

Specialeprojekt i Politik og Administration (Politik og Analyse) 2023

# Et paradigmeskifte i beskæftigelses- indsatsen?

Muligheder og udfordringer i en helhedsorienteret og borgerinddragende beskæftigelsesindsats

Navn: Mathias Wigh Arildskov

Studienummer: 20210952

Vejleder: Flemming Larsen

Antal ord: 20.989

Antal tegn: 149.670

Normalsider: 62,4



**AALBORG  
UNIVERSITET**

## Abstract

This study examines the recent development trend in the field of Danish employment services, where municipalities are embracing greater autonomy to prioritize citizen involvement and holistic approaches. The focus is on investigating the feasibility of implementing these approaches within an employment context predominantly governed by the New Public Management (NPM) and the Public Administration (PA) paradigms and a work-first orientation that emphasizes rapid job placement. These paradigms and work first are theorized to put potential constraints on citizen-engaging and holistic interventions for vulnerable individuals. These interventions align more closely with the principles of New Public Governance (NPG), which emphasize citizen involvement and collaborative efforts in interventions.

The research is conducted through a case study of the Department of Social Affairs and Employment (MSB) and its transformation into a more citizen-engaging and holistic organization following the "Borgernes MSB" reorganization initiative. The case study is complemented by focus group interviews conducted in Herning Municipality, Holstebro Municipality, Silkeborg Municipality, and Vestsjælland Municipality, where similar transitions towards citizen-engaging and holistic interventions have taken place.

Findings suggest that MSB has successfully shifted its interventions towards a more holistic approach. However, citizen engagement remains limited to a certain extent. The governance of these interventions continues to be heavily influenced by the NPM paradigm, indicating an incomplete transition. This can be attributed to strict performance and focus goals within the Danish employment sector, as well as formal requirements outlined in employment legislation. Consequently, while NPM and PA principles continue to dominate, NPG is emerging as an increasingly prominent governance paradigm.

This research contributes to the understanding of how municipalities navigate the challenges of integrating citizen engagement and holistic perspectives within employment policies. It sheds light on the complexities involved in reconciling traditional governance paradigms with emerging approaches, providing valuable insights for policymakers and practitioners seeking to promote more citizen-centered and comprehensive interventions in the employment domain.

## Indholdsfortegnelse

Abstract .....	1
1.0 Problemfelt.....	5
1.1 Den nuværende beskæftigelseskontekst.....	5
1.2 Et opbrud i beskæftigelsespolitikken? .....	6
1.3 Kommunal orientering mod helhedsorienterede løsninger? .....	7
1.5 Problemformulering .....	9
1.6 Afgrænsning .....	10
2.0 MSB – før og efter Borgernes MSB .....	11
3.0 Metode .....	13
3.1 Undersøgellesdesign .....	13
3.1.1 Casestudiet .....	13
3.2 Videnskabsteori .....	14
3.3 Empiri.....	15
3.3.1 Interviews med ledere fra MSB .....	15
3.3.2 Dokumenter vedrørende Borgernes MSB.....	16
3.3.3 Interviews med afdelingsledere fra CUBB-kommunerne.....	17
3.4 Interviewmetode.....	18
3.4.1 Interviewstruktur.....	18
3.4.2 Interviewguides .....	19
3.4.3 Fremgangsmåde med interviewene.....	19
3.5 Kodnings- og analysestrategi .....	20
3.6 Begrænsninger og metodiske fejlkilder i projektet .....	21
4.0 Teoretisk fundament.....	22
4.1 Styringsparadigmerne .....	22
4.1.1 Public Administration .....	23

4.1.2 New Public Management .....	23
4.1.3 New Public Governance.....	24
4.2 Styringskonteksten på beskæftigelsesområdet.....	25
4.3 Styringsparadigmernes indflydelse på kommunernes omstilling .....	27
4.3.1 Styringsredskaber og investeringer .....	27
4.3.2 Tilgange til målgrupper og borgerinddragelse .....	28
4.3.3 Samarbejde og helhedsorienterede indsatser .....	28
4.3.4 Medarbejderne .....	29
4.3.5 Ledelse .....	29
4.3.6 Den overordnede omstilling.....	30
4.4 Teoretiske forventninger til omstillingen .....	30
5.0 Analyse.....	32
5.1 Økonomi og styringsredskaberne.....	32
5.1.1 Investeringer i udsatte borgere .....	32
5.1.2 Nye styringsredskaber.....	34
5.2 Styringsrammen og borgerinddragelsen .....	36
5.2.1 De beskæftigelsespolitiske mål og beskæftigelseslovgivningen .....	36
5.2.2 Borgerinddragelse i kontekst af styringsrammen.....	38
5.3 Medarbejdernes omstilling.....	40
5.3.1 Koblingskompetencer .....	40
5.3.2 Omstillingen til en ny kultur .....	42
5.4 Helhedsorienteringen i den nye konstruktion .....	43
5.4.1 Siloer og økonomi.....	43
5.4.2 Nye samarbejdsrelationer.....	44
5.5 Ledernes nye roller.....	46
5.5.1 Faglig ledelse, visionsledelse og paradoksledelse .....	46

5.5.2 Lederens rolle i omstillingen.....	47
5.6 Sammenfatning .....	49
6.0 Diskussion.....	51
6.1 Analysen og de teoretiske forventninger.....	51
6.1.1 Investeringsstrategi og lydhørhed i styringslegitimeringen.....	51
6.1.2 Social integration, lovgivning som hæmmende og borgerindflydelse.....	52
6.1.3 Uforudsigelighed i styringsforandring.....	53
6.1.4 Forbedret samarbejdsrelationer samt involvering af nye aktører.....	54
6.1.5 Styrket visionsledelse forbedrer borgerinddragelse.....	55
6.2 En mere borgerinddragende og helhedsorienteret styring og indsats?.....	56
6.3 Styringsparadigmerne .....	58
7.0 Konklusion.....	59
8.0 Litteraturliste.....	62
8.1 Bilagsliste.....	70

## 1.0 Problemfelt

De seneste år er der blevet belyst en række negative sager om jobcentre i medierne. Disse sager involverer særligt borgere med komplekse udfordringer (udsatte borgere), som kommer i klemme i beskæftigelsessystemet. Et eksempel herpå er Rasmus Søndermølle Dalsgaard, der blev presset så meget i arbejde i forbindelse med sit jobafklarings- og ressourceforløb, at han fik diagnosticeret post-traumatisk stressforstyrrelse (Jakobsen, 2022). I en anden sag er Sabine Dommersby Pedersen blevet raskmeldt af Jobcenter Nyborg, selvom hun fortsat er for syg til at arbejde, hvilket har forårsaget, at hun skal stå til rådighed for arbejdsmarkedet trods sin sygdom (Danielsen & Schmidt, 2019). Senest har der i efteråret 2022 været debat vedrørende TV2's dokumentar *Håbløst Arbejde*. Dokumentaren omhandler historien om Brian Larsen, der efter en 25 år gammel arbejdsulykke har gennemgået samtlige jobafklarings- og ressourceforløb, uden udsigt til et ophør af disse (Agger et al., 2022). Ovennævnte sager omhandler udsatte borgere, som har haft sygdomme eller mén, der har medført, at de ikke kan påtage sig et arbejde. Dertil har de oplevet, at de trods dette presses til at komme i arbejde, og ikke bliver hørt af deres respektive jobcentre.

### 1.1 Den nuværende beskæftigelseskontekst

En generel undren til problemfeltet kan være, hvorfor disse udsatte borgere oplever at komme i klemme i jobcentrene. Det kan skyldes beskæftigelsespolitikken, idet denne i de seneste årtier har undergået en international udvikling, der kan kendetegnes *welfare* til *workfare*. Med *workfare* er politiske institutioner gået fra at sikre forsørgelse til arbejdsløse mennesker (*welfare*) til et fokus på at skabe incitamentet og grundlaget for selvforsørgelse af disse mennesker (Lødemel & Trickey, 2001; Peck, 2001). Det ses ligeledes i Danmark, hvordan tilgangen til beskæftigelse i et større omfang er gået fra en *human kapital*-tilgang, hvor opkvalificering af lediges kompetencer var sigtet, til i højere grad en *work first*-tilgang, hvor der sigtes mod den hurtigst mulige opnåelse af selvforsørgelse hos de ledige (Klindt et al., 2020). Derudover er brugen af sanktioner ved manglende deltagelse i beskæftigelsesrettede indsatser samt krav om aktiv jobsøgning ligeledes en del af *work first*-tilgangen. Herigennem viser de ledige deres villighed til at påtage sig et arbejde, således det passer med den normative forståelse at gøre sig *fortjent* til sine ydelser (Knotz, 2019: 628; Nørup, 2020: 260).

En anden udviklingstendens på beskæftigelsesområdet er, at aktiveringsfokusset gik fra kun at dække forsikrede ledige og andre målgrupper tættere på arbejdsmarkedet til også at omfatte udsatte borgere. Dette inkluderer blandt andet sygemeldte, aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, ressourceforløbsborgere og andre grupper, der i mere eller mindre grad ikke er parate til at komme i arbejde

(Nørup, 2020: 265). Ser man på kontanthjælpsmodtagerne, er målgruppen blevet udvidet betydeligt siden 00'erne, hvormed borgere, der tidligere var uden for beskæftigelsespolitikken, nu indgår i gruppen, der kan modtage beskæftigelsesrettede indsatser (Nielsen, 2015: 56). Som udsat borger skal man derfor igennem et beskæftigelsesforløb, hvor man tidligere hørte til en passiv gruppe inden for socialpolitikken. Dette ses blandt andet i de førnævnte cases, hvor de udsatte borgere forsøges at aktiveres i deres længerevarende beskæftigelsesforløb.

## 1.2 Et opbrud i beskæftigelsespolitikken?

Bevågenheden på mediesagerne faldt sammen med, at flere partier op til folketingsvalget i 2022 havde en form for ændring af beskæftigelsesindsatsen på dagsordenen. Dokumentaren, Håbløst Arbejde, der kom ud en måned før valgkampen, fik blandt andet Venstre, SF og Enhedslisten til at kræve en forandring af jobcentrene med henvisning til, at for mange syge borgere kommer i klemme i beskæftigessystemet (Lorensen, 2022). I SVM-regeringens<sup>1</sup> regeringsgrundlag er der også tydeliggjort et ønske om et opbrud i beskæftigelsesindsatsen. Konkret vil de nedlægge jobcentrene og spare tre milliarder på blandt andet færre proceskrav (Regeringen, 2022: 13). En anden interessant del i grundlaget er, at regeringen ønsker, at borgere med udfordringer i at finde arbejde skal have ”... *mere værdige indsatser med større effekt*” (Regeringen, 2022: 13). Her kan værdige indsatser omhandle de førnævnte cases, hvor partierne tidligere har givet udtryk for, at disse indsatser ikke har været værdige. I grundlaget ønsker regeringen ligeledes, at disse borgere skal have en ”... *funderet indsats med afsæt i det enkelte menneskes konkrete udfordringer*”, og hvor mødet med kommunen ”... *i langt højere grad sker på deres egne præmisser*” (Regeringen, 2022: 24). Der lægges derfor op til, at disse udsatte borgere i højere grad skal modtage indsatser, som ikke kun er entydigt beskæftigelsesrettede, men som også tager udgangspunkt i deres problemstillinger samtidig med, at borgerne i højere grad involveres i egne sager.

Med regeringsgrundlaget og den generelle politiske bevågenhed er det klarlagt, at det nuværende beskæftigelsesområde skal ændres, således borgere med komplekse udfordringer i højere grad bliver omdrejningspunktet. Hermed er mere helhedsorienterede løsninger ifølge den siddende regering fremtiden for beskæftigelsespolitikken. Dette er dog ikke et nyt politisk ønske. I 2018 aftalte daværende VLAK-regering<sup>2</sup> i en bred politisk rammeaftale, at der skulle vedtages en ny hovedlov om helhedsorienteret indsats (HOI) (Regeringen, 2018). Formålet med denne lov er ”... *at skabe*

---

<sup>1</sup> Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne.

<sup>2</sup> Venstre, Liberal Alliance og Konservative.

*rammerne for en helhedsorienteret indsats for borgere med komplekse behov med det formål, at flere bliver i stand til at mestre eget liv og komme i beskæftigelse”* (Regeringen, 2018: 1). Loven skal sikre koordinering, tværgående samarbejde og helhedstænkning af indsatser for de mest udsatte borgere, der bygger på borgerens forudsætninger og ønsker. Dertil skal lovgivningen lette systemet blandt andet ved at gøre op med siloopdelingen i lovene samt de mange skift i sagsbehandlere og forvaltninger, således der er mere sammenhæng på social- og beskæftigelsesområdet (Regeringen, 2018: 1).

Et vigtigt element i både regeringsgrundlaget og HOI er derfor, hvordan der tages udgangspunkt i den enkelte borgers situation, når det handler om deres beskæftigelsesindsats. Dette kendetegner *borgerinddragelse*. Som begreb kan borgerinddragelse forstås på flere måder. I dette projekt skal begrebet forstås som borgerens inddragelse i processen op til beslutningsafgørelsen i borgerens sag. Dermed er det borgerens medvirken i, hvilke indsatser der igangsættes samt problemdefinitionen heri (Monrad & Danneris, 2022: 39-40). Inddragelsen kan være afgørende for borgernes beskæftigelsesmuligheder, da det fremmer borgerens lyst og forpligtelse til at overholde de fastlagte planer og aftaler. Herudover giver inddragelsen viden om borgeren, hvilket sikrer bedre forudsætninger for det rette match mellem borger og mulighederne på arbejdsmarkedet (Monrad & Danneris, 2022: 36-37). Borgerinddragelse kan desuden sikre skræddersyede indsatser, som kan tilpasses de udsatte borgere, hvilket i højere grad imødekommer deres forskelligartede problemstillinger (Larsen & Caswell, 2022: 66).

Derfor kan der stilles spørgsmål til, hvorfor borgerinddragelse ikke er mere udbredt inden for dette område. Hertil har forskere peget på, at den herskende *work first*-tilgang samt styringsformen på beskæftigelsesområdet, *New Public Management (NPM)*<sup>3</sup>, kan agere barrierer for borgerinddragelsen (Larsen & Caswell, 2022; Lindsay et al., 2018; Monrad & Danneris, 2022). Disse uddybes i Teoretisk fundament (4.0).

### 1.3 Kommunal orientering mod helhedsorienterede løsninger?

Borgerinddragelse og helhedsorientering står højt på den politiske dagsorden, men der hersker indbyggede barrierer i den nuværende beskæftigelseskonstruktion. Samtidig er styringskonteksten en bagvedliggende forudsætning for kommunernes arbejde. Det kan derfor være interessant at afklare, hvordan kommunerne håndterer disse modsatrettede ønsker.

Helhedsorienterede løsninger fordrer vidensdeling og samarbejde mellem flere sagsbehandlere, hvormed borgeren ikke selv står for ansvaret i at koordinere og navigere i systemet. Kommunerne skal

---

<sup>3</sup> En uddybelse af styringsformer og NPM vil fremgå af afsnittet teoretisk fundament (4.1).



derfor udarbejde en organisering og styring, der understøtter, at sagsbehandlerne kan arbejde ud fra HOI (Finansministeriet, 2019: 1). Det kræver derfor, at kommunerne organiserer sig helhedsorienteret, før der kan igangsættes helhedsorienterede indsatser. Dog udfordres denne helhedsorientering af NPM, idet styringsparadigmet har resulteret i en siloopdeling i kommunerne som følge af blandt andet målstyring (Larsen et al., 2018: 16-17). Der er således organisatoriske og styringsmæssige krav, der udspringer af NPM og politikken, der føres på beskæftigelsesområdet.

Selvom HOI endnu ikke er vedtaget, har flere kommuner i de seneste år fået et større fokus på helhedsorientering, hvortil de i højere grad tilpasser indsatser til borgerne (Andersen & Larsen, 2018: 148-149). Dette skal ses i konteksten af, at kommunerne har fået flere frihedsgrader, idet de har fået decentraliseret styringen af indsatsen siden kommunaliseringen af denne i 2009, omlægningen af den statslige refusion af forskellige ydelser i 2016 samt en forenkling af lov om aktiv beskæftigelsesindsats i 2018. Samtidig er den statslige styring blevet skærpet gennem tiltag som eksempelvis indførelsen af resultat- og fokusmål<sup>4</sup> (Bredgaard & Halkjær, 2020; Larsen, 2009).

Især Aarhus Kommune har forsøgt at lave en omorganisering, hvor kravet om helhedsorientering er søgt imødekommet. I 2019 vedtog kommunens byråd at sammenlægge social- og beskæftigelsesforvaltningerne til én enhedsforvaltning under kommunens magistrat, Magistraten for Sociale Forhold og Beskæftigelse (MSB). Selve omstillingsprocessen går under navnet *Borgernes MSB* (Aarhus Kommune, 2019). Omorganiseringen havde til formål, at *”forenkle organisationen til gavn for borgeren (...) i de komplekse sager, hvor fx udsatte unge eller voksne med psykiske lidelser har et særligt behov for støtte”* (Magistraten for Sociale Forhold og Beskæftigelse, 2019b: 1). Dermed skulle organisationen forenkles for de udsatte borgere. Dertil var der fokus på en styrkelse af lederne og medarbejdernes vilkår samt en understøttelse af en fælles samarbejdskultur (Magistraten for Sociale Forhold og Beskæftigelse, 2019b). Ønsket om forandringen af organisationen kommer af, at MSB oplevede, at der ikke var nok sammenhæng for de mange borgere, der befandt sig mellem forvaltningerne. Der var et ønske fra magistraten om en stærkere sammenkobling af social- og beskæftigelsesindsatserne med færre barrierer i samarbejdet, hvor borgernes ønsker og behov er styrende for indsatserne (Magistraten for Sociale Forhold og Beskæftigelse, 2019a: 1-2). Hermed er helhedstænkningen af indsatserne og et fokus på borgernes udgangspunkt en vigtig del af magistratens organisering.

Ligeledes er der andre kommuner, der beskæftiger sig med helhedsorientering og borgerinddragelse. Disse indbefatter blandt andet Herning Kommune, Holstebro Kommune, Silkeborg Kommune og

---

<sup>4</sup> En forklaring herom kan ses i afsnit 4.2.

Vesthimmerland Kommune, hvilke har et samarbejde med Center for Udvikling af Borgerinddragende Beskæftigelsesindsatser (CUBB), som specialiserer sig inden for borgerinddragelse på beskæftigelsesområdet (Aalborg Universitet, u.å). I dette projekt er der indgået et samarbejde med CUBB. Hertil er der modtaget fire fokusgruppeinterviews med afdelingsledere fra de fire førnævnte kommuners jobcentre.

## 1.5 Problemformulering

Projektet vil undersøge, i hvilken udstrækning en organisation, der tænker mere helhedsorienteret og har fokus på borgeren, kan sikre øget borgerinddragelse og helhedsorientering af indsatserne for udsatte borgere. Samtidig vil projektet belyse hvilke barrierer, der fortsat gør sig gældende i denne omstillingsproces. Barriererne formodes i høj grad at være den beskæftigelsespolitiske kontekst for organiseringen af beskæftigelsesindsatsen. Imidlertid kan der også foreligge udfordringer i den interne omstillingsproces i MSB, da kommunerne selv skal organisere sig ud fra de nye frihedsgrader og politiske tendenser. Samtidig antages der at være nye muligheder i denne omstilling, da det kan medføre bedre forudsætninger for borgernes forløb og dermed imødekomme den nye retning for beskæftigelsesområdet. Projektet kan derved give en forståelse af, hvorvidt MSB er lykkedes med at arbejde helhedsorienteret og borgerinddragende, som regeringsgrundlaget og HOI foreskriver.

Omstillingen til Borgernes MSB kan give en indikation af mulighederne og udfordringerne ved en borgerinddragende og helhedsorienteret organisation, hvorfor denne undersøges. Ligeledes kan fokusgruppeinterviewene fra CUBB-kommunerne give et unikt indblik heri. Overordnet set skal MSB som case med supplerende af CUBB-kommunerne give et indblik i, hvorledes en omstilling til en borgerinddragende og helhedsorienteret organisation ser ud i praksis. Dette leder til følgende problemformulering:

---

*I hvilken udstrækning er det lykkedes for Magistraten for Sociale Forhold og Beskæftigelse at omstille sig til en mere helhedsorienteret og borgerinddragende styring og indsats over for udsatte borgere?*

---

Problemformuleringen besvares med følgende forskningsspørgsmål:

- *Hvad er fremmende og hæmmende for den organisatoriske omstilling i kommunerne?*
- *Hvilken indflydelse har den politiske, økonomiske og lovgivningsmæssige beskæftigelses-kontekst på omstillingen?*

## 1.6 Afgrænsning

Der er i dette projekt ikke fokus på de indbyrdes målgrupper af udsatte borgere. Målgrupperne og deres bestemte behov er ikke det bærende genstandsfelt for projektet, men indsatserne for disse målgrupper kan indikere, hvorledes MSB arbejder helhedsorienteret og borgerinddragende. Dette hænger sammen med, at disse målgrupper har mest brug for skræddersyede løsninger. Omstillingen samt de dertilhørende muligheder og udfordringer, er dermed genstandsfeltet for undersøgelsen. Samtidig er der ikke fokus på en dybdegående analyse af jobcentrenes praksis, herunder de konkrete samtaler, ydelser og forløb i de forskellige målgruppers indsatser.

Der er tale om en undersøgelse, hvor hovedcasen er MSB og dennes omstilling med inddragelse af empiri fra CUBB-kommunerne. Det er således ikke en udelukkende casenær undersøgelse, hvor hele omstillingsprocessen til Borgernes MSB evalueres. Samtidig er der en erkendelse af, at kommunerne er forskellige både på et politisk, organisatorisk og ledelsesmæssigt plan. Hertil er Vesthimmerland Kommune eksempelvis en del af frikommuneforsøget, hvorfor de ikke skal forholde sig til visse proceskrav, hvorimod dette er tilfældet for de andre kommuner. Dog er dette forsøgt imødegået, idet analysen indeholder sammenlignelige mønstre på tværs af kommunerne.

Slutteligt er der en erkendelse af, at analysen af MSB kan være mangelfuld, da det antages, at der er mange flere elementer involveret i omstillingsprocessen. Dette projekt tager for eksempel ikke stilling til, om elementer som medarbejdersammensætning, politisk ledelse, kommunikation og digitalisering med videre er blevet ændret. Afgrænsningen skyldes de teoretiske valg, der er blevet truffet, hvilket kan resultere i ufuldstændighed, men det er samtidig et resultat af de tids- og ressourcemæssige begrænsninger i projektet.

