



DEN KOMMUNALE STYRINGSKÆDE – FRA POLITIK TIL PRAKSIS PÅ BESKÆFTIGELSE SOMRÅDET

Vejleder: Søren Juul

Forfatter: Maria Thomsen

3. januar 2022

Studienummer: 20180505

Anslag: 121.034



Titelblad

Titel:	Den kommunale styringskæde – Fra politik til praksis på beskæftigelsesområdet
Studieretning:	Kandidat i Socialt arbejde
Universitet:	Aalborg Universitet
Afleveringsdato:	3. januar 2022
Vejleder:	Søren Juul
Semester:	4. Semester, kandidatspeciale
Antal Anslag:	121.034
Antal sider:	65

Abstract

This thesis is about the municipal chain of management in the field of employment. The thesis examines how employment policy becomes practice and how decisions are taken and interpreted at the different levels through the parliamentary governance chain. The overall purpose of the study is to clarify how the different actors interpret and disseminate policies. The thesis thus helps to elucidate how the control is attempted downwards in the organization, as well as how this control is received by the organization's production core.

The theoretical starting point stems from Michel Foucault's theories of power and control, as a conceptual apparatus for analyzing the qualitative empiricism. In addition, Michael Lipsky's street-level bureaucracy theory is used to explain the mechanisms that are triggered, when the professional discretion of frontline employees is reduced. Michel Lipsky's street-level bureaucracy theory, furthermore, questions how much power the frontline employees really possess and their professional judgment.

The thesis found that the municipal chain of government has broken down and that the power undoubtedly lies with the administration and not with the politicians in this study. At the same time, it could be concluded that the frontline employees when they are under pressure use mitigation mechanisms to handle the pressure, they work under from goal management and control.

Indholdsfortegnelse

Indledning.....	3
Problemfelt	5
Beskæftigelse og NPM.....	6
Baggrunden for de politiske udvalg	7
Problemformulering	9
Formål og afgrænsning.....	10
Videnskabsteori	11
Filosofisk Hermeneutik.....	11
Horisontsammensmeltning	13
Den hermeneutiske Cirkel.....	13
Metodeovervejelser.....	14
Den kvalitative metode	14
Adgang til feltet og udvælgelse af informanter	15
Interviews	16
Interviewguide	17
Udførelsen af interviews.....	19
Databearbejdning	21
Analysestrategi	22
Ethiske overvejelser	23
Kvalitet.....	25
Sandhedsværdi (Validitet/gyldighed)	26
Overensstemmelse (Reliabilitet /Troværdighed).....	26
Neutralitet (objektivitet/Bekræftbarhed)	27
Anvendelsesområde (generaliserbarhed/overførbarhed)	28
Teori.....	29
Magt og styring.....	29
Magt- og selvstyringsteknologier.....	30
Diskurs	31
Pastoralmagt.....	32
Street-level bureaucracy.....	33
Krydspres	33
Copingmekanismer.....	34

Fagligt skøn.....	35
Opsamling.....	35
Analyse	36
Analysedel 1.....	37
Opfattelsen af den politiske magt og styring.....	37
Delkonklusion	47
Analysedel 2.....	47
Styring og socialt arbejde i beskæftigelsesindsatsens frontlinje	48
Delkonklusion	57
Konklusion	59
Referencer	61
Bilagsoversigt.....	63

Indledning

Dette speciale handler om hvordan beskæftigelsespolitik bliver til praksis og hvordan beslutninger træffes og fortolkes på de forskellige niveauer, gennem den parlamentariske styringskæde. Undersøgelses overordnede formål er belyse

hvordan de forskellige aktører fortolker og formidler politikkerne. Specialet bidrager dermed til at belyse, hvordan der forsøges styret nedadtil i organisationen, samt hvordan denne styring modtages af organisationens produktionskerne.

For at komme tættere på processen, vil specialet tage udgangspunkt i én kommune. Specialet er en kvalitativ interviewundersøgelse, der tager afsæt i den kommunale beskæftigelsesindsats, fra det politiske niveau til det udførende led. Der vil derfor både indgå udvalgsmedlemmer fra det politiske beskæftigelsesudvalg, en Jobcenter chef, samt jobkonsulenter. Undersøgelsen vil blandt andet fokusere på, hvordan politiske beslutninger og målsætninger bliver til praksis i beskæftigelsesindsatsen, samt undersøge hvor meget det politiske beskæftigelsesudvalg styrer og hvor selvkørende forvaltningen er i praksis. Ydermere vil specialet med afsæt i frontmedarbejdernes beretninger, analysere på hvordan og hvor meget de er styret af politik og hvordan de fortolker og omsætter politiske målsætninger i praksis.

Min motivation for dette speciale, tager afsæt i mine egne erfaringer fra beskæftigelsesområdet. I min tid som frontmedarbejder i Jobcenter-regi, har jeg selv oplevet at vejen fra politik til praksis til tider kan være lang, samt at det som frontmedarbejder kan være svært at have tiden og overblikket til at undersøge, hvad der er i støbeskeen rent politisk. Samtidig har jeg selv erfaret, at ledelsesmæssige målsætninger om ambitioner, er med til at påvirke hvorledes frontmedarbejderne forsøges styret. Det betyder, at der kan opstå forvirring, hvis der er forskellige perspektiver og fortolkninger af politikken ned igennem styringskæden.

Beskæftigelsesområdet har gennem en årrække været genstand for mange reformer, der har haft til formål at styre og ændre målsætninger i beskæftigelsesindsatsen. Det overordnede formål med reformerne, er at flytte flere borgere fra offentlig forsørgelse til selvforsørgelse og derved bidrage til velfærdsstatens overlevelse. Dertil er der forskellige statslige

styringsinstrumenter der anvendes på beskæftigelsesområdet, eksempelvis økonomiske incitament, regulering, digital vidensdeling i form af benchmarking mv. Disse virkningsmidler har til formål at styre handlinger på flere niveauer, politisk og organisatorisk. Denne undersøgelse vil tage afsæt i aktører på 3 niveauer i én kommune.

- Lokal politiske udvalgsmedlemmer af beskæftigelsesudvalget
- Jobcenterchef
- Frontmedarbejdere

Målgrupperne er udvalgt med afsæt i undersøgelses formål, - at stille skarpt på hvordan der politisk styres, samt hvordan politik omsættes, til- og fortolkes i praksis, på forskellige niveauer igennem den parlamentariske styringskæde.

Problemfelt

I denne undersøgelse vil jeg inddrage relevante artikler, rapporter samt relevante teorier og metoder fra undervisningen på denne uddannelse. Som beskrevet i specialets indledning, har beskæftigelsesområdet været genstand for en del reformering der har bidraget til regulering med forskelligartede styringsinstrumenter. Ifølge Adjunkt fra Aalborg Universitet Mathias Herup Nielsen og Post.doc Niklas Andreas Andersen fra Aalborg Universitet og deres artikel; *Når styringens ambitioner udfordres af praksis*, ses det i praksis at den politisk intenderede problemforståelse og styring, udfordres når politikken møder praksis. I deres undersøgelse afdækker de blandt andet, at den tiltænkte opgave, som det lokale beskæftigelsesråd skal udføre Jf. *Lov om ansvaret for styring, af den aktive beskæftigelsesindsats §46*. Nemlig, at overvåge beskæftigelsesindsatsen resultater og effekter og rådgive i det tilfælde, at der er behov for forbedring. (Nielsen & Andersen, 2016) Undersøgelsen viser, at dette ikke efterleves som tiltænk, da jobcenteret i deres undersøgelse har indtaget ekspertrollen, som ellers var tiltænkt Beskæftigelsesudvalget. Dette udfordrer magtforholdet og udvander det lokale beskæftigelsesråds arbejde og rolle, da de mister autoritet. Det er med andre ord interessant at undersøge,

hvordan samarbejdet mellem *Det lokale beskæftigelsesråd* og *Jobcenteret* er rammesat og hvordan der træffes beslutninger i det lokalpolitiske beskæftigelsesudvalg, samt hvordan samarbejdet mellem Beskæftigelsesudvalget og jobcenteret opleves at fungere i praksis, samt hvordan politikken fortolkes og formidles nedadtil. Samtidig er det interessant at belyse, hvordan frontmedarbejderen som organisationens produktionskerne, omsætter politikken til praksis i spændingsfeltet mellem organisationens forventninger og borgerens behov. Specialet vil derfor undersøge, hvordan frontlinjemedarbejderne oplever at udøve socialt arbejde i spændingsfeltet mellem politik og praksis. For at synliggøre den konstante forandring på beskæftigelsesområdet, vil jeg i specialets kommende afsnit redegøre, for den ændring velfærdsstaten har gennemgået fra i skiftet fra den passive til aktive beskæftigelsespolitik, og hvordan New public management som styrings- og ledelsesform har gjort indtog i de offentlige forvaltninger. Dette vil bidrage til specialets samlede helhed og som en grundsten til specialets problemformulering, som efterfølgende vil blive præsenteret.

Beskæftigelse og NPM

Beskæftigelsespolitikken har gennem en årrække gennemgået en del forandring. I perioden fra 2001-2011, ses særligt store ændringer der blandt andet, med afsæt i strukturreformen der i 2007, medførte en reduktion i antallet af kommuner fra de tidligere 271 til 98, hvor 13 amter samtidig blev reduceret til 5 regioner. (Goli & Hansen, 2013, s. 64-65)

Med oprettelse af de kommunale Jobcentre og skiftet fra passiv til aktiv arbejdsmarkedspolitik, blev der gennemført ændringer der som et forsøg på at nedbringe de offentlige udgifter blandt andet omhandlede stramninger gennem krav om rådighedsforpligtelser og aktivering. (Goli & Hansen, 2013, s. 85-86).

Den aktive arbejdsmarkedspolitik, medførte en *ret og pligt* og ledighed kunne snarere årsagsforklares med begrundelser som strukturelt betingede, manglende kvalifikationer i forholdt til efterspørgslen og incitamenter og mobilitet

(Bredgaard, Jørgensen, K, & Rasmussen, 2011). med den ændrede politik kom også ændrede ledelses- og styringsformer gør sit indtog. New public management (NPM) bliver lanceret, hvilket får stor betydning for, hvordan den kommunale institution, herunder jobcentrene og samtidig frontlinjemedarbejderne i beskæftigelsesindsatsen styres. De kommunale frontlinjemedarbejdere forsøges styret gennem instrumenter som standardiseringer, lovmæssige krav i forhold til borgernes kontaktforløb og målstyringsværktøjer skabes, for at overvåge og disciplinere frontlinjemedarbejderne til at implementerer beskæftigelsespolitikken som den er tiltænkt, blandt andet med afsæt i socialkontrol og disciplinering. (Caswell & Larsen, 17. årgang, nr 1. 2015). Mine antagelser, som bygger på min egne erfaringer fra ansættelse som socialrådgiver i et Jobcenter er, at der fortsat vil opleves at være konflikt mellem den intenderede politik, og den som faktisk udøves i sidste led. Jeg er af den opfattelse at, at vejen fra de politiske beslutninger, til frontmedarbejdernes udøvelse er så langt, at den ene hånd ikke ved hvad den anden til tider laver, grundet manglende inddragelse og samarbejde mellem de forskellige aktører i styringskæden. Samtidig er det interessant at træde nærmere og undersøge magtfordelingen mellem aktørerne, for derved at kunne bekræfte eller afkræfte, Mathias Herup Nielsen og Niklas Andreas Andersens konklusioner i deres artikel, *Når styringens ambitioner udfordres af praksis*.

Med ovenstående politiske og styringsmæssige forståelse, vil den kommende problemformulering inspireres af, men først vil jeg kort komme omkring de kommunale politiske udvalg og baggrunden for deres tilblivelse, for at underbygge sammenhængskraften og helheden i specialet.

Baggrunden for de politiske udvalg

I dette afsnit, vil jeg beskrive kommunaleudvalgs baggrund, samt forklare hvilket arbejdsopgaver, der ligger hos de politiske fagudvalg. Det skal bidrage til en forståelse af det politiske arbejde i kommunen og som baggrundsviden for specialets helhed.

Da det ikke er muligt for kommunalbestyrelsen at forholde sig til alle sager og forhold i kommunens anliggender, er der med lovhjælp i den kommunale styrelseslov mulighed for, at kommunen kan organisere sig i et udvalgsstyre. Det giver mulighed for at kommunalbestyrelsen kan nedsætte udvalg indenfor forskellige myndigheds- og ansvarsområder, med deltagelse af medlemmer fra kommunalbestyrelsen. (KommunernesLandsforening, 2017)

§ 17. til varetagelse af den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender nedsættes et økonomiudvalg samt et eller flere stående udvalg, hvis sammensætning og myndighedsområde fastsættes i styrelsesvedtægten. Udvalgenes medlemstal skal være ulige og kan ikke overstige halvdelen af kommunalbestyrelsens medlemstal. (Kommunestyrelsesloven, 2021)

Nogle af de typiske udvalg der nedsættes, er blandt andet inden for *teknik og miljø, socialområde, børne- og ungeudvalg og beskæftigelsesudvalg*. Udvalgene varierer fra kommune til kommune, hvor det med afsæt i en konkret vurdering afklares hvordan arbejds- og ansvarsdelingen skal sammensættes for at sikre sammenhæng og helhed i opgaveløsningen. (KommunernesLandsforening, 2017). De politiske udvalg har dermed beføjelser til at træffe afgørelser i sager indenfor deres ansvarsområde. Det er udvalgenes opgave at sikre, at de sager der behandles, er tilstrækkeligt oplyst, forinden der træffes afgørelse. (Ibid)

I Bekendtgørelse af lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats kapitel 7, beskrives det, at de lokale beskæftigelsesråds primære opgave, er at føre kontrol af den lokale beskæftigelsesindsats, som beskrevet nedenstående paragraffer:

§ 44. Kommunalbestyrelsen nedsætter et lokalt beskæftigelsesråd til at rådgive kommunen og til at samordne og udvikle den lokale forebyggende indsats for personer, der har svært ved at klare sig på arbejdsmarkedet. (Beskæftigelsesministeriet, LBK nr 1177 af 05/11/2014)

§ 46. Det lokale beskæftigelsesråd overvåger resultater og effekter af beskæftigelsesindsatsen i jobcenteret og rådgiver kommunen om tiltag til forbedring af indsatsen. (Ibid)

For at skabe indsigt og sammenhæng i dette speciale har det forinden præsentationen af den kommende problemformulering, været meningsfuld at præcisere det politiske formål, med skabelsen af lokale beskæftigelsesråd og ikke mindst de opgaver som de er sat til at løse. Det fører mig frem til det kommende afsnit, hvor jeg med afsæt i indledningen og problemfeltet, vil præsentere specialets problemformulering.

Problemformulering

Nedenstående problemformulering, skal bidrage til at undersøge hvordan styringen fra politik til praksis fungerer, eller ikke gør. Jeg mener blandt andet, at det er yderst vigtigt og relevant, at undersøge hvordan magten er fordelt, i styringskæden og hvordan beslutningerne træffes og udøves af frontmedarbejderne. Det mener jeg fordi, det er vigtigt at blive klogere på, om den måde der styres på, i virkeligheden lever op til intentionen og hvad det har af betydning, hvis dette ikke er tilfældet. Samtidig er det yderst interessant at få frontlinjemedarbejdernes beretninger på, hvordan de vurderer, oplever og udlever de vedtagende politikker.

Det leder mig frem til nedenstående problemformulering:

Hvilke udfordringer oplever aktører på forskellige niveauer i den parlamentariske styringskæde, når politik omsættes til praksis. Oplever politikerne at styringens intentioner udøves i praksis og hvordan omsætter og håndterer frontmedarbejderne politisk styring i rollen som organisationens udøvende led?

Undersøgelsesspørgsmål 1:

Hvordan oplever politikere i den lokale beskæftigelsesudvalg rollen som ekspertudvalg der skal kontrollere og overvåge Jobcenterets resultater og hvordan styres der i den lokalpolitiske praksis?

Undersøgelsesspørgsmål 2:

Hvordan oplever Jobcenterchefen, sin rolle som bindeled mellem det politiske niveau og organisationens frontmedarbejder og hvordan omsættes politikken til praksis?

