviewene.

5.2.1 Dokumenter

Generering af dokumenter

Vi har i projektet udsøgt dokumenter til hhv. at belyse frikommuneforsøget som fremstillet fra centralpolitisk niveau og til at opnå nærmere viden om arbejdet med frikommuneforsøget på beskæftigelsesområdet i case-kommunen.

Selve indsamlingen af dokumenterne er foregået igennem flere faser. Dette både fordi der er søgt efter dokumenter til at besvare de forskellige undersøgelsesspørgsmål, men også fordi selve dokumentindsamlingen kan ses som en dynamisk proces, hvor det ene dokument leder videre til det næste. Ligesom dokumenterne på undersøgelsesfeltet på sin vis kan ses som et slags netværk, hvor der henvises frem og tilbage (Lynggaard, 2010: 141). I vores indledende research af frikommuneforsøget var den overordnede hovedevaluering af forsøget (Rambøll, 2016b) ret central. Af evalueringen fremgår der en kronologisk gennemgang af den overordnede proces, hvori der er henvist til forskellige dokumenter, regeringen har sendt ud ang. frikommuneforsøget. Løbende udsøgte vi dokumenterne og søgte herfra videre igen. Dette kan betegnes som 'sneboldmetoden', hvor der udvælges et dokument, der er centralt ift. undersøgelsesfeltet, og herfra forfølges de dokumenter, der refereres til. Denne proces fortsætter i flere led (Lynggaard, 2010: 141). På den måde kan genereringen af dokumenterne ses som det før omtalte netværk, hvor vi også er kommet omkring flere dokumenter, der ikke i sig selv er medtaget som grundlag for analysen, men som har ført videre til andre. I denne fase af udsøgningen af dokumenter var fokus på centralpolitiske policy-dokumenter, og vi forfulgte derfor dokumenternes referencer, indtil der ikke længere forekom nye dokumenter af denne karakter (Ibid.: 141).

Men henblik på at udsøge yderligere dokumenter, der giver indblik i, hvordan frikommunen har arbejdet med frikommuneforsøget, og hvad der løbende er sket i processen, foretog vi en mere rammesat indsamling, hvor vi opstillede nogle kriterier for udsøgningen ift., hvor de relevante dokumenter ville kunne findes (Lynggaard, 2010: 143). Da undersøgelsesfeltet er den konkrete kommunale beskæftigelsespolitiske deltagelse i frikommuneforsøget, har vi her valgt at vende blikket mod de politiske udvalg, hvor casekommunens deltagelse på beskæftigelsesområdet vil have været relevant at behandle. Vi har afgrænset udsøgningen til årene 2011, 2012 og 2013, da vi har en antagelse om, at frikommuneforsøget og styringsprocesserne heromkring har været mere fremtrædende i opstartsårene end i driftsfasen. For disse år har vi gennemgået alle referater fra Byrådet, Økonomiudvalget, Beskæftigelsesudvalget og Det lokale beskæftigelsesråd - i alt 132 referater. Vi har systematisk gennemgået referaternes dagsordener efter punkter, der havde forbindelse til frikommuneforsøget på beskæftigelsesområdet. Alle de relevante referatpunkter har vi arkiveret og gennemgået i dybden, hertil hører bilagene til de enkelte referatpunkter. Alle referaterne ligger tilgængelige på kommunens hjemmeside, men bilag til referater før 2013 ligger ikke online, og disse er derfor blevet rekvireret via henvendelse til kommunens jobcenter.

Nogle af de indsamlede dokumenter er blevet anvendt som aktiv empiri for analyserne, mens andre primært har fungeret som materiale til baggrundsviden og derved en indgangsvinkel til feltet. De forskellige dokumenters karakter og anvendelse er præsenteret herunder.

Dokumenternes karakter

Heredenfor vil vi mere konkret gå ind i karakteren af de dokumenter, der er inddraget i specialet, og ligeledes hvordan disse er taget i anvendelse.

Centralpolitiske dokumenter

Til at opnå et indledende kendskab til frikommuneforsøget, dets forløb og overordnede processer har de tværgående evalueringer været centrale. Dette omhandler en midtvejsevaluering udført af Rambøll for KL (2014) samt slutevalueringer af forsøgene på beskæftigelsesområdet udført af hhv. Rambøll og BDO (2016a) og KORA (2016). Evalueringerne er foretaget for KL og Social- og Indenrigsministeriet og er tilbageskuende dokumenter, der

opridser og tager bestik af de aktiviteter og processer, der har fundet sted under frikommuneforsøget og er herved i sig selv en bearbejdning af frikommuneforsøget som fænomen (Lynggaard, 2010: 139). Som tidligere nævnt er disse evalueringer fortrinsvist fokuserede på resultaterne og implementeringsprocesser med henblik på at opnå mål. Inddragelsen af evalueringerne ifm. denne undersøgelse har derfor primært haft til formål at øge vores kendskab til frikommuneforsøgets form, konkrete datoer, processer mv., hvilket har været centralt for den videre indhentning af dokumenter til projektets analyser.

De dokumenter, der her vil præsenteres, udgør en del af projektets empiriske materiale og anvendes i første analyse til at undersøge, hvordan frikommuneforsøget er blevet italesat og hvilke styringsteknikker, der kan ses at sætte rammer i forsøget. De første udmeldinger ang. frikommuneforsøget fremgår ifm. finanslovsaftalen for 2011 (Finansministeriet, 2010: 20-22; Statsministeriet, 2010), hvor der er indgået aftale om iværksættelse af frikommuneforsøget, og her ser vi altså, hvordan forsøget italesættes helt fra dets opstart. Da fokus for projektet er det kommunale niveaus ageren i underfrikommuneforsøget i praksis, har formålet været at udvælge policy-dokumenter, der er henvendt til kommunerne eller som minimum omhandler aktiviteter for kommunerne under frikommuneforsøget (Lynggaard, 2010: 139). Disse fremgår sammen med dokumenter vedrørende finanslovsaftalen i figuren herunder:

- Aftaler om finansloven for 2011 (Finansministeriet, 2010: 20-22)
- Udskrift af pressemøde ved Statsministeren om finansloven 2011 (Statsministeriet 2010)
- Brev fra indenrigs- og sundhedsministeren til alle kommuner (Bilag 1)
- Brev fra økonomi- og indenrigsministeren ang. udsættelse (Bilag 2)
- Vejledning til ansøgning om frikommunestatus (Bilag 3)
- Vejledning til ansøgning om konkrete frikommuneforsøg (Bilag 4)
- Notat fra STAR ang. fælles forsøgstemaer (Bilag 5)
- Lov om frikommuner mv. (lov nr. 550, 2012)
- Bekendtgørelse om offentliggørelse og evaluering af forsøg i frikommuner (BEK nr. 688, 2012)

Kommunale dokumenter, referater og bilag

Med formålet at undersøge kommunens betingelser for udøvelse af autonomi i praksis, har vi som beskrevet udsøgt referatpunkter i kommunens relevante udvalg, der omhandler frikommuneforsøget på beskæftigelsesområdet. Disse referatpunkter kan i sig selv sige noget om den proces, der har været i kommunen ifm. frikommuneforsøget. Hvad har man søgt om, hvor meget har man søgt, hvor meget har det fyldt på den politiske dagsorden osv. Referaterne kan ses som dokumenter, der knytter sig tæt til det undersøgte felt, som er frikommuneforsøget i praksis (Lynggaard, 2010: 139). Herudover har referatgennemgangen ledt til konkrete kommunale dokumenter af relevans for undersøgelsen. Dette drejer sig om kommunens konkrete forsøgsansøgninger og frikommunevedtægten. Ligeledes har vi rekvireret kommunens egnevaluering af forsøgene på beskæftigelsesområdet. De kommunale dokumenter udgør ikke på samme måde som de centralpolitiske policy-dokumenter i sig selv det empiriske grundlag for analyse. Dokumenterne har i høj grad fungeret som vidensgrundlag for at kunne gå ind i undersøgelsesfeltet med et grundlæggende kendskab til kommunens forløb med frikommuneforsøget og har fungeret som grundlag for udarbejdelse af interviewguide og bidraget til en kvalificering af uddybende spørgsmål i interviewsituationen. Herudover er dokumenterne med til at understøtte den viden, der er fremkommet af interviewene med aktører i case-kommunen. Dokumenterne ang. case-kommunen består af:

- Referater fra relevante udvalg for årene 2011, 2012 og 2013
 - Byrådet
 - Økonomiudvalget
 - Beskæftigelsesudvalget
 - Det lokale beskæftigelsesråd
- Kommunens ansøgning om frikommunestatus
- Konkrete forsøgsansøgninger på beskæftigelsesområdet
- Kommunens frikommunevedtægter
- Kommunens egnevaluering af forsøg på beskæftigelsesområdet

5.2.2 Interview

Informanter

Gennem interviews søger vi at opnå viden om frikommuneforsøget i den kommunale praksis. Vi ønsker at belyse det praktiske felt for styring og tilrettelæggelse af beskæftigelsesindsatsen i frikommunen, og informanterne er derfor udsøgt på det politisk/administrative niveau.

Som udgangspunkt for udvælgelsen af informanterne henvendte vi os til jobcenterchefen (gatekeeper) og fik herigennem en interviewaftale med jobcenterchefen på plads. Jobcenterchefen kom selv først til kommunen i 2013, og det var derfor centralt for os at få kontakt til informanter, som havde været med i opstartsfasen. Vi valgte at foretage en kortlægning over de kommunale aktører, der fra 2010 og frem havde været involveret i frikommuneforsøgene på beskæftigelsesområdet. Dette indbefattede jobcenterchefer, forvaltningschefer, udviklingskonsulenter og afdelingsledere - i alt 8 personer udover jobcenterchefen. Det var dog vanskeligt at indgå interviewaftaler. Det fremgik generelt af kontakten med de potentielle informanter, at de var tilbageholdende for at indgå i et interview, da deres involvering i frikommuneforsøget lå langt tilbage, og at de samtidig havde meget dårlig tid. Det lykkedes dog at rekvirere yderligere to informanterne fra det administrative niveau. Vi fandt det herudover også relevant at inddrage det politiske niveau, men i mindre udstrækning, da man ikke her er direkte involveret i udvikling og implementering. Vi opsøgte derfor den daværende formand for Beskæftigelsesudvalget, som uden forbehold indvilligede i et interview. Der er i alt afholdt interview med følgende fire personer:

Aktør	Tilknytning	Interviewguide	Transskription
Formand for Beskæftigelsesudvalget	2010 – 2015	Bilag 6	Bilag 10
Jobcenterchef og tidligere chef for Arbejdsmarkedsforvaltningen	Nov. 2013 - nu	Bilag 7	Bilag 11
Udviklingskonsulent i Beskæftigelses- og Socialforvaltningen	Nov. 2008 – jul. 2014	Bilag 8	Bilag 12
Afdelingsleder for Fleksjob- og Integrationsteamet	Før 2010 - nu	Bilag 9	Bilag 13

Interviewguide og udførelse

Forud for udarbejdelse af interviewguidene og udførelse af interviews har vi søgt indgående kendskab til frikommuneforsøget gennem de tidligere præsenterede centralpolitiske dokumenter, ligesom vi ved referatgennemgangen har sat os ind i frikommunens deltagelse i forsøgsordningen, hvilket har været grundlæggende for at opnå viden om de mulige vinkler på undersøgelsesfeltet (Tanggaard og Brinkman, 2010b: 37). Med denne viden har vi kunnet tilgå feltet på et velinformeret grundlag, men det har samtidig været centralt at have en åben tilgang til interviewene og forfølge de interessante fortællinger, der er kommet frem med henblik på at opnå ny viden. Interviewene er derfor udarbejdet som semistrukturerede interviews. Herved har vi på forhånd gjort vores sigte med interviewene klart og på denne baggrund udarbejdet interviewguides, men det har undervejs i interviewene også været muligt at stille opfølgende spørgsmål og forfølge interessante emner (Tanggaard og Brinkmann, 2010b: 38).

Grundet informanternes forskelligartede roller og opgaver ifm. frikommuneforsøget, og ligeledes at de har været tilknyttet forsøget over forskellige perioder, har vi udarbejdet individuelle interviewguides for de fire interviews (jf. Bilag 6-9). De konkrete spørgsmål i interviewguidene varierer derfor, men de er alle opbygget efter kronologiske temaer, som vedrører frikommuneforsøget. Denne fremgangsform i interviewene skyldes, at informanterne forud for interviewene havde udtrykt forbehold omkring, hvor meget de konkret ville kunne huske fra perioden, og vi søgte derfor gennem kronologien at skabe en historie, de ville kunne genkende. Alle interviewene indledtes med spørgsmål, hvor vi spurgte ind til deres arbejde generelt og deres arbejde med frikommuneforsøget med henblik på at give informanterne mulighed for at friske hukommelsen op. Igennem interviewene har vi spurgt ind til de konkrete aktiviteter under forsøgsperioden ved en kronologisk fremgang i spørgsmålstemaerne. For udviklingskonsulenten, der har været i kommunen fra frikommuneforsøgets opstart, blev temaerne fx udgjort af "Indledende ansøgning om status som frikommune", "Udvikling af forsøgsansøgningerne", "Rammer for indsatsen", "Proces" og "Evaluerings" (Bilag 8). Vi har anvendt 'blødere' formuleringer som indgang til disse konkrete felter som fx "*Kan du huske?*", "*Hvad tænker du om?*" osv., da mange af de konkrete aktiviteter ligger flere år tilbage. Vi har i formuleringen af spørgsmålene været opmærksomme på ikke at give udtryk for en kritisk eller normativ opfattelse af frikommuneforsøget, da vi finder, at vi her ville kunne risikere at lægge ord i munden på

informanterne eller risikere, at de demonstrativt ville holde oplysninger tilbage. Spørgsmålene har derfor haft en relativt åben og udforskende karakter, og vi har derfor igennem interviewene været meget opmærksomme på åbninger til at spørge mere direkte ind til temaer, der vedrører vores problemstilling. Afsluttende for alle interviewguidene har vi medtaget mere kritiske spørgsmål, hvor der spørges ind til frihed og begrænsninger i frikommuneforsøget.

Forud for alle interviewene er informanterne blevet oplyst om, at de vil være fuldstændig anonyme, ligesom kommunen anonymiseres. Vi valgte ifm. interviewene at gøre både casen og informanterne anonyme bl.a. med den hensigt at skabe en så fortrolig interviewsituation som muligt.

Alle interviewene blev transskriberet kort efter udførelsen med henblik på gøre materialet lettere tilgængelig for analyse (Kvale og Brinkmann, 2009: 202). I transskriptionerne er fyldord ikke medtaget, når de ikke har haft betydning for hverken indhold eller forståelse. I nogle tilfælde vil der være redigeret i udsagn for at opretholde kommunens anonymitet. Transskriptionerne fremgår af bilag 10-13.

6. Analysestrategi

I dette afsnit redegøres der for projektets analysestrategi, og formålet er at tydeliggøre tilgangen til analysen og sammenhængen mellem teori og empiri. I projektet søger vi at besvare problemformuleringen: *Hvordan styres frikommuner til selvstyring?* Undersøgelsen er bygget op om to analyser. Den første analyse beskæftiger sig med, hvordan det kan ses, at staten søger at subjektivere kommunerne gennem frikommuneforsøget, hvilket karakteriseres som styringens intentioner. I anden analyse undersøges case-kommunens udøvelse af selvstyring under deltagelse i frikommuneforsøget, hvorved forudsætningerne for autonomien i praksis kan belyses.

Besvarelsen af problemformuleringen tager udgangspunkt i en undersøgelse af følgende undersøgelsesspørgsmål:

Analyse 1	Analyse 2
<ul style="list-style-type: none">Hvordan italesættes frikommuneforsøget som en løsning på den omfattende regulering?Hvordan rammesætter styringsteknikker i frikommuneforsøget den kommunale udøvelse af frihed?	<ul style="list-style-type: none">Hvordan udøver kommunen selvstyring indenfor rammerne af frikommuneforsøget?

Den teoretiske tilgang til analysen er opdelt i italesættelse, styringsteknikker og selvstyring i praksis, hvilket muliggør, at vi kan indfange forskellige aspekter af styringen, som den træder frem, og ligeledes her forholde os til dens kompleksitet. Analysen af italesættelse kan ses som det sproglige aspekt af styringen og lægger sig herved op ad diskursanalysen, hvor magt og viden ses at komme frem igennem sproglige diskurser. Ved dette diskursive blik kan objekter og subjekter siges at træde frem gennem det udtalte (Mik-Meyer og Villadsen, 2007: 22-24). Ved fokus på styringens teknikker indfanges styringens materialisering som retningsgivende processer gennem konkrete midler, og dette element af styringen kan siges at belyse mere konkrete veje for styringen af subjektet (Ibid.: 28). Herigennem belyses det centralpolitiske niveaus intentioner i styringen, og undersøgelsen af selvstyring i praksis kan ses som et

modstykke hertil, da intentionerne ikke nødvendigvis udmønter sig i praksis (Herup Nielsen og Andersen, 2016: 21). På denne måde skal den teoretiske indgang til analyserne ses som en analytisk opdeling, hvor centrale elementer af styringen indfanges - både ved intentionerne og i praksis.

Den analytiske opdeling udspringer af projektets teoretiske perspektiv, og styring som governmentality udgør en del af den teoretiske ramme for den nærmere analyse, og det er herigennem, der identificeres mønstre i empirien (Antoft og Salomonsen, 2007: 39). Ved denne teorifortolkende tilgang til casen søges der at skabe ny empirisk viden med governmentality-perspektivet som ramme, men samtidig har vi i analyseprocessen vekslet mellem det empiriske materiale og det teoretiske perspektiv med henblik på at opnå den største mening og kvalitet i analysen (Maaløe, 1996: 73), og teorien bliver dermed ikke en begrænsende ramme, men et pragmatisk redskab til at søge viden. I projektets analytiske arbejde har vi derfor også gået til empirien af flere omgange, da hver arbejdsproces med empirien har udviklet og specificeret det teoretiske perspektiv for undersøgelsen. Her nedenfor vil tilgangen og sammenhængen mellem empiri og teori i de enkelte analyser udfoldes.

Analyse 1 - Subjektivisering af frikommunerne

I denne analyse udgøres det empiriske grundlag af centralpolitiske policy-dokumenter vedrørende frikommuneforsøget. Herved belyses den ramme, der skabes for subjektiveringen af frikommunerne. I første del af analysen undersøges italesættelsen af frikommuneforsøget. Her er der i policy-dokumenterne udsøgt citater, der søger at fortælle en 'historie' om frikommuneforsøget. Dette omhandler altså ikke praktiske anvisninger mv., men mere karakteriserende beskrivelser af frikommuneforsøget. Et eksempel på dette er følgende citat:

“Med frikommuneforsøget ønsker regeringen at gå videre end de hidtidige afbureaukratiseringsinitiativer, herunder udfordringsretten. Regeringen vil således gå langt for at imødekomme frikommunernes ønsker til forsøg inden for rammerne af frikommuneforsøget”
(Bilag 4: 1).

Her beskrives frikommuneforsøget som mere *vidtgående* end tidligere initiativer, og det italesættes, at regeringen vil gå langt for at imødekomme frikommunerne i forsøget. Dette citat

er altså med til at skabe en fortælling om frikommuneforsøget som initiativ. Frikommuneforsøget skal her ses præsenteret som en løsning. Denne tilgang til empirien skyldes, at selve styringen altid udspringer som løsning på en problematisering (Dean, 2006: 67f). Igennem den fortælling om frikommuneforsøget, der fremkommer af citaterne, analyseres det, hvordan frikommuneforsøget præsenteres som en løsning og altså herved, hvordan forsøget og frikommunerne karakteriseres. Vi har derefter analyseret, hvordan disse italesættelser kan ses at have et subjektiverende sigte, hvilket er belyst ved italesættelser af forventninger og ansvar. Analysen er delt op efter emnerne problematisering og løsning, forventninger til frikommunerne, ansvarliggørelse og subjektivering. Den anden del af analysen beskæftiger sig med de styringsteknikker, frikommuneforsøget rummer. Styringsteknikker ses her som styrings praktiske udformning, og i tilgangen til dokumenterne er der derfor søgt efter konkrete midler, mekanismer, procedurer, anvisninger og bestemmelser for frikommunerne. De udsøgte teknikker udgøres i analysen af retlige bestemmelser, krav til forsøg, evalueringskrav, frikommunevedtægt og temaudvikling. Analysen vil udfolde de forskellige styringsteknikker i frikommuneforsøget og belyse deres karakter og potentiale for styring. Igennem denne analyse af italesættelsen af frikommuneforsøget og teknikkerne for styring belyses det, hvordan frikommunerne søges subjektiveret af staten.