## 2.0 MSB – før og efter Borgernes MSB

I dette afsnit beskrives organisationen Magistraten for Sociale Forhold og Beskæftigelse (MSB). Der til afdækkes hvilken betydning omstillingen til Borgernes MSB har haft for organisationen, herunder medarbejderne og lederne daglige virke.

MSB er en magistrat i Aarhus Kommune, der varetager beskæftigelses- og socialindsatsen i kommunen. Det er således i denne magistrat, at kommunens jobcenter befinder sig (Magistraten for Sociale Forhold og Beskæftigelse, 2019a). Magistraten har altid haft social- og beskæftigelsesområdet som kerneopgave, men indtil 2019 var social- og beskæftigelsesforvaltningerne opdelt. Her varetog socialforvaltningen velfærdsopgaver med udsatte børn og familier, voksne med handicap samt andre udsatte voksne såsom hjemløse, mens beskæftigelsesforvaltningen varetog beskæftigelsesindsatsen, virksomhedsservice, udbetaling af forsørgelsesydelse med videre. Forvaltningerne havde hver sine stabe, driftsområder, centre med dertilhørende ledere samt en forvaltningschef for hvert område (MSB1: 3).

Denne organisering blev ændret i 2019, da social- og beskæftigelsesforvaltningen blev lagt sammen til én samlet enhedsforvaltning. Denne sammenlægning blev kaldt Borgernes MSB. Idéen med Borgernes MSB var blandt andet at fremme tværfaglige løsninger for de 8.000 borgere med komplekse problemstillinger, der havde forløb på tværs af social- og beskæftigelsesområdet (MSB1: 7). Herudover var formålet også at sikre bedre vilkår for lederne og medarbejderne samt at sikre en samarbejdskultur i organisationen (Magistraten for Sociale Forhold og Beskæftigelse, 2019b: 1). Ydermere var en styrkelse af samarbejdet med virksomhederne, civilsamfundet og andre aktører et vigtigt fokus med omstillingen (MSB1: 8). Den nuværende organisering ses på figur 1.

## Magistratsafdelingen for Sociale Forhold og Beskæftigelse (MSB)

\* Direktionen i MSB



Figur 1: Organisationsdiagram for MSB (Aarhus Kommune, 2022a)

Omorganiseringen medførte, at driftsopgaverne inden for social- og beskæftigelsesområderne blev fordelt ud på seks driftsområder med dertilhørende driftschefer. Hvert driftsområde er etableret ud fra hver sine målgrupper, hvoraf et driftsområde som Job, Udsatte og Socialpsykiatri eksempelvis har integrationsborgere og kontanthjælpsmodtagere. Under driftsområderne findes centerniveauet med en centerchef i spidsen, samt underliggende afdelinger med afdelingslederne som den nærmeste ledelse for frontlinjemedarbejderne (MSB1: 7).

Målgrupperne i organisationen er både forsikret ledige og jobparate borgere samt udsatte borgere. Dermed har borgerne forskellige tilknytningsgrader til arbejdsmarkedet. De udsatte målgrupper er blandt andet aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, sygedagpengemodtagere samt borgere i jobafklaring og i fleksjob. Det er således borgere, der enten er langt væk fra arbejdsmarkedet (aktivitetsparate), sygemeldte og uarbejdsdygtige (sygedagpenge og jobafklaring) eller har nedsat arbejdsevne (fleksjob) (Bredgaard & Rasmussen, 2022). Hermed har de sammensatte udfordringer udover deres ledighed.

## 3.0 Metode

*I dette afsnit redegøres der for projektets metodiske overvejelser. Hertil gennemgås projektets undersøgelsesdesign, videnskabsteori, empiriske grundlag, valg af interviewmetode samt analyse- og kodningsstrategi.*

### 3.1 Undersøgelsesdesign

Det kvalitative design giver indsigt i, hvilken mening de forskellige kommunale ledere tilskriver de muligheder og udfordringer, der er knyttet til at arbejde helhedsorienteret og borgerinddragende. Dertil hænger valget af det kvalitative design sammen med valget af hermeneutikken<sup>5</sup> som videnskabsteori, som kræver en dybere fortolkning af empirien (Creswell, 2009: 1-2). Med kvalitative metoder kan man, som hermeneutikken foreskriver, fortolke de ytringer, der fremgår af empirien. Dertil skaber metoderne en forståelsesramme for disse ytringer, således man forstår budskabet bag det ytrede (Ingemann et al., 2018: 48-49).

Dette projekts undersøgelse er overvejende induktivt men med deduktive elementer. Det induktive ligger i, at flere temaer og mønstre opdages løbende gennem interviewene, således der dannes en mere teoretisk forklaring af det undersøgte fænomen. Herudover ses det deduktive i, at der efterprøves flere teoretiske fænomener, herunder styringsparadigmerne, hvilket blandt andet danner grundlag for projektets interviewguides (Andersen, L. B. et al., 2012: 73). Det er således en vekselvirkning mellem de to tilgange, der hænger i tråd med helheden og de mindre dele, som hermeneutikken påskriver.

#### 3.1.1 Casestudiet

En vigtig del af dette projekts undersøgelsesdesign er casestudiet af MSB. Et casestudie kan forstås på flere måder, men i nærværende projekt lænes der op ad Yins definition: *"A case study is an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon in depth and within its real-life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident"* (Yin, 2009: 18). Studiet er således en dybdegående empirisk undersøgelse af et igangværende fænomen i dens aktuelle kontekst, samtidig med, at grænserne mellem fænomenet og dets kontekst ikke er klarlagt. MSB som case er valgt, da det kan forklare, hvordan kommunerne kan foretage styringsmæssige forandring på beskæftigelsesområdet mod en mere borgerinddragende og helhedsorienteret organisation. Således skal Borgernes MSB og den eksisterende styringsramme forstås som konteksten, der påvirker organisationen, medarbejderne og ledelsen. Denne påvirkning er dermed fænomenet, som

---

<sup>5</sup> En forklaring af valget af hermeneutikken gennemgås i næste afsnit (5.2).

projektet ønsker at belyse. Ligeledes anvendes CUBB-kommunerne som supplerende cases på, hvilke ledelsesmæssige muligheder og udfordringer, der findes i denne kontekst. Inddragelsen af casene bidrager til en styrkelse af projektets interne validitet, da disse uddyber det undersøgte fænomen (Bryman, 2012: 390).

Valget af casestudiet hænger også sammen med, at der i dette projekt abonneres på den forståelse af, at kontekstafhængig viden kan sige mere om den reelle kommunale praksis, end forudbestemte teorier kan (Flyvbjerg, 2006: 224). Hermed er der i projektet en forståelse af, at teorierne om blandt andet styringsparadigmer ikke nødvendigvis gør sig gældende i praksis. Derved er der også en anerkendelse i projektet af, at de teoretiske forventninger, der opstilles i afsnit 4.4, ikke kan forklare alle elementer eller forandringer i MSB's kontekst som følge af Borgernes MSB.

### 3.2 Videnskabsteori

I projektet følges den hermeneutiske tilgang til teoridannelse og metodevalg. I hermeneutikken er fortolkningen det vigtigste redskab til at tilegne sig viden, da man igennem fortolkningen kan tillægge udsagn og handlinger en bestemt mening ud fra en bestemt bagvedliggende forståelse (Højbjerg, 2013: 290-291). Videnskabsteorien er en givende baggrund for opgavens opbygning, da der er mange teoretiske forventninger til, hvilke muligheder og udfordringer, der er i en omstillingsproces for MSB.

Et essentielt begreb i hermeneutikken er *den hermeneutiske cirkel*. Denne kendetegner en vekselvirkning mellem *delene* og *helheden*. Herudfra kan man, ved at forstå delene ud fra helheden og omvendt, skabe mening gennem vekselvirkning, hvilket muliggør en forståelse og en fortolkning (Højbjerg, 2013: 292). Den hermeneutiske cirkel danner grundlaget for måden, hvorpå empiri tilegnes og tolkes. Helheden kan i dette henseende forstås som Borgernes MSB og andre kommuners orientering mod helhedsorienterede organisationer. Hermed fordrer videnskabsteorien, at de mindre dele bidrager til, hvordan man forstår helheden. De mindre dele kan forstås som lederne, der har erfaret mulighederne og udfordringerne med omstillingen, hvortil de kan tilskrive mening til helheden, hvilken er omstillingen.

Hermeneutikken opererer med begrebet *forforståelse*. Med forforståelsen vil der altid være eksisterende viden om et givent emne, der går forud for en fortolkning, hvilket skaber betingelserne for, hvordan noget fortolkes. Det er ifølge hermeneutikken ikke muligt at fortolke et fænomen uden en forståelsesramme (Højbjerg, 2013: 301). Forforståelsen er grundlaget for, hvordan dette projekt analyserer genstandsfeltet. Beskæftigelsesområdet og det herskende styringsparadigme, NPM, er som beskrevet i problemfeltet (1.0), en bærende teoretisk forforståelse, hvilket derfor danner rammen for

den anvendte teori. Herved vil teorier om styringsparadigmer indgå som en teoretisk ramme, da det kan bidrage til en fortolkning af Borgernes MSB og CUBB-kommunernes organisatoriske samt styringsmæssige omstilling.

### 3.3 Empiri

Det empiriske grundlag i opgaven er baseret på fire ekspertinterviews med fire ledere fra MSB samt fire fokusgrupeinterviews fra de fire CUBB-kommuner.

#### 3.3.1 Interviews med ledere fra MSB

Der er foretaget fire interviews af henholdsvis en af de to forvaltningschefer i MSB, en driftschef og en afdelingsleder inden for sygedagpenge- og jobafklaringsområdet samt en centerchef fra kontanthjælps- og integrationsområdet. Der er således interviewet ledere på fire forskellige ledelsesniveauer. Herudover har tre af de interviewede, driftschefen, centerchefen og afdelingslederen, indblik i fire forskellige målgrupper af borgere med sammensatte og komplekse problemstillinger (sygedagpenge- og kontanthjælpsmodtagere samt borgere i jobafklaring og integrationsforløb). Informanterne kan give information om omstillingen til Borgernes MSB, herunder udfordringerne med denne, samt den nuværende praksis. Dette kan ikke aflæses i dokumenterne før eller efter omstillingen, hvorfor blandt andet interviewmetoden muliggør en viden, som andre empiriske kilder ikke kan gengive (Harrits et al., 2012: 145-146). Informanterne er listet i Tabel 1.



Navn	Stilling	Område og målgruppe	Forkortelse
Vibeke Jensen	Forvaltningschef	Hele MSB og alle målgrupper	VJ
Mette Skou Seiersen	Centerchef	Center for Job og Integration: - Kontanthjælpsmodtagere - Integrations- og overgangsydelsesmodtagere	MSS
Anna Marie Mikkelsen	Driftschef	Job, Sundhed og Ydelse: - Sygedagpengemodtagere - Borgere i jobafklaring	AMM
Kathrine Ditlev Lund	Afdelingsleder	Center for Job og Arbejdsfastholdelse: - Sygedagpengemodtagere	KDL

Tabel 1: Oversigt over interviewede informanter fra MSB. Se eventuelt figur 1 (i afsnit 2.0) for organisatorisk placering.

Informanterne er både valgt ud fra en formålsbestemt udvælgelsesstrategi og sneboldmetoden. De tre første informanter (VJ, MSS og AMM, Tabel 1) er valgt ud fra indgående kendskab til organisationen, og fordi de kan besvare spørgsmål om omstillingen, den overordnede styring og organisering samt ledelsen af medarbejdere. De er derfor udvalgt ud fra det formål, at de er de bedste til at svare på disse spørgsmål, hvilket kendetegner den formålsbestemte strategi (Harrits et al., 2012: 161). Disse informanter er derudover kontaktet ud fra et personligt kendskab til deres ledelsesroller.

Den sidste informant (KDL, Tabel 1) er delvist valgt ud fra en formålsbestemt strategi, idet der i projektet ønskes indsigt i en afdelingsleders erfaring med omstillingsprocessen. Dette udspringer af et ønske om at afdække elementer af ledelsesteorien, især møttet på den nære ledelse af medarbejdere, hvortil en afdelingsleder er tættere på medarbejdernes praksis. Konkret er valget af KDL baseret på, at der i interviewene med MSS og AMM, blev spurgt ind til, om de kendte en afdelingsleder, som kunne stille op til interview. Hertil satte AMM projektet i forbindelse med KDL. Dette kendetegner en sneboldmetode, hvor informanterne adspørges om andre potentielle informanter (Harrits et al., 2012: 163).

### 3.3.2 Dokumenter vedrørende Borgernes MSB

I analysen af MSB's kontekst er det givende at inddrage dokumenter, der ligger forud for og efter omstillingen til Borgernes MSB. Dokumenterne forud for omstillingen inkluderer baggrundsnotatet

vedrørende Borgernes MSB samt samlenotatet over høringssvarene, hvilket kan give indblik i formålet, fokusområderne samt andre elementer i omstillingsprocessen. Hertil giver evalueringen af Borgernes MSB en indikation på, hvorvidt man er nået i mål med omstillingen. Derudover giver dokumenterne kontekst til udtalelserne fra lederne i MSB.

En oversigt over det inddraget dokumentempiri ses i Tabel 2:

Dokumentnavn	Beskrivelse	Forkortelse
Forslag om etablering af Borgernes MSB – et samlet MSB	Baggrundsnotat til byrådet vedrørende etableringen af Borgernes MSB	MSB1
Bilag 4 <sup>6</sup> : MSB's bemærkninger til høringssvar	Samlenotat af høringssvar med besvarelser af disse	MSB2
Evaluering af Borgernes MSB samlerapport	Rapport med evalueringen af Borgernes MSB	MSB3

Tabel 2: Oversigt over dokumenter vedrørende Borgernes MSB

### 3.3.3 Interviews med afdelingsledere fra CUBB-kommunerne

Som en del af et samarbejde med Center for Udvikling af Borgerinddragende Beskæftigelsesindsatser (CUBB), er der modtaget fire fokusgruppeinterviews. Informanterne i de fire interviewes er afdelingsledere fra henholdsvis Silkeborg Kommune, Holstebro Kommune, Herning Kommune og Vesthimmerland Kommune. Disse afdelingsledere er tilknyttet sygedagpenge- og jobafklaring, kontanthjælpsområdet, ungecentret, fleksjobafdelingen med videre. De har derfor bred viden om de mange målgrupper af udsatte borgere. Empirien giver derved et indblik i, hvilke udfordringer og muligheder de forskellige ledere oplever i arbejdet med blandt andet borgerinddragelse samt i samarbejdet med andre afdelinger.

En vigtig overvejelse er, hvordan disse interviews benyttes i analysen. Den modtagne empiri er indsamlet af andre forskere med et andet undersøgelsesformål end indeværende projekts, hvilket kendetegner sekundær empiri. Empirien fra CUBB-kommunerne danner således rammen for en sekundær analyse, hvilket i projektet benyttes aktivt som en supplerende til og af de mønstre og temaer, der gør sig gældende i den primære empiri. (Heaton, 2008: 34). Den sekundære analyse skaber metodiske udfordringer i form af manglende 1) *fit* mellem den sekundære empiri og dette projekts undersøgelsesformål, 2) manglende deltagelse og kontekstforståelse samt 3) manglende mulighed for

<sup>6</sup> Dette skal ikke forveksles med bilag 4 i dette projekt.

verificering hos informanterne (Heaton, 2008: 40). Førstnævnte fit anses ikke som en udfordring, idet undersøgelsesformålet fra CUBB i høj grad hænger sammen med projektets, da begge berører muligheder og udfordringer med borgerinddragelsen og helhedsorienteringen i beskæftigelsesindsatsen. De sidste to udfordringer anerkendes dog i projektet, hvorfor der forholdes kritisk til empirikilden. Dette er forsøgt imødekommet ved kun at anvende sekundær empiri i relation til den primære empiri, hvilket kan bidrage til en bedre forståelse af konteksten for den sekundære empiri.

Overordnet set er interviewene en unik empirikilde, der ikke er blevet analyseret forinden dette projekt, hvorfor det bidrager med ny viden, der endnu ikke er afdækket.

En oversigt over de fire CUBB-kommuner ses i Tabel 3:

Kommune	Forkortelse
Herning Kommune	HEK
Holstebro Kommune	HOK
Silkeborg Kommune	SK
Vesthimmerland Kommune	VK

Tabel 3: Oversigt over CUBB-kommunerne

### 3.4 Interviewmetode

I følgende afsnit redegøres der for strukturen af interviewene, de anvendte interviewguides samt fremgangsmåden i interviewprocessen.

#### 3.4.1 Interviewstruktur

I projektet er der foretaget fire semistrukturerede interviews. Denne struktur sikrer, at interviewet afdækker forudbestemte teoretiske og empiriske temaer, men samtidig muliggør, at spørgsmålene tilpasses interviewkonteksten. Dermed kan rækkefølgen af spørgsmålene og disses ordlyd ændres løbende samtidig med, at andre spørgsmål uden for guiden kan opstå (Tanggard & Brinkmann, 2015: 37). Baggrunden for valget af denne struktur skyldes, at feltet kræver meget baggrundsviden. Derfor er beskæftigelsesområdet, herunder de mange målgrupper, lovgivningsmæssige rammer med videre undersøgt forud for interviewene. Herudover åbner strukturen også op for nye fænomener og forhold, der bidrager til forståelsen af omstillingen.

Strukturvalget hænger ligeledes sammen med, at de udvalgte informanter har høje ledelsesmæssige positioner, og har derfor stor ekspertmæssig viden. Interviewene kan derfor kendetegnes som eliteinterviews. Disse fordrer en forudgående gennemgang af faktuelle forhold for det undersøgte felt,

hvormed interviewspørgsmålene kan præciseres til informanten (Harrits et al., 2012: 152). Dette er forsøgt imødekommet via en gennemgang af dokumenter i forbindelse med Borgernes MSB, herunder baggrundsnotatet og evalueringen (jf. tabel 2) samt andre lignende dokumenter.

### 3.4.2 Interviewguides

Der er benyttet interviewguides, hvilke fungerer som en tjekliste over informationer, der ønskes indsigt i. Interviewguidesene er delt op i temaer, baseret på projektets forskningsspørgsmål samt interviewspørgsmålene, der stilles i interviewsituationen. Temaerne er baseret på den teoretiske og empiriske viden, herunder teorier om styringsparadigmer og empirisk viden om Borgernes MSB. Disse temaer er operationaliserede til interviewspørgsmål, hvilke er formuleret i mere mundrette spørgsmål, der i højere grad er tilpasset informanternes livsverden og sprog (Tanggard & Brinkmann, 2015: 40).

Der i alt formuleret fire temaer med enkelte hoved- og underspørgsmål. Guidesene er relativt ens gennem interviewene med enkelte forskelle, hvilket kan bidrage til en høj grad af kohærens i empiriindsamlingen (Tanggaard & Brinkmann, 2015: 525-526). Der er dog forskel fra interviewet med forvaltningschefen og de resterende tre interviews. Dette hænger sammen med, at empirien vedrørende CUBB-kommunerne blev modtaget efter dette interview, hvilket gav anledning til en tilretning af de forestående guides, således de i højere grad indfangede temaerne, som fokusgruppeinterviewene rummede. Derudover skabte det første interview ligeledes bedre forudsætninger for at stille spørgsmål, der kunne besvare forskningsspørgsmålene. Forskellene i spørgsmålene er lavet, således det er tilpasset den enkelte informant og dennes livsverden eksempelvis med henvisning til konkrete forhold på enten kontanthjælps- eller sygedagpengeområdet. Ydermere er guidesene baseret på informanternes ledelsesposition, således afdelingslederen fik spørgsmål om ledelsen af medarbejdere, hvorimod centerchefen blev spurgt om ledelsen af andre afdelingsledere. Se Bilag 13-16 for interviewguidesene.

### 3.4.3 Fremgangsmåde med interviewene

Interviewene blev foretaget i perioden 20. marts – 19. april 2023. Interviewene med MSS og AMM er foretaget fysisk, mens interviewene med VJ og KDL har forgået over kommunikationsplatformen, Teams. Dette skyldes, at interviewene er foretaget ud fra, hvad der ressourcemæssigt var mest hensigtsmæssigt for begge parter. Ved onlineinterviewene kan det være en ulempe, at en del ansigt-til-ansigtskommunikationen forsvinder (Ingemann et al., 2018: 155). Ansigts- og kropaflysning er dog ikke en vigtig del af indsamlingsfokusset med interviewene, idet formålet er at forstå holdninger og erfaringer, hvilket ikke antages at kræve ansigt-til-ansigtskommunikation.

Efter interviewene er disse blevet transskriberet af interviewerens selv, hvilket sikrer bedre forståelse af det transskriberede indhold. Dertil er interviewene transskriberet umiddelbart efter de er foretaget, hvormed interviewsituationen bedre kan huskes af interviewerens (Tanggard & Brinkmann, 2015: 43-44). Ikke alle talesprogs-elementer, herunder pauser og ufuldendte sætninger, indgår i transskriptionen, da dette ikke bidrager til forståelsen af interviewene. Det skal desuden bemærkes, at der kan forekomme forskelle mellem citaterne i analysen og de transskriberede interviews i bilagene, både i forhold til interviewene foretaget i forbindelse med projektet samt fokusgruppinterviewene med CUBB-kommunerne. Dette skyldes, at der er mange talesprogs-elementer, der ikke passer ind i projektets analyse. Det formodes dog, at denne sproglige tilpasning ikke påvirker validiteten af citaterne, da essensen af udsagnene bevares.

Efter transskriberingen og kodningsprocessen (se afsnit 5.4), er interviewene sendt til validering hos to informanter (AMM og MSS). Disse informanter ønskede at se de anvendte citater i analysen samt konteksten, de indgik i.

### 3.5 Kodnings- og analysestrategi

Dette afsnit har til formål at præsentere strategien for kodningen og analysen i dette projekt. I analysen anvendes både en induktiv strategi, hvor der genereres operationelle begreber og forventninger samt en deduktiv strategi, hvor teoretiske forventninger efterprøves (Jakobsen, 2012: 175).