Undersøgelsesspørgsmål 3:

Hvordan oplever frontmedarbejderne at den politiske styring påvirker deres arbejde i praksis. Forholder de sig kritiske til, - eller administrere de udelukkende efter de politiske mål?

Formål og afgrænsning

Ved udarbejdelsen af et skriftligt produkt, som nærværende speciale, vil det være nødvendigt at fortage nogle til- og fravalg, for at stille skarpt på undersøgelsesfeltet. Det bidrager til at skabe en ramme og rød tråd, der medvirker til at skabe forståelse og overblik for læseren. Derudover er det nødvendigt, da den afgrænsede tidsperiode for specialet, gør det nødvendigt at afgrænse projektet, således at det er muligt at gennemfører indenfor tidsrammen.

I dette afsnit, vil jeg derfor kort gennemgå, mine overvejelser omkring mine til- og fravalg i forbindelse med udførelsen af specialet. Specialet afgrænses til analyser med afsæt i informanter på tre niveauer i den kommunale styringskæde, herunder en lokalrådspolitikker, en centerchef og frontmedarbejdere. Der vil ikke inddrages perspektiver fra øvrige interessenter i og uden for organisationen. Det betyder konkret, at der ikke er interviewet ledere, mellemledere eller borgere udover det beskrivende. Det har været nødvendigt med dette fravalg, for at kunne nå at gennemarbejde mine data og skabe et produkt inden for udstukne tidsramme. Specialet vil belyse undersøgelsens fund og analyserne vil tage afsæt i beretninger omhandlende, hvordan der organisatorisk styres fra politik til praksis på beskæftigelsesområdet, samt hvordan styringens intentioner opleves i det udførende led. Undersøgelsen er foretaget i én konkret kommune, hvilket betyder

at specialet afgrænser sig til denne kommune. Formålet med dette projekt er ikke at tage udgangspunkt i én konkret målgruppe i styringskæden, men at belyse hvilke udfordringer og barrierer der kan opleves på de forskellige niveauer, når politik skal omsættes og udøves i praksis. Intentionen med dette speciale er at bidrage til at skabe et helhedsperspektiv omkring denne proces og skabe en indsigt i organisationens udfordringer. Samtidige vil specialet bidrage til nye perspektiver på, hvordan man kan nedbryde nogle af disse barrierer.

Videnskabsteori

I dette afsnit, vil jeg nedenfor redegøre og begrunde specialets videnskabsteoretiske tilgang, som tager udgangspunkt i hermeneutikken og jeg vil anvende denne tilgang ved analysen af min indsamlede empiri.

Filosofisk Hermeneutik

Hermeneutik nedstammer fra oldtidens Grækenland og betyder fortolkning og anvendes til at *fortolke* og *forstå* fænomener (Jacobsen, Schnack, Wahlgren, & Madsen, 2009) Ifølge den tyske filosof Hans- Georg Gadamer, møder vi altid det, som vi ikke helt forstår, med et bestemt sæt fordomme, som vi har tilegnet os fra vores *væren i verden*. Gadamer beskriver mennesket som et væsen der er præget af dens historie, hvilket betyder at man anlægger sig et bestemt sæt briller, hvor fænomener analyseres gennem en konkret forståelseshorisont om med bestemte fordomme (Olesen & Monrad, 2018, s. 325-327) Man vil derfor altid, ifølge Gadamer i mødet, have et sæt fordomme, som forståelse af et fænomen er betinget af. Med et hermeneutisk afsæt, er specialets problemformulering præget af nogle forforståelser og antagelser om, at socialt arbejdes praksis på beskæftigelsesområdet er udfordret af barrierer i den politiske styringskæde. Det antages samtidig at forskellige problemforståelser på de forskellige niveauer, udfordre den intenderede politik. Denne antagelse bunder i, at de forskellige niveauer også besidder forskellige uddannelsesbaggrunde. Frontlinjemedarbejderne er typisk professionsuddannede eller har andre lignende uddannelser, hvor de derfor forventes at have en omsorgsfuld og anerkendende tilgang til arbejdet med

mennesker og i deres analyse af politik. Ledelses- og chefniveauet er typisk akademisk uddannede medarbejdere, der med deres uddannelsesbaggrunde typisk vil forventes at have et mere distanceret forhold til jobcenterets målgruppe, altså borgerne, da de aldrig møder dem. Det mener jeg påvirker deres forståelse og fortolkning af politik, som kan blive en teknisk tilgang og oversættelse. Når det kommer til udvalgsmedlemmernes perspektiv og forståelse, findes der ikke på samme måde, en idealtypisk persontype, da de er folkevalgte og kan have mange forskellige uddannelsesbaggrunde og niveauer. Dog mener jeg, at der eventuelt kan opstå problematikker i forhold til deres indsigt for kerneopgaven og forståelse af hvordan jobcenteret fungere som organisation. Det er meget komplekse lovgivninger, med mange forskellige målgrupper, hvor manglende indsigt, kan have være en stor barriere for meningsskabelsen og sammenhængen i politikken. For at komme med et eksempel, kunne det være, hvis man spurgte et udvalgsmedlem, jobcenterchef og en frontmedarbejder, hvordan de ville forklare *værdig sagsbehandling*, som jo også er en politisk målsætning. Der ville med stor sandsynlighed også komme helt forskellige forståelser frem der. Derfor er det en udfordring hvis sætningskæden ikke formår at samarbejde på tværs i udformning af politik

Det hermeneutiske perspektiv, kommer i specialet derfor i anvendelse, da jeg med afsæt i mine egne erfaringer som udøvende socialrådgiver på beskæftigelsesområdet i en årrække, har draget mig mine egne erfaringer og anskuer emnet gennem en bestemt linse. Dette har betydet, at jeg i specialets problemformulering, har formuleret det som et problem. Jeg er dermed ikke en renvasket tavle, men jeg derimod bevidst om, at mine forforståelser og fordomme kan være produktive for erkendelsen. Ifølge Gadamer betyder dette dog ikke, at man ukritisk skal godtage disse fordomme. Nogle fordomme vil være bevaringsværdige og andre vil fortjene at gå til grunde. Dette kan kun afklares ved at undersøge forholdet nærmere, at afprøve hypoteserne og efterfølgende nå til en ny erkendelse. (Olesen & Monrad, 2018, s. 325) Min ambition med dette speciale er, at denne erkendelsesproces, skal bidrage til at

skabe en ny forståelse og nuancere mit vidensgrundlag. Gadamer beskriver dette som horisontsammensmeltning.

Horisontsammensmeltning

For Gadamer handler erkendelsen om en proces hvor forskellige perspektiver og forståelseshorisonter møder hinanden og indgår en vekselvirkning mellem subjektive forståelser. Gadamer pointerer at det er vigtigt at man i en sådan proces, møder hinanden med et åbent sind, og ikke i en rigid nærsynethed. Den filosofiske hermeneutik, handler netop om denne vekselvirkning mellem forskerens fordomme og dannelsen af nye erfaringer, hvor der med afsæt i en konkret undersøgelse, kan skabe nye meningshorisonter. Det Gadamer kalder for en horisontsammensmeltning opstår dermed når, man som forsker forholder sig åbent i mødet med andre forståelseshorisonter og fordomme og er villig til gensidigt at indleve og lade sig belære af andre horisonter, at der opstår horisontsammensmeltning. Det fører så til en ny indsigt, forståelse og fordomme, der efterfølgende kan udfordres og undersøges nærmere, også kaldet en hermeneutisk cirkel. (Juul & Pedersen, 2019, s. 124-127)

Den hermeneutiske Cirkel

Dataindsamlingsprocessen og udarbejdelsen af interviewguides målrettet dette speciale, tager udgangspunkt i den viden og de erfaringer jeg har opnået gennem mit virke som socialrådgiver på beskæftigelsesområdet. Den viden har jeg bragt i spil, både før under og efter mine interviews. Jeg har bragt min forforståelse og fordomme i spil hvilket også har indgået i fortolkningen af mit datamateriale. Under mine interviews har jeg opnået en indsigt og forståelse gennem informanternes forståelseshorisonter, der har medført at mine fortolkninger er blevet til nye forståelser, der har skabt nuancer og skubbet til mine fordomme. (Jacobsen, Schnack, Wahlgren, & Madsen, 2009, s. 167-169) Det betyder at jeg som forsker har opnået et nyt perspektiv og forståelse for den kommunale styringskædes udfordringer og styrker i arbejdet med socialt arbejdes praksis, på beskæftigelses området.

Metodeovervejelser

I dette afsnit, vil jeg redegøre for mine metodiske overvejelser og redegøre for metodevalg og fremgangsmåde i forbindelse med dataindsamling- og undersøgelsesstrategien, der danner grundlag for dette speciale. Med afsæt i problemformuleringen og den videnskabsteoretiske tilgang, vil jeg beskrive hvorledes jeg har anvendt den kvalitative interviewundersøgelse, som metode til min dataindsamling, samt belyse mine refleksioner herom og redegøre for mit valg. Jeg har indhentet viden herom i pensum, fra Margaretha Järvinin og Nanna Mik-Meyers bog; *Kvalitativ analyse – syv traditioner* (Järvinin & Mik-meyer, 2017), samt Steinar Kvale og Svend Brinkmanns bog; *Interview – Det kvalitative forskningsinterview som håndværk* (Kvale & Brinkmann, 2018) og Jens Guldagers bog; *Videnskabsteori – en indføring for praktikere* (Guldager, 2017). Nedenfor vil jeg deskriptivt forklare den kvalitative forskning som metode og redegøre for mit valg. Samtidig, vil jeg belyse min refleksioner omkring undersøgelsens genstandsfelt og tilgangen til interviews som forskningsmetode. Efterfølgende vil jeg beskrive hvorledes det har været mig muligt at få adgangen til de informanter, hvis beretninger der danner grundlag for dette speciale. Afslutningsvis vil jeg inddrage og reflektere over de etiske overvejelser der har været til stede, i forbindelse med udarbejdelsen af dette speciale.

Den kvalitative metode

I dette speciale er den kvalitative forskningsmetode omdrejningspunkt for dataindsamlingen.

Formålet med kvalitativ forskning er ofte at analysere mening og fortolkninger. Kvalitative forskere ønsker meget ofte at se virkeligheden fra de studerendes perspektiv og prøver derfor at forstå den betydning, som fænomener har for de involverede. Den virkelighed, vi som forskere søger indsigt i, er allerede fortolket af de mennesker, vi studerer. (Järvinin & Mik-meyer, 2017, s. 10)

Kvalitative interviews tager derfor ofte udgangspunkt i *hvad, hvordan og hvorfor* spørgsmål, hvor formålet ofte er at træde ind i virkeligheden som subjektet

optræder i og derfra opnå indsigt i dets perspektiver, forståelser og meninger og et bestemt fænomen. For at belyse min problemformulering, er dette speciale opbygget med afsæt i det kvalitative forskningsinterview. Jeg har valgt at afholde interviews med alle informanter og har indsamlet primær empiri i form af interview data og sekundær empiri med afsæt i rapporter, artikler og lignende til at belyse og besvare min problemformulering. Specialets analyser tager samtidig også afsæt i begge datatyper og en dynamisk tilgang, der gør det muligt at veksle mellem empirien og teorien i fortolkningen af subjektets uforudsigelige samtaleverden. (Kvale & Brinkmann, 2018, s. 260) I dette speciale betyder det konkret, at de kvalitative semistrukturerede interviews der er udført på tre forskellige niveauer i den kommunale styringskæde, kan bidrage til at skabe en forståelse af, hvordan styringen opleves, alt efter hvor i organisationen informanterne er placerede. Ambitionen er at afprøve mine hypoteser og opnå en nuanceret forståelse, ved at fortolke fortolkninger af genstandsfeltet og efterfølgende analysere meninger.

Adgang til feltet og udvælgelse af informanter

I forbindelse med dette speciale, har det fra start været min ambition, at undersøgelsen skulle finde sted, inden for samme kommune og kommunale styringskæde. Det har givet nogle udfordringer, da det har stillet krav til, at aktører på de 3 niveauer i styringskæden, som jeg ønskede at få indblik i, skulle være villige til at stille op til interview. Jeg gjorde mig nogle overvejelser vedrørende hvor, hvornår og hvem jeg skulle tage kontakt til og min strategi var, at tage kontakt til udvalgsmedlemmer fra de kommunale beskæftigelsesudvalg i 3 kommuner og se, om der var nogle der var interesserede i at deltage. Der var flere udfordringer. For det første var covid-19 pandemien en faktor, der kunne besværliggøre processen og ydermere fandt min dataindsamlings proces sted under kommunalvalget, der betød, at det var svært at opnå respons på de henvendelser jeg gjorde til lokalpolitikere, da mange af dem var ude at føre valgkamp. Det lykkedes mig at få skabt kontakt til udvalgsformanden for beskæftigelsesudvalget i en mellemstor sjællandsk

kommune, som fandt mit speciale interessant. Han hjalp min med at tage kontakt til centerchefen, som også valgte at øremærke tid i sin kalender til deltagelse i projektet. Det betød samtidig at jeg gennem centerchefen også fik adgang til organisationens frontlinjemedarbejdere, hvor to ønskede at deltage som informanter. Jeg benyttede mig derfor af styringskæden, med indledende kontakt til det politiske niveau, som resulterede i at dørene til de øvrige niveauer åbnede sig for mig. Mine overvejelser vedrørende udvælgelse af informanter, har derfor taget udgangspunkt i det politiske niveau, hvorefter resten faldt på plads forholdsvis nemt. Min ambition var at have interviewet 2-3 lokalpolitiske udvalgsmedlemmer, gerne opponerende, men sammenfaldet med kommunalvalget, betød, at dataindsamlingsprocessen først kunne færdiggøres langt senere end planlagt. Jeg valgte derfor kun at tage afsæt i udvalgsformandens udtalelser til dette speciale. De to frontlinjemedarbejdere der deltager som informanter i dette speciale, arbejder med forskellige målgrupper i Jobcenteret. Frontmedarbejder 1 arbejder med aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere og frontmedarbejder 2, arbejder med borgere med komplekse problemer udover ledighed, inden for målgruppen af ressourceforløb.

Interviews

Dette speciales dataindsamlingsmetode tager afsæt i det kvalitative semistrukturerede interview, der søger at opnå viden om informanternes subjektive oplevelser af fænomenet der undersøges. I kontekst til denne undersøgelse, er det oplevelsen af styringen fra politik til praksis på beskæftigelsesområdet, med afsæt i subjektive opfattelser, fra aktører på 3 niveauer i styringskæden. Interviewet anvendes til at undersøge hvordan informanten oplever og beskriver bestemte fænomener og forklarer deres handlegrundlag. Det er dermed subjektive oplevelser der tages afsæt i, frem for objektive, der ofte er defineret af kausale lovmæssigheder og derfor ikke forholder sig til subjektiv meningsskabelse. (Kvale & Brinkmann, 2018, s. 19) Den kvalitative forskningsmetode, basere sig på inter-aktion mellem deltagende personer, hvor interviewer og subjekt gensidig påvirker hinanden. Gennem

interviewet konstrueres dermed et samspil, der er unikt for situationen. Hvis interviewet eksempelvis faciliteres med en anden interviewer, vil der skabes et andet samspil og den producerede viden vil være anderledes. Inter-viewet er derfor et unikt samspil og indblik i en unik subjektiv fortolkning. (Kvale & Brinkmann, 2018, s. 53) Specialets dataindsamlingsmetode baserer sig på den kvalitative forskningsmetode og det semistrukturerede interview, da interviewene gennemføres med afsæt i en interviewguide og på forhånd formulerede temaer. Den semistrukturerede interviewform, giver plads til fleksibilitet der ved at stille åbne spørgsmål, giver mulighed for at tilpasse spørgsmålene undervejs og stille opfølgende spørgsmål, for at jeg derved opnår så nuanceret viden som muligt. Formålet med interviewet, er at opnå konkret viden omkring hvilke udfordringer aktører på forskellige niveauer i den parlamentariske styringskæde oplever, når politik omsættes til praksis.