Empiriske grundlag for analyse 1:

Analysedel 1	Analysedel 2
<ul style="list-style-type: none"> • Aftaler om finansloven for 2011 • Statsministeren om finanslovsaftalen 2011 (udskrift fra pressemøde) • Brev fra indenrigs- og sundhedsministeren til alle kommuner (Bilag 1) • Brev fra økonomi- og indenrigsministeren ang. udsættelse (Bilag 2) • Vejledning til ansøgning om frikommunestatus (Bilag 3) • Vejledning til ansøgning om konkrete frikommuneforsøg (Bilag 4) 	<ul style="list-style-type: none"> • Brev for indenrigs- og sundhedsministeren til alle kommuner (Bilag 1) • Lov om frikommuner mv. • Bekendtgørelse om offentliggørelse og evaluering af forsøg i frikommuner • Vejledning til ansøgning om frikommunestatus (Bilag 3) • Vejledning til ansøgning om konkrete frikommuneforsøg (Bilag 4) • Notat fra STAR ang. fælles forsøgstemaer (Bilag 5)

Analyse 2 - Selvstyring i praksis

Denne analyse binder den første analyses fund sammen med praksis. Empirigrundlaget for analysen er derfor interviewene med centrale aktører fra frikommunen samt dokumenter fra kommunen ang. frikommuneforsøget. Vi har taget udgangspunkt i interviewmaterialet og her arbejdet med bearbejdningen i flere faser. Indledende udsøgte vi udsagn, der vedrører frikommunens mulighed for selvstyring. Denne indgang til interviewmaterialet var bevidst meget bred, da formålet var i en mere åben proces at se mønstre i empirien, som skulle danne grundlag for analysen. Selve den indledende kodning af materialet tager udgangspunkt i begrebet selvstyring, hvilket er et centralt teoretisk begreb for projektets styringsperspektiv og ikke er et begreb, der i sig selv fremgår af empirien. Selvstyring skal her forstås som conduct som substantiv, hvor selvstyringen har en moralsk dimension i den forstand, at subjektet må forholde sig til nogle standarder eller forventninger, der leder til selvstyringen. Ud fra denne definition af selvstyring kan begrebet ikke adskilles fra den moralske dimension. Denne moral for styringen belyses i analyse 1, og når vi i analyse 2 bruger begrebet selvstyring, må det derfor ses i sammenhæng med den moral, der igennem analyse 1 er fundet at ligge i subjektivering af frikommunerne fra centralpolitisk niveau. Den første gennemgang af interviewene har derfor haft fokus på steder, hvor interviewpersonerne har udtalt sig om, hvordan man har arbejdet med frikommuneforsøget fx ift. at opnå resultater eller omkring, hvordan man udviklede forsøg og senere implementerede dem. Denne første fase i tilgangen til empirien ledte til en stor mængde relevant materiale fra interviewene. Ud fra den første gennemgang kunne vi se en tendens til, at kommunen på nogle områder søgte at styre sig selv i overensstemmelse med forventningerne fra centralpolitisk hold, men vi stødte også på en masse udtalte barrierer i interviewene. Herudfra foretog vi en mere detaljeret kodning af det behandlede materiale, hvor vi kodede materialet efter de centrale emner, vi havde set i empirien.

Koder for interviewmaterialet:

Selvstyring i overensstemmelse med forventninger	Barrierer for selvstyring	
	Interne barrierer	Eksterne barrierer
<ul style="list-style-type: none">- Borgerfokus- Øget medarbejderautonomi- Resultatfokus	<ul style="list-style-type: none">- Ledelse- Økonomi- Kultur	<ul style="list-style-type: none">- Deadlines- Reformer- IT- Revision

Vi har altså udplukket passager, der drejer sig om parametre, der har muliggjort selvstyring i linje med styringens intentioner samt interne og eksterne forhold, der har udfordret dette. Interviewene er altså ikke i analysen brugt til at opnå indsigt i interviewpersonernes indre oplevelser og følelser, men til at belyse den karakter frikommuneforsøget tager i den sociale kontekst (Pedersen, 2012: 222). Referater mv. fra kommunen har i analysen fungeret underbyggende for det, der er kommet frem i interviewene.

Empirisk grundlag for analyse 2:

- Referater
- Konkrete forsøgsansøgninger
- Frikommunevedtægter
- Egevaluering

- Interview med centrale aktører fra kommunens beskæftigelsesområde

7. Analyse 1 - Subjektivering af frikommunen

Denne analyse beskæftiger sig med, hvordan det kan ses, at staten søger at subjektivere kommunerne gennem frikommuneforsøget. Frikommuneforsøget er analyseret som et liberalt styringsprogram ud fra centralpolitiske policy-dokumenter rettet mod det kommunale niveau, da de statslige intentioner for styringen kan ses at være fremtrædende her. Analysen består af to dele, hvor den første del behandler italesættelsen af frikommuneforsøget med henblik på at belyse, hvordan forsøget herigennem karakteriseres, og hvordan frikommunerne konstrueres som subjekter. Herefter følger en undersøgelse af forsøgets styringsteknikker, hvorigennem frikommunernes autonomi mere konkret kan ses rammesat med henblik på at lede an til specifikke handlinger og retninger. Første del beskæftiger sig med, hvordan der skabes en moral, der søges internaliseret i frikommunerne gennem en italesættelse af forventninger og ansvar. Mens anden del er en undersøgelse af, hvordan de konkrete styringsteknikker rammesætter frikommunernes selvstyring og derved målretter og materialiserer styring via subjektivering.

7.1 Del 1 – Italesættelsen af frikommuneforsøget

Nærværende analysedel er som nævnt en undersøgelse af italesættelsen af frikommuneforsøget, som den fremgår af de centralpolitiske dokumenter. Det undersøges, hvordan initiativet italesættes som løsning på et styringsproblem. Som analysen vil vise, bliver kommunerne ikke blot præsenteret for en løsning på nogle styringsproblematiseringer. Kommunerne bliver også søgt subjektiveret igennem en italesættelse af frikommunerne som nogle, der qua deres ambitioner og kreativitet kan løfte frikommuneforsøgets løsningspotentiale.

Problematiseringer og løsning

Ifølge Dean starter en governmentality-analyse med en identificering af en problematisering af en given styring. Med problematisering menes de steder, tidspunkter og kontekster, hvor der bliver stillet spørgsmålstejn ved den gældende styreform, og hvorfra der kan udspringe nye veje for styring (Dean, 2006: 67f). For at tage tråden op fra problemfeltet kan der således siges at være tale om en problematisering, når kommuner og andre aktører anfægter den nuværende statslige styring og herunder et omfattende bureaukrati. Denne problematisering ligger til grund for frikommuneforsøget, som netop præsenteres som en løsning på en for stram statslig

regulering af kommunerne. Problematikseringen har foregået løbende, men er, som vi har set, spidset til efter strukturreformen i 2007, og, som det også fremgår, er frikommuneforsøget et løsningsinitiativ, der er udsprunget af en spænding mellem kommunerne og staten, som eskalerede ved økonomiforhandlingerne i 2010.

Der tales ligeledes ind i denne styringsproblematiksering i policy-dokumenterne, dog mere implicit end i de artikler, der er inddraget i problemfeltet. De to ministre, Bertel Haarder og Margrethe Vestager, der sidder i Indenrigs- og Sundhedsministeriet, senere Økonomi- og Indenrigsministeriet, som tager sig af frikommuneforsøget, udpeger begge den stramme statslige styring som et problem. Fx ses det, at Bertel Haarder giver udtryk for, at afbureaukratiseringen skal ske ved at løsne den statslige regulering af kommunerne:

“Formålet med frikommuneforsøget er at komme unødvendige proces- og dokumentationskrav baseret på sædvane til livs ved at løsne op for de statslige bindinger af kommunerne ” (Bilag 1: 1).

Citatet fremgår af det første brev, som Indenrigs- og Sundhedsministeriet sender til kommunerne ang. frikommuneforsøget. Brevet er en præsentation og varsling af forsøgsordningen. I citatet gives der udtryk for, at man via frikommuneforsøget har til hensigt at begrænse den statslige styring. Det fremgår, at en måde hvorpå overflødige proces- og dokumentationskrav kan komme til livs, er ved at tage fat på denne styring. Der ligger altså i udtalelsen ikke kun en beskrivelse af, hvad et af formålene med frikommuneforsøget er, men også mere indirekte en problematisering af den pågældende statslige styring af kommunerne. Det samme ses mere eksplicit i det næste citat. Her har Margrethe Vestager overtaget posten. Ministeren skriver et brev til kommunerne om udsættelse af forsøget grundet regeringsskift og heri gives udtryk for et ønske om, at tilliden mellem kommuner og stat bliver genoprettet:

“Frikommuneforsøget kan være med til at bane vejen for et opgør med unødigt bureaukrati overalt i den kommunale sektor. Dét er helt afgørende for at sikre reelt lokalt selvstyre og genoprette tillid mellem stat og kommune” (Bilag 2: 1).

Det fremgår her, at det er en forudsætning for at sikre det lokale selvstyre samt for at genoprette tilliden mellem kommuner og staten, at man gør op med unødigt bureaukrati. Dette kan ses som

en tilslutning til den førnævnte problematisering. De to citater er altså italesættelser af frikommuneforsøget som et initiativ, der kan ændre de elementer af den statslige styring, som på pågældende tidspunkt findes problematiske.

Italesættelsen af frikommuneforsøget er kendetegnet ved en fremstilling af initiativet som en løsning på førnævnte problematiseringer. Frikommuneforsøget italesættes som en forsøgsordning, der rummer en række potentialer for, at styringen kan forbedres. Da finanslovsaftalen præsenteredes 9. november 2010 udtalte statsminister Lars Løkke Rasmussen sig på et pressemøde fx om frikommuneforsøgets radikalitet:

“Derudover rummer finanslovsaftalen også et andet nyt meget spændende initiativ, som, jeg ikke har set, har fundet adgang til offentligheden endnu, nemlig forslaget om - initiativet om at lave fem udvalgte frikommuner i storskala. Fem kommuner, der udvælges til i en periode at få så højt til loftet, som man overhovedet kan - fri for så vidt af al statslig regulering. Det gør vi for at hente inspiration til at nytænke den statslige regulering af den kommunale opgavetilrettelæggelse (Statsministeriet 2010: 1)”.

Statsministeren gør opmærksom på, at han endnu ikke hidtil har set et lignende initiativ og siger derefter, at kommunerne gives så megen frihed, som det overhovedet er muligt. I dette citat fremgår det, at ordningens frisættelse af kommunerne kan føre til en nytænkning af den statslige styring. Det er altså det, at frikommunerne kan søge om fritagelse fra statslig regulering, der er det centrale element af initiativets løsningspotentiale. Udvalgte kommuner gives så meget frihed, som det er muligt, fremgår det. En del af løsningen på styringsproblematiseringerne er altså, at staten trækker sig tilbage og afgiver noget af sin indflydelse til kommunerne. Frikommuneforsøget er således karakteriseret ved, at staten nu indtager en faciliterende funktion. Det fremgår flere steder, at man fra centralpolitisk side har til hensigt at understøtte en kommunal frisættelse (Bilag 1; Bilag 3; Bilag 4), og centralt for initiativet er altså en ændring af statens og kommunernes rolle. I den vejledning, ministeriet udsender, vedrørende ansøgning om konkrete forsøg kan det læses, at:

“Med frikommuneforsøget ønsker regeringen at gå videre end de hidtidige afbureaukratiseringsinitiativer, herunder udfordringsretten. Regeringen vil således gå langt for at

imødekomme frikommunernes ønsker til forsøg inden for rammerne af frikommuneforsøget”
(Bilag 4: 1).

Af citatet fremgår det, at man fra regeringens side er villig til at gå langt i frikommuneforsøget, og dette ved at imødekomme frikommunerne i deres ønsker til konkrete forsøg. Helt konkret vil man imødekomme kommunerne ved at give dem mulighed for at udvikle bredtfaavnende forsøg:

“Frikommuneforsøget giver desuden større muligheder for mere bredtfaavnende og sammenhængende forsøg både inden for og på tværs af sektorområder og/eller regelsæt” (Bilag 4: 1).

Forsøgsordningen italesættes som en anledning til, at kommunerne kan foretage brede forsøg, der kan gå på tværs af regler og indsatsområder. Her står det, at forsøgsordningen giver *mulighed* for noget bredtfaavnende og sammenhængende, og i citatet før fremgår det, at staten ønsker at *imødekomme* kommunerne. I valget af disse ord fremstår staten som en autoritet, der skaber plads til udfoldelse, og der er altså i disse citater en italesættelse af frikommuneforsøget, som et rum, hvor statens indflydelse begrænses, og hvor kommunernes indflydelse øges. Frikommunerne skal have højt til loftet, lyder det fra statsministeren, og denne øgede autonomi til frikommunerne italesættes som en løsningmodel, hvor der kan gøres op med den stramme statslige regulering og det omfattende bureaukrati. I det øgede råderum som tilbydes i frikommuneforsøget ligger der forventninger til kommunerne, som det vil fremgå af følgende afsnit, og det bliver her op til kommunerne at gribe det potentiale, der ligger i forsøgsordningen.

Forventninger til frikommunerne

I italesættelsen af frikommuneforsøget er der altså på den ene side en fremstilling af staten som en understøttende eller faciliterende autoritet og på den anden side af frikommunerne som aktører, der skal sikre at løsningspotentialet forløses. Statsministeren udtrykte, at man ville give frikommunerne højt til loftet med det mål for øje at udvikle en innovativ kommunal service. Dermed siges det også, at friheden ikke gives betingelsesløst, og styringen kan ses at være en moralsk aktivitet, fordi man forventer *noget* af kommunerne. I de policy-dokumenter, der går forud for en udvælgelse af frikommunerne, kan der læses nogle kriterier for og forventninger til

deltagelsen. Dette ses fx da Indenrigs- og Sundhedsministeren i sit første brev til kommunerne informerer om, hvordan deres ansøgninger vil blive vurderet:

“Desuden vurderes ansøgningernes ambitionsniveau med fokus på beskrivelsen af målsætninger for og forventede resultater ved deltagelse i frikommuneforsøget” (Bilag 1: 1).

Kommunerne skal i deres ansøgninger om at blive frikommune formulere forventninger til målsætning og resultater, og man vurderer derudfra ansøgningernes ambitionsniveau. Det fremgår, at denne vurdering bl.a. ligger til grund for udvælgelsen af frikommunerne. For at deltage i forsøgsordningen har man fra centralpolitisk side altså en forventning om, at man som kommune har ambitiøse mål og resultater for øje ved deltagelsen. Det fremgår af dokumenterne at forventningerne berører forskellige niveauer af indsatsen, og disse er omtalt i uspecifikke vendinger, som det fx ses i citatet ovenover. Citatet rummer ikke konkrete forventninger til ambitionsniveauet, det fremgår blot, at man forventer et højt ambitionsniveau. Da forsøget senere i processen må udsættes, skriver den nye minister, Margrethe Vestager, at:

“Det er også min forhåbning, at frikommunerne bliver foregangskommuner, der kan anvise nye, kreative løsninger på de (økonomiske) udfordringer, kommunerne står over for.” (Bilag 2: 1).

Ministeren giver altså her udtryk for, at man gerne ser, at frikommunerne kan være med til at finde nye og kreative løsninger på kommunale udfordringer, som bl.a. vedrører en begrænset økonomi. Man ønsker altså, at frikommunerne bidrager med kreative løsninger til kommunale udfordringer. Men i citatet ligger også en forventning til frikommunerne om, at de via forsøgsordningen kan løse økonomiske problemer, som findes på tværs af landets samlede kommuner. Således ses det, at staten italesætter nogle forventninger om frikommunernes ambitioner og evner til at udtænke kreative løsninger til generelle udfordringer. Men da Lars Løkke Rasmussen præsenterer initiativet på pressemødet i 2010 udtrykkes det mere tydeligt, at det centrale for, at frikommuneforsøget kan anvendes til at forbedre styringen, er, at de udvalgte kommuner handler på den frihed, de får:

“Vi tager sådan set, kan man sige, kommunerne på ordet og siger - I slipper for procesregulering og detailstyring. I får frihed. Der er en økonomisk ramme. Lad os se, hvad I kan! Og lad os se, om

det så ikke kan inspirere resten af landets kommuner og i øvrigt Christiansborg til at lave et mere fleksibelt, mere frit regelsæt". (Statsministeriet 2010: 1)

Lars Løkke Rasmussen udtaler her, at man fra statens side vil fjerne fokus fra processtyring således, at kommunerne kan få mulighed for at vise, hvad de er i stand til at gøre med friheden. Også han håber, at erfaringerne kan anvendes i resten af landet. Når kommunerne slipper for detailstyring, skal de til at bevise, at de selv er i stand til at finde ud af, hvordan de løfter opgaverne. Statsministeren siger, at de skal vise, hvad de kan. Der ligger altså også i italesættelsen af kommunerne, at de skal præstere, og deri kan ses et krav om en modydelse. Kommunerne får frihed. Deres opgave er så at leve op til den frihed. I citatet giver statsministeren udtryk for en forhåbning om, at de erfaringer frikommunerne får, også kan bruges til at indrette den nationale policy og de kommunale indsatser i hele landet. Men ligesom vi har argumenteret for tidligere, kan man her pege på en åben formulering. Der kan dog også i policy-dokumenterne ses italesættelse af mere præcise forventninger. Som fx i det første brev til kommunerne, hvor det kan læses, at der er opbakning til en bestemt faglig tilgang:

"Frikommuneforsøget bygger (...) på (...) at skabe øget handlerum for politisk ledelse med fokus på borgernes behov og præferencer" (Bilag 1: 1).

I citatet står der, at frikommuneforsøget skal skabe mere rum for den politiske ledelses handlen. Men det defineres samtidig i denne sætning, hvad det er for en form for politisk ledelse, man ønsker at skabe rum for, og det gælder altså politisk ledelse, der har fokus på borgerens behov. Citatet viser ikke blot, at man har i sinde at give den kommunalpolitiske ledelse mere råderum, men også at dette råderum er betinget af, om kommunerne vælger at anvende friheden til at fokusere på borgeren. Det er altså i italesættelsen den opgavetilrettelæggelse, der tager udgangspunkt i borgeren, som bakkes op af staten via mere frihed. Dermed har staten på forhånd valgt at definere, ud fra hvilken tilgang frikommunerne skal anvende deres øgede handlekapacitet. Denne ramme for deltagelse sættes allerede i 2010, da frikommuneforsøget præsenteres som en del af finanslovsaftalen for 2011 (Finansministeriet, 2010: 21). Men det forventes ikke blot, at frikommunerne har fokus på borgeren. Det fremgår også af finanslovsaftalen, at frikommunerne skal anvende det nye handlingsrum til at tænke nye måder at lede og organisere på:

“Forsøget skal også inspirere kommunerne til nye interne organiserings- og ledelsesformer. Frikommunerne kan fx gøre op med en topstyret organisering med mange ledelseslag, der indskrænker den enkelte leders rum for ledelse. Samtidig kan den enkelte pædagog, sosu-assistent og lærers mulighed for at iværksætte innovative og effektive indsatser i samarbejdet med borgerne styrkes” (Finansministeriet, 2010: 21).

Det fremgår, at initiativet er en mulighed for at ændre nuværende organisering af opgavevaretagelsen samt en mulighed for, at medarbejderne kan varetage deres job på nye måder. Nytænkning af ledelse og organisering skal altså træde i stedet for det tidligere fokus på at overholde proceskrav. Der italesættes ikke bestemte krav til nytænkningen, men det forventes at kommunerne bliver inspireret til at reformere nuværende organiserings- og ledelsesformer, og der tages i citatet afstand fra topstyret organisering, mens øget indflydelse til medarbejdere, der fokuserer på innovation, effektivitet og borger i deres indsatser, fremhæves. Ved her at vægte, hvad der er dårlig organisering, og hvad der er god organisering, kan det ses, at staten søger at fremelske bestemte holdninger til, hvordan frisættelsen skal anvendes i praksis.