Kodningen i dette projekt er foretaget i kodningsprogrammet, Nvivo, og danner et overblik over de styrings-, ledelses- og medarbejdermæssige forhold i omstillingsprocessen, hvilket bidrager til struktureringen af analysen. Dette gøres ud fra en *first cycle*- og *second cycle*-kodning, altså en første- og anden iteration af kodningsprocessen (Miles et al., 2014: 6).

I første iteration af kodningsprocessen undergår empirien en åben kodning, hvor koderne dannes ud fra empirien. Denne del er i høj grad induktiv, idet nye temaer og mønstre afdækkes, hvilket bidrager til efterfølgende kodning og analyse (Ingemann et al., 2018: 112). Dette gøres separat for begge empirikilder, således unikke elementer i begge kilder, der ikke kan indfanges ud fra forudbestemte teorier og lignende, opdages. Opdelingen af den åbne kodning er gjort, da der er forskel mellem empirien, grundet kildernes forskellige undersøgelsesformål, hvortil informationer om henholdsvis CUBB-kommunerne og Borgernes MSB indgår i hver sin åbne kodeliste.

I anden iteration sammenholdes de to kodelister, hvor overlap i temaer kondenseres til færre koder (Miles et al., 2014: 18). Denne del er således en mere deduktiv og lukket kodning, hvor koderne

sammenholdes mere med de teoretiske forventninger (Jakobsen, 2012: 182). Den anden kodningsiteration danner grundlaget for at finde mønstrene i arbejdet med borgerinddragelse og helhedsorientering, hvilket sikrer konsistens i analysen af begge empirikilder (Jakobsen, 2012: 185).

I analysen gennemgås de muligheder og udfordringer, der gør sig gældende i både MSB og i CUBB-kommunerne i henhold til omstillingen til en borgerinddragende og helhedsorienterede styring og indsats for udsatte borgere. Hovedfokuset vil fortsat være på MSB og omstilling til Borgernes MSB, hvilket især analyseres ud fra de interne processer i organisationen ved en omstilling. Alle empirikilderne vil derudover analyseres ud fra, hvordan styringsrammen påvirker organiseringen, borgerinddragelsen, helhedsorienteringen og de nye ledelsesroller med videre. Som en del af den hermeneutiske videnskabsteori, som nærværende projekt tilslutter sig, vil de teoretiske forventninger listes op (se afsnit 4.4), hvilket vil sammenholdes med analysens resultater. Der er således tale om en vekselvirkning mellem forforståelsen og fortolkningen. Imidlertid kan der også opstå nye elementer, som teorien ikke forudsiger, og dette skyldes det induktive element i kodningsprocessen.

### 3.6 Metodiske begrænsninger og fejlkilder i projektet

Empirien i projektet er præget af ledere på forskellige niveauer, der udtaler sig om en organisatorisk og ledelsesmæssig praksis. Derved er der ikke inddraget et indblik i hverken medarbejdernes frontlinjepraksis eller borgernes oplevelse med borgerinddragelse. Især en inddragelse af medarbejdere kunne bidrage med viden om andre typer af udfordringer i omstillingen. Derudover anerkendes det i projektet, at der kan være bias forbundet med interviewene af lederne, idet de formentligt vil få organisationen til fremstå positivt, hvorimod denne bias kunne imødegås ved en inddragelse af medarbejdere. Fravalget af medarbejdere og borgere er grundet projektets fokus på de styringsmæssige ændringer, der forekommer ved disse kommunale omstillingsprocesser, hvilket lederne i højere grad kan udtale sig om, idet de har indflydelse på disse forandringsprocesser. Ydermere vil en inddragelse af medarbejdere og borgere være meget ressourcekrævende samt svært tilgængelig blandt andet på grund af tavshedspligt.

Interviewmetoden har ikke været uden fejlkilder. En ulempe ved interviewene er, at omstillingen til Borgernes MSB ligger fire år tilbage (2019), hvorfor den umiddelbare reaktion hos lederne ikke kan indfanges. Derved beror dette på en retrospektiv genkaldelse af forløbet hos informanterne, hvilket kan være behæftet med fejl, idet nogle elementer af processen formentligt ikke ligger friskt i hukommelsen. Dette anses dog ikke som et større problem, da processen stadig antages at være fortløbende.

Hertil er spørgsmålene i interviewguidesene formuleret, således de også indfanger den igangværende omstillingsproces, fremfor de indledende reaktioner.

Der blev gjort forespørgsler hos andre kontaktpersoner i MSB i forbindelse med udvælgelsesprocessen af en afdelingsleder, hvortil en afdelingsleder fra fleksjobafdelingen blev anbefalet. En informant fra denne afdeling kunne bidrage til en afdækning af et nyt område og en ny målgruppe. Dog blev der ikke arrangeret et interview med vedkommende. At afdelingslederen (KDL) ikke kommer fra en anden afdeling end sygedagpengeområdet anses ikke som et problem, da målgrupperne af udsatte borgere ikke udgør det bærende element i udvælgelsesprocessen, men blot agerer som delelement hertil.

## 4.0 Teoretisk fundament

*I problemfeltet blev det beskrevet, hvordan work first-tilgangen har stor indflydelse på den nuværende beskæftigelsespolitik. Dog forekommer der sideløbende en større kommunal orientering mod helhedsorienterede organisationsformer. I det følgende afsnit afdækkes, hvilke konkrete implikationer dette har for en organisation som MSB. Dette gøres med afsæt i den styringsmæssige, organisatoriske og ledelsesmæssige kontekst, som behandles ud fra eksisterende litteratur og teorier.*

### 4.1 Styringsparadigmerne

I dette projekt er styring et essentielt begreb til afklaring af, hvordan kommunerne organiserer og tilrettelægger deres beskæftigelsesindsats. Styring er et vidt begreb, hvorfor der i projektet benyttes det mere operationelle teoriapparat, *styringsparadigmer*.

Styringsparadigmer er reformbølger, der søger legitimitet og indflydelse i, hvordan indretning af den forvaltningsmæssige styring skal foregå. Disse paradigmer er baggrunden for, hvordan det offentlige indretter sine organisationer, ledelsesformer, frontlinjepsikser og målsætninger med videre. Der er dog ikke et styringsparadigme, som er enedominerende, da det typisk befinder sig i relation til og under konkurrence med andre paradigmer (Andersen et al., 2017b; Pollitt & Bouckaert, 2017). Paradigmerne kan således danne en teoretisk forståelse af, hvilken styringsmæssig udvikling, der forekommer i kommunernes beskæftigelsesindsats. Derudover giver det en dybdegående forståelse af, hvorfor kommunerne organiserer sig, hvilke forudsætninger det har for lederne, og hvordan det påvirker frontlinjepsiksen eksempelvis i henhold til borgerinddragelsen. Teoriapparatet er især brugbart, da det kan indikere, hvilke muligheder og udfordringer, der er, når man omstiller sig fra et paradigme til et andet herunder sameksistensen af disse.

I de næste tre afsnit redegøres kort for tre styringsparadigmer, som antages at have en indvirkning på beskæftigelsesområdet. Derefter gennemgås eksisterende litteratur, der kan forklare, hvorledes disse gør sig gældende i en dansk beskæftigelseskontekst.

#### 4.1.1 Public Administration

Public Administration (PA) er et styringsparadigme, der forbindes med den første bølge af styringsreformer. I nærværende projekt anses det for en samlebetegnelse for to paradigmeske bølger; de to traditionelle styringsbølger, hierarkisk styring og professionsstyring (Andersen et al., 2017b; Osborne, 2009).

PA tilhørte især forskning af politiske studier i starten af 1900-tallet, hvor policy-udvikling og implementeringen af disse policies er integreret i et lukket system. Her forstås paradigmets effektivitet ud fra en succesfuld implementering af en policy. Hierarki er i denne forbindelse den ressourceallokerende mekanisme i organisationerne (Osborne, 2009: 8). Styringen i den bureaukratiske del af paradigmet er derfor baseret på formelle regler, hierarki og loyal implementering af politik ud fra den bureaukratiske styringslogik. Ligeledes bygger paradigmet på *Scientific Management*, hvor organiseringen gennem eksperimentering kan sikre den rette opgaveløsning samt et krav om størst mulig autonomi til fagprofessionerne (Andersen et al., 2017b: 28). Her ses det især i en dansk kontekst, hvordan paradigmet baserer sig på et professionsstyre, hvor en specifik faggruppe har kompetencen til at træffe beslutninger inden for et givent forvaltningsområde. Dette inkluderer dertil et vidensmonopol hos fagprofessionen samt dertilhørende autonomi.

#### 4.1.2 New Public Management

New Public Management (NPM) udspringer af en reformbølge, der i 1980'erne vandt frem som et modsvar på det førnævnte styringsparadigme, PA, som fik skyld for at skabe en ineffektiv og dyr offentlig sektor (Andersen et al., 2017b: 41). Paradigmet blev først defineret af Christopher Hood (1991), som påpegede, at NPM er en letforståelig samlebetegnelse for flere administrative doktriner (Hood, 1991: 3). I indeværende projekt tilsluttes der Politt og Bouckaerts (2017) udlægning af NPM. De forstår paradigmet som en samlebetegnelse for et statsligt tankegods, hvor man ønsker, at det offentlige forbedres gennem overførsel af forskellige styringsredskaber og -rationaler fra det private. Dette indbefatter blandt andet brug af måling af resultater, syn på borgerne som kunder samt vigtigheden af professionel ledelse (Pollitt & Bouckaert, 2017: 10).

NPM er inspireret af public-choice, der stiller sig kritisk over for offentlig ydelsesproduktion, da det kan medføre et u hensigtsmæssigt stort offentligt forbrug. Herudover anskues styring ud fra principal-



agentteoretiske dispositioner, hvor en egeninteresseplejende agent har en større indsigt i opgaveudførelsen end principalen, der har uddelegeret denne opgave. Antagelsen er derfor, at agenten eksempelvis budgetmaksimerer eller slækker på kvaliteten af opgaveudførelsen. Hermed udarbejdes styring således, at det imødegår denne egennyttmaksimering, hvormed målsætningerne opnås (Andersen et al., 2017b: 44).

En anden forudsætning i NPM er, at den offentlige sektors evalueringskriterie baseres på økonomisk effektivitet, hvilket bidrager til den offentlige sektors omkostningseffektivitet og produktivitet. Hermed er effektiviteten og kvaliteten af en given service et fokusområde for monitorering gennem eksempelvis evalueringer og målinger (Andersen et al., 2017b: 57). Dette ses blandt andet med Performance management, *resultatstyring*, hvilket ligeledes er et nærtbeslægtede begreb i NPM. Med resultatstyring er styringen funderet på en organisations præstationer, hvormed politikerne kan sikre de offentlige organisationers ansvar i de ydelser eller indsatser, de yder til borgeren (Andersen et al., 2017b: 53).

#### 4.1.3 New Public Governance

New Public Governance (NPG) anses af flere forskere for at være aftageren til NPM (Osborne, 2006; Torfing & Triantafillou, 2013). Stephen Osborne var den første til at begrebsliggøre paradigmet som en mere netværksbaseret styringsform, hvortil han påpegede: "*It is predicated upon the existence of a plural state and a pluralist state and it seeks to understand the development and implementation of public policy in this context*" (Osborne, 2006: 382). Hertil beskriver han, at fremtidens offentlige styringsparadigme vil basere sig på en plural stat og en pluraliststat. Med en plural stat mener Osborne en stat, hvor flere gensidigt afhængige aktører bidrager til leveringen af offentlige ydelser. Med en pluraliststat refererer han til en politikudviklingsproces, hvor flere aktører bidrager til denne. Aktørerne kan være forskellige interne afdelinger i en offentlig organisation, men kan også inkludere eksterne udenfor kommunerne.

Styringen anses i paradigmet for at bygge på et bottom-up-perspektiv, hvor de førnævnte aktører er med til at løse komplekse problemer gennem forhandlinger baseret på tillid, samarbejde og nyskabelse (Andersen et al., 2017b: 92-93). Herigennem fokuseres der på de interorganisatoriske forhold i en organisation, hvor tillid og det relationelle sammenspil mellem aktørerne spiller en vigtig rolle. Ligeledes er styringen centreret om processerne, hvori fokuset er på effekterne af organisationens ydelser (Osborne, 2006: 384).

## 4.2 Styringskonteksten på beskæftigelsesområdet

I de forgangne afsnit er de anvendte styringsparadigmer i projektet beskrevet. Ved brug af eksisterende litteratur vil der i dette afsnit blive forklaret, hvorfor disse paradigmer er brugbare i analysen af MSB's omstilling.

Beskæftigelsesområdet kan være præget af PA. Styringen af kommunerne er i høj grad bundet op på opnåelsen af to konkrete fokusmål. Disse to fokusmål stiller krav til jobcentrene om, at andelen af borgere med længerevarende forløb, der ikke har fået tilbudt minimum ét beskæftigelsestilbud eller fire samtaler, ikke må overstige en vis procentsats af det samlede antal borgere (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, 2019). Dertil har der tidligere været overvejende lovgivningsmæssig styring fra folketingspolitikkerne, hvor implementeringen udfordrede socialrådgivernes tolkning af beskæftigelsespolitikken (Andersen & Larsen, 2018; Larsen, 2001). Der har således været historisk de-professionalisering af frontlinjemedarbejderne, hvorimod disse inden for de seneste år har oplevet en re-professionalisering, som følge af en større grad af autonomi (Andersen & Larsen, 2018: 153-154). Dermed kan det også tyde på en styrkelse af professionsstyret, idet frontmedarbejdernes autonomi styrkes. Samtidig ses det i problemfeltet, hvordan beskæftigelseslovgivningen stadig fylder meget, idet denne ønskes reformeret af politikerne

Som nævnt i problemfeltet (1.0), kan det teoretiske fokus på styringsparadigmer begrundes ud fra det stærke islæt af NPM, hvilket ifølge flere internationale og nationale studier har præget beskæftigelsesområdet (Considine & Lewis, 2010; Larsen & Caswell, 2022; Lindsay et al., 2018). I en dansk kontekst er NPM-logikken særlig stærk efter kommunaliseringen af beskæftigelsesindsatsen i 2009. Styringen blev decentraliseret til kommunerne, og staten fik en mere faciliterende styring gennem eksempelvis benchmarking af kommunernes resultater på beskæftigelsesområdet (Larsen, 2009). Dette hænger således sammen med et fokus på decentral ledelse, der er tætbeslægtet med NPM. Derudover kan denne benchmarking anses som et resultatstyringsredskab, der fører kommunerne i en bestemt politisk retning (Larsen & Caswell, 2022: 70). Dette kan være et udtryk for, at kommunerne administrerer beskæftigelsesindsatsen ansvarligt i henhold til beskæftigelsespolitiske målsætninger. Samtidig ses der en siloopdeling og opsplnitning af kommunernes budgetter, hvilket kan hænge sammen med den ønskede omkostningseffektivitet, der ses i forlængelse med NPM (Larsen et al., 2018: 16).

Inden for beskæftigelsesområdet fastslår Borghi og Berkel (2007) i deres casestudie af Italien og Hollands beskæftigelsesindsatser, at der tegner sig mønstre inden for styringsformen på området:

Stigende utilfredshed med de traditionelle velfærdsorganisationer, anerkendelse af mere holistiske tilgange, involvering af flere ikke-offentlige aktører samt decentralisering af ansvar til lokale myndigheder (Borghgi & van Berkel, 2007: 97). Dermed peger forskerne på, at der er sket et opbrud i den traditionelle styringsform, som befinder sig i begge lande. Hertil har nogle forskere peget på et skifte fra *government* til *governance*, hvor andre aktører udover politikere i højere grad aktiveres og inddrages i forbindelse med politiske beslutningsprocesser. Governance kan anses som et supplement til det demokratiske styre, hvorpå samfundet styres gennem netværk og partnerskaber mellem forskellige aktører (Pollitt & Bouckaert, 2017: 21). Disse nye strømme i netværksstyring og partnerskaber kendetegner NPG. Paradigmet er ifølge Torfing og Triantafillou (2013) med til at styrke borgerinddragelsen. Samtidig skaber det en arena for inddragelsen af borgere, civilsamfundet og virksomheder i udarbejdelsen af offentlige ydelser, hvorfor samarbejdselementet er en vigtig styringsmekanisme (Torfing & Triantafillou, 2013: 15-16). Det er blandt andet disse elementer, Lindsay et al. (2008) refererer til som essentielle i arbejdet med udsatte målgrupper. I deres to cases omhandlende britiske forsøg med en mere netværksbaseret beskæftigelsesindsats, fandt de frem til, at helhedsorienterede indsatser er essentielle for at sikre positive effekter hos udsatte borgere, hvilket understøttes af en fleksibel netværksbaseret styringsform, ledelse og praksis (Lindsay et al., 2008: 729). Dette ræsonnement understøttes også af flere forskere (Larsen & Caswell, 2022; Minas, 2009). NPG hænger således i tråd med den retning, som kommunerne orienterer sig mod i henhold til den styrkede helhedsorientering og borgerinddragelse af udsatte borgere (Afsnit 1.3).

Som beskrevet ovenfor, er der mange elementer fra de forskellige styringsparadigmer i spil i den nuværende styringskontekst. Dette hænger sammen med, at paradigmerne ofte munder ud i en styringshybriditet, hvor disse sameksisterer, hvilket er en forudsætning i offentlige organisationer. Dog er der ikke en konkret måling af, hvorledes en stigende kompleksitet og hybridiskabelse sker, men de kan dog kortlægges som komplekse drivkræfter i den givende kontekst (Christensen & Lægred, 2011: 420). Derfor vil disse drivkræfter blive opdelt i mindre delelementer for at vurdere, hvordan styringsparadigmerne kommer til udtryk. Disse dele vil forklares i næste afsnit (4.3).

Dermed vil det være givende at kortlægge de ovennævnte teoretiske forventninger i henhold til MSB. Her forventes det, at MSB har omstillet sig til en mere NPG-orienteret organisation, hvor der i højere grad inddrages borgere samt andre aktører som virksomheder og NGO'er. Derudover forventes det, at der er etableret en større grad af netværksstyring, som muliggør helhedsorienterede indsatser. Det er især interessant at afdække, i hvilken grad MSB har omstillet sig til en NPG-baseret styringsform,

eller om der fortsat er spor af PA og NPM i styringskonteksten. Overordnet set forventes det, at det er en kombination af en reel omstilling og en bibeholdelse af eksisterende styringsformer.

### 4.3 Styringsparadigmernes indflydelse på kommunernes omstilling

I 4.2 blev styringsparadigmernes indflydelse på beskæftigelsesområdet opridset. I dette afsnit afdækkes, hvordan styringsparadigmerne kan påvirke kommunernes omstilling af styring og indsats for udsatte borgere. Hertil vil følgende elementer gennemgås: kommunernes styringsredskaber, investeringen i udsatte borgeres indsatser, tilgange til de udsatte borgeres situationer, borgerinddragelsen i praksis, samarbejdet i helhedsorienteringen samt medarbejderne og ledernes omstilling.

#### 4.3.1 Styringsredskaber og investeringer

Det er teoretiseret, at kommunerne skal finde nye måder, hvorpå de kan legitimere deres indsatser, som følge af omstillingen (Andersen & Larsen, 2018: 152). Som følge af omstillingen kan kommuner derfor konstruere mere meningsfulde styringsredskaber end eksisterende aktivitets- og resultatmålinger. Det handler derfor meget om, hvordan en kommune kan dokumentere og legitimere brugen af borgerinddragelse. Disse målinger medtager eksempelvis ikke forebyggende indsatser, da disse ikke kan dokumentere umiddelbare resultater (Andersen & Larsen, 2018; Larsen, 2001). Larsen og Nielsen peger på Zackas (2017) legitimeringsformer som mulige værdier, hvorpå borgerinddragelse kan legitimeres (Larsen & Nielsen, 2022: 81). I projektet fokuseres der på de tre værdier, *effektivitet*, *retfærdighed* og *lydhørhed*, der kan skabe legitimitet i styringsredskaberne. Effektivitet er en legitimitetsform, som udspringer af knappe ressourcer, hvorfor det kræves en omkostningseffektivitet hos organisationerne. Retfærdighed kan forstås ud fra de offentlige serviceorganisationer (såsom jobcentre), der har til opgave at levere ydelser/services, hvilke skal leveres ud fra principper om ligebehandling. Lydhørhed omhandler tesen om, at der ikke er to sager, der er ens, hvorfor det kræves, at der lyttes til den enkeltes situation og tilpasses ydelser/services til den pågældende. Imødekommelsen af disse værdier/legitimitetsformer er ofte svær, idet værdierne ofte har modsatrettede virkninger imellem sig. Eksempelvis er effektivitet svært at opnå, når lydhørhed prioriteres (Zacka, 2017: 20-21).

Udover nye styringsredskaber, skal kommunerne også prioritere, hvordan ressourcerne skal bruges på de udsatte målgrupper. Her kan der følges enten en *investeringsstrategi* eller en *besparellesstrategi*. Førstnævnte prioriterer langsigtede investeringer i målgrupperne, da dette sikrer deres selvforsørgelse på sigt. Den anden bygger på en erkendelse af, at disse investeringer ikke er en garanti for selvforsørgelse, hvorfor investeringerne nedskaleres (Andersen & Larsen, 2018: 97).

#### 4.3.2 Tilgange til målgrupper og borgerinddragelse

Når det gælder udsatte målgrupper, er det værd at analysere, hvilke indsatser, som kommunerne anvender for at imødekomme både disse målgruppers udfordringer og beskæftigelsessituationer. I en undersøgelse af den kommunale beskæftigelsesindsats over for uddannelses- og kontanthjælpsmodtagere, beskriver Andersen og Larsen (2018) tre indholdstyper for en kommunes beskæftigelsesindsats. Disse indholdstyper beskriver det centrale problem (problemforståelsen) med ledighed, hvordan det skal løses samt målet for en indsats (redskabsanvendelsen). Forskerne beskriver, at beskæftigelsesindsatsernes (idealtypiske) indhold er en afvejning mellem *social sikring*, *-integration* og *-disciplinering* (Andersen & Larsen, 2018: 15-16). Her peger de blandt andet på, at social integration og -disciplinering, altså henholdsvis fokuset på opkvalificering og på aktivering, gør sig gældende i den nuværende danske kontekst (Andersen & Larsen, 2018)

Ligeledes er det værd at undersøge, hvilken værdi disse indsatser skaber for borgerne. Ifølge Osborne (2018) skelnes der mellem borgerinddragelse som co-production og co-creation. I co-production (borgerinvolvering) er borgeren involveret, men organisationen har den styrende rolle i leveringen af en ydelse til borgeren. Derimod har organisationen en mere faciliterende rolle i co-creation (borgerindflydelse), hvor det er borgeren, der skaber værdien i ydelsen (Osborne, 2018: 229). I forlængelse hertil undersøger Larsen og Caswell (2022) flere kommuner i deres brug af borgerinddragelse. De finder blandt andet, at borgerinddragelse hindres af procedurer, der understøtter de organisatoriske behov, men ikke medtager borgerens behov. Disse procedurer er blandt andet med til at skabe standardiserede løsninger, altså ensartede indsatser, til disse borgere. Dette udspringer også af beskæftigelseslovgivningen, der stiller krav om procedurer, dokumentation, tidsfrister med videre (Monrad & Danneris, 2022: 46). Standardiserede løsninger passer ikke ind i den heterogene gruppes problemstillinger eller borgernes iboende forventninger til egne ønskede beskæftigelsesmuligheder (Larsen & Caswell, 2022: 66-67). De standardiserede løsninger bygger blandt andet på, hvordan lovgivning imødekommes, hvorfor det matcher PA-logikken.