Interviewguide

I dette afsnit, vil jeg beskrive overvejelser og valg i forbindelse med udarbejdelsen af interviewguides (bilag 1). Som beskrevet tidligere, tager dette speciale afsæt i viden indsamlet på 3 niveauer i den kommunale styringskæde på beskæftigelsesområdet. Formålet med dette speciale er at undersøge hvilke udfordringer der opleves på disse niveauer, når politik skal omsættes til praksis, samt hvordan der styres og hvordan samarbejdet på tværs af styringskæden opleves at fungere. Som beskrevet i afsnittet ovenfor, anvender jeg den kvalitative forskningsmetode og det semistrukturerede interview til indsamling af data. Forinden dataindsamlingsprocessen, har jeg derfor udarbejdet 3 interviewguides, som anvendes som arbejdsredskab, hvilket jeg har støttet mig til i processen. Interviewguidesene har bidraget til at jeg har kunne holde overblik og fokusere på de temaer jeg ønskede at belyse i forbindelse med dette speciale. De tre interviewguides er målrettet som; en politiker interviewguide, en Centerchef interviewguide og en frontmedarbejder interviewguide. Det har været nødvendigt at udarbejde 3 forskellige interviewguides, da det på trods af, at der er gennemgående temaer på tværs af interviewene, også har været vigtig

at spørge ind, helt konkret til forhold der vedrører de forskellige aktører. Interviewguidesene er udarbejdet med inspiration fra Kvale og Brinkmanns model til interviewguides, der blandt andet foreslår at både forskningsspørgsmål og interview spørgsmål fremgår af interviewguiden. (Kvale & Brinkmann, 2018, s. 185-188). Med dette afsæt har jeg udarbejdet mine 3 interviewguides ud fra denne metode, hvor der fremgår to dele. Den ene del er forskningsspørgsmålene, som er formuleret med afsæt i specialets problemformulering. Interviewguidens anden del, altså interviewspørgsmål, er spørgsmålene formuleret i hverdagssprog, for at gøre det mere "spiseligt" for interviewpersonerne (ibid). Specialets undersøgelsesspørgsmål er formuleret således:

Undersøgelsesspørgsmål 1 er formuleret til udvalgsmedlemmerne i beskæftigelsesudvalget:

Hvordan oplever politikere i den lokale beskæftigelsesudvalg rollen som ekspertudvalg der skal kontrollere og overvåge Jobcenterets resultater og hvordan styres der i den lokalpolitiske praksis?

Undersøgelsesspørgsmål 2, er formuleret til Jobcenterchefen:

Hvordan oplever Jobcenterchefen, sin rolle som bindeled mellem det politiske niveau og organisationens frontmedarbejder og hvordan omsættes politikken til praksis?

Undersøgelsesspørgsmål 3, er formuleret målrettet frontlinjemedarbejderne:

Hvordan oplever frontmedarbejderne at den politiske styring påvirker deres arbejde i praksis. Forholder de sig kritiske til, - eller administrere de udelukkende efter de politiske mål?

Under gennemførelsen af alle tre interviews, var der bestemte temaer og forhold, der blev særligt tydelige undervejs. Politisk, blev det tydeligt at der var en mangel på viden indenfor området. Ledelsesmæssigt, blev det tydeligt, at dette også var oplevelsen og at magtforholdet er vendt til ledelsen og

administrationens fordel. Med afsæt i frontlinjemedarbejdernes udtalelser, blev det tydeligt, at det daglige skøn minimeres til fordel for ledelsesmæssig kontrol. Samtidig efterlyser de medindflydelse og indsigt. Forinden gennemførelsen af hvert interview, præsenterede jeg mig selv, efterfølgende præsenterede jeg specialet og dets formål. Informanterne blev vejledt omkring deres rettigheder, anonymitet og der blev samtidig underskrevet samtykkeerklæring (Bilag 2).

Udførelsen af interviews

I dette afsnit, vil jeg komme nærmere ind på produktionen af viden gennem det kvalitative semistrukturerede forskningsinterview. Et interview er en interpersonel situation, mellem to mennesker, der søger at indhente viden og beskrivelser af informantens oplevelsesverden. Særligt denne fase af undersøgelsen rummer et forholdsvist stort engagement fra de involverede partnere, da det omhandler fænomener og emner de begge er vidende omkring (Kvale & Brinkmann, 2018, s. 177) Som interviewer er det vigtig at være bevidst om, at den viden der produceres gennem interviewet, kan påvirkes af situationen under interviewprocessen. Det kan blandt andet være situationer, hvor intervieweren kan føle sig krænket over etiske forhold eller personlige holdninger. Det kan medføre at intervieweren eller informanten oplever at måtte anvende forsvarsmekanismer. (Kvale & Brinkmann, 2018, s. 53). Det er afgørende at intervieweren i forskerrollen gør sig overvejelser omkring dette, da det kan få konsekvenser for den producerede viden. Forinden gennemførelsen af de fire interviews der er gennemført i forbindelse med dette speciale, er der fremsendt interviewspørgsmål og samtykkeerklæringer forinden interviewet, for at imødekomme at Informanterne har følt sig oplyste, og ikkefølt sig ført bag lyset, i forhold til specialets formål eller lignende.

Som tidligere nævnt er to interviews afholdt personligt, i et mødelokale hos det kommunale jobcenter hvor informanterne er tilknyttet. Det øvrige to interviews er gennemført over platformen Microsoft Teams. Dette foretrak jeg fremfor telefonisk afholdelse, da jeg mener at det har en betydning, at interviewer og informant kan se hinanden under interviewet. Det giver mulighed for at der kan

være plads til at den nonverbale kommunikation, da jeg mener at det har en stor betydning, at man i situationen i et eller andet omfang kan aflæse hinandens mimik, som smil, alvor, kropssprog, øjenkontakt og reflekterende øjeblikke. Jeg var klar over at der var risiko for at der kunne opstå udfordringer, med teknik og internetforbindelse, hvilket heldigvis ikke var tilfældet. Jeg oplevede at begge informanter var meget trygge og vante til at arbejde i det digitale-virtuelle rum.

I forbindelse med afholdelse af alle interviews, spurgte jeg alle informanterne om det var i orden med dem, at jeg optog interviewene på en memo recorder, til brug for senere databearbejdning. Alle informanterne var afklarede med dette. Ved at optage interviewet på lydoptagelse, giver det mulighed for efterfølgende at kunne genhøre interviewet og samtidig bidrager det til en større frihed under interviewet, da der ikke skal noteres nær så meget, som behovet ellers ville være, hvis der ikke eksisterede en lydoptagelse. En lydoptagelse giver samtidig også senere mulighed for at transskriberer interviewene til brug for senere databearbejdning. I forbindelse med interviewesene, har jeg været bevidst om, de anvendte spørgeteknikker. Det bunder blandt andet i, at jeg gennem min profession, som uddannet socialrådgiver og praksiserfaring som myndighedssagsbehandler på beskæftigelsesområdet, har tilegnet mig et bestemt sæt briller og et bestemt sprog, som både er udviklet under uddannelse og samtidig gennem praksis. Ved interviews af frontlinjemedarbejderne, møder jeg professionelle jeg kan spejle mig i, mennesker som har den samme uddannelse som mig, som anvender de samme begreber og som navigere inden for samme lovgivning. Det betyder at jeg har været opmærksom på, flere forhold under interviewene. Blandt andet at det ikke bliver for indforstået, og samtidig ved at være meget opmærksom på, at lade frontlinjemedarbejderne tale helt færdig, inden næste spørgsmål blev stillet. Ved interview af det politiske og ledelsesmæssige niveau, herunder udvalgsformanden, og Jobcenterchefen. Har jeg omvendt skulle være opmærksom på at sætte mig ordentlig ind i emnet, da det ikke er niveauer og roller jeg tidligere har haft særlig stor viden om. Jeg har i forbindelse med planlægningsfasen af dette speciale været meget opmærksom

på, hvordan jeg metodisk har skulle gå til værks. For at få så brugbar viden som muligt, valgte jeg derfor at udarbejde 3 forskellige interviewguides, målrettet de forskellige niveauer i den kommunale styringskæde på beskæftigelsesområdet. Det giver mig et nuanceret indblik af de forskellige niveauer og bidrager til at besvare min problemformulering bedst muligt.

Databearbejdning

I dette afsnit, vil jeg redegøre for databearbejdningen i forbindelse med dette speciale og forklare hvorledes dette er udført. Efter gennemførelsen af interviewsenen, har jeg transskriberet interviewene, der som tidligere nævnt, var optaget på memo rekorder og gemt som lydfil. De fire lydoptagelser er efterfølgende transskriberet, hvilket betyder at *transformere* for én form til en anden (Kvale & Brinkmann, 2018, s. 236) Transskriptioner er oversættelser fra talesprog til skriftsprog, hvilket betyder, at der i denne transformation samtidig går kommunikation tabt gennem en abstraktion. Der skal være bevidsthed omkring, at de som måtte læse transskriptionen, ikke får oplysninger med, såsom kropssprog og ansigt til ansigt udtryk, da dette går tabt når talen bliver til tekst (ibid). Det er en krævende proces at transskribere, som også tager en del tid. Interviewene afholdt i forbindelse med dette speciale, varierer i deres længde. Det korteste interview varede 45 minutter og det længste varede 75 minutter. Jeg har selv stået for transskriptionen og jeg har ikke benyttet mig af nogen former for tekniske hjælpemidler og programmer til dette. Det har jeg valgt ikke at gøre, da jeg oplever det som en del af min egen proces i arbejdet med specialet, hvor der undervejs i transskriptionen også er kommet flere ting frem, jeg først efterfølgende bider mærke i. Det er mine erfaringer at denne proces er afgørende for min opfattelse af den producerede viden og for den meningsdannelse der allerede opstår under denne proces, hvor jeg genlever og arbejder med erindringerne fra interviewsituationen. (Kvale & Brinkmann, 2018, s. 236)

Analysestrategi

I dette afsnit, vil jeg beskrive hvordan analysestrategien kan bidrage til besvarelsen af specialets problemformulering. Som nævnt i tidligere afsnit, har jeg efter afholdelse af alle 4 interviews gennemgået et arbejde i forbindelse med transskription interviewene. Denne transskription danner efterfølgende grundlag for det næste led i databearbejdningen. Kodning kan beskrives som *kategorisering af udsagn*. Ved kodning og kategorisering, knyttes et eller flere nøgleord til bestemte afsnit i teksten, som senere gør det muligt at kvantificere udsagnene. Når alle interviews er kodede, bliver det efterfølgende muligt at se ligheder i udsagn på tværs af interviews, men samtidigt kan der også fremhæves unikke, enkeltstående udsagn. Det fører til sampling af ny data, der bidrager til et teoretisk afsæt for specialets kommende analysedel. (Kvale & Brinkmann, 2018, s. 262) Kodningsprocessen bidrager til at lange transskriptioner udarbejdet med afsæt i lange interviewsessioner, reduceres til enkelte kategorier og giver et overblik over testmaterialet. (Kvale & Brinkmann, 2018, s. 264) Med afsæt i Kvale og Brinkmanns metoder til interviewanalysen, har jeg valgt at anvende deres analysestrategi der har fokus på *mening*. Det er en proces der indebærer tre elementer *1. meningskodning 2. meningskondensering og 3. meningsfortolkning* (Kvale & Brinkmann, 2018, s. 258). med afsæt i meningskodning, arbejdede jeg med alle fire interviews i google docs. Det gjorde det muligt for mig at benytte farver og at knytte nøgleord til teksten undervejs. De koder jeg fandt under bearbejdningen, placerede jeg i kategorier, som efterfølgende meningskondenseres. Meningskondenseringen anvendes efter meningskodning og benyttes til at forkorte informanternes udsagn, så de bliver reduceret til få ord. (Kvale & Brinkmann, 2018, s. 269). Afslutningsvis har jeg i forlængelse af meningskondenseringen meningsfortolket, hvilket gøres ved, at fortolke udsagnene i en bredere referenceramme og fortolke, udvikle strukturer og meningsrelationer der går udover teksten. Det kan i dette tilfælde beskrives som en hermeneutisk meningsfortolkning, da jeg i databearbejdningen bevæger mig i en vekselvirkning mellem forskellige dele af teksterne og helheden. Denne

spiral giver mig mulighed for at opnå en nuanceret forståelse for sammenhængen i den kommunale styringskæde og informanternes individuelle forståelse og påvirkning til den. (Kvale & Brinkmann, 2018, s. 271-274) Dette er samtidig en induktiv analyseform, da jeg med afsæt i empirien, forsøger at finde sammenhænge og mønstre med afsæt i en systematiske undersøgelse. I modsætning til den induktive analyseform, tager den deduktive analyseform afsæt i teorier hvor efterfølgende dannede hypoteser som søges falsificeret gennem empirien. (Kvale & Brinkmann, 2018, s. 259) I den induktive analyseform, søger jeg at gennem konkrete observationer at se mønstre og sammenhænge i det fænomen jeg undersøger.

Etiske overvejelser

I dette afsnit vil jeg redegøre for de etiske og moralske overvejelser jeg har gjort mig under tilblivelsen af dette speciale. Inden interviewundersøgelsen er det vigtigt at man, når man træder ind i forskerrollen, er bevidst om forskerens etiske forpligtelser i forhold til at opnå så præcis viden som muligt og samtidig også sikre at den viden der rapporteres, er så nøjagtig som mulig (Kvale & Brinkmann, 2018, s. 119-120) Det er samtidig vigtigt at forskeren gør sig nogle overvejelser omkring, hvilken *gavnlig* konsekvenser undersøgelsen får, hvad er værdien af den viden der produceres er, samt hvad det *sociale bidrag* er. (Ibid) I dette projekt, finder jeg stor gavnlighed for både de involverede aktører i styringskæde, da det bliver meget synligt, at styringskæden er brudt sammen og der opstår forskellige former for afværgemekanismer hos informanterne. Samtidig kan undersøgelsen være gavnligt for andre kommuner, der kunne opnå indsigt og viden i de dilemmaer der kan opstå i styringskæden – fra politik til praksis. Projektet kan bidrage til at frembringe denne viden for den kommunale organisation og bidrage til at skabe opmærksomhed omkring de oplevede udfordringer, som efterfølgende kan bruges til fremtidige justeringer, til gavn for både kommunen, jobcenteret, medarbejderne og ikke mindst borgerne som modtager af serviceydelserne. Ved afrapporteringen af dette speciale, er der samtidig nogle moralske og etiske overvejelser omkring, at jeg i forskerrollen

håndterer informanternes fortrolighed og i bedst mulige omfang sikre deres anonymitet, ved at sløre deres identitet. Netop her opstår der et dilemma, da processen omkring udvælgelsen af informanter foregik i en formidling fra styringskædens top. Udvalgte startede med udvalgsformandens tilsagn om deltagelse. Han formidlede kontakten videre til jobcenterchefen, som formidlede mig videre til frontmedarbejderne. Det betyder helt konkret, at interviewdeltagerne i denne undersøgelse er bekendt med hinandens identitet, hvilket betyder at der kan opstå et dilemma mellem forskellige etikker i forskerrollen. Det kan blandt andet ses, ved dyds- og omsorgsetik, som i sin helhed handler om, at de dyder den moralsk handlende person har med sig og den relation der opbygges gennem tillid, omsorg og empati, sætter dem i stand til at handle etisk korrekt, med tanken om at *være god*. De pligtetiske principper siger, *gør det rette* og de konsekvensetiske principper handler om, at man skal *opnå det gode*. (Aadland, 2011, s. 70-71)

Informantdeltagerne i dette speciale blev gjort bekendt med at de i afrapporteringen ville blive anonymiseret, men at deres identitet var kendt for hinanden. Det var med denne viden, at informanterne gik til interviewene på. Om det på nogen måde har påvirket udtalelserne i interviewene kan være svært at vide. I forhold til de etiske dilemmaer, der opstår i denne situation, kan jeg i forskerrollen stå i et krydspres mellem at være de dyds- og omsorgsetiske overvejelser, når jeg ved at informanternes udtalelser bliver frembragt organisationens ledelse i afrapporteringen og de konsekvensetiske overvejelser, når jeg i forskerrollen ønsker at afrapporteringen skal, fører til at opnå størst mulig nytte for så mange som muligt. (Ibid) Alle informanter har underskrevet samtykkeerklæring i forbindelse med interviewene og er gjort bekendt med at jeg i den forbindelse har tavshedspligt og forpligter mig til i bedst muligt omfang at sikre deres anonymitet. Det har jeg blandt andet gjort ved at kommunen som undersøgelsen udspringer fra, er anonymiseret og at informanterne i undersøgelsen benævnes med deres titler; *Udvalgsformanden, Jobcenterchefen, frontmedarbejder 1 og frontmedarbejder 2*. Informanterne er oplyst om, at

optaget lyd og transskriberede interviews vil blive gemt frem til at jeg har gennemført mit mundtlige forsvar ved eksamen og efterfølgende vil blive destrueret. Det er derfor afgørende, at man i forbindelse med interviewundersøgelser gør sig overvejelser omkring de situationer og forhold der vil kunne opstå undervejs, for at sikre informanternes sikkerhed og integriteten i projektet.