Det ses altså, at man fra centralpolitisk niveau italesætter nogle forventninger til frikommunerne om, at de skal udvikle ambitiøse forsøg, tænke nyt og inspirere landets øvrige kommuner og fokusere på mål og resultater, men også mere specifikt at de skal fokusere på borgeren og lade sig inspirere til at tage nye ledelses- og organiseringsformer i brug. Det tilføjes til den sidste forventning, at man som kommune eksempelvis kan gøre op med topstyring og i stedet give større rum for medarbejdernes skøn, således at disse i samarbejde med borgeren kan udvikle innovative og effektive løsninger. Således italesættes frikommuner, som nogen, der qua deres ambitioner og kreativitet kan løfte frikommuneforsøgets løsningspotentiale. Denne vekslen mellem mere åbne forventninger og konkrete forslag til, hvordan indsatsen kan indrettes, viser meget godt, hvordan italesættelse muliggør en indpodning af bestemte tanker og værdier i det subjekt, der søges styret, men ikke nødvendigvis er direkte indskrænkende for, hvordan subjektet kan anvende sin autonomi. Således kan italesættelsen ses som en blød form for styringsteknik, heri kan italesættelsens styrke siges at ligge, da den ved sin uformelle karakter på mere usynlig vis har mulighed for at påvirke kommunernes indgang til forsøget.

Ansvarliggørelse

I italesættelsen af frikommuneforsøget ses altså en problematisering af den pågældende regulering af kommunerne, og forsøgsordningen præsenteres som en løsning på dette. Men der ses også i italesættelsen, at det er en forudsætning for, at frikommuneforsøget kan blive en succes, at frikommunerne varetager deres frihed på en ansvarlig måde. Lars Løkke Rasmussen udtalte: *"Lad os se, hvad I kan!"* Friheden gives altså ikke uden en forventning om, at frikommunerne leverer, hvis ikke et bedre, så i hvert fald et ligeså godt resultat, som da de var underlagt processtyring. Der sker altså ikke blot en overdragelse af indflydelse. Der er også forventninger til, hvordan denne indflydelse anvendes, og man kan således tale om en overdragelse af ansvar. Ser man på de inddragede citater, gøres kommunerne ansvarlige for, at frikommuneforsøget skal lykkes. Det er frikommunernes ansvar at udtænke kreative løsninger, det er deres ansvar at udvikle en ny tilrettelæggelse af indsatsen, såfremt den skal være fri for procesregulering. Det ses også, at Bertel Haarder aktivt italesætter kommunernes ansvar:

"Frikommuneforsøget bygger desuden på at tydeliggøre det politiske ansvar for opgavernes tilrettelæggelse og samtidigt at skabe øget handlerum for politisk ledelse" (Bilag 1: 1).

Man vil fra ministeriets side gerne gøre det tydeligt, at det er det kommunalpolitiske niveau ansvar at tilrettelægge de kommunale opgaver. Der står ikke, at man via frikommuneforsøget vil stille den politiske ledelse til ansvar for tilrettelæggelsen, men at man vil tydeliggøre dennes ansvar. Man anser altså tilrettelæggelsen som kommunernes ansvar forud for initiativet, men der udtrykkes en forhåbning om, at fritagelsen i frikommunerne kan gøre det mere klart for kommunerne, at deres politiske niveau har ansvaret for opgavetilrettelæggelsen. Frikommuneforsøget kan ud fra dette forstås som et initiativ, der skal demonstrere, at det altså er kommunerne, der har dette ansvar og ikke staten. Det fremstår altså ikke som noget nyt, at kommunen er ansvarlig for opgavetilrettelæggelsen, men i kraft af den øgede frihed øges ansvarliggørelsen yderligere. Ud over dette, ses det af citatet også, at ministeren i forlængelse af italesættelsen af kommunernes ansvar nævner, at man vil skabe rum for den kommunalpolitiske ledelses handlerum. Det ses ikke uden betydning, at dette nævnes i sammenhæng, da handlerummet i denne italesættelse kan ses at kobles direkte til ansvaret. Således kan der ses at ligge en ansvarliggørelse af kommunerne, der fungerer gennem den øgede autonomi. Ligeledes har italesættelsen af forventningen om, at kommunerne anvender deres autonomi til at fokusere

på borgernes behov og præferencer et ansvarliggørende element. Da forholdet mellem kommune og borger herved kan ses at 'renses' for statslig indblanding, stilles kommunerne mere direkte til ansvar overfor borgerne. Italesættelsen, som den fremgår af de centralpolitiske policy-dokumenter, er her nedenfor blevet opdelt i en tabel, der skal danne overblik over dets niveauer.

Problem	Løsning	Forventning
<ul style="list-style-type: none"> • Stram statslig styring • Bureaukrati • Unødvendige proces- og dokumentationskrav • Manglende tillid 	<ul style="list-style-type: none"> • At kommunerne får "højt til loftet" • At kommunerne bliver "fri for så vidt al statslig styring" • At staten imødekommer frikommunernes ønsker • At staten trækker sig væk • Ingen procesregulering og detailstyring • At tydeliggøre det kommunalpolitiske ansvar 	<ul style="list-style-type: none"> • Nytænkning • Inspiration • Fokus på mål og resultater • Ambitionsniveau • Nye kreative løsninger • Foregangskommuner • Fokus på borgernes behov og præferencer • Inspirere til fladere ledelsesstruktur • Medarbejdere i spil i innovative og effektive indsats

Italesættelsen som rum for subjektivering

En italesættelse af forventninger kan ses som et forsøg på at indsætte bestemte tanker om og holdninger til frikommuneforsøget i kommunerne i kraft af, at forventningerne rummer en dualisme mellem, hvad, der er godt og hvad, der er dårligt. Det er godt at udtænke kreative løsninger og at være innovativ, og det modsatte bliver herved automatisk vægtet som noget dårligt. Italesættelsen af disse vægtninger muliggør, at frikommunerne indoptager dem som standarder for deres håndtering af autonomien - herved kan der tales om en moral, der søges internaliseret i kommunerne. Denne internalisering muliggøres dog ikke uden ansvarliggørelsen, da det er herigennem, at subjektet aktiveres. Disse to elementer af italesættelsen leder an til en subjektivering. Man kan sige, at staten via ansvarliggørelse og udtalte forventninger søger at indpode en moral i frikommunerne, og således kan der ses at være tale om et forsøg på at subjektivere frikommunerne. Frikommuneforsøget italesættes som en løsning på for meget statslig styring, men i denne analyse kan det også ses, at der i italesættelsen ligger statslige

intentioner med og ambitioner for frikommuneforsøget. Det er væsentligt at udpege disse intentioner, da de peger på, at man via frisættelse kan styre subjekterne - og autonomien herved kan ses at være central for styringen. Hvilke forventninger til eller intentioner staten har med frikommuneforsøget er ikke det centrale for denne analyse. Det er det derimod at pege på disse intentioner for at sige, at frikommunerne ikke blot tildeles frihed, men at de også søges påvirket til at anvende friheden på bestemte måder. Således peger analysen af italesættelsen på den dobbelthed, der ligger i frikommuneforsøget. På den ene side faciliterer staten via denne ordning øget selvstyre til kommunerne, og på den anden side italesættes der forventninger til udøvelsen af dette selvstyre. Frikommuneforsøget kan altså ses som en måde, hvorpå staten via fritagelse fra statslig regulering kan forme kommunernes udøvelse af frihed.

Opsamling

Vi har i denne analysedel beskæftiget os med italesættelsen af frikommuneforsøget. Det er kort blevet berørt, at der i denne italesættelse eksisterer en problematisering, der peger på statslig stram regulering samt detailstyring som et problem for den kommunale opgavevaretagelse. I policy-dokumenterne fremstilles frikommuneforsøget som en løsning på dette. Denne er karakteriseret ved, at staten som autoritet faciliterer, at der skabes rum for, at kommunerne kan få større indflydelse på, hvordan opgavevaretagelsen skal tilrettelægges. Staten, der ellers har været ansvarlig for en stram processtyring, trækker sig altså væk fra styringsrummet og giver plads til kommunerne. I italesættelsen fremstår frikommuneforsøget dermed som et 'rum', hvor der for kommunerne er "*højt til loftet*". Men det er også fundet i denne italesættelse at der i kraft af overdragelse af indflydelse til kommunerne er forventninger til, hvordan indflydelsen anvendes, og hvad 'rummet' skal indeholde. Vi har set, at der italesættes en forventning om, at kommunerne agerer kreativt og har store ambitioner for forsøget, samt at de skal tænke nyt og inspirere landets øvrige kommuner, at de skal fokusere på mål og resultater, men også mere specifikt at de skal fokusere på borgeren og lade sig inspirere til at tage nye ledelses- og organiseringsformer i brug. Vi har argumenteret for, at der i italesættelsen ses et forsøg på at ansvarliggøre kommunerne, og at friheden aktivt anvendes til dette. Således kan analysedelen bidrage til et perspektiv på frikommuneforsøget, som et styringsprogram, der via øget autonomi til udvalgte kommuner, gør kommunerne ansvarlige for deres driftsopgaver, samtidig med at man fra centralpolitisk hold søger at præge kommunernes nye handlerum. Denne italesættelse af forventninger til kommunerne om, at de tager ansvar, samt at de anvender autonomien på en

bestemt måde, kan læses som et forsøg på at subjektivere frikommunerne. Ved at præsentere og gøre bestemte egenskaber og holdninger til genstand for frisættelsen søges en moral indpodet og dette forsøg på at skabe frikommuner som ansvarlige subjekter, åbner op for en mulighed for, at man fra statslig side kan styre frikommunerne til at anvende frisættelsen på en bestemt måde. Heri kan der ses at ligge et potentiale for subjektivering. Italesættelsen bør dog ikke ses som direkte indskrænkende for, hvordan subjektet kan anvende sin autonomi. Men som en blød form for styringsteknik, der ved sin uformelle karakter på mere usynlig vis har mulighed for at påvirke kommunernes indgang til forsøget.

7.2 Del 2 – Frikommuneforsøgets styringsteknikker

Denne analyse beskæftiger sig med de styringsteknikker, der fungerer rammesættende for frikommunernes selvstyring. Først behandles retlige bestemmelser indenfor hvilke, frikommunerne skal udvikle deres forsøg. Dernæst ses der på konkrete krav til udformningen af forsøg samt evaluering og vedtægt. Sidst fremgår planen for en fælles temaudvikling. Analysen vil herigennem pege på, hvordan disse rammer, der skabes gennem styringsteknikkerne, bidrager til en subjektivering af frikommunerne.

Retlige bestemmelser som ramme for frikommuneforsøget

Overordnet set er der to former for lovgivning, der er med til at skabe rammer for, hvordan frikommunerne kan indrette deres indsatser under frikommuneforsøget og som dermed er styrende præmisser for deltagelse i forsøget. Først og fremmest er målsætningen for indsatserne fortsat den samme. Dvs. at den statslige regulering, som frikommunerne kan søge om fritagelse fra, ikke gælder de pågældende loves overordnede formål (Bilag 1: 1). Kommunerne er blevet oplyst, at fritagelsen fra statslig regulering afgrænses til måden, hvorpå lovgivningens formål opfyldes, og således kan der altså ikke søges om fritagelse fra indsatsområdernes retligt bestemte formål. Formålene med frikommunernes forsøg skal desuden tage udgangspunkt i de formål, der er nedfældet i Lov om frikommuner m.v. (Bilag 4: 1). Det forventes altså, at frikommunerne forholder sig til disse retlige bestemmelser. Dels de gældende lovgivningers formål, dels frikommunelovens egne formål. Udover dette fremgår det af ansøgningsvejledningerne, at der er nogle andre overordnede lovmæssige rammer, der skal overholdes. Dette omhandler bl.a. borgernes retssikkerhed, uomgængelige nationale hensyn som fx grundloven, konkurrenceloven mv. samt brud på internationale forbindelser (Bilag 3: 2;

Bilag 4: 1). En række forskellige retlige bestemmelser danner altså ramme for, hvad det er for en indflydelse frikommunerne kan anvende. Disse love vedrører alt fra konkurrence og retssikkerhed, som kommunerne i forvejen er underlagt, til frikommunelovens bestemmelser om, hvad frikommunerne med deres forsøg skal stræbe efter.

I første del af analysen kunne der i italesættelsen af frikommuneforsøget ses udtalte forventninger til, at frikommunerne nytænker og innoverer indsatsen. Ved frikommunelovens formålsparagraf får forventningen om, at frikommunerne gennem forsøgene kan forbedre indsatsen, en mere retningsgivende status:

“§ 1. Efter denne lov kan frikommuner, jf. § 2, indtil den 31. december 2015 gennemføre forsøg med det formål at forbedre kvaliteten af den kommunale service over for borgerne, øge det lokale selvstyre, understøtte en bedre ressourceudnyttelse i kommunerne eller øge effektiviteten af den kommunale opgaveløsning.” (lov nr. 550, 2012)

Gennem denne retlige formulering af formålet holdes kommunerne op på, at de skal nytænke den kommunale opgavevaretagelse. De retlige bestemmelser som frikommuneforsøget er underlagt, kan ses som en styringsteknik, hvor der opstår et kontraktlignende forhold mellem frikommunerne og staten. Det skal ikke ses som en almindelig privatretlig kontraktform, men ligesom i Åkerstrøm Andersens studie af kontraktliggørelsen af det sociale liv, kan disse formuleringer af frikommuneforsøgets formål om bl.a. at forbedre kvaliteten, øge effektiviteten og det kommunale selvstyre ses at forpligte kommunerne på deres ansvar, da det netop er dem, der gennem autonomi til at søge om fritagelser skal indløse formålet. Lovgivningen kan på den måde ses som en kontrakt mellem staten og frikommunerne, fordi en kommune ved deltagelse i frikommuneforsøget automatisk forpligter sig på at efterleve dets formål. På den måde gøres frikommunerne altså ansvarlige for, at deres fritagelse anvendes efter udstukne bestemmelser og herunder skal fokuseres på at forbedre kvaliteten, effektiviteten og ressourceudnyttelsen i den kommunale opgaveløsning.

Krav til forsøg

Som tidligere beskrevet er der udgivet vejledninger til både den initiale ansøgningsproces og til ansøgninger om konkrete forsøg. Vejledningerne giver anvisning om, hvordan der skal ansøges,

hvad der skal udfyldes og beskrives mv. Af vejledningen til ansøgning om frikommunestatus fremgår det, at kommunerne skal beskrive deres motivation og målsætninger for deltagelse samt overordnede beskrivelser af forsøg, som de påtænker at igangsætte for at nå de generelle målsætninger. Det angives, at forsøgsbeskrivelserne skal indeholde følgende:

- *Fomål*
- *Forventede resultater, herunder eventuelle økonomiske gevinster*
- *Målgruppe (f.eks. Kommunale myndigheder, institutioner, personalegrupper)*
- *Start- og sluttidspunkt for forsøget (Bilag 3: 3).*

Forsøgsbeskrivelserne i den indledende ansøgning er ikke bestemmende for det videre forløb i frikommuneforsøget, og kommunerne skal i andet trin indsende konkrete ansøgninger i et digitalt tilgængeligt ansøgningsskema. Dette indeholdende fem obligatoriske felter, der skal udfyldes efter vejledningens anvisninger. Det drejer sig om:

1. *Beskrivelse af forsøget*
2. *Mål og forventede resultater*
3. *Hvordan nås de opstillede mål?*
4. *Forsøgshjemler*
5. *Evaluerings (Bilag 4: 2).*

De konkrete forsøgsansøgninger indeholder i vidt omfang de samme elementer, som gør sig gældende for de initiale forsøgsbeskrivelser, men der er også kommet nogle mere konkrete ting til. Det angives under punkt 3, at det skal beskrives, hvordan det sikres, at den øvrige lovgivningsformål fortsat efterleves bl.a. af hensynet til borgernes retssikkerhed (Bilag 4: 2). Herved holdes kommunerne konkret op på de retlige rammer for forsøget, ligesom borgeren bringes i centrum. Herudover skal de forventede mål og resultater nu formuleres så konkret som muligt, og disse skal sammentænkes med fremgangsmåde og evalueringsform (Bilag 4: 2). Ligeledes fremgår det af Bekendtgørelse om offentliggørelse og evaluering af forsøg i frikommuner (BEK nr. 688, 2012), at kommunerne ved igangsættelse af de konkrete forsøg skal have taget stilling til en række elementer til evaluering af forsøgene, hvilket hovedsageligt går på, hvordan resultater af forsøgene skal evalueres jf. § 6.

Disse udstukne rammer betyder, at de enkelte forsøg indrettes ud fra det fastlagte skema, og helt konkret at forsøgene skal kunne indgå i dets fem felter for at kunne blive godkendt. Ansøgningen om fritagelse fra gældende regler og love ifm. konkrete forsøg udgør det egentlige frigørende element, hvor frikommunerne tildeles større autonomi. Men der ses altså her at være opsat specifikke rammer for udviklingen af disse forsøg ved ansøgningskemaet. Frikommunerne skal kunne udpege specifikke mål og resultater for forsøget samt kunne redegøre for, hvordan disse opnås. Ydermere kræves det, at kommunerne redegør for, hvordan de vil evaluere og følge op på, hvordan de konkrete mål nås. Dette leder an til, at kommunerne fra forsøgenes start har tænkt hele processen igennem og har taget stilling til, hvad der konkret skal ske af aktiviteter for, at forsøgenes mål kan nås. Således er store dele af ansøgningskemaet bygget op, så kommunernes forsøg holdes fokuseret på mål og resultater, og skemaet kan altså ses som en teknik, der skærper denne prioritering.

Evalueringskrav

Af Bekendtgørelse om offentliggørelse og evaluering af forsøg i frikommuner fremgår det, at det er et krav, at frikommunerne foretager evalueringer for hvert forsøg. Evalueringspraksissen er tæt forbundet med fokus på forsøgenes resultater, som det følger af § 6 (BEK nr. 688, 2012), og i Bertel Haarders indledende brev til kommunerne fremgår det bl.a., at:

“(...) der skal foretages en samlet opfølgning på forsøgsresultatet med de involverede frikommuner og KL. Frikommunerne forudsættes derfor at evaluere de enkelte forsøg ved forsøgets afslutning.” (Bilag 1: 2)

Det fremgår her, at evalueringerne skal resultere i en samlet opfølgning på tværs af de inddragede kommuner, hvorfor det er en forudsætning, at man som frikommune evaluerer sine forsøg. Det har fra de første udmeldinger om frikommuneforsøget været angivet, at kommunerne skal foretage evaluering med henblik på at følge op på forsøgsresultaterne. Ligesom det fremgår, at ansøgningerne om frikommunestatus vil blive vurderet på *“med fokus på beskrivelsen af målsætninger for og forventede resultater ved deltagelse i frikommuneforsøget”* (Bilag 1: 1). Evalueringskravet begrundes i, at erfaringerne fra forsøgene skal være med til at danne et solidt beslutningsgrundlag, der kan inspirere til nye måder at regulere og tilrettelægge

arbejdet i alle landets kommuner (Bilag 3: 2). For at kommunerne kan være med til at indsamle denne viden og erfaring til beslutningsgrundlaget, skal frikommunerne fra start have tænkt evalueringen ind i tilrettelæggelsen af forsøgene (Bilag 3: 4), hvormed evalueringen indtræder som en styringsteknik helt fra forsøgets begyndelse. I vejledningen til ansøgning om konkrete forsøg fremgår det, at forventede mål og resultater skal sammentænkes med evalueringsdesignet. De påkrævede evalueringer er altså også en teknik, der søger at rette kommunernes interesse mod resultaterne. Der stilles herved krav til den viden, der indsamles i evalueringerne af forsøgene. Denne indsamling af viden er en forudsætning for, at den kan udbredes og har indflydelse på, hvad det er for en viden, der udbredes. Dette omhandler både, at frikommunernes forsøg skal være til inspiration for andre kommuner (Statsministeriet 2010: 1) og som før nævnt skal danne grundlag for senere centralpolitiske beslutninger om tilrettelæggelsen. Ved evalueringen som opsamling på den viden, der skabes i frikommuneforsøget bliver denne viden præget af et fokus på resultater. Altså hvad har man gjort for at komme i mål, og hvor godt dette virkede det. Andre potentialer for frikommuneforsøget som ikke nødvendigvis er målbare kan dermed risikere at blive nedprioriteret i et skærpet fokus på resultaterne.