#### 4.3.3 Samarbejde og helhedsorienterede indsatser

I forhold til borgerinddragelse og helhedsorientering er NPG det paradigme, som bedst understøtter organisationernes målopfyldelse. Det hænger blandt andet sammen med, at koordinering på tværs er med til at løse komplekse problemstillinger, da det skaber en bedre forståelse af problemet og de underliggende årsager. Hermed øges sandsynligheden for en fælles løsning mellem aktørerne samt bedre mulighed for at implementere indsatser (Lagreid & Rykkja, 2015: 487). I en artikel af Heidenreich og Aurich-Beerheide (2014) henvises der til, at der er tre organisatoriske fokuspunkter for en

suksessfuld aktiv beskæftigelsespolitik i forbindelse med sociale indsatser for udsatte borgere. Det kræver: 1) At organisationer samarbejder på tværs af afdelinger, hvormed borgeren har en større valgfrihed mellem indsatser, 2) at der involveres flere afdelinger på forskellige niveauer og 3) at berørte aktører, eksempelvis virksomheder, involveres i problemdefinitionen og implementeringsprocessen (Heidenreich & Aurich-Beerheide, 2014: 11-12). Det er således en proces, hvor netværket er styrende for indsatserne, og hvor der samarbejdes med berørte aktører, hvilket hænger sammen med NPG som styreform. Hertil er tillid en vigtig forudsætning for samarbejdet, som tidligere beskrevet i afsnittet om NPG (3.1.3). Samarbejdsrelationerne kan dog udfordres i den nuværende NPM-styringskontekst, da den offentlige sektor har oplevet tendenser til fragmentering og organisatoriske siloer, der blandt andet kommer af resultatstyring (Larsen & Caswell, 2022: 68).

#### 4.3.4 Medarbejderne

Medarbejderne er i sidste ende dem, der implementerer de politiske og strategiske ønsker (Brodkin, 2011). Derfor har de også en betydning for, hvorledes en omstilling lykkes. Herudover kan styringsmæssige forandringer udfordres, hvortil implementeringen i jobcentrene ofte er præget af uforudsigelighed, når styringen møder praksis på beskæftigelsesområdet (Nielsen & Andersen, 2016: 30).

Der vil i en vis udstrækning abonneres på en forståelse af frontlinjepsikis ud fra Michael Lipskys (2010) forståelsesramme, kaldet *street level bureaucracy* (SLB). Her forstås street level bureaukrater (frontlinjemedarbejdere) som *“Public service workers who interact directly with citizens in the course of their jobs, and who have substantial discretion in the execution of their work”* (Lipsky, 2010: 3). Der er således tale om medarbejdere, der er i tæt kontakt med borgere i forbindelse med deres arbejde, hvori de har en høj grad af skønsmuligheder. Dette kan påvirke de services og ydelser, der leveres til borgerne. Teorirammen er bred, og mange forskere har blandt andet videreudviklet på denne især i henhold til mulighederne for at lede og styre frontlinjemedarbejderne på (Brodkin, 2011; Hupe & Hill, 2007; Zacka, 2017).

#### 4.3.5 Ledelsen

Lederne i kommunerne er retningsgivende for hvilke prioriteringer, der foretages i forbindelse med den daglige drift i beskæftigelsesindsatsen. Ledelse er forskelligt fra styring, da ledelse forsøger at påvirke medarbejderne i retning af bestemte mål, mens styring kan forstås som de konkrete instrumenter, regler og bagvedliggende styringsparadigmer, som ledelsen skal agere ud fra (Andersen et al., 2017a: 15-16). Derved skal ledelse blandt andet ses i sammenhæng med styringsparadigmerne, idet disse fastsætter lederens ansvar og ledelsesbeføjelser samt påskriver de opgaver og målsætninger,

som lederen skal forholde sig til (Andersen, et al., 2017a: 167). Ledelse dækker over mange facetter. I dette projekt fokuseres på de forskelle ledelsesformer samt de ledelsesmæssige udfordringer i prioriteringen af borgerinddragelse.

Ifølge Larsen og Nielsen (2022: 80) er *transformationsledelse*, herefter visionsledelse, den ledelsesform, som bedst faciliterer borgerinddragelse. Transformationsledelse handler i højere grad om at eksplicere de organisatoriske målsætninger igennem italesættelsen og fremhævelsen af visioner samt værdier (Andersen et al., 2017a: 20-21).

Da projektet omhandler muligheder og udfordringer i omstillingen, er det givende at undersøge de ledelsesudfordringer, der er knyttet til borgerinddragelse. En af udfordringerne er at skabe legitimitet i et system, som bærer præg af en produktionslogik, hvor staten monitorerer kommunernes beskæftigelsesindsats igennem dokumenterede præstationer. Dette kan stille den kommunale ledelse i et dilemma, hvor der skal balanceres mellem orientering mod borgerne eller de dokumenterede præstationer.

#### 4.3.6 Den overordnede omstilling

For at bedømme, hvorledes det er lykket MSB at omstille sig til en mere NPG-baseret organisation, kan kortlægningen af systematiske forandringer af Torfing et al. (2019) give en indikation af, hvorvidt organisationen er blevet mere borgerinddragende. Forskerne peger på følgende fem systematiske forandringer, der sikrer denne omstilling (Torfing et al., 2019: 816-817). Et andet overordnet teoriapparat vedrørende den organisatoriske forandring mod en større grad af borgerinddragelse er, hvordan organisationer prioriterer værdiskabelsen af borgeres forløb og indsatser. Her benyttes Osbornes (2018) begreber: *service-dominant-logic* og *public service-logic*, hvilket i projektet oversættes til *produktionslogik* og *værdiskabelseslogik* (Osborne, 2018: 228-229). En uddybelse heraf ses i afsnit 6.2.

### 4.4 Teoretiske forventninger til omstillingen

I 4.3 blev gennemgået forskellige artikler og teorier, der kan danne en forståelsesramme for indeværende projekts undersøgelse. Således er det muligt at tolke empirien ud fra de teoretiske muligheder og udfordringer, der indgår i MSB's omstilling, hvilket hænger sammen med den hermeneutiske tilgang, der udfoldes i 4.2. Derfor vil der opstilles nogle teoretiske forventninger på baggrund heraf, som baserer sig på, hvad der gør MSB mere borgerinddragende og helhedsorienteret i indsatserne og styringen.



I forhold til styringsredskaberne kan de tre legitimeringsværdier udspringe af de forskellige paradigmer. En legitimering gennem effektivitet kan afspejle et ønske om omkostningseffektivitet og målbarhed, der gør sig gældende i NPM. Dertil kan en legitimering gennem ligebehandling i høj grad imødekomme en opfyldelse af de statslige krav, hvilket kendetegner en loyal implementering, som ses i PA. Slutteligt kan en legitimering gennem lydighed betyde, at der lyttes mere til de udsatte borgere, hvormed de skræddersyede indsatser er en legitimering i sig selv. Der er derfor en forventning om, at MSB legitimerer gennem en lydighed, idet magistraten i højere grad orienterer sig mod NPG.

Med investeringerne kan en investeringsstrategi medføre en større grad af skræddersyede indsatser, da der allokeres flere ressourcer til disse. Herimod kan en besparelsesstrategi betyde, at disse indsatser ikke på samme måde prioriteres. Samtidig kan en besparelse heraf være et udtryk for et ønske om omkostningseffektivt. Investeringsstrategi hænger således sammen med NPG, mens besparelsesstrategien hænger sammen med NPM. Derfor er der en forventning til, at MSB benytter en investeringsstrategi.

Indholdstyperne i kommunernes problemforståelse og redskabsanvendelse kan ligeledes fortælle noget om hvilke styringsparadigmer, der gør sig gældende i disse indholdstyper. Eksempelvis vil en social integration i højere grad udspringe af et NPG-rationale, da målene i organisationen er at skabe værdi og skræddersyede indsatser gennem borgerinddragelse og helhedsorientering. Derimod kan et fokus på social disciplinering være et udgangspunkt for et PA-rationale, da det understøtter loyal implementering af beskæftigelsespolitikken. Der er derfor en formodning om, at MSB følger en social integration-tilgang.

Valget af inddragelsestypen for borgerinddragelse kan hvilke indsatser, der igangsættes i MSB. En borgerinvolvering må antages at betyde, at der anvendes mere standardiserede løsninger i indsatserne, hvortil det imødekommer de administrative procedurer. Borgerinvolveringen kan derfor være påvirket af en PA-tankegang. En inddragelsestype som borgerindflydelse må omvendt betyde, at skræddersyede indsatser prioriteres, hvor borgeren inddrages aktivt. Dette kan antyde en orientering mod NPG, hvorfor det ligeledes udgør en forventning om, at borgerindflydelse fremmes i MSB.

Som udgangspunkt er der ikke nogen forventninger til medarbejdernes omstilling, hvilket kommer af uforudsigeligheden af medarbejdernes implementering. Dog forventes det, at SLB kan forklare nogle elementer i frontlinjens omstilling og medarbejdernes reaktioner.



I arbejdet med udsatte borgere skal der løses komplekse problemstillinger, der bedst løses i et samarbejde, hvor flere aktører kan bidrage med viden til, hvordan problemstillingerne løses. Der er således en forventning om, at flere afdelinger og eksterne aktører involveres i indsatserne. Dertil er en forventning om, at silodannelsen mellem afdelingerne kan udgøre en udfordring af samarbejdsrelationerne. Det formodes, at borgernes MSB bør imødegå siloerne, da de tidligere social- og beskæftigelsesforvaltningers økonomier er slået sammen til én fælles økonomi i enhedsforvaltningen.

Ledelsesformerne kan benyttes til at undersøge, hvordan borgerinddragende og helhedsorienterede indsatser prioriteres. Visionsledelse kan muliggøre, at borgerinddragelse bliver mere ønskværdig for medarbejderne. Forventningen er, at lederne gør størst brug af visionsledelse, da de nye rammer som følge af Borgernes MSB må forudsætte, at lederne i højere grad kan orientere sig mod borgerne i deres ledelse.

Afslutningsvist formodes det, såfremt at flere af forventningerne beskrevet ovenfor er imødekommet, at MSB har opnået de fem systematiske forandringer, der gør organisationen mere borgerinddragende (jf. 4.3.6). Dertil kan fokuset på at skabe værdi i borgeren betyde, at MSB tilslutter sig en værdiskabelseslogik fremfor en produktionsstyringslogik.

Disse teoretiske forventninger vil blive samlet op i diskussionsafsnittet (6.0).

## 5.0 Analyse

*I dette afsnit analyseres MSB's omstilling, med supplement fra CUBB-kommunerne, til en ny indsats og styring på beskæftigelsesområdet. Hertil vil følgende elementer afdækkes; økonomien og styringsinstrumenterne, de politiske, økonomiske og lovgivningsmæssige rammer (styringsrammen), borgerinddragelsen i praksis, medarbejdernes omstilling til nye kompetencer og en ny kultur, helhedsorienteringen og siloerne samt lederne nye roller afdækkes. Slutteligt sammenfattes resultaterne.*

### 5.1 Økonomi og styringsredskaberne

I dette afsnit afdækkes økonomien samt styringsredskaberne. Dette gøres for at undersøge, hvordan der investeres i de udsatte borgere og hvilke styringsredskaber, der gør sig gældende i praksis.

#### 5.1.1 Investeringer i udsatte borgere

I MSB er den økonomiske styring og deraf investeringerne, som resten af Aarhus Kommune, baseret på kommunens *investeringsmodeller*. Disse modeller bygger på idéen om, at der fastholdes midler centralt i kommunen, som kan investeres i bestemte områder. Midlerne skal medføre en besparelse af

udgifter eller skabe flere indtægter, når disse tildeles en afdeling eller et område, hvorfor der beskrives konkrete mål for, hvad der gør investeringen til en succes (Aarhus Kommune, 2017). Disse investeringsmodeller er ifølge VJ<sup>7</sup> en stor del af, hvordan der investeres i beskæftigelsesindsatserne i kommunen:

Aarhus Kommune i det hele taget har jo investeret rigtig meget i beskæftigelsesindsatsen. Vi får jo så tit midler fra de der investeringsmodeller, hvor vi får flere medarbejdere. Så vi har en god [sagsstamme], forstået på den måde, at der er ansat forholdsvis mange medarbejdere til beskæftigelsesindsatsen i Aarhus (VJ: 136-139)

Der er således mange medarbejder i forhold til borgere i kommunen, hvilket er et resultat af disse modeller. Lavere sagsstammer kommer især udsatte borgere til gode, eftersom disse medfører, at medarbejdere i mindre grad skal prioritere borgere tættere på arbejdsmarkedet som følge af eksisterende resultatstyring<sup>8</sup> (van Berkel, 2017: 27). Samtidig viser det også en generel politisk prioritering i kommunen, der afspejler den nationale politiske bevågenhed. Investeringerne kan være ønskværdige, hvis borgerne opnår langsigtede beskæftigelser. En leder fremhæver, at disse investeringer skaber holdbare løsninger:

”... [beskæftigelsesindsatsen] skal være meningskabende (...) Vi vil lave holdbare løsninger, og vi vil selvfølgelig også leve op til målsætningen i beskæftigelseslovgivningen om hurtigst vej til selvforsørgelse, men på den måde, at vi faktisk gerne tager en omvej for at lave holdbare løsninger frem for de hurtige løsninger...” (VK: 30-36)

Investeringerne er således brugbare, da det kan resultere i større grad af selvforsørgelse hos de udsatte borgere. Dette skal ses i sammenhæng med beskæftigelsespolitikens forskrifter om hurtig beskæftigelse, hvilket i et vist omfang omgås, for at opnå disse holdbare løsninger. Herigennem skabes denne meningskabende indsats.

Disse investeringsmodeller skaber generelt et økonomisk råderum i organisationen, hvilket ifølge MSS udgør en fjerdedel af Center for Job og Integrations budget (MSS: 265-266). Hvorvidt dette gør sig gældende i andre centre eller driftsområder er ikke afdækket i empirien, men både Anna Marie Mikkelsen AMM og KDL påpeger, at disse har stor betydning for, hvilke indsatser de igangsætter (AMM; KDL). Derfor må det antages at have en markant indflydelse i MSB, hvilket påvirker de enkelte ledes budgetter. Dog er der med faglige input muligheder for afdelingsledere i at påvirke konstruktionen af disse investeringsmodeller, hvilket ifølge KDL skaber ”... *medansvar og medindflydelse*...” hos hendes medarbejdere (KDL: 244-245). Dette tyder på en indbygget bottom-up-proces

---

<sup>7</sup> En oversigt over forkortelserne i empirien ses i Bilag 12.

<sup>8</sup> Mere herom i næste afsnit (5.1.2).

i udviklingen af disse modeller, hvorved lederne og medarbejderne har en indflydelse på udformningen af disse.

Investeringsmodellerne i MSB bygger på principperne om ”... øget investering medfører færre udgifter til forsørgelse,” hvilket lægger op til en besparelse af udgifterne til overførelsesindkomster på 10 millioner kroner i 2025 (Magistraten for Sociale Forhold og Beskæftigelse, 2022: 34). Den økonomiske gevinst er derfor et vigtigt element i modellernes succes. Besparelsen kan være nødvendig i en stram økonomi, da MSS mener, at MSB står over for en økonomisk udfordring: ”... hele socialområdet bløder (...) Det ville vi jo ikke have mærket, hvis vi var blevet ved med at være [en beskæftigelsesforvaltning] og en socialforvaltning. Så var det ligesom deres problem, nu er det vores problem” (MSS: 134-140). Med dette henviser MSS til, at socialområdet er økonomisk udfordret, da en fortsat større andel af befolkningen har brug for specialiseret hjælp (MSS: 142-143). Sammenlægnin-gen af de to forvaltninger har således konsekvenser for magistratens samlede økonomi, og derfor også for beskæftigelsesområdet.

### 5.1.2 Nye styringsredskaber

I dette afsnit belyses det, hvilke andre styringsredskaber, som benyttes i magistraten. Det er teoretiseret, at kommunerne skal finde nye måder, hvorpå de kan legitimere deres indsatser som følge af omstillingen (jf. 4.3.1). Derfor skal de selv konstruere deres egne styringsredskaber, hvilket giver anledning til en undersøgelse herom.

Generelt opererer MSB meget med måltal om kommunens praksis, hvilket benævnes i baggrundsnotatet for Borgernes MSB. Her skal der i den nye organisation videreudvikles ”... effektive styringsredskaber, der kan måle effekten af indsatserne for de forskellige målgrupper (...) som i højere grad vedrører kerneopgaven, tager udgangspunkt i borgeren og samtidig er nærværende og meningsfulde for de enkelte driftsenheder” (MSB1: 23-24). Dermed skal der udvikles styringsredskaber, som kan måle effekter af kerneopgaven med udgangspunkt i borgeren samt praksis i afdelingerne. VJ forklarer, hvordan styringsredskaberne i MSB er et resultat af et stærkt monitoreret område: ”Alt bliver målt og vejret på beskæftigelsesområdet. Vi har også en meget stærk økonomiafdeling, der hele tiden måler hvor mange, der har fået forskellige tilbud og hvor mange, der kommer i selvforsørgelse” (VJ: 164-166). Det er således indbygget i MSB’s økonomiafdeling, at antallet af tilbud og borgere i selvforsørgelse måles. Når VJ refererer til et monitorerende beskæftigelsesområde, kan det hænge sammen med de statslige resultat- og fokusmål, hvoraf førstnævnte rangerer kommunerne på forskellige beskæftigelsesparametre, og sidstnævnte er to ufravigelige mål om antallet af samtaler og forløb

(Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, 2019). Det må derfor antages, at MSB monitorerer internt i samme grad for at imødekomme disse.

I CUBB-kommunerne er der en generel enighed om, at fokus- og resultatmål ikke altid er meningsfulde men nødvendige (SK; VK; HOK). MSB har derimod en anden holdning. MSS forklarer eksempelvis brugen af konkrete måltal, der benyttes aktivt i MSB:

” Tallene i sig selv og målingerne i sig selv fortæller ikke noget. Men de giver jo anledning til en dialog [om] (...) hvor mange samtaler får folk, hvor mange kommer i arbejde, og kan de to ting have noget med hinanden at gøre? Eller hvordan er det, jeg tilrettelægger min indsats? [Her] kan jeg også godt se, at jeg hurtigere får borgerne i gang med noget...”

(MSS: 254-259)

Derved er måltallene ikke styrende i sig selv, men det er den mening, de forskellige ledere tillægger disse, der er styrende. Ydermere er det retningsgivende for, hvordan praksis skal tilrettelægges i henhold til antallet af samtaler og sikring af beskæftigelse med videre. KDL mener også, at disse måltal er med til at vise retningen for en *best practice* samt til at danne grundlaget for en: ”... *vidensbaseret ledelse i vores arbejde*” (KDL: 255-259). Både MSS og KDL mener dermed, at disse måltal skaber et fundament for en vidensbaseret ledelse og praksis. Dertil afstedkommer det en innovation i praksis, da måltal understøtter, hvordan praksis kan forbedres.

AMM beskriver, ligesom lederne i CUBB-kommunerne, at fokusmål ikke altid giver mening: ”... *hvis man er i et jobafklaringsforløb, og [borgeren] er delvist raskmeldt, så tæller det ikke med i fokusmålene (...) de får jo på løn, og det tæller ikke med...*” (AMM: 275-278). Det er interessant at se, hvordan et fokusmål kan omgå et ellers klart beskæftigelsespolitisk mål om at få borgeren i beskæftigelse, uafhængigt af timetallet. Herudover tilføjer AMM til et spørgsmål om, hvorvidt disse måltal giver det rette billede af den værdi og effekt, indsatserne skaber for borgerne: ”... *bortset fra fokusmålene, så i hvert fald resultatmålene, der synes jeg faktisk, det giver en del af billedet*” (AMM: 275-278). Med dette kan hun henvise til, at fokusmålene ikke nødvendigvis giver mening, mens resultatmålene bidrager til, hvordan den vidensbaserede praksis bør være i MSB. Dette kan indikere, at resultat- og fokusmål har en indirekte betydning for ledelsens praksis i MSB.

En leder påpeger også, at lovmedhold er en vigtig indikator for kvaliteten i praksis, herunder også kvaliteten af borgerinddragelse (SK: 533-535). Både KDL og AMM forklarer ligeledes, at klagesager kan indikere utilstrækkelig kvalitet i indsatserne (AMM: KDL). Dette kan give en indikation af, at lovmedhold også er en vigtig del af, hvordan praksis tilrettelægges. Hertil mener AMM, at lovgivningen medfører ”... *et rigtig stort fokus på registreringspraksis*” (AMM: 272). Dette understøttes af, at

Borgernes MSB skal sikre en ensartet registreringspraksis i organisationen, hvorved praksis kan "sammenlignes og oversættes til lokalt niveau (underliggende mål) – hvor det stadig er tydeligt, hvem der har ansvaret for at sikre de ønskede resultater" (MSB1: 24). Registrering af samtaler og procedurer i den forbindelse udgør således en væsentlig del af medarbejdernes praksis i MSB. Herudover udgør registreringspraksissen ligeledes et styringsredskab for, hvad der defineres som en god praksis.