Kvalitet

I dette afsnit vil jeg komme ind på hvad der forstås ved videnskabelig kvalitet og hvilke centrale kriterier der skal være til stede, når der tales om videnskabelig kvalitet i forhold til projektarbejde. Der er særligt fire overordnede aspekter der bør arbejdes med, for at sikre og styrke projektets kvalitet (Olesen & Monrad, 2018, s. 299-300) De fire kriterier for vurdering af kvalitet, ses i nedenstående matrice:

Aspekt	Kvalitetskriterier
Sandhedsværdi	Intern validitet Gyldighed
Overensstemmelse	Reliabilitet Pålidelighed
Neutralitet	Objektivitet Bekræftbarhed
Anvendelsesområde	Statistisk generaliserbarhed Ekstern validitet Overførbarhed Konceptuel generalisering Naturalistisk generalisering

Kilde: Monrad og Olesen 2018:299

Nedenfor vil jeg uddybe og redegøre for min forståelse af begreberne i kontekst til kvaliteten af dette speciale som forskningsprojekt. Jeg vil indlede med at reflektere og begrunde projektets sandhedsværdi.

Sandhedsværdi (Validitet/gyldighed)

Sandhedsværdi, validitet eller gyldighed. Der er flere begreber koblet til netop denne del af kvalitetssikring i forbindelse med tilblivelsen af et projekt. Sandhedsværdien repræsenterer den del af arbejdet, der koncentrerer sig om hvorvidt den producerede viden er relevant og gyldig, sammenkoblet med den problemstilling man ønskede at undersøge. Det vil sige, om man undersøger det man har beskrevet man vil undersøge og om metoden til den opnåede viden, er genereret ud fra et systematisk og reflekteret metodevalg, der anvendes til at skabe sammenhæng mellem specialets problemformulering, dataindsamlingens processen og det teoretiske grundlag. (Olesen & Monrad, 2018, s. 300) I relief til dette speciale har jeg arbejdet og reflekteret over validitetsaspekter, ved blandt andet at reflekterer over, hvordan jeg bedst mulig belyser de forskellige aktørers perspektiver i den kommunale styringskæde og hvordan jeg i forhold til metodevalget har besluttet, hvilke aktører i styringskæden, der var relevante for dette special at interviewe og hvilke der ikke var. Jeg har eksempelvis ikke valgt at interviewe borgmesteren, kommunaldirektøren eller afdelingslederen i organisationen. Det er der flere årsager til, i forhold til en mål – middel vurdering. Blandt andet var der tale om en ressourcevurdering i forhold til specialets omfang, men også til at jeg kunne fordybe mig i de interviews der blev gennemført med de aktører jeg vurderede, var mest relevant i forhold til det jeg ønskede at undersøge, med dette speciale. Afslutningsvis i denne proces, har jeg vurderet hvilket teori, der har kunne bidrage til at forklare og forstå de forhold der undersøges i dette speciale. (ibid)

Overensstemmelse (Reliabilitet /Troværdighed)

I dette afsnit, vil jeg redegøre og reflektere over nøjagtighed af denne undersøgelse. Det vil jeg blandt andet gøre ved at forholde mig til tre forskellige aspekter i reliabiliteten i forbindelse med tilblivelsen af dette projekt. I forbindelse med interviewundersøgelse udarbejdede jeg interviewguides som kunne anvendes som redskab til at sikre, at der med afsæt i forskningsspørgsmål og undersøgelsesspørgsmål, blev spurgt så præcist og konkret ind til den viden

jeg ønskede at opnå. (Olesen & Monrad, 2018, s. 302-303) Jeg gjorde mig umage for at danne så præcise spørgsmål om muligt, så det ikke var overladt til informanten at skulle gætte sig til, hvad jeg ønskede at vide. Jeg oplevede at alle informanterne forstod mine spørgsmål og svarede relevant. Der har været variation i forbindelse med hvordan interviewene er afholdt. To interviews er blevet afholdt personlig i et mødelokale i den aktuelle kommune og to interviews er afholdt over den digitale platform, Microsoft Teams. Det betyder at interviewene ikke er afholdt under de samme forhold og der kan derfor argumenteres for at dataindsamlingen rummer en grad af ustabilitet, da forholdene de er udført under, ikke rummer overensstemmelse. Som beskrevet i tidligere afsnit, har datamaterialet gennemgået en kodningsproces. Da jeg har været alene om at skrive dette projekt, er der ikke andre end mig der har arbejdet med datamaterialet og det er derfor uvist om der ville ses ækvivalens i kodningen. Jeg har gennemarbejdet datamaterialet systematisk, som beskrevet tidligere, for at sikre så troværdige data som muligt. For at styrke reliabiliteten, kunne man have testet og kvalitetssikret sin kodning ved at genkode som en testning, eller lade eventuelle gruppemedlemmer genkode. Det har ikke været muligt i denne proces, da datamaterialet for det først er fortroligt og at det ikke har været muligt tidsmæssigt at foretage en genkodning af datagrundlaget.

Neutralitet (objektivitet/Bekræftbarhed)

I det kommende afsnit, vil jeg forklare hvad jeg forstår ved neutralitet og hvordan jeg har forholdt mig til dette gennem projektet og dens relevans i denne forbindelse. Neutralitet, objektivitet eller Bekræftbarhed, er relevant at forholde sig til, da det omhandler forskerens positionering og interesse for feltet der undersøges. (Olesen & Monrad, 2018, s. 303-305) Det omhandler blandt andet at jeg som besidder forskerrollen, forholder mig til, hvad min motivation for denne undersøgelse bunder i. Har jeg fordomme med mig, som jeg er styret af i denne forbindelse. Som tidligere nævnt, er jeg uddannet socialrådgiver med praksiserfaring fra beskæftigelsesområdet i et kommunalt jobcenter. Min motivation til dette speciale udspringer fra mine erfaringer fra praksis og en

undren over hvordan styringen foregår og hvilke udfordringer og dilemmaer styringen fører med sig. Objektiviteten i forhold til min viden og egne erfaringer indenfor området, sættes på prøve, når jeg dykker ned i et område jeg på forhånd besidder en del viden omkring. Modsat kan der samtidig argumenteres for at ved erkendelsen af, at jeg i forskerrollen er medproducent af den data der genereres, i en vekselvirkning mellem interviewer og informanterne, er bevidst om at objektiviteten udfordres af min viden. Bekræftbarhed i dette projekt, dannes i samspillet mellem den rolle jeg træder ind i og de informanter der bidrager til datagrundlaget. Der kan opstå problemer i forhold til neutralitet, hvis de fund der bliver gjort i datamaterialet, stemmer fuldstændigoverens med den forudindtagede holdning der herskede forinden projektets gennemførelse. Jeg har i dette projekt gjort flere fund der overraskede mig, som jeg ikke havde forventet, derfor mener jeg ikke at der har været neutralitetsproblemer i forbindelse med denne undersøgelse. (Ibid)

Anvendelsesområde (generaliserbarhed/overførbarhed)

I dette afsnit, vil jeg reflektere over hvorledes projektets resultater kan overføres til anvendelsesområder i praksis. Den viden jeg med dette speciale ønsker at opnå, er viden omkring hvordan aktører i den kommunale styringskæde på beskæftigelsesområdet oplever styring og samarbejde, samt hvilke dilemmaer og barrierer der opleves som problematiske. Interviewene med aktører på tre forskellige niveauer, skal bidrage til et nuanceret indblik i, hvor og hvornår der på de forskellige niveauer opleves at være udfordringer. Ved refleksion omkring hvad projektet kan bidrage til at forandring, er det min ambition at dette speciale, kan anvendes til at skabe refleksioner og forandringer i spændet mellem det politiske niveau og det udøvende led på beskæftigelsesområdet. Samtidig håber jeg at andre kommuner kan bruge denne afrapportering, til at kigge ned i deres egne styringspraksis og få et bedre indblik og forståelse for hinandens udfordringer og dilemmaer. Jeg ønsker at kunne drage en konklusion om hvordan den kommunale styringskæde fungerer,

med afsæt i relevante aktørers oplevelser heraf, hvilket jeg håber kan bidrage til at facilitere en forandring i styringsformen i kommunerne.

Teori

I kommende afsnit, vil jeg præsentere specialets teoretiske udgangspunkt. I den kommende analyse, vil de udvalgte teorier anvendes til at analysere og fortolke på det indsamlede datamateriale. I første analyse del, vil jeg med afsæt i det politiske og ledelsesmæssige niveau, anvende Michel Foucaults begrebsapparat og inddrage governmentality med fokus på magt og styring i velfærdsstaten. Foucault teorier er udvalgt med afsæt i hans perspektiver på styringsteknologier, som i kommende analyse, vil anvendes til at synliggøre hvorledes samarbejdet mellem kommunens politiske udvalg og ledelsen i Jobcenteret samarbejder, samt hvilke styringsteknologier der er dominerende og hvor underkastelser forekommer. Magtforholdet har betydning for hvordan politikere og ledere imellem, opfatter deres roller, træffer beslutninger og for hvordan der politisk styres i praksis. I anden analyse del, vil jeg med afsæt i Michael Lipskys street-level bureaucracy teorier analysere på hvordan frontmedarbejderne, som det sidste led i styringskæden oplever styringen i deres arbejde. Særligt i forhold til eventuelle udfordringer, der kan opstå når politikker skal implementeres i en politisk drevet organisation. Jeg vil lægge flere af Lipskys begreber ned over analysen, for at nuancere forståelsen af frontmedarbejdernes vilkår, men samtidig skabe indsigt i hvilke konsekvenser det kan have for organisationen, hvis retningslinjerne ikke forvaltes og implementeres som tiltænkt. I kommende afsnit, vil jeg præsentere Michel Foucaults teoretiske begreber, som anvendes i kommende analysedel.

Magt og styring

Den franske filosof Michel Foucaults i perspektiver om magt og styring i det neoliberale samfund anvendes af Foucault til at beskrive, hvorledes liberale styringsteknologier anvendes til at fremelske bestemte mønstre og handlinger hos mennesket, ved at målrettet at lede individer mod bestemte måder at tænke

og handle på. Dette medfører at der sker en underkastelse overfor de styringsteknologier, der er rettet mod dem (Mik-Meyer & Villadsen, 2014, s. 37). Governmentality begrebet anvendes samtidig til at forklare, hvordan samfundet forsøger at styre ved hjælp af disciplinering gennem samfundsdiskurser om selvstyring, opfordre mennesker til at tage påtage sig ansvaret for at bidrage til samfundet og stræbe efter *det gode liv*, med afsæt i fastsatte lovmæssige bestemmelser. Når man på den måde anvender viden som magt, som man politisk gør, ved at have magten til at definere gældende normer, opnås en mentalitetsstyring der medfører underkastelse af gældende sandheder. (Høilund & Juul, 2015, s. 147) Det medvirker *produktiv magt* som er skabende, da den får mennesker til at handle på måder, der gør dem til fremelskende subjekter. (Mik-Meyer & Villadsen, 2014, s. 17). Foucaults teorier er relevante da de kan hjælpe mig til at fortolke på hvordan magt og styringen i styringskæden anvendes, af hvem og med hvilke teknikker den udøves.

Magt- og selvstyringsteknologier

Magtteknologier defineres ved teknologier der sigter mod at opnå en bestemt adfærd og underkastelse hos individer, som ifølge Foucault, kan ske ved at udsætte dem for forskellige former for disciplin og kontrol. (Mik-Meyer & Villadsen, 2014) Magtteknologier er teknologier der objektiverer subjektet, ved at iagttage og frembringe fokus på bestemte forhold, der skaber viden om forholdet og samtidig sikre praktisk styring. Et eksempel kan være, når jobcentre og andre organisationer anvender målstyring at til at vurdere og kvantificere medarbejdernes arbejdsmetoder og effektivitet. Når medarbejderne skal opnå et bestemt antal jobsamtaler, rehabiliteringsplaner eller lignende, sikre ledelsen en vis kontrol af, og produktivitet fra medarbejderne, da ledelsen ellers vil være "i sin gode ret" til at anvende disciplinerende midler. Der opnår derved en bestemt effektivitet og omsætning i organisationen, men kvaliteten af udførelsen er uvis.

Selvteknologier defineres ved teknologier der gør subjektet i stand til at benytte bestemte aspekter i sig selv, som videns- og styringsobjekter. (Mik-Meyer &

Villadsen, 2014, s. 30) Det kan blandt andet ske gennem selvudvikling, refleksion og selvevaluering. Organisatorisk kan det blandt andet ses, når medarbejdere får udarbejdet profiler, der skal definere deres personlighedsstruktur og profil i organisationen. Hvilket kan medføre refleksioner omkring hvad man som individ kan bidrage med til arbejdspladsen og tydeliggøre styrker og svagheder, ud fra den profil der skabes. Det kan være en måde at frembringe selvstyringen hos personen. Begge teknologier, kan i relation til dette projekt, anvendes til at belyse og nuancere hvordan er organisatorisk søges styret gennem målsætninger der kan være nærmest umulige at efterleve. Dette kan forekomme på flere af niveauerne, men det er min antagelse at det er mest synligt hos frontlinjemedarbejderne i det udøvende led, da de er organisationens produktionsled og derfor vil være underlagt store krav.

Diskurs

Diskursbegrebet er et centralt i redskab i Foucault analyseapparat. Teorien bygger på anskuelsen af og forståelse for, hvordan man ser på verden. Måden at italesætte fænomener på, og de udsagn dette udgør, basere sig ikke kun på subjektet, men egentlig som en del af strukturer. Det betyder ifølge Foucault, at afhængigt af konteksten man befinder sig i og ens position/rolle i samfundet, afgør måde hvorpå man taler og forstår verden på. Det betyder, at der kan være flere sandheder, alt efter hvem der udtaler sig. (Mik-Meyer & Villadsen, 2014) Foucault postulerer samtidig, at magt er til stede i alle sociale relationer, hvilket også har betydning for, hvem der besidder definitionsmagten. Hvem der ytrer sig om et givent fænomen, har derfor betydning for hvordan man anskuer det. Eksempelvis, kan kontanthjælpsloftet, have en betydning og forklaring for politikerne og en helt anden for kontanthjælpsmodtageren. Ytringer mellem agenter, kan udgøre en skabende sammenhæng der kan føre til nye handlinger. (Ibid) i dette speciale kan Foucaults diskursbegrebet have sin relevans, da den kommunale styringskæde er sammensat af aktører på forskellige niveauer og

med forskellige fagligheder og uddannelsesniveauer, hvilket kan betyde, at der er flere sander og forskellige problemforståelser, omkring magt og styring.