Evalueringerne indgår i en samlet tværgående evaluering, og derved bliver kommunernes arbejde med frikommuneforsøget sammenlignet med de andre frikommuner og gjort synligt for omgivelserne. Det er ved hjælp af synlighed muligt at skærpe frikommunernes fokus på præstationsoptimering. Ved dette aspekt kan kravet om evaluering ses som en overvågning af frikommunernes arbejde med frikommuneforsøget, ligesom Pedersen og Hansen peger på Resultatrevisionen som en overvågende teknologi for jobcentrene. Igennem denne overvågning af frikommunerne, opstår der et potentiale for, at de styrer sig selv i overensstemmelse med de forventninger, der italesættes og videre rammesættes gennem teknikkerne. Således kan kravet om evaluering af forsøg og deltagelse i en tværgående evaluering ses som en styringsteknik, der har til formål at øge kommunernes ambitioner for deltagelse med fokus på at opnå resultater.

Frikommunevedtægter - synlighed for lokalsamfundet

Kommunen er forpligtet til at informere borgere og virksomheder om de konkrete forsøg, den sætter i gang under frikommuneforsøget, samt deres betydning for parterne, hvilket som minimum skal oplyses på kommunens hjemmeside i form af en frikommunevedtægt (Bilag 3: 2).

“Som grundlag for hvert frikommuneforsøg skal der foreligge en frikommunevedtægt, som er vedtaget af kommunalbestyrelsen og godkendt af vedkommende minister. Frikommunevedtægten skal beskrive bl.a. formål, målgruppe, indhold og økonomi for det enkelte forsøg. Der vil blive udarbejdet en særskilt skabelon til brug ved udarbejdelse af frikommunevedtægter.” (Bilag 3: 2).

De nærmere bestemmelser for de frikommunevedtægter, frikommunerne skal offentliggøre for lokalsamfundet, fremgår af Bekendtgørelse om offentliggørelse og evaluering af forsøg i frikommuner § 2-5 (BEK nr. 688, 2012). Som bilag til bekendtgørelsen foreligger der en skabelon til udarbejdelse af frikommunevedtægterne, og forsøgene skal her beskrives efter forskrifterne i skabelonen og må altså hverken indeholde flere eller færre informationer jf. § 3. Frikommunevedtægten skal offentliggøres på kommunens hjemmeside jf. § 5 (BEK nr. 688, 2012).

Frikommunevedtægterne ses her at skulle fungere som en oplysning til lokalsamfundet, der deles via kommunens hjemmeside. Frikommunevedtægten kan her ses som en styringsteknik, der understreger, at kommunerne er serviceorganer. Igennem vedtægterne oplyses borgere og virksomheder om kommunernes deltagelse i frikommuneforsøget og karakteren af de konkrete forsøg. Dermed synliggør vedtægterne frikommunernes ansvar overfor sine borgere, da det er frikommunerne selv, der har tilrettelagt disse forsøg og gennem deres autonomi i frikommuneforsøget fået godkendt fritagelser.

Fælles temaudvikling

I marts 2012 beslutter regeringen at igangsætte et samarbejde mellem frikommunerne, relevante fagministerier og KL med henblik på at nedsætte arbejdsgrupper på tværs af kommunerne, hvorigennem der kan udvikles fælles temaer:

“Regeringen besluttede i marts 2012 at igangsætte en dialog mellem de ni frikommuner og relevante fagministerier med henblik på nedsættelse af arbejdsgrupper og udvikling af fælles kommunale ideer til nye forsøg og fælles evaluering inden for seks overordnede forsøgstemaer” (Bilag 5: 1)”.

Forud for en nedsættelse af arbejdsgrupper til udvikling af fælles frikommuneforsøg er der en dialog mellem Beskæftigelsesministeriet, KL og frikommunerne. Der blev i dette regi afholdt tre workshops i løbet af 2012 med deltagelse fra frikommunerne, KL, Økonomi- og Indenrigsministeriet, Arbejdsmarkedsstyrelsen, KORA og MindLab (proceskonsulent) (Bilag 5: 2). Herefter forestod KL opfølgningen på arbejdet i arbejdsgrupperne, hvor de agerede sparringspartner for kommunerne og samlede op på konkrete fælles tema-ansøgninger (Bilag 5: 2f). Dette workshop-initiativ med deltagelse af forskellige aktører og på tværs af kommunerne fungerer som et forum for idégenerering og erfaringsudveksling med henblik på, at kommunerne får udviklet flere relevante forsøg under forsøgsperioden. Samtidig foregår udviklingen af nye temaer i en kontekst, hvor centralpolitiske autoriteter er til stede. Dette gør det muligt for staten at påvirke retningen for forsøgene. Via denne temaudvikling søger man fra centralpolitisk niveau altså at hjælpe kommunerne med at udvikle og forbedre de eksisterende forsøg. Ifølge Pedersen og Hansen kan viden, rådgivning og dialog ses som måder at styre en given indsats på (Pedersen og Hansen, 2011: 65). På temadagene deles viden mellem frikommunerne, men med direkte understøttelse af de centralpolitiske autoriteter og konsulenthuse. Det nævnes i notatet om temadagene, at der sker en dialog mellem ministerierne og frikommunerne, inden arbejdsgrupperne nedsættes. I denne dialog er det muligt for det centralpolitiske niveau at påvirke og lede fokus for arbejdsgrupperne i en bestemt retning, og staten har herved mulighed for at sikre, at en bestemt viden bringes i spil. Det ses eksempelvis på de tre workshops (der er arrangeret af MindLab), at der inddrages aktører, som holder oplæg om bestemte emner. Hermed inddrages altså aktivt en bestemt form for viden. Den første workshop indeholder oplæg fra Kriminalforsorgen om brugerinvolvering og innovation i indsatsen, mens den anden bl.a. består af en dialog med Københavns Kommune om et projektet, der hedder "Borgeren ved roret (Bilag 5: 4)". Temadagene kan ses som en teknik, hvor temaerne gennem oplæg, gruppearbejde og dialog styres i en bestemt retning, men som samtidig aktiverer kommunerne. Herved skabes der en ramme for deres autonomi, og ligesom i Villadsen og Karlsens analyse af samtalen som teknik, kan det ses at muliggøre, at kommunerne igennem aktiveringen genkender det fremkomne vidensgrundlag som sit eget, og frikommunerne aktiveres derved til en bestemt retning, mens de styrer sig selv. At staten faciliterer temadage kan ses at have potentiel indvirkning på, at noget viden affejes, mens anden viden betragtes som og gøres til den *rigtige* viden. Således kan den statslige facilitering af temadage ses som en styringsteknik, der har til

formål at påvirke vidensudvekslingen og -genereringen, der ligger til grund for udvikling af nye forsøg, i en bestemt retning, og temadagene kan ses at være med til at påvirke frikommunernes metodefrihed, fordi en række centralpolitiske autoriteter samt konsulentvirksomheder er aktivt inde over udviklingen af nye forsøg.

Teknikkernes subjektiverende karakter

Forholdet mellem stat og frikommune er ifm. de retlige bestemmelser blevet omtalt som et kontraktforhold, hvor frikommunerne holdes op på konkrete bestemmelser og formål. Dette kontraktforhold bindes dog ikke kun op på de retlige bestemmelser, men kan ses som noget grundlæggende ved styringens tekniske aspekter. Kommunerne har selv ansøgt om status som frikommune og udformer også selv ansøgningerne til konkrete forsøg, og de kan altså herved betragtes som en fri part, der har indgået en aftale med staten. Ved den officielle status som frikommune forpligtes kommunerne på frikommuneforsøgets formål, som de er udtrykt i frikommunelovens formålsparagraf, og de bliver herved ansvarlige for frikommuneforsøgets succes. I dette kontraktforhold må frikommunerne følge de udsendte vejledninger og anvisninger om, hvordan forsøgene skal tilrettelægges og udtænkes med henblik på, at de fra forsøgenes begyndelse skal have resultaterne for øje, så der senere kan evalueres efter bestemte parametre. Disse anvisninger kan siges at fordre en refleksion, hvilket også gør sig gældende for temadagene, hvor der i fællesskab skal udvikles nye forsøg. Samtidig med denne aktivering af refleksion fremgår der retningsanvisninger for refleksionen, som fx at forsøgene skal fokusere på mål og resultater, eller at der gennem oplæg mv. til temadagene er præsenteres bestemt viden. Herved bliver der bestemte rammer for, hvordan frikommunerne kan udtænke og arbejde med deres forsøg. Refleksionen bliver altså aktiveret samtidig med, at refleksionen søges præget. Refleksion kan ses som nødvendig for selvstyring, da kommunerne ellers ikke kan tage stilling til denne styring, og heri ligger selvstyringens moralske dimension (Dean, 2006: 43). Vi finder derfor, at denne aktivering af refleksion via styringsteknikker skaber potentiale for en subjektivering, da der sættes rammer for den kommunale handlen, i kraft af at frikommunerne aktivt skal tage stilling til tilrettelæggelsen af forsøg samtidig med, at der gennemgående ledes an til, at der i arbejdet med forsøgene fx særligt skal være fokus på mål og resultater.

Opsamling

Vi har set, at en række retlige bestemmelser inddrages som overordnede rammer for deltagelse i frikommuneforsøget. Mest specifikt ses Lov om frikommuner m.v., hvor der stilles krav til, hvad frikommunerne i deres øgede råderum skal stræbe efter. Det er på forhånd fastlagt af det centralpolitiske niveau, at frikommunerne skal arbejde mod bedre ressourceudnyttelse, effektivisering m.v. Det ses altså af disse formål, at frikommunerne søges styret til bestemte mål. Ligeledes ses det, at der stilles krav til kommunerne om, hvad forsøgsansøgninger skal rumme og dermed, hvad frikommunerne skal fokusere på i udarbejdelsen af forsøg. Der stilles krav til, at frikommunerne udpeger forsøgenes mål, samt at de reflekterer over og redegør for, hvordan disse mål opnås. Ydermere stilles der krav til frikommunerne om, at de udarbejder evalueringer af deres forsøg. Kommunerne skal foretage evaluering med henblik på at følge op på forsøgsresultaterne, og evalueringerne skal resultere i en samlet opfølgning på tværs af de inddragede kommuner. Frikommunerne er derudover forpligtede til at informere borgere og virksomheder om forsøgene og deres betydning for parterne. Vi har ud fra governmentality-perspektivet argumenteret for, hvordan disse formalia kan ses som en del af et kontraktforhold, hvorved frikommunerne forpligter sig på at stræbe efter bestemte mål ved at anvende bestemte redskaber. Vi har desuden argumenteret for, at der derudover kan ses at være en motivation af frikommunernes præstationer via kravet om evaluering og disses obligatoriske inddragelse i den tværgående evaluering. Således ses det, at formalia vedrørende deltagelse i frikommuneforsøget har til hensigt at styre frikommunernes handlen i en bestemt retning samt at øge deres præstationer via synliggørelse af resultater. Det ses, at man fra centralpolitisk niveau har planlagt temadage ifm. frikommuneforsøget. Fordi centralpolitiske autoriteter og konsulenthuse deltager aktivt på disse, har vi argumenteret for, at der skabes rum for at bestemte former for viden deles og produceres. Denne fælles temaudvikling på tværs af kommunerne med inddragelse af andre aktører kan anskues som en teknik, der fremmer en bestemt forsøgsproduktion og altså strømliner forsøgsansøgningerne i overensstemmelse med hegemonisk viden. Disse styringsteknikker kræver, at kommunerne forholder sig til egen adfærd. Heri ligger der en motivation af frikommunernes refleksivitet, hvilket ses at være en forudsætning for, at frikommunerne kan styre sig selv, da der forud for enhver selvstyring eksisterer en refleksion over egen handlen og ageren. Ydermere fordrer teknikkerne også, at kommunerne forholder sig til en række standarder for deltagelse. Teknikkerne kan altså ses at aktivere kommunernes refleksion samtidig med, at de præsenterer en moral. Denne moral rummer, hvad man fra

centralpolitisk niveau opfatter som den rigtige måde at anvende procesfrihed på. Disse to elementer af styringsteknikkerne muliggør, at frikommunerne kan indoptage moralen og dermed subjektiveres.

7.3 Delkonklusion

Vi har i denne analyse først beskæftiget os med italesættelsen af frikommuneforsøget. Dette fordi styring i liberal forstand fordrer en hensigt om at fremelske bestemte egenskaber hos det styrede. Denne fremelskning kan ikke ske uden en italesættelse af, hvad der er gode og hvad der er dårlige egenskaber. Men det handler ikke blot om fremhævelse af nogle egenskaber frem for andre. Disse egenskaber kan i den konkrete undersøgelsessammenhæng ses at være forventningerne om, at kommunerne agerer kreativt og har store ambitioner for forsøget, samt at de skal tænke nyt og inspirere landets øvrige kommuner, at de skal fokusere på mål og resultater, men også mere specifikt at de skal fokusere på borgeren og lade sig inspirere til at tage nye ledelses- og organiseringsformer i brug. Vi har argumenteret for, at der i italesættelsen ses et forsøg på at ansvarliggøre kommunerne, da frikommuneforsøget præsenteres som en mulighed for kommunerne for at få indflydelse på, hvordan opgavetilrettelæggelsen skal varetages. Ved at præsentere og gøre bestemte egenskaber og holdninger til genstand for frisættelsen søges en moral indpodet, og dette forsøg på at skabe frikommuner som ansvarlige subjekter, åbner op for en mulighed for, at man fra statslig side kan styre frikommunerne til at anvende frisættelsen på en bestemt måde. Heri kan der ses at ligge et potentiale for subjektivering. Der er i anden del af analysen udpeget specifikke formalia, som rammesætter frikommunernes fokus for deltagelse i frikommuneforsøget og dermed ses at være retningsgivende for kommunernes anvendelse af frihed. Med denne analyse har det været vores hensigt at undersøge, hvordan proceduren omkring frikommuneforsøget og krav til frikommunerne er indgang til en styring af frikommunerne. Vi har argumenteret for, at disse styringsteknikker aktiverer frikommunernes handlen og kræver, at kommunerne forholder sig til egen adfærd. Samtidig søger teknikkerne at præge frikommunernes fokus for deltagelse, hvilket muliggør, at frikommunerne indlejrer en bestemt moral. Teknikkerne kan altså ses at aktivere kommunernes refleksion samtidig med, at de præsenterer en moral. Denne moral rummer, hvad man fra centralpolitisk niveau opfatter som den rigtige måde at anvende procesfrihed på. Disse to elementer af styringsteknikkerne muliggør, at frikommunerne kan indoptage moralen, og denne aktivering af refleksion ved styringsteknikker skaber herved potentiale for en

subjektivering. Således peger de to analysedele på, at frikommuneforsøget rummer de præmisser, der ses for avanceret liberal styring. På den ene side kan frikommuneforsøget ses at frisætte en række kommuner gennem mindre statslig regulering. På den anden side søges frikommunerne ledt i en bestemt retning via vægtning af god og dårlig tilrettelæggelse, ansvarliggørelse samt helt konkrete styringsteknikker, der især leder kommunerne til at fokusere på resultater og mål. Det kan altså ses, at frikommunerne skabes som subjekter gennem italesættelsen, mens disse subjekter søges aktiveret gennem styringsteknikkerne. Denne analyse kan derved siges at belyse karakteren af styringens intentioner, hvilket ikke selvfølgelig kan antages at føre til reel selvstyring i praksis.

8. Analyse 2 - Selvstyring i praksis

Denne analyse belyser en konkret kommunes forsøg på at tage subjektiveringen på sig og herigennem udøve selvstyring. Først belyses det, hvordan frikommunen søger at styre sig selv i linje med de centralpolitiske intentioner. Dernæst præsenteres nogle interne barrierer efterfulgt af eksterne barrierer for selvstyringen. De tre interne barrierer, vi har fundet i empirien, er ledelse, økonomi og kultur. De fire eksterne barrierer, vi har fundet, er frikommuneforsøgets deadlines, reformer, IT og revision.

Frikommunens selvstyring

Kommunen har foretaget et forsøg vedrørende fleksibilitet i kontaktforløb. Med dette forsøg vil kommunen selv fastlægge indhold, kontaktform og hyppighed. Forsøget er foretaget indenfor ydelsesgrupperne: a-dagpenge, kontanthjælp samt fleksjob. Dette forsøg har stået meget centralt i kommunens arbejde med frikommuneforsøget, hvorfor det fremgår som et dominerende emne i det empiriske materiale og ligeledes analysen, og forsøget omtales derfor også som hovedforsøget.

Det ses, at kommunen på nogle områder meget tydeligt har til hensigt at udøve den selvstyring, som rammerne for deltagelsen lægger op til. Det fremgår bl.a. af kommunens forsøg, at man ønsker at tage udgangspunkt i borgerens behov. I beskrivelserne af forsøgene er der generelt et fokus på at skabe bedre service for borgerne, og man formulerer bl.a. om hovedforsøget at:

“Formålet er, at etablere en individuel indsats, som tager udgangspunkt i borgerens individuelle behov, barrierer og kompetencer”.

Det fremgår af første analyse, at man fra centralpolitisk niveau gerne ser, at: *“den enkelte pædagog, sosu-assistent og lærers mulighed for at iværksætte innovative og effektive indsatser i samarbejdet med borgerne styrkes”* (Finansministeriet, 2010: 21). I et øget kommunalt handlerum forventes det altså, at medarbejderne også får mulighed for at udføre selvstyring i det konkrete samarbejde med borgeren. Det ses, at frikommunen også har øje for dette i sin håndtering af forsøgsordningen. Jobcenterchefen udtaler:

“Kommunens tilgang til frikommuneforsøget, både politisk og administrativt altså fra direktionens side, var jo egentlig at sige, at vi skulle passe på med, når vi nu blev fritaget fra en masse regler og administration og bureaukrati, så skulle vi passe på, at vi ikke gik ind og lavede vores egne ved siden af. Så det betyder også, at I ikke kan gå ind og finde en hel masse administrationsvejledninger og beskrivelser af, hvad skal den enkelte medarbejder gøre i de givne situationer. For det har vi faktisk ikke lavet. Og det var et helt bevidst valg” (Bilag 11: 5).

Jobcenterchefen giver udtryk for, at man ikke har ønsket at indføre egen processtyring bl.a. i form af vejledninger til medarbejdere. En del af ansvarliggørelsen af frikommunerne fører altså i vores case til, at ansvaret overdrages videre til den enkelte medarbejder. Der er altså den samme forståelse hos frikommunen, som der er på centralpolitisk niveau om, at medarbejdernes råderum øges i takt med kommunens. Dette kommer også til udtryk, da vi spørger jobcenterchefen, hvem der er ansvarlig for forsøgene:

“Det er svært at sige. Det var den enkelte leder jo. Men i og med at det frikommuneforsøg, der fylder allermest (...) det er jo det her med fritagelse fra samtaler til tiden. (...) Så selve udførelsen af frikommuneforsøget kommer meget til at ligge hos den enkelte medarbejder” (Bilag 11: 3).

Lederen siger, at det formelt set er afdelingslederne, der har ansvaret for forsøgene, men giver udtryk for, at det under hovedforsøget, pga. dets udformning, egentlig er medarbejderne, der har ansvaret for udførelsen. Ansvar kan ikke læses at ligge fuldstændigt hos medarbejderen, men det ses her, at medarbejderen grundet sit øgede skønsmæssige rum også får et betydeligt ansvar, fordi det er denne, der udfører forsøget og altså vurderer, hvornår borgerne skal have samtaler. Det er altså også en ambition, at den enkelte medarbejder får mere ansvar og handlekapacitet.