Herudover henvises der også til, at målstyringen bidrager til, hvordan økonomien er sat sammen i MSB. VJ forklarer, at påvisningen af resultater med måltallene er nødvendige, da andre kvalitative målinger såsom borgerinterviews "... er gode, men de er jo ikke så slagkraftige, når du skal op til en økonomisk forvaltning og have nogle penge. (...) der er det de kolde tal [som åbner pengekasen]" (VJ: 184-187). Den kommunale økonomi er derfor en forudsætning for, hvordan der måles i beskæftigelsesindsatserne. MSB's styringsmæssige setup kan derfor være nødsaget til at organisere målstyringen, således det kan påvise resultater, da det har betydning for, hvordan de får tildelt ressourcer.

## 5.2 Styringsrammen og borgerinddragelsen

I dette afsnit analyseres det, hvordan styringsrammen, nærmere bestemt de beskæftigelsespolitiske mål og lovgivning, påvirker borgerinddragelsen. Samtidig vil det også belyses, hvilke muligheder og udfordringer, denne ramme skaber for borgerinddragelsen i praksis.

### 5.2.1 De beskæftigelsespolitiske mål og beskæftigelseslovgivningen

Til en start kan det afdækkes, hvordan kommunerne forstår borgernes udfordringer, og hvordan disse løses i jobcentrene. Her er kerneopgaven hos jobcentrene ifølge en leder: "... [at] finde løsninger sammen med borgeren hen imod job og uddannelse" (HOK: 39-40). Dette udsagn understøttes af flere ledere (HEK; SK; VK). I MSB er den overordnede løsning for borgere, der har behov for både social- og beskæftigelsesrettede tilbud, at borgerne enten opnår job eller uddannelse, idet disse ses som "... den mest beskyttende faktor mod udsathed" (MSB2: 2). Der er således en indbygget forståelse af, hvordan man løser udsatte borgeres beskæftigelsesmæssige udfordringer, hvilket også gengives af MSS (MSS: 241-243). Ifølge MSB's rådmand, Anders Winnerskjold, skal alle aarhusianske borgere være en del af et arbejdsfællesskab, hvilket indebærer: "... uanset hvor mange timer du kan bidrage, og hvad du har med i rygsækken, er der en arbejdsplads eller uddannelse, hvor du kan gøre en positiv forskel" (Aarhus Kommune, 2022b). Hermed vægtes beskæftigelse af alle kommunens borgere, uafhængigt af timetallet og kompetencerne. Dette inkluderer også de udsatte borgere. Job og uddannelse er derfor både et mål og middel, der skal imødekomme de komplekse udfordringer, de udsatte borgere har. Ydermere er der en forståelse af, at borgerne ikke har godt af at blive fastholdt

for længe i beskæftigelsessystemet, hvorfor borgerne bedst hjælpes gennem hurtig, men langsigtet beskæftigelse (SK: 320-321; HOK: 452-456).

henhold til redskabsanvendelsen pointerer MSS, at indsatserne ikke baseres udelukkende på aktivering, da indsatserne skal give mening for borgeren samt øge dennes kompetencer (MSS: 118-128). Aktivering er således ikke et mål i sig selv og der er fortsat et fokus på opkvalificering af borgernes kompetencer. Derudover skal indsatserne også give mening for borgerne, hvilket kan indikere, at der bliver lyttet til borgerne i tilrettelæggelsen af indsatserne. VJ fremhæver desuden, at der i MSB stort set ikke benyttes aktivering, men i højere grad virksomhedsindsatser for borgerne (VJ: 171-173). Dette hænger formentlig sammen med MSB's strategi om beskæftigelse som beskyttende faktor. Herudover fylder sanktionering også i den nuværende beskæftigelsespraksis. Dette fremhæver MSS blandt andet i følgende udsagn: ”...vi har jo stadigvæk ret og pligt, det bygger hele vores samfund jo på, og det betyder i kontanthjælpsregi, at hvis ikke du udnytter det, du kan, så vil du blive sanktioneret” (MSS: 123-124). Med dette udsagn mener MSS, at jobcentrets brug af sanktioner er en afspejling af samfundet, hvor ret og pligt er en forudsætning. Dette hænger ligeledes sammen work first-tilgangen, idet man som borger ikke kan være en uværdig modtager af ydelser (Nielsen, Mathias Herup, 2015).

Vender man blikket mod beskæftigelseslovgivningen påpeger VJ, at: ”... vi [synes] jo alle sammen, at det er meget gennemreguleret” (VJ: 79-80). Dermed peger VJ på en konsensus i organisationen om, at lovgivningen fylder for meget i jobcentret. AMM forklarer også, hvordan overgangen fra sygedagpenge til jobafklaring kan opleves bureaukratisk af borgeren. Dette hænger sammen med, at de rehabiliteringsteams, der varetager denne overgang, er underlagt mange procedurer og forskrifter om, hvilke planer der skal være for borgeren (AMM: 95-101). Derudover peger en leder på, at lovgivningen ikke altid er åben for visionsarbejde, hvor *fluffy* og *bløde* værdier er svære at tilpasse de ellers ”... stramme og rigide lovgivninger vi jo har på området” (VK: 1002-1004). Der er således tale om en lovgivning, som af flere ledere opleves som generelt hæmmende i den nuværende praksis. Dog ses det også, hvordan andre ledere finder lovgivningen understøttende. Ifølge KDL har medarbejderne altid været forpligtet til at arbejde helhedsorienteret i sygedagpengeloven (KDL: 308-310). En leder påpeger hertil, at netop denne lov er blevet mere understøttende, idet samtalerne blot skal afvikles inden for en periode på et halvt år (HEK: 195-198). Dette indikerer, at forløbene og samtalerne er lettere at skræddersy til den enkelte borger og dennes problemstillinger.

### 5.2.2 Borgerinddragelse i kontekst af styringsrammen

I MSB's kontekst er borgerinddragelse ikke et nyt fænomen efter Borgernes MSB, idet borgerne også blev inddraget før omstillingen (MSS: 16-18). Dog fremhæver MSS, at omstillingen i højere grad har medført, at *"... man prøver at lytte på en anden måde til borgeren og prøver at interessere sig meget for borgerens livsverden og hvad det er, borgeren har at håbe og drømme for sin vej ud på arbejdsmarkedet"* (MSS: 31-33). Borgerens håb og drømme er tilsyneladende blevet en vigtigere komponent i deres indsats som følge af Borgernes MSB. Dette kan hænge sammen med, hvordan man forsøger at gøre beskæftigelsesindsatserne mere meningsfulde for borgerne (jf. 5.1). En anden forklaring kan være, at flere af kommunerne opererer med en *empowerment*-tilgang, hvor borgeren får et større medansvar for sin egen beskæftigelsesindsats (SK; HOK; MSS). Dette fordrer ifølge en leder, at borgeren selv kommer med løsningsforslagene i deres forløb, imens medarbejderen faciliterer denne proces i mødet med borgeren (HEK: 271-274). Borgeren får derved en mere styrende rolle i eget forløb, hvilket hænger sammen med borgerindflydelse (jf. 4.3.2).

Selvom det kan virke ønskværdigt for lederne at arbejde mere med borgerindflydelse i mødet med borgerne, er det ikke uden udfordringer. En leder pointerer i denne forbindelse:

*"... det kan også være frustrerende at egentlig skulle sidde lidt tilbagelænet (...) [borgerinddragelse] er jo ikke ensbetydende med, at [borgeren] faktisk har ret, så det er jo også et eller andet med, at i vores rammer og sådan noget; hvad er så mulighederne og hvad kan lade sig give sig"* (HEK: 487-491)

Den tilbagelænedede rolle for medarbejderne er derfor svær, når borgerens ønsker ikke kan rummes inden for rammerne. Rammerne skal her forstås som de føromtalt beskæftigelsesmål og lovgivningen. Citatet antyder også, at rammerne er forhåndsbeskrevet forud for mødet med borgeren. Dette kan udspringe af, at lovgivningen forudsætter bestemte procedurer, der kan fastlægge retningen for borgernes indsats. Hertil fremhæver flere ledere, at lovmedhold, altså en overholdelse af lovgivningen, er en vigtig indikator for kvaliteten i deres praksis (AMM; KDL; SK). Lovmedhold kan derved forstås som en garant for værdien af inddragelsesprocessen. Værdien kan i dette tilfælde tilskrives en sikring af borgernes rettigheder i processen, hvor eksempelvis en inddragelse af borgere i en partshøring forstås som værdiskabende. Herudover beskriver KDL også, hvordan disse rammebetingelser kan påvirke måden, hvorpå borgere bliver inddraget:

*"Det er jo hele det her samspil med borgeren i forhold til at sætte retning, også i en sygedagpengesag. Det er også nogle gange at motivere. Det er også nogle gange [at] sanktionere. (...) I alle de skridt, vi laver, er der jo borgerinddragelse"* (KDL: 177-181)



Her er borgerinddragelse et samspil, hvor borgeren sammen med medarbejderen sætter en retning, hvor motivering og sanktionering kan være værktøjer, der anvendes i denne proces. Det er således en inddragelse, der kendetegner borgerinvolvering, hvor organisationen sætter retningen for borgeren (Osborne, 2018). Borgerne er stadig involveret i sådan en proces, dog med begrænsninger i deres indflydelsesmuligheder. Samtidig virker dette til at udspringe af en idé om, at borgerne er passive, hvor frontlinjepersonalet i højere grad skal aktivere og sanktionere borgerne, således de gøres aktive (Wright, 2016). Dette kan formodes at være en nødvendighed i et vist omfang, idet styringsrammen fordrer, at der er progression i borgernes sager mod beskæftigelse.

I 5.1 blev det forklaret, at effekterne af indsatsene monitoreres i MSB. Derfor er der et stort fokus på måltal i magistraten. Dog mener en leder, at disse måltal ikke er forenelige med borgerinddragelse (HEK: 208-215). Dette ræsonnement kan hænge sammen med, at borgerinddragelse ikke er særlig målbart, da målinger af antal samtaler og forløb ikke er ensbetydende med borgernes indflydelsesmuligheder (Larsen & Nielsen, 2022). Derimod mener MSS, at måltal kan være indikatorer på værdi:

”... jeg kommer nok til at abonnere mest på tallene. Fordi jeg tænker, at det slår jo på en eller anden måde alt. Hvis nu der er en, der synes, at han har et rigtig godt forløb, men der sker jo ingenting, han kommer ikke videre. (...) Er vi så tilfredse med det? Det er jeg ikke helt. Jeg har en ambition om, at folk vokser ikke af at være i vores system” (MSS: 271-274)

Tallene kan således forstås som en garant for en værdiskabelse, der i overvejende grad hænger sammen med hurtig afklaring og beskæftigelse. Borgertilfredshed forstås således ikke som en entydig succes i sig selv. Forløbene skal gerne hænge sammen med beskæftigelse. Samtidig udspringer ræsonnementet ud fra den føromtalt idé om, at borgere ikke har det godt af at være i jobcentret længere tid end nødvendigt. Udsagnet kombinerer derved en plejning af de organisatoriske behov (opnåelse af måltal, hurtig beskæftigelse samt færre udgifter til forsørgelse) med borgerens behov for at komme ud af beskæftigelsessystemet. Tankegodset er derved ikke i sig selv modstående til borgerinddragelse, men kan tolkes som hæmmende herfor.

Ifølge en leder er valget af den måde, hvorpå borgerne inddrages i deres indsatser, et spørgsmål om *”... noget tålmodighed og ikke rutine, som vi skal øve os i”* (HEK: 484-485). Der refereres til, hvordan især borgerindflydelse er tidskrævende. Ligeledes viser empowerment-tilgangen sig udfordrende i forlængelse heraf:



”... [rigtig mange har] svært ved at tro på, at der kan ske en forandring, [og] som bliver bekymret, når vi begynder at snakke om job (...) Nogle bliver rigtig glade for det, og matchet er godt mellem borger og medarbejder. Og nogen bliver meget bekymret, angst og vrede...” (MSS: 71-76)

Empowerment er tidligere blevet fremhævet som en tilgang, hvor borgerne selv tager teten på deres eget forløb. I det ovenstående citat refererer MSS til borgere med komplekse problemstillinger, der kan have svært ved at forholde sig til beskæftigelse. Derfor kan det være svært for disse borgere at aktivere deres egne ressourcer. Derudover findes der ikke ét bestemt reaktionsmønster hos borgerne, idet nogle er glade for den aktive involvering, mens andre ikke er. To andre ledere påpeger også, at borgere i rusmiddelbehandling kan have svært ved eksempelvis selvmedicinering eller at træffe valg i deres beskæftigelsesforløb (SK: 561-563; 578-579). Derfor må borgerindflydelse antages at være meget situationsbestemt, hvilket medarbejdere og ledere ikke kan gardere sig imod.

### 5.3 Medarbejdernes omstilling

I omstillingen til Borgernes MSB har der især været fokus på en forandring af medarbejdernes kompetencer og den tilsvarende kultur. Hermed vil der i dette afsnit gennemgås den betydning, kulturen og kompetencerne har for omstillingsprocessen.

#### 5.3.1 Koblingskompetencer

Til en start kan det kortlægges, hvorfor en ny kultur er vigtig for forandring. Ifølge en leder kan det være nødvendigt at etablere en ny kultur i en omstillingsproces:

”... vi skal have afleveret den gamle kultur på en eller anden måde. Vi er utrolig veltrænede til at tale om borgeren, men vi er ikke særlig trænet til at tale med borgeren (...) det hjælper ikke, at vi bliver ved at køre den gamle systemtænkning, hvor det er regler der dikterer” (HOK: 333-338)

Her menes der en systemtænkning, hvor medarbejderne i højere grad baserer arbejdet med borgere på de lovbestemte rettigheder og interne procedurer. Fokuset på lovmedhold er tidligere blevet nævnt som en indgroet forståelse hos nogle ledere, men denne forståelse virker også til at påvirke medarbejderne. På samme måde påvirker det også tilgangen til borgerinddragelse, hvor drøftelserne af rettigheder forekommer vigtigere end dialogen med borgeren. Borgerinddragende kompetencer virker derfor til at være nødvendige i den nye beskæftigelseskonstellation.

I Borgernes MSB er kulturen også et vigtigt element i omstillingen, hvilket fordrer en fælles kultur baseret på ”... *tydelighed, kommunikation og inddragelse*” (MSB1: 26; MSB2: 4). Kulturen hænger i høj grad sammen med de kompetencer, medarbejderne bør besidde, hvilket er *koblingskompetencer*. I den forbindelse har både ledere og medarbejdere undergået kompetenceudviklingsforløb (MSB1:

26). Disse koblingskompetencer indebærer mange elementer, men overordnet kan de koges ned til følgende:

- ”evnen og viljen til at forstå andres fagdisciplinære teorier, metoder og etik og betydning i velfærdssammenhæng,
- evnen til at koble andre forståelser med egen faglighed og ekspertise på måder, der gør det muligt at formulere funktionskrav og hensigtsmæssige former for samproduktion på velfærdsområder,
- evnen til at kunne definere, diskutere og forhandle behov og krav, set i lyset af fremherskende kvalitetsparadigmer og hensynet til omkostningseffektivitet...” (Jørgensen et al., 2016: 32)

Der er således tale om kompetencer, hvor ledere og medarbejdere i højere grad kan forstå hinandens fagområde og -disciplin med henblik på, at samarbejdet fremmes i organisationens gældende kontekst. VJ fastholder, at disse kompetencer er forudsætninger for en *kernemedarbejder* i MSB (VJ: 216-217). Hermed er det en nødvendighed for en medarbejder at forstå andre afdelingers områder og opgaver, hvilket bidrager til en samarbejdskultur. Andre ledere peger også på, at disse koordinations- og samarbejdskompetencer, er vigtige forudsætninger for deres medarbejdere (HEK; KDL; SK).

En faldgrube ved disse kompetencer er, at de er meget generelle og ikke altid passer ind i praksis. Koblingskompetencerne er ifølge KDL vigtige, men de passer ikke ind i sygedagpengeområdet ”... *fordi borgerne er så bred en målgruppe i forhold til kompleksiteten i sagerne (...) vi skal passe på, at vi ikke smører det ud over alle, når vi skal tænke omsætning af strategier* (KDL: 51-55). Fokuset på kompetencerne kan derved overskygge arbejdet med en bred målgruppe, hvor sagerne kan være komplekse. Dette kan indikere, at generelle kompetencer om samarbejde og koordination er svære at tilpasse et område med en specialiseret lovgivning og faglighed.

De nye kompetencer og dertilhørende kultur kan ligeledes vise sig udfordrende for nogle medarbejdere at tilpasse sig til. Det fremgår i empirien, at nogle medarbejdere foretrækker, at deres arbejde beror på systemer og procedurer. En leder nævner: ”... [*der er*] *medarbejdere, der helst vil have tryghed og forudsigelighed*” (HEK: 566). Netop forudsigeligheden i arbejdet med eksempelvis borgerindflydelse er ikke muligt, da det fordrer fleksibilitet i indsatser, myndighedsrollen og så videre. Dette kan også hænge sammen med den førnævnte indgroede systemforståelse, som nogle medarbejdere har vænnet sig til. En anden leder påpeger hertil: ”*Der er nogen der godt kan lide at have sags-gange og vide, at man har gjort det rigtige*” (HEK: 466-467). For nogle medarbejdere er det derfor en motivationsfaktor at vide, hvornår man gør det rette ud fra forudbestemte målsætninger. Disse målsætninger er eksempelvis de eksisterende måltal og procedurer, der fastsætter bestemte succeskriterier.

Slutteligt kan kompetencerne udfordre medarbejdernes professionsidentitet. En leder påpeger, at det kan være "... *angstprovokerende at lægge faglighed fra sig...*" (HEK: 544-546). KDL beskriver også, hvordan borgerinddragelse kan presse medarbejdere i henhold til deres myndighed og professionalitet (KDL: 153-155). For medarbejderne kan det derfor virke indskrænkende i forhold til deres rolle som myndighed. Omvendt fremhæver en leder, at medarbejderne oplever borgerinddragelse som meningsfuldt, da det kan virke virkningsfuldt (HEK: 485-486). Samtidig betoner en anden leder, at nogle medarbejdere er meget interesseret i, at indsatserne giver mening for borgerne (VK: 552-553). Generelt må det antages, at medarbejderne gerne vil hjælpe borgeren ved at arbejde borgerinddragende og helhedsorienteret, men at de kan føle sig begrænset til bestemte handlingsmønstre grundet ressourcemæssige begrænsninger og modstridende målsætninger (Zacka, 2017: 241).

### 5.3.2 Omstillingen til en ny kultur

En hæmmende faktor i omstillingen til Borgernes MSB er ifølge VJ: "... *lidt mere kulturelt i vores organisation, hvor man siger; 'at vi koordinerer allerede'*" (VJ: 83-84). I forlængelse heraf fremhæver VJ, at det primært er medarbejderne, der deler denne holdning (VJ: 213-214). Lignende udsagn gør sig gældende i CUBB-kommunerne, hvor en leder pointerer: "... *hvis man som medarbejder og leder tænker; 'vi har jo allerede borgerinddragelse' (...) det synes jeg, er noget af det første, der hindrer...*" (HEK: 980-986; HOK). Nogle medarbejdere kan derved have den idé, at de allerede arbejder helhedsorienteret og borgerinddragende, hvorfor nye kultur- og kompetenceforandringer kan tolkes som en meningsløs forandring.

KDL forklarer desuden, at denne modstand også kan udspringe af en eksisterende forståelse baseret på lovgivningen: "... *nogle kigger mærkeligt på mig og siger; 'det har jeg altid gjort. Det skal jeg gøre i forhold til sygedagpengelovgivningen'. Så [at] arbejde helhedsorienteret, hos os, det er jo noget, man har en forpligtelse til at kunne gøre*" (KDL: 308-310). Ifølge KDL er der således også en dybt forankret forståelse hos medarbejderne af den helhedsorienterede praksis som følge af lovgivningen. Dermed besværliggøres en omstillingsproces, idet en fælles kultur ikke manifesterer sig ned i organisationen. Medarbejderne er i sidste ende dem, der implementerer de politiske og strategiske ønsker (Brodkin, 2011). Lederne kan derfor have en interesse i, at medarbejderne understøtter den kultur, der er vigtig for Borgernes MSB såvel som lignende omstillinger.

Modstanden mod en ny kultur kan virke uundgåelig, men det fremhæves også, hvordan denne modstand kan mindskes over tid: "*Så fik vi mindre modstand og så fik vi noget interesse, og på et tidspunkt, så var der ingen modstand, i hvert fald ikke synligt, fordi størsteparten syntes det var en god ide...*"

(VK: 477-481). Flere medarbejdere og ledere er således begyndt at abonnere på idéen om kulturforandringen, hvilket bidrager til, at forandring kan manifestere sig i organisationen. Dette omtales også af MSS, der mener, at visse *frontrunners*, altså kulturbærere, har vist retningen: ”... så kommer vi andre efter og følger trop” (MSS: 339-340). I evalueringen af Borgernes MSB er det ligeledes fremhævet, at de kulturelle visioner om den fælles dialog og praksis er kommet ud i organisationen, men kulturen er forsat under implementering (MSB 3: 8). Det er således en igangværende proces.

KDL pointerer desuden, hvordan processen har virket til, at kompetencerne og kulturen er noget, medarbejderne er blevet påduttet:

”Vi blev faktisk nødt til at lave hele kursusmaterialet [af Borgernes MSB] om sammen med [organisationskonsulenterne], fordi det hang ikke sammen med driften (...) Vi følte lidt, at vi fik det trukket ned over hovedet, og egentlig ikke var blevet hørt...” (KDL: 61-74)

KDL betoner en vigtig pointe, da nye praksisforandringer kræver en inddragelse af medarbejdere i en bottom-up-tilgang. I dette tilfælde lå materialet om organisationsforandringen langt fra medarbejdernes praksis, hvilket efterlod en følelse af, at det var en top-down-proces, de var tvunget til at gennemføre. Lederne og medarbejderne blev dog inddraget, således de kunne bidrage til, at kursusmaterialet blev tilpasset deres praksis. VJ mener også, at omstillingen til Borgernes MSB bærer præg af en implementering nedefra (VJ: 47-48). Derfor er der prioriteret en høj grad af bottom-up-implementering i MSB. Dette kan bidrage til, at en omstilling bliver mere ønskværdig for medarbejderne.