Pastoralmagt

Den pastorale magtform udspringer fra den europæiske kristne kirke, hvor det var pastorens primære opgave at føre individet mod frelse. Den pastorale ledelsesform drejer sig om at frembringe individets inderste tanker, meninger og sandheder for at pastoren derved kunne gennemskue tanker af syndig og umoralsk karakter der førte til at der opstod en *sandhedshævdelse*. Pastoren besidder magten ved at kunne kræve af individet, at de frembringer ham sandheden, for at opnå frelse. Dette satte pastoren i en unik magtposition, hvor han besad definitionsmagten om det rigtige, forkerte og det gode liv. Foucault mener at sandhedshævdelsen ofte finder sted i bidrag fra en autoritet, der sorterere individets udsagn (Mik-Meyer & Villadsen, 2014). Min teoretiske antagelse og begrundelse for at inddrage dette begreb, bunder i at jeg har en forestilling om, der i form af et hierarkisk styret samarbejde, opstår situationer hvor der sker underkastelse til det politiske niveau. Pastoralmagt begrebet bidrager til dette speciale, med at begrebsliggøre hvad der sker i relationer mellem individer der er underlagt magt og styring i en hierarkisk opdelt organisation, hvorfor jeg finder det relevant at anvende i den kommende analyse.

Foucault teorier tilbyder mig et begrebsapparat om magt og styring vil i kommende analyse anvendes som referenceramme. Foucault perspektiver har jeg valgt at anvende i dette speciale, til at skabe en forståelse af, hvordan magten er placeret i den kommunale styringskæde. Samtidig vil jeg anvende hans begreber til at analysere på hvordan aktørerne på de forskellige niveauer forholder sig til magt og styring og hvordan det udøves på de forskellige niveauer.

Street-level bureaucracy

I det kommende vil jeg redegøre for de anvendte begreber af Michel Lipskys street-level bureaucracy teori, som anvendes i projektets analysedel 2. Det teoretiske begrebsapparat som Lipsky anvender, handler om, hvordan politik i virkeligheden formes af de mennesker der udøver den i frontlinjen. Herunder særligt tænkt i kommunale organisationer, hvor de fagprofessionelle frontlinjemedarbejdere, som en del af deres profession og daglige arbejde, besidder funktioner hvor der er tillagt en væsentligt skønsmæssige vurdering og råderum. Street-level litteraturens omdrejningspunkt er at borgerne, som modtagerne af de kommunale serviceydelser, møder politikken hvor den bliver skabt, nemlig af de frontlinjemedarbejdere der forvalter den i praksis. Lipsky mener samtidig at begrænsede ressourcer og for stort arbejdspress, medføre at der opstår afværgemekanismer i forskellige former, som resulterer i at frontlinjemedarbejderne bliver policy makers. Dette teoretiske begrebsapparat, anvendes i den kommende analyse, til at begrunde og konkretisere frontlinjemedarbejdernes adfærd i den politisk ledet organisation, som Jobcenteret er. Lipskys teori kan hjælpe til at koble konkrete forklaringer til den adfærd der opstår hos frontlinjemedarbejderne, når de befinder sig i et krydspres mellem forventninger og behov, eller når deres autonomi begrænses.

Krydspres

Ifølge Lipsky oplever de fagprofessionelle frontlinjemedarbejderne et konstant krydspres mellem politiske og organisatoriske forventninger og borgernes behov, samt deres rettigheder og krav til offentlige ydelser (Moesby-Jensen & Moesby-Jensen, 2019) (Lipsky, 1980). Frontlinjemedarbejderne fortager faglige skøn, der med afsæt i copingmekanismer bidrager til at det kan navigere i det krydspres de befinder sig i og derved, på trods af manglende ressource, imødekomme borgernes behov. Lipsky forklarer, at det krydspres frontlinjemedarbejderne befinder sig i, resulterer i, at der udvikles en praksis, der bidrager til at reducere efterspørgslen på serviceydelser og optimere udnyttelsen af tilgængelige ressourcer (Lipsky, 1980). Coping-mekaniserede

praksisser opstår ifølge Lipsky ved, "kampen mellem manglende ressourcer og et ønske om optimal og faglig arbejdsindsats" (ibid).

Copingmekanismer

I street-level bureaucracy findes der flere copingmekanismer. Jeg vælger her at anvende to af begreberne og afgrænser mig dermed fra de øvrige. *Modificering* er et begreb dækker over en afværgemekanisme der opstår, når frontlinjemedarbejdernes arbejdskompleksitet når et punkt, hvor der bliver behov for at skabe strukturer der medfører simplificering. *They create routines to make tasks manageable* (Lipsky, 1980, s. 83) Dette kan blandt andet resulterer i at frontmedarbejderne ikke altid følger politikker som tiltænkt, men justerer denne for at reducere arbejdspresset. Afværgemekanismer, uanset deres form, kan have store konsekvenser for slutresultatet af det udførte arbejde. For at forstå hvilke konsekvenser det kan have når frontmedarbejderne er nødsaget til at prioriterer deres arbejde, er det afgørende at undersøge nærmere hvordan de oplever deres arbejdssituation. Det betyder at frontlinjemedarbejderne arbejder under organisatoriske krav og forhold, der gør dem nødsaget til at udvikle teknikker og afværgemekanismer der gør det muligt for dem, at skabe ligevægt mellem de modsatrettede krav de forvalter under. (Lipsky, Street level bureaaucracy: Dilemmas of the individual in public services, 1980) I dette speciale undersøgtes det bland andet, hvordan frontlinjemedarbejderne oplever den politiske styring og hvilket konsekvenser de oplever styringen har for deres professionelle virke.

Lipsky interessere sig for, hvordan frontlinjemedarbejderne som de egentlige beslutningstagere (policy makers), har indvirkning på den politiske implementering i den kommunale organisation, hvilket også begrundet mit valg at anvendelse af hans begrebsapparat. Da hans teorier kan bidrage til dette speciale med en nuanceret forståelse af de mekanismer der kan ligge til grund for frontlinjemedarbejderens adfærd. (Ibid)

Fagligt skøn

I Street-level bureaucracy teorien, har det faglige skøn en central rolle, da frontlinjemedarbejdernes arbejde i høj grad baserer sig på, at de professionelle udøver skønshandlinger. De skønsmæssige muligheder kan være begrænsede af og underlagt organisatoriske rammer og opdelinger. Det faglige skøn er derfor styret af den kontekst der organisatorisk er gældende. (Lipsky, 1980). Hvilket nedenstående citat beskriver:

Street-level bureaucrats work with inadequate resources in circumstance where the demand will always increase to meet the supply of services. Thus they can never be free from the implications of significant constraints. Within these constraints they have broad discretion with respect to the utilization of resources [...] (Lipsky, 1980, s. 81) Samtidig forklare Lipsky følgende:

[...] Street-level bureaucrats work in situations that often require responses to the human dimensions of situations. They have discretion because the accepted definitions of their tasks call for sensitive observation and judgement, which are not reducible to programmed formats (Lipsky, 1980, s. 15).

Lipsky forklarer ovenfor, at det faglige skøn og dømmekraften er afgørende i forhold til at yde den rette indsats til borgerne. I dette projekt er det interessant at belyse hvordan det faglige skøn er påvirket af den position frontlinjemedarbejderne har som sidste led i styringskæden og hvad det har af betydning.

Opsamling

Både Foucault og Lipskys teorier bidrager til at besvare specialets problemformulering. Det gør de blandt andet gennem Foucault begrebsapparat og teorier om magt og styring, der anvendes til at besvare hvordan den kommunale styring på beskæftigelsesområdet gennem målstyring, blandt andet forsøger at indskrænke frontmedarbejdernes autonomi. Samtidig anvendes hans teori om magt, til at begrebsliggøre og forklare hvordan magtforholdet mellem aktørerne på de forskellige niveauer i den kommunale styringskæde, udøver og påvirkes af magt. Lipskys teori om street-level bureaucracy, bidrager til at

forklare, hvordan frontlinjemedarbejderne gør brug af afværgemekanismer som en konsekvens af, at deres autonomi indskrænkes. Dette opleves blandt andet gennem standardiserede løsninger og disciplinering. Begge teorier, bidrager med forskellige forklaringsmodeller, der uafhængigt af hinanden og samlet set, skaber en forståelse og forklaring i forhold til specialets problemformulering og undersøgelsesspørgsmål.

Analyse

I det følgende afsnit, vil jeg præsentere specialets analyse. Med afsæt i informanternes beretninger og relevante teorier, vil jeg med afsæt i citater fra mine afholdte interviews besvare specialets problemformulering. Som nævnt i specialets metodeafsnit, har jeg kodet og tematiseret informanternes udsagn, hvilket har ført til, at jeg har kunne uddrage temaer, der kan anvendes til at belyse og analysere den indsamlede data. Med afsæt i min analysestrategi, vil jeg i denne analyse forsøge at opnå en forståelse af de forståelser og udfordringer der hersker, når politik skal omsættes og udøves i praksis, på det beskæftigelsespolitiske område. Jeg vil anvende en hermeneutisk fortolkning, til at analysere på temaerne, magt og styring i bestræbelser på at besvare specialets problemformulering. I dette speciale, vil jeg dermed analysere forholdende mellem de forskellige led i styringskæden med afsæt i Foucaults teorier om magt og styring, som jeg vil anvende i første analysedel. I anden analyse del, vil jeg med afsæt i Lipskys begrebsapparat undersøge hvordan styringen modtages og forvaltes af organisationens frontlinjemedarbejdere. I analysedelene 1, vil jeg inddrage citater fra interviews den beskæftigelsespolitiske udvalgsformand, samt fra jobcenterchefen (administrationen) og i analysedel 2, vil jeg anvende citater fra Jobcenterchefen og begge frontmedarbejdere.

Analysedel 1

Opfattelsen af den politiske magt og styring

Adspurgte om, hvordan den politiske rolle opleves og hvordan samarbejdet fungerer i praksis, svarer udvalgsformanden:

[...] Centerchefen er dybt inde i stort set alle sager og alle fagområder, for det er nødvendigt, da der ikke særligt mange andre til at gøre noget for sig. Chefen er selvfølgelig deltagende i møderne og kan svare på spørgsmål undervejs osv. I de sager vi behandler. Så har vi jo også en direktør som i samarbejde med centerchefen udvalgsbetjener udvalget. Det er jo direktøren der er sekretær for udvalget og som skal søge for at samle op og så sidder de enkelte fagchefer, enten for erhvervsområdet, eller for beskæftigelse og kan svare på spørgsmål ned i de enkelte områder. Så samarbejdet med Jobcenteret synes jeg sådant er fint. Det tror jeg alle i udvalget vil synes at det er og jeg tror at de alle sammen oplever at få svar på spørgsmål af centerchefen, som gør sig store anstrengelser for at prøve at forklare hvordan verden hænger sammen, fordi den er kompleks. Det er vanskeligt. Så samarbejdet fungerer sådan set meget fint. (Interview A)

Formanden for beskæftigelsesudvalget, beskriver i ovenstående citat, at han oplever at samarbejdet fungerer godt og at det er hans generelle opfattelse, at alle er tilfredse med samarbejdet mellem udvalget og Jobcenteret. I ovenstående citat refererer udvalgsformanden til Centerchefen som "Jobcenteret" og beskriver at han oplever at Centerchefen anstrænger sig for at forklare udvalget, *hvordan verden hænger sammen*.

Centerchefen oplever ligeledes, at samarbejdet mellem udvalg og jobcenter fungerer godt og forklare følgende:

Jeg oplever et godt samarbejde, hvor jeg bidrager til indsigten. Det er ikke alle udvalgsmedlemmerne der har erfaringen og viden indenfor beskæftigelsesområdet, hvilket betyder, at jeg har til opgave at oplyse dem om,

hvordan tingene hænger sammen, hvad der er muligt og umuligt, når der skal træffes beslutninger for, hvordan der skal arbejdes i praksis. Det er min fornemmeste opgave at sikre at udvalgsmedlemmerne er oplyste, så de kan træffe beslutninger på et oplyst grundlag. De har ofte mange spørgsmål, og jeg siger til og fra på, hvilke beslutninger der har hjemmel og kan overleve i organisationen. (Interview B)

Udvalgsformanden og Jobcenterchefen er grundlæggende enige om, at samarbejdet fungerer. Centerchefen fortæller i ovenstående citat, at det opleves at flere af udvalgsmedlemmerne ikke har viden og indsigt i det område de har ansvar for. Udvalgsmedlemmernes manglende viden og indsigt, kan være udtryk for, at de som politisk valgte kommunalpolitikkerer, ikke nødvendigvis besidder de fornødne kundskaber til at kunne begå sig politisk inden for det beskæftigelsespolitiske område. Det kan være udtryk for et skævt magtforhold, når det beskrives at Centerchefen skal gøre sig store anstrengelser for at formidle og få udvalgsmedlemmerne til at forstå komplekse sammenhænge. Der kan her ses en *subjektivering*, da udvalgsmedlemmerne underlægges praksislogikker, der med afsæt i den rolle de undtager, som uvidende overgiver magten til administrationen, grundet manglende viden og indsigt. (Juul & Pedersen, 2019)

Udvalgsmedlemmernes rolle, styringskædens intention og samarbejdet med direktøren og centerchefen, kan føre til, at udvalgsmedlemmerne subjektiverer sig selv i en magt/viden relation. Centerchefen beskriver, at der er ligger en opgave i betjeningen af udvalget, både at belyse og begrænse beslutningsmulighederne for udvalget, hvilket bekræfter, at udvalgsmedlemmerne underlægges praksislogikker, der føre til at de positionerer sig og deres rolle i en hvor de ikke besidder den rette viden og hvor magten ligger hos administrationen, da de er nød til at spørge dem til råds for at kunne belyse sagerne tilstrækkeligt. Det giver eksempelvis administrationen magten til at definere, hvilke politiske sager, de ønsker at fremhæve frem for andre.

Udvalgsformanden uddyber også følgende:

Man kan sige at politik er jo på ingen måde behæftet med nogen form for særlig kunnen. Du skal ikke kunne noget for at blive politikker. Du skal sådan set bare kunne stille dig op på en ølkasse og sige, stem på mig – eller lad være. Der er ingen krav til at politikkerer skal kunne noget og det er heller ikke nødvendigvis forvaltningens opgave, at sørge for at politikkerne lærer en hel masse. Der kan være medlemmer for hvem det er en umulig opgave, selv flere perioder kan ikke gøre dem klogere. Men det er jo administrationens opgave at sikre at alle beslutninger træffes indenfor styrelsesloven og at det er tydeligt for borgere og andre udefra, når de kigger ind. Hvorfor vi træffer beslutninger og hvad vi træffer beslutninger om og så kan det være i hentydning til samarbejde, klimaet, eller i hensyn til alt muligt andet, at man ønsker at udvalget nok også er enige omkring noget og at dem som måtte side med en personlig udfordring. Enten i forhold til at forstå, eller ikke at ville. At de får mulighed for at føle, at de også er der. Så det er jo en serviceringsrolle og en fingerspidsfornemmelse du får, når du sidder med den opgave [...] Så er der en masse spilleregler og ting man skal kunne, rent tekniske ting, som man skal sørge for, som administration. Men politikkerne er jo politikkerer og derfor kan man ikke stille krav til dem om at de skal opføre sig på en særlig måde, eller kunne noget særligt. Det kan da godt være en administration for administrationen, at, nu har vi jo forklaret det her for to måneder siden og nu gør vi det igen. Og så sidder man der og tænker sit, mens udvalget sidder og ser ud som om, at det er første gang de nogensinde hører det. Det er lidt imponerende. (Interview A)

I ovenstående citat, beretter udvalgsformanden at der ikke er nogen særlige krav til at politikerne skal have en særlig viden. De er politikere, det vil sige folkevalgt, hvilket betyder, at der ikke er nogen særlige krav eller sanktionsmuligheder i forhold til deres viden, eller mangel på samme. Udvalgsformandens retorik omkring udvalgsmedlemmernes manglende viden, kan ses i kontekst til, at udvalget arbejde udvandes, ved at det er administrationen, der indtager ekspertrollen. I rammesætningen som det

beskrives af udvalgsformanden og Jobcenterchefen og de forudsætninger som udvalget skal føre kontrol med Jobcenteret under, gør det til en meget vanskelig opgave, for beskæftigelsesudvalget at efterleve. Udvalgsmedlemmerne, eller subjekterne som vi også kan kalde dem, indtager ikke deres rolle og den disciplinerende funktion som de er tiltænkt at have, som i stedet forvandles i mødet med den kommunale praksis. Det fører til at den parlamentariske styringskæde og intentionen med beskæftigelsesudvalgene i forhold til styringens praksis, udvandes. Hvad det præcist er der opstår i relationen mellem udvalg og administration, er interessant at undersøge nærmere, hvilket jeg med nedenstående citat fra Jobcenterchefen vil forsøge at komme tættere på:

Det er en omfattende opgave og ofte også en længere proces, at behandle sager i udvalget. Jeg har et større skriftligt arbejde foran mig, forinden møderne, som skal munde ud i at der kan træffes beslutninger. Det kan til tider opleves som om at rollerne er vendt på hovedet. Det jeg mener er, at jeg jo som centerchef, altså min vurdering- oplever jeg bliver udslagsgivende og sjældent udfordret, når der behandles sager. Jeg har jo en hel del viden jeg bringer i spil, men det jeg mener er, at det er jo min opgave at sikre at politikken reelt også kan udøves i praksis og at kerneopgaven bliver løst. Nogle gange kan man bare godt få den tanke, om man ikke lige så godt kunne træffe beslutningerne selv. (interview B)

I ovenstående citat, fortæller centerchefen, at det opleves at hans rolle besidder en forholdsvis stor magt i de beslutninger der træffes i udvalgsmøderne. Centerchefen forklarer at det er en stor opgave at betjene udvalget og at det til tider, ville være nemmere hvis beslutningskompetencen lå der, da det ville gøre beslutningsprocessen kortere. Med afsæt i Foucaults teorier om magt- og styringsteknologier, kan det med afsæt i ovenstående udtalelser udledes, at det Samstemmende berettes af både udvalgsformanden og centerchefen, at udvalgsmedlemmerne opleves at underkaste sig centerchefens vurderinger. Begge oplever at udvalgsmedlemmerne ikke er klædt på til at kunne udfordre centerchefens vurdering, da det er centerchefen der besidder viden omkring lovgivning og andre relevante forhold. Det betyder at magtforholdet kan opleves

ulige, hvilket kan føre til, at udvalget objektiveres og gøres til genstand for praktisk styring. Udvalgets rolle som kontrollerende og eksaminerende led kan udvandes grundet den ulige magtfordeling. Adjunkt Mathias Herup Nielsen og Post.doc Nicklas Andreas Andersen fra institut for politik og samfund på Aalborg Universitet, har udarbejdet undersøgelsen *Når styringens ambitioner udfordres af praksis – om at analysere rummet mellem styringens intentioner og situationel praksis*. Som dette speciale er inspireret af. Deres undersøgelser tager afsæt i forholdet mellem et kommunalt jobcenter og et lokalt beskæftigelsesråd. Undersøgelsens fund har ligheder med ovenstående udsagn:

Der ses ligeledes en modmagt via viden, idet at jobcenteret i praksis etableres som en evidensmæssig autoritet over for de mindre vidende rådsmedlemmer, som derfor reelt afskæres muligheden for at virke som et eksaminerende subjekt[...] jobcenteret yder ligeledes en form for modmagt, via inddragelse, idet rådsmedlemmerne inviteres til at bidrage til jobcenterets daglige arbejde, for at give dem en følelse af at være med på holdet, hvilket neutralisere den mulige modstand imod jobcenterets arbejde. (Nielsen & Andersen, Når styringens ambitioner udfordres af praksis - Om at analysere rummet imellem styringens intentioner og situationel praksis, 2016)

Ovenstående citat fra Nielsen og Andersens undersøgelse rummer ligheder der bekræfter at der opstår en situation hvor udvander det politiske udvalgs intenderede rolle udvandes og stiller medlemmerne i en position hvor de med afsæt i Foucault, underlægges en magtteknologisk styringspraksis, der via moderne magtudøvelse fremelsker og giver incitament til en adfærd hos udvalgsmedlemmerne, hvor de underkaster sig Jobcenterchefens viden.

Dette kaldes med afsæt i Foucaults magtperspektiv for *produktiv magt*. Den produktive magt opstår, når magtudøvelse fører til en særlig adfærd, eller når individer selv gør sig til bestemte subjekter (Mik-Meyer & Villadsen, 2014, s. 17) Tidligere citat fra udvalgsformanden beskriver at udvalgsmedlemmerne ikke besidder den fornødne viden, hvorfor de er afhængige af at centerchefens viden.

Udvalgsmedlemmernes manglende viden og indsigt i beskæftigelsesområdet, fører dermed til en situation, hvor der opstår en situation for magten at opstå. Med det mener jeg helt konkret, at med afsæt i Foucault, kan man anskue en situation hvor udvalgsmedlemmerne underkaster sig jobcenterchefens viden, som et resultat af kampe, hvor "vinderen" besidder definitionsmagten, i dette tilfælde Jobcenterchefen, da han besidder mest viden i dette konkrete tilfælde. Ifølge Foucault, er magten historisk foranderlig, hvilket betyder at den kan flytte sig over tid. Det betyder at der kan være andre situationer hvor det lokale beskæftigelsesudvalg besidder definitionsmagten, eksempelvis når beskæftigelsesplanen skal godkendes, eller fokusrevisionen gennemgås. Foucault mener at magten er skabende og bliver til imellem individer. Magten kan indtage mange forskellige former og må i følge Foucault ikke tænkes for snæver, da den er allestedsværende og historisk betinget.

Udvalgsformanden beskriver at der er en skæv magtfordeling mellem Udvalget og administrationen(jobcenteret)

Der er en skæv magtbalance og det er administrationens opgave at udjævne den magtbalance og gøre at politikkerer kan lykkedes med at være politikkerer og ikke skal være eksperter. Fordi det kan man ikke kræve af dem der sidder som politikere, at de er. Men man kan kræve at politikkerer har en holdning og man kan hjælpe dem til at udvikle en, hvis ikke de har en. Og tro mig, det er der mange politikkerer der ikke har. De synes bare at vi alle sammen skal have det godt. Men det der med rent faktisk at få dem til at tage stilling til det [...]. Så det skal administrationen jo gøre. De skal også sørge for, at vi som udvalg diskuterer politik og træffer nogle beslutninger som er omsæt bare efterfølgende for administrationen. De skal hjælpe sig selv, ved at hjælpe os. [...] det der med ligesom at kunne hjælpe politikkerer til at være politikkerer. Det er en særlig dansk tradition, som vi skal passe utrolig meget på. Der er kun et parti, der vinder alle valg og det er "administrationspartiet" for de bliver siddende. Det betyder jo at der ligger en særlig forpligtigelse i det danske embedsværk, til at kunne betjene, uanset hvem der sidder for bordenden, af udvalg. Så jo,

magtbalancen er skæv, men det er administrationens opgave at hjælpe politikerne, til at den ikke er så skæv. Det er den politiske tradition vi har og det er den kommunale tradition vi har. Eller politiske administrative model vi har. For det er jo den samme model i styrelserne og i departementet. Man skifter jo heller ikke departement chef, bare fordi man skifter minister og styrelsesdirektører bliver også siddende selv om man skifter regering. Så det er jo en dansk model for, hvordan man er embedsværk. (Interview A)

I ovenstående citat, beskriver udvalgsformanden, at magtbalancen er skæv, da politikerne ikke er eksperter og derfor ikke har den fornødne viden til at udfordre administrationen. Samtidig fortæller udvalgsformanden, at det er administrationens forpligtelse at hjælpe politikerne med at være politikere, og sikre at de har en holdning til sager, som kan omsættes i jobcenterets praksis. Ovenstående citat fortæller udvalgsformanden, at det altid er administrationspartiet der vidner, da de bliver siddende i deres position og ikke er påvirkede af valgperioder. Udvalgsformanden fortæller, at den kommunale tradition og den politiske tradition er to helt forskellige ting, der lever parallelt men afhængigt af hinanden, og at samme model er den samme i styrelserne og departementerne. Det kan udledes af ovenstående citat, at udvalgsformanden oplever at det er en opgave der ligger hos administrationen at hjælpe politikerne med politikken. Samtidig kan det tolkes, at udvalgsformanden ikke ser det lokale beskæftigelsesudvalgs rolle, som afgørende og vigtig i forhold til samarbejdet, da det opvejende er administrationen der driver beslutningsprocesserne, hvorfor den politiske rolle kan virke overflødig.

Det kan tolkes heraf, at udvalget og jobcenterschefen ikke forholder sig til de roller der i teorien er konstrueret til dem. Med det menes, hierarkiet hvor de i en strukturel forståelse burde indtage den intenderede og normative struktur. En struktur hvor udvalget i konteksten ses som øverste led. Positionerne ses dog snarere, at konstrueres i sammenhæng med den praksis, de befinder sig i og som magten er til stede i. Magten er skabende og former dermed individerne, der rationelt forholder sig til de positioner de indtager. Både udvalgsmedlemmerne

og jobcenterchefen gøres til subjekter, ved at gøre dem til, -eller få dem selv til at gøre sig til bestemte individer med bestemte positioner og roller. (Mik-Meyer & Villadsen, 2014) Det ses blandt andet ved, at det i praksis er jobcenterchefen der i relationen til udvalget, indtager og besidder definitionsmagten.

Opfattelsen som ekspertudvalg der skal besidde en overvågende funktion, virker derfor fraværende i samarbejdet mellem beskæftigelsesudvalg og administration. Udvalgsformanden virker ikke til at have særlig meget tilovers for udvalgets viden på området. Men italesætter at det er vigtigt at man som politiker har en holdning, der kan bidrage til refleksion, udvikling og dialog.

Jobcenterchefen fortæller følgende:

Jeg oplever ofte at udvalgsmedlemmerne har relevante spørgsmål og ideer, der bringes frem i drøftelserne. Dog er det tit, at det ikke er noget der er praktisk muligt at omsætte til praktisk, hvilket der kan være mange forskellige årsager til. Ideerne og spørgsmålene er der, men det er oftest min opgave at vi holder snuden i sporet og arbejde målrettet med det de ting der kan overleve en "stresstest". Det er tydeligt at de kigger i min retning for kvalificerede respons og ideer, hvor beslutninger tit ender med at være på foranledning af mine holdninger. (interview B)

I ovenstående citat fortæller Jobcenterchefen, at det opleves at der i samarbejdet mellem udvalgsmedlemmerne og administrationen ofte er en del drøftelser der løses gennem jobcenterchefens viden. Samtidig fortæller jobcenterchefen, at det opleves at mange beslutninger bliver truffet med afsæt i de tilbagemeldinger der gives fra administrationens side, der derved bliver udslagsgivende i forbindelse med at der træffes afgørelse i de sager der behandles. Man kan derfor argumentere for at definitionsmagten besiddes af administrationen, da det er disse ytringer omkring en problemstilling eller et fænomen, der bliver afgørende for de efterfølgende beslutninger der træffes.

Netop spørgsmålet omkring hvordan udvalget sikre sig at sager er belyst tilstrækkeligt, er udvalgsformanden adspurgt om, og svarer følgende i interviewet:

Politikerne møder jo sådan set direktører og chefer. Vi møder meget sjældent frontmedarbejderen i den politiske behandling af noget som helst. Vi har med alt for sjældne mellemrum haft erhvervsstraf. Men jeg mindes ikke i de otte år jeg har siddet som udvalgsformand, eller i de otte år jeg i øvrig sad i udvalget, men som næstformand før det. At vi har haft en helt almindelig medarbejder til et udvalgsmøde og forklaret os om noget som helst.

Interviewer: Men som jeg forstår det, så kan i for at belyse sagen inviterer hvem I vil?

Respondent: Ja, det kan vi godt. Sagtens, men det har bare ikke været en tradition at man har gjort det. Jeg har heller ikke oplevet det, da jeg sad med politikker betjening, hverken i [kommune] eller [kommune]. Det er også kun chefer og det handler måske om tilliden om sådan og sådan. Så afstanden – den oplevede afstand fra frontmedarbejderen til udvalget, tror jeg godt kan blive oplevet stor. Fra udvalget og den anden vej, der oplever jeg, at udvalget oplever chefen som frontmedarbejder. altså hvis du forstår [...] "Nu ved DU det, så går jeg ud fra at alle ved det". Det er jo en ledelsesopgave, altså når udvalget har besluttet et eller andet, så holder vi jo op med at lave noget. så er det administrationen der skal i gang med at implementerer den beslutning. (interview A)

I ovenstående citat, fortæller udvalgsformanden, der med i alt 16 års erfaring, som henholdsvis udvalgsformand og næstformand for udvalget, aldrig har inviteret frontlinjemedarbejdere ind i udvalgsmødet for at belyse en sag forinden sagens afgørelse. Udvalgsformanden erkender at det er en mulighed, at de kan invitere hvem de vil, ind i forummet, for at belyse sagerne, men aldrig har anvendt den mulighed, fo at invitere og inddrage beskæftigelsesindsatsens frommedarbejdere. Argumentet herfor er, at der ikke har været tradition for det.

Udvalgsformanden tilføjer samtidig, at det i udvalgets perspektiv er Jobcenterchefen der betragtes som frontlinjemedarbejderen, der samtidig har til opgave at formidle den vedtagne politik videre ned i organisationens udførende led og implementere politikken i praksis. Der kan opleves en kløft i styringskæden, idet at samarbejdet mellem top og bund, fra udvalgsformandens side, opleves som ikke eksisterende. Frontlinjemedarbejderne tænkes ikke ind i beslutninger og deres meninger bliver ikke inviteret indenfor i processerne omkring relevante forhold. Politikernes og cheferne forståelses- og definitionsformer bliver derfor de dominerende diskurser og sandheder der forvaltes ud fra. Særligt Jobcenterchefen har en afgørende rolle, da der med afsæt i den indsamlede empiri og Foucaults magtperspektiv, kan argumenteres for at besidde definitionsmagten både opadtil, da politikerne opleves at have en meget stor tillid til Jobcenterchefens holdninger, viden og vurderinger. Samt nedadtil, da jobcenterchefen formidler politikken ud fra hans forståelseshorisont, ned i organisationen. Rådsmedlemmerne befinder sig derfor i et spændingsfelt mellem den statslige styring og den kommunale autonomi. (Nielsen & Andersen, Når styringes ambitioner udfordres af praksis, 2016) Ved at beskæftigelsesudvalget konsekvent ikke benytter sig af muligheden for at inviterer de fagprofessionelle frontlinjemedarbejdere med i rummet, når sager skal belyses og samtidig betragter Jobcenterchefen som frontmedarbejderen, kan beslutningsgrundlaget være unuanceret. Med afsæt i Foucaults begreb om pastoralmagt, hvor det i middelalderens Europa, var pastoren der besad rollen som det vidende orakel, hvis accept og anerkendelse var udslagsgivende i tilstræbelserne på, og ideen om frelse. For at kunne lede, måtte pastoren kende de enkelte sjæle, og sikre at der fandt en sandhedshævdelse sted, hvor alle tanker og sandheder måtte bringes frem i lyset. Den pastorale ledelse hæfter sig derfor ved, at kræve sandhederne om det enkelte individ og det herskende lydighedsforhold, der kræver at individet træder frem for pastoren og underlægge sig for at opnå frelse. (Mik-Meyer & Villadsen, 2014) I samarbejdet mellem beskæftigelsesudvalget og Jobcenteret, bør det lokale beskæftigelsesråd besidde og fremstå som det vidende ekspertudvalg, for hvem Jobcenteret skal

søge godkendelse og frelse hos, hvilket også er tanken bag oprettelsen af disse udvalg. Dog opleves der diskrepans mellem den tiltænkte funktion og det faktiske resultat, da det i denne undersøgelse opleves modsatrettet hvem der besidder pastorrollen. Beskæftigelsesudvalgets rådsmedlemmer søger Jobcenterchefens anerkendelse, der derved indtager pastorrollen og anvender pastoraleteknikker, i form af at fremelske bestemte handlinger og incitamenter hos rådsmedlemmerne.