Herudover fremgår det af kommunens deltagelse i frikommuneforsøget, at der er en stærk intention om et større resultatfokus. I den konkrete ansøgning vedrørende kommunens mest fremtrædende forsøg omhandlende fleksible samtaleforløb står der fx:

*“X Kommune ønsker dermed at **flytte fokus** fra om rettighed ved afholdelse af samtaler overholdes, til **resultater** i form af, om borgeren kommer i job, uddannelse eller tættere på arbejdsmarkedet, som gerne skulle være hovedfokus for indsatsen”.*

Det fremgår ligeledes som et element i kommunens initiale ansøgning, at man ønsker at indføre et resultatbaseret styringssystem:

“Konkret ønskes muligheder for indførelse af et resultatbaseret styringssystem, hvor der sættes fokus på at skabe resultater af indsatsen, og hvor der er mindre fokus på overholdelse af forskellige proceskrav samt dokumentation af, at disse er overholdt”.

Af de kommunale dokumenter fremgår det altså, at man som udgangspunkt har lagt op til et øget fokus på resultater fremfor proces. Under interview med Jobcenterchefen fortæller hun, at resultatstyring blev anvendt som redskab til at sikre et kontinuerligt fokus på resultater under deltagelse i frikommuneforsøget:

“Man indførte jo resultatbaseret styring samtidig, og fordi hovedtankerne var, at vi skulle have fokus på resultaterne og ikke så meget på processen og havde noget kompetenceudvikling her i huset på det tidspunkt også. Det var før min tid, og man kan sige, da jeg kom hertil var hele den her bølge med resultatbaseret styring i jobcentrene meget aktuelt. Så det var helt naturligt for mig at gå ind og få pustet støvet af den” (Bilag 11: 5).

Lederen fortæller, at resultatstyring blev indført under frikommuneforsøget med den logik, at fokus skulle flyttes fra proces til resultater. Hun nævner i den forbindelse, at der har været en kompetenceudvikling af medarbejderne, og at hun, da hun blev ansat, prioriterede styringstilgangen. Kommunens og jobcenterchefens indgang til den øgede handlefrihed kan således ses at være helt i tråd med de centralpolitiske intentioner, om at frikommunerne skal arbejde resultatorienteret.

Ifm. implementeringen af forsøget med fleksible samtaleforløb hyrede kommunen en konsulentvirksomhed, der skulle hjælpe med at udvikle en resultatstyret indsats. Konsulentvirksomheden skulle komme med løsninger til, hvordan resultatstyring blev indført

mest hensigtsmæssigt og således kunne blive retningsgivende for sagsbehandlerne skøn samt hjælpe med at vurdere, hvilke ydelsesgrupper denne styring skulle gælde (Bilag 12: 5). Udviklingskonsulenten fortæller i den sammenhæng, hvordan samarbejdet med konsulentvirksomheden forløb:

“De kom med et koncept til, hvordan man kunne gøre det, og det var der i foråret 2012. Der havde vi først sådan et seminar med konsulentvirksomheden og lederne i jobcentret og nogle af os konsulenter, og så var der lagt sådan en plan for nogle workshops og nogle temadage, og så skulle vi så gå ind og diskutere det her. (...) Så kom de jo så med et bud på, hvordan vi så kunne evaluere på det her, altså en eller anden form for design ift. hvordan skal vi så følge op på det her, og den kørte jo meget med sådan nogle opfølgingsmøder, hvor vi skulle have medarbejderne ind til en snak om resultaterne og sådan nogle ting” (Bilag 12: 5).

Jobcentrets udviklingskonsulent fortæller, at ledere og konsulenter deltog i et seminar med virksomheden, og at der videre blev planlagt workshops og temadage, hvor forslagene skulle diskuteres. Konsulentvirksomheden kom desuden med forslag til, hvordan forsøgene skulle evalueres, hvilket indebærer en række opfølgingsmøder med medarbejderne om resultater. Det ses altså, at man har et konsulentfirma til at hjælpe med at udvikle tilrettelæggelsen af en resultatstyret indsats. Således kan kommunen siges at tage selvstyringen på sig ved at inddrage en aktør, der skaber et vidensgrundlag for udførelsen af forsøget, hvorigennem retningen for medarbejdernes skøn søges skærpet mod resultatorientering. Udviklingskonsulenten giver udtryk for, at man i kommunen havde vanskeligt ved at videreføre de ting, som konsulentvirksomheden lagde op til:

“Det der jo så sker, det er at de der opfølgninger, de kommer ikke sådan for alvor til rigtig at virke, fordi da man så skal til at i gang, så er det at de der lederskift de kommer, og dem der så har været bannerførere for det, de er der så ikke længere, og det gør det bare noget sværere, at så skal man til at starte helt forfra igen (...) Så de var inde og var med til at drive en masse workshops for lederne og nogle opstartsworkshops for medarbejderne, og så var det egentlig meningen, at vi skulle tage projektet der fra. Så de havde ligesom kridtet banen op (...) Men det rodede vi med dengang og forsøgte at få det løst, men det kom aldrig sådan rigtig helt til at køre for alvor” (Bilag 12: 6).

Udviklingskonsulentten fortæller, at de planlagte opfølgninger ikke kommer til at virke pga. lederskift, og at det er vanskeligt for de nye ledere at følge op. Det fremgår også af citatet, at det var meningen, at kommunen selv efter diverse workshops skulle overtage opfølgningen på resultatstyringen. Det forsøgte man, men det blev aldrig for alvor implementeret i indsatsen. Konsulenten giver her udtryk for, at kommunen ikke evnede, grundet lederskift, at overtage implementeringen af den resultatbaserede styring.

Der er altså en vilje til at påtage sig en selvstyring ud fra de forventninger, som staten ses at have haft til fritagelsen. Men af ovenstående citat fremgår nogle ledelsesmæssige udfordringer som en barriere for, at selvstyringen kan lykkes. Det vil ses i denne analyse, at det ikke blot er lederskift, der gør, at kommunen ikke lykkes med at styre sig selv, men derimod en række interne og eksterne faktorer. Analysen er delt op efter de barrierer, vi har fundet i det indsamlede materiale, og barriererne er kategoriseret under forskellige temaer, men kan siges i nogle tilfælde at være overlappende. Barriererne har vi valgt at opdele i to overordnede kategoriseringer, der hver især peger på interne og eksterne barrierer. Interne barrierer handler om de udfordringer, som ikke kan adresseres til den statslige regulering. Dette drejer sig eksempelvis om, hvordan tingene organiseres, og hvordan frikommunens medarbejdere reagerer på deltagelsen. Eksterne barrierer vedrører de statsligt udstukne rammer, herunder for den øvrige beskæftigelsesindsats, som influerer på kommunens mulighed for at styre sig selv.

8.1 Interne barrierer

Ledelse

Jobcenteret i projektets case-kommune er ifølge jobcenterchefen påvirket af store trivselsproblemer og løbende udskiftning af ledere i begyndelsen af frikommuneforsøget (Bilag 11: 2). Som vi har set, giver udviklingskonsulentten udtryk for, at udskiftning i ledelsen har indflydelse på, hvorvidt en resultatstyring blev implementeret. De tre informanter fra det administrative niveau nævner alle, at forsøgsperioden har været påvirket af ledelsesproblemer. Jobcenterchefen karakteriserer dets indvirkning på frikommuneforsøget således:

“Og i jobcentret, tænker jeg, at det fyldte på den måde, at der var en stor bevidsthed om det [frikommuneforsøget], synes jeg, hos medarbejderne. Men i og med at der manglede sammenhængskraft, så kan man nok diskutere om vi implementerede frikommuneforsøget sådan ensartet rundt omkring hos medarbejdere og afdelinger i jobcentret” (Bilag 11: 3).

Vi spørger chefen, hvordan frikommuneforsøget fylder i jobcenteret i opstartsfasen. Hun fortæller, at man havde fokus på det, men at det pga. en manglende organisatorisk sammenhængskraft ikke blev implementeret ens i centrets afdelinger. De ledelses- og trivselsproblemer, der er i de første år, har altså, ifølge jobcenterchefen selv, haft indflydelse på udførelsen af forsøgene og kvaliteten af disse.

Kommunen har sammenlignet med de andre frikommuner ikke søgt om ret mange forsøg på beskæftigelsesområdet. De fleste af disse forsøg er søgt i første runde, og enkelte forsøg er kopiforsøg fra andre kommuner. Man har altså derved forpasset muligheden for at udvikle yderligere forsøg. Det fremgår herudover af frikommunens egevaluering, at enkelte forsøg ikke blev gennemført, og her angiver udviklingskonsulenten også manglende ledelsesmæssigt fokus som begrundelse for, at nogle forsøg ikke blev prioriteret:

“Jeg tror, at man kan sige, der var hele den store del. Det var det, der vedrørte samtaledelen og tilbudsdelen. Det var det, der fyldte allermest. Så var det sådan lidt nogle småtteri forsøg kan man sige, og jeg tror aldrig rigtig man nåede, og det var også det med at lederskiftet kom, så forsvandt det der ledelsesmæssige fokus på det. Altså det fyldte simpelthen ikke nok, og der var ikke rigtig nogen, der lige tog ejerskab på det, og der var nogen der undrede sig over, hvorfor man lige havde søgt om det, og så kunne man ikke lige helt huske, hvordan og hvorledes og hvorfor” (Bilag 12: 12).

Udviklingskonsulenten fortæller, at nogle forsøg, som blev anset for mindre betydelige, blev nedprioriteret, fordi det ledelsesmæssige fokus på dem forsvandt, samt at ingen andre tog ansvar for dem. Pga. lederskift skete der altså det, at nogle forsøg blev opgivet, fordi de tilbageværende ansatte og nye ledere ikke nødvendigvis vidste, hvorfor der var blevet søgt om pågældende forsøg og anså dem for mindre betydningsfulde. Det blev derved en udfordring for denne kommune, at nye ledere skulle kunne overtage forsøg og sikre den fortsatte drift. Da

jobcenteret af ledelsesmæssige årsager ikke har haft ressourcer til dette, har det haft den konsekvens, at visse forsøg er blevet nedprioriteret.

Det kan altså ses at have en række konsekvenser for deltagelsen i frikommuneforsøget, at kommunen er præget af skiftende ledere. Udviklingskonsulenten ligger i sidste citat vægt på, at forsøget med fleksible kontaktforløb var centralt for kommunens deltagelse og kalder modsat nogle af de andre forsøg for "småtterier". Samtidig fremgår det, at kommunen har søgt om ganske få forsøg, og at nogle er blevet opgivet undervejs. Udfordringer med ledelse og trivsel kan altså være med til, at kommunen i høj grad prioriterer at fokusere på dets hovedforsøg, og denne organisatoriske udfordring kan altså siges at have været en barriere for kommunens mulighed for at agere ambitiøst under sin deltagelse.

Økonomi

Frikommunens økonomiske situation er omdrejningspunktet for denne del af analysen. Først skal det dog pointeres, at økonomi både kan være en intern og en ekstern barriere. Det kan ses at være et internt forhold, da det er betinget af, hvordan kommunen forvalter sin økonomi. Men det kan også ses som et eksternt forhold, da det er staten, der fastsætter kommunernes budget. Økonomien anskues i denne analyse som et internt forhold, da den er afhængig af kommunens egen forvaltning af økonomien samt de lokale demografiske og geografiske forhold.

Da frikommuneforsøget går i gang er frikommunen sat under administration. Konkret betød det, at kommunen var så dårligt stillet økonomisk, at denne månedligt skulle rapportere om økonomiske forbedringer til Økonomi- og Indenrigsministeriet, og ministeriet førte dermed streng kontrol med kommunens brug af økonomiske midler (Bilag 12: 1). Ifølge udviklingskonsulenten ses frikommuneforsøget at være en måde, hvorpå man i kommunen kan få lidt luft på trods af statens kontrol med finanserne (Bilag 12: 2). Økonomien bliver nævnt flere gange af vores informanter, som rammesættende for kommunens tilrettelæggelse af indsatserne indenfor frikommuneforsøget.

Det fremgår af et referat fra beskæftigelsesudvalget fra 2012, hvor der orienteres om planerne for implementeringen af forsøgene, at man ifm. hovedforsøget har besluttet, at indsatsen overfor unge kontanthjælpsmodtagere og a-dagpengemodtagere under 30 år skulle intensiveres.

Konsekvensen blev, at der skete en nedprioritering af samtaler med ydelsesgruppen over 30 år. Jobcenterchefen forklarer det med manglende økonomiske ressourcer:

"Men i og med at der ikke er flere ressourcer med i det, betød det samtidig at der var nogen der skulle have færre samtaler og mindre indsats og det blev så især kontanthjælpsmodtagere over 30" (Bilag 11: 4).

Jobcenterchefen giver udtryk for, at det ikke var muligt for kommunen at afholde samme antal samtaler med borgere over 30 år, når indsatsen skulle intensiveres overfor borgerne under 30 år, fordi der ikke fulgte ressourcer med frikommuneforsøget. Jobcenterchefen begrundede i øvrigt dette prioriteringsforhold med at kommunen var under et økonomisk pres:

"Jeg kan godt forstå hvorfor man besluttede det både politisk og administrativt, fordi kommunen på det tidspunkt også var under betydeligt økonomisk pres. Så der var knaphed på ressourcer. Samtidig har vi en demografi, der siger at uddannelsesniveaulet også er lavt, så det gav god mening at køre de to ting sammen" (Bilag 11: 4).

Chefen giver udtryk for, at man, grundet den økonomiske situation, var nødt til at foretage en neddrogning af indsatsen overfor kontanthjælpsmodtagerne over 30 år. Uddannelsesniveaulet var lavt, hvorfor det ifølge jobcenterchefen gav mening at lave en opprioritering af indsatsen overfor de unge. Kommunen har på daværende tidspunkt store problemer med ledighed blandt unge under 30 år, hvilket bl.a. fremgår af kommunens resultatrevision for 2010: *"det (er) især ungeområdet, som fremadrettet skaber udfordringer for jobcentret. På den baggrund vil jobcentret forsat sætte fokus på gruppen af unge ledige under 30 år"*. På politisk og administrativt niveau finder man det derfor hensigtsmæssigt at udføre en massiv indsats overfor de unge ved hjælp af fritagelse fra rettidighed, som betyder, at de har mulighed for at flytte ressourcerne fra de kontanthjælpsmodtagere, som vurderes ikke at have brug for ligeså meget kontakt med jobcenteret. En række kontanthjælpsmodtagere over 30 år modtager i en længere periode ikke en beskæftigelsesrettet indsats, som konsekvens af denne prioritering (Bilag 11: 4; Bilag 12: 6), hvilket jobcenterchefen begrundede med manglende ressourcer.

Kommunen har altså haft en ambition om at opkvalificere indsatsen overfor de unge. Men af økonomiske årsager får prioriteringen den konsekvens, at nogle borgere modtager en ringere indsats. Herved kan økonomien altså ses som en begrænsning for, at kommunen kan udøve en selvstyring, som ligger i linje med de forventninger, der er opstillet fra centralpolitisk side, da økonomiske forhold ligger til grund for, at kommunen ikke kan tilbyde en individ- og resultatfokuseret indsats overfor hele målgruppen.

Kultur

Indtil videre har vi altså set, at kommunens økonomiske situation og ledelsesmæssige udfordringer udfordrer selvstyringen. En tredje intern barriere er medarbejdernes tilgang til hovedforsøget, som ses at være bundet op på vaner og bestemte handlemønstre. Vi har valgt at samle denne form for barrierer under kategorien kultur, fordi den altså vedrører den organisationskulturelle måde at håndtere frikommuneforsøget på.

I interviewet med jobcenterchefen fortæller hun, at en udfordring har været, at nogle medarbejdere faldt tilbage til ret- og pligttilgangen (Bilag 11: 3). Altså at medarbejderne på trods af frikommuneforsøget tog den detailstyrede regulering i brug i sagsbehandlingen. Udviklingskonsulenten giver udtryk for samme udfordring:

”Men det er jo svært for mange medarbejdere. For der er rigtig mange socialfaglige medarbejdere, og socialrådgiverne vil gerne arbejde med deres socialfaglige kompetence, som de gerne vil sætte i spil, men når det så kommer til stykket, så er det rart at have de her lister. ”Nu skal Brian til samtale, så kalder vi ind til en samtale, jeg kan vinge ham af, så ved jeg Revisionen bliver glad”. Altså det er det der med, at nu skal man jo faktisk skrive ned, du er nødt til at forklare hvorfor, altså ”Jamen Brian kommer ikke til samtale, fordi han ringede ind i sidste uge og sagde, at han havde fået job”. Man skal jo også bruge mange ressourcer på at forklare, hvorfor man så ikke gør det. Og der tror jeg faktisk, at der er mange som synes, at det var lettere med det gamle system. Det kan godt være, at det var meget firkantet og meget stift, men det var trygt” (Bilag 12: 4).

Udviklingskonsulenten beskriver, at mange socialfaglige medarbejdere har et ønske om at sætte deres kompetencer i spil i deres arbejde, men at der samtidig også er noget trykt for mange af

disse medarbejdere i at kunne følge de udstukne procedurer, der gælder på beskæftigelsesområdet. Han begrundet det med, at det kræver ressourcer som medarbejder at skulle redegøre for, hvorfor man ikke har afholdt en samtale rettidigt. Udviklingskonsulenten nævner, at det er trygt. Der kan altså ses at være en kulturel barriere for, at selvstyringen kan ske, fordi medarbejderne er vant til en anden tilgang og i deres daglige praksis kan have svært ved at bryde ud af denne.

Den afdelingsleder, som vi interviewer, giver mange gange udtryk for, at medarbejderne, trods fritagelse, generelt skal følge rettidigheden, hvilket kan ses som en tilslutning til den eksisterende processtyring. Hun siger bl.a.:

"Hovedreglen er (...) at vi holder samtalerne lovgivningsmæssigt. Det er fokus stadigvæk på alle områder. Vi skal holde de lovpligtige samtaler, som der nu engang er. Men at vi har den her mulighed for undtagelse, hvis det giver mening (...). Så vi har selvfølgelig også sat os sammen efterfølgende – hvordan får vi nu lært vores medarbejdere, at det er ikke den her med, at det er mere undtagelsen end det er hovedreglen, og det har været forskelligt. Nu har jeg været leder hele tiden på mit område, så vi har fået indfaset, at "nej I skal holde de her samtaler, som lovgivningen nu siger, men hvis det er sådan, at det giver mening at vente, så er det, at I kan bruge den her med begrundelse"" (Bilag 13: 1f).

På trods af at man har søgt om fritagelse fra rettidige samtaler, fortæller afdelingslederen, at medarbejderne skal følge lovgivningen. Ikke blot i hendes afdeling, men på tværs af jobcentrets afdelinger. Hun siger dog, at medarbejderne kan foretage undtagelser, såfremt det giver mening. Men det er altså undtagelser. Afdelingslederen fortæller, at man i ledelsen har talt om, hvordan man får medarbejderne til at forstå, at dette altså er i enkelte tilfælde. Hun giver udtryk for, at hun i sin afdeling har lært sine medarbejdere, at de skal overholde loven, men at de kan gøre undtagelser såfremt det er begrundet. Hvor udviklingskonsulenten giver udtryk for, at medarbejderne har lettere ved den gamle ret- og pligttilgang, giver afdelingslederen udtryk for, at man fra ledelsesniveau ønsker, at medarbejderne mest muligt overholder loven. De kommer altså med forskellige udsagn, men udsagnene tegner dog et fælles billede af, at selvstyringen i det konkrete forsøg om fleksibilitet i samtaler er begrænset. Afdelingslederen begrundet sin

fastholdelse i lovgivningen med, at der er mulighed for, at de frie rammer bliver misbrugt af medarbejderne:

"Men også den der med at vi skulle lige holde kort snor i sagsbehandlerne, for at de ikke misbrugte det for at sige det mildt" (Bilag 13: 5).

Hun fortæller her, at man har holdt sagsbehandlerne i kort snor for at sikre sig, at de ikke misbrugte fritagelsen fra rettidige samtaler. Udøvelsen af selvstyring sker altså i begrænset udstrækning, fordi man frygter, at medarbejderne vil anvende fritagelsen til slet ikke at afholde samtaler med borgerne. Fastholdelsen af loven kan altså ses som et udtryk for manglende tillid til medarbejderne. Hvorvidt medarbejderne har været tilbøjelige til at følge processtyringen ift. rettidighed, fordi det er trygt eller fordi det bliver dikteret af ledelsen vides ikke. Det kan sagtens tænkes, at fastholdelsen er begrundet i begge. Men i hvertfald fremgår det af empirien, at man i praksis af flere mulige årsager har vanskeligt ved at give slip på processtyringen og dermed at foretage selvstyring.