## 5.4 Helhedsorienteringen i den nye konstruktion

I dette afsnit undersøges det, hvordan MSB omstiller sig til at arbejde mere helhedsorienteret. Her vil elementer som siloer, samarbejdsrelationer samt inddragelsen af nye aktører afklares.

### 5.4.1 Siloer og økonomi

Med den stigende helhedsorientering vil det være værd at analysere, hvorvidt økonomien og en silo-opdeling af afdelingernes økonomier gør sig gældende i MSB, herunder de implikationer, dette kan have for en samarbejdsrelation.

Indledningsvis kan det belyses, hvorvidt siloerne udgør en hæmning for samarbejdet. Her betoner en leder, hvordan begrænsede midler hæmmer samarbejdsmulighederne:

”... når jeg sådan kigger rundt bredt på alle mine kollegaer, så er der egentlig en velvilje til gerne at ville arbejde sammen, men når det så sidder og kommer til, [at] det hele handler om, at der er nogen, der skal betale, så bliver man lidt ’strudse-agtig’ (...) når vi ikke har fælles budgetter på noget af det her, så bliver det vanskeligt at håndtere...” (VK:

706-711)

Der er en vilje til at samarbejde, men de opsplittede budgetter koblet på de enkelte afdelinger formodes at medføre en påpasselighed med allokering af ressourcer til samarbejdende indsatser. Denne økonomiske problematik gør sig også gældende i MSB, hvor netop økonomien fremhæves som en udfordring i evalueringen af Borgernes MSB: *”Når der er knappe ressourcer, hæmmer det vilkårene for at være generøs med egen tid og ressourcer over for andre dele af organisationen – og dermed vilkårene for at koordinere på tværs”* (MSB4: 22). Begrænsning i tid og ressourcer i organisationen hæmmer ifølge evalueringen mulighederne for koordinering i de helhedsorienterede indsatser. Dette kan tilskrives, hvordan magistraten oplever skærpede budgetter som følge af presset på socialområdet. Her forsikrer VJ dog om, at *”... det er jo selvfølgelig ressourcekrævende at arbejde helhedsorienteret. Men det er også meget effektivt (...) du kommer hurtigere til at få koordineret, og du hjælper borgeren bedre* (VJ: 74-78). Effektiviteten består i, at helhedsorienteringen kan sikre hurtigere koordinering af borgernes forløb. Helhedsorienteringen kan således ifølge VJ bidrage til den rette effektivitet, hvilket kan muliggøre et samarbejde i en kontekst, hvor omkostningseffektivitet er vigtigt.

#### 5.4.2 Nye samarbejdsrelationer

Et af grundelementerne i Borgernes MSB er, at samarbejdet og overgangene på tværs af social- og beskæftigelsesområdet vil blive lettere gennem sammenlægningen af social- og beskæftigelsesforvaltningerne til enhedsforvaltningen. Både AMM og MSS forklarer, hvordan der er sket forbedringer i samarbejdet på tværs af organisationen. AMM beskriver, at den nye organisering kommer til udtryk således: *”... i stedet for, at man er mere fokuseret ned i sin egen [afdeling], så bliver man opmærksom på i højere grad at være en del af noget større”* (AMM: 19-22). Ligeledes beskriver MSS, at mens der førhen var uenigheder i samarbejdet i starten af omstillingsprocessen, har man nu: *”... fået øje på, hvordan er det egentlig, at vi kan støtte og hjælpe hinanden, sådan at vi hjælper borgeren. Fordi borgeren kom jo til at være klemme i det her...”* (MSS: 170-180). Således er samarbejdsrelationen blevet forbedret over tid, hvilket gengiver pointen fra afsnit 5.3 om, at en kulturel ændring tager tid. Hertil antyder MSS også, at borgerne kommer i klemme, hvis ikke der samarbejdes. Samtidig forklarer MSS, at Borgernes MSB har bidraget til, at flere samarbejdspartnere i kommunen inviteres ind, og at det er blevet lettere at sætte et team op om borgernes indsatser (MSS: 149-151; 181-185). Ifølge evalueringen af Borgernes MSB er det også blevet en realitet, at samarbejdet og gennemsigtigheden i afdelingernes opgaver generelt er blevet forbedret i organisationen (MSB4: 9). Dermed har Borgernes MSB åbnet for et bredere samarbejde i koordineringen og problemhåndteringen af udsatte borgeres beskæftigelsesindsatser.

Det udvidede samarbejde i MSB skaber dog ulemper: ”... *den nye organisering [har] skabt en mere kompleks organisation, som stiller store krav til ledere og medarbejdere om at have overblik og viden på hinandens områder*” (MSB4: 22). Dette indebærer, at lederne og medarbejderne skal manøvrere i en stor organisation, hvor viden er spredt ud på mange områder. Det er således svært at opnå indsigt i de forskellige afdelinger, og derfor potentielt nye samarbejdspartnere. Dette kan især tilskrives magistratens store størrelse, idet større kommuner har en tendens til at have stærkt specialiserede, men opsplittede enheder, hvilket skaber disse koordinationsproblemer (Larsen et al., 2018). Tidligere har MSS og AMM beskrevet, hvordan de har fået en større indsigt, men derfor kan kompleksiteten stadig have implikationer for andre ledere og medarbejdere, der ikke indgår i dette projekt.

Indtil videre er det interne samarbejde blevet beskrevet, men det eksterne samarbejde også gør sig gældende i MSB. Generelt inddrager MSB virksomhederne i beskæftigelsesindsatserne. Denne inddragelse fremgår af, at MSB siden 2013 har arbejdet ud fra *Virksomhedsstrategien*, hvilket indebærer et tæt samarbejde med virksomhederne i indsatserne (AMM; MSB3; MSS). Strategien hænger formentlig sammen med MSB’s målsætning om, at beskæftigelse i kombination med sociale indsatser er den bedste hjælp til udsatte borgere. Denne virksomhedsservicering er en tendens, der ses i flere kommuner som eksempelvis i Herning Kommune (Andersen & Larsen, 2018: 66) (HEK: 186-187). AMM nævner også, hvordan man i driftscenteret Job, Sundhed og Ydelse<sup>9</sup>, har inviteret to rådgivere fra Røde Kors og Dansk Flygtningehjælp ind til at hjælpe ukrainske flygtninge med deres ydelser (AMM: 343-347). Herudover nævnes der ikke andre eksterne samarbejdspartnere i empirien.

Ifølge flere ledere kan samarbejdet udfordres af modsatrettede kulturer. Dette er især interessant i forbindelse med MSB, hvor to forskellige forvaltninger med separate organisatoriske strukturer er blevet sammenlagt. AMM beskriver forskellene således

”... autonomien [på socialområdet] har været større, end den har været på beskæftigelsesområdet. Måske også fordi beskæftigelsesområdet har været vant til simpelthen at have vildt mange borgere (...) der har været nogle få [borgere på socialområdet], men til gengæld med en meget massiv og kompliceret indsats, som er virkelig svær. Så på den måde har organisationerne været forskellige (...) På den måde tror jeg, der har været to forskellige kulturer. Men jeg synes, vi er kommet godt igennem det” (AMM: 319-329).

Her fremhæves den relationelle og organisatoriske forskel, der har været mellem forvaltningerne, hvilket har bidraget til to forskellige kulturer. Disse kulturer hænger tilsyneladende sammen med forskellen i autonomi, der er større på socialområdet. Samtidig håndterer dette område også mere

---

<sup>9</sup> Et af MSB’s fem driftscentre (jf. figur 1, afsnit 2.0).

komplekse sager, hvor beskæftigelsesområdet i højere grad har flere borgere, hvilket kan relateres til den større opgaveportefølje, der inkluderer jobparate borgere. Dog antyder AMM også, hvordan MSB er kommet godt igennem sammenlægningen, hvilket indikerer, at det er lykkedes at forene disse kulturer.

Overordnet set virker det til, at den rette samarbejdskultur bidrager til relationen. En leder fremhæver blandt andet, at det fordrer: "*... det modsatte af en nulfejlskultur, altså at man har lov til at træde ved siden af og blive klogere (...) [og] prøve at lave nogle prøvehandlinger*" (HEK: 955-960). Med dette citat fremhæves det, hvordan prøvehandlinger, altså forsøg med bestemte indsatser på tværs af afdelinger, kan bidrage til at afprøve nye helhedsorienterede tiltag. Opgøret med nulfejlskultur er ligeledes et fokuspunkt i Borgernes MSB, hvilket kan indikere eksistensen af en sådan kultur i den nuværende organisation (Magistraten for Sociale Forhold og Beskæftigelse, 2019: 5).

## 5.5 Ledernes nye roller

I teorien er det blevet beskrevet, at omstillingen stiller nye krav til, hvilke roller lederne skal udfylde (jf. 4.3.5). Hertil vil der i nærværende afsnit gennemgås de ledelsesformer, der empirisk er fremhævet som de vigtigste i dette henseende; faglig ledelse, visionsledelse og paradoksledelse. Derefter vil disse ledelsesformer analyseres i forhold til, hvordan de bidrager til borgerinddragelse og helhedsorientering.

### 5.5.1 Faglig ledelse, visionsledelse og paradoksledelse

Borgernes MSB havde en målsætning om, at lederne skal have tid til at udøve faglig ledelse og personaleledelse (MSB1: 24). Faglig ledelse er en integreret del af personaleledelsen, der ifølge denne definition indebærer: "*... at udvikle arbejdspladsens faglige resultater og løsninger af kerneopgaverne, samt om hvordan de ressourcer, der stilles til rådighed, bedst bidrager til at realisere kerneopgaverne*" (Olsen et al., 2020: 4). Faglig ledelse er derfor i høj grad møntet på at understøtte kerneopgaven, altså beskæftigelsen af borgere. Dette indbefatter, at lederne orienterer sig mod de givne ressourcer, der er inden for styringsrammen. AMM uddyber, hvordan denne ramme er et vilkår for lederne:

Jeg har ikke 5 millioner mere, jeg kan gøre noget med i morgen. Så må jeg finde ud af, hvad kan jeg lave indenfor den ramme, som det er nu. Eller indenfor den lovgivning, der er nu (...) Jeg oplever nok den største autonomi og selvstændighed, det er [for de ledere], der siger; 'jeg har fokus på, hvor er mit mulighedsrum, og hvordan kan jeg gøre noget med det' (AMM: 382-390)



Styringsrammen er et vilkår, ledere skal acceptere, hvorigennem de kan gøre brug af den autonomi, de har i deres ledelsesrum. Dette kendetegner en paradoksledelse, hvor ledere skal finde løsninger i en kontekst fyldt med modsætninger og dilemmaer (Johansen, 2018). Lederne skal orientere sig mod økonomien og lovgivningen i deres ledelse af medarbejderne. Herudover kan styringsrammen ses i relation til den faglige ledelse. To ledere påpeger i denne forbindelse, at tæt ledelse, eksempelvis ledelsesmæssig sparring i sager, er både tids- og ressourcekrævende, hvorfor det kan være svært at udøve faglige ledelse i en ressourceknapp kontekst (HOK; VK).

Et andet vigtigt element i lederens rolle i MSB omhandler visionsledelse: ”... *man skal lave mere visionsledelse end det, der var før (...) skabe mening, skabe oversættelse*” (MSS: 348-352). Det antydes derfor, at visionsledelse er blevet vigtigere gennem årene. Hertil uddyber en leder, hvad oversætterrollen kan indebære: ”... [*der kommer*] *et tryk oppefra en gang imellem, hvor vi skal have oversat det ned til medarbejderne...*” (HOK: 207-210). Dette kan forstås således, at nye informationer, strategier eller visioner oppefra, eksempelvis fra den øvre ledelse i kommunerne, skal tilpasses til medarbejderne (Andersen et al., 2017a). Det omhandler derfor at oversætte visioner og skabe mening i disse. Dette kan eksempelvis være vigtigt, når der skal arbejdes med visionen om Borgernes MSB. Visionsledelse er dog med forbehold, hvilket KDL betoner:

Jeg kan da også godt finde på, højt at sige en gang imellem 'Borgernes MSB'. Men vi skal jo passe på med sådan nogle, at det ikke bliver floskler. Vi skal jo tale ind i at omsætte det ned i den enkelte konkrete situation (...) Det er jo fagpersoner, jeg sidder overfor (KDL: 347-351)

Visionsledelse kan derfor, såfremt ledelsesformen ikke tilpasses den konkrete kontekst, fremstå som en floskel, der ikke har betydning for de fagprofessionelles arbejde. En anden leder pointerer også, at medarbejdere kan finde det meningsløst (HOK: 277-280). Dette kan tyde på, at visionsledelse ikke skal anvendes vilkårligt, men skal tilpasses de konkrete situationer.

### 5.5.2 Lederens rolle i omstillingen

Med de nye ledelsesroller kortlagt kan det være fordelagtigt at belyse disse roller i relation til borgerinddragelse og helhedsorientering.

Til en start kan visionsledelse belyses i konteksten af borgerinddragelse og styringsrammen. Her kan ledelsesformen bruges i henhold til prioriteringen af sanktioner:

”... jo større borgerinvolvering vi har, jo mindre nødvendigt [er det] at bruge sanktioner (...) det er vigtigt at få lavet den oversættelse, så medarbejderne ikke siger; 'det er fint, det I siger med borgerinddragelse, men nu skal vi til det med sanktioner'” (HOK: 107-119).



Ifølge lederen kan brugen af sanktioner fylde mindre, jo mere borgeren inddrages. Der er således en forståelse af, at sanktioner skal benyttes som følge af work first-principperne, men at sanktionerne kan undgås, hvis borgerne involveres mere i deres indsatser. Dette kan ses i relation til, hvordan borgernes involvering forpligter borgerne mere i forløbene, hvorfor sanktioner kan være unødvendige. Derudover italesættes vigtigheden af en ledelsesmæssig oversættelse af de politiske impulser, herunder hvordan oversættelsen bidrager til en prioritering af både borgerinddragelse og sanktionering hos medarbejderne. En anden leder fremhæver, at en borgerinddragende indsats, hvor en borger har gennemgået mange langtrukne forløb, fordrer ”... *at italesætte, at det var en succes (...) så det dér med også at få sagt, at du er en god medarbejder, når du gør det her, selvom det var en slags omvej* (HEK: 496-501). Som leder kan det derfor være vigtigt at fremhæve succesen i borgerinddragelse, da det ellers kan opleves som en meningsløs inddragelse for medarbejderne. Her kan ’omvejen’ i indsatsen, hvilket kan bestå af en gennemgang af flere forløb for borgeren, forekomme at være i modsætning til målsætningerne om hurtig beskæftigelse. Derudover kan italesættelsen af succes hænge sammen med, hvordan nogle medarbejdere ønsker succeskriterier i deres arbejde. Italesættelsen af succes kan også ses i relation til, hvordan visionsledelse indebærer at skabe mening for medarbejderne (Andersen et al., 2017a).

Den faglige ledelse kan også komme i spil i borgerinddragelsen ifølge KDL:

Vi kan jo godt sidde og drøfte sager, og nogle gange, så kan jeg godt finde på at sige til dem; ’hvad siger borgeren selv?’ (...) Du har alle de her aktører, du kan alt det her koblingskompetencer, du kan indhente, men hvad siger borgeren? (KDL: 330-332)

Dette er eksempel på, hvor sager bliver drøftet med medarbejderne, hvilket fordrer en italesættelse fra KDL af, at der skal fokuseres på borgeren. Her henviser KDL til, at koordineringen med andre aktører og koblingskompetencerne formentligt bliver en procedure i sig selv for medarbejderne, hvorfor KDL sporer dem ind på borgeren igen. Lignende handlinger har andre ledere foretaget, hvor de spørger medarbejderne ind til, hvorvidt de har hørt borgerne om deres ønsker til tilbud og forløb (HOK; SK). På denne måde kan faglig ledelse også have en betydning for borgerinddragelsen.

Ledelse i borgerinddragelse er dog også hæftet med udfordringer. Ifølge en leder kan det ”... *nogle gange være en udfordring for at skulle have [borgerinddragelse] oversat, hvordan ser det større billede ud, fordi den enkle situation kan jo godt tyde noget andet...*” (HOK: 227-229). Dette kan referere til, at det ’store billede’, eksempelvis en bestemt vision, kan være svær at oversætte i en borgerinddragende indsats. Problemet kan bestå i, at indsatserne typisk er skræddersyede til den bestemte

borger, hvorfor der kan være stor forskel mellem borgernes indsatser. Derfor kan det være svært at tilpasse en generel strategi eller vision til medarbejdernes arbejde, når indsatserne er forskelligartede. Disse oversættelsesudfordringer kan også henviser til, hvordan styringsrammens forskrifter kan være svære at tilpasse hertil.

Den nye struktur med et større samarbejdsnetværk i MSB medfører desuden en udfordring for lederne i magistraten, da de nu modtager opmærksomhed fra flere sider (MSB4: 47). Dette betyder, at lederne modtager mange henvendelser fra forskellige interessenter, hvilket tager tid fra deres øvrige ledelsesopgaver, herunder de nye opgaver inden for visions- og fagledelse, som tidligere er blevet beskrevet.

## 5.6 Sammenfatning

Indledningsvist blev gennemgået hvilke målgruppestrategier, der gjorde sig gældende i især MSB. Overordnet set mener lederne, at der foretages langsigtede investeringer i de udsatte borgere. Investeringerne beror på idéen om, at disse sikrer holdbare løsninger, hvormed borgerne fastholdes i beskæftigelse. Hertil medfører de langsigtede investeringer en besparelse af forsørgelsesydelse som følge af borgernes beskæftigelse. Herudover fremgik det, at der generelt investeres meget i beskæftigelsesindsatsen i Aarhus Kommune, hvilket blandt andet udspringer af kommunens investeringsmodeller. Disse har bidraget til gode sagsstammer og igangsættelsen af nye indsatser. Dertil hviler styringsredskaberne i MSB på en vidensbaseret forståelse af, hvad der er den rette praksis. Baggrunden for denne praksis virker i høj grad til at basere sig på, hvordan resultat- og fokusmålene imødekommes. Derudover har lovgivningen medført, at der i Borgernes MSB er blevet etableret en udførlig registreringspraksis. Målstyringen virker til at være præget af det omkringliggende monitoreringssystem på beskæftigelsesområdet, hvor benchmarkingen og de administrative forskrifter i fokusmålene ønskes opnået. Hertil fremhæves resultatmålene som mere meningsfulde end fokusmålene. Samtidig indikerer empirien, at målstyringen også er et resultat af, hvordan tildelingen af ressourcer centralt i kommunen fordrer påvisning af resultater.

Problemforståelsen i MSB og CUBB-kommunerne er centreret om hurtig beskæftigelse. I MSB er især fokus på, hvordan de udsatte borgere kommer i beskæftigelse, da det er en beskyttende faktor for deres udsathed. Ser man på redskabsanvendelsen anvendes aktivering ikke på samme måde, men der fokuseres mere på indsatser, som giver mere mening for borgerens behov. Vendes blikket mod beskæftigelseslovgivningen, er lederne overvejende enige om, at denne fylder meget samt fremhæves som en hæmsko for visionsarbejde. Imidlertid kan lovgivningen også give mening, hvis den ikke påskriver for mange form- og proceskrav herunder tidsfrister for samtaler og procedurer for forløb.

Dertil er overholdelsen af disse love vigtig for nogle ledere. Herudover bærer borgerinddragelsen i en vis udstrækning præg af borgerindflydelse, hvilket anvendes mere efter borgernes MSB. Derudover betragtes borgerinvolvering også som en form for inddragelse, hvor rammerne i høj grad fastsættes på forhånd. Dette skyldes også, at nogle udsatte borgere, ikke har ressourcerne til at deltage i en empowerment-orienteret inddragelse.

Et interessant fund i empirien var vigtigheden af koblingskompetencerne og den dertilhørende kultur for Borgernes MSB. Lederne mener, at koordinations- og samarbejdskompetencer er essentielle i den nye kontekst, der ses i mere helhedsorienterede organisationer. Hertil udgør disse en vigtig komponent i, hvordan man skaber en fælles kultur for medarbejderne i MSB. I forbindelse med kompetence- og kulturomstillingen fortalte lederne, at der var en vis modstand mod omstillingen. Nogle medarbejdere mente, at de allerede arbejdede borgerinddragende og helhedsorienteret. Dette er fremhævet som en hæmning i kulturforandringen. Materialet bag Borgernes MSB viste sig ikke at passe i alle facetter af praksis, men dette mismatch blev rettet gennem en inddragelse af ledere og medarbejdere. Lederne fremhævede imidlertid, at der var en lav grad af modstand, og de fleste medarbejdere ønsker at arbejde på denne måde. Samtidig vil modstanden mindskes over tid, hvilket kan tilskrives en tiltagende tilslutning til denne kultur.

Helhedsorienteringen er en essentiel del af formålet bag Borgernes MSB. I denne ombæring er nye samarbejdsrelationer både internt og eksternt blevet forbedret som følge af omstillingen. Borgernes MSB haft betydning for, hvordan ledere fokuserer mere bredt i deres indsatser grundet et forbedret kendskab til samarbejdspartnerne. Ikke desto mindre viser det sig også, at siloer og en stram økonomi stadig kan virke hæmmende for samarbejdsrelationerne. Desuden har kulturforskellene mellem de tidligere social- og beskæftigelsesforvaltninger betydet, at omstillingen har taget længere tid at etablere. Derudover formodes det, at der hersker en nulfejlskultur, der begrænser muligheden for at afprøve samarbejdsrelationer.

Visionsledelsen viste sig at være en vigtig del af ledernes nye rolle. Dertil viste det sig, at faglig ledelse især var fremhævet som en vigtig ledelsesform i forbindelse med Borgernes MSB. Derudover blev det belyst, at disse ledelsesformer ikke kan ses entydigt men i relation til en begrænset styringsramme. Således spiller paradoksledelse også en rolle i ledernes kontekst, da de eksempelvis skal prioritere og finde løsninger i de udsatte borgeres indsatser samt forholde sig til styringsrammen. Undersøgelsen tyder på, at både visionsledelse og faglig ledelse er essentielle i borgerinddragelse, og

det benyttes aktivt i dette henseende. Dog skal lederne bruge flere ressourcer på at orientere sig i den nye helhedsorienteret samarbejdskonstruktion, hvilket tager tid fra deres andre ledelsesopgaver.