Delkonklusion

Det kan udledes at medlemmerne i det lokale beskæftigelsesudvalg ikke oplever at besidde rollen som kontrollerende og overvågende ekspertudvalg. Årsagerne hertil ses ved at udvalgsmedlemmerne ikke besidder nok viden inden for området og gør sig afhængige af jobcenterchefens vurderinger og anbefalinger. Styringen i praksis ses ved, at udvalget samarbejder med centerchefen, som de også anser for at være "frontmedarbejder". Udvalget overlader det til centerchefen at sikre at politikker bliver implementeret som tiltænkt og følger ikke op på om den politiske intention også udøves af frontmedarbejderne i det udøvende led, ligesom de ej heller inviterer frontmedarbejder med til bordet, for at belyse sager. Med afsæt i denne viden kan det ses, at den kommunale styringskæde mellem disse to aktører, er udfordret på trods af at de oplever at samarbejdet fungerer godt.

Analysedel 2

I denne analyse, vil jeg medtage citater fra interviews med Jobcenterchefen og frontlinjemedarbejderne, for derved at analysere mig frem til, hvordan centerchefens rolle som bindeled mellem den politisk dagsorden og det udførende led i den kommunale styringskæde på beskæftigelsesområdet forvaltes og opleves, samt hvordan den politiske styring opleves af frontlinjemedarbejderne i praksis. Jeg vil anvende Michael Lipskys

begrebsapparat til at analysere på den indsamlede empiri. Det vil jeg gøre ud fra temaerne styring og socialt arbejde.

Styring og socialt arbejde i beskæftigelsesindsatsens frontlinje

Adspurgt om, hvordan den politiske styring opleves af frontlinjemedarbejderne på beskæftigelsesområdet i socialt arbejdes praksis svarer de følgende:

Frontlinjemedarbejder 1: Noget jeg vil sige er, at igennem årene så har jeg oplevet meget, at alt efter hvilke politiske beslutninger der bliver taget, øverst oppe. Så starter man her hvor vi sidder (frontmedarbejderne) og siger, - nu skal vi det her – nu går vi i den her retning. Først så tænker man, ja! Fedt mand, nu går vi i gang! Nå, men så kommer der en ny beslutning og så ændrer vi lige retningen og det vil sige, at man aldrig gør noget færdigt. Det er jo ikke sådan at socialrådgiverne bliver spurgt om, hvad er det I har gang i. Hvilke forløb virker og hvad kører godt og sådan noget. Nej, det er politisk besluttet ovenfra og derfor så er der ret mange der bliver ret desillusionerede over årene. Så reagerer folk jo forskelligt. Der er jo forskellige overlevelsesstrategier ikke? (Interview C

I ovenstående citat, fortæller frontmedarbejder 1, at hun oplever at der hyppigt sker ændringer, hvilket i praksis betyder, at hun hele tiden skal omstille sig og ikke når at få indarbejdet politikker og arbejdsgange før det igen bliver ændret. Samtidig fortæller hun, at hun ikke oplever at frontmedarbejderne bliver spurgt til råds forinden og i forbindelse med ændringer og implementeringer, hvilket hun beskriver at mange bliver desillusioneret og derfor skaber sig forskellige overlevelsesstrategier for at håndtere dette.

Adspurgt om samme spørgsmål svarer frontlinjemedarbejder 2 følgende:

Vi får at vide, at nu skal I visitere til de her to leverandøren. Så jeg synes vi er lidt Pinocchio, der bliver ført og det er dem der bestemmer om vi skal danse, eller sidde ned, eller gå til højre eller venstre. Vi har ikke særlig meget frihed og når man en gang i mellem får vristet sin arm fri af det der spindelvæv eller den der snor oppe til lederen, så får de jo fat i den igen, hurtigt! Jeg synes vi er i et hårdt greb [...] jeg kan have perioder hvor jeg har det sådan, de skal satme ikke

bestemme hvad der giver mening i mit arbejde, - "De kan rende mig i Pedersen". Nu bestemmer jeg hvad der giver mening og så kører jeg på dén og et stykke tid efter igen. Så kan jeg høre, at nu er der fokus igen, på de der skide samtaler og så bliver jeg så træt indeni og så tænker jeg. Prøv lige at hør, hvis du vil have samtale, så skal jeg give dig samtaler så du kan brække dig over dem, så må du selvom, at andre ligger og raller nede i hjørnet, fordi jeg ikke har haft tid til at passe dem, der har haft brug for det. Fordi jeg har skulle holde en skide gryde i kog, fordi det beder du mig om. Så må du altså også selv samle lortet op igen. Så bliver jeg nogle gange så opgivende. Når jeg så igen får dét overskud, hvor jeg kan sige til mig selv, "nej, de skal ikke styrer dét der" at jeg ved bedst hvilke af mine borgere der har brug for mig lige nu og hvilke der ikke har brug for mig overhovedet, fordi de er meget syge og har brug for fred. Så tager fanden ved mig. (interview D)

I ovenstående citat, forklare frontmedarbejder 2, at hun ikke oplever selv at have styringen i hendes arbejde. Hun beskriver at det nærmest er en algoritme der bestemmer hvilke borgere der skal have hendes fokus og hvilke der ikke skal, uagtet om hvem der har behov for tættest kontakt. Samtidig forklarer ovenstående frontmedarbejder, at hun i de perioder hvor hun føler sig træt, tilfredsstiller målstyringen og ledelsen og i andre perioder, når hun har overskuddet, prioritere ud fra hendes egne vurderinger og sit faglige skøn, om hvilke borgere der har det største behov for støtte og hjælp. Ifølge Lipsky er der her tale om *prioritering* som afværgemekanisme, da frontmedarbejder 2, når hun har overskuddet, prioriterer til fordel for hendes egen faglighed og borgerens behov, frem for måltallene. Dermed afværger hun i en periode følelsen af ikke at imødekomme borgerne, selvom det er på bekostning af måltallene. Et andet eksempel på en afværgemekanisme, kan ses ved begrebet *Creaming* som med afsæt i Lipskys forståelse, er når frontmedarbejderen træffer valg, der gør det nemmere for dem, at imødekomme det pres de er under i forhold til den organisatoriske forventning til produktivitet. Det kan blandt andet være, at visiterer de borgere til virksomhedspraktik, som hurtigt vil kunne opnå

effekt i forhold til målstyrings programmer. Det kan forekomme paradoksalt, at det velfærdssamfund der er skabt som et sikkerhedsnet under befolkningen, er struktureret i rammer, der forfordeler, således at det kan resultere i at det er "de bedste af de dårligste" der tilbydes først hjælp, blot for at tilfredsstille et system med afsæt i et dominerende menneskesyn, der ser mennesket som egennyttemaksimerende og hvorpå politikken er skabt. Fælles for begge frontmedarbejdere, oplever de, at deres arbejde i høj grad er præget af politisk påvirkning. Det ses både gennem hyppige ændringer både lovmæssigt og lokalpolitisk, hvor der ikke bliver rådført med frontmedarbejderne, hvilke løsninger der i praksis kunne fungere bedst. Det efterlader dem med frustrationer, som beskrives at medføre desillusion. Disse frustrationer samt følelsen af utilstrækkelighed, kan føre til at frontlinjemedarbejderne udvikler nye praksisser, for at håndtere det øgende pres. Lipsky skriver følgende:

The fact that street-level bureaucrats must exercise in processing large amounts of work with inadequate resources means that they must develop shortcuts and simplifications to cope with the press of responsibilities. The coping mechanisms street-level bureaucrats develop often are unsanctioned by managers of their agencies" (Lipsky, 1980, s. 18)

Med afsæt i ovenstående citat af Lipsky og tidligere citater fra begge frontlinjemedarbejderne, kan man udlede følgende to ting; 1. Frontlinjemedarbejderne beskriver, at der når de føler sig pressede, opstår afværgemekanismer der bidrager til coping. 2; Organisationens integritet udfordres, da det kan være en umulig opgave for ledelsen at kontrollere disse afvigelser. Når frontmedarbejderne følger deres egne praksisser, til fordel for de organisatoriske, opstår der et paradoks, da frontmedarbejderne handler mod den intendede politik og organisationens interesser, hvilket Lipsky beskriver nedenfor:

Street-level bureaucrats are interested in processing work consistent with their own preferences and only those agency policies so salient as to be backed up by

significant sanctions. These sanctions must be limited. If everything receives priority, nothing does. Work-processing devices are part of the informal agency structure that may be necessary to maintain the organization, even though the procedures may be contrary to agency policy. This is a neat paradox. Lower-level participants develop coping mechanisms contrary to an agency's policy but actually basic to its survival. (Lipsky, 1980)

Adspurgt om hvordan den intenderede politik opleves implementeret i praksis af frontlinjemedarbejderne, fortæller Jobcenterchefen følgende:

Ledelsen forsøger at sikre at politikken overholdes og målene nås. Vi er jo som Jobcenter sat i verden for at løse en opgave. Det betyder at det er nødvendigt at sikre at driften kører. Det gøres ledelsesmæssigt ved hjælp af flere systemer, som fortæller, blandt andet, om borgerne kommer ud i virksomhederne i praktikker og afprøves på det brede arbejdsmarked, til gavn for både borgerne og lokalsamfundet. Det kan vi jo se i systemerne, men der er også meget der ikke kan måles der. Hvis du spørger konkret ind til om medarbejderne forvalter loyalt med afsæt i det grundlag, vi som organisation udstukket, er svært at vide, men der kan til tider godt opleves at være modstand i forbindelse med nye tiltag. (interview B)

Jobcenterchefen fortæller i ovenstående citat, at det er ledelsens opgave at føre kontrol med frontmedarbejderne ved hjælp af forskellige systemer, der har til formål at overvåge og kontrollere frontmedarbejdernes bedrifter.

Lipskys teori om det faglige skøn, omhandler i sin kerne hvordan frontlinjemedarbejderne udøver. Når frontlinjemedarbejderne befinder sig i et krydspres mellem organisationens forventninger, deres faglighed og borgerens behov, kan det føre til situationer hvor de bliver policy makers. De interviewede frontlinjemedarbejdere i denne undersøgelse beskriver en følelse af utilstrækkelighed, som ifølge Lipsky kan begrundes med, at den øget efterspørgsel på serviceydelser altid vil overstige det faktiske udbud. Det resulterer i policy making, som en afværgemekanisme, der kan betyde at den

politiske ambition og intention udfordres af praksis, da den risikerer ikke at blive efterfulgt som tiltænkt. (Lipsky, Street-Level Bureaucracy – Dilemmas of the Individual in Public Service -30th Anniversa, 2010, s. 82)

Nedenfor fortæller frontmedarbejder 2, følgende:

Altså, det meget gode eksempel som vi (kollegaer) har talt om er, at der er to politikker der spiller mod hinanden. Der en er lovgivningen der siger at vi skal tale med borgerne 6 gange om året, eller hver ottende uge og den anden er en anden politik, lokale politik, som beslutter at vi skal have 8 samtaler om ugen. Det er jo to lovgivninger der klasker [...] jeg synes at målstyringen afgør hvad jeg skal lave, i stedet for, at jeg som sagsbehandler ved, hvor jeg burde dykke ned og i hvilke sager. Eksempelvis, med alle de her udløbssager som vi ikke har nået i vores afdeling (ressourceforløbet bevillingsperiode 1-3 år). Det er jo fordi at vi har skulle tilfredsstille et system, med x antal samtaler om ugen. Når vi har haft dem og samtidig skal have en masse i placering (praktikker, beskæftigelsesrettede tilbud o.a.), så har vi jo ikke haft overskud til at lave sager færdigt (bringe sager for rehabiliteringsteamet), som vi burde. Men hvis vi selv havde kunne få lov at drible og prioriterer hvad der var vigtigst. Så havde vi jo ikke haft alle de her helvedes mange udløbssager. Så jeg synes det klasker. (Interview D)

I ovenstående citat, fortæller frontmedarbejder 2, at hun oplever en diskrepans mellem, på den ene side, lovgivningen og lokale politikker og på den anden den sociale praksis som hun udøver i. Det beskrives som meget begrænsende for hendes faglige skøn at målstyringen skal diktere med hvem, samt hvor mange samtaler hun skal afholde uge for uge.

Nedenfor beskriver frontmedarbejder 1 ligeledes:

Tæller vi det der tæller. Det har jeg tit tænkt, altså – hvordan måler du om farven blå er pænere? Hvordan måler du det? Du kan jo ikke måle det, lige som musik. Du kan jo ikke gribe om det. Og det som vi glemmer. Det er den enestående viden og intuition vi har som mennesker der sidder i det her fag.

Den erfaring vi oppearbejder og den viden vi oppearbejder. Jeg vil våge og påstå at jeg aldrig har været i tvivl nogensinde om et menneske. Jeg har været i tvivl en gang og så blev vi enige om at vi prøver dét her, mig og den person. Og så prøvede vi det og så virkede det og vi klappede i vores hænder. Du oparbejder intuition og viden om de mennesker du arbejder med. Derfor finder du altid den rigtig løsning og nogle gange skal man prøve noget forskelligt og bruge noget tid før du finder den rigtige opskrift. Og det kan du ikke måle (Interview C)

I ovenstående citat beskriver frontlinjemedarbejder 1, at hun oplever at det i høj grad er hendes føling og intuition i arbejdet med mennesker der er afgørende for at få opbygget den tillid der skal til, at der ser en udvikling og borgeren hjælpes videre. Begge frontlinjemedarbejder mener at det er intuitionen og den skønsmæssige frihed, der er en af de største årsager til at de kan udføre deres opgaver og hjælpe borgerne videre. Dog oplever de desværre, at de politiske rammer, der betyder at alt skal gøres kvantificerbart og at samtaler skal afholdes i en bestemt kadence. Samtidig er der organisatoriske rammer og forskrifter, der dikterer hvilke at borgerne skal henvises til bestemte tilbud, med afsæt i udbudsbetingelser og aftaler, i stedet for med afsæt i borgerens behov. Ifølge Lipsky, er professionelle ansat i staten, som vilkår, underlagt et bestemt lovmæssigt regelsæt, som er ufravigeligt. Samtidig forklarer han, at der er flere professioner, der er afhængige af skønsmæssige vurderinger, for at kunne løse kerneopgaven i deres professionelle virke. Lipsky forklarer følgende:

[...] Since many of the problems discussed here would theoretically disappear if workers' discretion were eliminated, one may wonder why discretion remains characteristic of their jobs. The answer is that certain characteristics of the jobs of street-level bureaucrats make it difficult, if not impossible, to severely reduce discretion. They involve complex tasks for which elaboration of rules, guidelines, or' instructions cannot circumscribe the alternatives. (Lipsky, 1980, s. 15)

Som Lipsky beskriver ovenfor, kan det være vanskeligt at reducere det faglige skøn, da det er en stor og integreret del af frontlinjemedarbejdernes dagligdag

i socialt arbejdes frontlinje. Det kan tolkes, af ovenstående beretninger fra frontlinjemedarbejderne, at det kan opleves modsatrettet at skulle tilfredsstille et komplekst målstyringssystem, som fratager medarbejderne deres frihed til at anvende deres faglige skøn, som redskab i arbejdet med borgere i socialt arbejdes frontlinje, på beskæftigelsesområdet. Lipsky mener at der er mindst 3 årsager til at det faglige skøn er en ufravigelig nødvendighed, for at kunne udøve og vurdere i mange forskellige professioner og situationer og fortæller følgende:

First, street-level bureaucrats often work in situations too complicated to reduce to programmatic formats [...] Second, street-level bureaucrats work in situations that often require responses to the human dimensions of situations. [...] A third reason discretion is not likely to be eliminated bears more on the function of lower-level workers who interact with citizens than with the nature of the tasks. (Lipsky, 1980)