Således ses det, at en række interne forhold har haft betydning for kommunens mulighed for at udøve selvstyring. Ledelsesmæssige udfordringer har påvirket kommunens deltagelse i frikommuneforsøget. Konkret betød det, at nogle forsøg, grundet et manglende ledelsesfokus, blev forsømt samt at frikommuneforsøget ikke blev implementeret ensartet i hele jobcenteret. Fraværet af en stabil ledelse kan således siges at være en barriere for, at kommunen kan søge om og udføre ambitiøse forsøg under deltagelse i frikommuneforsøget. Økonomiske forhold i kommunen førte til, at man valgte at intensivere indsatsen over for ydelsesmodtagere under 30 år. Det havde dog den konsekvens, at kontanthjælpsmodtagerne over 30 år i ukendt udstrækning ikke modtog den nødvendige indsats. Økonomien kan således konkret ses at være en barriere for selvstyring, fordi kommunen kan ses ikke at have tilrettelagt en indsats for en række borgere, og derved ikke har været fokuserede på at opnå resultater for hele gruppen, som forsøget var rettet mod. Sidst fandt vi en kulturel barriere. Udviklingskonsulenten gav udtryk for, at sagsbehandlerne havde tendens til at falde tilbage til de retlige procedurer af praktiske årsager. Afdelingslederen gav derimod udtryk for, at man fra ledelsens side ønskede, at sagsbehandlerne som udgangspunkt holdt fast i loven. Altså ses det, at der var en tendens til, at man i kommunen anvendte sin fritagelse i begrænset udstrækning, hvilket meget direkte kan ses at være en

barriere for den kommunale selvstyring. Disse tre interne forhold kan altså ses at være stopklodser for en potentiel selvstyring i beskæftigelsesindsatsen.

8.2 Eksterne barrierer

Udover disse interne barrierer ses det også, at nogle ydre faktorer spiller ind på frikommunens mulighed for at styre sig selv. Denne del af analysen beskæftiger sig derfor med, hvad der er karakteriseret som eksterne barrierer. I dette afsnit præsenteres fire eksterne barrierer. De er hhv. frikommuneforsøgets deadlines, reformer, IT og revision.

Deadlines for frikommuneforsøget

Af det brev som daværende Indenrigs- og Sundhedsminister, Bertel Haarder, i december 2010 udsendte til alle kommuner fremgik det, at frikommuneforsøget ville blive igangsat 1. januar 2012, og at det skulle løbe over en fireårig periode. Kommunerne blev opfordret til at ansøge samt i disse ansøgninger at komme med udkast til de forsøg, som kommunerne ønskede at igangsætte. Efter udmelding af de udvalgte frikommuner, skulle disse indsende ansøgninger om konkrete forsøg. Fristen for ansøgningen om frikommunestatus blev sat til 9. marts 2011. Vejledning til ansøgning blev gjort tilgængelig d. 28. januar, hvilket gav kommunerne godt halvanden måned til at udfærdige ansøgningen om frikommunestatus (Bilag 3: 3). Knap en måned efter ansøgningsfristen blev det d. 7. april 2011 offentliggjort, hvilke kommuner der var blevet bevilliget frikommunestatus (Rambøll, 2014: 8). Herefter påbegyndtes runden for ansøgninger om konkrete forsøg. Vejledning og ansøgningskema til konkrete forsøg lå tilgængelig fra d. 19. april 2011, og deadline for første ansøgningsrunde blev sat til 27. maj 2011 (Rambøll, 2014: 8).

Fra ansøgningsprocessens opstart til egentlig igangsættelse af forsøg kan der ses at have været adskillige trin og ikke mindst deadlines. Heri kan der siges at ligge både en relativ omfattende bureaukratisk proces og et tidspres, som kommunerne har skullet forholde sig til. Henrik Hjortdal og Carl Stefan Roth-Kirkegaard kritiserer ansøgningsprocessen for netop at have være bureaukratisk tung (Hjortdal og Roth-Kierkegaard, 2011). Den daværende formand for beskæftigelsesudvalget i case-kommunen udtaler sig også om den korte proces, da vi spørger om, hvad der kunne have været bedre:

“Så vidt jeg husker, så havde vi ikke ret lang tid. Det var ufattelig kort tid (...) til ligesom at have fundet forslagene, få dem godkendt og så sendt ind. Så det er jo faktisk uanstændigt at give så kort tid til sådan noget, så stort egentlig” (Bilag 10: 10).

Beskæftigelsesudvalgets formand mener at huske, at kommunen ikke havde ret lang tid til at udvikle sine forsøg. Han siger derefter, at det er uanstændigt at give kommunerne så kort en deadline. Vi spørger ham, om kommunen kunne have brugt mere tid. Til det svarer han:

“Ja det synes jeg. For det er klart, jo længere tid, hvis man havde haft tre måneder til det, så har man måske haft lidt mere tid til at komme ned i dybden med tingene og måske kunne have fundet helt andre ting man skulle søge om, ikke? Det her det gik stærkt, det kan jeg huske” (Bilag 10: 10).

Formanden mener, at kommunen kunne have haft glæde af mere tid. Han siger, at mere tid har den betydning, at man kan gå i dybden med udviklingen af forsøg, samt at det måske kunne resultere i, at man havde søgt om andre ting. Ud fra dette citat kan tidsfristen for ansøgningen altså ses at være en barriere for, at kommunen kan være innovativ i udviklingsprocessen og dermed også være en barriere for, hvor ambitiøse forsøgene kan være. Ifølge udviklingskonsulenten kan tidsfristen have den konsekvens, at forsøgene ikke bliver tænkt nok igennem, før der ansøges:

“Det der så er ulempen, det er jo så, at det er jo en forholdsvis kort fase man har til at lave de der ansøgninger, så tit siger man, at det er måske en rigtig god idé det der, men man har måske ikke helt lige øje for, hvordan man så skal evaluere. Det kan godt blive sådan nogle lidt korte formuleringer ”Jamen vi kan trække nogle data, og vi vil gøre sådan og sådan”, men hvad kan fungere i praksis? Og der er man jo nødt til allerede når man går i gang med sådan et frikommuneforsøg at tænke, hvad kan lade sig gøre rent teknisk, og hvordan kan vi evaluere på det her, så det giver mening” (Bilag 12: 9).

Udviklingskonsulenten fortæller, at en konsekvens af de korte frister for ansøgning er, at man som kommune måske ikke har gennemtænkt, hvordan forsøgene kan evalueres. Han giver udtryk for, at man, når man går i gang med forsøgene, i højere grad rent teknisk må forholde sig til,

hvordan forsøgene kan evalueres. Af citatet kan altså læses, at tidsfristerne er en barriere på den måde, at de influerer på kvaliteten af forsøgsdesignet. Der er ikke tid til at gennemtænke og udvikle en praksisfunderet plan for evalueringen fx, og dette kan have betydning for, hvorvidt kommunen i realiteten har mulighed for at fokusere på resultaterne og måle virkningerne af forsøgene, hvilket jo netop er fundet at være en central intention i frikommuneforsøget. Udviklingskonsulenten giver i følgende citat udtryk for, hvordan tidsfristen har påvirket processen omkring den initiale ansøgning:

“Altså jeg har set det notat, der blev lavet, og det var jo sådan lige pludselig, så skulle man lige ”vi vil gerne være frikommune” – okay. Og så får man lige en lille uge eller en halv uge til lige at få lavet et notat omkring det her, og jeg tror det var vores jobcenterchef, der lavede det i sin tid, hvor hun så lige skriver tre sider, og det er jo sådan forslag, og så sender man det ind, og så ender det jo med, at man på baggrund af det her bliver godkendt som frikommune af Indenrigsministeriet, og så sidder man jo der, så skal man jo lige pludselig til at tænke lidt mere over, hvad det er man gerne vil” (Bilag 12: 2).

Udviklingskonsulenten fortæller, at han har set det notat, der blev lavet ifm. ansøgning om frikommunestatus. Han mener, at det var den daværende jobcenterchef, der lavede dette cirka tre sider lange notat, som skulle udgøre beskæftigelsesrådets input til ansøgningen og som rummede forslag til forsøg. Han fortæller, at det er dette notat, der danner baggrund for, at man godkendes som frikommune og fortæller, at kommunen derefter skal tænke over, hvad man gerne vil anvende friheden til. Udviklingskonsulenten giver udtryk for, at processen omkring ansøgning er præget af manglende tid til overvejelser.

Vi så i første analyse, at der fra centralpolitisk niveau lægges op til, at kommunerne forud for igangsættelse af forsøg forholder sig nøje til evaluering og dermed skærper fokus mod mål og resultater. Grundet korte tidsfrister kan grundig tilrettelæggelse af forsøg og dertilhørende evaluering design dog udfordres. Herudover fremgik det, at staten gerne ser, at frikommuneforsøget bliver en anledning til at udvikle innovative og kreative løsninger for den kommunale opgavevaretagelse. Den korte ansøgningsfrist på halvanden måned formodes at have indflydelse på, hvor innovative de forsøg, kommunen skal præsentere, har mulighed for at være. Selvom de korte deadlines næppe har til formål at begrænse kommunernes innovation,

kan det antages at have en indvirkning på den kreative proces, som ellers sås i første analyse at blive vægtet højt fra centralpolitisk niveau. Frikommuneforsøgets deadlines kan altså ses at være en barriere for, at kommunen kan udøve selvstyring i form af udviklingen af gennemtænkte, kreative og innovative forsøg.

Reformer

Under frikommuneforsøget udsættes beskæftigelsesområdet for en række reformer, som de fire informanter alle refererer til i interviewene. Bl.a. kan nævnes kontanthjælpsreformen fra 2013 og beskæftigelsesreformen fra 2014. Det ses at have indflydelse på frikommuneforsøget i den udstrækning, at nogle forsøg blev indhentet af reformerne, mens andre forsøg blev begrænset eller opgivet. Fx ses det af kommunens egevaluering, at frikommunens forsøg om et fleksibelt og individuelt tilpasset kontaktforsøg samt om fleksibilitet i brugen af aktiveringsredskaber blev påvirkede på den måde, at intentionen om, at dagpengemodtagere skulle fritages fra rettidige samtaler og aktivering, måtte nedprioriteres for, at frikommunen kunne overholde den nye beskæftigelsesreform. Da denne kræver, at jobcentre i samarbejde med A-kasserne sætter ind for tidlig indsats. Jobcenterchefen kommer her med et eksempel på, hvordan også kontanthjælpsreformen har påvirket arbejdet med frikommuneforsøget:

"Der har været alle de her reformer på beskæftigelsesområdet, og der har frikommuneforsøget kollideret. Så vi har jo i nogle af reformerne været – er vores frikommuneforsøg jo blevet begrænset. (...) En af de her reformer, der måtte vi ikke være frikommune på den her visitationsmodel, der var skrevet ind i kontanthjælpsreformen. Så der har ikke været konsistens fra ministeriets side ift., at man faktisk kører nogle frikommuneforsøg for at prøve at få nogle resultater, og samtidig så begrænser man dem, for nu vil man lave en ny ensartet reform. Det har ikke samarbejdet. Det vil man også kunne se af resultaterne af frikommuneforsøgene i de evalueringer, der er. De er blevet lidt udhulede, fordi vi på nogle af områderne er blevet overhalet indenom, fordi det man egentlig var frikommune for, det har man indarbejdet i reformerne, og andre steder har man været inde og begrænse os. Så får man sådan en hønen og ægget diskussion. Hvad er hvad, ikke? Det er fint, at alle andre kan gøre, hvad vi egentlig fandt ud af med frikommuneforsøget, men vi kan jo ikke måle på om det så har haft en betydning" (Bilag 11: 7).

Jobcenterchefen giver udtryk for, at reformerne på beskæftigelsesområdet har influeret på frikommuneforsøget. På den ene side måtte kommunen opgive dele af et forsøg, fordi der er krav om, at den trods sin status som frikommune skal leve op til nye krav. Jobcenterchefen kommer med et eksempel, som vedrører kontanthjælpsreformen fra 2013. Her er der nye krav til, hvordan og hvornår de unge kontanthjælpsmodtagere skal visiteres af kommunerne (BM 2013). Kommunerne, herunder også frikommunerne, skal anvende et bestemt screeningsværktøj i sin visitation af de unge (BM, 2013: 9). Dette betyder, at jobcentret ikke længere kan tilrettelægge fleksible forløb for de unge, i stedet skal de holde sig til statsligt udstukne proceskrav. På den anden side blev frikommunerne "overhalet indenom", som chefen siger. Med dette mener hun, at elementer af forsøgene var med i reformerne og således blev implementeret i alle landets kommuner. Jobcenterchefen finder, at dette har haft indflydelse på målingen af forsøgene. Frikommunens forsøg med fleksibilitet i brugen af mentorer blev eksempelvis implementeret i lovgivning via kontanthjælpsreformen, og det fremgår af egevalueringen, at kommunens fokus på anvendelse af såkaldte overgangsmentorer blev overhalet af reformen. Jobcenterchefen lægger vægt på, at dette har haft betydning for evalueringen af frikommuneforsøget, da man så ikke vil adskille sig fra andre kommuner. Hun finder, at grundlaget for at måle om forsøgene har haft betydning derved forsvinder. At dele af forsøgene implementeres i lovgivningen kan altså formodes at fjerne incitamentet for, at kommunerne vil styre sig selv som subjekter, der fokuserer på resultaterne.

Udviklingskonsulenten kommer også ind på reformerne. Han taler ikke om deres direkte indvirkning på forsøgene, men om det omfattende arbejde, der ligger i at få reformerne implementeret i samspil med forsøget:

"(...) kontanthjælpsreformen kom jo i 2014, og så brugte man hele 13 på at få den implementeret, og det var en ret omfattende reform. Og der tror jeg, man har svært ved at finde ud af, hvordan skal vi forholde os til kontanthjælpsreformen og de her reformer, der kom ift. frikommuneforsøget, og der genererer det bare rigtig meget ekstra arbejde. Nogle gange så er det bare lettere at sige "jamen vi skal kun kigge på kontanthjælpsreformen", og det gjorde de også, og der var meget fokus på den, og vi skal selvfølgelig forholde os til den. Man kan jo ikke bare sidde den overhørig, men hvordan skal vi få det til at passe med frikommuneforsøget, ikke også?" (Bilag 12: 13).

Udviklingskonsulenten fortæller, at jobcenteret brugte hele 2013 på at få implementeret kontanthjælpsreformen, som trådte i kraft i 2014. Han fortæller, at det var svært for kommunen at forholde sig til reformerne, fordi man var en del af frikommuneforsøget, og at dette gav en masse ekstraarbejde. Han giver udtryk for, at det er svært at få frikommuneforsøget og reformen til at samarbejde. Udviklingskonsulentens udsagn indikerer, at det har taget ressourcer fra forsøget at få reformerne implementeret.

Der er altså tre faktorer, der gør indførelsen af nye reformer til en barriere for frikommunens selvstyring. For det første ses det, at der stilles krav til frikommunerne om, at de overholder nye regler, hvilket forhindrer frikommunen i at udføre forsøg eller dele af forsøg. For det andet ses det, at elementer af forsøg implementeres i lovgivningen via reformerne, hvilket kan betyde, at motivationen for at resultatstyre forsøgene svækkes. Sidst ses det, at frikommunen har brugt mange ressourcer på at implementere reformerne. Dette kræver i forvejen store ressourcer fra kommunen, men kræver yderligere ressourcer, fordi det skal sammentænkes med kommunens deltagelse i frikommuneforsøget. Hvilket ifølge udviklingskonsulenten har fjernet kommunens fokus fra frikommuneforsøget, og dermed svækkes frikommunens mulighed for at udføre selvstyring.

IT

Styringen i kommunerne kan siges at være bygget op omkring og være afhængig af en række IT-systemer, og dette kan være en barriere for nytænkning af beskæftigelsesområdet. Her giver afdelingslederen eksempelvis udtryk for, at visse forsøg måtte droppes pga. en IT-mæssig barriere:

"Jeg ved, at sygedagpenge de havde nogle andre ting, de også ville prøve. Men det har berørt med noget IT-mæssigt også, og der var nogle ting, der kunne ikke lade sig gøre. Derfor kunne man godt have nogle ønsker, så man ligesom kunne pege op af til STAR bl.a., at der er måske noget, de skal arbejde med ift. de systemer, vi har med registrering. Jeg ved i hvert fald, at der var noget, der ikke lykkedes. Den der med samlet journal" (Bilag 13: 3).

Afdelingslederen fortæller, at man på sygedagpengeområdet havde nogle forsøg, som ikke lykkedes pga. IT. Hun udtrykker, at der bør foretages ændringer i det nationale IT-system, såfremt disse forsøg skal kunne implementeres. Hun siger til sidst, at man på sygedagpengeområdet ikke lykkedes med at få en samlet borgerjournal¹. Der fremgår også IT-mæssige udfordringer i hovedforsøget. Her fortæller udviklingskonsulenten, hvordan registreringssystemet er en barriere for, at forsøget kan lykkes:

"Men så vil man måske gerne gøre nogle ting, et eksempel er, at man fx gerne vil gøre en telefonsamtale til en nulstillende samtale, men det er faktisk meget teknisk, at man vil skulle lave om på hele vores fagsystem, så det kan man godt skrive, at man gerne vil, men i praksis så kommer det ikke til at ske, fordi man kan ikke ift. registreringssystemet. (...) Det er også ift. kommunikation med borgerne at så kommer der informationer over i MinPlan, som vi skal ind og tjekke på Jobnet, og hvis man så ikke gør det de rigtige steder, så kommer informationerne ikke over, og så kan man sige, at vi gerne vil det, og det må vi gerne det her, men det fungerer bare ikke i praksis. Fordi at man kan sige at systemet er så rigtigt, og det vil kræve så mange ressourcer at lave det om, det gør man ikke, og man kan ikke bare lave det om for nogle kommuner, for så fungerer det ikke rent systemmæssigt" (Bilag 12: 8).

Udviklingskonsulenten fortæller, at ambitionen om at gøre en telefonsamtale til en nulstillende samtale teknisk set ikke er muligt, fordi det kræver en ændring i det nationale registreringssystem. Han giver udtryk for, at det kræver mange ressourcer, men også at man ikke kan foretage disse ændringer, når det kun drejer sig om et forsøg i enkelte kommuner. Til sidst i interviewet bringer udviklingskonsulenten IT-problematikken op igen, som en afgørende faktor for, at hovedforsøget kan fungere i praksis:

"Ja, men fx hvis man gerne vil sige det der med telefonsamtaler, hvornår kan man give slip på rettidigheden. Det er fordi, at det styringsmæssigt er så svært at lave et ordentligt system, og vores systemer er ikke gearede til det, og vi kan ikke som kommuner selv gå ind og ændre i vores fagsystemer. Dvs., at det administrative arbejde, skal vi så til at lave ekstra registreringer? Og det

¹ Det fremgår af egevalueringen, at ambitionen om at lave en samlet borgerjournal i nogen udstrækning lykkedes, men at dette kun er sket i begrænset udstrækning pga. tekniske udfordringer.

kommer aldrig til at fungere, og derfor vil det altid komme til at strande på det. Det lyder rigtig godt i teorien. Det fungerer bare ikke i praksis” (Bilag 12: 16).

Udviklingskonsulenten gentager sit udsagn om, at forsøget forudsætter ændringer af registreringssystemet. Han udtaler, at systemerne ikke er gearede til det, samt at kommunen ikke kan ændre disse. Udfordringen er altså, at den nye registreringsform, som forsøget fordrer, ikke kan rummes i det gældende IT-system.

Det fremgår, at IT har påvirket minimum to af kommunens otte forsøg, hvoraf det ene var kommunens hovedforsøg. Det kan ses, at der eksisterer nationale IT-systemer, som sikrer en ensartet processtyring på tværs af landets kommuner, og at disse fungerer som platforme for dokumentation. IT kan således ses at være en barriere for, at kommunerne kan styre sig selv, fordi processtyringen er funderet i et registreringssystem, som frikommunen hverken har mulighed for at udfordre, nytænke eller vige fra.