## 6.0 Diskussion

*I analysen er der gennemgået forskellige elementer af omstillingsprocessen i Borgernes MSB. I dette vil der indledningsvist diskuteres, i hvilken udstrækning analysens resultater afspejler de teoretiske forventninger. Derefter vurderes det, hvorvidt omstillingselementerne bidrager til, at MSB er blevet mere borgerinddragende og helhedsorienteret. Slutteligt belyses dette i sammenhæng med styringsparadigmerne.*

### 6.1 Analysen og de teoretiske forventninger

I afsnit 4.4 blev der opstillet nogle teoretiske forventninger til, hvordan MSB ville omstille sig til mere NPG-orienterede organisation. Forventningerne vil diskuteres i henhold til, hvordan disse er imødekommet i analysen.

#### 6.1.1 Investeringsstrategi og lydhørhed i styringslegitimeringen

Der var en forventning om, at MSB ville følge en investeringsstrategi, da det formodes at muliggøre skræddersyede indsatser for udsatte borgere. Denne forventning er blevet imødekommet som følge af investeringsmodellernes investeringer i bæredygtige løsninger for de udsatte borgere. Herudover har investeringsmodellerne medført lavere sagsstammer, der ligeledes bidrager til, at medarbejderne kan prioritere borgerne. Samtidig er der mulighed for bottom-up-indflydelse på styringen af investeringsmodellerne, da medarbejderne kan influere disse med faglige input. Dette afspejler en organisation, der i højere grad er borgerinddragende og bottom-up-styret, hvilket peger i retning af NPG. I paradigmet fokuseres der netop på de interne processer, der styrker effekterne af organisationen, hvilket i høj grad gør sig gældende med inputtene til investeringsmodellerne. Dog er modellerne bundet op på konkrete resultattal, der er fastsat centralt i kommunen. Dette hænger sammen med en målstyring, der i høj grad udspringer af en NPM-tankegang. Dette indikerer en NPM-orienteret principal-agent-tilgang til modellerne, hvor kommunen som principal uddelegerer midler til afdelingerne som agenter. Her ønsker kommunen en bestemt type af kvalitet eller økonomisk gevinst ved uddelegeringen, hvorfor styringen fastsættes herefter. Samtidig udspringer investeringerne i borgerne også ud fra idéen om, at investeringerne kan medføre en besparelse af forsørgelsesydelse. Dette indikerer et rationale, der i overvejende grad er funderet på omkostningseffektivitet, hvilket ligeledes afspejler en NPM-tankegang.

En forventning til styringsredskaberne var, at disse redskaber ville legitimere styring gennem lydhørhed, hvor borgerinddragelsen var en legitimering i sig selv. I analysen ses det, at styringsredskaberne i overvejende grad baserer sig på en legitimering gennem effektivitet. Dette hænger sammen med, at styringsredskaberne i vid udstrækning omhandler opfyldelsen af de statslige benchmarkingkrav. Derudover kan målbare resultater og dokumentation medvirke til, at MSB kan tildeles midler. Således er der indikationer på, at redskaberne afspejler NPM's resultatorientering. Her fremgår opnåelsen af omkostningseffektivitet som et vigtigt rationale, hvor outputtet af beskæftigelsesindsatsen virker styrende for MSB's styringsrationale. Dog er der også en vis grad af lydhørhed i legitimeringen, idet styringsredskaberne er tilpasset afdelingerne og målgrupperne heri, hvorfor der er visse elementer af et NPG-rationale i styringsredskaberne. Ydermere kan opfyldelsen af de statslige måltal og lovgivning, især med henblik på magistratens registreringspraksis, ligeledes signalere en opfyldelse af de krav, som staten ønsker med beskæftigelsesindsatsen. Dertil har nogle ledere et skærpet fokus på lovmedhold og klagesager i deres praksis. Dette kan tydes som en indikation på, at overholdelsen af borgernes rettigheder er vigtig for disse ledere, hvilket kan afspejle et fokus på legitimering af ligebehandling. Derved spiller en loyal implementering af indsatsen også en rolle i styringskonteksten, hvilket indikerer en vis grad af PA. De teoretiske forventninger til styringsredskaberne er således ikke imødekommet, da flere elementer af styringen i højere grad beror på NPM end på NPG. Begrundelsen for det overvejende NPM-baserede styringsrationale må dog antages at udspringe af det eksisterende styringssystem på beskæftigelsesområdet, hvorfor MSB kan være nødsaget til at konstruere redskaberne herefter.

### 6.1.2 Social integration, lovgivning som hæmmende og borgerindflydelse

Der var en formodning om, at MSB følger en social integration i henhold til problemforståelsen og redskabsanvendelse i magistratens indsatser. MSB har generelt en problemforståelse, der hænger sammen med work first-tilgangen. Dette udspringer af, at organisationen prioriterer hurtig beskæftigelse for de udsatte borgere. Imidlertid peger forståelsen også i retning af social integration, da den virksomhedsrettede indsats giver de udsatte borgere de rette forudsætninger for at opnå beskæftigelse på længere sigt. Ser man på redskabsanvendelsen anvendes aktivering ikke på en måde, der minder om work first og social disciplinering. Derimod fokuseres der mere på indsatser, som giver mere mening for borgerens behov, hvilket kendetegner skræddersyede indsatser. Dette understøtter ligeledes en social integration. Dog er der indbygget en incitamentsstruktur, som tilskynder beskæftigelse, idet sanktioner anvendes aktivt, hvilket minder mere om social disciplinering. Orienteringen i problemløsning er desuden todelt, idet løsningerne både søger at imødekomme sociale udfordringer, men

dette gøres med beskæftigelse som mål og middel. Hermed er det en kombination af henholdsvis social integration og -disciplinering. I det store hele er problem- og redskabsforståelsen baseret på social integration med elementer af social disciplinering. Dette understøtter i et vist omfang de teoretiske forventninger.

Som forventet, var flere ledere enige om, at beskæftigelseslovgivningen kunne være hæmmende i omstillingen, især med henblik på visionerne. Sidstnævnte kan have implikationer for, hvordan visionerne i Borgernes MSB og kommunernes generelle omstillingsarbejde. Dette kan eksempelvis ses, når medarbejderne mener, at lovgivningen allerede pålægger dem at arbejde helhedsorienteret. Færre krav kan styrke mulighederne for skræddersyede indsatser, da det sikrer en højere grad af fleksibilitet i tilrettelæggelsen af indsatserne.

Borgerinddragelsen anvendes i en højere grad efter Borgernes MSB, hvilket kan forklares af det stigende fokus på en empowerment-tilgang til de udsatte borgers indsatser. Imidlertid kan inddragelsestypen begrænses af de beskæftigelsespolitiske mål og lovgivningen. De politiske mål kan have betydning for, at indsatsernes retning i høj grad er defineret på forhånd. Dette gør sig i overvejende grad gældende i de undersøgte kommuner, idet målene har rodfæstet sig i forståelsen af borgerinddragelse hos flere ledere. Samtidig stiller lovgivningen krav til indsatserne, hvilket antages at influere lederens forståelse af, at lovmedhold er vigtigt i disse processer. Slutteligt kan den aktive brug af måltal i MSB bevirke til en orientering mod work first. Derfor ses der også stadig borgerinvolvering som inddragelsesform, hvor rammerne for indsatsen er bestemt på forhånd, hvilket formentligt skyldes disse styringsrammer. Dette antydes dog som en nødvendighed i de nuværende styringsrammer. På den anden side forudsætter empowerment, at borgernes ressourcer aktiveres. Dette kan nogle udsatte borgere have svært ved på grund af deres udsathed, hvilket medfører, at de ikke besidder disse ressourcer. Derfor kan dette også være en forklaring på, at fastlagte rammer for borgerinddragelse er nødvendige for visse udsatte borgere.

### 6.1.3 Uforudsigelighed i styringsforandringer

Kultursporet i Borgernes MSB viste sig at være et overraskende fund. Hertil var der ikke nogen teoretiske forventninger, idet styringsforandringer ikke nødvendigvis oversætter sig til den ønskede praksis. Der var derimod en empirisk formodning baseret på, at kulturen og kompetencerne er ønskværdige for medarbejderne. Dette gjorde sig kun delvist gældende, da omstillingen skabte modstand fra nogle medarbejdere. Nogle medarbejdere mente, at de allerede arbejdede borgerinddragende og helhedsorienteret. Dette er fremhævet som en hæmning i kulturforandringen. Hertil skal det

bemærkes, at større forandringer kan afføde modstand med det formål at opretholde en eksisterende faglig praksis (Torfing et al., 2019: 817). Opretholdelsen af kulturen kan udspringe af et ønske om at fastholde specialiseringen og kompetencerne, som medarbejderne besidder. Det må derfor antages, at en forandring som Borgernes MSB udfordrer denne forståelse hos medarbejderne. Hertil er det også belyst, at nogle medarbejdere føler, at deres praksis og faglighed bliver udfordret. Modstanden mod Borgernes MSB og ønsket om opretholdelse af kulturen kan udspringe af professionselementet i PA. Her er styring baseret på medarbejdernes faglige beslutningskompetence og vidensmonopol. Dette ses i, hvordan medarbejderne kan yde faglig indflydelse på visionsmaterialet, hvor deres viden om driften af disse indsatser bruges aktivt. Samtidig er lydhørheden fra ledelsen i dette henseende også en indikation på, at bottom-up-indflydelse prioriteres i implementeringen af kompetencerne. Således indgår også rationaler fra NPG.

Modstanden mod den nye kultur og kompetencer understøtter den teoretiske forventning om, at frontlinjepraksis udfordrer styringsforandringer.

#### 6.1.4 Forbedret samarbejdsrelationer samt involvering af nye aktører

Der var en forventning om, at Borgernes MSB ville etablere et samarbejde på tværs af afdelingerne i magistraten og invitere flere eksterne samarbejdspartnere. Disse forventninger er i høj grad blevet imødekommet, da samarbejdsrelationerne i MSB er blevet forbedret, lederne orienterer sig mere mod andre afdelinger i de helhedsorienterede indsatser, og der er en stigende involvering af virksomhederne. Derudover har Borgernes MSB også været en succes med hensyn til etablering af samarbejde på tværs, da de større kulturelle forskelle mellem social- og beskæftigelsesområderne i høj grad er blevet håndteret.

Imidlertid inviteres der ikke mange NGO'er eller aktører fra civilsamfundet ind. Kun enkelte eksempler nævnes blandt lederne i MSB og ikke i samme omfang som blandt CUBB-kommunerne. Dette kan skyldes, at indsatserne fordrer myndighedsroller samt tavshedsbelagte borgerforløb, hvilke andre organisationer ikke kan indgå i. Ikke desto mindre viser det sig også, at siloer og en stram økonomi stadig kan virke hæmmende for samarbejdsrelationerne.

Mod forventning viste empirien, at siloopdelingen af afdelingerne i overvejende grad stadig gør sig gældende. Netop disse siloer implicerer barrierer for samarbejdet, da afdelingerne i et vist omfang er nødsaget til at orientere sig mod egne kerneopgaver. Dette kan udspringe af ønsket om effektivitet i egen afdeling blandt andet som følge af afdelingernes opsplittede budgetter. Hertil formodes det at være et resultat af den gældende styringsramme på beskæftigelsesområdet. Disse siloproblematikker



virker imidlertid overvejende til kun at gøre sig gældende i CUBB-kommunerne. Lederne fra MSB har ikke givet udtryk for disse udfordringer, men udfordringerne fremgår i evalueringen af Borgernes MSB. Det kan imidlertid også skyldes, at der ikke er foretaget flere interviews med afdelingsledere fra MSB, da afdelingslederne i højere grad formodes at indgå i samarbejdsrelationerne og derfor kan give et bedre indblik heri. Dog tyder lederne fra MSB's svar på, at helhedsorienteringen er en fast del af magistratens strategi, og derved tydeliggør en fælles bundlinje. Sammenfattende er de teoretiske forventninger imødekommet. De er dog bemærkelsesværdigt, at der ikke inviteres flere nye samarbejdspartnere ind, samt at siloer stadig er et fast element på beskæftigelsesområdet. Resultaterne indikerer alligevel generelt mere tillidsbaserede styringsmekanismer, hvor flere aktører inviteres ind i indsatserne. Samtidig italesættes det også, hvordan disse samarbejdspartnere i overvejende grad er gensidigt afhængige, da de løser en fælles bundlinje her forstået borgernes opnåelse af beskæftigelse. Dette forpligter begge parter i løsningen af denne komplekse opgave. Derved kan en forbedret orientering mod samarbejde og fælles opgaveløsning markere, at NPG-tankegangen spiller en stor rolle i den nye organisation. Samtidig ses mindre elementer af NPM i henhold til siloerne.

#### 6.1.5 Styrket visionsledelse forbedrer borgerinddragelse

Visionsledelsen er som forventet en vigtig del af lederne nye rolle, hvortil både faglig ledelse og paradoksledelse også gør sig gældende i Borgernes MSB. Undersøgelsen tyder på, at visionsledelse benyttes aktivt i fremmelsen af mere borgerinddragelse, hvor det kan oversætte styringsrammen i disse inddragende indsatser. Dette kan indikere, at borgerinddragelsen og styringsrammen kan sameksistere, hvilket kan være nødvendigt i beskæftigelsesindsatsens kontekst. Ligeledes er faglig ledelse et vigtigt element i fremmelsen af borgerinddragelse, da ledelsesmæssig sparring bidrager positivt til, hvordan medarbejderne skal forholde sig til styringsrammen og visionerne i henhold til de borgerinddragende indsatser. Dertil er ledelsen i dette henseende også udfordret af den flygtige natur i borgerinddragelse, hvilket kan være svært at tilpasse i en forudbestemt styringsramme.

Lederne virker generelt til at være bevidste om deres ledelsesrum, hvilket tyder på en mestring af paradoksledelsen. Disse ledelsesformer bidrager også til samarbejdet i helhedsorientering og siloudfordringerne. Her skal lederne facilitere og bane vej for samarbejdet, så medarbejderne og samarbejdspartnerne ønsker at indgå i samarbejdsrelationer. Forventningerne til ledelsen imødekommet. Det ses, hvordan visionsledelse i høj grad prioriteres, og hvordan det styrker borgerinddragelsen. Herudover viste empirien, at faciliteringsrollen, som lederne påtager sig i samarbejdsrelationerne, også er essentiel i omstillingen. Dette var en overraskelse, da der i projektet ikke var en forventning til, at faglig ledelse gjorde sig gældende. Samtidig bliver ledelsesudfordringerne, som fremhæves som



hæmmende, i høj grad imødegået gennem paradoksledelsen, hvilket i en positiv forstand er imod forventningerne. Dette er dog med forbehold for, at alle informanter er ledere, hvorfor der kan være en vis bias i forhold til ledelsespraksissen. De nye ledelsesroller virker i høj grad til at udspringe af NPG, eftersom tillid, visioner og uddelegering af styring til medarbejderne synes at være vigtige dele af ledelsesopgaverne. Samtidig skal ledelsens rolle, qua styringsrammen, også i en vis grad orientere sig imod resultater, lovmedhold og overholdelse af økonomi. Derved må det formodes, at ledelsesrollerne er omstillet til at imødekomme NPG-orienterede styringsformer, men disse roller opererer stadig i en beskæftigelseskontekst med stor orientering mod NPM og til dels PA.

## 6.2 En mere borgerinddragende og helhedsorienteret styring og indsats?

I afsnit 6.1.4 blev det forklaret, hvordan MSB er blevet mere helhedsorienteret i magistratens indsatser som følge af forbedrede samarbejdsrelationer og inddragelse af virksomheder. I dette afsnit vil det blive undersøgt, om omstillingen har skabt en mere borgerinddragende tilgang i forlængelse af den forbedrede helhedsorientering i organisationen. Derudover vil styringen blive afdækket i henhold til, hvordan denne understøtter en logik, der imødekommer en værdi for borgerne. Til denne diskussion vil Torfing et al. (2019) og Osbornes (2018) blive benyttet som et afsæt (jf. afsnit 4.3.6).

Torfing et al. (2019) præsenterer fem systematiske forandringer for en organisation, der vil skabe mere borgerinddragelse. Disse inkluderer 1) et tillidsbaseret styringssystem funderet på læringsbaserede evalueringer af organisationens effekter, 2) et skift(e) fra kortsigtet til langsigtet effektivitet, 3) fremmelse af innovation i frontlinjepraksis, 4) en åben og dialogbaseret kultur mellem frontlinjemedarbejderen og borgeren samt 5) et fokus på legitimitet igennem inputtet og outputtet, fremfor et fokus på overholdelse af administrative procedurer (Torfing et al., 2019: 816-817). I MSB er kun én systematisk forandring opnået til fulde. Dette er 2) et skift fra kortsigtet til langsigtet effektivitet, hvilket ses med de mere langsigtede investeringerne, hvor de udsatte borgere opnår holdbar beskæftigelse.

Den systematiske forandring, 3) innovationen i de borgerinddragende indsatser, er kun delvist fremmet. En hæmning for imødekommelsen af denne innovation skyldes rammesætningen i inddragelsen af borgerne samt en herskende nulfejlskultur, der hæmmer etableringen af nye samarbejdsrelationer. Rammesætning i de borgerinddragende indsatser mindsker muligheden for, at indsatserne kan skræddersys samt indskrænke nogle medarbejdere til at arbejde på en bestemt måde. Nulfejlskulturen indebærer, at fejl ikke er velkomne, hvilket kan udspringe af fokuset på styringsrammen og opnåelsen af resultater i beskæftigelsesindsatserne (Torfing et al., 2019: 816). Modsat hertil mener både MSS og KDL, at den vidensbaserede praksis fungerer som en garanti for innovation i praksis. Dog er der

en formodning om, at udsagnene bygger på en tankegang, hvor innovation kan sidestilles med omkostningsforbedring. Ikke desto mindre indikerer empirien ikke, at innovation forbedrer værdiskabelsen for borgerne eller opfylder de organisatoriske behov.

Den fjerde systematiske forandring, 4) en dialogbaseret kultur mellem borgeren og frontlinjemedarbejderne, er i overvejende grad etableret, da der er et styrket fokus på borgerindflydelse. Der ses imidlertid stadig en rammesat borgerinvolvering, hvilket taler imod en dialogbaseret kultur.

De systematiske forandringer 1) et tillidsbaseret styringssystem funderet på læringsbaserede evalueringer af organisationens effekter og 5) et fokus på legitimitet igennem inputtet og outputtet, fremfor et fokus på overholdelse af administrative procedurer, kan vurderes ud fra MSB's styringsredskaber. Disse redskaber er baseret på viden om eksisterende praksis. Der kan argumenteres for, at den vidensbaserede praksis i MSB er funderet på effekterne af indsatserne, hvorfor det kan understøtte tilrettelæggelsen af borgerinddragende indsatser. Dog indikerer empirien, at denne viden i højere grad baserer sig på måltallene og den mening, som lederne tilskriver disse. Hermed er det ikke, som artiklen forudsætter, en viden baseret på læring af eksempelvis erfaringerne fra samarbejdet i de helhedsorienterede indsatser. Derfor er det en umiddelbar vurdering, at MSB ikke har foretaget denne systematiske forandring. I samme ombæring antyder disse styringsredskaber, at der er et stort fokus på in- og outputtet, hvor borgeres beskæftigelsesfrekvenser og indsatser anvendes aktivt heri. Det er imidlertid beskrevet, hvordan styringsredskaberne er orienteret mod en overholdelse af fokusmål og lovgivning, der i høj grad baserer sig på en overholdelse af administrative procedurer. Dette er således en sammenkobling af en orientering mod in- og output samt en orientering mod administrative forskrifter. Den femte systematiske forandring er derfor kun i et vist omfang imødekommet.

Af ovenstående fremgår det derved, at MSB er blevet mere borgerinddragende, men samtidig er der flere styringsmæssige faktorer, som ikke er undergået en borgerfokuseret forandring.

Osbornes (2018) teori om værdiskabelse for borgere, kan bruges til at vurdere, om MSB abonnerer på en produktionslogik eller en værdiskabelseslogik. Førstnævnte er typisk henvendt til organisationen og medarbejderne, hvor logikken omhandler en produktion af serviceydelser til borgere, som nødvendigvis ikke skaber værdi hos borgeren. Med værdiskabelseslogikken er det borgerne, der skaber værdien i ydelserne, hvorimod organisationerne blot faciliterer denne proces (Osborne, 2018: 228-229). Igennem undersøgelsen er det forklaret, at styringsredskaberne i MSB orienterer sig mod de statslige måltal, hvilket bidrager til en vidensbaseret praksis og sikrer mulighederne for at få tildelt midler centralt fra kommunen gennem påvisning af resultater i beskæftigelsesindsatsen. Redskaberne

orienterer sig således i høj grad mod de organisatoriske forhold frem for værdiskabelsen for borgerne. Dette tages også i betragtning under forudsætning af, at ikke alle udsatte borgere kan håndtere indsatser uden en form for rammesætning.

Omvendt ses der en stigende orientering mod borgerindflydelse, hvilket har til formål at skabe værdi for borgeren. Ligeledes er redskabsanvendelsen i indsatserne mere orienteret mod, hvad der giver mening for borgernes udfordringer. Dertil er de nye ledelsesformer samt den nye kultur og kompetencer med til at forberede ledere og medarbejdere til at arbejde mere borgerinddragende. Det er derfor ikke helt entydigt, hvilken logik der følges. Imidlertid er der en formodning om, at styringsredskaberne i MSB lægger rammerne for ledernes og medarbejdernes arbejde. Dette giver derfor anledning til at vurdere, at produktionslogikken er den herskende logik.

### 6.3 Styringsparadigmerne

Generelt ses det, at der med legitimeringen gennem omkostningseffektivitet, den generelle målstyring i styringsredskaberne og investeringsmodellerne samt det store fokus på måltal, er klare indikationer på, at MSB abonnerer på en styringsform, der i høj grad minder om NPM. Derfor kan der argumenteres for, at NPM fortsat har en stærk tilstedeværelse i den nuværende beskæftigelsesindsats også efter omstillingen til Borgernes MSB. Herudover tyder analysen også på, at fokuset på borgeres rettigheder, den styrkede faglighed samt den loyale implementering af beskæftigelsespolitikken, at PA ligeledes hører til i den nuværende kontekst. Casen med MSB har dog vist, at NPG spiller en stadig større rolle i magistratens styringsrationale. Dette ses eksempelvis i, hvordan problemforståelsen og redskabsanvendelsen i højere grad er orienteret mod social integration, hvilket forklares med en større grad af meningsfulde og skræddersyede indsatser til borgerne. Derudover ses det, at samarbejdsrelationerne og beslutningsevnen, som styringsnetværk besidder, er styrket som følge af Borgernes MSB. Ydermere understøtter kulturen og de nye ledelsesformer, at der fokuseres mere på borgerindflydelse og samarbejde på tværs. Alle disse elementer er klare indikationer på, at formålet med Borgernes MSB er baseret på et NPG-tankegods, hvor tillid, samarbejde og bottom-up fremhæves.