Ovenfor beskriver Lipsky, at der er flere årsager til at det faglige skøn ikke kan reduceres til standardiserede kvantificerbare programmer eller elimineres helt. Begrundelserne hviler på en forståelse af, at arbejdet kalder på en betydelig mængde indsigt, føling og forståelse for borgernes situationer. Samtidig mener Lipsky, at det er afgørende at der opbygges tillid mellem de fagprofessionelle og borgerne, da det er afgørende for, om der skabes tillid og løsninger til gavn, for både borgernes situation, frontlinjemedarbejdernes faglige stolthed, organisationens forventninger og velfærdsstatens legitimitet. Det er derfor samtidig afgørende at frontlinjemedarbejderne finder den rette balance mellem fleksibiliteten i det faglige skøn på den ene side og neutralitet og regelanvendelsen på den anden. Denne dialektik, som forsøger på den ene side at opnå legitimitet via frontmedarbejdernes intuition og indlevende tilstedeværelse og på den anden side lægger lov og rammer ned over dem, som begrænser udøvelsen af skønnet. Med afsæt i frontmedarbejdernes beretninger om at de føler at målstyringen sætter dem i dilemmaer der begrænser deres faglige skøn, kan man med afsæt i Lipskys teorier herom, udlede at det kan påvirke organisationens og velfærdsstatens legitimitet, hvis de agenter der

repræsenterer velfærdsstaten, møder borgerne udelukkende med et regelsæt i rygsækken. Da det ikke giver rum til individualitet, intuition og afvigelse men, samtidig mener han også at spændet mellem top og bund og de bureaukratiske rammer, kan føre til at professionelle standarder opstår. Det kan være når frontlinjemedarbejderne oplever at være i pressede situationer, som når frontmedarbejderne i denne undersøgelse fortæller, at de føler de skal gå på kompromis med deres faglighed, for at imødekomme "systemet". Det kan i praksis resultere i at de oparbejder afværgemekanismer, hvilket kan føre til, at frontlinjemedarbejderne udvikler metoder og praksisser, der bidrager til at lette følelsen af utilstrækkelighed. Nedenfor beskriver frontmedarbejder 2, når adspurgt og hun loyalt forvalter efter reglerne følgende:

Altså, jeg har det jo sådan, at hvis man kigger på en lovgivning, så kan man vælge at se det som en fast ramme. Jeg har valgt tidligt i mit liv at se det mere som en boksering. Der er nogle elastikker, man nogle gange godt kan hænge lidt i og komme rundt i hjørnerne. Så kan man møve sig, lige til den er ved at bryde. Så jeg har det sådan, at hvis jeg skal forholde mig til lovgivningen uden at gøre noget ulovligt eller et eller andet. Så hvis jeg kan presse den lidt et sted, for mine borgers skyld. Så gør jeg det! (interview D)

Ovenfor beskriver frontmedarbejder 2, at hun, når det er muligt fortolker lovgivningen til borgernes fordel. Det kan i værste fald ifølge Lipsky, føre til at frontlinjemedarbejderne bliver policy makers, ved at de ikke implementerer og forvalter politikkerne som tiltænkt. Lipsky er tilhænger af at man begrænser det faglige skøn, da det er en umulighed at kontrollere, men erkender også at det ikke er udført helt, da arbejdet med mennesker og deres forskelligheder, er en kompleks opgave. (Lipsky, 1980) Ifølge Lipsky kan det resultere i at frontmedarbejderne kan blive en barriere, når der skal implementeres politik i organisationen (Lipsky, Street level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services, 1980, s. 113). Med afsæt i Lipskys coping begreb, kan ovenstående citat også ses som *modificering*, da frontlinjemedarbejderen beskriver at hun fortolker lovgivningen, så den kommer til at stemme overens

med hendes praksis, ved at anskue politikken og lovgivningen som en elastisk boksering.

Adspurgt om hvorledes Jobcenterchefen oplever sin rolle som bindeled mellem det politiske niveau og det organisatoriske niveau, svarer han følgende:

Jeg oplever min rolle opadtil, som en formidlende og oplysende rolle, der skal give politikerne det bedste grundlag at behandle sager ud fra. Samtidig kan man jo sige at jeg også bliver mål på mit arbejde, da kommunes beskæftigelsesplan er et måleredskab for og vi som Jobcenter når de mål der er beskrevet i planen. Tankerne i planen og ambitionen, skal jeg så gøre mit ypperste for at føre videre ned i organisationen gennem ledelsen og videre ud til medarbejderne. Hvis målene i planen ikke nås, er det min opgave at forklare hvorfor de ikke er nået og hvordan der kan justeres til. Det betyder at jeg er afhængigt af et dygtig ledelsesteam, der løber med i forhold til at sikre dette indenfor de forskellige ydelsesområder sikre at målene bliver nået. Så jeg oplever min rolle som 2 delt. For at være ærlig, har jeg har i mit daglige arbejde ikke så stor kontakt med medarbejderne. (interview B)

Ovenfor beskriver jobcenterchefen, at han som chef for beskæftigelsesområdet også bliver præstationsmål, med afsæt i den kommunale beskæftigelsesplan, som alle kommuner udarbejder med afsæt i udmelding fra beskæftigelsesministeriet og de fremsatte politiske beskæftigelsesmål. Beskæftigelsesplanen er den overordnet strategi for hvordan Jobcenteret vil løse udfordringer på forskellige fokusområder. Indstillingen til beskæftigelsesplanen skal godkendes i beskæftigelsesudvalget. Samtidig fortæller han, at han nedadtil lægger ansvaret for implementeringer mv. hos den øvrige ledelse og det fremstår ud fra hans udsagn, ikke som om, at han har en særlig stor berørings flade med frontmedarbejderne i organisationen. Sammenholdt med frontlinjemedarbejdernes udtalelser, der beskriver at de føler sig desillusionerede og ikke inddraget tilføjer frontmedarbejder 2, følgende udtalelse nedenfor:

Jeg ved der jo godt at det handler om kroner, øre og refusion når de tvinger os til samtaler der ikke giver mening. Men så tænker jeg, så må lederen råbe til chefen og så må chefen råbe til byrådet og så må byrådet råbe til borgmesteren og så må hun råbe videre til Christiansborg, som må tage det op. Altså, jeg har det sådan, at vi skal jo starte et eller andet sted. Vi er jo det laveste i det her hierarki. Vi kan ikke gøre en skid andet end at rette ind, eller være rebeller, eller hvad vi nu synes. Men det får vi jo ikke succes med på den lange bane. [...] Så vi kan jo ikke gøre andet end bare at rette ind eller lade være. Det er bare ikke tilfredsstillende! (interview D)

Ovenfor fortæller frontmedarbejder 2, at hun mener at ledelsen og styringskæde op ad til, bør handle og træde i karakter i forhold til at støtte frontlinjemedarbejderne, således at deres arbejde kommer til at blive mere meningsfuldt. Hvis frontmedarbejderne føler at de ikke bliver lyttet til og må gå på kompromis med deres faglighed, kan det ifølge Lipsky blive et demokratisk problem, hvis det resulterer i at lovgivningen ikke bliver forvaltet og fortolket som tiltænk, hvilket også kan betyde at der ikke er ensartethed i den service borgerne modtager, hvilket igen udfordrer organisationens integritet. (Lipsky, Street-Level Bureaucracy – Dilemmas of the Individual in Public Service -30th Anniversa, 2010, s. 113)

Delkonklusion

Frontmedarbejderne at de oplever det dilemmafyldt, at navigerer i krydspres mellem politiske krav og målsætninger og borgernes behov. De oplever at deres faglige skøn bliver minimeret til fordel for øgede ledelsesmæssige mål- og styringssystemer. Dette kan ifølge Lipsky resultere i at frontmedarbejderne udvikler afværgemekanismer, der bidrager til at de bedre kan navigere i disse krav ved at skabe praksisser gennem *prioritering* og *modificering*. Samtidig kan det udledes af frontlinjemedarbejdernes udsagn, at de bliver policy makers. Dette sker blandt andet ved, at deres adfærd ændres sig når de føler at deres faglighed er under pres, hvilket fører til, at de forholder sig kritisk til de politiske mål der risikerer ikke at blive forvaltet og fortolket som tiltænkt, hvilket kan

blive et demokratisk problem. Jobcenterchefen udtaler, at han oplever sin rolle som to delt, da han både skal samarbejde op ad og nedad i styringskæden. Dog udtaler han, at han ikke har ret meget samarbejde med frontlinjemedarbejderne, og lægger dette ansvar hos den øvrige ledelsesgruppe. Modsat efterlyser frontlinjemedarbejder 2, noget mere engagement fra ledelsen i forhold til at få skabt meningsfuldhed i beskæftigelsespolitikken og indflydelse. Det kan udledes, at jobcenterchefen ikke ser det som hans opgave og rolle at være bindeled mellem det politiske niveau og det udøvende led, i forhold til at få omsat politikken til praksis, da han ikke er tæt på processen.

Konklusion

Med dette speciale har jeg valgt at træde ind i den kommunale styringskæde på beskæftigelsesområdet, med det formål at undersøge hvordan styringskæden fungerer i praksis, med afsæt i aktører på 3 forskellige niveauer. Det har ført mig frem til nedenstående problemformulering, som min undersøgelse tager afsæt i og som jeg nu afslutningsvis vil konkludere på.

Hvilke udfordringer oplever aktører på forskellige niveauer i den parlamentariske styringskæde, når politik omsættes til praksis. Oplever politikerne at styringens intentioner udøves i praksis og hvordan omsætter og håndterer frontmedarbejderne politisk styring i rollen som organisationens udøvende led?

Ovenstående problemformulering, har jeg valgt at undersøge gennem kvalitative interviews og har indsamlet den primære empiri hos tre forskellige aktører i styringskæde, hvor jeg har interviewet en udvalgsformand, en Jobcenterchef og to frontlinjemedarbejdere.

Både udvalgsformanden og Jobcenterchefen oplever begge, samarbejdet fungerer godt. Begge aktører beskriver dog samtidig at magtforholdet er vendt på hovedet til Jobcenterchefen og administrationens fordel. Der fremelskes og gives incitament til en given adfærd hos udvalgsmedlemmerne der gennem en magtteknologisk styringspraksis, gør dem til genstand for produktiv magt, som opstår, når de gennem deres manglende viden, faglighed og adfærd, gør sig til bestemte subjekter, der søger anerkendelse hos Jobcenterchefen. Det kan konkluderes at styringskæden er brudt sammen og at politikerne, grundet manglende faglighed underkaster sig Jobcenterchefens vurderinger, som med afsæt i pastorale teknikker, gør udvalgsmedlemmerne til genstand for praktisk styring. Beskæftigelsesudvalgets rolle som ekspertudvalg og kontrollant for jobcenterets resultater, er begrænset til det minimale. Samtidig kan det konkluderes, at den lokalpolitiske styringspraksis, primært foregår i samarbejdet mellem det politiske udvalg og Jobcenterchefen, som i udvalgsmedlemmernes perspektiv, anses for frontmedarbejder. Udvalget benytter ikke muligheden for

at invitere frontmedarbejderne med til bordet, når sager skal belyses i udvalget, med begrundelse i, at der ikke har været tradition for det tidligere. Det kan derfor udledes, at topstyringen og samarbejdet med jobcenterchefen foretrækkes, til fordel for et samarbejde på tværs af styringskæden.

Jobcenterchefen beskriver at han ikke oplever at have meget kontakt med frontlinjemedarbejderne, med at hans ledelsesteam løfter opgaven med at formidle politik og eventuelle ændringer videre til dem. Samtidig beskriver han, at han monitorerer medarbejdernes præstationer og at han også selv er underlagt målstyring gennem beskæftigelsesplanen. Det kan konkluderes, at Jobcenterchefens ikke oplever det som hans rolle at formidle politikker videre til frontlinjen, men at han overlader det til ledelsens opgave at fortolke, formidle og sikre implementeringer, der er i overensstemmelse med den politiske intention når politikken omsættes til praksis.

Jeg kan konkludere, at frontlinjemedarbejderne oplever at befinde sig i et krydspres mellem organisationens forventninger og borgernes behov. Det medfører at deres autonomi og faglige skøn indskrænkes, til fordel for ledelsesmæssig kontrol, udøvet via målstyring og monitorering. Samtidig kan et konkluderes, at det krydspres frontlinjemedarbejderne befinder sig i, medfører afværgemekanismer, hvor der via prioritering og monitorering skabes nye praksisser, der gør frontlinjemedarbejderne til policy makers, der fortolker lovgivning og politik, ud fra den enkelte borgers situation. Det kan risikere at skade forvaltningens integritet og samtidig blive et demokratisk problem.

Det kan afslutningsvis konkluderes, at den kommunale styringskæde, hvor politikerne træffer nogle beslutninger, som embedsværket fører ud i livet, er fuldstændig brudt sammen. Det fremgår tydeligt, at centerchefen har den reelle magt i kraft af hans viden og at det reelt er embedsværket der træffer beslutningerne. Den reelle magt ligger hos administrationen og politikerne er blevet alt for afhængige af deres viden.

Referencer

- Beskæftigelsesministeriet. (LBK nr 1177 af 05/11/2014). *Bekendtgørelse af lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats*. København: Beskæftigelsesministeriet.
- Bredgaard, T., Jørgensen, P., K, M. P., & Rasmussen, S. (2011). *Dansk arbejdsmarkedspolitik*. Denmark: Jurist og Økonomforbundets forlag.
- Caswell, D., & Larsen, F. (17. årgang, nr 1. 2015). Frontlinjearbejdet i leveringen af aktiv beskæftigelsespolitik - hvordan faglige, organisatoriske og styringsmæssige kontekster påvirker dette. *Tidsskrift for arbejdslib*.
- Forskningsmetode i Socialt Arbejde. (2018). I S. P. Olesen, & M. Monrad, *Forskningsmetode i Socialt Arbejde*. København: Hans Reitzels.
- Goli, M., & Hansen, L. (2013). *Beskæftigelsespolitik og socialt arbejde - I teori og praksis*. Latvia: Hans Reitzels forlag.
- Guldager, J. (2017). Vidensskabsteori - en indføring for praktikere. I J. Guldager, *Vidensskabsteori - en indføring for praktikere*. København: Akademisk Forlag.
- Høilund, P., & Juul, S. (2015). *Anerkendelse og dømmekraft*. Bosnien & Herzegovina: Hans Reitzels forlag.
- Jacobsen, B., Schnack, K., Wahlgren, B., & Madsen, M. B. (2009). Vidensskabsteori. I *Vidensskabsteori*. København: Gyldendal.
- Juul, S., & Pedersen, K. (2019). Samfundsvidenskabernes vidensskabsteori - En indføring. I S. Juul, & K. B. Pedersen, *Samfundsvidenskabernes vidensskabsteori - En indføring*. Slovenia: Hans Reitzels Forlag.
- Järvinen, M., & Mik-meyer, N. (2017). Kvalitativ analyse - Syv traditioner. I N. M.-m. Margaretha Järvinen, *Kvalitativ analyse - Syv traditioner*. Latvia: Hans Reitzels Forlag.
- KommunernesLandsforening. (2017). *Det politiske arbejde i kommunalbestyrelse og udvalg*. København: Økonomi- og inderigsministeriet.
- Kommunestyrelsesloven. (6. 11 2021). *Retsinformation.dk*. Hentet fra Retsinformation: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2019/47>
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2018). Interview - Det kvalitative forskningsinterview som håndværk. I S. Kvale, & S. Brinkmann, *Interview - Det kvalitative forskningsinterview som håndværk*. Latvia: Hans Reitzels Forlag.

- Lipsky, M. (1980). *Street level bureaaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Russel sage foundation.
- Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy – Dilemmas of the Individual in Public Service -30th Anniversa*. Russel sage foundation.
- Mik-Meyer, N., & Villadsen, K. (2014). *Magtens former - sociologiske perspektiver på statens møde med borgeren*. Latvia: Hans Reitzels Forlag.
- Moesby-Jensen, C., & Moesby-Jensen, T. (2019). *Diagnoser i myndighedsarbejde- børn og unge med autisme eller ADHD*.
- Nielsen, M. H., & Andersen, N. A. (27. 1 2016). Når styringens ambitioner udfordres af praksis - Om at analysere rummet imellem styringens intentioner og situationel praksis. *Dansk Sociologi*.
- Nielsen, M. H., & Andersen, N. A. (1/27 2016). Når styringes ambitioner udfordres af praksis. *Dansk Sociologi*.
- Aadland, E. (2011). *Etik - dilemma og valg*. Dansk psykologisk forlag.

Bilagsoversigt

Bilag 1: Interviewguide

Bilag 2: samtykkeerklæring