Revisionen

Sidst præsenteres en ekstern barriere, der vurderes at være særlig central for kommunens mulighed for at udøve selvstyring. Denne vedrører frikommunens forsøg omhandlende fritagelse fra rettidig samtale. Vi har set, at der har været en række udfordringer ift. at håndtere, hvordan samtaler skal afholdes under frikommuneforsøget. Vi har både set, at en leder giver udtryk for, at man som udgangspunkt ønsker at overholde loven, samt at medarbejderne trods friheden har haft en tendens til at falde tilbage til at følge rettidigheden. Men det ses også, som det fremgår herunder, at der fra centralpolitisk side har været en frygt for, at frikommunen i en eller anden udstrækning ikke vil afholde samtaler. Jobcenterchefen beskriver det som en mistro:

Interviewer: ”Hvad var det for en mistro, du sagde, der var i det første forsøg?”

Jobcenterchef: ”Jamen det var det her med, at man, og det kan jeg høre, den lever også stadigvæk, at man tror, at fordi vi er frikommune for det her med samtaler til tiden, så betyder det, at vi ikke vil holde samtaler”.

Interviewer: ”Var det fra regeringens side?”

Jobcenterchef: *"Det var både fra ministeriet og revisionens side. Det var fra alle omkring os. Det er sådan man tolker det. For så kan vi spare ressourcer, så kan vi spare en masse medarbejdere, for vi skal ikke holde så mange samtaler"*.

Interviewer: *"Så det var en fritagelse I fik, men som I stadig fik bemærkninger på"?*

Jobcenterchef: *"Ja, jeg tænker, at det er det, der er svært at gøre frit. Fordi umiddelbart vil man tænke, at vi gør det af et ressourcehensyn"* (Bilag 11: 8f).

Jobcenterchefen fortæller, at der herskede en mistro om, at fritagelse fra samtaler til tiden var en måde, hvorpå kommunen kunne undgå at afholde samtaler for så at kunne spare ressourcer. Chefen giver udtryk for, at ministeriet og revisionen var mistroiske, men også at mistroen var en generel ting. Vi spørger jobcenterchefen, om frikommunen fik revisionsbemærkninger på de samtaler, der ikke blev afholdt til tiden. Det siger hun, at kommunen gjorde og finder, at det er vanskeligt trods en fritagelse at gøre det frit, grundet denne frygt for, at kommunen ikke afholder sine samtaler. Efterfølgende giver hun også udtryk for, at mistilliden havde direkte indflydelse på, hvorvidt man i jobcenteret rent faktisk afholdte samtalerne fleksibelt med hensyn til borgernes behov:

Interviewer: *"Tænker du at den her mistro var noget der påvirkede, hvordan I arbejdede med det undervejs"?*

Jobcenterchef: *"Ja, fordi fokus har været på samtaler til tiden og ikke så meget indholdet og formen"* (Bilag 11: 9).

Mistroen førte altså til, at man valgte at fokusere på at overholde rettidigheden. Dette kan også være med til at forklare, hvorfor den afdelingsleder, vi interviewede, lagde så meget vægt på, at man i hendes afdeling har holdt sig tæt til lovgivningen:

"Altså jeg havde selvfølgelig kaldt hele teamet sammen ift. nu vi blev frikommune på det her, og hvad vil det sige at være frikommune, og brugte meget tid på at sige det her "du er ikke

frikommune på samtaler. Som hovedregel så holder I jeres samtaler, det kan vi ikke blive frikommune på. Vi kan blive frikommune på, der hvor det giver mening, hvor I afvikler et eller andet før end I kan snakke med vedkommende". Så det var mere en undtagelse. Jeg var meget skarp ift. at det er undtagelse" (Bilag 13: 4).

I citatet her fortæller afdelingslederen, at hun i teamet har gjort opmærksom på, at medarbejderne som udgangspunkt skal holde samtaler jf. lovgivningen. Hun gør opmærksom på, at hun var "skarp" på, at dette drejede sig om undtagelser. Det er tidligere blevet præsenteret som en organisationskulturel barriere, og det kan her ses, at afdelingslederens store fokus på samtaler til tiden er et udtryk for, at mistroen har haft indflydelse på, i hvilken grad jobcentrets ansatte har kunnet anvende fritagelsen.

Kommunen hjemtager statsrefusion, hvorfor et revisionsfirma fører kontrol med, om kommunen overholder standarderne for refusionen. Dvs., om indholdet af samtalerne er i overensstemmelse med lovgivning samt om samtalerne er blevet afholdt rettidigt (Bilag 11: 9). Jobcenterchefen giver udtryk for, at dette er svært, når kommunen er fritaget fra disse krav, hvorfor revisionen i stedet må revidere ud fra sagsbehandlernes argumentation for ikke at overholde rettidigheden (Bilag 12: 4). Udviklingskonsulenten fortæller, hvordan det forløber, hvis man ikke har afholdt samtaler:

"Det er sådan det fungerer, og så får vi en tilbagemelding, og så kan der være noget, man får en revisionsbemærkning på, hvis der er en særlig målgruppe, man ikke er god nok til, der er for mange samtaler, man ikke har holdt og sådan nogle ting, og det er jo sådan med sådan nogle revisionskommentarer, at de skal i udvalgene, i beskæftigelsesudvalget og de skal på byrådet. Så det kommer jo også til skue, og så er man nødt til at forklare, hvorfor man gør det, og der er det vigtigt at få italesat overfor politikerne, hvad det har af konsekvenser, når man gør det her. Og jeg har også hørt, at nogle fagforeninger og A-kasser de har tit skældt os ud, fordi vi holder for mange samtaler og indkalder borgerne hele tiden, men nu har den så vendt her med frikommunerne, og så taler de meget om borgernes retssikkerhed. Så det er sådan lidt todelt" (Bilag 12: 5).

Jobcentret kan få revisionsbemærkninger, hvis der er blevet afholdt for få samtaler med borgere indenfor en bestemt ydelsesgruppe. Udviklingskonsulenten fortæller, at revisionsbemærkningerne bliver drøftet i udvalgene, og at man som jobcenter i den sammenhæng skal redegøre for de manglende samtaler. Udviklingskonsulenten fortæller ydermere, at han har hørt, at A-kasser og fagforeninger, som tidligere har kritiseret jobcentre for at afholde for mange samtaler, har rettet kritik mod fritagelsen, og at denne kritik går på for få afholdte samtaler. Udviklingskonsulenten beskriver således det pres, der eksisterer på trods af, at man fra centralt niveau har givet tilladelse til, at disse samtaler ikke afholdes rettidigt. Presset kan potentielt have medført, at sagsbehandlere og ledere har holdt sig til lovgivningen i frygt for at få revisionsbemærkninger. Udviklingskonsulenten, som i dag sidder i en anden kommune, kommer med et eksempel på, hvordan presset kan komme til udtryk:

"Og det kan jeg jo også godt høre, at det er den samme snak, der kommer frem nu her ift. arbejdet med det nye frikommuneforsøg – der var jeg til et møde her den anden dag omkring de forsikrede ledige, og de sidder jo alle sammen der, det er jo lederne på områder for de forsikrede ledige, de har som sådan ikke været med til at godkende det hele, men de sidder der og siger "jamen hvad med revisionen – Hvis vi nu gerne vil holde flere telefonsamtaler" (Bilag 12: 4).

Udviklingskonsulenten fortæller om et møde, han har været med til ifm. det nye frikommuneforsøg, der påbegyndtes i 2016. Han fortæller, at afdelingslederne for forsikrede ledige frygter, at revisionen vil komme med bemærkninger, hvis man under forsøgene vælger at afholde flere samtaler over telefonen, som altså ikke i lovgivningen anses at gælde som lovpligtig samtale. Eksemplet er ikke fra vores case-kommune, men understreger meget godt, hvordan revisionens kontrol med frikommunerne ikke harmonerer med ambitionerne om reel fritagelse.

Det ses her, at frikommunen har vanskeligt ved ikke at følge processen omkring rettidige samtaler, fordi der hersker en mistro til, at jobcentret vil anvende fritagelsen til ikke at afholde samtaler for så at spare ressourcer. Denne mistro kan være funderet i kommunens økonomiske situation, som vi tidligere har været inde på, men også i at der reelt skete en nedprioritering i afholdelse af samtaler med kontanthjælpsmodtagere over 30 år. Den kan også være udtryk for den mistillid, som forholdet mellem kommunerne og stat i forvejen bærer præg af. Baggrunden for mistroen beskæftiger vi os ikke yderligere med i denne undersøgelse, men kan dog her ses at

være en barriere for, at frikommunen kan tilrettelægge et mere fleksibelt samtaleforløb med den enkelte borger. Informanterne giver udtryk for, at man ikke har tillid til, at kommunen vil afholde samtaler med borgerne. Af konkrete aktører nævnes Beskæftigelsesministeriet, A-kasser og fagforeninger samt revisionen. Revisionen ses dog at være den mest tydelige af disse aktører. Antageligt fordi denne instans kontrollerer kommunen og kan muliggøre en statslig sanktionering i kraft af en tilbageholdelse af statsrefusionen. Jobcenterchefen giver direkte udtryk for, at revisionsbemærkninger har haft indflydelse på, hvorvidt man har anvendt sin ret til ikke at afholde nulstillende samtaler. Mens afdelingslederen ses kontinuerligt at italesætte en vigtighed af afholdelse af rettidige samtaler, hvilket her tolkes som værende afledt af revisionens kontrol med frikommunen. Revisionen ses at være en barriere for selvstyring, fordi den vurderes at føre til, at man i jobcentret vælger at holde sig til lovgivningen i frygt for revisionsbemærkninger.

8.3 Delkonklusion

Det fremgår af analysen, at frikommunen søger at påtage sig sin autonomi på måder, der stemmer overens med de forventninger, det centralpolitiske niveau har til det øgede kommunale råderum. Men analysen har også vist, at der er en række barrierer for kommunal udøvelse af selvstyring. Af interne barrierer fremgår det, at jobcenteret har været udfordret af en skiftende ledelse. Informanterne giver udtryk for, at disse ledelsesmæssige udfordringer påvirkede deltagelsen i frikommuneforsøget. Konkret betød det, at nogle forsøg blev forsømt samt at frikommuneforsøget ikke blev implementeret ensartet i hele jobcenteret. Denne barriere kan siges at have haft betydning for kommunens mulighed for at søge om og udføre ambitiøse forsøg under deltagelse i frikommuneforsøget. Derudover ses det, at kommunens situation ved frikommuneforsøgets opstart var præget af en presset økonomi, og at frikommunen var sat under administration. I analysen her har vi peget på, at dette har resulteret i, at man valgte at neddroge indsatsen over for ydelsesmodtagere over 30 år, da man prioriterede en intensiveret indsats overfor de unge. Konkret betød det, at nogle borgere ikke en modtog tilstrækkelig indsats. Økonomien ses at være en barriere for selvstyring, fordi kommunen ikke var i stand til at give en indsats, der tager udgangspunkt i individuelle behov samt resultater for hele indsatsens målgruppe. En tredje barriere gjaldt kulturen blandt jobcenterets medarbejdere. Udviklingskonsulenten har fortalt, at sagsbehandlerne indenfor hovedforsøget havde tendens til at falde tilbage til de retlige procedurer af praktiske årsager. Samtidig ses det, at afdelingslederen har givet udtryk for, at det var en ledelsesmæssig vurdering, at sagsbehandlerne som

udgangspunkt skulle afholde samtaler til tiden. Der var altså en tendens til, at man i kommunen holdt fast i processtyringen og anvendte sin fritagelse i begrænset udstrækning. Analysen ses derved at pege på tre interne forhold, der i en eller anden udstrækning kan ses at modarbejde en potentiel selvstyring i beskæftigelsesindsatsen. Analysen af eksterne barrierer peger på, at de korte tidsfrister i frikommuneforsøget kan være en barriere for grundig tilrettelæggelse af forsøgene og formodes at have haft indflydelse på kommunens mulighed for at udvikle innovative forsøg. Frikommuneforsøgets deadlines kan altså ses at være en barriere for, at kommunen kan udøve selvstyring i form af udviklingen af gennemtænkte, kreative og innovative forsøg. Det ses også, at reformer på beskæftigelsesområdet spiller en stor rolle ift., hvorvidt frikommunen kan fokusere på sin deltagelse i frikommuneforsøget, men også på hvorvidt kommunen kan udføre og fuldføre sine forsøg. Konkret er det fundet, at der stilles krav til frikommunerne om, at de overholder nye regler, hvilket forhindrer frikommunen i at udføre dele af forsøg. Ydermere er det fundet, at elementer af forsøg implementeres i lovgivningen via reformerne. Dette betyder, at kommunen har haft svært ved at fokusere på forsøgets mål og resultater, da incitamentet for målstyringen fjernes. Derudover ses det, at frikommunen har brugt mange ressourcer på at implementere reformerne, hvilket har taget ressourcer og fokus fra deltagelse i frikommuneforsøget. Det er fundet, at tekniske udfordringer vedrørende IT-systemer optræder som en barriere for selvstyringen, da det kan ses direkte at have påvirket to forsøg. En ambition ved hovedforsøget var, at anvende andre samtaler end fysiske møder som lovpligtige samtaler, hvilket ikke kunne lade sig gøre indenfor det pågældende nationale registreringssystem. Kontaktforløbets fleksibilitet ses at være begrænset af denne tekniske faktor, og derved begrænses også kommunens mulighed for at udøve selvstyring. Sidst er det set, at frikommunen var underlagt kontrol i form af en revision, og at kommunen har oplevet en mistro til, at denne ville udnytte sin frihed til ikke at foretage samtaler. Det ses, at jobcenterchefen gav direkte udtryk for, at revisionsbemærkninger har haft indflydelse på, hvorvidt man har anvendt sin ret til ikke at afholde nulstillende samtaler, og den udtalte mistro og revisionens kontrol vurderes at have indflydelse på det, som i begyndelsen af analysen blev karakteriseret som en kulturel barriere. Det fremgår altså på tværs af interviews med centrale aktører i den pågældende kommune, at der har været flere barrierer for udøvelse af selvstyring under deltagelse i frikommuneforsøget. Således ses intentionerne bag frikommuneforsøget at kolliderer med en praksis, der er præget af komplekse problemstillinger, som er af ekstern og intern karakter, men som også kan ses at være vævet sammen og tæt forbundne.

9. Konklusion

I nedenstående opsamles undersøgelsens resultater med henblik på at sammenfatte, hvordan frikommunerne søges subjektiveret, samt hvilke forudsætninger en konkret frikommune kan ses at have for at udøve selvstyring. Dette for at besvare, hvordan frikommuner styres til selvstyring.

I den centralpolitiske italesættelse af frikommuneforsøget sættes der lighedstegn mellem kommunal fritagelse fra procesregulering og en kommunal service, der er effektiv, innovativ og borgernær. Procesfriheden og dennes lighedstegn fremstår som den *rigtige* måde at indrette den kommunale service på og kan dermed ses at være en *selvfølgelighed* i italesættelsen. Dette er med til at skabe et rum for, at kommunerne kan påtage sig en moral, der stemmer overens med italesættelsen af frikommuneforsøgets formål og frikommunernes karakter. Frikommunerne kan ses formet via en karakteristik af, hvilke kvaliteter en frikommune tilskrives at have, og disse binder fx i evnen til at være innovativ og finde kreative løsninger på kommunale udfordringer. I italesættelsen bliver kommunerne ansvarliggjort og kravet til kommunernes handlen og præstation øges, da frikommuneforsøgets realisering kan ses at hvile på deres forvaltning af friheden. I et teoretisk vokabularium kan dette altså ses som et forsøg på at konstruere frikommuner som ansvarlige subjekter, således at man fra statslig side kan styre frikommunerne til at anvende deres deltagelse på en bestemt måde, hvilket karakteriserer subjektivering.

De specifikke formalia rammesætter frikommunernes fokus for deltagelse i frikommuneforsøget og er dermed retningsgivende for kommunernes anvendelse af frihed. Disse styringsteknikker aktiverer frikommunernes handlen, motiverer deres præstation og stiller krav til, at kommunerne forholder sig til egen adfærd. Samtidig søger teknikkerne at præge frikommunernes fokus for deltagelse ved ligesom italesættelsen at hævde en bestemt adfærd. Vi har argumenteret for, at teknikkerne kan ses at aktivere kommunernes refleksion, samtidig med at de præsenterer en moral. Disse to elementer af styringsteknikkerne muliggør, at frikommunerne kan indoptage moralen, hvilket er essensen af en subjektivering. Formalia vedrørende deltagelse i frikommuneforsøget kan overordnet ses at kontraktliggøre kommunerne, fordi de via disse forpligter sig på at tage ansvar for tilrettelæggelsen af en fri opgavevaretagelse. Herved kan frikommunerne ses at søges skabt som subjekter gennem italesættelsen, mens disse subjekter søges aktiveret gennem styringsteknikkerne. Subjektivering kan ses at have det formål at få

frikommunerne til at styre sig selv til at skabe en innovativ indsats, der er resultatstyret og som har fokus på borgerens behov.

Ser man på praksis i den konkrete case-kommune, finder vi, at frikommunen ønsker at styre sig selv i tråd med de udstukne intentioner. Men analysen af praksis har også vist, at der er en række barrierer for kommunal udøvelse af selvstyring. Disse har været barrierer for, at frikommunen har kunnet indrette en innovativ indsats med udgangspunkt i kreative forsøg, som skulle sikre en effektiv service af høj kvalitet. For det første ses det, at jobcenteret har været udfordret af en skiftende ledelse, hvilket resulterede i, at nogle forsøg blev forsømt, samt at frikommuneforsøget ikke blev implementeret ensartet i hele jobcenteret. For det andet ses kommunens økonomiske situation at have påvirket dennes evne til at udøve selvstyring. Ifm. kommunens hovedforsøg valgte man at intensivere indsatsen overfor de unge, og grundet det økonomiske pres valgte man at neddrole indsatsen over for ydelsesmodtagere over 30 år. Som konsekvens heraf modtog nogle borgere ikke en tilstrækkelig indsats. Kommunen var dermed ikke i stand til at give hele forsøgets målgruppe en resultatbaseret og borgernær indsats. For det tredje fremgår det, at frikommuneforsøgets deadlines påvirkede kommunens deltagelse i forsøgsordningen. Vi har argumenteret for, at tidsfristerne kan ses at være en barriere for, at kommunen kunne udøve selvstyring i form af udviklingen af gennemtænkte, kreative og innovative forsøg. Som det fjerde ses det, at reformer på beskæftigelsesområdet spillede en stor rolle ift., hvorvidt frikommunen kunne fokusere på sin deltagelse i frikommuneforsøget, men også på hvorvidt kommunen kunne udføre og fuldføre sine forsøg. På trods af ret til fritagelser blev der nemlig stillet krav til frikommunerne om at overholde nye regler, hvilket forhindrede frikommunen i at udføre dele af forsøg. Det fremgår også, at elementer af forsøg blev implementeret i lovgivningen via reformerne. Vi argumenterede for, at kommunen derfor kunne have svært ved at fokusere på forsøgets mål og resultater, da incitamentet for målstyringen blev fjernet. Det ses desuden, at frikommunen har brugt mange ressourcer på at implementere reformerne, hvilket har taget ressourcer og fokus fra deltagelse i frikommuneforsøget. For det femte var en ambition ved kommunens hovedforsøg at anvende andre samtaler end fysiske møder som lovpligtige samtaler, hvilket ikke kunne lade sig gøre indenfor det pågældende nationale registreringssystem. Kontaktforløbets fleksibilitet ses at have været begrænset af denne tekniske faktor, og derved blev kommunens mulighed for at udøve selvstyring også begrænset.

Udover disse fem begrænsende forhold fandt vi, at sagsbehandlere indenfor frikommunens hovedforsøg havde tendens til at falde tilbage til de retlige procedurer, fordi det ifølge udviklingskonsulenten føltes trygt. En afdelingsleder gav udtryk for, at sagsbehandlere som udgangspunkt skulle afholde samtaler til tiden. Der var altså en tendens til, at man i kommunen holdt fast i processtyringen og anvendte sin fritagelse i begrænset udstrækning. Dette kan bl.a. skyldes, at revisionen, der kontrollerer kommunerne på baggrund af statsrefusion, fungerede som kontrolorgan på hovedforsøget i den udstrækning, at denne på trods af kommunens fritagelse fra rettidige samtaler gav kommunen revisionsbemærkninger på manglende afholdte samtaler. Dette havde antageligt den betydning, at kommunen mange gange valgte at afholde samtalerne rettidigt og dermed ikke udøvede selvstyring. Undersøgelsen peger på, at frikommunerne ansvarliggøres via frisættelse, og der er argumenteret for, at denne kan ses som en forudsætning for subjektivering. Men at frikommunen holder fast i proceskravene kan ses som en frygt for ikke at kunne præstere og leve op til deres ansvar som frikommune, og ansvarliggørelsen kan derved ses at blive kontraproduktiv.