En forklaring på dette kan være, at styringsformer inspireret af NPG, såsom netværksbaseret styring, ofte anvendes i større systematiske forandringer på beskæftigelsesområdet. Disse styringsforandringer kan være mere fasttømrede i selve forandringsprocessen, men efter en vis tid vil eksisterende styringsformer vende tilbage og basere sig på NPM (Considine & Lewis, 2010: 365). På samme måde ses det, at intentionerne i Borgernes MSB var baseret på en større grad af netværksstyring og borgercentrering, men i den nuværende praksis er NPM mere dominerende i organisationens generelle

styringsrationale. Derudover viser modstanden mod kulturforandringen, at styringsforandringer ikke kan forudsiges.

Det vurderes ikke ud fra projektets case, at NPG er det dominerende styringsparadigme på beskæftigelsesområdet, på grund af NPM og PA's fortsatte styring af rammen. Imidlertid ser det ud til, at NPM og PA har fået en mindre dominerende rolle i forhold til, hvad de havde før kommunernes omstilling.

MSB som case indikerer derfor, at NPM er et grundvilkår, som antages at gælde for alle jobcentre. Derfor kan HOI og frisættelsen af kommuner potentielt styrke denne NPG-tankegang. Dette hænger blandt andet sammen med, at undersøgelsen giver en indikation af, at færre krav påvirker omstillingen positivt. Et eksempel herpå er, hvordan sygedagpengeloven opleves mere understøttende som følge af færre proceskrav. Dog afhænger en reel forandring mod NPG af, at de statslige resultat- og fokusmål også ændres, således at disse mål ikke kun fokuserer entydigt på effektivitet og overholdelse af love.

## 7.0 Konklusion

Projektets formål har været at afdække MSB's omstilling til en mere helhedsorienteret og borgerinddragende organisation.

Helhedsorienteringen er forbedret, idet rammerne er forbedret som følge af Borgernes MSB. Lederne i magistraten giver udtryk for, at de har fået et større kendskab til de forskellige afdelinger, og derved har de fået indsigt i mulige samarbejdspartnere. Dertil samarbejdes der generelt på tværs i indsatserne internt i MSB. Dette stigende fokus på samarbejde stiller krav til, at lederne skal håndtere mange ledelsesopgaver, hvilket betyder, at lederne i højere grad skal prioritere mellem disse opgaver. Herudover er medarbejdernes kompetencer og dertilhørende kultur i høj grad blevet tilpasset kravet om at arbejde samarbejdende på tværs. Samtidig involveres virksomhederne mere i udformningen og tilrettelæggelsen af indsatserne, med det formål, at styrke de udsatte borgers kompetencer og langsigtede beskæftigelse. Dog fylder siloerne stadig i et vist omfang i samarbejdsrelationerne, hvilket hæmmer samarbejdsvilligheden i afdelingerne. Udover siloerne har de modstående kulturer også vist sig at være udfordrende for omstillingen, men disse forskelle forbedres over tid som følge af opbygningen af relationer over tid. Derudover påvirkes samarbejdsrelationerne også af en nulfejlskultur, hvilket begrænser etableringen af samarbejdsrelationer og innovation i disse samarbejdsnetværk. Ydermere inddrages der ikke andre aktører, der ellers kunne bidrage til at understøtte de udsatte

borgeres komplekse udfordringer. Dermed er MSB i høj grad lykkedes med at omstille sig til en mere helhedsorienteret indsats for de udsatte borgere.

Der ses forandringer, som gør magistraten mere borgerinddragende, idet nye måder at tænke borgerinddragelse vinder frem i organisationen. Dette involverer blandt andet borgerindflydelse med den stigende orientering mod empowerment-tilgangen, hvor borgeren har større indflydelse i sine indsatser. Samtidig indikerer undersøgelsen, at ledelsesformerne er bedre rustet til at arbejde borgerinddragende. Alligevel arbejder nogle ledere og medarbejdere stadig ud fra en forståelse af borgerinddragelse som borgerinvolvering, hvor rammerne for indsatserne er fastsat på forhånd. Forståelsen beror på en eksisterende kultur og praksis, der er formet af de gældende beskæftigelsespolitiske, lovgivningsmæssige og økonomiske rammer (styringsrammen). Denne ramme stiller krav til målsætninger, resultater og procedurer, der ikke imødekommer en skræddersyet indsats for udsatte borgere, da MSB i en vis udstrækning er nødsaget til at orientere sig mod de organisatoriske behov, fremfor værdiskabelsen for borgerne. Dog påvirkes også inddragelsestypen af, at nogle udsatte borgere ikke kan deltage i empowerment-indsatser på grund af deres begrænsede ressourcer. Derfor er MSB kun delvist lykkedes med at omstille sig til en mere borgerinddragende indsats for de udsatte borgere.

NPG-elementer er stadig at finde i MSB's styringsrationale, idet både kulturomstillingen i Borgernes MSB og investeringsmodellerne har båret præg af bottom-up-indflydelse, hvor medarbejderne kan give faglige input til implementeringen af disse. Dog er styringen i MSB i højere grad baseret på et NPM-styringsrationale, hvor konkrete måltal er en måde, hvorpå indsatserne legitimeres på. Dette ses i MSB's generelle styringsredskaber og investeringsmodellernes målstyring. Dertil konstrueres måltallene også således, at de imødekommer de statslige resultat- og fokusmål, hvilket kan vise sig hæmmende for den manglende målbarhed i borgerinddragelse. Ydermere sikrer de resultatbaserede måltal, som magistraten anvender, at der modtages midler til indsatserne. Hermed orienterer styringen sig meget mod de organisatoriske forhold i magistraten og ikke direkte mod borgerne. Derfor understøtter det ikke borgerinddragelsen eller helhedsorienteringen fuldt ud. MSB har således ikke helt omstillet sig til en styring, der understøtter de borgerinddragende eller helhedsorienterede indsatser.

MSB har i en vis udstrækning omstillet sig til en borgerinddragende og helhedsorienteret organisation, men magistraten har på flere områder, herunder styringsredskaberne og det fortsatte brug af borgerinvolvering, ikke nået i mål med den teoretiske forventning til omstillingen. En forklaring herpå er, at styringsrammen påvirker MSB til at organisere indsatserne og styringen på denne måde.

Herudover afhænger den manglende implementering også af udfordringerne ved at indføre styringsforandringer i frontlinjepraksis.

Derfor er der klare indikationer på, at NPM og PA fortsat er det dominerende styringsparadigme på beskæftigelsesområdet, men med en stigende orientering mod NPG.

## 8.0 Litteraturliste

- Aalborg Universitet. (u.å). *Om CUBB - Center for Udvikling af Borgerinddragende Beskæftigelsesindsatser*. Hentet 28. april 2023, fra <https://www.politik-samfund.aau.dk/forskning/forskningsprojekter/cubb/om-cubb/>
- Aarhus Kommune. (2017). *Principper for brug af investeringsmodeller i Aarhus Kommune*
- Aarhus Kommune (2019). *Punkt 3: Ny organisering: Borgernes MSB - Et samlet MSB*
- Aarhus Kommune. (2022b). *Rådmand Anders Winnerskjold*. aarhus.dk. Hentet 23. maj 2023, fra <https://www.aarhus.dk/om-kommunen/sociale-forhold-og-beskaeftigelse/politisk-ledelse/anders-winnerskjold/#3>
- Aarhus Kommune (2022a). *Magistratsafdelingen for Sociale Forhold og Beskæftigelse (MSB)*
- Agger, R. R., Frost, S. M. & Szücs, B. (2022). *Et spørgsmål på jobcentret gav ham det sidste knæk*. Hentet 6. februar 2023, fra <https://nyheder.tv2.dk/2022-08-29-25-aar-efter-ulykken-venter-han-stadig-paa-kommunens-afgoerelse>
- Andersen, L. B., Bøllingtoft, A., Eriksen, T. L. M., Holten, A., Jacobsen, C. B., Jensen, U. T., Lademburg, J., Nielsen, P. A., Salomonsen, H. H., Westergård-Nielsen, N., & Würtz, A. (2017). *Ledelse i offentlige og private organisationer*. Hans Reitzels Forlag.
- Andersen, L. B., Greve, C., Klausen, K. K., & Torfing, J. (2017). *Offentlige styringsparadigmer: Konkurrence og sameksistens*. Djøf Forlag.

- Andersen, L. B., Hansen, K. M., & Binderkrantz, A. S. (2012). Forskningsdesign. I Andersen, L. B., Hansen, K. M. & Klemmesen, R. (Red.), *Metoder i statskundskab* (2nd ed., s. 66-95). Hans Reitzels Forlag.
- Andersen, N., & Larsen, F. (2018). *Beskæftigelse for alle?* (1. udgave, 1. oplag ed.). Frydenlund Academic.
- Borghi, V., & van Berkel, R. (2007). New modes of governance in Italy and The Netherlands: The case of activation policies. *Public Administration (London)*, 85(1), 83-101. 10.1111/j.1467-9299.2007.00635.x
- Bredgaard, T., & Halkjær, J. L. (2020). Styring på beskæftigelsesområdet. I Klindt, M. P., Rasmussen, S. & Jørgensen, H. (Red.) *Aktiv arbejdsmarkedspolitik* (1. udgave, 1. oplag, s. 151-169). Djøf Forlag.
- Bredgaard, T., & Rasmussen, S. (2022). Målgrupper og redskaber i arbejdsmarkedspolitikken. I Bredgaard, T. & Rasmussen, S. (Red.), *Dansk arbejdsmarkedspolitik* (3 udgave, s. 49-66). Djøf Forlag.
- Brodkin, E. Z. (2011). Policy Work: Street-Level Organizations Under New Managerialism. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(2), 253-277. 10.1093/jopart/muq093
- Bryman, A. (2012). *Social research methods* (4. udgave). Oxford University Press.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2011). Complexity and Hybrid Public Administration—Theoretical and Empirical Challenges. *Public Organization Review*, 11(4), 407-423. 10.1007/s11115-010-0141-4



- Considine, M., & Lewis, J. M. (2010). Front-Line Work in Employment Services after Ten Years of New Public Management Reform: Governance and Activation in Australia, the Netherlands and the UK. *European Journal of Social Security*, 12(4), 357-370.  
10.1177/138826271001200407
- Creswell, J. W. (2009). *Research design: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (3. udgave.). Sage Publications.
- Danielsen, F., & Schmidt, M. (2019). *Syg sosu raskmeldt af jobcenteret: Nul kroner i indtægt*. Fagbladetfoa.dk. Hentet 14. februar 2023, fra <https://www.fagbladetfoa.dk/Artikler/2019/01/31/Syg-sosu-raskmeldt-af-jobcenteret-Nul-kroner-i-indtaegt>
- Finansministeriet. (2019). *Opfølgning på aftale om rammerne for en helhedsorienteret indsats for borgere med komplekse problemer*
- Flyvbjerg, B. (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219-245. 10.1177/1077800405284363
- Harrits, G. S., Pedersen, C. S., & Halkier, B. (2012). Indsamling af interviewdata. I Andersen, L. B., Hansen, K. M., & R. Klemmensen (Red.), *Metoder i statskundskab* (2.udgave, s. 144-172). Hans Reitzels Forlag.
- Heaton, J. (2008). Secondary Analysis of Qualitative Data: An Overview. *Historical Social Research (Köln)*, 33(3 (125)), 33-45. 10.12759/hsr.33.2008.3.33-45
- Heidenreich, M., & Aurich-Berheide, P. (2014). European worlds of inclusive activation: The organisational challenges of coordinated service provision. *International Journal of Social Welfare*, 23(S1), S6-S22. 10.1111/ijsw.12098

- Højbjerg, H. (2013). Hermeneutik. I Fuglsang, L., Olsen, P. B., & Rasborg, K. (Red.), *Videnskabs-teori i samfundsvidenskaberne: På tværs af fagkulturer og paradigmer* (3. udgave, s. 289-325). Samfundslitteratur.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration (London)*, 69(Spring 91), 3-19.
- Hupe, P., & Hill, M. (2007). Street-Level Bureaucracy and Public Accountability. *Public Administration (London)*, 85(2), 279-299. 10.1111/j.1467-9299.2007.00650.x
- Ingemann, J. H., Kjeldsen, L., Nørup, I., & Rasmussen, S. (2018). *Kvalitative undersøgelser i praksis: viden om mennesker og samfund*. Samfundslitteratur.
- Jakobsen, K. (2022). *Efter syv år i jobcentret fik Rasmus PTSD*. Tv2ostjylland.dk. Hentet 14. februar 2023, fra <https://www.tv2ostjylland.dk/webdok/efter-syv-aar-i-jobcenteret-fik-rasmus-ptsd>
- Jakobsen, M. L. V. (2012). Kvalitativ analyse: Kodning. I Andersen, L. B., Hansen, K. M., & Klemmensen, R. (Red.), *Metoder i statskundskab* (2. udgave, s. 173-187). Hans Reitzels Forlag.
- Johansen, J. H. (2018). *Paradoksledelse – Jagten på værdi i kompleksitet*. Djøf Forlag.
- Jørgensen, H., Lassen, M., & Baadsgaard, K. (2016). *Koblingskompetencer – et begrebsligt indkredsningforsøg*. CARMA.

- Klindt, M. P., Rasmussen, S., & Jørgensen, H. (2020). Aktiv arbejdsmarkedspolitik - før, nu og i fremtiden. *Aktiv arbejdsmarkedspolitik: etablering, udvikling og fremtid* (1. udgave, 1. oplag, s. 13-48). Djøf Forlag.
- Knotz, C. (2019). Why Countries ‘Get Tough on the Work-Shy’: The Role of Adverse Economic Conditions. *Journal of Social Policy*, 48(3), 615-634. 10.1017/S0047279418000740
- Lagreid, P., & Rykkja, L. H. (2015). Organizing for “wicked problems” – analyzing coordination arrangements in two policy areas. *The International Journal of Public Sector Management*, 28(6), 475-493. 10.1108/IJPSM-01-2015-0009
- Larsen, F. (2001). *Kommunal aktivering: mellem disciplinering og integration*. CARMA.
- Larsen, F. (2009). *Kommunal beskæftigelsespolitik: jobcentrenes implementering af beskæftigelsesindsatsen i krydsfeltet mellem statslig styring og kommunal autonomi* (1. udgave). Frydenlund Academic.
- Larsen, F., & Caswell, D. (2022). Co-Creation in an era of Welfare Conditionality – Lessons from Denmark. *Journal of Social Policy; J.Soc.Pol*, 51(1), 58-76. 10.1017/S0047279420000665
- Larsen, F., Caswell, D., Andersen, N. A., Bendix, H., Breidahl, K., Dall, T., Danneris, S., Monrad, M., Dahl-Nielsen, K., & Olesen, S. P. (2018). *På vej med nye beskæftigelsesindsatser overfor udsatte borgere II: De næste resultater fra LISES- projektet*.
- Larsen, F., & Nielsen, M. H. (2022). Politisk-organisatoriske udfordringer og strategier for borgerinddragelse. I Caswell, D. & Larsen, F. (Red.), *Borgerinddragelse i beskæftigelsespolitikken* (1. udgave, s. 67-89). Djøf.

- Lindsay, C., McQuaid, R. W., & Dutton, M. (2008). Inter-agency Cooperation and New Approaches to Employability. *Social Policy & Administration*, 42(7), 715-732. 10.1111/j.1467-9515.2008.00634.x
- Lindsay, C., Pearson, S., Batty, E., Cullen, A. M., & Eadson, W. (2018). Co-production and social innovation in street-level employability services: Lessons from services with lone parents in Scotland. *International Social Security Review (English Edition)*, 71(4), 33-50. 10.1111/issr.12188
- Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy, 30th Anniversary Edition*. Russell Sage Foundation.
- Lødemel, I., & Trickey, H. (2001). In Lødemel I., Trickey H. (Red.), *'An offer you can't refuse'; Workfare in international perspective* (1st ed.). Bristol University Press. 10.2307/j.ctt1t895rh
- Lorensen, M. J. (2022). *Efter dokumentar kræver partier akut reform af jobcentrene*. TV2.dk. Hentet 6. februar 2023, fra <https://nyheder.tv2.dk/politik/2022-09-02-efter-dokumentar-kræver-partier-akut-reform-af-jobcentrene>
- Magistraten for Sociale Forhold og Beskæftigelse. (2019a). *Borgernes MSB ...et samlet MSB*. Aarhus Kommune.
- Magistraten for Sociale Forhold og Beskæftigelse (2019b). *Indstilling: Ny organisering: Borgernes MSB - Et samlet MSB*. Aarhus Kommune.
- Magistraten for Sociale Forhold og Beskæftigelse. (2022). *Udviklings- og omstillingsplanen i Sociale Forhold og Beskæftigelse*. Aarhus Kommune.
- Miles, M. B., Huberman, M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative data analysis* (3. udgave). Sage.

- Minas, R. (2009). *Activation in integrated services? Bridging social and employment services in European countries*
- Monrad, M., & Danneris, S. (2022). Borgerinddragelse som fænomen. I Caswell, D., & Larsen, F. (Red.), *Borgerinddragelse i beskæftigelsespolitikken* (1. udgave, s. 35-65). Djøf.
- Nielsen, M. H. (2015). Det aktive menneskes triumf? — en analyse af de omfattende forandringer af kategoriseringen af kontanthjælpsmodtageren. *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 17(1)10.7146/tfa.v17i1.108985
- Nielsen, M., & Andersen, N. (2016). Når styringens ambitioner udfordres af praksis: Om at analysere rummet imellem styringens intentioner og situationel praksis. *Dansk Sociologi*, 27(1), 14.
- Nørup, I. (2020). Sammensmeltning af social- og beskæftigelsespolitik. In M. P. Klindt, S. Rasmussen & H. Jørgensen (Eds.), *Aktiv arbejdsmarkedspolitik: Etablering, udvikling og fremtid* (s. 247-272). Djøf.
- Olsen, J., Johansen, M. W., & Bjerregaard, T. (2020). *Fællestræk i faglig ledelse*. Væksthus for Ledelse.
- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance. *Public Management Review*, 8(3), 377-387. 10.1080/14719030600853022
- Osborne, S. P. (2009). Introduction: The (New) Public Governance: a suitable case for treatment? Taylor & Francis Group. 10.4324/9780203861684

- Osborne, S. P. (2018). From public service-dominant logic to public service logic: are public service organizations capable of co-production and value co-creation? *Public Management Review*, 20(2), 225-231. 10.1080/14719037.2017.1350461
- Peck, J. (2001). *Workfare States*. Guilford Press.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform* (4. udgave). Oxford University Press.
- Regeringen. (2018). *Aftale mellem regeringen, Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Alternativet, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti om rammerne for en helhedsorienteret indsats for borgere med komplekse problemer*
- Regeringen. (2022). *Ansvar for Danmark Det politiske grundlag for Danmarks regering*. Statsministeriet.
- Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering. (2019). *Skærpet tilsyn med kommunernes beskæftigelsesindsats*. Star.dk. Hentet 1. maj 2023, fra <https://star.dk/tilsyn-kontrol-og-klager-over-akkassernes-afgoerelser/tilsyn-med-kommuner/skaerpet-tilsyn-med-kommunernes-beskaeftigelsesindsats/>
- Tanggaard, L., & Brinkmann, S. (2015). Kvalitet i kvalitative studier. In S. Brinkmann, & Tanggaard. Lene (Red.), *Kvalitative metoder: En grundbog* (2. udgave, s. 521-531). Hans Reitzel.
- Tanggaard, L., & Brinkmann, S. (2015). Interviewet: Samtalen som forskningsmetode. In S. Brinkmann, & L. Tanggaard (Eds.), *Kvalitative metoder: En grundbog* (pp. 29-53). Hans Reitzel.

- Torfig, J., Sørensen, E., & Røiseland, A. (2019). Transforming the Public Sector Into an Arena for Co-Creation: Barriers, Drivers, Benefits, and Ways Forward. *Administration & Society*, 51(5), 795-825. 10.1177/0095399716680057
- Torfig, J., & Triantafillou, P. (2013). What's in a Name? Grasping New Public Governance as a Political-Administrative System. *International Review of Public Administration*, 18(2), 9-25. 10.1080/12294659.2013.10805250
- van Berkel, R. (2017). State of the Art in Frontline Studies of Welfare-to-Work. *Frontline Delivery of Welfare-to-Work Policies in Europe* (1st ed., pp. 12-35). Routledge. 10.4324/9781315694474-2
- Wright, S. (2016). Conceptualising the active welfare subject: welfare reform in discourse, policy and lived experience. *Policy and Politics*, 44(2), 235-252. 10.1332/030557314X13904856745154
- Yin, R. K. (2009). *Case Study Research: Design and Methods* (4. udgave). Sage.
- Zacka, B. (2017). *When the state meets the street*. The Belknap Press of Harvard University Press. 10.4159/9780674981423

## 8.1 Bilagsliste

Bilag 1: Interview med Vibeke Jensen (VJ) transskriberet

Bilag 2: Interview med Mette Skou Seiersen (MSS) transskriberet

Bilag 3: Interview med Anna Marie Mikkelsen (AMM) transskriberet

Bilag 4: Interview med Kathrine Ditlev Lund (KDL) transskriberet

Bilag 5: Forslag om etablering af Borgernes MSB – et samlet MSB (MSB1)

Bilag 6: Bilag 4: MSB's bemærkninger til høringsvar (MSB2)

Bilag 7: Evaluering af Borgernes MSB samlerapport (MSB3)

Bilag 8: Fokusgruppeinterview med Herning Kommune (HEK)

Bilag 9: Fokusgruppeinterview med Holstebro Kommune (HOK)

Bilag 10: Fokusgruppeinterview med Silkeborg Kommune (SK)

Bilag 11: Fokusgruppeinterview med Vesthimmerland Kommune (VK)

Bilag 12: Oversigt over empiri: Forkortelser og bilagsnummer

Bilag 13: Interviewguide VJ

Bilag 14: Interviewguide MSS

Bilag 15: Interviewguide AMM

Bilag 16: Interviewguide KDL