Dette projekt udspringer af en interesse for frikommuneforsøget som en del af en tendens til, at kommunerne i højere grad styres via selvstyring. Derfor var det overordnede formål at belyse, hvordan man via frikommuneforsøget styrer frikommuner til i højere grad at styre sig selv. Undervejs fandt vi dog, at der trods intentionerne om selvstyring både fra stat og kommune ses at være en række barrierer, der vanskeliggjorde en realisering af kommunal selvstyring i praksis. Fra centralpolitisk niveau søger man at subjektivere frikommunerne gennem italesættelsen af frikommuneforsøget og via konkrete teknikker, der rammesætter kommunernes arbejde med forsøget, og herved skabes der et potentiale for kommunernes selvstyring. Frikommunen ses ifm. udarbejdelse af forsøg og implementeringen af disse i nogen grad at handle i overensstemmelse med den moral, der ligger i subjektiveringen, da jobcentret fx arbejder med at indføre resultatbaseret styring i hovedforsøget, og at forsøgene generelt tager udgangspunkt i borgeren. I praksis møder selvstyringen dog en række barrierer, der både sætter en begrænsning for kommunens mulighed for at udtænke og udvikle innovative forsøg, deres fokus på resultater og den individuelt tilpassede tilgang til borgeren. Således ses intentionerne bag frikommuneforsøget at kollidere med en praksis, der er præget af komplekse problemstillinger, hvilket fører til en begrænset selvstyring, og projektet peger således på, at kommunal selvstyring

er betinget af en række komplekse parametre, som frikommuneforsøgets udformning ikke har taget højde for.

10. Perspektivering

Denne undersøgelse har vist, hvordan en række faktorer påvirker frikommunens øgede handlerum. Vi har set, at alt fra udformningen af et ansøgningskema til udskiftning af ledere i jobcenteret har betydning for udøvelsen af den autonomi, som kommunen tildeles i sin deltagelse i frikommuneforsøget. Denne autonomi kan således ikke kun forstås ud fra en fritagelse fra statslig styring, men bør ses i sammenhæng med en række andre parametre. Rationalet bag den liberale styringskunst er, ifølge Foucault, at styring skal ske gennem den individuelle frihed, og avanceret liberal styring er indenfor governmentality-perspektivet blevet beskrevet som en *sofistikeret* måde at styre på. Men det er også en regeringskunst, der er svær at mestre. Herup Nielsen og Andersen peger i deres artikel på en diskrepans mellem styringens intentioner og dets praksis (2016). Men da governmentality-perspektivet ikke indtager en normativ position ift., om styringen er god eller ond, beskæftiger artiklen sig heller ikke med, hvorvidt denne diskrepans er et problem. Vi finder, at begrænsningen i at anvende governmentality-perspektivet som teoretisk afsæt ligger i dets manglende stillingtagen til, hvordan viden om styring kan anvendes indenfor det undersøgte felt. Hvordan anvendes fx den viden, Thorup Larsen præsenterer i sin artikel om, hvordan professioner søges styret gennem uddannelserne, til at kvalificere indsatsen i velfærdsinstitutionerne (2013), og hvordan skal praksis forholde sig til, at Mik-Meyer og Villadsen ud fra Lisa Dahlagers undersøgelse af forebyggelsesindsatsen på Bispebjerg finder, at der er konkrete effekter ved skabelsen af typer af subjekter? Governmentality-perspektivets styrke ligger i dets afdækning af styring og magt. Desværre bærer brugen af perspektivet præg af for lidt fokus på dets potentiale for praktisk anvendelse.

Nina Holm Vohnsens undersøgelse af implementeringen af forsøget 'Aktive- Hurtigere tilbage' kan ses at være et eksempel på et studie af styringsinitiativer, hvor undersøgelsens resultater direkte rettes mod en kvalificering af praksis. Forsøget foregik i 2009 og var målrettet sygedagpengemodtagere, der havde været sygemeldt i otte uger eller herover (Vohnsen, 2015: 20). Vohnsen har foretaget feltarbejde i et team, der skulle implementere forsøget i en af de 16 kommuner, der deltog i eksperimentet. Vohnsen anvender begrebet from scratch-tænkning til at beskrive rationaliteten om, at det rum, man ønsker at intervenere, er et perfekt socialt og organisatorisk tomrum. Ifølge Vohnsen er styrken ved anvendelsen af dette begreb, at man kan

flytte ansvaret for manglende realisering af eksperimentet fra det implementerende niveau til udarbejdelsen af projektdesignet, og formålet med undersøgelsens pointer er dermed, at *“skærpe opmærksomheden hos den der skal designe eller udføre et socialt eksperiment”* (Vohnsen, 2015:21). I den artikel, der er blevet bragt i tidsskriftet Social Kritik vedrørende undersøgelsen, har Vohnsen delt sine resultater op i tre pointer, som tilsammen viser, at udviklingen af projektdesignet har båret præg af en *“alvorlig”* from scratch-tænkning. Der var ifølge Vohnsen ikke sammenhæng mellem, hvordan man antog, at praksis tog sig ud, og den måde praksis reelt viste at tage sig ud (Ibid.:21). En af pointerne var, at man ikke havde taget højde for, at forsøgspersonernes forløb også afhang af fx ventelister på sygehuse, og Vohnsen anfægter dermed projektdesignets evne til at rumme interinstitutionelle aspekter (Vohnsen 2015: 23). Vohnsen peger også på, at projektdesignet ikke har taget højde for, at organisationen kan have modstridende eller mere presserende opgaver. I feltstudiet viste dette sig eksempelvis ved, at sagsbehandlere pga. forsøget havde flere sager end normalt, hvorfor forsøgspersonernes sager i nogle tilfælde blev behandlet mere overfladisk (Ibid.: 24). Vohnsen anvender det teoretiske begreb from scratch-tænkning til at foretage en kritisk undersøgelse af et socialt eksperiment på sygedagpengeområdet. Hendes udpegning af steder, hvor eksperimentets logikker kolliderer med praksis, minder på mange måder om dette projekts analytiske opdeling af barrierer i styringens praksis. Vohnsen finder denne kontekstafhængige måde at designe forsøg på at være problematisk (Ibid.: 24).

Ud fra Foucaults berømte formulering: *“My point is not that everything is bad, but that everything is dangerous”* (Foucault 1983: 343), består dette projekts kritik i en anfægtelse af de sandheder, der ligger bag frikommuneforsøget. Ved at undersøge styringens praksis har vi kunnet anfægte initiativets evne til at tage højde for kontekstuelle barrierer for selvstyring. Projektet peger altså her på potentielle fare, der ligger i frikommuneforsøget som styringsprogram og viser, at det via governmentality-perspektivet er muligt at opnå ny praktisk anvendelig viden. Men hvordan kan denne viden så anvendes? Ved at afdække nogle af frikommuneforsøgets ‘huller’ kan vi som sagt pege på forsøgsordningens potentielle fare. Ligesom Vohnsen har vi fundet, at en lang række praktiske faktorer støder sammen med forsøget. Undersøgelsen peger fx på, hvordan IT spiller ind på kommunernes mulighed for at tilrettelægge en indsats mere frit fra de nationale retningslinjer. Den peger også på, hvordan en instans, der skal godkende hjemtagelsen af statsrefusion, regulerer frikommunens adfærd i

processtyret retning. Således peger undersøgelsen på en række faktorer, der kan være barrierer for, at forsøgets styringspotentiale kan blive realiseret i kommunerne. Men undersøgelsen peger også på, at disse barrierer kan have utilsigtede konsekvenser for borgerne. Det fremgår fx, at borgernes retssikkerhed tilsidesættes i kommunens forsøg på at indrette en anden og bedre indsats. Som det fremgår af anden analyse bliver en række borgere over 30 år ikke kaldt til samtale og/eller aktiveret over en længere periode. Det skyldes opprioritering af de unge og for få ressourcer til at føre en ansvarlig indsats overfor hele målgruppen. Jobcenterchefen fortalte under interviewet, at denne prioritering har betydet en del *“oprydningsarbejde”* og beskrev det som, at kommunen har haft et *“efterslæb”*. Man fik flere langtidsledige over 30 år, som konsekvens af denne prioritering, og disse blev sværere at få gjort jobparate. Jobcenteret har erfaret, at borgere, som ikke er blevet aktiveret et stykke tid er vanskeligere at motivere, og man har i jobcenteret været nødt til at tilrettelægge nye og anderledes indsatser end det hidtil har været nødvendigt (Bilag 11: 4). Selvom konsekvenserne kan ses at være affødt af nogle praksisfunderede barrierer og ikke af frikommuneforsøget i sig selv, kan man her argumentere for, at man fra centralpolitisk niveau har taget for lidt højde for forsøgets praktiske kontekst i udformningen af frikommuneforsøget. Vi finder, at den viden, der er fremkommet af projektet, kan anvendes af de praktikere, der sidder og designer forsøgsordninger, der skal implementeres i den kommunale praksis. Tanken er dermed at opmuntre disse til at reflektere kritisk over, hvordan den komplekse praksiskontekst kan medtænkes i udformningen af styringsprogrammer, der har til formål at øge kommunernes udøvelse af selvstyring, da kommunernes autonomi afhænger af mange forskellige faktorer.

11. Referencer

Antoft, Rasmus og Salomonsen, Heidi Houlberg (2007). Det kvalitative casestudium – introduktion til en forskningsstrategi, s. 29-57 i Rasmus Antoft, Michael Hviid Jacobsen, Anja Jørgensen og Søren Kristiansen (red.), *Håndværk & horisonter – tradition og nytænkning i kvalitativ metode*. Odense: Syddansk Universitetsforlag

BEK nr. 688 af 25.06.2012: *Bekendtgørelse om offentliggørelse og evaluering af forsøg i frikommuner*

Berlingske (2008). Konservative borgmestre går til angreb på regeringen, Berlingske Tidende 05.06.2008. Hentet på Infomedia

Bilstrup, Mads (2017). *Mindre bureaukrati og større arbejdsglæde*, Dansk Socialrådgiverforening, 16.06.17. Hentet 03.07.2017 på: <http://www.socialraadgiverne.dk/faglig-artikel/mindre-bureaukrati-stoerre-arbejdsglaede/>

Blom-Hansen, Jens (2011). *Regeringens 2011-økonomiaftale med kommunerne: Jerngrebet strammes*, Nordisk Administrativt Tidsskrift, 1/2011, 88. årgang

BM (2013). *Aftale om en reform af kontanthjælpssystemet – flere i uddannelse og job*, Beskæftigelsesministeriet, 18.04.13

BM (2017). *Beskæftigelsesministeren vil forlænge frikommuneforsøg på beskæftigelsesområdet*, Beskæftigelsesministeriet, 07.03.17. Hentet 20.05.17 på: <http://bm.dk/da/Aktuelt/Pressemeddelelser/Arkiv/2017/03/Frikommunueforsog.aspx>

Bredgaard, Thomas, Jørgensen, Henning, Madsen, Per Kongshøj og Rasmussen, Stine (2011). *Dansk arbejdsmarkedspolitik*. København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag

Breidahl, Karen og Seemann, Janne (2009). *Jobcentret som organisatorisk fænomen*. København: Bogforlaget Frydenlund

Brinkmann, Svend og Tanggaard, Lene (2010). Introduktion s. 17-24 i Svend Brinkmann og Lene Tanggaard (red). *Kvalitative metoder – en grundbog*. København: Hans Reitzels forlag

Dahl, Kristian Thulesen (2010). Tale ved Dansk Folkepartis Årsmøde i Herning 2010. Hentet 22.02.17 på:
http://www.danskfolkeparti.dk/Kristian_Thulesen_Dahls_%C3%85rsm%C3%B8detale_2010

Dahl, Kristian Thulesen (2011). *Frikommuneforsøget: Hvordan det hele startede*, Den Offentlige. Hentet 10.02.17 på: <http://www.denoffentlige.dk/pressemeddelelser/thulesen-dahl-frikommuneforsøget-hvordan-det-hele-startede>

Dean, Mitchell (2006). *Governmentality*. Frederiksberg: Forlaget Sociologi

Dknyt.dk (2011). *Fredensborg vil som frikommune sætte ind med beskæftigelse til unge*, DK nyt, 26.07.2011. Hentet på Infomedia

Finansministeriet (2010). *Aftaler om finansloven for 2011*, november 2010

Foucault, Michel (1982). *The subject and power*. Critical Inquiry, vol. 8, no. 4

Foucault, Michel (1983). On the Genealogy of Ethics: An Overview of Work in Progress i *The Foucault Reader*, Pantheon Books, New York 1984

Flyvbjerg, Bent (1988). *Case studiet som forskningsmetode*. Institut for Samfundsudvikling og Planlægning, Aalborg Universitetscenter

Flyvbjerg, Bent (2006). *Five Misunderstandings About Case-Study Research*. Qualitative Inquiry, vol. 12, no. 2

Flyvbjerg, Bent (2010). Fem misforståelser om casestudiet, s. 463-487 i Svend Brinkmann og Lene Tanggaard (red.), *Kvalitative metoder - en grundbog*. København: Hans Reitzels Forlag

Hansen, Allan Dreyer (2012). Diskurs- og videnskabsteori, s. 233-275 i Søren Juul og Kirsten Bransholm Pedersen (red.), *Samfundsvidenskaberne videnskabsteori - en indføring*. København: Hans Reitzels Forlag

Heede, Dag (1992). *Det tomme menneske*. København: Museum Tusulanums Forlag

Herup Nielsen, Mathias (2015). *Det aktive menneskes triumf - en analyse af de omfattende forandringer af kategoriseringen af kontanthjælpsmodtageren*. Tidsskrift for arbejdslivsstudier nr.1/17. Årg.

Herup Nielsen, Mathias og Andersen, Niklas Andreas (2016). *Når styringens ambitioner udfordres af praksis*. Dansk Sociologi. nr.1/27. Årg.

Hjortdal, Henrik & Roth-Kirkegaard, Carl Stefan (2011). *ANALYSE: Alvorlige signaler i ansøgningerne*. Den Offentlige. Hentet 10.02.2017 på:
<http://www.denoffentlige.dk/pressemeddelelser/analyse-alvorlige-signaler-i-ansogningerne>

Karlsen, Mads Peter og Villadsen, Kaspar (2007). *Hvor skal talen komme fra?*. Dansk Sociologi, nr. 2/18. Årg.

KL (2011). *Orientering om frikommuneforsøg*. KL, 28. januar 2011, København.

KORA (2016). *Kvantitativ slutevaluering af frikommuneforsøget på beskæftigelsesområdet*.

Kristiansen, Søren & Krogstrup, Hanne Kathrine (1999). *Deltagende observation – Introduktion til en forskningsmetode*. København: Hans Reitzels Forlag

Krogsgård, Niels (2009). *V-K-borgmestre gør op med Fogh-æra*. Berlingske Tidende, 19.05.2009, hentet på Infomedia

Kvale, Steinar & Brinkmann, Svend (2009). *Interview – Introduktion til et håndværk*.

København: Hans Reitzels Forlag

Larsen, Flemming (2009). *Kommunal beskæftigelsespolitik*. København: Frydenholm Academic

Lokalavisen (2009). "*Kommunerne skal have mere frihed*", Lokalavisen, Frederikssund, 03.11.2009, hentet på Infomedia

Lov nr. 550 af 18.06.2012: *Lov om frikommuner mv.*

Lynggaard, Kennet (2010). Dokumentanalyse, s. 137-151 i Svend Brinkmann og Lene Tanggaard (red.), *Kvalitative metoder - en grundbog*. København: Hans Reitzels Forlag

Mik-Meyer, Nanna og Villadsen, Kaspar (2007). *Magtens former*. København: Hans Reitzels Forlag

Maaløe, Erik (1996). *Case-studier af og om mennesker i organisationer*. Akademisk Forlag A/S

Olesen, Jesper Stilling (2011). *En styringsteknologi bliver til*. STS Encounter, vol. 4, nr. 1.

Pedersen, Maria Hjortsø og Hansen, Agnete Meldgaard (2011). *Konstruktionen af det selvstyrende jobcenter*. Tidsskrift for Arbejdsliv, 13. årg., nr. 4

Pedersen, Kirsten Bransholm (2012). Socialkonstruktivisme, s. 187-232 i Søren Juul og Kirsten Bransholm Pedersen (red.), *Samfundsvidenskabernes videnskabsteori – En indføring*. København: Hans Reitzels Forlag

Pedersen, Inge Jensen (2016). *Mindre bureaukrati - mere velfærd*. Arbejderen.dk, 17.10.16, hentet 03.07.17 på:

<http://www.arbejderen.dk/blog-indlæg/inge-jensen-pedersen/mindre-bureaukrati-mere-velfærd>

Politiken (2011). *Ni kommuner bliver udråbt til frikommuner*. Politiken, 07.04.2011. Hentet 17.05.17 på: <http://politiken.dk/indland/politik/art5004547/Ni-kommuner-bliver-udr%C3%A5bt-til-frikommuner>

Rambøll (2014). *Midtvejsevaluering af frikommuneforsøg*.

Rambøll og BDO (2016a). *Evaluering af frikommuneforsøg på beskæftigelsesområdet*.

Rambøll (2016b). *Kort hovedrapport, evaluering af frikommuneordningen*.

Region Hovedstaden (2016). *Mindre bureaukrati - til gavn for patienterne*. 07.07.16 hentet 03.07.17 på: <https://www.regionh.dk/presse-og-nyt/pressemeddelelser-og-nyheder/Sider/Mindre-bureaukrati---til-gavn-for-patienterne.aspx>

Rose, Nikolas (2003). *At regere friheden i Perspektiv, magt og styring*. København: Hans Reitzels Forlag

Rytter, Niels (2010). *Fri leg for fem kommuner i ny finanslov*. Politiken, 10.11.2010. Hentet på Infomedia

SIM (2015). *Information om udfordringsretten*, Social- og Indenrigsministeriet. Hentet 06.03.17 på: <http://www.sm.dk/media/9888/information-om-udfordringsretten.pdf>

Statsministeriet (2010). *Statsministeren om finanslovsaftalen*. Statsministeriet.dk, 09.11.2010. Hentet på Infomedia 08-06-17:
<https://apps.infomedia.dk/mediemarkiv/link?articles=e2489a0e>

Steensbeck, Bjarne, Bonde, Anette og Mylenberg, Troels (2009). *Løkke vil give kommunerne mere frihed*. Berlingske Tidende 18.05.2009, hentet på Infomedia

Stenbro, Lise og Brauer, Niels (2011). *Aalborg til Haarder: Giv os mere frihed*. Nordjyske Stiftstidende, Himmerland, 01.03.2011. Hentet på Infomedia

Tanggaard, Lene og Brinkmann, Svend (2010a). Kvalitet i kvalitative studier, s.489-499 i Svend Brinkman og Lene Tanggaard (red.), *Kvalitative metoder - En grundbog*. København: Hans Reitzels Forlag

Tanggaard, Lene og Brinkmann, Svend (2010b). Interviewet: samtalen som forskningsmetode, s. 29-54 i Svend Brinkman og Lene Tanggaard (red.), *Kvalitative metoder - En grundbog*. København: Hans Reitzels Forlag

Thorup Larsen, Lars (2013). *Guvernementalisering af velfærdsprofessionerne*. Dansk Sociologi, nr. 3/24.årg.

Triantafillou, Peter (2012). *Decentralization as the exercise of power and autonomy: the case of Danish employment policy*. Journal of Political Power, vol. 5, no. 1

Villadsen, Kaspar (2006). Forord til den danske udgave, s. 9-25 i Mitchell Dean, *Governmentality*. Frederiksberg: Forlaget Sociologi

Vohnsen, Nina Holm (2015). *From scratch tænkning i sociale eksperimenter*. Social Kritik - Tidsskrift for social analyse og debat, nr. 142, s. 20-25

Åkerstrøm Andersen, Niels (2003). *Borgerens kontraktliggørelse*. København: Hans Reitzels Forlag